



KAP.430.002.2015
Nr ewid. 44/2016/P/15/007/KAP

Informacja o wynikach kontroli

WDROŻENIE RZĄDOWEGO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI NA LATA 2014–2019

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

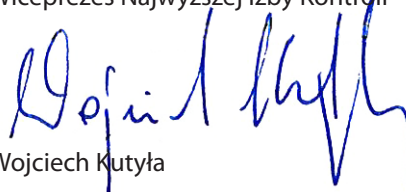
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej:
Bogdan Skwarka



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 1 czerwca 2016 r.

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

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	10
3. WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Wdrożenie Rządowego Programu	13
3.2. Realizacja zadań i działań Rządowego Programu	22
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	41
5. ZAŁĄCZNIKI.....	45

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program/ Rządowy Program	Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Program przyjęty został uchwałą nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299).
Międzyresortowy Zespół	Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.
Zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu	Zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” (M.P. poz. 954).
Uchwała w sprawie regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu	Uchwała nr 1/2014 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”.
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (do 15 listopada 2015 r.)
MC	Ministerstwo Cyfryzacji utworzono w drodze przekształcenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. U. poz. 2077).
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MSiT	Ministerstwo Sportu i Turystyki
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzono w drodze przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1946).
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MZ	Ministerstwo Zdrowia
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
UZP	Urząd Zamówień Publicznych

Temat i numer kontroli

Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 – P/15/007

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 stanowi główny instrument koordynacji krajowej polityki antykorupcyjnej. Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji wymaga podejścia systemowego, ujmującego cele oraz kierunkowe działania dla wszystkich podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Celem Rządowego Programu jest ograniczenie korupcji poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Założono intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwe ukształtowanie świadomości o szkodliwości korupcji jest niezbędnym warunkiem ograniczenia występowania tej patologii. Realizacja Rządowego Programu jest finansowana z budżetu państwa z rezerwy celowej „Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczeniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym”.

Analiza ryzyka kontroli wskazywała, że istniała potrzeba sprawdzenia, czy Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji, będący kluczowym elementem koordynacji krajowej polityki antykorupcyjnej, był należycie wdrażany i czy były osiąganymi mierniki realizacji celów tego programu.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji w urzędach administracji rządowej. Oceny działalności ministrów/kierowników urzędów administracji rządowej sporządzone zostały z uwzględnieniem oceny skuteczności:

- funkcjonowania systemu wdrażania Rządowego Programu w kontrolowanej jednostce w celu osiągnięcia mierników celu głównego: ograniczenie korupcji w kraju i celów szczegółowych Rządowego Programu:
 - 1) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych,
 - 2) wzmocnienie zwalczania korupcji,
- realizowania zadań/działań określonych w Rządowym Programie mających na celu wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji,
- realizowania zadań/działań wyznaczonych w Rządowym Programie mających na celu doskonalenie współdziałania i koordynacji w aspekcie przeciwdziałania korupcji.

Kontrola została przeprowadzona w 12 urzędach, tj. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Obrony Narodowej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Urzędzie Zamówień Publicznych, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Sportu i Turystyki, Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz Ministerstwie Skarbu Państwa. Zadania, działania i realizatorów Rządowego Programu przedstawiono w załączniku nr 5.2 do niniejszej Informacji.

Wybrane do kontroli urzędy, zgodnie z § 2 uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, były zobowiązane do realizacji zadań lub działań określonych w Programie.

Kontrola została przeprowadzona w ww. urzędach na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK¹, pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

Badaniami kontrolnymi objęto okres od kwietnia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 19 lutego 2015 r. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 5.3 do Informacji.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W urzędach administracji rządowej wdrażano Rządowy Program zgodnie z założeniami określonymi przez Radę Ministrów w uchwale nr 37 w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, ale z opóźnieniami. Została utworzona i prawidłowo funkcjonowała struktura wdrażania Programu na trzech poziomach, tj. koordynatorzy, grupy robocze do spraw realizacji poszczególnych zadań lub działań oraz instytucja wdrażająca, której funkcje wykonywał Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu. Jednak niemal pięciomiesięczne opóźnienie w powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu, spowodowało niedotrzymanie terminu powołania przez Ministra Spraw Wewnętrznych grup roboczych do spraw realizacji poszczególnych zadań oraz wyznaczenia ich szefów. W konsekwencji dopiero w 2015 r. urzędy administracji rządowej opracowały plany realizacji zadań lub działań, zgodnie z założeniami określonymi przez Międzyresortowy Zespół w uchwale nr 1/2014 z 2 grudnia 2014 r. a Międzyresortowy Zespół zatwierdził te plany.

W urzędach rozpoczęto realizację zadań stałych zgodnie z planem realizacji przyjętym przez Międzyresortowy Zespół. Zadania stałe dotyczyły m.in. opracowywania diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych, opracowania wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, opracowania i wdrożenia systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, analizowania informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu, organizowania i prowadzenia szkoleń oraz upowszechniania wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, opiniowania projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych.

Urzędy wywiązywały się z obowiązku wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji oraz współdziałania i koordynacji w tym zakresie. W Rządowym Programie przyjęto do realizacji zadania i działania w obszarach życia społecznego najbardziej zagrożonych korupcją, np. ochrona zdrowia, sektor obronny, organizowanie profesjonalnych zawodów sportowych, zamówienia publiczne oraz administracja państwowa.

W planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu, zaakceptowanym do realizacji przez Międzyresortowy Zespół, ujęto zadania i działania przewidziane do realizacji w jednym roku oraz w okresie kilku lat, z terminem zakończenia w 2019 r. W harmonogramie nie określono szczegółowych ram czasowych realizacji poszczególnych przedsięwzięć w obrębie zadania i działania. Utrudniało to osobom koordynującym i monitorującym wdrażanie Rządowego Programu ocenę stopnia zaawansowania poszczególnych działań.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Międzyresortowy Zespół prowadził czynności koordynujące i monitorujące wdrożenie Rządowego Programu. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu, zgodnie z pkt III uchwały w sprawie Rządowego Programu, powołał grupy robocze do realizacji poszczególnych zadań oraz wyznaczył ich szefów. Wywiązał się również z obowiązku sprawozdawczego, opracował procedurę przygotowania i przedkładania przez urzędy planów realizacji zadań i działań Rządowego Programu, a od stycznia do sierpnia 2015 r. zatwierdził te plany. [str. 13]

2. W urzędach administracji rządowej, w których nie było stanowiska do realizacji zadań w zakresie antykorupcji, wyznaczono osoby do pełnienia funkcji Koordynatora Rządowego Programu. W trzech przypadkach utworzenie stanowiska koordynującego realizację Rządowego Programu nastąpiło w terminie późniejszym niż określony w pkt. III Rządowego Programu, tj. sześć tygodni od uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. [str. 19]
3. Po powołaniu Międzyresortowego Zespołu, koordynatorzy i szefowie grup roboczych sporządzali plany realizacji zadań stałych i zadań/działań Rządowego Programu. Plany zostały opracowane zgodnie ze wzorem, zawierały wszystkie wymagane informacje i zostały zaakceptowane zgodnie z przyjętą procedurą określoną w regulaminie prac Międzyresortowego Zespołu. [str. 20]
4. Urzędy administracji rządowej, realizowały w 2015 r. zadania stałe określone w Rządowym Programie według określonego harmonogramu i w przewidzianej formie. W MSP, MSW i MSZ zadania stałe realizowane były według procedur postępowania określonych we wdrożonych w tych urzędach Systemach Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach ISO 9001². W pozostałych urzędach wprowadzane były różne rozwiązania o charakterze proceduralnym jednak nie zawsze powierzenie realizacji zadań stałych zostało wskazane w wewnętrznym akcie regulacyjnym właściwych jednostek organizacyjnych urzędu. Zadanie stałe 7, dotyczące opiniowania projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych, było realizowane w sposób niesformalizowany, a w trzech urzędach nie rozpoczęto realizacji tego zadania oczekując na opracowanie metodologii opiniowania aktów prawnych przez grupę roboczą. Zdaniem NIK, wdrażanie w urzędach w sposób jednolity zadań stałych umożliwi jednoznaczny i przejrzysty sposób wykrywania zagrożeń korupcyjnych i prewencję antykorupcyjną. Czynności podejmowane w urzędach w celu realizacji zadania stałego 1 *Cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdanie przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego*, pokrywały się z czynnościami podejmowanymi w ramach zobowiązania wynikającego ze sprawowania kontroli zarządczej i były realizowane niezależnie od wdrażania Programu. [str. 22]
5. Wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji (I cel Rządowego Programu), a także działania dotyczące współdziałania i koordynacji instytucji publicznych związanych z przeciwdziałaniem korupcji (II cel Rządowego Programu), były realizowane według przyjętych planów realizacji. Plany te w częściach dotyczących poszczególnych urzędów administracji rządowej zawierały mierniki, zakresy odpowiedzialności, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania/działania, ocenę ryzyka wykonania. Mierniki określono w formie m.in. *zrealizowane/niezrealizowane, liczba opublikowanych materiałów, opracowanych programów, osób przeszkolonych*. Taki sposób określania mierników nie dawał możliwości ustalenia faktycznego stopnia realizacji zadania lub działania. Zdaniem NIK, w planach realizacji zadań/działań urzędów zaangażowanych w realizację Rządowego Programu należy zastosować wskaźniki, które pozwolą na ustalenie poziomu zaawansowania realizacji poszczególnych zadań/działań. [str. 29 i 39]

² Międzynarodowa norma określająca wymagania, które powinien spełniać system zarządzania jakością w organizacji.

Nieprawidłowości i uwagi we wdrażaniu Rządowego Programu polegały na:

- 1) niewprowadzeniu w CBA do planu realizacji zadań/działań dwóch obligatoryjnych zadań stałych określonych w Rządowym Programie; [str. 23]
- 2) wyznaczeniu w MAiC, MEN i MS osób do pełnienia funkcji koordynatora Programu z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w Rządowym Programie; [str. 19]
- 3) niezrealizowaniu w MAiC ujętych w planie do wykonania na 2015 r. zadań stałych 2 *Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb oraz okresowe aktualizowanie wykazu* i 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych*. W przypadku pozostałych zadań, planowanych do realizacji w latach 2015–2019, ich wdrażanie rozpoczęto dopiero pod koniec 2015 r.; [str. 24]
- 4) nieujęciu przez komórki organizacyjne MSP w rejestrze ryzyk korupcyjnych, ryzyk dotyczących niektórych procesów realizowanych w MSP (zadanie 1 *Cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdawanie przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego*); [str. 24] nieujęcia w stosownym wykazie stanowisk w Biurze Kontroli narażonych na zagrożenia korupcyjne, pomimo iż zidentyfikowano ryzyka korupcyjne właściwe dla tej komórki organizacyjnej (zadanie 2 *Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb oraz okresowe aktualizowanie wykazu*); [str. 25]
- 5) nieudokumentowaniu w MSP przeprowadzenia analiz lub ocen aktów normatywnych wewnętrznych lub zewnętrznych pod względem antykorupcyjnym w ramach zadania stałego 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych*. Było to niezgodne z wymaganiami wprowadzonego w Ministerstwie Systemu Zarządzania Jakością. Nie w pełni zrealizowano także zadanie 1 *Cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdawanie przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego* i 2 *Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb oraz okresowe aktualizowanie wykazu* zostały zrealizowane nie w pełni; [str. 24]
- 6) niepełnym zrealizowaniu w MSZ w 2015 r. zadania 5 *Organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*, ponieważ nie przeszkolono pracowników placówek zagranicznych w obszarze przeciwdziałania korupcji, etyki zawodowej i zapobiegania konfliktowi interesów ze względów kadrowych i kosztowych; [str. 25]
- 7) niepełnej realizacji w MS działania 12.1.2 *Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie*. Ponadto w 2015 r. nie rozpoczęto w MS realizacji działania 2.1.4 *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane* [str. 32] oraz działania 18.1 *Przeprowadzenie analiz potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości w 2015 r.*; [str. 40]

- 8) niepełnym zrealizowaniu w MSZ działania 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną, przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...)* oraz działania 14.4 *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów;* [str. 36]
- 9) nieopracowaniu przez szefów grup roboczych systemu informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym; [str. 17]
- 10) nieuszczerłowaniu w MSiT harmonogramu realizacji zadań stałych i zadania 16 *Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie*, których realizacja jest dłuższa niż rok. W przypadku zadania 16, realizowanego w kilkuletniej perspektywie czasowej, NIK nie miała możliwości stwierdzenia, które elementy działania powinny być zrealizowane w poszczególnych latach oraz czy zostały faktycznie zrealizowane; [str. 16]
- 11) niezaktualizowaniu w MSZ planu realizacji Rządowego Programu, zmienionego w zakresie czterech zadań stałych oraz pięciu zadań/działań w trakcie ich realizacji w 2015 r.; [str. 21]
- 12) opóźnionym przekazaniu przez koordynatora Rządowego Programu w MSZ do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu sprawozdania dotyczącego realizacji zadań/działań za 2014 r. – 20 dni po terminie, a sprawozdania za I półrocze 2015 r. – 40 dni po terminie. [str. 22]

2.3 Uwagi i wnioski

1. W urzędach administracji rządowej, objętych kontrolą NIK, rozpoczęto realizację zadań stałych i działań mających na celu wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji (I cel szczegółowy Rządowego Programu), a także współdziałaniu instytucji publicznych i koordynacji prac w tym zakresie (II cel szczegółowy Rządowego Programu), według planów zaakceptowanych przez Międzyresortowy Zespół. Plany realizacji zadań/działań, w częściach dotyczących poszczególnych urzędów administracji rządowej, zawierały mierniki, zakresy odpowiedzialności, terminy, ocenę ryzyka wykonania oraz szacunkowe koszty. W Rządowym Programie dla I celu szczegółowego *Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* przyjęty został miernik: realizacja co najmniej 70% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania. Zdaniem NIK, nieokreślenie konkretnych wartości liczbowych w odniesieniu do niektórych zadań/działań wdrażanych przez poszczególne urzędy, np. *liczba osób przeszkolonych*, uniemożliwia precyzyjne wyznaczenie procentowego stopnia realizacji wyznaczonych celów.
2. Brak szczegółowych harmonogramów w planach realizacji zadań/działań Rządowego Programu, w przypadku zadań przewidzianych do realizacji w okresie kilku lat, uniemożliwia ocenę stopnia zaawansowania poszczególnych działań na koniec 2015 r. W celu zmniejszenia ryzyka niezrealizowania planów dotyczących realizacji zadań przewidzianych do wykonania w okresie dłuższym niż rok, zasadne jest opracowanie wewnętrznych harmonogramów szczegółowo określających sposób i ramy czasowe ich realizacji.
3. Jednym z zadań określonych w Rządowym Programie dla szefów grup roboczych było opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami

wiodącymi i współpracującymi, a także środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym. Jednak kontakty między członkami grupy roboczej były prowadzone najczęściej za pośrednictwem poczty elektronicznej, a spotkania odbywały się sporadycznie, głównie w przypadku konieczności podjęcia istotnych ustaleń lub decyzji dotyczących realizacji zadań. Z organizacjami pozarządowymi wymiana informacji realizowana była w formie konferencji, sympozjów, warsztatów oraz za pośrednictwem strony internetowej www.antykorupcja.gov.pl (np. w CBA). Zdaniem NIK, zasadne jest opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym w ramach grupy roboczej. Grupa robocza mogłaby być wówczas forum wymiany doświadczeń, szczególnie w zakresie upowszechniania dobrych praktyk związanych z implementowaniem w urzędach rozwiązań antykorupcyjnych.

4. Nie zostały podjęte przygotowania do przeprowadzenia ewaluacji Rządowego Programu. Zgodnie z założeniami Programu ewaluacja powinna zostać przeprowadzona w 2016 r. Miernikiem pomocniczym celu głównego Rządowego Programu jest uzyskanie pozytywnej oceny realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą. Wskazane jest, by Międzyresortowy Zespół podjął działania zmierzające do opracowania koncepcji ewaluacji oraz podjął współpracę z Antykorupcyjną Koalicją Organizacji Pozarządowych³ w celu przygotowania procedury ewaluacji wdrażania Rządowego Programu zaplanowanej na 2016 r.
5. Do obowiązków Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” należy m.in. powoływanie grup roboczych do realizacji zadań określonych w Programie. W regulaminie prac przyjętym przez Międzyresortowy Zespół doprecyzowano, że przewodniczący wyznacza również szefów tych grup. Kontrola wykazała, że Minister Spraw Wewnętrznych wykonywał jednocześnie zadania Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu i szefa 11 grup roboczych. Sytuacja, gdy minister pełni jednoosobowo funkcję zarówno przewodniczącego zespołu, jak i szefa grupy roboczej, oznacza, że ta sama osoba zatwierdza wytworzone przez siebie dokumenty oraz sprawuje nad sobą nadzór. Funkcja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu oraz szefa grupy roboczej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie powinna być sprawowana przez tę samą osobę.
6. W związku z reorganizacją w administracji rządowej, przeprowadzoną w listopadzie 2015 r., osoby wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu przestały pełnić swoje funkcje. Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 oraz zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” straciły swoją aktualność ze względu na utworzenie nowych Ministerstw i przypisaniu im właściwych działów administracji rządowej. Powinny zostać podjęte działania mające na celu wyznaczenie szefów poszczególnych grup roboczych i uzupełnienie ich składów, jak również wprowadzanie zmian związanych ze wskazaniem nowych realizatorów wiodących i współpracujących.

³ Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych (AKOP) powstała w 2001 r., należy do niej siedem podmiotów: Program Przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich i Stowarzyszenie „Normalne Państwo”.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o:

1. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie postanowień uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 oraz zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” do aktualnych przepisów prawa określających szczegółowe zakresy działań poszczególnych ministrów.
2. Rozważenie wprowadzenia zmiany w § § 3 i 5 zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”, polegającej na włączeniu do składu Międzyresortowego Zespołu członka w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego Minister będzie mógł wyznaczyć na szefa grupy roboczej funkcjonującej w MSWiA.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Międzyresortowego Zespołu o:

1. Przeprowadzenie przeglądu mierników ustalonych w planach realizacji zadań/działań Rządowego Programu w urzędach administracji rządowej oraz określenie ich wartości w taki sposób, aby możliwe było sprawdzenie, czy osiągnięty zostanie 70% wskaźnik realizacji działań w obrębie każdego zadania.
2. Zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy w urzędach administracji rządowej realizujących Program w celu upowszechniania uzyskanych rezultatów i zwiększaniu świadomości antykorupcyjnej wśród urzędników.
3. Opracowanie koncepcji ewaluacji wdrażania Rządowego Programu oraz zapewnienia instytucjom przeprowadzającym ewaluację dostępu do niezbędnych dokumentów.

3.1 Wdrożenie Rządowego Programu

3.1.1. Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu

Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 69 z dnia 22 października 2014 r. powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”. W skład Zespołu wchodził: Minister Spraw Wewnętrznych – jako przewodniczący oraz: Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Służby Cywilnej, sekretarze lub podsekretarze stanu, wiceprezysi lub ich zastępcy – którzy zostali wyznaczeni do składu Międzyresortowego Zespołu przez szefów jednostek uczestniczących w realizacji Rządowego Programu. Międzyresortowy Zespół określił szczegółowy regulamin prac w uchwale nr 1/2014 z dnia 2 grudnia 2014 r., w tym zadania i obowiązki przewodniczącego i członków, szefów grup roboczych i sekretarza, sposób planowania zadań i działań programu, tryb podejmowania uchwał, formularze planów i sprawozdań. Międzyresortowy Zespół, zgodnie z § 2 zarządzenia nr 69, rozpoczął w grudniu 2014 r. koordynowanie wdrażania Rządowego Programu.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu 2 grudnia 2014 r. powołał grupy robocze do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie oraz ich szefów, a 17 grudnia 2014 r. zatwierdził dokument pn. „Wykaz powołanych grup roboczych ze wskazaniem ich szefa do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”.

W okresie objętym kontrolą NIK w składzie osobowym Międzyresortowego Zespołu nastąpiło pięć zmian dotyczących osób pełniących funkcje szefów grup roboczych. Minister, w przypadku dokonania zmiany na stanowisku szefa grupy roboczej, nie aktualizował dokumentu pn. „Wykaz powołanych grup roboczych ze wskazaniem ich szefa do realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

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

W dniu 17 grudnia 2014 r. koordynatorom Rządowego Programu w urzędach działających na podstawie § 2 uchwały nr 37 Rady Ministrów, przedstawione zostały założenia i terminy procesu planowania zadań/działania. Sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu za 2014 r. zostało sporządzone w terminie określonym w punkcie III, ppkt 1 załącznika do uchwały nr 37 Rady Ministrów, tj. do 30 maja 2015 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął to sprawozdanie 11 czerwca 2015 r. Międzyresortowy Zespół, zgodnie z § 2 zarządzenia nr 69, dokonał pomiaru realizacji celów

Rządowego Programu, tj. dokonano oceny Indeksu Percepcji Korupcji (IPK)⁴ dla Polski (miernik podstawowy celu głównego „ograniczenie korupcji w kraju” oraz przeprowadzono badanie opinii publicznej (miernik pomocniczy celu szczegółowego „wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych”).

Miernikiem pomocniczym celu głównego jest również uzyskanie pozytywnej oceny realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą (tj.: Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych⁵ oraz Najwyższa Izba Kontroli) – realizacja co najmniej 70% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania. Zgodnie z założeniami Rządowego Programu, ocena przez instytucję ewaluującą Rządowy Program ma być dokonana w 2016 r. W trakcie kontroli NIK zwróciła się do organizacji wchodzących w skład Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych z pytaniami dotyczącymi m. in. podjętych przygotowań do ewaluacji, która zgodnie z założeniami Programu, powinna zostać przeprowadzona w 2016 r. oraz zapewnienia dostępu do dokumentów potrzebnych do przeprowadzenia ewaluacji. Do dnia zakończenia kontroli, żadna z siedmiu organizacji wchodzących w skład Koalicji nie udzieliła odpowiedzi na zapytanie NIK.

W „Planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 – Część II Plan realizacji zadań stałych wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych” przewidziano, że do wydania oceny pozytywnej przyjmuje się zrealizowanie co najmniej 70% zaplanowanych przedsięwzięć w ramach każdego zadania. Mierniki realizacji zadań stałych to: opracowanie sprawozdania, przeprowadzenie analizy, uczestnictwo w szkoleniach, liczba zrealizowanych działań i sporządzenie wykazu. W zadaniu dotyczącym organizowania i prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów określono miernik „uczestnictwo w szkoleniach”. W zadaniu dotyczącym upowszechniania wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej określono miernik „liczbę działań”.

W MSW w działaniach: 2.3, 12.2, 14.4 *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów*, 15.3 oraz 15.6 przyjęte mierniki ich realizacji nie zawierają wartości liczbowych, co zdaniem NIK, znacząco utrudnia precyzyjne wyznaczenie procentowego stopnia zrealizowania miernika pomocniczego celu głównego, tj. realizacji co najmniej 70% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania.

Część mierników wprowadzonych do planów realizacji Programu przez CBA została sformułowana w sposób niedający możliwości stwierdzenia, czy cel zadania/działania został osiągnięty i w jakim stopniu. Przykładami takich mierników były:

- *liczba osób przeszkolonych w stosunku do liczby osób biorących czynny udział w procesie zarządzania ryzykiem oraz liczba prawidłowych oświadczeń majątkowych w stosunku do wszystkich złożonych (w planie zadań stałych zadanie 1 pkt 1 i zadanie 2 pkt 1) – tj. podanie wartości zrealizowanej bez ustalenia wartości wskaźnika określającego pełną realizację zadania;*

⁴ Wskaźnik przyjęty przez organizację Transparency International. IPK ukazuje percepcję korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym ekspertów zamieszkałych w ocenianym kraju. Każdy kraj oceniany jest w skali od 100 (największa przejrzystość) do 0 (największa korupcja).

⁵ W jej skład wchodzi: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego; Helsińska Fundacja Praw Człowieka; Fundacja Komunikacji Społecznej; Centrum Edukacji Obywatelskiej; Stowarzyszenie Szkoła Liderów; Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; Stowarzyszenie Normalne Państwo.

- liczba przedstawianych kierownictwu CBA analiz i informacji dotyczących dyscypliny służby i pracy i liczba opublikowanych materiałów w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów w środkach komunikacji elektronicznej (w planie zadań stałych zadanie 3 pkt 3 i zadanie 5), tj. określenie ilości wykonanych czynności bez podania pożądanej wartości odniesienia;
- zrealizowane/niezrealizowane (plan realizacji zadań CBA jako instytucji wiodącej, działanie 8.1 Przeprowadzenie analizy najczęstszych ryzyk korupcyjnych występujących w urzędach administracji publicznej i 13.1 Analiza istniejących struktur antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej), tj. niejednoznaczne określenie miernika składającego się z dwóch przeciwstawnych stanów.

W rozdziale II.1.1 Rządowego Programu pt. *Cele i mierniki* określono cel główny oraz cele szczegółowe, wyznaczając równocześnie procentowe mierniki realizacji celu głównego i celów szczegółowych. Postanowiono również, że mierniki procentowe mają zastosowanie w obrębie każdego zadania. Oznacza to, że również w planach realizacji działań przez CBA wskazane było ustalenie procentowego poziomu realizacji działania na tle wartości bazowej, uznanej za pełną jego realizację. Zastosowane przez CBA mierniki powodują, że każdy osiągnięty poziom realizacji celu może zostać uznany za zadowalający.

W Ministerstwie Sprawiedliwości część mierników wprowadzonych do planów została sformułowana w sposób nie dający możliwości stwierdzenia, czy cel zadania/działania został osiągnięty i w jakim stopniu. W planie zadań stałych Ministerstwa ustalono ogółem 19 mierników, z których 18 (94,7%) zostało sformułowanych jako *zrealizowanie/niezrealizowanie*. W planie realizacji zadań/działań Ministerstwa jako instytucji wiodącej ustalono ogółem 22 mierniki, z których 8 (36,4%) ustalono jako *zrealizowano/nie zrealizowano*, a jeden z mierników określono jako *czas realizacji wniosków*. Z kolei w planie realizacji przez Ministerstwo zadań/działań, w których szefem grupy roboczej jest Minister Spraw Wewnętrznych, sformułowano ogółem 42 mierniki i we wszystkich przypadkach zastosowano zapis *zrealizowanie/niezrealizowanie*. Określenie mierników osiągania celów w sposób wyżej opisany nie daje możliwości ustalenia faktycznego stopnia realizacji zakładanego działania. Należy mieć na uwadze, że w Rządowym Programie założono procentowe mierniki realizacji celów.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W planach realizacji zadań/działań sporządzonych w urzędach administracji rządowej wskazane jest stosowanie mierników, które jednoznacznie odzwierciedlają faktyczny stopień realizacji wdrażanych działań i pozwalają na ustalenie poziomu zaawansowania realizacji celów Rządowego Programu.

W przypadku zadań/działań, których realizacja została przewidziana na 2015 r. i lata następne, w urzędach nie sporządzano szczegółowych harmonogramów realizacji. Zgodnie z postanowieniami pkt II, C.11 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. dotyczącego standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶, w celu oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji zadań należy prowadzić nadzór nad ich wykonywaniem. Zdaniem NIK, aby zmniejszyć ryzyko niezrealizowania planów w przypadku realizacji zadań stałych oraz działań przewidzianych do wykonania w okresie dłuższym niż jeden

⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

rok, zasadne jest opracowanie wewnętrznych harmonogramów szczegółowo określających sposób realizacji zadań/działań i ramy czasowe ich realizacji. Tymczasem w MAiC do realizacji wieloletnich zadań stałych określonych w planach nie sporządzono szczegółowych wewnętrznych harmonogramów ich realizacji w podziale na poszczególne lata wdrażania zadania stałego. Nie był prowadzony również monitoring realizacji zadań stałych. Przyczyną późnego rozpoczęcia realizacji działań były zmiany organizacyjne w MAiC oraz konieczność wykonywania przez koordynatora podstawowych zadań, tj. wykonywanie obowiązków Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych oraz Administratora Bezpieczeństwa Informacji.

MSiT w harmonogramie realizacji zadania 16 *Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie* określiło tylko termin rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych działań. W związku z tym, w przypadku działań realizowanych w czasie dłuższym niż rok, brak było możliwości stwierdzenia, jakie elementy działania będą realizowane w poszczególnych latach. Zdaniem NIK, w przypadku zadań stałych oraz zadań/działań mających na celu wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji i działań realizowanych w ramach zadania 16 *Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie*, których realizacja rozłożona jest na okres dłuższy niż rok, celowym byłoby uszczegółowienie harmonogramów tak, aby planowane rezultaty zostały osiągnięte.

3.1.2. Grupy robocze

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu, zgodnie z § 2 pkt 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”, stanowiącego załącznik do uchwały nr 1/2014, powołał 44 grupy robocze i wskazał ich szefów. W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych wykonywał jednocześnie zadania Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu i szefa 11 grup roboczych. Zgodnie z pkt III załącznika do uchwały ws. Międzyresortowego Zespołu oraz § 2 regulaminu, do zadań Ministra jako Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, należało m. in. zatwierdzanie planów, harmonogramów, raportów, sprawozdań. Natomiast zgodnie z § 5 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, Minister, jako szef grupy roboczej, powinien m.in.: sporządzać i przedstawiać Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu plany i harmonogramy oraz wnioski i sprawozdania.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W sytuacji, gdy Minister pełni jednoosobowo funkcję zarówno Przewodniczącego Zespołu, jak i szefa grupy roboczej, zbieżność tych funkcji może powodować np. że zatwierdza dokumenty wytworzone przez Zespół, którym kieruje oraz sprawuje nadzór. Funkcja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu oraz szefa grupy roboczej w Ministerstwie nie powinna być sprawowana przez tę samą osobę. Właściwe wydaje się przekazanie kompetencji szefa grupy roboczej osobie innej, niż Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu.

Szefowie grup roboczych wywiązywali się z obowiązków określonych w § 5 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, tj.:

- koordynowali i realizowali zadania lub działania w ramach grupy roboczej,
- sporządzili plany realizacji zadań oraz przedłożyli je Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu;

- sporządzali okresowe sprawozdania z realizacji zadań/działań Rządowego Programu w terminie wyznaczonym przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu.

Realizowanych przez szefów grup roboczych prac, poza protokołami z posiedzeń Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu, na ogół odrębnie nie dokumentowano. Nie tworzono odrębnych mechanizmów przekazywania informacji odnośnie realizacji Rządowego Programu zarówno w obrębie urzędu, jak i z podmiotami zewnętrznymi. Dla przykładu przekazywanie informacji w MEN odbywało się za pomocą poczty elektronicznej, internetu oraz systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Biuro Kontroli i Audytu pozyskiwało potrzebne informacje i dokumenty w drodze bieżących kontaktów z komórkami organizacyjnymi MEN. Komunikowanie się z podmiotami zewnętrznymi odbywało się z wykorzystaniem poczty elektronicznej, systemu elektronicznej platformy usług administracji publicznej (e-PUAP) oraz w formie telefonicznej. Ponadto koordynator uczestniczył w organizowanych przez Wydział Analiz Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych spotkaniach koordynatorów Rządowego Programu, podczas których przekazywane były bieżące zagadnienia związane z realizacją Rządowego Programu.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych korespondencję z koordynatorami Rządowego Programu w innych resortach prowadzono z wykorzystaniem poczty elektronicznej; w ten sam sposób lub w formie telefonicznej prowadzono korespondencję i utrzymywano kontakty z koordynatorami Rządowego Programu w organach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Ponadto w sprawach dotyczących Rządowego Programu korespondencja z komórkami organizacyjnymi MSW, organami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz z kierownikami jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych prowadzona była w formie elektronicznej (e-Dok i e-PUAP) i papierowej. Miejszem publikacji informacji była też strona intranetowa MSW, zakładka pn. „Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcji/Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”.

Jednym z zadań przewidzianych w Rządowym Programie dla szefów grup roboczych jest opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym. Szef CBA, jako koordynujący pracą czterech grup roboczych wyjaśnił, że w trakcie spotkań roboczych członków grup ustalono, że kontakty między członkami będą prowadzone za pośrednictwem poczty elektronicznej, a kolejne spotkania będą odbywały się w przypadku konieczności podjęcia istotnych uzgodnień lub decyzji dotyczących realizacji zadań. Z notatek służbowych ze spotkań członków poszczególnych grup roboczych wynika, że w trakcie spotkań inauguracyjnych uzgodniono formę komunikowania się w okresach pomiędzy spotkaniami.

W Ministerstwie Sportu i Turystyki szef grupy roboczej nie opracował i nie zorganizował w ramach zadania 16 *Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie*, systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym, pomimo że w pkt III Rządowego Programu taki obowiązek został przewidziany dla szefa grupy roboczej. W związku z realizacją wniosku pokontrolnego dotyczącego zapewnienia opracowania i zorganizowania przez szefa grupy roboczej w Ministerstwie systemu wymiany informacji i współpracy, poinformowano, że zostaną podjęte

działania mające na celu utworzenie platformy krajowej zajmującej się zjawiskiem manipulowania zawodami sportowymi, zgodnie z postanowieniami Konwencji Rady Europy z dnia 18 września 2014 r.⁷ Platforma krajowa będzie pełniła rolę m.in. systemu wymiany informacji i współpracy z odpowiednimi organizacjami i organami na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

Ustalenie jedynie formy elektronicznej komunikowania się pomiędzy członkami grupy roboczej nie wyczerpuje w całości dyspozycji Rządowego Programu dotyczącej opracowania i zorganizowania systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi Rządowego Programu, a także środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym.

Międzyresortowy Zespół powołał 2 grudnia 2014 r. m.in. cztery grupy robocze dla realizacji zadań/działań Programu, w których jako realizator wiodący został wskazany Minister Sprawiedliwości. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, pełniąc funkcję szefa grup roboczych, po upływie ośmiu miesięcy od formalnego powołania grup wystąpiła do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z prośbą o zatwierdzenie proponowanych realizatorów współpracujących (członków grupy roboczej) w ramach trzech grup roboczych, tj.: grupy roboczej do realizacji działania 2.1.4 *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane*, grupy roboczej do realizacji zadania 18 *Opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości* oraz grupy roboczej do realizacji działania 12.1 pn. *Dokonanie przeglądu i implementacja zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prewencji i edukacji oraz przygotowanie i realizacja programu wdrażającego*. Równocześnie Podsekretarz Stanu poinformowała Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu, że w odniesieniu do działania 12.1 w części poświęconej rekomendacjom Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, powoływanie realizatorów współpracujących (członków grupy roboczej) nie jest uzasadnione. Rekomendacje OECD zostały wydane w 2013 r. po przeprowadzonym w Polsce przeglądzie, a sprawozdanie z ich wykonania należało złożyć w 2015 r. W czerwcu 2015 r., w wyniku współpracy z innymi resortami, Ministerstwo Sprawiedliwości sporządziło i przekazało do OECD sprawozdanie przedstawiające stan wdrożenia tych rekomendacji. Podsekretarz Stanu poinformowała Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu o braku konieczności powoływania realizatorów współpracujących (członków grup roboczych) do działań 19.1 *Dokonanie przeglądu implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prawnokarnym oraz ścigania* i 19.2 *Analiza zagranicznych rozwiązań prawnych w zakresie oceny możliwości zastosowania dobrych rozwiązań w prawie krajowym*, gdyż realizacja rekomendacji GRECO, wynikających z IV rundy ewaluacyjnej, polegała na opracowaniu szeregu zmian w ustawach

⁷ Wniosek dot. decyzji Rady w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania manipulacji zawodami sportowymi (COM/2015/084 final).

znajdujących się w kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości. Z uwagi na fakt, że projektowane rozwiązania podlegają konsultacjom i uzgodnieniom w trybie przewidzianym w Regulaminie pracy Rady Ministrów, nie ma potrzeby przeprowadzania dodatkowych dyskusji w ramach grupy roboczej. Również w zakresie pozostałych przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w ramach działania 19.2 na obecnym etapie nie zachodziła potrzeba powoływania realizatorów współpracujących (członków grupy roboczej). Przewodnicząca Międzyresortowego Zespołu poinformowała Ministra Sprawiedliwości, że akceptuje przedstawione propozycje dotyczące konstituowania grup roboczych.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

Istotą funkcjonowania grupy roboczej jest wspólna realizacja zadań/działań przez realizatorów współpracujących (członków grupy) pod kierownictwem realizatora wiodącego (szefa grupy). Szefowie niektórych grup roboczych nie powołali członków. Funkcjonowanie grup roboczych, w skład których wchodzi wyłącznie szef grupy roboczej – wydaje się niecelowe. Wskazane jest przeanalizowanie zasadności funkcjonowania powołanych do realizacji zadań/działań określonych w Rządowym Programie grup roboczych, w których szefowie nie powoływali członków grupy.

3.1.3. Koordynatorzy

W urzędach administracji rządowej, w których nie było stanowiska ds. realizacji zadań w zakresie antykorupcji, wywiązano się z obowiązku określonego w pkt III Rządowego Programu i utworzono stanowisko koordynujące realizację Programu. W kontrolowanych urzędach zrobiono to w terminie określonym w ww. uchwale, tj. w okresie sześciu tygodni od dnia uchwalenia Rządowego Programu, z wyjątkiem: MEN (4-tygodniowe opóźnienie), MS (27-tygodniowe opóźnienie) i MAiC (2,5-tygodniowe opóźnienie).

Do zadań koordynatorów, zgodnie z pkt III Rządowego Programu, należało opracowanie planów w zakresie przeciwdziałania korupcji, zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania poszczególnych zadań/działań. Zgodnie z harmonogramem przyjmowania planów realizacji zadań/działań Rządowego Programu, prace nad opracowaniem tych planów powinny się rozpocząć po sześciu tygodniach od wejścia w życie Rządowego Programu. Na opracowanie planów w Ministerstwach przewidziano 14 tygodni oraz dodatkowo cztery tygodnie na przyjęcie i przekazanie planów przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu. Opracowane w Ministerstwach plany winny być przedłożone szefowi właściwej grupy roboczej w terminie 14 tygodni od powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Harmonogram przyjmowania planów realizacji działań/zadań przedstawiono na diagramie nr 1. Międzyresortowy Zespół został utworzony w dniu 22 października 2014 r. (zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów).

W regulaminie pracy Międzyresortowego Zespołu, stanowiącym załącznik do uchwały nr 1/2014⁸ ustalono, że: sporządzenie planów i harmonogramów realizacji zadań/działań dla grup roboczych i ich przedłożenie Przewodniczącemu Zespołu winno nastąpić w terminie 18 tygodni od powołania Zespołu; plany realizacji zadań stałych w ministerstwach i urzędach centralnych oraz plany realizacji zadań Programu dedykowanych wszystkim ministerstwom i urzędom centralnym winny zostać sporządzone w terminie określonym w Programie.

Diagram nr 1

Harmonogram przyjmowania planów realizacji działań/zadań określony w Rządowym Programie

Czynności	Czas trwania	24 tygodnie					
		pierwszy m-c	drugi m-c	trzeci m-c	czwarty m-c	piąty m-c	szósty m-c
		4	4	4	4	4	4
Powołanie koordynatorów	6 tygodni						
Powołanie zespołu ds. realizacji Programu	6 tygodni						
Opracowanie planu (-ów) realizacji działań przez koordynatorów w urzędach podległych/nadzorowanych	8 tygodni						
Opracowanie planu (-ów) realizacji działań przez koordynatorów w ministerstwach	14 tygodni						
Opracowanie planu (-ów) realizacji działań przez koordynatorów w urzędach centralnych niebędących organem podległym/nadzorowanym przez ministra	10 tygodni						
Sporządzenie i przyjęcie planów i harmonogramów realizacji zadań oraz przekazanie ich przewodniczącemu zespołu ds. realizacji Programu. Plany przedstawione przez koordynatorów w urzędach centralnych niebędących organem podległym/nadzorowanym przez ministra mogą być wcześniej przyjmowane i przekazywane przewodniczącemu	minimum 4 tygodnie						

Źródło: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.

⁸ Uchwała Nr 1/2014 Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” (niepublikowana).

Spośród objętych kontrolą urzędów administracji rządowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych spełniło wymagania w zakresie przygotowania do realizacji zadań/działań w ramach Rządowego Programu już w 2014 r. Plan realizacji zadań/działań pod nazwą *Program przeciwdziałania korupcji w resorcie spraw zagranicznych opracowany w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, zatwierdzony został przez Ministra w dniu 6 października 2014 r. Program ten obejmował działania (z wyszczególnieniem zadań stałych ministerstw), wykaz realizatorów odpowiedzialnych (współpracujących), terminy realizacji w poszczególnych latach, planowane rezultaty, mierniki, wartości oczekiwane i koszty wykonania. Program ten został wdrożony i stan jego realizacji był podstawą do sporządzenia sprawozdania z realizacji Rządowego Programu w MSZ za 2014 r. Ministerstwo wywiązało się z obowiązku opracowania planu realizacji zadań/działań, pomimo trudności w uzgodnieniu planu przed powołaniem Międzyresortowego Zespołu.

Z obowiązku opracowania planu realizacji zadań/działań po wejściu w życie Rządowego Programu wywiązało się również MSW. Opracowano plan realizacji zadań na lata 2014–2019 zawierający wszystkie elementy określone w Rządowym Programie, tj. część I „Plan realizacji zadań/działań wskazanych w celu szczegółowym Programu – wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych – legislacja oraz zarządcze – organizacyjne”, część II „Plan realizacji zadań stałych wynikających z Programu” oraz część III „Plan realizacji przedsięwzięć dla działania 2.1.5”, dla którego Ministerstwo było jedynym realizatorem. Plan przekazano Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu do zatwierdzenia w lutym 2015 r.

Po powołaniu Międzyresortowego Zespołu i grup roboczych, koordynatorzy w urzędach sporządzili plany realizacji zadań stałych i zadań/działań Rządowego Programu, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu oraz zawierające wymagane w tym załączniku informacje. Plany te zostały zaakceptowane przez Międzyresortowy Zespół.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

Pięćmiesięczne opóźnienie w powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu, odpowiedzialnego za wdrażanie Rządowego Programu, spowodowało niedotrzymanie terminów zatwierdzenia planów realizacji zadań/działań oraz spełnienie przez urzędy zobowiązane do wdrażania Programu wymagań w zakresie przygotowania do realizacji Rządowego Programu dopiero w pierwszej połowie 2015 r.

Niepodjęcie przez większość urzędów opracowania planów realizacji zadań/działań w terminie wyznaczonym bezpośrednio w Rządowym Programie nie oznacza, że w 2014 r. zadania/działania nie były realizowane. Zadania realizowano w zakresie, jaki wynikał z procedur opracowanych i obowiązujących w urzędach przed wejściem w życie Rządowego Programu a koordynatorzy umieścili te zadania w planach opracowywanych w I połowie 2015 r.

W MSZ w 2015 r. nie dokonywano aktualizacji planu realizacji Rządowego Programu, mimo że dokonywano zmian zadań stałych. Koordynator Programu był zobowiązany do dokonywania zmian w Planie zgodnie z pkt III ppkt 1a Rządowego Programu, w trybie przewidzianym w § 7 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu oraz zgodnie z procedurą zmiany planów realizacji zadań/działań Rządowego Programu zatwierdzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

Późne utworzenie Międzyresortowego Zespołu uniemożliwiło przeprowadzenie w terminie procedury planistycznej realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie. W konsekwencji instytucje zobowiązane do realizacji Programu rozpoczęły wykonywanie zadań lub działań przed zatwierdzeniem planów przez Międzyresortowy Zespół.

Koordinatorzy do spraw wdrażania Rządowego Programu w urzędach oraz szefowie grup roboczych wywiązali się z obowiązku określonego w pkt III ppkt 1 Programu poprzez opracowanie sprawozdań z realizacji zadań/działania Rządowego Programu. Wszystkie objęte kontrolą urzędy przekazały Przewodniczącej Międzyresortowego Zespołu sprawozdania z realizacji zadań/działania za 2014 r. W MSZ sprawozdanie za 2014 r. zostało opracowane i przekazane szefowi grupy roboczej 20 dni po terminie, w którym, zgodnie z § 5 pkt 6 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, szef grupy roboczej był zobowiązany sporządzić okresowe sprawozdanie z realizacji zadań i działań (zgodnie z załącznikiem nr 2 do regulaminu) oraz przedstawić je przewodniczącemu. Sprawozdanie za I półrocze 2015 r. zostało opracowane i przekazane 40 dni po terminie wyznaczonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Opóźnienie w przygotowaniu i przekazaniu do MSW ww. sprawozdań wynikało z ograniczonych zasobów kadrowych. Sprawozdanie dotyczące 2015 r., dla którego termin złożenia wyznaczono na 5 lutego 2016 r., zostało przekazane do MSWiA 3 lutego 2016 r.

3.2 Realizacja zadań i działań Rządowego Programu

3.2.1. Zadania stałe

Zgodnie z ppkt *Zadania do realizacji w ramach poziomów I-III, pkt III Rządowego Programu*, do obowiązków Koordynatora, tj. stanowiska koordynującego realizację Programu w urzędzie, należała realizacja następujących zadań stałych w ramach ministerstw i urzędów centralnych:

1. *Cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdawanie przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego.*
2. *Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb oraz okresowe aktualizowanie wykazu.*
3. *Opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz sukcesywne jego doskonalenie.*
4. *Analizowanie informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu.*
5. *Organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów.*
6. *Upowszechnianie wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (np. strony intranetowe i internetowe ministerstw/urzędów centralnych).*
7. *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych.*

W urzędach objętych kontrolą NIK wywiązywano się z obowiązku realizacji zadań stałych określonych w Rządowym Programie. W MS zadanie stałe 6 oraz w UZP zadanie stałe 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych* zaplanowano do realizacji począwszy od 2016 r.

Analiza planu realizacji zadań/działań opracowanego w CBA wykazała, że nie ujęto w nim do realizacji dwóch zadań stałych, zdefiniowanych w Rządowym Programie, tj.:

- *cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdawanie przedmiotowej kwestii kierownikowi urzędu;*
- *opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb, oraz okresowe aktualizowanie wykazu.*

Przyczyną była tożsamość tych działań z innymi działaniami określonymi w planie, w szczególności z zadaniem 17.2 *Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, wraz z rekomendacjami*, które zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem prac zostanie rozpoczęte w 2016 r. Szef CBA stwierdził, że fakt, iż dla działania 17.2 podmiotem wiodącym jest CBA, a formą jego realizacji jest grupa robocza, nie stoi na przeszkodzie uznaniu podobieństw i analogii pomiędzy nim a zadaniem stałym cyklicznego opracowywania diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych. Odnosząc się do drugiego z pominiętych zadań stałych, tj. opracowania wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją Szef CBA wyjaśnił, że z uwagi na charakter ustawowych zadań CBA oraz jednolitą strukturę i organizację Biura opartą na siatce 17 stanowisk służbowych, nie podjęto decyzji o realizacji tego zadania w formie zaproponowanej w Programie. Dalej wyjaśniający zauważa, że wszyscy funkcjonariusze i pracownicy służby specjalnej, podstawowej dla procesu przeciwdziałania, rozpoznawania i ścigania przestępstw korupcyjnych, mogą być z uwagi na podejmowane działania służbowe, adresatami prób nacisku czy też niezgodnego z prawem wpływu. Mając na uwadze powyższe zagrożenia, w ustawie o CBA i aktach wykonawczych przewidziano taki system rekrutacji i funkcjonowania w służbie, który miał i faktycznie zapobiega wszelkim niepożądanym, z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych, sytuacjom. NIK nie może przyjąć argumentacji Szefa CBA, że w urzędzie nie ma potrzeby opracowywania wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, ponieważ system rekrutacji funkcjonariuszy eliminuje jednostki podatne na wpływy. Należy zauważyć, że przedmiotowy wykaz odnosi się do stanowisk pracy narażonych na wpływy korupcyjne, a nie osób zajmujących te stanowiska.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W Programie sformułowano zamknięty katalog obligatoryjnych zadań stałych, do realizacji których zostali zobligowani koordynatorzy wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji Programu. W regulaminie prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Programu, wprowadzono obowiązek opracowania planu realizacji zadań stałych w ramach urzędu. Z powyższego wynika, że również na CBA ciążył obowiązek opracowania planu realizacji zadań stałych, z uwzględnieniem pełnego katalogu zadań, określonych w Rządowym Programie.

W MAiC w 2015 r. zrealizowano zadania ujęte w planie do wykonania na ten rok z wyjątkiem zadań stałych 2 *Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb oraz okresowe aktualizowanie wykazu* i 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych*. W przypadku pozostałych zadań, których rozpoczęcie zgodnie z planem ustalono na 2015 r., a zakończenie na 2019 r., w Ministerstwie zaczęto wdrażanie zadań dopiero pod koniec 2015 r. Nie był prowadzony monitoring realizacji zadań stałych. W związku z rozpoczęciem realizacji większości zadań przewidzianych Programem w drugiej połowie 2015 r., czynności w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji zadań w systemie kwartalnym zaplanowano na pierwszy kwartał 2016 r. Przyczyną późnego rozpoczęcia realizacji działań były zmiany organizacyjne w MAiC oraz konieczność wykonywania podstawowych zadań, tj. wykonywanie obowiązków Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych oraz Administratora Bezpieczeństwa Informacji.

W MSP realizowane były zadania stałe objęte planem. W ramach zadania stałego 3 *Opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz sukcesywne jego doskonalenie* wprowadzony został System Zarządzania Jakością ISO 9001⁹. Wprowadzone zostały procedury, normy zarządzania i wymagania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. W związku z realizacją zadania stałego 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych* w Ministerstwie sporządzono *Wykaz aktów prawnych charakterystycznych dla specyfiki działania Ministerstwa, które z racji przedmiotu regulacji mogą powodować zagrożenia wystąpienia działań korupcyjnych*. Zawarte w wykazie akty prawne i akty wewnętrzne powinny być przeanalizowane i ocenione pod kątem wprowadzenia ewentualnych nowelizacji wzmacniających zachowania antykorupcyjne, zgodnie z wymaganiami dla wdrożenia systemu zarządzania jakością w zakresie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (pkt 3. „Podstawowe wymagania prawne”). Nie udokumentowano jednak przeprowadzenia analiz lub ocen aktów prawnych i aktów normatywnych wewnętrznych lub zewnętrznych pod względem antykorupcyjnym.

W ramach zadania stałego 1 *Cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdawanie przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego, ryzyka korupcyjne zawarte w Rejestrze ryzyk korupcyjnych odnoszą się wyłącznie do pięciu procesów realizowanych w MSP, objętych Systemem Zarządzania Jakością i Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym*. Rejestr ryzyk korupcyjnych nie objął więc wszystkich zadań i celów realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne MSP, choć podstawą budowania tego rejestru/listy w arkuszu analizy ryzyka są cele i zadania szczegółowe poszczególnych komórek organizacyjnych. Odnosi się to także do zbiorczego Rejestru/listy ryzyk korupcyjnych. Zgodnie bowiem z § 8 ust. 1 Instrukcji zarządzania ryzykiem w MSP, identyfikacja ryzyka w Ministerstwie, w tym ryzyka korupcyjnego,

⁹ System zarządzania jakością według normy ISO 9001 jest narzędziem umożliwiającym każdej organizacji podnoszenie poziomu jakości świadczonych usług, poprzez doskonalenie metod i sposobów działania. Wymagania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym stanowią zestaw kryteriów, których spełnienie ma zwiększyć zaufanie do funkcjonowania organizacji, której działalność oceniana jest w aspekcie rzetelności i bezstronności podejmowanych przez nią decyzji, jak i sposobu wykorzystywania środków oddanych do dyspozycji tej organizacji.

polega zatem na ustaleniu możliwego do wystąpienia ryzyka zagrażającego realizacji celów i zadań, w szczególności zamieszczonych w planie działalności dla działu Skarb Państwa na rok następny. Zatem nie powinno się rozdzielać zarządzania ryzykiem korupcyjnym na poziomie komórek organizacyjnych od zarządzania ryzykiem korupcyjnym na poziomie procesów objętych systemem zarządzania. Procesy te realizują bowiem podstawowe cele i zadania Ministerstwa, z tym, że nie wszystkie, i nie można wykluczyć potencjalnych ryzyk korupcyjnych także na poziomie innych komórek organizacyjnych, niż te, które realizują pięć największych procesów. Kierownictwo MSP planuje rozszerzenie systemu na kolejne obszary.

W ramach zadania stałego 2 *Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego – w zależności od potrzeb oraz okresowe aktualizowanie wykazu*, Biuro Kontroli MSP, na podstawie wskazań dokonanych przez większość komórek organizacyjnych MSP, sporządziło *Wykaz grup stanowisk w Ministerstwie i Prokuraturii Generalnej SP narażonych na zagrożenia korupcyjne*. Wykaz objął stanowiska o średnim i wysokim stopniu zagrożeń korupcyjnych. Został on uzupełniony o 14 stanowisk w Departamencie Przekształceń Własnościowych i Prywatyzacji, na podstawie zgłoszenia Dyrektora tego Departamentu. W Wykazie nie ujęto stanowisk narażonych na zagrożenia korupcyjne w Biurze Kontroli, pomimo iż zidentyfikowano ryzyka korupcyjne właściwe dla tej komórki organizacyjnej.

W zakresie zadania stałego 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych*, Biuro Kontroli MSP przygotowało *Wykaz aktów prawnych charakterystycznych dla specyfiki działania Ministerstwa, które z racji przedmiotu regulacji mogą powodować zagrożenia wystąpienia działań korupcyjnych*. Zawierał on 12 aktów prawnych powszechnie obowiązujących i siedem zarządzeń wewnętrznych MSP. Dokumentacja nie zawierała jednak analiz lub ocen aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym oraz regulacji wewnętrznych, mimo wymogu dokumentowania dokonywania ocen pod względem zagrożeń korupcyjnych. Nie zostały zatem spełnione (mimo wdrożenia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym), podstawowe wymagania prawne Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym związane z jakością prawa, dotyczące wszystkich aktów prawnych mających zasadnicze znaczenie dla ograniczania zachowań korupcyjnych w obszarach szczególnie narażonych na takie zachowania.

W MSZ realizowano zadania stałe zgodnie z przyjętym planem. W 2015 r. nie w pełni zrealizowano zadanie 5 *Organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*. Nie przeprowadzono szkoleń – warsztatów z zakresu przeciwdziałania korupcji, etyki zawodowej i zapobiegania konfliktowi interesów dostosowanych do specyfiki zadań i ryzyk konkretnej placówki zagranicznej – dla jej pracowników i kierowników. Wyjaśniono, że ograniczone zasoby osobowe nie pozwoliły przeprowadzić większej liczby warsztatów dla pracowników i kierowników komórek organizacyjnych, natomiast w zakresie warsztatów dla pracowników i kierowników placówek zagranicznych – w celu racjonalizacji ponoszonych kosztów przyjęto, że zadanie będzie realizowane przy okazji innych służbowych wyjazdów zagranicznych.

W MSZ w ramach Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001, w związku z realizacją zadania 3 *Opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz sukcesywne jego doskonalenie*, dokonano w 2015 r. okresowego (corocznego) przeglądu

procedur oraz analiz ryzyka korupcyjnego i reakcji na ryzyka korupcyjne w procesach objętych Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Również w MSW działania dotyczące oceny ryzyka prowadzone były w związku z wymaganiami Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz procedury systemu zarządzania jakością pn. „Zarządzanie ryzykiem”.

W MSP, MSW i MSZ wdrażano jednocześnie System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i w jego ramach realizowano zadania wynikające z Rządowego Programu. We wdrożonym Systemie Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w ramach ISO 9001 stosowane były procedury postępowania dostępne dla pracowników, monitorowane były procesy pod kątem wystąpienia w nich zagrożeń korupcyjnych oraz analizowane były ryzyka wystąpienia działania korupcyjnego, w tym sporządzane były wykazy stanowisk narażonych na korupcję. W pozostałych urzędach, w których nie wdrażano Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, zadania stałe wdrażane były według własnych ustalonych w urzędzie sposobów realizacji. Wprowadzane były rozwiązania o charakterze proceduralnym, np. decyzje¹⁰ i wytyczne¹¹. Dokumenty te nie stanowiły zbioru powiązanych ze sobą zasad, przeciwnie niż w przypadku procedur stosowanych w ramach Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W urzędach, w których wdrożony został System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym opracowane były procedury postępowania, według których identyfikowane były potencjalne zagrożenia korupcyjne. Opracowanie jednolitego sposobu postępowania we wszystkich urzędach w zakresie realizacji zadań stałych według wspólnej wizji umożliwi w jednoznaczny i przejrzysty sposób poszukiwanie oraz analizowanie wszelkich możliwych zagrożeń korupcyjnych i prewencję antykorupcyjną.

W Rządowym Programie ujęto do realizacji zadanie stałe 1 dotyczące cyklicznego opracowywania diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cyklicznego, rocznego sprawozdawania przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego. Urzędy dokonywały analizy ryzyk korupcyjnych i sprawozdań w przedmiotowej kwestii w sposób i w terminach wynikających z procedur zarządzania ryzykiem, zgodnie z przyjętymi zasadami funkcjonującymi w systemie kontroli zarządczej. Art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² ustanawia obowiązek zapewnienia przez kierownika urzędu skutecznej kontroli zarządczej, która „stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”.

W MEN zadania i działania Rządowego Programu realizowane były w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej, na podstawie artykułów 68–71 ustawy o finansach publicznych oraz „Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”, stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Raportowano kierownictwu urzędu o ryzyku zagrożenia korupcją, zgodnie z przyjętymi zasadami w systemie kontroli zarządczej. Dla zapewnienia właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej, w Regulaminie organizacyjnym

¹⁰ Decyzja Nr 232/MON regulująca procedurę opracowywania aktów wewnątrzresortowych.

¹¹ W MEN sporządzono dokument regulujący wymagania etyczne „Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej”.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

MEN wprowadzono zapisy określające kompetencje na każdym szczeblu zarządzania (dyrektorzy komórek organizacyjnych § 12 ust. 2, zastępcy dyrektorów § 12 ust. 7, naczelnicy wydziałów § 13 ust. 4, pracownicy § 13 ust. 7). Na wymienionych szczeblach wykonywane były zadania związane z zarządzaniem ryzykiem. Ryzyka korupcyjne były przedmiotem analizy w MEN na wszystkich szczeblach zarządzania, a raportowanie o nich odbywało się zgodnie z przyjętym systemem kontroli zarządczej. W kontrolowanym okresie nie sporządzano odrębnej diagnozy w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych w MEN (występujących czy potencjalnych). Cykliczne opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych; cykliczne, roczne sprawozdawanie przedmiotowej kwestii ministrowi/kierownikowi urzędu centralnego zostało przewidziane do wykonania w zadaniu stałym 1.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W Rządowym Programie przyjęto do realizacji zadania stałe, w ramach których podejmowane czynności często pokrywały się z czynnościami wykonywanymi w urzędach w ramach procedur zarządzania ryzykiem określonych w kontroli zarządczej. Wskazane jest dokonanie analizy zasadności zadań stałych przewidzianych do realizacji w Rządowym Programie, aby w ramach Programu nie powielać czynności, które są wykonywane przez urzędy w związku z obowiązującymi przepisami prawa, np. w zakresie kontroli zarządczej.

W Rządowym Programie sformułowano zadanie stałe 7 *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych*. Chociaż urzędy ujęły w planach realizacji zadań stałych Rządowego Programu zadanie, to jednak nie wszystkie je realizowały. Uzasadniano to brakiem metodologii oceny projektów aktów prawnych, która miała zostać opracowana przez CBA i inne urzędy wyznaczone przez podmiot wiodący do wykonania tego zadania. W następujących urzędach realizowano zadanie stałe 7 według określonych w urzędzie procedur wewnętrznych, tj.:

- w MAiC w ramach ww. zadania sporządzony został projekt nowelizacji zarządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw w resorcie administracji i cyfryzacji w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych;
- w MON dokonywano oceny aktów prawnych w terminach i na zasadach zgodnych z regulacjami wewnętrznymi już funkcjonującymi w resorcie. W MSP analiza 12 aktów prawnych i siedmiu zarządzeń wewnętrznych resortu prowadzona była według procedury „Nadzór nad dokumentami i zapisami” określonej w Księdze Jakości we wdrożonym w resorcie Systemie Zarządzania Jakością;
- w MSW zadanie to zrealizowano przez wprowadzenie zasady procedowania aktów normatywnych w Ministerstwie (zarządzenie nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2012 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw opracowywanych i procedowanych w resorcie spraw wewnętrznych¹³),

¹³ Dz. Urz. MSW poz. 76.

a w przypadku opiniowanych przez Ministerstwo zewnętrznych projektów aktów prawnych, przekazanych do MSW w toku uzgodnień międzyresortowych, całościowej analizy projektu oraz oceny skutków regulacji;

- w MSZ zadanie było realizowane w sposób określony w zarządzeniu nr 28 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie systemu zarządzania jakością i systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych¹⁴ oraz w Planie resortowym z dnia 6 października 2014 r.;
- w UZP zaplanowano realizację tego zadania począwszy od 2016 r.;
- w KPRM, MZ, CBA dokonywano oceny projektów aktów prawnych pod kątem ewentualnych zagrożeń korupcyjnych na poszczególnych etapach prac legislacyjnych.

W MS, MEN i MSiT nie opiniowano projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji prawnych pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych. Jak wyjaśniano, spowodowane to było brakiem opracowania przez CBA mechanizmów oceny projektów aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym w ramach działania 1.1 *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych oraz zaprojektowanie i wprowadzenie stosownych zmian prawnych umożliwiających stosowanie tego mechanizmu, np. zobowiązanie do dołączania do projektów aktów prawnych oceny wpływu aktu na potencjalne możliwości wystąpienia korupcji oraz zapewnienie udziału organizacji pozarządowych w ich ocenie.*

W CBA metodyka oceny projektów aktów prawnych pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych była na koniec 2015 r. w trakcie opracowywania, w ramach realizacji działania 1.1. Rządowego Programu. Nie zrealizowano tego działania w planowanym terminie i kontynuację tego działania zaplanowano wprawdzie na 2016 r., jednak w 2015 r. w ramach tego działania zorganizowano warsztaty poświęcone metodyce oceny projektów aktów prawnych pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych, opracowano katalog zagrożeń z podziałem na etapy zidentyfikowane dla procesu legislacyjnego oraz projekt koncepcji zabezpieczenia antykorupcyjnego.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

Wypracowanie metodologii (mechanizmu) opiniowania aktów prawnych pod kątem zagrożeń korupcyjnych w ramach działania 1.1 *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych oraz zaprojektowanie i wprowadzenie stosownych zmian prawnych umożliwiających stosowanie tego mechanizmu, np. zobowiązanie do dołączania do projektów aktów prawnych oceny wpływu aktu na potencjalne możliwości wystąpienia korupcji oraz zapewnienie udziału organizacji pozarządowych w ich ocenie i upowszechnienie tej metodologii przyczyni się do realizacji zadania 7* *Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych we wszystkich urzędach. Powinno to nastąpić w jednakowy i sformalizowany sposób.*

¹⁴ Dz. Urz. MSZ poz. 28.

Plany realizacji zadań stałych zostały opracowane zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do uchwały nr 1/2014 Międzyresortowego Zespołu i zawierały wszystkie wymagane informacje określone w załączniku, tj. miernik, planowany sposób wykonania, termin rozpoczęcia i termin zakończenia zadania, forma zakończenia, realizatorzy, ocena ryzyka wykonania, ewentualne szacunkowe koszty. W harmonogramach planu realizacji zadań stałych określonych w Rządowym Programie został określony w większości przypadków tylko termin rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych czynności w ramach zadania – często kilkuletni.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W przypadku zadań realizowanych w perspektywie czasowej dłuższej niż rok, NIK stwierdza brak możliwości monitorowania realizacji zadania oraz przyjętych mierników. W związku z powyższym wskazane jest uszczegółowienie harmonogramów realizacji zadań, poprzez określenie konkretnych terminów realizacji prac w ramach poszczególnych zadań, oraz doprecyzowanie przyjętych mierników, aby była możliwość przeprowadzenia ewaluacji Rządowego Programu w 2016 r. przez instytucje do tego zobowiązane.

3.2.2. Zadania i działania Rządowego Programu dotyczące wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji

W ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 w urzędach objętych kontrolą NIK, realizowane były zadania I celu *Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* (w załączniku nr 2 do informacji przedstawione zostały zadania, działania i realizatorzy Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019). I tak:

- w KPRM realizowano wszystkie zaplanowane na 2015 r. działania z I celu Rządowego Programu, dla których KPRM jest realizatorem wiodącym, tj. działanie 2.1.1 *Opracowanie analiz wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeb uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w kwestiach dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*, 2.1.3 *Opracowanie analiz wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze lobbingu*, 9.3 *Objęcie kontroli wewnętrznej nadzorem w zakresie stosowania standardów kontroli, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku audytu wewnętrznego*, 10.2 *Przedstawianie podmiotowi prywatyzującemu/realizującemu znaczące przetargi, informacji na temat zagrożeń występujących w tych procesach/przetargach (program „osłony antykorupcyjnej”)*, jak i współpracującym, tj. zadanie 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...)*, 1.3 *Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK*, 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi*. Ponadto, w Kancelarii podjęto także prace w zakresie działań, których termin realizacji został określony na 2015 r. i lata następne;
- w CBA w planie realizacji zadań/działań I celu Programu ujęto 11 działań wieloletnich obejmujących okres objęty kontrolą. Podjęto realizację wszystkich zaplanowanych działań, lecz w działaniach 8.1 *Przeprowadzenie analizy najczęstszych ryzyk korupcyjnych występujących*

w urzędach administracji publicznej i 13.1 *Analiza istniejących struktur antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej* nie wysłano ankiety do wytypowanych urzędów, pomimo zaplanowania tego na 2015 r. Ponadto w działaniu 15.6 *Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych* wstrzymano organizowanie kampanii medialnej o tematyce antykorupcyjnej ze względu na brak środków finansowych. Monitorowanie stopnia realizacji zadań/działań Programu było prowadzone poprzez sprawozdawczość tygodniową i kwartalną. Ponieważ nie zrealizowano w pełni działań 15.6, 8.1. i 13.1. w zakresie planowanym na 2015 r., zasadne jest wprowadzenie korekty harmonogramu realizacji ww. działań;

- w MAiC w 2015 r., zgodnie z przyjętym planem, w części zrealizowano działanie 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...)*, tj. sporządzono wykaz przepisów prawnych dotyczących obszaru działania resortu AiC oraz zainicjowano wdrażanie dwóch wniosków de lege ferenda w ramach działania 1.3 *Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK*. Ponadto w Ministerstwie kontynuowano realizację działań 6.3 *Wprowadzenie zmian legislacyjnych adekwatnie do wniosków i propozycji wynikających z przeprowadzonych w innych urzędach diagnoz*, 6.4 *Współdziałanie z podmiotami zobowiązanymi do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w celu zapewnienia jawności i transparentności działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne*, 6.5 *Edukacja społeczna na temat prawa do informacji publicznej* oraz 12.2. *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji*. W ramach działania 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji*. Ministerstwo nie otrzymało rekomendacji wynikających z przeprowadzonych analiz w innych urzędach, natomiast przedstawiciele MAiC uczestniczyli w konferencji *Polska polityka antykorupcyjna a wymogi Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*. W 2015 r. w Ministerstwie nie rozpoczęto wdrażania pięciu działań¹⁵ zaplanowanych do realizacji na kolejne lata. W związku z przekształceniem dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i utworzeniem od 16 listopada 2015 r. Ministerstwa Cyfryzacji, zmieniła się struktura organizacyjna ministerstwa, gdyż komórki organizacyjne obsługujące sprawy działów administracja publiczna, łączność i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, a także pracownicy obsługujący sprawy tych działów,

¹⁵ Zadanie 5 *Przegląd i wzmocnienie standardów etycznego postępowania funkcjonariuszy publicznych*, zadanie 14 *Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne, w tym w zakresie etyki zawodowej oraz zapobieganiu konfliktowi interesów*, działanie 14.4 *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych*, działanie 15.3 *Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń*, działanie 15.6 *Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu z wykorzystaniem mediów społecznościowych*.

- przeszli do MSWiA. Zdaniem NIK, należy podjąć czynności zapewniające dalszą realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 w Ministerstwie Cyfryzacji;
- w MEN działania 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...)*, 1.3 *Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK*, 12.2 *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji*, 15.1 *Realizacja edukacji antykorupcyjnej zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego*, 15.3 *Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń*, realizowane były w 2015 r. we właściwy sposób. Dokonano przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżenia ryzyka wystąpienia korupcji, opracowano i wdrożono mechanizm wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, realizowano edukację antykorupcyjną. Upowszechniano materiały dydaktyczne i informacyjne wspomagające nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji. W organizowanych konferencjach dla dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów była poruszana tematyka antykorupcyjna. Działanie 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* nie było realizowane, gdyż do MEN nie skierowano rekomendacji. W ramach działania 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji MEN* nie organizowało akcji informacyjnych ani szkoleniowych, które wynikałyby z otrzymanych rekomendacji i stanowiłyby podstawę do realizacji takich działań. Natomiast koordynator uczestniczył w warsztatach organizowanych przez CBA;
 - w MON prawidłowo realizowano zadania ujęte w planie realizacji Rządowego Programu. Zakończono realizację działania 12.2 *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji* i 15.3. Nie rozpoczęto realizacji zadania 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* i 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji*, ponieważ nie było rekomendacji przekazanych przez urzędy centralne i ministerstwa do MON. NIK wystąpiła o wprowadzenie zmiany do planu realizacji zadań Rządowego Programu odnośnie rozpoczęcia realizacji zadania 2.2 i 2.3. od 2016 r.;
 - w MS spośród 10 zaplanowanych do realizacji zadań podjęto realizację ośmiu, tj. 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...)*, 1.3 *Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK*, 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej*

i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji (w części dotyczącej organizacji konferencji), 12.1.1 Przygotowanie raportu dotyczącego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji, innych ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych oraz zaleceń instytucji monitorujących ich wdrażanie, 12.1.2 Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie (w części dotyczącej przygotowania raportu w sprawie wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji, innych ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych oraz zaleceń instytucji monitorujących ich wdrażanie), 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, 14.4 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów, 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń. W działaniu 12.1.2 Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie ujętym w Planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu nie dokonano pogłębionej analizy rekomendacji przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego oraz nie rozpoczęto w 2015 r. realizacji zaplanowanego od listopada 2015 r. do listopada 2016 r. opracowania i przeprowadzenia procesu legislacyjnego w sprawie projektu ustawy zmierzającej do poprawy efektywności systemu odpowiedzialności prawnej osób prawnych w Polsce. Nie rozpoczęto również realizacji w 2015 r. działania 2.1.4 Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane polegającego na analizie przepisów krajowych obowiązujących w obszarze immunitetów, której zakończenie przewidziano w 2016 r. W ramach działania 2.2 Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi w 2015 r. czynności nie podejmowano z uwagi na brak realizacji działania 2.1.4. Ponadto do MS nie wpłynęły rekomendacje od innych ministerstw wynikające z analiz, w związku z tym nie podejmowano czynności przewidzianych w ramach działania 2.3. MS zorganizowało w Sejmie konferencję nt. Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów w świetle IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO);

- w MSP w 2015 r. prawidłowo realizowano, zgodnie z przyjętymi założeniami, działania: 1.2 Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...), 1.3 Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków *de lege ferenda* zgłaszanych przez NIK, 3.2 Zapewnienie konsultacji z udziałem ekspertów rządowych, samorządowych, naukowych i pozarządowych na temat zagrożeń korupcyjnych w sferze zamówień publicznych, gospodarowania środkami publicznymi i prywatyzacji, 3.3 Uwzględnienie wyników bieżącej analizy i konsultacji w projektowanych zmianach prawnych ustaw (Prawo zamówień

publicznych, ustawa o finansach publicznych, o komercjalizacji i prywatyzacji itp.) i aktów wykonawczych, 10.1 Opracowanie mechanizmu i zasad monitorowania procesów prywatyzacyjnych, 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, 14.4 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów, 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń, 15.5 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne ministerstwa/urzędy centralne, skierowanych do instytucji nadzorowanych niebędących podmiotami państwowymi, 15.6 Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych. Wdrażanie zadań/działań wynikających z Rządowego Programu miało charakter kontynuacji wypracowanych i funkcjonujących w Ministerstwie procedur, tj. monitorowania procesów prywatyzacyjnych, stosowania procedury weryfikacji wiarygodności oraz możliwości finansowych oferentów, weryfikacji ich wiarygodności w przypadku przetargu publicznego oraz aukcji ogłoszonej publicznie, zapewnienia bezstronności pracowników zaangażowanych w procesy prywatyzacji oraz objęcia przez MSP patronatu nad cyklem szkoleń „Profesjonalna Rada Nadzorcza”. Część zadań była dopiero na wstępnym etapie realizacji, w związku z tym wymagają one intensywnego wdrażania w celu pełnego zrealizowania i osiągnięcia mierników celu głównego i celów szczegółowych Rządowego Programu. Działania 2.1.6 Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze: wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa) oraz umożliwiających zatrudnianie w spółkach Skarbu Państwa byłych lub czynnych funkcjonariuszy służb specjalnych i organów ścigania; wymagań i kryteriów, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o stanowisko we władzach spółek Skarbu Państwa, 2.2 Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi oraz działanie 2.3 Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji nie były w 2015 r. realizowane, gdyż nie sporządzono rekomendacji.

W MSP nie przygotowano planu realizacji zadania 11 Wzmacnianie współpracy z sektorem prywatnym w zakresie przeciwdziałania korupcji ujętego w Rządowym Programie. W konsekwencji nie wdrażano działań dotyczących największych prywatyzacji, istotnych z punktu widzenia MSP i interesów Skarbu Państwa, tj. działania 11.4 Przeprowadzenie analizy możliwości oraz korzyści/zagrożeń z wdrażania do największych postępowań dotyczących zamówień publicznych i prywatyzacji tzw. paktów prawości (zobowiązanie w drodze umowy instytucji rządowych i prywatnych do stosowania wyższych standardów w zakresie etyki, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji, np. Metodologia Paktów Prawości (Integrity Pacts), wypracowana przez Transparency International, opiera się na wdrożeniu dodatkowych mechanizmów przejrzystości postępowania, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji na drodze porozumienia między organem administracji i oferentami) wraz z rekomendacjami i 11.5 Realizacja wniosków z ww. analizy, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi

w ramach zadania 11, polegającego na zastosowaniu do największych postępowań tzw. paktów prawości (uczciwości)¹⁶. Dla zadania tego organem wiodącym był wyznaczony Prezes Urzędu Zamówień Publicznych oraz Sekretarz Stanu w MSP. Nierealizowanie ww. działań, było uzgodnione w ramach Międzyresortowego Zespołu, ze względu na podjęcie w marcu 2015 r. kilku projektów pilotażowych finansowanych ze środków europejskich. W rezultacie nie zostały podjęte istotne z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa działania w zakresie prywatyzacji przeprowadzanych w latach 2014–2015. Sprzedawane były pakiety akcji poniżej 10% ogólnej liczby, czyli tzw. resztówki. Oznacza to, że postanowienia Programu w tym zakresie uległy dezaktualizacji.

- w MSiT we właściwy sposób realizowane były działania określone w planie realizacji zadań/działania Rządowego Programu. W 2015 r. realizowano sześć z siedmiu działań ujętych w planie, tj. działanie: 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...), 1.3 Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń, 15.6 Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych i 16 Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie. Nie było realizowane działanie 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* ze względu na brak otrzymanych z innych urzędów rekomendacji. W ramach działania 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji* ze względu na brak rekomendacji otrzymanych z innych urzędów, realizowano, zgodnie z przyjętym planem, szkolenia dla 16 pracowników. W ramach wdrażania pozostałych zadań dokonano przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżenia ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczenia uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez urzędników administracji publicznej, opracowano i wdrożono mechanizm efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, przeprowadzono szkolenia pracowników Ministerstwa i utworzono zakładkę w Ekstranecie pn. „Antykorupcja”, w której umieszczono informacje na temat Programu i planu jego realizacji w MSiT, podpisano konwencję Rady Europy w sprawie manipulowania zawodami sportowymi, realizowano program edukacyjny „Nie bądź pionkiem w grze!”, przeprowadzono szkolenia dla kadry kierowniczej polskich związków sportowych i zawodników ze szkół mistrzostwa sportowego oraz koordynatorów projektu w klubach piłkarskich.*

¹⁶ Metodologia Paktów Prawości (Integrity Pacts), opracowana przez Transparency International, opiera się na wdrożeniu dodatkowych mechanizmów przejrzystości postępowania, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji na drodze porozumienia między organem administracji i oferentami.

- MSW prawidłowo realizowało działania 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...), 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, 14.4 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów (...), 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń, 15.5 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne ministerstwa urzędy centralne, skierowanych do instytucji nadzorowanych niebędących podmiotami państwowymi, 15.6 Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych, zgodnie z przyjętymi planami.*

Przeprowadzono przegląd aktów prawnych pod względem rozwiązań antykorupcyjnych, zaimplementowano istniejące procedury, mechanizmy efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda. Realizowana jest wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji oraz trwa tworzenie edukacyjnych programów sektorowych w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji. Działanie 2.1.5 *Formuły funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnych innych rozwiązań dotyczących zagadnienia* rozpoczęto w 2015 r. poprzez opracowanie założeń sporządzania przez służby resortu SW analiz dotyczących funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnie innych rozwiązań. Działanie 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* nie było realizowane ponieważ nie otrzymano rekomendacji z innych urzędów.

W ramach działania 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji* na stronie internetowej ministerstwa wprowadzono m.in. zakładkę pn. etyka i przeciwdziałanie korupcji.

W działaniach: 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji*, 12.2 *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji*, 14.4 *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych (...)*, 15.3 *Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń* oraz 15.6 *Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu*

edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych.

Przyjęte mierniki realizacji powyższych działań nie zawierają wartości liczbowych, co utrudnia precyzyjne wyznaczenie procentowego stopnia zrealizowania miernika pomocniczego celu głównego, tj. realizacji co najmniej 70% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania.

– w MSZ realizowano działania 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...), 1.3 *Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, 2.1.1 *Opracowanie analiz wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeb uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w kwestiach dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, 9.3 *Objęcie kontroli wewnętrznej nadzorem w zakresie stosowania standardów kontroli, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku audytu wewnętrznego, 14.4 *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów. W 2015 r. nie w pełni, w stosunku do mierników określonych w Planie realizacji Rządowego Programu, zrealizowano zadania/działania z niego wynikające, przez co nie osiągnięto wyznaczonych rezultatów. W ramach:*****

- działania 1.2 nie zrealizowano następujących przedsięwzięć dotyczących przeglądu:
 - rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie określenia stanowisk oraz mnożników do ustalenia składników wynagrodzenia w służbie zagranicznej, w ramach którego zaplanowano analizę jednego rozporządzenia oraz przygotowanie opracowania z oceną i propozycjami zmian,
 - rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną, w ramach którego zaplanowano analizę jednego rozporządzenia oraz przygotowanie opracowania z oceną i propozycjami zmian,
 - rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, w ramach którego zaplanowano analizę jednego rozporządzenia oraz przygotowanie opracowania z oceną i propozycjami zmian.
- działania 14.4 nie opracowano szkolenia e-learningowego i nie przeszkolono pracowników instytucji.

W ramach działania 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* przewidziano wdrożenie rekomendacji z analiz przewidzianych w działaniu 1.2, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi, w ramach którego zaplanowano przygotowanie dokumentu z wdrożenia rekomendacji z liczbą wdrożonych rekomendacji. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane przez MSZ częściowo. Koordynator wyjaśnił, że głównym powodem niezrealizowania w całości przedsięwzięcia był złożony i długotrwały proces uzgodnień międzyresortowych zgłaszanych uwag, a wypracowany projekt zmieniał obowiązujące przepisy w zakresie uprawnień i obowiązków przedstawicieli innych resortów.

- w MZ zgodnie z planem realizowano działanie 1.2 *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...), 1.3 Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, 2.3 Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji, 7.1 Diagnoza potrzeb i działań, w tym w zakresie przepisów prawnych, prowadzonych w obszarze profilaktyki korupcji w systemie ochrony zdrowia (...), 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, 14.4 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów i 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń. Działania 2.2 Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi i 7.2 Realizacja rekomendacji, w razie potrzeby wraz z ewentualnymi zmianami prawnymi nie były realizowane, gdyż MZ nie otrzymało rekomendacji od innych urzędów centralnych lub ministerstw. W ramach działania 2.3 przeszkolono e-learningowo pracowników ministerstwa, natomiast pozostałe przedsięwzięcia będą realizowane w kolejnych latach.*
- w UZP zrealizowano cztery działania zaplanowane na 2014 r. i na 2015 r., tj. 1.2. *Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej (...), 1.3 Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK, 11.4 Przeprowadzenie analizy możliwości oraz korzyści/zagrożeń z wdrażania do największych postępowań dotyczących zamówień publicznych i prywatyzacji tzw. paktów prawości (zobowiązanie w drodze umowy instytucji rządowych i prywatnych do stosowania wyższych standardów w zakresie etyki, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji, np. Metodologia Paktów Prawości (Integrity Pacts), wypracowana przez Transparency International, opiera się na wdrożeniu dodatkowych mechanizmów przejrzystości postępowania, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji na drodze porozumienia między organem administracji i oferentami) wraz z rekomendacjami. Rozpoczęto realizację pięciu działań: 3.1 Prowadzenie bieżącej analizy prawa zamówień publicznych w zakresie zagrożeń korupcyjnych oraz praktyki stosowania tego prawa. Uwzględnienie w sprawozdaniach UZP ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne, 3.2 Zapewnienie konsultacji z udziałem ekspertów rządowych, samorządowych, naukowych i pozarządowych na temat zagrożeń korupcyjnych w sferze zamówień publicznych, gospodarowania środkami publicznymi i prywatyzacji, 3.3 Uwzględnienie wyników bieżącej analizy i konsultacji w projektowanych zmianach prawnych ustaw (Prawo zamówień publicznych, ustawa o finansach publicznych, o komercjalizacji i prywatyzacji itp.) i aktów wykonawczych, 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji, 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli*

organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń zaplanowanych na 2015 r. i lata następne. W 2015 r. w UZP nie podjęto realizacji trzech działań wymienionych w Rządowym Programie (działania 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi*, 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji* oraz działania 15.6), które zgodnie z planem przyjętym w UZP, powinny być rozpoczęte w 2015 r. i kontynuowane w latach następnych do 2019 r. W ramach ww. działań w Urzędzie zaplanowano wykonanie i ewentualną realizację rekomendacji przekazanych do UZP przez ministerstwa i urzędy centralne (działanie 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi*), realizowanie przedsięwzięć wynikających z rekomendacji w sposób dostosowany do potrzeb zgłaszanych w rekomendacji (działanie 2.3) oraz współudział w opracowaniu i realizacji społecznych programów edukacyjnych inicjowanych przez inne wiodące resorty (działanie 15.6 *Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych*). Realizacja ww. działań w 2015 r. nie została rozpoczęta z powodu braku rekomendacji, o których mowa w działaniach 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* i 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji* oraz programów społecznych z zakresu edukacji antykorupcyjnej, o których mowa w działaniu 15.6.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

Urzędy nie opracowały do końca 2015 r. analiz z rekomendacjami w ramach działania 2.1.

- *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie poddziałania:*
 - 2.1.1. *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeb uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w kwestiach dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów m.in. w obszarach: składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne – zapisy w granicach oddziaływania prewencyjnego w przedmiotowej tematyce, oraz podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie oraz po zakończeniu służby publicznej – zapisy kierunkujące na ujawnianie konfliktu interesów z miernikiem – opracowanie analizy wraz z rekomendacjami*). Realizatorem działania jest KPRM;
 - 2.1.2. *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie spójności przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w szczególności dotyczące spójności z prawem samorządowym oraz prowadzenia rejestru korzyści*. Realizatorem działania jest MAiC;

- 2.1.3. *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze lobbingu z miernikiem – opracowanie analizy wraz z rekomendacjami*. Realizatorem działania jest KPRM;
- 2.1.4. *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane*. Realizatorem działania jest MS;
- 2.1.5. *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie formuły funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnych innych rozwiązań dotyczących zagadnienia*. Realizatorami tego działania są służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych (m.in. Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu);
- 2.1.6. *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze: wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa): umożliwiającą zatrudnianie w spółkach Skarbu Państwa byłych lub czynnych funkcjonariuszy służb specjalnych i organów ścigania; wymagań i kryteriów, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o stanowisko we władzach spółek Skarbu Państwa*. Realizatorem działania jest MSP;

W rezultacie, w urzędach nie były realizowane działania:

- 2.2. dotyczące wdrożenia w razie potrzeby rekomendacji z analiz przewidzianych w działaniu 2.1. wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi,
- 2.3. dotyczące przeprowadzenia akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowania systemu wymiany najlepszych praktyk, organizowania seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych nt. rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji.

Zdaniem NIK, z uwagi na to że do końca 2015 r. nie wpłynęły do urzędów analizy i rekomendacje, urzędy powinny dokonać aktualizacji założeń w planie terminów realizacji działania 2.2 i 2.3.

3.2.3. Zadania i działania Rządowego Programu dotyczące współdziałania i koordynacji działań instytucji publicznych w aspekcie przeciwdziałania korupcji

W ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 w urzędach objętych kontrolą NIK realizowane były zadania II celu dotyczącego wzmocnienia zwalczania korupcji w ramach Rządowego Programu (w załączniku nr 2 do Informacji przedstawione zostały zadania, działania i realizatorzy Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019). I tak:

- CBA prawidłowo realizowało, ujęte w planie działanie: 17.1 *Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa*, 17.3 *Usprawnienie mechanizmów współdziałania i wymiany informacji między służbami*, 19.3 *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji*. Monitorowanie stopnia realizacji zadań/działań Programu było prowadzone poprzez sprawozdawczość tygodniową i kwartalną oraz przyjęte w CBA procedury kontroli zarządczej;

- w MON rozpoczęto realizację działania 19.3 *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji*, z terminem zakończenia w 2019 r. Przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wzięli udział w konferencji z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. W przypadku zadań realizowanych w ramach grup roboczych resort obrony narodowej, który współdziałał przy ich realizacji nie otrzymywał harmonogramów tych zadań. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskuje o zwrócenie się przez resort obrony narodowej o przekazanie ostatecznych harmonogramów realizacji zadań wykonywanych w ramach współpracy w grupach roboczych oraz dokumentowanie przez przedstawiciela MON spotkań grup roboczych do spraw realizacji zadań/działań określonych w Rządowym Programie lub podjęcie działań w celu pozyskania takiej dokumentacji od szefów grup roboczych;
- w MS zgodnie z przyjętym planem rozpoczęto realizację działania 18.3 *Wprowadzenie do programu kształcenia aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury odpowiednich szkoleń, a do programu szkoleń sędziów odpowiednich zagadnień z zakresu korupcji*, 19.1 *Dokonanie przeglądu implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prawno-karnym oraz ścigania*, 19.2 *Analiza zagranicznych rozwiązań prawnych w zakresie oceny możliwości zastosowania dobrych rozwiązań w prawie krajowym*. Nie wykonano w 2015 r. ujętego w planie działania 18.1 polegającego na przeprowadzeniu analizy potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- MSW wraz z jednostkami podległymi (Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Biuro Ochrony Rządu) zostało wyznaczone jako realizator działania 19.3 *Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji*. Prawidłowo zrealizowano w 2015 r. przedsięwzięcia ujęte w planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu.

Plany realizacji zadań/działań w ramach II celu szczegółowego Rządowego Programu zostały opracowane zgodnie z załącznikiem do uchwały nr 1/2014 Międzyresortowego Zespołu. W harmonogramach planu realizacji zadań/działań został określony termin rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych przedsięwzięć – często kilkuletni.

Uwaga NIK dotycząca badanej działalności

W przypadku zadań/działań przyjętych do realizacji w ramach II celu szczegółowego Rządowego Programu w perspektywie czasowej dłuższej niż rok, NIK stwierdza brak możliwości monitorowania realizacji zadania oraz przyjętych mierników. W związku z powyższym zasadne jest uszczegółowienie harmonogramów realizacji zadań, poprzez określenie konkretnych terminów realizacji prac w ramach poszczególnych zadań, oraz doprecyzowanie przyjętych mierników, aby była możliwość przeprowadzenia ewaluacji Rządowego Programu w 2016 r. przez instytucje do tego zobowiązane.

4.1. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 12 urzędach administracji rządowej. Załącznik nr 5.3 zawiera wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę wraz z osobami odpowiedzialnymi i jednostkami organizacyjnymi NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne. Do kierowników jednostek kontrolowanych zostało skierowanych 12 wystąpień pokontrolnych oraz jedno wystąpienie pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji informujące o ustaleniach kontroli w MAiC. Ministerstwo Cyfryzacji utworzone zostało w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 16 listopada 2015 r. Przekształcenie polegało na wyłączeniu z dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, obsługującego sprawy działów administracja publiczna, informatyzacja, łączność i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów administracja publiczna, łączność i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących sprawy tych działów. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji włączono komórki organizacyjne dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji obsługujące działy administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących te działy do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Z informacji przekazanych przez kontrolowane urzędy administracji rządowej wynikało, że z ogólnej liczby skierowanych przez NIK 13 wniosków pokontrolnych, na dzień 7 kwietnia 2016 r., zostały zrealizowane dwa wnioski, dwa wnioski były w trakcie realizacji, zaś nie rozpoczęto jeszcze realizacji dziewięciu wniosków pokontrolnych.

4.2. W ramach przygotowania kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych odnośnie funkcjonowania Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu. Przygotowanie do wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 było przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w okresie od 21 sierpnia 2014 r. do 19 lutego 2015 r. w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w Warszawie.

4.3. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 26 października 2015 r. do 19 lutego 2016 r.

4.4. Wnioski pokontrolne skierowane do zamawiających dotyczyły przede wszystkim:

- przekazywania sprawozdań z realizacji Rządowego Programu zawierających pełny zakres wykonanych zadań/działań w wymaganych terminach (MSZ),
- aktualizowania Planu realizacji Rządowego Programu zgodnie z przewidzianym trybem, stosownie do zaistniałych okoliczności (MSZ),
- dokonania aktualizacji Programu resortowego oraz doprowadzenia do spójności mierników i okresu realizacji zadań/działań w Planie resortowym i Planie realizacji Rządowego Programu (MSZ),
- wzmocnienia działań realizowanych w ramach zadań stałych MSP nadzorowanych RPPK na lata 2014–2019, głównie działań prewencyjnych związanych z jakością prawa i dalsze doskonalenie systemu zarządzania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (MSP),

- terminowego sporządzania sprawozdań z realizacji zadań/ działań rządowego Programu (MEN),
- podjęcia działań w celu uszczegółowienia harmonogramu realizacji zadań stałych oraz działań 15.1 *Realizacja edukacji antykorupcyjnej zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego* i 15.2 *Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji* w ramach zadania 15 *Tworzenie i realizacja społecznych programów i kampanii edukacyjnych*, których realizacja rozłożona jest na okres dłuższy niż jeden rok, poprzez określenie konkretnych terminów realizacji elementów poszczególnych działań (MEN),
- zapewnienia opracowania i zorganizowania przez szefa grupy roboczej w MSiT systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym oraz w zakresie sprawozdawczości (MSiT),
- podjęcia działań w celu uszczegółowienia harmonogramu realizacji zadań stałych oraz działań w ramach zadania 16 *Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie*, których realizacja rozłożona jest na okres dłuższy niż jeden rok, poprzez określenie konkretnych terminów realizacji elementów poszczególnych działań (MSiT),
- dokumentowania przez przedstawiciela MON spotkań grup roboczych do spraw realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, lub podjęcie działań zmierzających do pozyskania takiej dokumentacji od przewodniczących grup roboczych (MON),
- w przypadku zadań realizowanych w ramach grup roboczych do spraw realizacji zadań lub działań określonych w Rządowym Programie, w które angażowany jest resort obrony narodowej, zwrócenia się o przekazanie ostatecznych harmonogramów realizacji poszczególnych zadań przez te grupy robocze (MON),
- wprowadzenia zmian do Planu realizacji zadań Rządowego Programu przyjętego w MON zadań 2.2 *Wdrożenie rekomendacji z analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi* i 2.3 *Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji wskazującej, że ich realizacja rozpocznie się od 2016 r.* (MON),
- wprowadzenia do Planu realizacji zadań stałych Urzędu pełnego katalogu zadań ustalonych w Programie (CBA),
- zapewnienia pełnego wykonania działań określonych w planach realizacji zadań/działań dla MS w ramach Programu, w szczególności działania 18.1 *Przeprowadzenie analiz potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości zaplanowanego na 2015 r.* oraz działań 2.1.4 *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane*, 12.1.2 *Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie, a których zakończenie przewidziano na 2016 r.* (MS).

4.5. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformowano NIK m.in., że:

- w MSZ plany realizacji Rządowego Programu będą aktualizowane zgodnie z przewidzianym trybem. Obecnie MSZ pracuje nad aktualizacją planu uwzględniającą postęp realizacji zadań i działań w roku 2015. MSZ będzie przekazywać sprawozdania z realizacji Rządowego Programu zawierające pełny zakres wykonywanych działań/zadań w wymaganych terminach. Po aktualizacji planu realizacji Rządowego Programu MSZ dokona aktualizacji resortowego programu antykorupcyjnego oraz ujednotoci mierniki stosowane w obu planach,
- MSP wzmocni działania realizowane w ramach zadań stałych wynikających z Rządowego Programu, jak również będzie kontynuowało działania doskonalące system zarządzania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. W MSP trwają prace nad zmianą zarządzenia nr 2 z dnia 24.01.2014 r. w sprawie *opracowywania, opiniowania i uzgadniania w Ministerstwie Skarbu Państwa projektów dokumentów rządowych oraz wewnętrznych aktów prawnych*. W wyniku tej nowelizacji określone zostaną komórki organizacyjne MSP zobowiązane do wykonywania zadań z zakresu analizowania i oceniania pod kątem zagrożeń korupcyjnych normatywnych aktów prawnych i regulacji wewnętrznych. MSP będzie analizowało i oceniało pod kątem zdarzeń korupcyjnych projekty zarządzeń wydawanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz przez Dyrektora Generalnego MSP, umieszczone w *Wykazie aktów prawnych charakterystycznych dla specyfiki działania MSP*. Nowelizacje aktów prawnych zamieszczonych w *Wykazie* będą analizowane pod kątem wzmocnienia zachowań antykorupcyjnych,
- w MEN sprawozdania z realizacji zadań/działań Rządowego Programu będą sporządzane w terminach przyjętych w dokumentach programowych. Realizowane w ramach zadania 15 działanie 15.1 *Realizacja edukacji antykorupcyjnej zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego* jest kontynuowane. Jest to działanie cykliczne powtarzające się w każdym roku szkolnym. W lutym 2016 r. rozpoczęto prace w zakresie zmian w edukacji. Jednym z obszarów tematycznych, nad którymi będą pracować eksperci, jest podstawa programowa kształcenia ogólnego. W zakresie realizacji działania 15.2 *Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji na rok szkolny 2015/2016* zaplanowano w ramach realizacji Projektu Etyka nie tylko dla smyka następujące elementy: przygotowanie poradnika metodycznego dla nauczycieli (luty 2016 r.); przeprowadzenie szkolenia dla 16 koordynatorów regionalnych – trenerów edukacji etycznej i antykorupcyjnej (maj – czerwiec 2016 r.). W zakresie realizacji zadań stałych, podjęte zostaną działania służące określeniu konkretnych terminów realizacji poszczególnych elementów zadań,
- w MSiT w 2016 r. zostaną podjęte działania mające na celu utworzenie platformy krajowej zajmującej się zjawiskiem manipulowania zawodami sportowymi, zgodnie z postanowieniami Konwencji Rady Europy z dnia 18 września 2014 r. w sprawie manipulowania zawodami sportowymi. Platforma krajowa będzie pełniła rolę m.in. systemu wymiany informacji i współpracy z odpowiednimi organizacjami i organami na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Zostanie uszczegółowiony harmonogram realizacji zadań stałych, który będzie brał pod uwagę charakter poszczególnych zadań, a także uszczegółowiony zostanie harmonogram działań w ramach zadania 16 *Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie* poprzez określenie terminów realizacji poszczególnych przedsięwzięć,

- w MS w celu pełnego wykonania działań 2.1.4 *Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów -rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane*, 12.1.2 *Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie* oraz 18.1 wystąpiono do poszczególnych instytucji (realizatorów wiodących) o wydelegowanie ekspertów do udziału w pracach trzech grup roboczych. Wzmocniono etatowo o kolejnego pracownika komórkę organizacyjną w MS zajmującą się realizacją zadań/działań wynikających z Rządowego Programu, aby przyspieszyć realizację działań.

4.6. Kierownicy dwóch kontrolowanych jednostek wnieśli zastrzeżenia do treści wystąpień pokontrolnych.

- Minister – Członek Rady Ministrów w KPRM wniosła zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego dotyczące uzupełnienia przedstawionej w wystąpieniu pokontrolnym opisowej oceny ogólnej kontrolowanej działalności, nieprawidłowości dotyczącej nieopracowania przez Koordynatora Realizacji Programu w Kancelarii planów realizacji zadań stałych oraz działań, dla których Kancelaria jest realizatorem wiodącym oraz współpracującym na 2014 r., dwóch uwag dotyczących zasadności opracowywania wewnętrznych harmonogramów realizacji zadań stałych oraz działań. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenia w całości (Uchwała Nr 12/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego).
- Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, dotyczące wykreślenia wskazanych treści ze zdań lub całych zdań oraz jedno dotyczące zastąpienia liczby 423 liczbą 446. Błąd ten stanowi oczywistą omyłkę pisarską i został poprawiony w trybie art. 35 c ust. 1 i 2 ustawy o NIK. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenia w całości (Uchwała Nr 13/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego).

5.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz podstawowych uwarunkowań dotyczących Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019

Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie zwalczania korupcji

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. została ratyfikowana przez Polskę w 2006 r.¹⁷ Konwencja zobowiązuje przystępujące do niej państwa do oficjalnego uznania praktyk korupcyjnych za przestępstwo, a także do wzmacniania rozwoju instytucji, których zadaniem jest zapobieganie praktykom korupcyjnym oraz ściganie oskarżonych o korupcję.

Komitet Ministrów **Rady Europy** w listopadzie 1997 r. przyjął program działań w walce z korupcją – rezolucję nr 24 (97), która określa 20 zasad wiodących oraz wyznacza podstawowy cel działania **GRECO (Grupy Państw Przeciwko Korupcji)** powołanej w ramach Rady Europy. Celem działań GRECO jest zwiększenie zdolności państw członkowskich do podejmowania skutecznej walki z korupcją. GRECO jest odpowiedzialne za monitorowanie przestrzegania przez państwa członkowskie ww. zasad oraz ocenę stopnia implementacji przepisów konkretnych instrumentów prawnych, którymi są: *Prawnokarna Konwencja o Korupcji, Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji oraz Rekomendacja Rady Europy dot. kodeksów postępowania urzędnika państwowego*.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju sporządziła Konwencję o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych.

Zwalczanie korupcji w organach **Unii Europejskiej** stało się w ostatnich latach jednym z priorytetów III filara UE. Naczelną instytucją służącą zwalczaniu korupcji w UE jest **OLAF (Europejski Urząd do Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych)**, który opracował metody przeciwdziałania temu zjawisku (interdyscyplinarna strategia antykorupcyjna, zasady współpracy policji z wymiarem sprawiedliwości, europejski nakaz aresztowania, transparentność w życiu publicznym). Na mocy decyzji Rady UE 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008 r.¹⁸ – w oparciu o istniejącą strukturę **EPAC (Europejscy Partnerzy Przeciwko Korupcji)**, utworzono **Europejską Sieć Antykorupcyjną** i system punktów kontaktowych organów ścigania krajów członkowskich Unii Europejskiej przeciwko korupcji. Wydany został również **Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Zwalczanie korupcji w UE** COM(2011)308.

Powyższe instytucje przyjęły szereg konwencji, rezolucji i rekomendacji o charakterze antykorupcyjnym, a mianowicie:

- Prawnokarną konwencję o korupcji¹⁹ – ratyfikowaną przez Polskę w 2002 r.,
- Cywilnoprawną konwencję o korupcji²⁰ – ratyfikowaną przez Polskę w 2002 r.,
- Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych²¹ – ratyfikowaną przez Polskę w 2000 r.,

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

¹⁸ Decyzja Rady UE 2008/852/WSiSW z 24 października 2008 r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji; Dz. U. EU L 301 z 12 listopada 2008 r., s. 38.

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 29, poz. 249.

²⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

²¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264.

- Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu²² – ratyfikowaną przez Polskę w 2007 r.,
- Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej²³ – ratyfikowaną przez Polskę w 2001 r.

Po wejściu w 2004 r. do Unii Europejskiej, Polska przystąpiła także do Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej. Nasz kraj związany jest również decyzją ramową Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym²⁴. W Unii Europejskiej trwają prace legislacyjne związane z opracowaniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego²⁵.

Prawo krajowe

Legalna **definicja korupcji** zawarta jest w art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁶ i do tej definicji odwołuje się Rządowy Program. Zgodnie z tą definicją, korupcją jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

²² Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028.

²³ Dz. U. z 2005 r., Nr 18, poz. 158, ze zm.

²⁴ Dz. Urz. UE L 192 z 31.07.2003, s. 54.

²⁵ Wniosek nr 2012/0193 (COD).

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1411, ze zm.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁷ program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Na podstawie tego artykułu Rada Ministrów przyjęła **Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019** uchwałą z dnia 1 kwietnia 2014 r.²⁸.

Program ten stanowi główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną. Został on przygotowany z uwzględnieniem doświadczeń uzyskanych podczas realizacji w latach 2002–2009 rządowej *Strategii Antykorupcyjnej*.

Od 2002 r. do 2009 r. realizowana była *Strategia Antykorupcyjna w dwóch etapach*²⁹. Pomimo istotnych osiągnięć w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji nie uniknięto problemów w realizacji *Strategii Antykorupcyjnej*. Dokument w dużej mierze był zbiorem zadań resortowych, a nie rozwiązań służących zmianom systemowym, rozpisanych do realizacji przez administrację rządową. W rezultacie takie kluczowe działania antykorupcyjne, jak powołanie CBA, realizowano niezależnie od *Strategii Antykorupcyjnej*. Dokument nie określał mierników dla postawionych ogólnych celów, które jednocześnie nie odnosiły się do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Brak było również skutecznego mechanizmu wdrażającego i ewaluacyjnego. **W 2009 r. zakończona została realizacja *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna***. W dniu 23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*. W sprawozdaniu organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu kolejnego programu rządowego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji ustanowiony został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Podstawowym celem Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 jest obniżenie poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Przewidziano w nim intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkodliwości korupcji stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tej patologii. W dokumencie określono cele szczegółowe, zadania oraz działania zarówno dla wyznaczonych realizatorów wiodących, jak i współpracujących w ich wykonywaniu. Określono również mechanizm wdrażania i ewaluacji Programu.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 intensyfikuje dotychczas prowadzone działania państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Jego cele i działania zgodne są ze średniookresową *Strategią rozwoju kraju 2020* i stanowią instrument realizacji jej celów. Dokument spójny jest również ze zintegrowaną strategią *Sprawne Państwo 2020*. Cele i priorytety Programu korespondują pośrednio z założeniami *Strategii Europa 2020*.

W październiku 2014 r. Prezes Rady Ministrów powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”³⁰ jako organ pomocniczy Rady Ministrów.

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.

²⁸ Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. poz. 299).

²⁹ Pkt. I.1. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.

³⁰ Zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” (M.P. poz. 954).

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹. Standardy kontroli zarządczej określił Minister Finansów w komunikacie z dnia 16 grudnia 2009 r.³² Minister Finansów określił również wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych³³ oraz wytyczne dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem³⁴.

Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019

Wdrażanie Rządowego Programu jest prowadzone na czterech poziomach:

I poziom: Koordynatorzy

Stanowiska koordynujące realizację Programu tworzone obligatoryjnie w ministerstwach i urzędach centralnych mających status organów, zaangażowanych w realizację Rządowego Programu, w terminie sześciu tygodni od dnia uchwalenia Rządowego Programu, w sytuacji gdy nie funkcjonowało w strukturze organizacyjnej danego urzędu stanowisko realizujące zadania w zakresie antykorupcji;

II poziom: Grupy robocze

Szef każdej grupy roboczej w porozumieniu z przewodniczącym zespołu ds. realizacji Programu, typuje spośród składu Zespołu członków swojej grupy. W skład grupy powoływani mogą być również koordynatorzy z podmiotów zaangażowanych w wykonanie zadania/działania. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest powoływanie wiceszefów, którzy będą posiadali kompetencje szefa w zakresie wykonania konkretnego działania.

III poziom: Instytucja wdrażająca

Instytucją wdrażającą Program jest międzyresortowy zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów. W ramach zespołu funkcjonują grupy robocze do spraw realizacji poszczególnych zadań Programu. Dla każdej grupy przewodniczący wyznacza jej szefa. Zespół powinien być powołany w okresie sześciu tygodni od dnia uchwalenia Programu. Zespół winien spotykać się co najmniej dwa razy w roku, a jego spotkania winny być protokołowane. Sprawozdania okresowe zbiorcze winno być sporządzone do 30 maja danego roku.

IV poziom: Rada Ministrów

Rada Ministrów rozpatruje i przyjmuje sprawozdania z realizacji Rządowego Programu.

Realizacja Rządowego Programu powinna być skoordynowana na wszystkich powyższych poziomach, począwszy od szczebla wykonawczego (grupy robocze i urzędy, w których funkcjonują przedstawiciele grup, oraz struktury organizacyjne im podległe/nadzorowane – również w terenie), aż do szczebla centralnego (zespołu ds. realizacji Programu i Rady Ministrów). Zadania i działania winny być realizowane na poziomie adekwatnym do ich charakteru, np. w zakresie projektowania rozwiązań prawnych – głównie na poziomie

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

³² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U. MF nr 15, poz. 84).

³³ Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. MF nr 2 poz. 11).

³⁴ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.U. MF poz. 56).

centralnym, w zakresie edukacyjnym – na poziomie centralnym, jak i wykonawczym, w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej – głównie na poziomie wykonawczym (jednostki terenowe organów ścigania), natomiast na poziomie centralnym w szczególności w wymiarze strategicznym oraz działań o charakterze nadzorczym.

W „Sprawozdaniu z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 za rok 2014”³⁵ przewidziano organizowanie struktur służących realizacji Rządowego Programu w okresie od maja do października 2014 r. Ukonstytuowanie się Zespołu Międzyresortowego dopiero w IV kwartale 2014 r. uniemożliwiło realizację całej procedury planistycznej przewidzianej do wdrożenia Rządowego Programu, tj. powołania grup roboczych i ich szefów, opracowania przez nich planów i harmonogramów realizacji zadań/działań, jak również wydatkowania środków z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonych na realizację Rządowego Programu w 2014 r. Grupy robocze do realizacji poszczególnych zadań/działań powołane zostały 2 grudnia 2014 r. Do zadań szefów grup roboczych należy sporządzenie planów i harmonogramów realizacji zadań/działań, w których zostali ustanowieni jako wiodący. Tym samym proces planowania uruchomiony został w grudniu 2014 r.

W Sprawozdaniu podano również, że celem Rządowego Programu jest ograniczenie korupcji w kraju mierzone wskaźnikiem Indeksu Percepcji Korupcji (IPK). Program zakłada wzrost wartości IPK do 2019 r. o 10% – do poziomu 64 punktów, w odniesieniu do wskaźnika IPK z 2012 r., który wyniósł 58 punktów. Zgodnie z danymi Transparency International³⁶ IPK dla Polski w 2013 r. wyniósł 60 punktów, zaś w 2014 r. 61 punktów, a w 2015 r. 62 punkty. Jest to zdecydowana poprawa wskaźnika w odniesieniu do wskaźnika z 2013 r., ustalonego jako bazowy w Rządowym Programie. Indeks percepcji korupcji w 2015 r. przedstawiono na rysunku nr 1. Wartości IPK dla Polski w latach 1996–2015 przedstawiono na diagramie nr 2. W listopadzie 2014 r. niezależny ośrodek badania opinii publicznej³⁷ przeprowadził badanie z którego wynika, że maleje liczba Polaków znających osobiście osoby biorące łapówki (9,2%), co stanowi spadek o 6,8 punktów procentowych w porównaniu do roku bazowego 2013 (16%). Zmalała również liczba osób, które zmuszone były dać łapówkę (6%). Jest to spadek o 3 punkty procentowe w porównaniu z rokiem 2013 (9%).

W dniu 3 grudnia 2014 r. odbyło się w MSW posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji. Posiedzeniu przewodniczyła Minister Spraw Wewnętrznych Teresa Piotrowska. Funkcję zastępcy przewodniczącego zespołu sprawował Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele 20 ministerstw i urzędów centralnych³⁸.

³⁵ Dokument przedłożony przez Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przy piśmie znak: DKSiW-o-0740-4-9/2015 z dnia 2 lipca 2015 r. w odpowiedzi na pismo NIK znak: KAP.4121.005.2015.

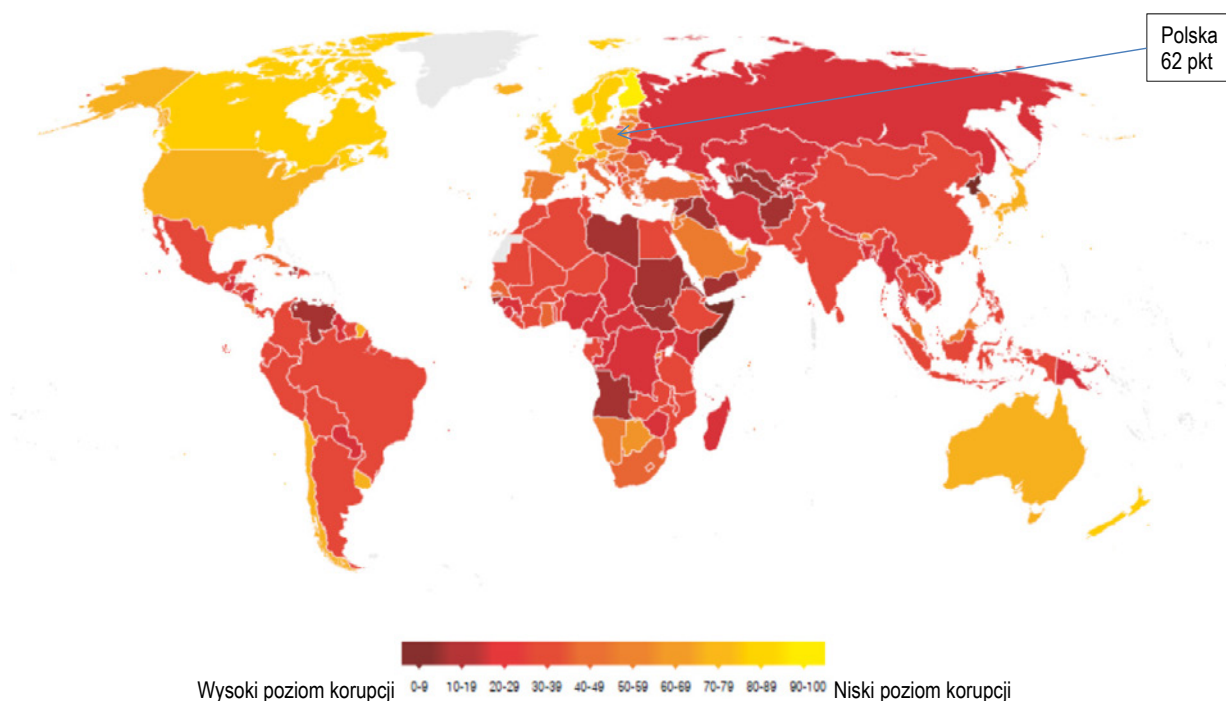
³⁶ Wyniki opublikowane na stronie internetowej <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

³⁷ Badanie zrealizował PBS Sp. z o. o. na ogólnopolskiej próbie n=975 Polaków w wieku powyżej 18 lat.

³⁸ Informacja zamieszczona na stronie internetowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego <http://cba.gov.pl/pl/aktualnosci/3251,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji.html>

Podmioty zajmujące się zwalczaniem i/lub przeciwdziałaniem zjawiskom korupcji można zakwalifikować, w zależności od charakteru wykonywanych zadań, do jednej, dwóch lub nawet trzech z niżej wymienionych grup, a mianowicie grupy podmiotów zajmujących się zwalczaniem przestępstw o charakterze korupcyjnym, grupy podmiotów prowadzących działalność kontrolną oraz grupy podmiotów działających na rzecz profilaktyki, edukacji i regulacji, bądź eliminacji zagrożeń i przeciwdziałaniu korupcji. Liczba podmiotów działających w sferze zwalczania i przeciwdziałania korupcji niekoniecznie przekłada się na wysoką jakość działań w tej sferze i konkretne efekty. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że wiele działań jest powielanych, niekiedy nakładających się na siebie bądź podejmowanych mimo braku wystarczających kompetencji i możliwości uzyskania efektów³⁹.

Rysunek nr 1
Indeks percepcji korupcji Transparency International w 2015 r.



Źródło: <http://www.transparency.org/cpi2015#map-container>

³⁹ Informacja z artykułu R. Szycy pt. *W walce z korupcją jest miejsce dla każdego, w tym szczególnie dla organów kontroli*. „Kontrola Państwowa”, 2015.

Diagram nr 2
Wartości IPK dla Polski w latach 1996–2015

Rok badania IPK	Liczba krajów objętych badaniem	Miejsce Polski w rankingu	Wartość IPK dla Polski
1996	54	24	5,6
1997	52	29	5,1
1998	85	40	4,6
1999	99	44	4,2
2000	90	43	4,1
2001	91	44	4,1
2002	102	45	4
2003	133	64	3,6
2004	146	67	3,5
2005	159	70	3,4
2006	163	61	3,7
2007	180	61	4,2
2008	180	58	4,6
2009	180	49	5,0
2010	178	41	5,3
2011	182	41	5,5
2012	176	41	5,8
2013	177	38	6,0
2014	175	35	6,1
2015	168	30	6,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transparency International dostępnych na stronie: www.transparency.org i w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2020.

5.2. Zadania, działania i realizatorzy Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
Cel szczegółowy: Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych			
Legislacyjne			
1) Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów: – oceny projektów aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym, – okresowej oceny efektywności oraz jakości przepisów obowiązujących, pod względem antykorupcyjnym.	1.1. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych oraz zaprojektowanie i wprowadzenie stosownych zmian prawnych umożliwiających stosowanie tego mechanizmu, np. zobowiązanie do dołączania do projektów aktów prawnych oceny wpływu aktu na potencjalne możliwości wystąpienia korupcji oraz zapewnienie udziału organizacji pozarządowych w ich ocenie. 1.2. Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej, w tym: – angażowanie instytucji społecznych w diagnozowanie zagrożeń korupcyjnych oraz tworzenie i wdrażanie rozwiązań w zakresie właściwego reagowania na nie, – sygnalizowanie organom ustawodawczym luk prawnych lub przepisów mających charakter korupcjogenny, dostrzeganych w ramach bieżącej pracy. 1.3. Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK.	Do działania 1.1 – CBA	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
		Do działania 1.2 – wszystkie ministerstwa i urzędy centralne (zadanie stałe)	
			Do działania 1.3 – wszystkie ministerstwa i urzędy centralne (zadanie stałe)

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
<p>2) Przegląd regulacji i implementacji przepisów dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> – podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie oraz po zakończeniu służby publicznej, – składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym, – ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w zakresie spójności z prawem samorządowym oraz w kwestii prowadzenia rejestru korzyści, – lobbyngu oraz zwiększenia przejrzystości procesu stanowienia prawa, – immunitetów, – funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, – wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi; zatrudniania w spółkach Skarbu Państwa byłych lub czynnych funkcjonariuszy służb specjalnych i organów ścigania; wymagań i kryteriów, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o stanowisko we władzach spółek Skarbu Państwa, – niekaralnych form korupcji (konfliktu interesów, nepotyzmu, kumoterstwa). 	<p>2.1. Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie:</p> <p>2.1.1. Potrzeb uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w kwestiach dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, m.in. w obszarach: składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne – zapisy w granicach oddziaływania prewencyjnego w przedmiotowej tematyce, oraz podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie oraz po zakończeniu służby publicznej – zapisy kierunkujące na ujawnianie konfliktu interesów.</p> <p>2.1.2. Spójności przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w szczególności w zakresie spójności z prawem samorządowym oraz w kwestii prowadzenia rejestru korzyści.</p> <p>2.1.3. Potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze lobbyngu.</p> <p>2.1.4. Rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane.</p> <p>2.1.5. Formuły funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu spraw wewnętrznych, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnych innych rozwiązań dotyczących zagadnienia.</p> <p>2.1.6. Potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze: wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa) oraz umożliwiających zatrudnianie w spółkach Skarbu Państwa byłych lub czynnych funkcjonariuszy służb specjalnych i organów ścigania; wymagań i kryteriów, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o stanowisko we władzach spółek Skarbu Państwa.</p> <p>2.1.7. Rozwiązań prawnych w zakresie niekaralnych form korupcji (konfliktu interesów, nepotyzmu, kumoterstwa).</p> <p>2.2. Wdrożenie rekomendacji z wyżej wymienionych analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi.</p> <p>2.3. Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji.</p>	<p>Do działania 2.1.1 i 2.1.3 – KPRM</p> <p>Do działania 2.1.2 – MAiC</p> <p>Do działania 2.1.4 – MS</p> <p>Do działania 2.1.5 – MSW</p> <p>Do działania 2.1.6 – MSP</p> <p>Do działania 2.1.7 – CBA</p> <p>Do działania 2.2 – ministerstwa i urzędy centralne (według kompetencji)</p> <p>Do działania 2.3 – wszystkie ministerstwa i urzędy centralne (wg potrzeb)</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący</p>

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
3) Wzmocnienie przejrzystości, konkurencyjności i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, gospodarowania mieniem i środkami publicznymi oraz prywatyzacji.	<p>3.1. Prowadzenie bieżącej analizy prawa zamówień publicznych w zakresie zagrożeń korupcyjnych oraz praktyki stosowania tego prawa. Uwzględnienie w sprawozdaniach UZP ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne.</p> <p>3.2. Zapewnienie konsultacji z udziałem ekspertów rządowych, samorządowych, naukowych i pozarządowych na temat zagrożeń korupcyjnych w sferze zamówień publicznych, gospodarowania środkami publicznymi i prywatyzacji.</p> <p>3.3. Uwzględnienie wyników bieżącej analizy i konsultacji w projektowanych zmianach prawnych ustaw (Prawo zamówień publicznych, ustawa o finansach publicznych, o komercjalizacji i prywatyzacji itp.) i aktów wykonawczych.</p>	Do działania 3.1 – UZP	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
4) Wzmocnienie rozwiązań prawnych ograniczających możliwość korupcji w sektorze prywatnym.	<p>4.1. Propagowanie rozwiązań antykorupcyjnych w biznesie w ramach wspólnych przedsięwzięć i projektów (tj. wsparcie przez administrację oddolnych inicjatyw sektora prywatnego w tym zakresie).</p> <p>4.2. Wspólne wypracowanie standardów etycznego postępowania sektora prywatnego w relacjach z administracją i z innymi przedsiębiorcami/spółkami (tj. odpowiednik kodeksów postępowania urzędników po stronie sektora prywatnego).</p> <p>4.3. Przegląd i wzmocnienie mechanizmów prawnych i organizacyjnych (po stronie administracji) zapewniających przejrzystość działania sektora prywatnego (np. w zakresie obowiązków publikacyjnych i sprawozdawczych, w tym finansowych, firm).</p>	MG	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
5) Przegląd i wzmocnienie standardów etycznego postępowania funkcjonariuszy publicznych.	<p>5.1. Dokonanie przeglądu istniejących kodeksów etycznych i kodeksów postępowania poszczególnych grup funkcjonariuszy publicznych i innych grup zawodowych, w tym ich umocowania prawnego i praktycznego stosowania pod kątem skuteczności w zapobieganiu zjawiskom korupcyjnym i konfliktowi interesów. Przeprowadzenie analizy orzecznictwa dyscyplinarnego poszczególnych grup zawodowych w służbie publicznej pod kątem występowania korupcji.</p> <p>5.2. Wdrożenie rozwiązań zgodnych z wynikami przeprowadzonego przeglądu.</p> <p>5.3. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, samorządowych, naukowych i pozarządowych oraz przedstawicieli zainteresowanych grup zawodowych na temat mocnych i słabych stron istniejących kodeksów oraz dobrych rozwiązań międzynarodowych.</p>	<p>Szef Służby Cywilnej – w zakresie korpusu służby cywilnej</p> <p>MAiC – w pozostałym zakresie</p>	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
6) Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej.	<p>6.1. Identyfikacja problemów w stosowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w dostępie do informacji publicznej (np. ustaw regulujących kwestie: finansów publicznych, zamówień publicznych, ochrony środowiska czy działania samorządu terytorialnego) wraz z opracowaniem analizy i wniosków, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów ułatwiających stosowanie ustawy w praktyce.</p> <p>6.2. Analiza zasad funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, w szczególności pod kątem jednolitości, przejrzystości oraz funkcjonalności dla społeczeństwa.</p> <p>6.3. Wprowadzenie zmian legislacyjnych (adekwatnie do wniosków i propozycji w pkt 7.1 i 7.2).</p> <p>6.4. Współdziałanie z podmiotami zobowiązanymi do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w celu zapewnienia jawności i transparentności działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.</p> <p>6.5. Edukacja społeczna na temat prawa do informacji publicznej.</p>	MAIC	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
7) Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w systemie ochrony zdrowia.	<p>7.1. Diagnoza potrzeb i działań, w tym w zakresie przepisów prawnych, prowadzonych w obszarze profilaktyki korupcji w systemie ochrony zdrowia, w szczególności w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dystrybucji środków publicznych przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) na kontraktację usług medycznych, refundację leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych, – realizacji zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecenie wykonywania usług medycznych podmiotom zewnętrznym, – procesu rejestracji leków, – kontaktów: pacjent – personel medyczny, lekarz/organizacje zawodowe – środowisk medycznych – firmy farmaceutyczne, wraz z rekomendacjami. <p>7.2. Realizacja rekomendacji, w razie potrzeby wraz z ewentualnymi zmianami prawnymi.</p>	MZ	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
Zarządca, w tym organizacyjne			
8) Opracowanie mechanizmów reagowania na zagrożenia korupcyjne w kontaktach urzędnik – klient.	<p>8.1. Przeprowadzenie analizy najczęstszych ryzyk korupcyjnych występujących w urzędach administracji publicznej.</p> <p>8.2. Opracowanie – zgodnie z wnioskami wynikającymi z analizy – zasad postępowania dla osób narażonych na korupcję.</p>	CBA	Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
9) Wzmocnienie działań wewnętrznych komórek kontrolnych i audytu wewnętrznego.	<p>9.1. Analiza zapewnienia gwarancji niezależności audytorom wewnętrznym jednostek sektora finansów publicznych, opracowanie wniosków adekwatnych do wyników diagnozy (w tym legislacyjnych) oraz ich wdrożenie.</p> <p>9.2. Zorganizowanie systemu wymiany doświadczeń audytorów wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania korupcji.</p> <p>9.3. Objęcie kontroli wewnętrznej nadzorem w zakresie stosowania standardów kontroli, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku audytu wewnętrznego.</p>	<p>MF – w zakresie audytu wewnętrznego,</p> <p>KPRM – w zakresie kontroli administracji publicznej</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i urzędy centralne</p>
10) Monitorowanie przebiegu najważniejszych prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i znaczących przetargów publicznych oraz informowanie organów władzy i administracji państwowej o dostrzeżonych nieprawidłowościach i zagrożeniach dla tych procesów.	<p>10.1. Opracowanie mechanizmu i zasad monitorowania procesów prywatyzacyjnych.</p> <p>10.2. Przedstawianie podmiotowi prywatyzującemu/realizującemu znaczące przetargi, informacji na temat zagrożeń występujących w tych procesach/przetargach (program „osłony antykorupcyjnej”).</p>	<p>Do działania 10.1 – MSP</p> <p>Do działania 10.2 – KPRM</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący, w tym służby specjalne</p>
11) Wzmacnianie współpracy z sektorem prywatnym w zakresie przeciwdziałania korupcji.	<p>11.1. Włączenie sektora prywatnego w system wzmacniania regulacji prawnych oraz prowadzenie monitoringu w tym zakresie.</p> <p>11.2. Popularyzowanie postaw etycznych w biznesie oraz w kontaktach z administracją.</p> <p>11.3. Przygotowanie i wdrożenie szkoleń dla przedsiębiorców z problematyki korupcji.</p> <p>11.4. Przeprowadzenie analizy możliwości oraz korzyści/zagrożeń z wdrażania do największych postępowań dotyczących zamówień publicznych i prywatyzacji tzw. paktów prawości (zobowiązanie w drodze umowy instytucji rządowych i prywatnych do stosowania wyższych standardów w zakresie etyki, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji, np. Metodologia Paktów Prawości (Integrity Pacts), wypracowana przez Transparency International, opiera się na wdrożeniu dodatkowych mechanizmów przejrzystości postępowania, zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji na drodze porozumienia między organem administracji i oferentami) wraz z rekomendacjami.</p> <p>11.5. Realizacja wniosków z ww. analizy, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi.</p>	<p>MG</p> <p>Do działania 11.4 i 11.5 – UZP i MSP – według kompetencji</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący</p>

Zadania	Działania	Wiodący	Realizatorzy
1	2	3	4
<p>12) Przegląd zobowiązań międzynarodowych i wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania korupcji.</p>	<p>12.1. Dokonanie przeglądu i implementacja zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prewencji i edukacji oraz przygotowanie i realizacja programu wdrażającego, w tym:</p> <p>12.1.1. Przygotowanie raportu dotyczącego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji, innych ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych oraz zaleceń instytucji monitorujących ich wdrażanie.</p> <p>12.1.2. Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie.</p> <p>12.1.3. Monitoring, w cyklu 2-letnim, implementacji zobowiązań międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania korupcji.</p> <p>12.2. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji.</p>	<p>MS</p> <p>Do działania 12.2 – wszystkie ministerstwa i urzędy centralne zgodnie z obszarem działania (zadanie stałe)</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący</p>
<p>13) Przegląd struktur organizacyjnych przeciwdziałania korupcji funkcjonujących w administracji publicznej.</p> <p>Edukacyjne</p>	<p>13.1. Analiza istniejących struktur antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej.</p> <p>13.2. Stworzenie wytycznych dotyczących jednolitych standardów organizacyjnych w ww. zakresie oraz ich wdrożenie.</p>	<p>CBA</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący</p>
<p>14) Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne, w tym w zakresie etyki zawodowej oraz zapobiegania konfliktowi interesów.</p>	<p>14.1. Przygotowanie i wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, uwzględniających rozpoznawanie sytuacji korupcyjnych i sposoby zachowań w tych sytuacjach, jak również konsekwencji czynu korupcyjnego.</p> <p>14.2. Włączenie ww. tematyki do obowiązkowych programów edukacyjnych i szkoleniowych dla osób nowo zatrudnianych/powołanych, które będą pełniły funkcje publiczne.</p> <p>14.3. Organizowanie cyklicznych szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego dla funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne na temat zagadnień korupcji, w tym związanych z zabezpieczeniem urzędów przed korupcją.</p> <p>14.4. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych, w szczególności mających status organów (np. Minister Zdrowia – dla Głównego Inspektora Farmaceutycznego/ Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Minister Środowiska – dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska/Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska itd.).</p>	<p>Szef Służby Cywilnej – w zakresie korpusu służby cywilnej; MAiC – w pozostałym zakresie</p> <p>Do działania 14.4 – urzędy nadzorujące w poszczególnych resortach</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i urzędy centralne</p>

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
15) Tworzenie i realizacja społecznych programów i kampanii edukacyjnych.	<p>15.1. Realizacja edukacji antykorupcyjnej zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego.</p> <p>15.2. Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji.</p> <p>15.3. Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń.</p> <p>15.4. Propagowanie w społeczności akademickiej zachowań przeciwdziałających korupcji, w tym opracowanie i realizacja przez uczelnie programu dla studentów i nauczycieli akademickich oraz prowadzenie przez nie kampanii informacyjnej dla ww. grupy docelowej.</p> <p>15.5. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne ministerstwa/urzędy centralne, skierowanych do instytucji nadzorowanych niebędących podmiotami państwowymi.</p> <p>15.6. Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej kierowanych do społeczeństwa w środkach masowego przekazu, z wykorzystaniem mediów społecznościowych.</p> <p>16.1. Diagnoza potrzeb i działań prowadzonych w obszarze profiaktyki korupcji w sporcie wraz z rekomendacjami.</p> <p>16.2. Realizacja rekomendacji, w razie potrzeby wraz z ewentualnymi zmianami prawnymi.</p>	<p>MEN</p> <p>Do działania 15.3 –wszystkie ministerstwa i urzędy centralne zgodnie z obszarem działania</p> <p>Do działania 15.4 –MNISW</p> <p>Do działania 15.5 – poszczególne urzędy nadzorujące</p> <p>Do działania 15.6 – wszystkie ministerstwa i urzędy centralne w zakresie swojej właściwości</p> <p>MSIT</p>	<p>Wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący</p>
16) Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie.	<p>16.1. Diagnoza potrzeb i działań prowadzonych w obszarze profiaktyki korupcji w sporcie wraz z rekomendacjami.</p> <p>16.2. Realizacja rekomendacji, w razie potrzeby wraz z ewentualnymi zmianami prawnymi.</p>		
17) Monitorowanie zagrożeń korupcyjnych i udoskonalanie przepisów prawnych: – usprawniających ściganie przestępstw korupcyjnych, w tym określających warunki, zakres i tryb współdziałania oraz koordynacji organów ścigania, – w zakresie penalizacji pojawiających się nowych form korupcji.	<p>Cel szczegółowy: Wzmocnienie zwalczania korupcji</p> <p>17.1. Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.</p> <p>17.2. Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, wraz z rekomendacjami.</p> <p>17.3. Usprawnienie mechanizmów współdziałania i wymiany informacji między służbami.</p>	<p>CBA</p>	<p>KGP, SG, ABW, MS, PG, MSZ, MSW, MS, MON (w tym SKW i ŻW) oraz inne właściwe służby i urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący</p>

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Współpracujący
1	2	3	4
		MS	KGP, ABW, CBA, MS, PG, MSZ, MSW, MON (w tym SKW i ŻW) oraz inne właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
18) Opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.	18.1. Przeprowadzenie analiz potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.		
	18.2. Zaplanowanie i przeprowadzenie przedsięwzięć adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.		
19) Wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania korupcji.	18.3. Wprowadzenie do programu kształcenia aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury odpowiednich szkoleń, a do programu szkoleń sędziów odpowiednich zagadnień z zakresu korupcji.		
	19.1. Dokonanie przeglądu implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prawno-karnym oraz ścigania, w tym:		
	19.1.1. Przygotowanie raportu ze stanu wdrożenia przepisów wraz z rekomendacjami.	MS	CBA, KGP, ABW, MS, PG, MSZ, MSW, MON (w tym SKW i ŻW) oraz inne właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący
	19.1.2. Opracowanie programu wdrażającego ww. rekomendacje i jego realizacja.		
	19.2. Analiza zagranicznych rozwiązań prawnych w zakresie oceny możliwości zastosowania dobrych rozwiązań w prawie krajowym.		
	19.3. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji.	Do działania 19.3 – wszystkie organy odpowiedzialne za zwalczanie korupcji (zadanie stałe)	

Źródło: załącznik do Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.

5.3. Wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę wraz z osobami odpowiedzialnymi i jednostkami organizacyjnymi NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne

Lp.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrole	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność			Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	Okres pełnienia funkcji	
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Bartłomiej Sienkiewicz	Minister Spraw Wewnętrznych	od 25 lutego 2013 r. do 22 września 2014 r.	Departament Administracji Publicznej
		Teresa Piotrowska	Minister Spraw Wewnętrznych	od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r.	
		Mariusz Błaszczak	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 16 listopada 2015 r.	
2.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Rafał Trzaskowski	Minister Administracji i Cyfryzacji	od 3 grudnia 2013 r. do 21 września 2014 r.	
		Andrzej Halicki	Minister Administracji i Cyfryzacji	od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r.	
		Anna Streżyńska	Minister Cyfryzacji	od 16 listopada 2015 r.	
3.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Radosław Sikorski	Minister Spraw Zagranicznych	od 16 listopada 2007 r. do 21 września 2014 r.	
		Grzegorz Schetyna	Minister Spraw Zagranicznych	od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.	
		Witold Waszczykowski	Minister Spraw Zagranicznych	od 16 listopada 2015 r.	
4.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Jacek Cichocki	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	od 26 lutego 2013 r. do 16 listopada 2015 r.	
		Beata Kempa	Minister – Członek Rady Ministrów	od 16 listopada 2015 r.	
5.	Urząd Zamówień Publicznych	Izabela Jakubowska	p.o. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	od 10 grudnia 2013 r. do 21 września 2015 r.	
		Dariusz Piasta	p.o. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	od 22 września 2015 r.	
6.	Ministerstwo Obrony Narodowej	Tomasz Siemonek	Minister Obrony Narodowej	od 2 sierpnia 2011 r. do 16 listopada 2015 r.	Departament Obrony Narodowej
		Antoni Macierewicz	Minister Obrony Narodowej	od 16 listopada 2015 r.	
7.	Ministerstwo Zdrowia	Bartosz Arłukowicz	Minister Zdrowia	od 18 listopada 2011 r. do 15 czerwca 2015 r.	Departament Zdrowia
		Marian Zembala	Minister Zdrowia	od 16 czerwca 2015 r. do 15 listopada 2015 r.	
		Konstanty Radziwiłł	Minister Zdrowia	od 16 listopada 2015 r.	

Lp.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrole	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność			Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	Okres pełnienia funkcji	
8.	Ministerstwo Skarbu Państwa	Włodzimierz Karpiński	Minister Skarbu Państwa	od 24 kwietnia 2013 r. do 14 czerwca 2015 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
		Andrzej Czerwiński	Minister Skarbu Państwa	od 15 czerwca 2015 r. do 15 listopada 2015 r.	
		Dawid Jackiewicz	Minister Skarbu Państwa	od 16 listopada 2015 r.	
9.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Joanna Kluzik-Rostkowska	Minister Edukacji Narodowej	od 27 listopada 2013 r. do 15 listopada 2015 r.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
		Anna Zalewska	Minister Edukacji Narodowej	od 16 listopada 2015 r.	
10.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Andrzej Biernat	Minister Sportu i Turystyki	od 27 listopada 2013 r. do 15 czerwca 2015 r.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
		Adam Korol	Minister Sportu i Turystyki	od 16 czerwca 2015 r. do 15 listopada 2015 r.	
		Witold Bańka	Minister Sportu i Turystyki	od 16 listopada 2015 r.	
11.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Marek Biernacki	Minister Sprawiedliwości	od 6 maja 2013 r. do 21 września 2014 r.	Departament Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa
		Cezary Grabarczyk	Minister Sprawiedliwości	od 22 września 201 r. do 30 kwietnia 2015 r.	
		Borys Budka	Minister Sprawiedliwości	od 4 maja 2015 r. do 16 listopada 2015 r.	
		Zbigniew Ziobro	Minister Sprawiedliwości	od 17 listopada 2015 r.	
12.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	Paweł Wojtunik	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	od 13 października 2010 r. do 1 grudnia 2015 r.	Departament Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa
		Ernest Bejda	p.o. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	od 2 grudnia 2015 r.	

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.).
3. Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. poz. 299).
4. Zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” (M.P. poz. 954).
5. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF nr 15, poz. 84).
6. Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. MF nr 2 poz. 11).
7. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. U. MF poz. 56).

5.5. Wykaz literatury fachowej i artykułów dotyczących przedmiotu kontroli

1. *I Międzynarodowa konferencja antykorupcyjna. Materiały pokonferencyjne*. CBA, 2011.
2. Bartman, D., *Ograniczenia urzędników wynikające z ustawy antykorupcyjnej*. „Finanse Publiczne”, nr 1/2015.
3. Bartman, D., *Ograniczenia antykorupcyjne i gospodarcze dla radnych i pracowników samorządowych*. „Finanse Publiczne”, nr 5/2015.
4. Bil, J., Wawrzusiszyn, A.: *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2012.
5. Borusowski, J., *Społeczno-kulturowe uwarunkowanie korupcji*. Tychy, 2006.
6. *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym. II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna*. CBA, 2012.
7. Dobrowolski, Z., *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*. Sulechów, 2005.
8. Dobrowolski, Z., *Korupcja w życiu publicznym*. Zielona Góra, 2001.
9. *Działania antykorupcyjne NIK, rozdział corocznego “Sprawozdania z działalności NIK” w latach 1999–2015*.
10. *Evaluation Report on Poland on Incriminations*. GRECO, 2008.
11. *Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding*. GRECO, 2008.
12. Henzel, P.: *Raport na temat korupcji w UE. Malmstroem: to poważny problem*. „Wiadomości Onet”, 05.02.2014.
13. Heywood, P., Meyer-Sahling, J., *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*. Ernst&Young, 2008.
14. Hussein, A., *Mechanizmy korupcjogenne*. „Przegląd Antykorupcyjny” nr 1/2011.
15. Hussein, A., *Najwyższa Izba Kontroli na tropie zagrożenia korupcją*. „Jurysta” nr 7–8/2013.
16. Hussein, A., *Zamiast monopolu, zasada wielu oczu*. „Prawo Europejskie w praktyce” nr 8/2012.
17. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. OECD, 2012.
18. *Im bardziej jasne przepisy i precyzyjne umowy, tym mniejsze zagrożenie korupcją*. BCC, 02.04.2014.
19. Jarosz, M., *Władza, przywileje, korupcja*. PWN, 2004.
20. Jasiński, W., *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*. Lex Wolters Kluwer Business, 2012.
21. Jasiński, W., *Rządowy program przeciwdziałania korupcji*. „Kontrola Państwowa” nr 5/2014.
22. Jurkiewicz, M. (red.), *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*. Fundacja Batorego, 2011.
23. Kamiński, A., Kamiński, B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. PAN, 2004.
24. Kobylińska, A., Makowski, G., Solon-Lipiński, M. (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*. ISP, 2012.
25. *Korupcja? Tam, gdzie są duże pieniądze publiczne*. „Polskie Radio Trójka”, 03.04.2014.
26. *Korupcja w Polsce. Najnowszy raport Komisji Europejskiej*. „Polskie Radio”, 03.02.2014.
27. *Korupcja w Polsce taka sama jak na Tajwanie*. „Newsweek”, 03.12.2014.
28. *Korupcja w UE zapiera dech. Najnowszy raport Komisji Europejskiej*. „Gazeta Wyborcza”, 23.02.2014.

29. *Korupcja wokół kwitnie. Oto szokujący raport.* „Money.pl”, 14.05.2015.
30. Kowalczyk, J., *Przeciwdziałanie korupcji w ochronie zdrowia.* CeDeWu, 2012.
31. Kulesza, M., Niziołek, M.: *Etyka służby publicznej,* LEX Wolters Kluwer Business, 2010.
32. Maikowski, D.: *Rząd chce uderzyć w korupcję u jej źródeł.* „Gazeta Prawna”, 01.04.2014.
33. Makowski, G., Nowak, C., Wojciechowska-Nowak, A.: *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce.* Fundacja im. Stefana Batorego, 2015.
34. Melezini, A., *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę państwową.* Lex Wolters Kluwer Business, 2012.
35. *MON rozpoczyna wdrażanie rządowego programu przeciwdziałania korupcji.* „Wiadomości Onet”, 21.04.2015.
36. *NIK pomaga Komisji Europejskiej w raporcie o korupcji.* www.nik.gov.pl, 25.04.2013.
37. Palka, P., *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego.* Olsztyn 2011.
38. Płoskonka, J., *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji.* „Służba Cywilna”, nr 6/2003, s. 109–134.
39. Płoskonka, J., *Korupcja. Zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji w:* J. Czaputowicz (red.), „Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej”. PWN, 2008.
40. Płoskonka, J., *Metodyczne aspekty stosowania systemu zapewnienia jakości.* „Przegląd Metodyczny” nr 2/2015.
41. *Polska nie wdrożyła w pełni konwencji ONZ przeciw korupcji.* „Forbes”, 11.02.2015.
42. Pomykała, M.: *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 jako instrument polityki antykorupcyjnej.* „Zeszyty Naukowe” nr 1/2015.
43. Pope, J.: *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji.* ISP, 1999.
44. *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników.* CBA, 2010.
45. *Przewidywane zagrożenia antykorupcyjne w Polsce.* CBA, 2013.
46. *Raport Eurokomisji: powszechna plaga korupcji.* „Dw.de”, 03.02.2014.
47. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report.* Komisja Europejska, 2014.
48. *Rząd będzie walczył z korupcją tak by jej nie zwalczyć.* „Forum Parkiet”, 04.04.2014.
49. *Rząd pozoruje walkę z korupcją?* „Podatki.biz”, 09.04.2014.
50. *Rząd przygotował wieloletni program przeciwdziałania korupcji.* „Biznes Onet”, 01.04.2014.
51. *Rządowy program rozwiąże problem korupcji?* „Obserwator Konstytucyjny”, 04.08.2014.
52. Sobczak, M., Piotrowski, M., Gruszczyńska A.: *Gdy etat przechodzi z ojca na syna. Awantura o duże przywileje w spółce Orlenu.* „Gazeta Wyborcza”, 05.11.2014.
53. *Stanowisko Koalicji na rzecz Otwartego Rządu w sprawie przyjęcia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019,* 08.04.2014.
54. Szelest-Woźny, A.: *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007).* Warszawa, 2012.
55. Szyc, R., *W walce z korupcją jest miejsce dla każdego, w tym szczególnie dla organów kontroli.* „Kontrola Państwowa”, 2015.

56. Trutkowski, C., Koryś, P.: *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce*. Fundacja im. Stefana Batorego, 2013.
57. *Twelfth General Activity Report*. GRECO, 2012.
58. Wojciechowski, R.: *Na imię mam łapówka*. „Przegląd”, maj 2014.
59. *Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Raport zgodności. Polska*. GRECO, 2014.
60. Żaryn S.: Kamiński: *Korupcja zalewa Polskę, a rząd jest całkowicie bezczynny*. „W Polityce”, 04.04.2014.

5.6. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Minister Cyfryzacji
11. Minister Sprawiedliwości
12. Minister Obrony Narodowej
13. Minister Spraw Zagranicznych
14. Minister Zdrowia
15. Minister Sportu i Turystyki
16. Minister Edukacji Narodowej
17. Minister Skarbu Państwa
18. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
19. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
20. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych