



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.2.1.2024

Pan
Henryk Litwin
Prezes Zarządu
Fundacja Solidarności Międzynarodowej
ul. Mysłowicka 4, 01-612 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/003 – Realizacja „Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030.
Solidarność dla rozwoju”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Solidarności Międzynarodowej (dalej: Fundacja lub FSM) ul. Mysłowicka 4, 01-612 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Litwin, Prezes Zarządu, od 5 czerwca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Rafał Dzięciołowski, Prezes Zarządu, od 1 września 2019 r. do 31 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań publicznych dotyczących współpracy rozwojowej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 6 września 2024 r. (z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Edyta Jamioł, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/29/2024 z 16 maja 2024 r. 2. Magdalena Wardzyńska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/30/2024 z 16 maja 2024 r. 3. Olga Bętkowska-Cukierska, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/31/2024 z 16 maja 2024 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Fundacja Solidarności Międzynarodowej, w okresie objętym kontrolą zapewniła realizację zleconych przez Ministra Spraw Zagranicznych zadań z zakresu współpracy rozwojowej na podstawie corocznie zawieranej z Ministrem umowy, jednak skala i istotność nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie realizacji objętej badaniem umowy na realizację programu *Wsparcie Demokracji 2022*³ świadczy o niedochowaniu przez Fundację należytej dbałości o prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi oraz właściwe ich wykorzystanie.

W ramach umowy WD 2022 zostało zrealizowanych wszystkie siedem zadań zleconych przez Ministra SZ. Szczegółowe badanie tej umowy wykazało, że zadania były realizowane w okresie na jaki została zawarta umowa. Fundacja prawidłowo przeprowadziła *Konkurs grantowy na rzecz Białorusi i Ukrainy* i dopełniła obowiązków związanych z przekazaniem grantów podmiotom wybranym w konkursie. Fundacja wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z umowy WD 2022, poza przypadkami niezamieszczenia w sprawozdaniu końcowym z wykonania ww. umowy wymaganych wyjaśnień. Co do zasady osiągnięto zakładane w badanej umowie efekty i rezultaty.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- ujmowaniu w ewidencji księgowej FSM wydatków poniesionych w ramach dotacji WD 2022 przez przedstawicielstwa Fundacji na podstawie zestawień wydatków, które nie spełniały części wymogów odnośnie dowodów księgowych określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. Powyższe było również niezgodne z pkt 3 *Zasad dotyczących współpracy oraz raportowania pod względem finansowym do Biura Głównego (dotyczy Przedstawicielstw w Ukrainie, Gruzji i Mołdawii)* (dalej: zasady dot. współpracy), oraz pkt 6.2 *Polityki zarządzania finansami*⁵ (dalej: polityka zarządzania finansami);
- nierzetelnym określeniu zakresu przedmiotowego umowy nr 2022_WD_03_R dotyczącej zakupu audycji radiowych lub czasu antenowego;
- zwiększeniu 21 grudnia 2022 r. na prośbę partnera realizującego umowę nr 2022_WD_01_R dziennego kosztu wyprodukowania i emisji audycji radiowej z 12 054,80 zł na 13 150,69 zł (z mocą od 1 stycznia 2022 r.) w związku z brakiem możliwości sfinansowania przez tego partnera kosztów utrzymania nadajników radiowych z innych źródeł. Spowodowało to wzrost ogólnej wartości umowy o 399 999,85 zł (z 4 400,0 tys. zł do 4 800,0 tys. zł). Było to nierzetelne;
- wypłacie partnerowi w Ukrainie środków finansowych na realizację umowy nr 2022_WD_Pilot_02_02_P w kwocie wyższej *per saldo* o 28 808,63 zł niż określała umowa na dzień wypłaty tych środków, a także pomimo niespełnienia przez partnera warunku dotyczącego złożenia sprawozdania końcowego z realizacji projektu. Było to nierzetelne;
- niedokonaniu w formie pisemnej zmiany umowy zlecenia nr 2022/03/08 dotyczącej wsparcia eksperckiego, pomimo wiedzy o braku możliwości realizacji

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

³ Umowa dotacji nr BDG-96/2022 z dnia 11 marca 2022 r. zmieniona aneksem z 16 grudnia 2022 r., zawarta pomiędzy FSM a Ministrem Spraw Zagranicznych (dalej: Minister lub Minister SZ), na realizację zadań programu *Wsparcie Demokracji* w 2022 r., dalej: umowa WD 2022 lub dotacja WD 2022.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: uor.

⁵ Przyjętej decyzją Prezesa Zarządu z 31 października 2018 r.

prac w terminach przewidzianych w tej umowie. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 ww. umowy;

- zaakceptowaniu rachunku wystawionego przez zleceniobiorcę i wypłacie wynagrodzenia w kwocie 11 880,00 zł w ramach umowy zlecenia nr 2022/04/03 dotyczącej wsparcia eksperckiego projektu, pomimo niezgodności w zakresie terminu i liczby godzin wykonania prac wykazanych w raporcie okresowym i rachunku przedstawionych przez zleceniobiorcę, co było nierzetelne;
- poniesieniu wydatku w kwocie 12 069,24 euro (57 672,86 zł) na wynagrodzenia osobowe, koszty wynajmu biura i opłaty bankowe za okres od stycznia do kwietnia 2022 r., w którym partner nie realizował projektu pn. „Od wzmocnionego zespołu do zrównoważonej organizacji” w ramach umowy nr 2022-SFPL-CC-01/ISG-02⁶. Było to niegospodarne;
- nieegzekwowaniu przez FSM terminowego składania sprawozdań końcowych z realizacji projektów przez partnerów oraz dokonanie wypłat środków (ostatnich transz) na realizację sześciu projektów partnerom w kwocie 65 242,10 zł, pomimo niespełnienia przez nich postanowień umownych;
- wypłaceniu partnerowi realizującemu projekt *Gra dla demokracji - Etap II* (umowa nr 2022_WD_11_P) pełnej kwoty wynagrodzenia w wysokości 129 880,00 zł oraz zatwierdzeniu sprawozdania końcowego z realizacji tego projektu, pomimo niezrealizowania celu i wskaźników założonych w umowie. Było to działanie niegospodarne i nierzetelne;
- nieegzekwowaniu przez FSM rzetelnego dokumentowania zrealizowanych działań i ich efektów rzeczowych oraz osiągniętych rezultatów w przypadku dwóch badanych umów;
- niedokonaniu weryfikacji osiągnięcia efektów rzeczowych na podstawie dokumentów źródłowych w przypadku dwóch badanych projektów realizowanych przez Przedstawicielstwo FSM w Mołdawii, co było nierzetelne;
- zawarciu aneksów do trzech badanych umów dotacji, którymi przedłużono termin realizacji projektów, po terminie obowiązywania tych umów, co było nierzetelne;
- dokonaniu zapłaty siedmiu spośród 21 badanych faktur (rachunków) dotyczących kosztów administracyjnych od 3 do 55 dni po terminach wynikających z dowodów księgowych. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷;
- dokonaniu kontroli merytorycznej trzech badanych rachunków przez wystawcę tych rachunków, tj. osobę wykonującą usługi na rzecz FSM na podstawie umów zlecenia. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z pkt 6.2 polityki zarządzania finansami;
- braku przechowywania w dokumentacji FSM sprawozdania końcowego z wykonania umowy WD 2022 (w formie papierowej lub elektronicznej) w wersji złożonej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ lub Ministerstwo) w celu rozliczenia dofinansowania, co skutkowało niewywiązaniem się z obowiązku określonego w § 8 ust. 2 ww. umowy;
- nieegzekwowaniu realizacji obowiązków informacyjnych w związku z finansowaniem projektów z polskiej pomocy rozwojowej w przypadku dziewięciu z 15 badanych umów grantowych/partnerskich oraz w przypadku 49

⁶ Umowa zawarta 29 marca 2022 r. pomiędzy Przedstawicielstwem FSM w Mołdawii a Stowarzyszeniem Publicznym Krajowej Sieci LEADER Republiki Mołdawii na kwotę 50 000,00 euro (238 925,00 zł), na realizację projektu pn. *Od wzmocnionego zespołu do zrównoważonej organizacji*, zmieniona Aneksami nr 1 zawartym 5 sierpnia 2022 r., Aneksami nr 2 zawartym 7 listopada 2022 r. i Aneksami nr 3 zawartym 7 grudnia 2022 r.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz.1270, ze zm., dalej: ufp.

z 132 zbadanych umów darowizny w zakresie realizowanego projektu w ramach zadania *Działania o charakterze humanitarnym*, co było nierzetelne.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze FSM nad zadaniami zleconymi przez Ministra SZ z zakresu współpracy rozwojowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań publicznych dotyczących współpracy rozwojowej

Opis stanu faktycznego

1. Fundacja Solidarności Międzynarodowej, której fundatorem jest Skarb Państwa, powstała w 1997 r. z inicjatywy Prezydenta RP (wpisana do KRS od 12 lipca 2001 r.). Ministrem właściwym dla Fundacji jest minister właściwy do spraw zagranicznych⁸. Prezes Zarządu Fundacji wyznaczył Minister SZ. Celem Fundacji, zgodnie ze Statutem FSM, jest prowadzenie działań w zakresie współpracy rozwojowej na rzecz innych państw, w tym wspieranie przemian demokratycznych, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zasad dobrego rządzenia, przestrzegania praw człowieka, rozwoju demokracji lokalnej, przekazywanie doświadczeń transformacji gospodarczej i ustrojowej, w szczególności w ramach zadań zleczanych i finansowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Zgodnie z § 4 ust. 3 Statutu Fundacja ustanowiła trzy przedstawicielstwa za granicą – w 2014 r. w Republice Mołdawii, a od połowy 2019 r. w Gruzji i Ukrainie. W polityce zarządzania finansami wskazano, że przedstawicielstwo dysponuje własnym budżetem, na którego przychody składają się środki: przekazywane przez FSM na zadania realizowane za pośrednictwem przedstawicielstwa na zlecenie MSZ; środki z umów grantowych, których stroną jest FSM, i w których większość działań merytorycznych prowadzonych jest przez przedstawicielstwo; środki z umów grantowych, których stroną jest przedstawicielstwo. Budżet (plan finansowy) przedstawicielstwa zatwierdza Prezes Zarządu, a za jego stworzenie i realizację odpowiada kierownik przedstawicielstwa.

Ze względu na status prawny FSM oraz zadania powierzone w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁹, MSZ pełniło szczególną rolę w finansowaniu działalności FSM. Fundacja corocznie otrzymywała od Ministerstwa dotację celową na realizację zadań wskazanych w *Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030. Solidarność dla rozwoju*¹⁰ oraz w rocznym planie współpracy rozwojowej. Zakres zadań FSM doprecyzowywany był w corocznej umowie dotacji na realizację programu *Wsparcie Demokracji* – odpowiednio na lata 2021-2024, zawieranej pomiędzy Ministrem a FSM (dalej: umowa WD lub dotacja WD), w tzw. formularzach programowych, w których określano m.in. cel danego zadania wraz z uzasadnieniem potrzeby jego realizacji, koszty zadania, opis działań/projektów realizowanych w ramach zadania, w tym rezultaty i wskaźniki, partnerów biorących udział w realizacji zadania, komplementarność wobec działań/projektów realizowanych przez Fundację lub innych donatorów (załączniki do umów).

⁸ § 6 Statutu Fundacji Solidarności Międzynarodowej, stanowiącego załącznik nr 10 do Protokołu Rady FSM (tekst jednolity z dnia 6 czerwca 2017 r.), dalej: Statut.

⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1384. Stosownie do art. 10 ust. 3 ustawy o współpracy rozwojowej, ze względu na szczególne warunki polityczne w państwie, na rzecz którego ma być realizowane zadanie z zakresu współpracy rozwojowej, minister właściwy do spraw zagranicznych może zlecić realizację tego zadania FSM.

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/wieloletni-program-wspolpracy-rozwojowej-2021---2030-solidarnosc-dla-rozwoju>

Fundacja oprócz środków pochodzących z dotacji przekazywanych przez Ministra na zadania zlecone i koszty jej funkcjonowania, nie miała zagwarantowanego innego, stałego źródła finansowania realizowanych przez nią celów. Prezes Zarządu poinformował, że w celu zabezpieczenia możliwości realizacji celów FSM, oprócz negocjowania z MSZ umowy WD, Fundacja inicjuje współpracę z innymi donatorami (głównie zagranicznymi – unijnymi, brytyjskimi i amerykańskimi), co pozwala bilansować ryzyko dla zachowania bieżącej działalności Fundacji. Prezes Zarządu wyjaśnił ponadto, że *Fundacja wychodziła również z inicjatywami do MSZ w celu zapewnienia wieloletniego finansowania (na razie bez skutku).*

(akta kontroli str. 88-103, 256: CD1 foldery: 2a, 2b, 2c, 2d, 3.1, CD7)

Poza umowami WD zawartymi z Ministrem SZ, Fundacja w okresie objętym kontrolą realizowała 41 innych umów grantowych z zakresu współpracy rozwojowej, zawartych z donatorami międzynarodowymi (np. Komisja Europejska; United States Agency for International Development; Estonian Centre for International Development; US State Department; Foreign, Commonwealth & Development Office) i krajowymi (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; Bank Gospodarstwa Krajowego; Agencja Rozwoju Mazowsza S.A.; Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego; MSZ; Centrum Mieroszewskiego).

(akta kontroli str. 4-8, 256: CD1 folder: 3.1)

2. W latach 2021-2024 Fundacja zawarła z Ministrem SZ i wykonywała cztery umowy WD w oparciu o *Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej 2021-2030. Solidarność dla rozwoju*. Łączna kwota wynikająca z ww. umów dotacji (po zmianach) wynosiła 133 293,3 tys. zł, z tego:

- 29 743,3 tys. zł w 2021 r. (umowa nr BDG 100/2021 z 26 marca 2021 r. zmieniona aneksem nr 1 z 14 czerwca 2021 r. i aneksem nr 2 z 6 sierpnia 2021 r.). W trakcie roku kwota dofinansowania uległa zwiększeniu o 2743,3 tys. zł¹¹. Stanowiło to 49,6% przychodów z tytułu działalności statutowej FSM;
- 40 550,0 tys. zł w 2022 r. (umowa BDG-96/2022 z 11 marca 2022 r. zmieniona aneksem z 16 grudnia 2022 r.). W trakcie roku kwota dofinansowania uległa zwiększeniu per saldo o 4550,0 tys. zł¹². Stanowiło to 35,1% przychodów z tytułu działalności statutowej FSM;
- 36 000,0 tys. zł w 2023 r. (umowa nr BPZZ-251/2023 z 27 kwietnia 2023 r.). Stanowiło to 21,2% przychodów z tytułu działalności statutowej FSM;
- 27 000,0 tys. zł w 2024 r. (umowa nr BPZZ-354/2024 z 7 czerwca 2024 r.).

Pomimo, że zgodnie z § 5 *Porozumienia o współdziałaniu między Ministrem SZ a FSM*¹³ umowa dotacji powinna być zawierana do 31 stycznia roku realizacji zadań, z możliwością finansowania tych zadań od 1 stycznia tego roku, to w okresie objętym kontrolą termin podpisania umów wydłużał się i wynosił od prawie 2,5 miesiąca

¹¹ Z tego w ramach zadania *Działania na rzecz Białorusi* zwiększenie o kwotę 2600,0 tys. zł (w tym o 1300,0 tys. zł na podzadanie 4. *Zakup czasu antenowego i audycji „Świt Wolności”, „Białoruskie Noce” oraz „Noc Wolności” od Radia Wnet sp. z o. o. i o 1400,0 tys. zł na podzadanie 5. Zakup czasu antenowego i audycji „Petarda” od Europejskiego Radia dla Białorusi sp. z o. o. oraz zmniejszenie o 100,0 tys. zł na podzadanie 1. Projekty własne FSM, w tym projekty partnerskie), a w ramach zadania *Działania na rzecz Mołdawii* zwiększenie o 143,3 tys. zł.*

¹² Z tego w ramach zadania *Działania o charakterze humanitarnym* zwiększenie o 4550,0 tys. zł, a w ramach zadania *Działania na rzecz Ukrainy*: rezygnacja z dwóch podzadań: UA/2022/SocServ na kwotę 1450,0 tys. zł i UA/2022/Pilot1/VET na kwotę 500,0 tys. zł; wprowadzenie trzech nowych podzadań: UA/2022/Refugees na kwotę 1600,0 tys. zł, UA/2022/Psycho_Pilot2 na kwotę 300,0 tys. zł i UA/2022/Psycho_Pilot1 na kwotę 30,0 tys. zł; zwiększenie o 20,0 tys. zł kwoty na podzadanie UA/2022/CivProt.

¹³ Porozumienie ramowe zawarte w dniu 4 listopada 2014 r. pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Fundacją Solidarności Międzynarodowej, w którym Minister SZ w oparciu o art. 10 ust. 3 i 5 ustawy o współpracy rozwojowej wyraził wolę zlecenia Fundacji realizacji działań w dziedzinie polskiej współpracy rozwojowej.

w 2022 r. do ponad 5 miesięcy w 2024 r. po rozpoczęciu roku, w którym umowa obowiązywała.

Prezes Zarządu poinformował, że Kluczową przyczyną późnego zawierania umów dotacji z MSZ jest nieefektywny sposób prowadzenia prac nad Programem Wieloletnim i Planami Rocznymi. W Programie Wieloletnim nie zdefiniowano celów, ani jasnych priorytetów tematycznych i priorytetów geograficznych, choć zobowiązuje do tego ustawa o współpracy rozwojowej (art. 5). W Programie zapowiedziano m.in., że znajdą się one w strategiach dla państw priorytetowych, te jednak nie powstały. W związku z powyższym, Plany roczne stały się dokumentami nie tylko o charakterze implementacyjnym, ale również programowym (m.in. to w nich określone są priorytety tematyczne dla poszczególnych państw i alokacje finansowe). O ile jednak dokument programowy powinien określać priorytety wieloletnie, o tyle w przypadku planów rocznych a priori nie ma gwarancji kontynuacji działań w określonych obszarach. Ostateczna kwota dotacji oraz obszary zaangażowania FSM są określone w Planie rocznym. Priorytety co roku zmieniają się. Plany nie są konsultowane z FSM w oddzielnym trybie i powstają jako dokumenty implementacyjne, a nie strategiczne/programowe (choć taki właśnie noszą charakter). Na lata 2022 i 2023 Plany roczne przyjęto w grudniu roku poprzedzającego. W latach 2021 i 2024 w marcu danego roku. Późne przyjmowanie dokumentu uniemożliwia planowanie działań i znacząco opóźnia podpisywanie umowy dotacji. Zdarza się, że choć w Planie wskazano jakiś obszar zaangażowania FSM, to jednak FSM nie otrzymuje środków na realizację zadań w tym obszarze. Brak wieloletnich ram współpracy, brak jasności odnośnie do priorytetów i roli organizacji oraz późne przyjmowanie Planów, a także brak ustrukturyzowanego sposobu informowania o planowanych zadaniach, sprawiają że negocjacje umowy co roku przedłużają się. Każdorazowo trwają one od 6 do 8 miesięcy, co w przypadku umów jednorocznych obniża efektywność i wprowadza wiele dodatkowych ryzyk na poziomie operacyjnym (dot. zadań) oraz zarządzania organizacją (np. generowanie kosztów niekwalifikowalnych).

(akta kontroli str. 4-8, 88-103, 256: CD1 foldery: 1.1, 2d, 3.1)

Pomimo, że umowy dotacji były podpisywane po kilku miesiącach po rozpoczęciu roku, w umowach dotacji ustalono termin realizacji zadań na okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundacja rokrocznie boryka się z trudnościami z płynnością finansową wynikającymi z późnego podpisania umowy Wsparcie Demokracji. Jest to sytuacja o charakterze kryzysowym i działania o takim charakterze są planowane i wdrażane (minimalizowanie skutków kryzysu). Oznaczają one finansowanie kosztów administracyjnych z innych źródeł (w takim zakresie, w jakim jest to możliwe), przesuwanie ponoszenia kosztów do momentu otrzymania środków (w tym wstrzymywanie działań lub opóźnianie podejmowania zobowiązań), płacenie w ostatnich dniach terminu. Wymaga to precyzyjnego planowania i stałego monitoringu i jest obarczone dużym ryzykiem popełnienia błędu. Ponadto Fundacja wykorzystuje środki np. pozostałe w ramach tzw. overheadu¹⁴ z realizacji projektów zagranicznych oraz tymczasowo pożycza środki od innych donatorów na bieżącą działalność (o ile takie działanie nie jest umownie zabronione).

(akta kontroli str. 88-103)

Na podstawie ww. umów WD, w okresie objętym kontrolą, Fundacja otrzymała środki na realizację zadań publicznych z zakresu współpracy rozwojowej głównie dla krajów takich jak: Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Gruzja i Armenia (corocznie), organizacji misji

¹⁴ Overhead są to koszty ogólne lub zarządu, najczęściej ustalone jako % w stosunku do wartości danego programu, zgodnie z regułami obowiązującymi u danego donora. Overhead może obejmować koszty bezpośrednie lub koszty pośrednie (pkt. 2.4.4. polityki zarządzania finansami).

obserwacyjnych wyborów (corocznie), działań o charakterze humanitarnym (w latach 2021-2023).

(akta kontroli str. 4-8, 256: CD1 foldery: 1.1, 2c, 2d, 2e)

W latach 2021-2023 w związku z zawartymi umowami WD zostało wydatkowane łącznie 104 643,1 tys. zł, z tego:

- 29 586,2 tys. zł w 2021 r., tj. 99,5% otrzymanej dotacji;
- 40 550,0 tys. zł w 2022 r., tj. 100% otrzymanej dotacji;
- 34 506,9 tys. zł w 2023 r., po uwzględnieniu dokonanego zwrotu części dotacji, co stanowiło 95,9% otrzymanej dotacji.

W 2024 r., wg stanu na koniec sierpnia, ze środków dotacji WD 2024 poniesiono wydatki w łącznej kwocie 11 210,6 tys. zł, tj. 41,5% otrzymanej dotacji.

(akta kontroli str. 256: CD1 foldery: 1.1, 2e, 4.7)

W umowach WD dotyczących lat 2021-2023 w pozycji *Koszty administracyjne* uwzględniono jedynie planowane wydatki (koszty) ponoszone w biurze głównym Fundacji w Warszawie. Natomiast koszty administracyjne (koszty wspólne, indirect costs) ponoszone w związku z działalnością przedstawicielstw FSM w umowach WD na lata 2021-2023 (załącznik nr 2 – Budżet) zostały podane w kosztach programowych w ramach zadań (i/lub podzadań) objętych umowami dotacji. Dodatkowo w umowie WD 2022 w zestawieniach tabelarycznych dla każdego z przedstawicielstw i dla poszczególnych programów wydzielono m.in.: *koszty najmu i utrzymania biura; komunikację (telefon, Internet, usługi kurierskie i pocztowe, koszty IT (software i hardware)); pozostałe koszty pośrednie; wynagrodzenia pracowników pionu wsparcia (m.in. HR, Compliance, Finanse, Księgowość, PR i komunikacja).*

W badanej umowie WD 2022 koszty administracyjne przedstawicielstw wyniosły 1869,3 tys. zł, tj. 4,6% ogólnej kwoty ww. umowy, w tym: 259,5 tys. zł w ramach zadania *Działania na rzecz Gruzji*, co stanowiło 19,7% ogólnej wartości zadania; 1319,6 tys. zł w ramach zadania *Działania na rzecz Mołdawii*, co stanowiło 14,2% ogólnej wartości zadania; 290,2 tys. zł w ramach zadania *Działania na rzecz Ukrainy*, co stanowiło 10,2% ogólnej wartości zadania.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Wynikało to z wieloletniej, akceptowanej przez donatora, praktyki współpracy z MSZ. Oddziały za granicą zostały powołane w celu realizacji konkretnych działań w tych krajach, a zatem każdy poniesiony tam koszt służył bezpośrednio realizacji zleconych działań.* W wyjaśnieniach podał także, że klucz alokacji ww. kosztów wspólnych zależał od budżetu poszczególnych podzadań realizowanych w ramach zadań na rzecz Mołdawii, Ukrainy i Gruzji.

W umowie WD na 2024 r. w części *Koszty administracyjne*, poza planowanymi kosztami administracyjnymi biura głównego Fundacji, wskazano planowane koszty administracyjne dla trzech przedstawicielstw w łącznej kwocie 2650,0 tys. zł, tj. 9,8% kosztów całej umowy, w tym m.in. *na czynsz i koszty związane z utrzymaniem biura; telefon; poczta; Internet; ubezpieczenia mienia, OC, podróży międzynarodowych; usługi transportowe; szkolenia pracowników; audyt finansowy; tłumaczenia; materiały biurowe; koszty podróży międzynarodowych.*

(akta kontroli str. 22-59, 256: CD1 foldery: 1.1, 2c, 2d, 2e)

3. Szczegółowym badaniem NIK objęła umowę WD 2022, na podstawie której Fundacja wykonywała siedem zadań:

Zadanie 1. *I Działania na rzecz Białorusi* (wydatkowano 18 326,1 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w umowie), w ramach którego realizowano osiem podzadań: *Projekty partnerskie i własne: Wsparcie osób represjonowanych; Projekty partnerskie i własne: Wsparcie inicjatyw obywatelskich; Projekty partnerskie i własne: Wsparcie niezależnych środowisk białoruskich w Polsce – Kryniczna; Projekty partnerskie*

i własne: Rozwój kompetencji menedżerskich i wsparcie bezpieczeństwa w sieci; Organizacja konkursu otwartego i realizacja projektów konkursowych na rzecz Białorusi, w tym wsparcie na relokację oraz dla białoruskiej diaspory w Polsce; Zakup audycji i czasu antenowego od Białoruskiego Centrum Informacyjnego Sp. z o.o. (Radio Racja); Zakup audycji i czasu antenowego od Europejskiego Radia dla Białorusi Sp. z o.o. (Euroradio); Zakup audycji i czasu antenowego od Radia Wnet Sp. z o.o.;

Zadanie 2. II Działania na rzecz Mołdawii (wydatkowano 9282,6 tys. zł, tj. 103,1% kwoty określonej w umowie), w ramach którego realizowano cztery podzadania: *Program rozwoju obszarów wiejskich; Program rozwoju miast; Wsparcie systemu ochrony ludności – pilotaż; Działania pilotażowe;*

Zadanie 3. III Działania na rzecz Ukrainy (wydatkowano 2858,4 tys. zł, tj. 94,7% kwoty określonej w umowie), w ramach którego realizowano sześć podzadań¹⁵;

Zadanie 4. IV Działania na rzecz Gruzji (wydatkowano 1316,6 tys. zł, tj. 108,8% kwoty określonej w umowie), w ramach którego realizowano trzy podzadania¹⁶;

Zadanie 5. V Działania na rzecz Armenii (wydatkowano 302,3 tys. zł, tj. 100,8% kwoty określonej w umowie), w ramach którego realizowano dwa podzadania¹⁷;

Zadanie 6. VI Organizacja misji wyborczych (wydatkowano 184,6 tys. zł, tj. 92,3% kwoty określonej w umowie);

Zadanie 7. VII Działania o charakterze humanitarnym (wydatkowano 5409,1 tys. zł, tj. 104,6% kwoty określonej w umowie).

3.1. Zgodnie z § 2 umowy WD 2022 termin realizacji zadań ujętych w umowie, ustalony na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., został przez Fundację dotrzymany.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 2d)

Wykonanie wydatków w ramach podzadań kształtowało się na poziomie od 39,1% (podzadanie *Projekty partnerskie i własne: Wsparcie niezależnych środowisk białoruskich w Polsce-Kryniczna*) do 175,5% budżetu (podzadanie *Projekty partnerskie i własne: Wsparcie inicjatyw obywatelskich*). Umowa WD 2022 dopuszczała zmianę wysokości kosztów poszczególnych pozycji budżetowych oraz dodawanie nowych pozycji budżetowych, jeżeli było to niezbędne do zrealizowania zadania, z tym że zgodnie z § 5 ust. 4 ww. umowy suma wydatków w kategorii kosztów administracyjnych wykazana w sprawozdaniu z wykonania zadania nie mogła być większa od sumy kosztów administracyjnych określonej w umowie.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że koszty poniesione na poszczególne podzadania w kwotach wyższych lub niższych niż ujęto w budżecie umowy dotacji wynikały m.in. z:

- uwzględniania potrzeb, które były zdiagnozowane przy planowaniu budżetu na kolejny rok (informacje pozyskane od Zespołów programowych/projektowych¹⁸ i deklarowane potrzeby partnerów FSM) oraz pojawiających się zmian, w tym dynamicznie zmieniającej się sytuacji w danym państwie (np. w Ukrainie);
- braku pewności, czy w planowanym naborze wpłyną wnioski, które wyczerpią pulę środków określoną dla danego obszaru;

¹⁵ Oznaczone w umowie WD 2022 jako: 1) UA/2022/CivProt; 2) UA/2022/Intership; 3) UA/2022/Refugees; 4) UA/2022/Psycho_Pilot1; 5) UA/2022/Psycho_Pilot2; 6) UA/2022/UNESCO.

¹⁶ Oznaczone w umowie WD 2022 jako: 1) GEO01 Akademia Partycypacji – upgrade; 2) GEO02 Etap II: Gotowi na nowoczesne technologie energoefektywne; 3) GEO03 Nowe oblicze Zestaponi.

¹⁷ Oznaczone w umowie WD 2022 jako: 1) Projekt ARM/2022/WD/01, 2) Projekt ARM/2022/WD/02.

¹⁸ Struktura organizacyjna FSM składa się z pionów administracyjno-finansowego oraz programowego. Dyrektor spośród pracowników Pionu Programowego wyznacza koordynatorów programów/podprogramów/projektów oraz tworzy zespoły odpowiedzialne za dany program/podprogram. Pion Administracyjno-finansowy wspiera działania zespołów w zakresie określonym przez Dyrektora (pkt 1.3 polityki zarządzania finansami).

- niepełnego wykorzystania środków finansowych przyznanych dla danego programu (tj. *Programu rozwoju miast i Wsparcie systemu ochrony ludności*, w których nie zrealizowano niektórych zaplanowanych działań lub zanotowano zwroty środków od beneficjentów) i przekazania ich na *Program rozwoju obszarów wiejskich* (który wykonano w kwocie wyższej niż planowana);
- czynników makroekonomicznych skutkujących m.in. umocnieniem się waluty lokalnej państwa, w którym realizowano zadania, czy wysoką inflacją (np. w Gruzji).

(akta kontroli str. 22-59, 256: CD1 foldery: 1.1, 2e)

3.2. Z ewidencji księgowej FSM wynikało, że rozliczenia środków finansowych w ramach dotacji otrzymanych od MSZ w latach 2021-2024 księgowano na kontach zespołu „5”.

W Dokumentacji Zasad (polityki) Rachunkowości, wprowadzonej w FSM decyzją Prezesa Zarządu nr 2020/10/05 z 21 października 2020 r. (dalej: polityka rachunkowości) zawarto m.in. ogólne informacje dotyczące zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowy plan kont, zgodnie z którym na kontach zespołu „5” ewidencjonowane były koszty wg typów działalności, projektów.

Dla badanej umowy WD 2022 i określonych w jej ramach zadań FSM prowadziła, stosownie do § 8 ust. 1 ww. umowy wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową zadań. W planie kont FSM określonym dla ewidencji księgowej dotacji WD 2022 przypisano konto 518 *Koszty dotacji Wsparcie Demokracji 2022*, a w jego ramach zostały wyodrębnione konta analityczne na poszczególne koszty, w tym koszty administracyjne i koszty programowe, tj. dla działań na rzecz Białorusi, Mołdawii, Ukrainy, Gruzji, Armenii, organizacji misji wyborczych i o charakterze humanitarnym.

Stosownie do obowiązującej w FSM polityki zarządzania finansami, przedstawicielstwa Fundacji zostały zobowiązane do przesyłania, do 10-go dnia każdego miesiąca, zestawienia wydatków oraz kopii dokumentów księgowych dokumentujących wydatki poniesione z danego grantu w poprzednim miesiącu, a także wyciągi bankowe, zaś na żądanie specjalisty ds. finansowych lub głównej księgowej raportów z systemu księgowego.

W zasadach dot. współpracy wskazano, że rozliczenie i sprawozdawczość będą dokonywane przez przedstawicielstwo comiesięcznie na przygotowanym przez specjalistę ds. finansowych wzorze w arkuszu kalkulacyjnym (Excel). Jednocześnie w zasadach tych (pkt 3) określono, że każdy dokument księgowy powinien być opisany zgodnie z zasadami opisywania dokumentów księgowych, obowiązującymi w FSM, tj. miał być opatrzony m.in. pieczętą z: podpisem osoby upoważnionej do akceptacji dokumentu pod względem merytorycznym; podpisem osoby upoważnionej do akceptacji dokumentu pod względem finansowym; akceptacją przez kierownika przedstawicielstwa (lub osoby upoważnionej) wydatku do wypłaty i księgowania; informacją z jakich środków i w jakiej kwocie wydatek jest kwalifikowany do danego programu.

(akta kontroli str. CD1 foldery: 2f i od 4.1 do 4.6, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

Kontrola NIK wykazała, że przedstawicielstwa przedkładały zestawienia poniesionych wydatków w arkuszu kalkulacyjnym (Excel). Tabele przestawne wygenerowane na podstawie tych danych, stanowiły podstawę do zaewidencjonowania w księgach rachunkowych FSM wydatków poszczególnych przedstawicielstw za dany miesiąc ponoszonych z dotacji WD 2022. Zestawienia wydatków sporządzone w arkuszu kalkulacyjnych nie spełniały jednak części wymogów odnośnie dowodów księgowych, określonych w art. 21 ust.1 uor. Powyższe było również niezgodne z pkt 3 zasad

dot. współpracy oraz pkt 6.2 polityki zarządzania finansami (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. CD1 foldery: 4.1, 4.3-4.4, a w nich foldery: Raporty finansowe 2022, CD2 foldery: wyjaśnienia na pismo 7, 8 oraz uzupeł. do 8 i 9 dotyczące ewidencji księgowych)

3.3. Szczegółowym badaniem w ramach umowy WD 2022 objęto próbę wydatków¹⁹ ujętych w załączniku nr 4 do sprawozdania końcowego z wykonania umowy WD 2022, w tym w zakresie:

- 1) *Działań na rzecz Białorusi*, wydatki w wysokości 9356,1 tys. zł²⁰, co stanowiło 51,0% wydatków w ramach zadania ogółem (18 326,1 tys. zł),
- 2) *Działań na rzecz Mołdawii*, wydatki w wysokości 1172,8 tys. zł²¹, co stanowiło 12,6% wydatków w ramach zadania ogółem (9282,6 tys. zł),
- 3) *Działań na rzecz Ukrainy*, wydatki w kwocie 1310,1 tys. zł²², co stanowiło 45,8% wydatków w ramach zadania ogółem (2858,4 tys. zł),
- 4) *Działań na rzecz Gruzji*, wydatki w kwocie 432,3 tys. zł²³, co stanowiło 32,8% wydatków w ramach zadania ogółem (1316,6 tys. zł),
- 5) *Działań humanitarnych*, wydatki w wysokości 3651,6 tys. zł²⁴, co stanowiło 67,5% wydatków w ramach zadania ogółem (5409,1 tys. zł),
- 6) *Kosztów administracyjnych*, wydatki w wysokości 432,7 tys. zł²⁵, co stanowiło 15,1% wydatków ogółem w ramach kosztów administracyjnych (2870,3 tys. zł).

¹⁹ Badanie przeprowadzono na podstawie 30 umów (w tym m.in. umowy z grantobiorcami/partnerami, umowy zlecenia), dowodów księgowych, ewidencji księgowej, sprawozdań, raportów.

²⁰ Pozycje nr: 672, 693, 745-754, 725-744, 755-758 dotyczące kosztów poniesionych na podstawie umów dotacji o nr: 2022_WD_02_R z 25 marca 2022 r. w kwocie 1799,4 tys. zł; 2022_WD_01_R z 11 marca 2022 r. w kwocie 4800,0 tys. zł; 2022_WD_03_R z 29 marca 2022 r. w kwocie 2600,0 tys. zł; 2022_WD_11_P z 28 września 2022 r. w kwocie 129,9 tys. zł oraz wynikające z faktury nr 322110130 z 3 marca 2022 r. w kwocie 26,9 tys. zł. Badaniem objęto cztery umowy.

²¹ Pozycje nr: 1154, 792, 1158, 1318, 1145, 1147, 1584, 1550, 1551, 1555, 1524-1530, 1159, 1166, 1171, 1177 dotyczące kosztów poniesionych w ramach umów dotacji o nr: 2022/SFPL-DA/TS-01 z 25 maja 2022 r. w kwocie 384,0 tys. zł; 2022-SFPL-CC-01/ISG-02 z 29 marca 2022 r. w kwocie 238,9 tys. zł; 2022-SFPL-UD-FGR-04 z 20 czerwca 2022 r. w kwocie 79,1 tys. zł; 2022_WD_MD_01_P z 30 czerwca 2022 r. w kwocie 116,0 tys. zł; F/2022/04/01 z 5 kwietnia 2022 r. w kwocie 109,5 tys. zł; 4/2022 z 26 października 2022 r. w kwocie 40,3 tys. zł; F/2022/05/01 z 20 czerwca 2024 r. w kwocie 105,0 tys. zł oraz wynikających z faktur o nr: FL/22/09/0019/GZ z 7 września 2022 r. na kwotę 39,6 tys. zł; 0177/09/22/FS02R z 27 września 2022 r. na kwotę 34,0 tys. zł; FL/22/10/0096/GZ z 14 października 2022 r. w kwocie 26,4 tys. zł. Badaniem objęto siedem umów.

²² Pozycje nr: 2073-2077, 2089, 2158, 2160-2162, 2165-2180, 2194, 2208, 2212, 2232-2233, 2244-2245, 2301, 2303, 2309, 2316-2317, 2372, 2429-2431, 2444 dotyczące kosztów poniesionych na podstawie umów dotacji nr: 2022_WD_KUA_04 z 16 maja 2022 r. w kwocie 250,0 tys. zł; 2022_WD_KUA_03 z 18 maja 2022 r. w kwocie 221,5 tys. zł; 2022_WD_KUA_01 z 12 maja 2022 r. w kwocie 87,4 tys. zł; 2022_WD_KUA_02 z 16 maja 2022 r. w kwocie 135,5 tys. zł; umowy nr 2022/09/CP-01 o świadczenie usług z 28 września 2022 r. w kwocie 38,7 tys. zł i 38,7 tys. zł; umowy partnerskiej nr 2022_WD_Pilot_02_02_P w kwocie 30,2 tys. zł i 9,6 tys. zł; umowy partnerskiej nr 2022_WD_Pilot_02_01_P w kwocie 86,5 tys. zł; umowa o współpracy partnerskiej UNESCO 2022 z 21 listopada 2022 r. w kwocie 36,1 tys. zł; 2022_WD_KUA_06 z 18 maja 2022 r. w kwocie 32,8 tys. zł; dokumenty wewnętrzne dotyczące polecenia wypłaty kieszonkowego w kwocie 17,8 tys. zł, 38,3 tys. zł i 86,1 tys. zł (umowa o świadczenie usług nr 2022/09/CP-01); umowy o pracę koordynatorki na kwotę wynagrodzenia ogółem 110,7 tys. zł; umowy z ekspertem z 1 sierpnia 2022 r. w kwocie 19,0 tys. zł; umowy z ekspertem nr 2022/05/02 z 9 maja 2022 r. w kwocie 6,0 tys. zł i 9,0 tys. zł; faktury nr 90004278 z 21 października 2022 r. w kwocie 16,8 tys. zł; faktury nr A3/12/2022 z 16 grudnia 2022 r. w kwocie 19,3 tys. zł; faktury nr A1/8/2022 z 24 sierpnia 2022 r. w kwocie 4,1 tys. zł; wypłaconych diet z tytułu podróży służbowych na kwotę 10,3 tys. zł i 5,8 tys. zł. Badaniem objęto 13 umów.

²³ Pozycje nr: 2657-2658, 2736, 2822-2824, 2877-2879, 2826, 2742, 2900-2901, 2904-2905 i 2907 dotyczące kosztów poniesionych na podstawie umów dotacji o nr: 2022/WD/GEO01/#01 z 30 marca 2022 r. w kwocie 120,0 tys. zł; 2022/WD/GEO02/#01 z 10 maja 2022 r. w kwocie 153,7 tys. zł; S.C._202210_Nr 1 z 5 października 2022 r. w kwocie 86,2 tys. zł; umowy zlecenia nr 2022/03/08 z 31 marca 2022 r. w kwocie 12,7 tys. zł; faktury nr CH-121222-1 z 12 grudnia 2022 r. w kwocie 12,4 tys. zł; umowy zlecenie nr 2022/04/03 z 5 kwietnia 2022 r. w kwocie 38,6 tys. zł; faktury nr 2022-26 z 26 października 2022 r. w kwocie 8,6 tys. zł. Badaniem objęto pięć umów.

²⁴ Pozycja nr 3388 dotycząca kosztów poniesionych na podstawie umowy nr FSM-2022-12-06 z 28 grudnia 2022 r. w kwocie 3651,6 tys. zł. Badaniem objęto jedną umowę.

²⁵ Pozycje nr: 1, 79, 80, 242, 247, 249, 286, 288, 291, 295, 306, 315, 344, 362, 425, 434, 464, 466, 479, 482, 483, 579.

Szczegółowe badanie próby wydatków wykazało, że:

- wpisywały się one w działania realizowane na podstawie umowy dotacji zawartej z Ministrem SZ i zostały poniesione w okresie obowiązywania umowy WD 2022;
- w siedmiu na 30 zbadanych umów Fundacja i jej przedstawicielstwa nierzetelnie zawierały umowy z grantobiorcami/partnerami na realizację projektów oraz nierzetelnie dokonywały ich rozliczania, w tym w dwóch przypadkach skutkowało to niegospodarnym wydatkowaniem środków dotacji (szerszy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- badane umowy zawierane przez FSM oraz przedstawicielstwa z grantobiorcami/partnerami na realizację projektów były co do zasady realizowane terminowo. W przypadku trzech umów zawartych przez FSM dotyczących *Działań na rzecz Ukrainy*²⁶, aneksy wydłużające okres realizacji zadania zawarto po upływie terminu obowiązywania tych umów, co szerzej opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- koszty administracyjne były ponoszone zgodnie z budżetem i kategoriami kosztów administracyjnych określonymi w umowie, na zakupy i usługi służące realizacji celów umowy WD 2022. Do zamówień na dostawy i usługi o wartości powyżej 130 tys. zł Fundacja stosowała przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷. Ustalono, że wszystkie poddane badaniu 21 dowody księgowe, związane z ponoszonymi kosztami administracyjnymi, nie posiadały potwierdzenia, kto dokonał ich kontroli formalno-rachunkowej, siedem faktur (rachunków) nie zostało opłaconych w terminie oraz opis merytoryczny trzech rachunków został sporządzony przez ich wystawcę, co szerzej zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 256: CD1 foldery: od 4.1 do 4.6)

4. W ramach umowy WD 2022, Fundacja (Zleceniobiorca) zobowiązała się m.in. do przeprowadzenia na rzecz Białorusi działań opisanych w załączniku nr 1a do tej umowy w ramach priorytetu: *Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje*. Jednym ze zleconych działań (działanie nr 5) była *Organizacja konkursu otwartego i realizacja projektów konkursowych na rzecz Białorusi, w tym wsparcie na relokację oraz dla białoruskiej diaspory w Polsce*. Ponadto, w zakres konkursu grantowego na rzecz Białorusi włączono podzadanie *Wsparcie uchodźców ukraińskich przybywających do Polski* (UA/2022/Refugees) realizowane w ramach zadania 3. *Działania na rzecz Ukrainy*.

W załączniku nr 11 do umowy WD 2022 określono Zasady i tryb przeprowadzenia konkursu do realizacji zadania opisanego w załączniku nr 1a. Ponadto, od 8 kwietnia 2022 r. w FSM obowiązywała *Polityka grantowa Fundacji Solidarności Międzynarodowej*²⁸. Dokument ten został zamieszczony na stronie internetowej Fundacji w zakładce *Granty podstawowe informacje*²⁹.

4.1. Szczegółowe badanie NIK dotyczące wyboru grantobiorców wykazało, że:

- a) **Konkurs grantowy na rzecz Białorusi i Ukrainy** został podany do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie 25 lutego 2022 r. na stronie internetowej Fundacji³⁰, co było zgodne z umową WD 2022, załącznikiem nr 11 część I pkt 1 i część III pkt 1 ppkt 1). Do publicznej wiadomości podano także *Regulamin*

²⁶ Umowy nr: 2022_WD_KUA_01 z 12 maja 2022 r., nr 2022_WD_KUA_06 z 18 maja 2022 r. oraz 2022_WD_KUA_02 z 16 maja 2022 r.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

²⁸ Przyjęta decyzją Zarządu nr 2022/04/01 z dnia 8 kwietnia 2022 r. (ostatnia aktualizacja z 3 lutego 2023 r.).

²⁹ <https://solidarityfund.pl/granty-podstawowe-informacje/>

³⁰ Konkurs grantowy na rzecz Białorusi i Ukrainy - Fundacja Solidarności Międzynarodowej (solidarityfund.pl) (<https://solidarityfund.pl/2022/02/25/konkurs-grantowy-na-rzecz-bialorusi-i-ukrainy/>)

*Konkursu Grantowego*³¹, zgodnie z załącznikiem nr 11 część III pkt 1 ppkt 1). Termin składania wniosków wyznaczono na dzień 13 marca 2022 r., tj. nie był krótszy niż siedem dni od ogłoszenia tego konkursu (zgodnie z załącznikiem nr 11 część III pkt 1 ppkt 1)). Prezes Zarządu decyzją nr 2022/03/02 z dnia 11 marca 2022 r. wyznaczył dwie osoby w skład *komisji ds. oceny formalnej wniosków konkursowych* (byli to pracownicy FSM, którzy następnie zostali powołani w skład komisji ds. oceny merytorycznej wniosków konkursowych). Zgodnie z załącznikiem nr 11, część II pkt 1-6, Prezes Zarządu decyzją nr 2022/03/06 z dnia 24 marca 2022 r. wyznaczył 15 osób w skład *komisji ds. oceny merytorycznej wniosków konkursowych* (dalej: Komisja grantowa lub Komisja), w tym: 10 pracowników Fundacji, jedną osobę z MSZ, jednego eksperta zewnętrznego oraz trzech ekspertów z Ośrodka Studiów Wschodnich; wyznaczył sekretarza Komisji oraz dwóch protokolantów. Przed przystąpieniem do prac członkowie Komisji złożyli oświadczenia dot. zachowania w tajemnicy i nieujawniania osobom trzecim informacji i dokumentów udostępnionych i wytworzonych w czasie prac Komisji (zgodnie z załącznikiem nr 11, część II pkt 6) oraz deklaracje dotyczące braku konfliktu interesów (zgodnie z załącznikiem nr 11, część II pkt 7). Deklaracji takiej nie złożył Prezes Zarządu, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

- b) W ramach konkursu wpłynęło 112 wniosków (jeden podwójnie), ocenie formalnej podlegało 111 wniosków. W ramach oceny formalnej do 34 wnioskodawców wystąpiono o uzupełnienie wniosków, z których w 22 przypadkach uznano, że uzupełnienia spełniały kryteria formalne. Komisja stwierdziła, że w 26 przypadkach wnioski nie spełniły kryteriów formalnych np. z powodu braku wykazanego doświadczenia, podmiot nie był uprawniony do udziału w konkursie, braku regulaminu przyznawania świadczenia rzeczowego, określenia zbyt wysokich kosztów administracyjnych. Na etapie oceny merytorycznej postępowano zgodnie z obowiązującymi regulacjami (zarówno na I, jak i II etapie tej oceny – załącznik nr 11 część III, pkt 2 ppkt 2) lit. a) i b)), w tym oceny merytorycznej ofert zaopiniowanych pozytywnie pod względem formalnym dokonano w oparciu o kryteria określone w *Regulaminie Konkursu Grantowego* i *Zasadach MSZ* dotyczących konkursu. Dofinansowanie zostało przyznane zgodnie z regulacjami określonymi w załączniku nr 11 część IV pkt 1-10. Prezes Zarządu decyzją nr 2022/04/00 z dnia 6 kwietnia 2022 r. zatwierdził do realizacji projekty wyłonione w Konkursie grantowym na rzecz Białorusi i Ukrainy zgodnie z protokołami z posiedzeń Komisji grantowej.

W dokumentacji dotyczącej badanego konkursu nie stwierdzono prowadzenia jej w sposób nierzetelny, a protokoły z prac Komisji grantowej odzwierciedlały sposób procedowania określony w *Zasadach MSZ* dotyczących konkursu (załącznik nr 11 część III pkt 4).

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

- c) Fundacja wypełniła obowiązki informacyjne po wyborze ofert do dofinansowania, które zostały wyłonione w Konkursie grantowym na rzecz Białorusi i Ukrainy. W dniu 6 kwietnia 2022 r. zamieszczono odpowiednie informacje na stronie internetowej FSM³², w tym listę dofinansowanych projektów oraz listę rankingową wniosków, które nie otrzymały dofinansowania. Z organizacjami, które otrzymały dofinansowanie projektów FSM kontaktował się indywidualnie drogą

³¹ https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fsolidarityfund.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F02%2FRegulamin_Konkursu_Grantowego-2.docx&wdOrigin=BROWSELINK

³² Wyniki konkursu grantowego na rzecz Białorusi i Ukrainy - Fundacja Solidarności Międzynarodowej (solidarityfund.pl).

elektroniczną. Zgodnie z protokołami³³ z posiedzenia Komisji grantowej opiniującej wnioski projektowe złożone w ramach Konkursu grantowego (zawierającymi listy ocenionych wniosków wraz z oceną końcową wniosków), Komisja zarekomendowała do dofinansowania 11 projektów na rzecz Białorusi (na łączną kwotę dotacji 7026,3 tys. zł) oraz sześć projektów na rzecz Ukrainy (na łączną kwotę dotacji 1000,0 tys. zł), co było zgodne z ze sprawozdaniem końcowym z wykonania umowy WD 2022.

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

4.2. Szczegółowe badanie dotyczące zawierania umów grantowych, wyłonionych w konkursie grantowym przeprowadzonym w 2022 r., dokonane na próbie trzech projektów³⁴ wykazało, że umowy zostały zawarte z wybranymi oferentami, a ich zakres przedmiotowy odpowiadał zakresowi zadania zleconego przez MSZ (określonego w załączniku do umowy WD 2022), umowy zawierały postanowienia wymienione w załączniku nr 11, część I pkt 7, w tym m.in. dotyczące przeznaczenia środków wyłącznie na działalność pożytku publicznego, zobowiązujące realizatorów do złożenia sprawozdań z realizacji projektu po jego zakończeniu oraz przechowywania dokumentacji na zasadach zgodnych z postanowieniami umowy WD 2022, a także niepobierania świadczeń pieniężnych od osób trzecich w zamian za realizację projektu na ich rzecz. Określony w umowach okres realizacji projektów nie przekraczał okresu na jaki została zawarta umowa dotacji pomiędzy Ministrem SZ a FSM. Środki finansowe przekazano w terminach wynikających z umów (w przypadku przekazywania transz po spełnieniu warunków związanych z wypłatą transzy), w wysokości oraz walucie określonych w umowie.

Wnioskodawcy wnosili o dofinansowanie ich projektów w łącznej kwocie 3249,5 tys. zł, natomiast Komisja grantowa zarekomendowała dofinansowanie w kwocie 2000,0 tys. zł. Łącznie grantobiorcy wykorzystali 1999,9 tys. zł, tj. 99,99% dofinansowania (co stanowiło 27,4% środków dotacji wykorzystanych na podzadanie *Organizacja konkursu otwartego i realizacja projektów konkursowych na rzecz Białorusi, w tym wsparcie na relokację oraz dla białoruskiej diaspory w Polsce - wsparcie represjonowanych – Granty*).

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

4.3. Kontrola NIK wykazała, że dla każdego z badanych projektów ze strony FSM został wyznaczony koordynator projektu. Ze sprawozdań końcowych z realizacji badanych projektów wynika, że koordynatorzy z ramienia FSM podejmowali działania związane z realizacją projektów na różnych etapach, tj. na etapie planowania, w trakcie działań projektowych, na etapie sprawozdawczości (wyjaśnianie w zakresie poniesionych na projekt wydatków, doprecyzowanie zapisów) i rozliczenia projektu. Prowadzony przez koordynatorów monitoring trzech badanych projektów nie wykazał nieprawidłowości w ich realizacji.

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

4.4. Rozliczenie przez Fundację trzech badanych projektów nastąpiło w terminie wynikającym z umów. Wszystkie trzy granty zostały wykorzystane w całości. Nie wystąpił przypadek stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że środki przekazane w formie grantu zostały pobrane nienależnie, w nadmiernej wysokości lub wykorzystane w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem.

Nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdań końcowych, dla umów grantowych zawartych w 2022 r.

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

³³ Protokoły z dnia 5 kwietnia 2022 r. z posiedzenia Komisji grantowej zawierające listy rankingowe ocenionych wniosków, w tym zarekomendowanych przez Komisję do dofinansowania (oddzielnie na rzecz Białorusi oraz Ukrainy).

³⁴ Trzy sprawy, tj. wnioski nr: WD_2022_032, WD_2022_063, WD_2022_098.

4.5. W ramach badanych trzech projektów osiągnięte zostały zakładane rezultaty, w tym m.in. w ramach projektu:

- WD_2022_032 udzielono wsparcia rodzinom białoruskim, które opuściły Białoruś z powodu represji po wyborach prezydenckich w 2020 r. Wsparcia udzielano poprzez działanie szkoły dla dzieci białoruskich w wieku od 3 do 16 lat, gdzie prowadzone były lekcje języka polskiego, angielskiego, białoruskiego, zajęcia artystyczne oraz organizowano wydarzenia okolicznościowe. Dzieci oraz ich opiekunowie otrzymali również wsparcie psychologiczne, a także pomoc w sprawach związanych z nauką dzieci w polskich placówkach edukacyjnych. W wyniku ww. działań m.in.: 167 osób (dorosłych i dzieci) nawiązało kontakty z rodakami, zintegrowało się z innymi białoruskimi rodzinami na emigracji, biorąc udział w wydarzeniach organizowanych przez szkołę; 124 dzieci polepszyło znajomość języka polskiego, angielskiego i białoruskiego oraz rozwinęło zdolności twórcze; 266 rodzin uzyskało pomoc w sprawach związanych z edukacją dzieci;
- WD_2022_063 prowadzono działania polegające na wsparciu pozwalającym na usamodzielnienie się beneficjentów (Białorusinów emigrujących do Polski w wyniku represji oraz Ukraińców, którzy znaleźli schronienie w Polsce uciekając przed działaniami wojennymi) i legalne rozpoczęcie życia i pracy w Polsce. W wyniku podjętych działań udzielono 5323 porad prawnych, administracyjnych czy informacyjnych, odbyło się 69 godzin konsultacji psychologicznych, 350 osób objęto wsparciem asystenta; 50 osób otrzymało pomoc socjalną;
- WD_2022_098 działania skierowane były do dziennikarzy i ich rodzin. W wyniku realizacji projektu 35 dziennikarzy otrzymało 35 stacji dziennikarsko-montażowych; zakupiono samochód; wypłacono 54 zapomogi finansowe; przeprowadzono dwa spotkania rzecznicze w Berlinie oraz Brukseli; wyprodukowano film dokumentalny.

(akta kontroli str. 242-255, 256: CD3)

5. Fundacja sporządziła na właściwym wzorze oraz terminowo złożyła do MSZ w formie pisemnej sprawozdania z wykonanych zadań publicznych realizowanych na podstawie umów WD na lata 2021 i 2023. FSM nie przedstawiła kontrolerom NIK dokumentu poświadczającego złożenie do MSZ sprawozdania końcowego z wykonania umowy WD 2022³⁵ ani podpisanego sprawozdania końcowego z wykonania tej umowy. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 2e, podfolder: 2022 i 2022_korekta)

W 2022 r. FSM wydatkowała 100% dotacji otrzymanej na realizację umowy WD 2022. Fundacja nie wykazywała w 2022 r. powstania odsetek bankowych od przekazanej dotacji na koncie bankowym wskazanym w umowie dotacji do przekazania środków z MSZ.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 2e, podfolder: 2022_korekta)

W wyniku przeprowadzonej weryfikacji sprawozdania końcowego z wykonania umowy WD 2022³⁶ MSZ wskazało na liczne nieprawidłowości i zażądało wyjaśnień np. w zakresie wydatków poniesionych na koszty administracyjne w przedstawicielstwach FSM. Fundacja złożyła wyjaśnienia oraz korektę załącznika do sprawozdania 23 lutego 2023 r. m.in. przypisując koszty pośrednie realizacji programów do poszczególnych zadań wg ustalonego klucza alokacyjnego. Sprawozdanie po złożonych wyjaśnieniach i korekcie załącznika zostało zaakceptowane przez MSZ 27 marca 2023 r.

³⁵ Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w MSZ wynika, że sprawozdanie zostało złożone w terminie.

³⁶ NIK objęła badaniem dokumenty przedkładane do kontroli przez FSM w wersji elektronicznej (tj. dla części I *Sprawozdanie merytoryczne* i części III *Dodatkowe informacje* – w formacie pliku PDF oraz dla części II *Sprawozdanie z wykonania wydatków* – w plikach Excel).

Weryfikacja przez MSZ sprawozdania końcowego z wykonania umowy WD za 2023 r. została zakończona wydaniem decyzji z 27 maja 2024 r.³⁷ dotyczącej zwrotu dotacji w wysokości 1280,0 tys. zł (tj. 3,5% wartości przyznanej dotacji) wraz z odsetkami. Zakwestionowana przez MSZ kwota dotacji dotyczyła:

- 1226,8 tys. zł – kwoty dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (wydatki wykazane w kosztach programowych realizowanych przez przedstawicielstwa Fundacji, które odpowiadają kategoriom kosztów administracyjnych i przekraczają określony w umowie limit tych kosztów),
- 53,2 tys. zł – kwoty wydatkowanej niezgodnie z przeznaczeniem (na podróże służbowe pracowników FSM związane z realizacją projektów nieobjętych finansowaniem z dotacji).

FSM w wyjaśnieniach do MSZ podała, że kwalifikuje ponoszone koszty wg celu ich poniesienia, a zakwestionowane koszty przedstawicielstw zostały poniesione w celu realizacji konkretnych zadań wynikających z umowy dotacji, w związku z czym zostały zaewidencjonowane jako koszty programowe. Taki sposób ewidencjonowania kosztów był wieloletnią, dotychczas akceptowaną przez Ministerstwo, praktyką Fundacji. MSZ nie zaakceptowało wyjaśnień Fundacji i decyzją z 9 sierpnia 2024 r.³⁸ utrzymało w mocy decyzję dotyczącą zwrotu części dotacji.

W związku z powyższym FSM dokonała zwrotu środków wraz z odsetkami w dniach 14 sierpnia 2024 r. oraz 5 września 2024 r.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 2e, CD4 folder: zwrot_2023)

6. Szczegółowe badanie prawidłowości sporządzenia sprawozdania z wykonania umowy WD 2022 (przeprowadzone na próbie 88 pozycji w sprawozdaniu) wykazało, że w załączniku nr 4 *Zestawienie faktur (rachunków) związanych z realizacją projektu* w dziewięciu³⁹ przypadkach FSM nie zamieściła wymaganych wyjaśnień odnośnie przyczyn wcześniejszego terminu dokonania płatności niż data wystawienia dokumentu księgowego, co szczegółowo zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 2e, podfolder: 2022_korekta)

Zgodnie ze sprawozdaniem końcowym z wykonania umowy WD 2022 Fundacja zrealizowała wszystkie siedem zadań określonych w tej umowie. W zakresie *Działań na rzecz Białorusi* udzielano wsparcia społeczeństwu białoruskiemu poprzez realizację projektów własnych, zakup audycji i czasu antenowego od wskazanych przez MSZ nadawców oraz zorganizowano konkurs dla polskich organizacji pozarządowych. Fundacja pozyskała w zarząd budynek w Warszawie, który pełnił funkcję siedziby niezależnych środowisk białoruskich w Polsce. W ramach *Działań na rzecz Mołdawii* realizowano kolejne etapy programów dotyczących rozwoju lokalnego terenów wiejskich oraz miast, a także projekty pilotażowe związane z budową systemu ochrony ludności oraz wsparciem dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Mołdawii. W ramach *Działań na rzecz Ukrainy* kontynuowano prace związane z reformą ochrony ludności, zrealizowano projekty pilotażowe dotyczące świadczenia usług psychologicznych oraz budowy kompetencji zarządczych hromad⁴⁰ poprzez organizowanie staży. Na Ukrainie Fundacja zaadoptowała do warunków wojennych program reformy sektora usług społecznych, a także wsparła ukraińskiego partnera w pozyskaniu grantu i rozpoczęła wdrażanie projektu związanego z przygotowaniem raportu wg metodologii UNESCO dotyczącego bezpieczeństwa dziennikarzy. W ramach *Działań na rzecz Gruzji* kontynuowano projekt pn. Akademia Partycypacji,

³⁷ Decyzja nr 3/DWR/2024.

³⁸ Decyzja nr 4/DWR/2024.

³⁹ Poz.: 693, 756, 757, 758, 2232, 2233, 2429, 2431, 2742.

⁴⁰ Hromada jest jednostką podziału administracyjnego w Ukrainie.

będący narzędziem poprawy jakości rządzenia, realizowano działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej, a także działania pilotażowe z zakresu rewitalizacji przestrzeni przemysłowych. W ramach *Działań na rzecz Armenii* Fundacja zrealizowała dwa projekty: pierwszy dotyczył wsparcia reformy sądownictwa, drugi budowy wzajemnego zaufania między społecznościami lokalnymi. Ponadto, w ramach *Działań o charakterze humanitarnym* Fundacja dostarczała pomoc humanitarną na Ukrainę, a także wsparła adaptację ukraińskich uchodźców w Polsce. Natomiast w ramach zadania *Organizacja misji wyborczych* Fundacja zorganizowała wysłanie polskich obserwatorów na misję obserwacyjną w związku z wyborami prezydenckimi w Kazachstanie, a także zorganizowała dwudniowe szkolenie z zakresu krótkoterminowej obserwacji wyborów.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 2e)

Kontrola NIK wykazała, że w ramach badanych umów z grantobiorcami/partnerami zrealizowano działania wyodrębnione w umowach oraz osiągnęto cele i założone rezultaty, poza przypadkami, w których:

- nie zrealizowano celu i wskaźników, a mimo to wypłacono całość środków na projekt (umowa nr 2022_WD_11_P);
- nierzetelnie udokumentowano zrealizowane działania i ich efekty rzeczowe, a także osiągnięte rezultaty projektów (umowa nr 2022_WD_KUA_04, umowa zlecenia nr 83/2022, 2022-SFPL-CC-01/ISG-02, 022-SFPL-UD-FGR-04⁴¹), co zostało szerzej opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Umowy z grantobiorcami/partnerami na realizację projektów zleconych przez Fundację i jej przedstawicielstwa zawierały postanowienia dotyczące ich obowiązków sprawozdawczych, w tym m.in. terminy składania sprawozdań końcowych ze zrealizowanych przez nich działań w projekcie oraz rozliczania środków finansowych przekazywanych w formie zaliczek, które uznawano za rozliczone dopiero po akceptacji przez FSM/przedstawicielstwo sprawozdań końcowych z realizacji projektów. W umowach tych, co do zasady ujmowano również postanowienia dotyczące wypłaty końcowej transzy środków finansowych na realizację projektu.

W przypadku dwóch z trzech badanych umów na zakup audycji radiowych lub czasu antenowego zobowiązano partnerów do przedstawienia i przekazania FSM raportów okresowych z działalności programowej i organizacyjnej w ramach prowadzenia audycji, w sposób umożliwiający ich weryfikację przez Fundację każdorazowo do dnia wystawienia faktur za poszczególne okresy nadawania audycji, a także wyznaczano termin złożenia raportu końcowego.

Kontrola wykazała, że w ramach zadań: *Działania na rzecz Białorusi*, *Działania na rzecz Ukrainy* i *Działania na rzecz Gruzji* wystąpiły przypadki: nieegzekwowania przez FSM od grantobiorców/partnerów terminowego składania rzetelnych sprawozdań końcowych z realizacji projektów albo raportów okresowych i końcowych, a także wypłat końcowych transz środków przed złożeniem ww. sprawozdań (co szerzej opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 256: CD1 foldery od 4.1 do 4.5)

7. Fundacja w większości przypadków przestrzegała obowiązków określonych w umowie WD 2022 odnośnie informowania o współfinansowaniu zadań ze środków otrzymanych od MSZ oraz umieszczania znaku graficznego „Polska pomoc”⁴².

⁴¹ Umowa zawarta 20 czerwca 2022 r. pomiędzy Przedstawicielstwem Fundacji w Moldawii a Agencją Rozwoju Regionalnego UTA Gaugazia na realizację projektu pn. *Wsparcie władz miejskich regionu rozwojowego UTA Gaugazia we wzmacnianiu potencjału w zakresie rozwoju obszarów miejskich*, zmieniona Aneks nr 1 z 23 września 2022 r.

⁴² Obowiązek w tym zakresie został określony w §10 pkt 1 umowy WD 2022.

Zgodnie z *Wytycznymi dot. oznakowania*⁴³, FSM zamieściła m.in. na stronie internetowej Fundacji oraz na portalu społecznościowym Facebook znak graficzny „Polska pomoc”, a także informacje o współfinansowaniu zadań ze środków współpracy rozwojowej MSZ. Natomiast w treściach znajdujących się na stronie internetowej Fundacji, oznakowanych znakiem graficznym „Polska pomoc”, nie został dodany adres strony internetowej www.gov.pl/polskapomoc, co było niezgodne z pkt 1.8 ww. Wytycznych i zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przedstawicielstwa Fundacji zawierając umowy z partnerami na realizację projektów z zakresu współpracy rozwojowej, z wyjątkiem jednej z badanych umów, zawartej przez Przedstawicielstwo w Mołdawii⁴⁴, nakładały na partnerów obowiązki informacyjne w zakresie sposobu znakowania projektów znakiem graficznym „Polska pomoc” i logiem FSM oraz informowania o źródle finansowania danego projektu, a następnie na bieżąco weryfikowały wywiązywanie się partnerów z tych obowiązków. W przypadku realizacji projektów edukacyjnych, badawczo-rozwojowych lub społecznych realizowanych w Polsce, grantobiorcy zostali zobowiązani do zamieszczenia w miejscu ich realizacji plakatu informacyjnego dotyczącego realizacji projektu.

Szczegółowe badanie w zakresie wywiązywania się partnerów z obowiązków informacyjnych, przeprowadzone na podstawie 15 umów partnerskich⁴⁵, wykazało, że partnerzy realizujący projekty na rzecz Białorusi, Mołdawii, Ukrainy, Gruzji z zasady wywiązywali się z obowiązków informacyjnych wskazanych w poszczególnych umowach. Przygotowana i przekazana do FSM przez partnerów dokumentacja potwierdzająca wykonanie tych obowiązków, taka jak: listy uczestników szkoleń, agendy spotkań, raporty czy wnioski o pomoc rzeczową, zawierała logo „Polska pomoc” i logo FSM oraz informację o źródle finansowania danego projektu, poza przypadkami opisanymi w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 256: CD1 foldery od 4.1 do 4.5)

8. Odnosząc się do realizacji obowiązku informowania MSZ o istotnych przeszkodach mających wpływ na wykonanie zadań, Dyrektor Administracyjno-Finansowy FSM (dalej: Dyrektor AF) wyjaśnił m.in., że funkcjonujący model współpracy z MSZ opiera się o kontakty robocze, korespondencję oficjalną oraz okresową sprawozdawczość. Na każdym z tych poziomów oraz w każdym typie komunikacji odbywa się informowanie o przeszkodach mogących utrudnić lub uniemożliwić zrealizowanie zaplanowanych działań lub osiągnięcie zaplanowanych celów. Jest to zatem element standardowego zarządzania realizacją dotacji. Dodał, że każdy z projektów, nie tylko realizowanych w ramach dotacji WD, posiada ocenę ryzyka, która pozwala na diagnozę, czy pojawiło się istotne ryzyko realizacji projektu. Dyrektor AF, jako przykład istotnych przeszkód w realizacji projektów wskazał wpływ rosyjskiej agresji na Ukrainę na realizację przez FSM w 2022 r. powierzonych zadań, a także na konieczność zapewnienia płynności finansowania działań od 1 stycznia przy opóźniającym się procesie podpisania umowy przez Ministra SZ.

(akta kontroli str. 217-241)

⁴³ „Wytyczne dotyczące informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej” ujęte w załączniku nr 6 do umowy WD 2022.

⁴⁴ Umowa nr 2022-SFPL-CC-01/ISG-02.

⁴⁵ W zakresie działań na rzecz:

- Białorusi, umowy o nr: 2022_WD_11_P z 28 września 2022 r., 2022_WD_01_R z 11 marca 2022 r., 2022_WD_02_R z 25 marca 2022 r., 2022_WD_03_R z 29 marca 2022 r.;
- Mołdawii, umowy o nr: 2022-SFPL-CC-01/ISG-02 z 29 marca 2022 r., 2022/SFPL-DA/TS-01 z 25 maja 2022 r., 2022-SFPL-UD-FGR-04 z 20 czerwca 2022 r., 2022_WD_MD_01_P z 30 czerwca 2022 r.;
- Ukrainy, umowy o nr: 2022_WD_KUA_04 z 16 maja 2022 r., 2022_WD_KUA_01 z 12 maja 2022 r., 2022_WD_KUA_02 z 16 maja 2022 r., 2022_WD_KUA_06 z 18 maja 2022 r., 2022_WD_KUA_03 z 18 maja 2022 r.;
- Gruzji, umowy o nr: 2022/WD/GEO01/#01 z 30 marca 2022 r., 2022/WD/GEO02/#01 z 10 maja 2022 r.

9. W umowie WD 2022 MSZ nałożył na Fundację obowiązek odrębnej akceptacji projektów własnych realizowanych na rzecz Białorusi, zgodnie z procedurą zatwierdzania projektów własnych, stanowiącą załącznik nr 9 do ww. umowy.

W 2022 r. FSM zrealizowała dwa projekty własne, tj.: Organizacja letniej sesji corocznego spotkania donatorów i implementatorów działań na rzecz Białorusi w Warszawie oraz Wsparcie niezależnych środowisk białoruskich w Polsce – Kryniczna, polegający na przygotowaniu siedziby dla niezależnych środowisk białoruskich. Ustalono, że proces uzgadniania i akceptacji pierwszego z ww. projektów przebiegał wg procedury zatwierdzania projektów własnych, natomiast projekt Wsparcia niezależnych środowisk białoruskich w Polsce – Kryniczna nie był procedowany zgodnie z tą procedurą z uwagi, na ustaloną z MSZ już na etapie podpisywania umowy WD 2022 oddzielną linię budżetową, a zakres realizacji projektu był uzależniony od podejmowanych przez MSZ działań prowadzących do pozyskania nieruchomości.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.8)

10. Do zakończenia kontroli NIK, MSZ nie prowadziło w Fundacji kontroli w zakresie realizacji umów WD dotyczących lat 2021-2024. Kontrola MSZ skupiała się na weryfikacji sprawozdań końcowych z wykonania umów WD złożonych przez FSM w okresie objętym kontrolą. W przypadku objętej kontrolą NIK umowy WD 2022 na etapie weryfikacji sprawozdania końcowego z jej wykonania, Fundacja przedstawiła MSZ dodatkowe informacje i wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 4-8, 256: CD1 folder 3.2)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej FSM ujmowano wydatki poniesione przez przedstawicielstwa w ramach dotacji WD 2022 na podstawie zestawień wydatków za poszczególne miesiące 2022 r., sporządzonych w arkuszu kalkulacyjnym (Excel), które nie spełniały części wymogów odnośnie dowodów księgowych określonych w art. 21 ust. 1 uor, tj. nie zawierały wskazania rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego, dat sporządzenia dowodów, wskazania konta przeciwstawnego, na którym dokonywano księgowania kosztów oraz podpisu osób dokonujących sprawdzenia pod kątem formalno-rachunkowym i zakwalifikowania (akceptacji) tych zestawień jako dowodów księgowych do ujęcia w księgach rachunkowych Fundacji. Powyższe było również niezgodne z pkt 3 zasad dot. współpracy oraz pkt 6.2 polityki zarządzania finansami.

Dane do tych zestawień były wprowadzane zarówno przez pracowników przedstawicielstwa, jak i pracowników w siedzibie FSM w Warszawie. Kontrola NIK wykazała, że przedstawicielstwa przekazywały zestawienia poniesionych wydatków sporządzone w arkuszu kalkulacyjnym za poszczególne miesiące 2022 r.⁴⁶ Pozycje dotyczące: kursu wymiany waluty, wartości całkowitej dokumentu księgowego w złotych polskich, kosztu pokrywanego ze środków MSZ oraz kont księgowych, na które miały być księgowane poszczególne wydatki, były wprowadzane w siedzibie Fundacji w Warszawie.

NIK zwraca uwagę, że zestawienia, będące podstawą rozliczenia w księgach rachunkowych FSM wydatków poniesionych przez przedstawicielstwa, nie zawierały informacji z jakiego dnia został zastosowany kurs wymiany waluty obcej na złoty polski. Utrudnia to dokonanie rzetelnej kontroli formalno-rachunkowej poszczególnych wydatków poniesionych w walucie obcej.

⁴⁶ Za miesiące styczeń-marzec sporządzone zostały zestawienia obejmujące łącznie te trzy miesiące.

W oddzielnym skrócie arkusza kalkulacyjnego, na podstawie zgromadzonych danych, generowana była tabela przestawna, która zawierała zbiorcze miesięczne koszty ponoszone przez przedstawicielstwa, pokrywane ze środków dotacji z MSZ, z przypisanym dla danego projektu kontem księgowym. Tabele te stanowiły podstawę do zaewidencjonowania w księgach rachunkowych FSM kosztów ponoszonych przez przedstawicielstwa.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że księgowanie kosztów odbywa się na podstawie zweryfikowanego raportu finansowego (jest to tabela, w której są wykazywane zbiorczo koszty przyporządkowane dla konta księgowego odpowiadającego kategorii w budżecie w danym miesiącu) dostarczonego przez specjalistę finansowego współpracującego z danym krajem. Wydatki księgowane są zbiorczo, odpowiednio opisanym dokumentem zakupu (każdy projekt otrzymuje unikalny kod). W Polityce zarządzania finansami w pkt. 3.1.3 Monitoring planu finansowego przedstawicielstwa, jest opisany proces weryfikacji złożonych raportów finansowych. Rozwiązania szczegółowe zostały uzgodnione i zaakceptowane przez Główną księgową w biurze głównym w Warszawie.

NIK zwraca uwagę, że w zasadach dot. współpracy ujęto, że rozliczenie i sprawozdawczość będą dokonywane comiesięcznie przez przedstawicielstwo z wykorzystaniem wzoru znajdującego się w arkuszu kalkulacyjnym. Nie wskazano jednak, że zestawienia te będą stanowiły podstawę do zaewidencjonowania ujętych w nich wydatków (zbiorczo) w księgach rachunkowych Fundacji. W pkt 3 ww. zasad zostało wskazane, że każdy dokument księgowy, w tym zestawienie prowizji bankowych powinien być opisany zgodnie z zasadami opisywania dokumentów księgowych obowiązującymi w FSM, tj. każdy dokument powinien być opatrzony pieczęcią z: podpisem osoby upoważnionej do akceptacji dokumentu pod względem merytorycznym; podpisem osoby upoważnionej do akceptacji dokumentu pod względem finansowym; akceptacją przez kierownika przedstawicielstwa (lub osoby upoważnionej) wydatku do wypłaty i księgowania; informacją z jakich środków i w jakiej kwocie wydatek jest kwalifikowany do danego programu. Ponadto, w zasadach tych (pkt 3.2. lit. e) zostało ujęte, że kwota danego wydatku wyrażona w PLN jest wskazywana dopiero po zweryfikowaniu i zaakceptowaniu wydatków w rozliczeniu przez specjalistę ds. finansowych i główną księgową FSM. W polityce zarządzania finansami (podrozdział 6.2 Opis dokumentu księgowego) FSM wskazała, że dokumenty księgowe są zatwierdzane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i do wypłaty, a dokonanie sprawdzenia stwierdza się na dowodzie poprzez umieszczenie i podpisanie klauzuli: „sprawdzono pod względem merytorycznym” i „sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym”.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 4.1, 4.3-4.4, CD2 foldery: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807 i wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812, CD5 foldery: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_9_20240821 i wyjaśnienia_dyr_FSM_na_pismo_10_20240913 oraz Uzup. ewidencja Gruzja)

2. W ramach umowy nr 2022_WD_03_R⁴⁷ dotyczącej zakupu audycji radiowych lub czasu antenowego nie określono co należy rozumieć pod pojęciem używanym w umowie, a odnoszącym się do przedmiotu tej umowy, tj. „cykl audycji radiowych”, nie zwymiarowano ile i które audycje oraz w jakim czasie będą emitowane w ramach tego cyklu, a także nie powiązано dziennego kosztu brutto wyprodukowania i emisji audycji radiowych (określonego w załączniku nr 4 do umowy, na kwotę 10 077,52 zł) z liczbą wyemitowanych audycji w danym dniu. Było to nierzetelne.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że cykl audycji stanowi określenie jednego z dwóch pasm programowych. „Świt wolności” oraz „Białoruskie Noce” stanowią pasma programów,

⁴⁷ Umowa zawarta w dniu 29 marca 2022 r. pomiędzy Fundacją a Radiem Wnet Sp. z o.o. na kwotę 2 600 000,16 zł, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym 4 kwietnia 2022 r. oraz Aneksem nr 2 zawartym 6 lipca 2022 r.

na które składają się audycje wymienione w załączniku nr 3 do umowy *Szczegółowa informacja o produkcji i emisji cyklu audycji radiowych w języku białoruskim w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.*

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK zauważyła, że w załączniku nr 3 do umowy znajdowały się jedynie nazwy audycji wraz z ich krótkim opisem oraz zakresem UKF (miasta). Nie wynika z niego natomiast co stanowiło cykl audycji, o których mowa w wyjaśnieniach, a także czy dzienny koszt brutto wyprodukowania i emisji tych audycji radiowych dotyczył transmisji jednego czy obydwu pasm programowych w trakcie jednego dnia.

(akta kontroli str. 60-87, 256: CD1 folder: 4.2 podfoldery: od poz. 15 do 18, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

3. FSM nie dokonała zmiany umowy nr 2022_WD_03_R w sposób przewidziany w pkt 17 tej umowy, pomimo zmiany zakresu przedmiotowego umowy, tj. liczby oraz rodzaju nadanych audycji radiowych w języku białoruskim. W pkt 17 umowy określono, że wszelkie jej zmiany będą dokonywane w drodze komunikacji elektronicznej w formie uzgodnionej przez Strony.

NIK ustaliła, że łączna liczba dni nadawania audycji radiowych („Świt wolności” oraz „Białoruskie Noce”) była o 12 dni niższa niż wynikało to z umowy nr 2022_WD_03_R. W umowie określono liczbę dni nadawania cyklu audycji radiowych na 258, zaś liczba dni nadawania wynikająca z raportów okresowych wykonawcy wyniosła 246 (w tym w pięciu przypadkach wyemitowano niepełny cykl audycji, tzn. brak emisji audycji w ramach pasma „Świt wolności”). W zamian za niezrealizowane dni nadawania audycji objętych umową wyemitowano (w IV kwartale 2022 r.) 27 audycji („Studio Białoruskie” – 13 audycji i „Program Wschodni” – 14 audycji), pomimo że powyższe zmiany nie zostały wprowadzone do umowy w formie pisemnej.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że zgodnie z punktem 17 „Wszelkie zmiany umowy będą dokonywane w drodze komunikacji elektronicznej w formie uzgodnionej przez Strony.” *Należy podkreślić, iż forma komunikacji nie została zastrzeżona pod rygorem nieważności, wobec tego wszelkie zmiany umowy mogły być dokonywane również w formie ustnej. Umowa ustna jest ważna zawsze, poza przypadkami, gdy ustawodawca dla zawarcia danej umowy zastrzegł inną formę. W przypadku świadczenia usług nie została przez ustawodawcę zastrzeżona żadna forma umowy, wobec tego może być dowolna FSM dbając o należyte wydatkowanie środków publicznych zapłaciło kwotę odpowiednią za ilość usług wykonanych. (...).*

NIK nie kwestionuje, iż zawarta umowa w formie ustnej była ważna, jednakże zwraca uwagę, że zgodnie z pkt 17 zawartej umowy wszelkie jej zmiany miały być dokonywane w drodze komunikacji elektronicznej, tym samym FSM nie dochował obowiązku wynikającego z ww. pkt umowy.

(akta kontroli str. 60-87, 256: CD1 folder 4.2 podfoldery: od poz. 15 do 18, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

4. FSM aneksem nr 1 z dnia 21 grudnia 2022 r. do umowy nr 2022_WD_01_R⁴⁸ z dnia 23 marca 2022 r. zwiększyła dzienny koszt wyprodukowania i emisji audycji radiowej z 12 054,80 zł na 13 150,69 zł z mocą od 1 stycznia 2022 r., co skutkowało wzrostem ogólnej wartości umowy o 399 999,85 zł (z 4 400 002,00 zł do 4 800 001,85 zł). Zwiększenie to wynikało z decyzji o sfinansowaniu, na prośbę partnera realizującego umowę, kosztów dotyczących utrzymania nadajników radiowych w związku z brakiem możliwości sfinansowania tego kosztu z innych źródeł. Było to nierzetelne.

⁴⁸ Zawarta w dniu 23 marca 2022 r. pomiędzy Fundacją a Białoruskim Centrum Informacyjnym Sp. z o.o. na kwotę 4 400 002,00 zł, przedmiotem której był zakup audycji lub czasu antenowego, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym 21 grudnia 2022 r. – zmiana kwoty umowy do wysokości 4 800 001,85 zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że umowa nr 2022_WD_01_R została początkowo zawarta na kwotę 4 400 002,00 zł, ponieważ grantobiorca poinformował FSM, iż koszty związane z utrzymaniem nadajników radiowych zostaną pokryte z innego źródła. Dodał ponadto, że tak późne podpisanie aneksu było spowodowane tym, że partner przekazał FSM zaktualizowane załączniki dopiero w grudniu.

Biorąc pod uwagę, że zaktualizowany kosztorys wyprodukowania i emisji audycji radiowej wpłynął w grudniu, a w momencie zawarcia aneksu umowa była zrealizowana w ok. 97% zakresu przedmiotowego, to niezasadne było zwiększenie wynagrodzenia partnera od początku roku, tym bardziej, że nie został zwiększony zakres przedmiotowy ww. umowy.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.2 podfoldery: od poz. 4 do 13, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

5. W ramach umowy nr 2022_WD_11_P⁴⁹, FSM ujęła w ewidencji księgowej operację gospodarczą na podstawie błędnie sporządzonej noty obciążeniowej nr CRS/NK/2022/03. Rzeczywista kwota operacji powinna wynosić 129 880 zł, natomiast w nocie została wskazana kwota 129 900 zł. Było to niezgodne z art. 22 ust. 1 uor.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *nota o numerze CRS/NK/2022/03 została błędnie wystawiona na kwotę o 20 zł wyższą. Natomiast zostało do niej dołączone zestawienie dokumentów finansowych na poprawną kwotę 129 880 zł. Taką też kwotę dotacji, przekazaną w dwóch transzach (odpowiednio 90% i 10%) otrzymał Partner.*

Zgodnie z art. 22 ust. 1 uor dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 uor oraz wolne od błędów rachunkowych. Dokument błędny nie może podlegać księgowaniu do momentu skorygowania, gdyż nie spełniałby warunków w art. 22 ust. 1 uor. Ustawa wskazuje, że prawidłowym sposobem skorygowania błędu w dokumencie zewnętrznym jest zastosowanie dokumentu korygującego.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.2 podfolder: poz. 3, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

6. Z tytułu umowy nr 2022_WD_Pilot_02_02_P⁵⁰ FSM wypłaciła partnerowi w Ukrainie środki w ramach I transzy w kwocie o 4000,00 zł niższej oraz w ramach II transzy w kwocie o 32 808,63 zł wyższej niż określała umowa na dzień wypłaty tych środków. Co więcej, II transza została wypłacona niezgodnie z § 5 pkt 6 ww. umowy, tj. przed złożeniem i zaakceptowaniem sprawozdania końcowego z realizacji projektu. FSM już po wypłaceniu partnerowi całości środków w ramach ww. umowy, aneksem z dnia 21 grudnia 2022 r. zmieniła wysokość I transzy, a także warunki wypłaty II transzy, tj. w terminie 14 dni od zaakceptowania przez Fundację prawidłowo sporządzonego rozliczenia przekazanych 75,8% środków, a nie po zatwierdzeniu prawidłowo sporządzonego sprawozdania z realizacji projektu. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z umową obowiązującą przed zawarciem aneksu, partnerowi miały zostać wypłacone środki w dwóch transzach: I w kwocie 35 032,00 zł w terminie 14 dni od podpisania umowy i II w kwocie 8758,00 zł w terminie 14 dni od zaakceptowania prawidłowo sporządzonego sprawozdania końcowego z realizacji projektu. Fundacja wypłaciła I transzę w dniu 23 listopada 2022 r. w kwocie 31 032,00 zł (6539,11 euro),

⁴⁹ Zawarta 28 września 2022 r. pomiędzy Fundacją a Stowarzyszeniem Centrum Rozwiązań Systemowych na kwotę 129 880,00 zł, na realizację projektu pn. *Gra o Demokrację – II etap*, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym 14 grudnia 2022 r.

⁵⁰ Zawarta 9 listopada 2022 r. pomiędzy FSM a Zakładem Komunalnym Rówieński Szpital Obwodowy Weteranów Wojny w Ukrainie na kwotę 43 790,00 zł, na realizację projektu pn. *Podnoszenie kwalifikacji personelu medycznego w zakresie leczenia traumy wojennej*, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym w dniu 21 grudnia 2022 r.

czyli o 4000,00 zł mniej niż wynikało to z zawartej umowy oraz drugą transzę w dniu 14 grudnia 2022 r. w kwocie 41 566,63 zł (8758,00 euro – Fundacja wypłaciła środki w euro, zamiast w złotych), czyli o 32 808,63 zł więcej, niż kwota transzy wynikająca z umowy. Aneks z dnia 21 grudnia 2022 r. FSM zmieniła wysokość I transzy na 31 032,00 zł (6539,11 euro).

Przekazane partnerowi w nadmiernej wysokości środki (o 6915,38 euro) zostały zwrócone do przedstawicielstwa FSM w Ukrainie, które miało je przeznaczyć na projekt realizowany w 2023 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Zgodnie z umową z partnerem w ramach I transzy została przekazana kwota 35 032 zł w walucie EUR, w której partner prowadził rachunek. Niewykorzystane środki z I transzy zostały wykorzystane w ramach noty nr 2. Kwota II transzy została omyłkowo przekazana w walucie EUR zamiast 8758 PLN jako równowartość w EUR. Niewykorzystane środki partner przekazał do Przedstawicielstwa w UA (...).*

NIK zauważył, że I transza nie została przekazana w kwocie wskazanej przez Prezesa Zarządu. W bankowym potwierdzeniu realizacji przelewu z dnia 23 listopada 2022 r. kwota przekazana w ramach I transzy wyniosła 6539,11 euro, co stanowiło równowartość 31 032,00 zł po kursie wymiany 4,7456 zł z dnia 23 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.1 podfolder: 2429 i 2431, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807, CD4: 20240906 Pismo do NIK_zwrot_Klewan_2022, CD5 folder: Klewan)

7. Pomimo braku możliwości realizacji w terminach przewidzianych w specyfikacji prac⁵¹ (etapu 3 i 4) w ramach umowy zlecenia nr 2022/03/08 dotyczącej wsparcia eksperckiego w realizacji projektu oraz posiadania przez FSM wiedzy o tym opóźnieniu, nie dokonano zmiany tej specyfikacji w formie pisemnej. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 ww. umowy, który stanowił, że zmiany umowy wymagają formy pisemnej lub dokumentowej pod rygorem nieważności.

Według specyfikacji prac, 3 etap miał zostać wykonany w maju, a 4 etap w czerwcu 2022 r., natomiast według wystawionego przez zleceniobiorcę rachunku, etapy te zostały wykonane w terminie od 16-31 lipca 2022 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *zmiana terminu wykonania zlecenia nie była winą zleceniobiorcy, a wynikała z czynników zewnętrznych (przedłużające się negocjacje z partnerem lokalnym – EECG, dotyczące zakresu prac, zasad współpracy i kwoty realizacji zadań w gminie Czochołatauri) bez których realizacja zadań polskiego eksperta była niemożliwa. Mając to na uwadze, w opinii zlecniodawcy nie było podstaw do pomniejszenia wynagrodzenia, gdyż opóźniony termin realizacji został uzgodniony z FSM, a harmonogram pracy zmieniony (choć nie aneksowany).*

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 4.3 podfolder poz. 5, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

Zgodnie z postanowieniami umowy, zmiany w zakresie terminu realizacji zlecenia powinny być dokonane w formie pisemnej.

8. Rachunek nr 82/2022 z dnia 19 września 2022 r. w kwocie 7866,05 zł, wystawiony przez wykonawcę umowy zlecenia nr 2022/03/08, został opłacony przez FSM z opóźnieniem wynoszącym 9 dni w stosunku do terminu określonego w ww. umowie.

Zgodnie z § 3 ust. 2 powyższej umowy kwota wynagrodzenia powinna zostać przekazana przelewem na rachunek bankowy zleceniobiorcy w terminie 14 dni od daty przedłożenia poprawnie wypełnionego rachunku. Fundacja zapłaty dokonała 12 października 2022 r.

⁵¹ Stanowiącej załącznik nr 1 do ww. umowy.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *rachunek został opłacony z opóźnieniem ze względu na nieporozumienie pomiędzy oddziałem, a biurem głównym, w wyniku którego prosba o opłatę po akceptacji raportu okresowego została niezauważona.*

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 4.3 podfolder poz. 5, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

9. W ramach umowy zlecenia nr 2022/04/03 dotyczącej wsparcia eksperckiego projektu, FSM zaakceptowała rachunek wystawiony przez zleceniobiorcę i wypłaciła wynagrodzenie w kwocie 11 880,00 zł, pomimo niezgodności w zakresie terminu i liczby godzin wykonania prac wykazanych w raporcie okresowym i rachunku przedstawionych przez zleceniobiorcę.

Z raportu okresowego dotyczącego 4 etapu prac zleconych na podstawie umowy wynikało, że prace były realizowane w okresie od 1 lipca do 9 sierpnia 2022 r. przez 96 godzin, natomiast z rachunku nr 83/2022 wynikało, że prace były wykonywane w terminie od 1 sierpnia do 18 września 2022 r. przez 112 godzin.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że raport okresowy został złożony przez ekspertkę i zaakceptowany przez kierownika przedstawicielstwa z opóźnieniem, stąd data w raporcie okresowym i na rachunku się nie zgadzają. Liczba godzin wskazana na rachunku jest w sprzeczności z danymi z raportu okresowego i umów. Błędy formalne nie zostały wychwycone przez kierownika przedstawicielstwa, który rachunek zaakceptował i podpisał.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.3 działania na rzecz Gruzji, podfolder poz. 7, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

10. W dniu 29 marca 2022 r., Przedstawicielstwo FSM w Mołdawii zawarło z partnerem umowę nr 2022-SFPL-CC-01/ISG-02 na realizację projektu w okresie od 3 stycznia do 30 listopada 2022 r., akceptując tym samym budżet projektu, który obejmował koszty wynagrodzeń osobowych⁵² partnera za okres 11 miesięcy. Ze sprawozdania końcowego z realizacji projektu przedstawionego przez partnera wynika, że prace w ramach działań określonych w projekcie były prowadzone dopiero od maja 2022 r., a zapłata wynagrodzeń osobowych obejmowała również okres od stycznia do kwietnia 2022 r. Dodatkowo, w okresie tym poniesiono wydatki na rzecz wynajmu biura i z tytułu opłat bankowych. Łączna kwota dokonanych wydatków w okresie, w którym partner nie realizował projektu, wyniosła 12 069,24 euro (tj. 57 672,86 zł). Było to niegospodarne.

Dyrektor AF wyjaśnił, że *zgodnie z aneksem do umowy okres realizacji projektu został przedłużony do 22.12.2022, czyli wydatki kwalifikowane były za okres 03.01.2022 – 22.12.2022 (11,5 miesięcy). Z uwagi na fakt, że nacisk położono na realizację konkretnych rezultatów projektu, a grant miał charakter wsparcia instytucjonalnego, zatwierdzono koszty osobowe z całego okresu projektu.*

NIK zauważyła, że w budżecie projektu stanowiącym załącznik do umowy wynagrodzenie osobowe oraz koszty wynajmu biura i opłat bankowych zostały określone miesięcznie i miały być ponoszone od stycznia 2022 r. Zgodnie ze stanem faktycznym pierwsze działania na rzecz projektu zostały podjęte w maju 2022 r. Tym samym wynagrodzenie zostało zapłacone za miesiące, w których nie były realizowane w projekcie żadne działania. Aneksem z dnia 7 listopada 2022 r. wydłużono termin realizacji projektu do 22 grudnia 2022 r. Nie dokonano natomiast zmiany okresu realizacji zadania poprzez dostosowanie rozpoczęcia realizacji projektu w maju 2022 r., co było nierzetelne.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.4 podfolder 792, CD5 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_9_20240821)

⁵² Koszty osobowe dyrektora generalnego, kierownika ds. dotacji, głównego księgowego oraz ekspertów ds. rozwoju: instytucjonalnego i partnerstwa, specjalisty ds.: komunikacji i MDC/procesów digitalizacji.

11. Dokonywanie przez FSM wypłat końcowych transz środków na realizację projektów, pomimo niespełnienia przez partnerów postanowień umownych. I tak:

- a) w przypadku umowy nr 2022_WD_11_P sprawozdanie końcowe zostało złożone po terminie wynikającym z umowy, a II transza środków w kwocie 12 988,00 zł została przekazana przed jego złożeniem, co było niezgodne z § 5 pkt 5 ww. umowy, który stanowił, że II transza środków na realizację projektu zostanie przekazana partnerowi w terminie 14 dni od zaakceptowania przez Fundację prawidłowo sporządzonego i złożonego sprawozdania końcowego z realizacji projektu. Umowa, zmieniona aneksem z 14 grudnia 2022 r. przewidywała przekazanie ww. sprawozdania w terminie 4 dni od dnia zakończenia realizacji projektu, którego termin został określony do 16 grudnia 2022 r., zatem sprawozdanie końcowe powinno zostać złożone przez partnera najpóźniej do 20 grudnia 2022 r. Sprawozdanie końcowe z realizacji projektu zostało złożone dopiero 9 stycznia 2023 r., a II transza środków została wypłacona partnerowi 29 grudnia 2022 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że sprawozdanie końcowe merytoryczne i finansowe zostało złożone w terminie i zaakceptowane 28 grudnia 2022 r., II transza została wypłacona na podstawie poprawnie sporządzonego i podpisanego przez osoby, uprawnione do reprezentacji partnera, sprawozdania finansowego. W związku z problemami technicznymi po stronie partnera, sprawozdanie merytoryczne zostało do niego przesłane 4 stycznia i podpisane 9 stycznia 2023 r.

Postanowienia ww. umowy wyraźnie wskazują, że II transza środków zostanie wypłacona dopiero na podstawie prawidłowo sporządzonego i złożonego sprawozdania końcowego z realizacji projektu przez partnera. Odnosząc się do wyjaśnień, NIK zauważa, że w umowie nie przewidziano składania odrębnego sprawozdania finansowego. Kontrolerom zaś nie przedłożono sprawozdania w wersji zaakceptowanej 28 grudnia 2022 r., o której mowa w wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.2 podfolder: poz. 3, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

- b) w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_04⁵³ sprawozdanie końcowe zostało złożone przez grantobiorcę 3 stycznia 2023 r., a nie jak przewidywała umowa do 15 grudnia 2022 r. oraz III transza środków w kwocie 25 000,00 zł została wypłacona w 23 grudnia 2022 r., czyli przed złożeniem sprawozdania końcowego z realizacji projektu, co było niezgodne z postanowieniami umowy. W załączniku nr 1a do umowy grantowej (pkt 1., lit. A) zostało wskazane, że III transza w wysokości 10% przyznanego dofinansowania (25 000,00 zł) zostanie przekazana po *zatwierdzeniu wpłynięcia* sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM, jednak nie później niż do dnia 30 grudnia 2022 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że sprawozdanie końcowe zostało złożone przez grantobiorcę 21 grudnia 2022 r. Wymagało ono kilku poprawek i dosłania brakujących dokumentów. (...) Po otrzymaniu kompletu dokumentów i ich weryfikacji zaakceptowano sprawozdanie końcowe grantobiorcy i w dniu 22 grudnia 2022 r. zlecono wypłatę III transzy - przekazujemy kopię zlecenia przelewu III transzy wystawioną przez koordynatorkę z ramienia FSM ze stosownymi akceptacjami Lidera zespołu ukraińskiego, Specjalistki ds. finansowych i Dyrektora FSM.

Powyższe jest zgodne z zapisami umowy grantowej numer 2022_WD_KUA_04 (Załącznik 1a do Umowy grantowej) "III transza w wysokości 10% przyznanego

⁵³ Zawarta 16 maja 2022 r. pomiędzy FSM a Fundacją Edukacji i Przedsiębiorczości na kwotę 250 000,00 zł, na realizację projektu pn. *Droga do samodzielności - Wspieramy Ukrainę i uchodźców z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi po 24.02.2022 r.*

dofinansowania w wysokości 25 000 PLN zostanie przekazana po zatwierdzeniu wpłynięcia sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM, jednak nie później niż do dnia 30 grudnia 2022”.

Fundacja nie przedstawiła kontrolerom NIK dowodu złożenia sprawozdania końcowego w dniu 21 grudnia 2022 r., ani jego akceptacji w dniu 22 grudnia 2022 r. Przedłożyła natomiast sprawozdanie końcowe z realizacji projektu podpisane przez partnera w dniu 3 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.1 podfolder 2073, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

- c) w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_01⁵⁴ sprawozdanie końcowe zostało złożone przez partnera 30 grudnia 2022 r., a nie jak przewidywała umowa do 22 grudnia 2022 r., a III transza środków w kwocie 2980,00 zł została wypłacona 23 grudnia 2022 r., czyli przed złożeniem sprawozdania końcowego z realizacji projektu, co było niezgodne z postanowieniami umowy. W załączniku nr 1a do umowy (pkt 1, lit. A) zostało wskazane, że III transza w wysokości 10% przyznanego dofinansowania (9380,00 zł) zostanie przekazana po zatwierdzeniu wpłynięcia sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM, jednak nie później niż do dnia 30 grudnia 2022 r. W § 10 pkt 1 umowy zostały zawarte postanowienia, że grant przekazany w formie zaliczek uznaje się za rozliczony po uzyskaniu akceptacji przez Fundację sprawozdania końcowego z realizacji projektu.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że III transza dotacji została przekazana na podstawie złożonego i zaakceptowanego w dniu 22 grudnia 2022 r. sprawozdania końcowego. Ostateczna wersja sprawozdania końcowego, zatwierdzonego przez FSM, została podpisana przez grantobiorcę 30 grudnia 2022 r. Wcześniejsza wersja sprawozdania wymagała kilku uściśleń.

NIK zauważyła, że jeżeli sprawozdanie końcowe zawiera błędy i wymaga dostarczenia dodatkowych dokumentów, to nie może być podstawą do ostatecznego rozliczenia zadania i wypłaty środków.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.1 podfolder 2074, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

- d) w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_02⁵⁵ sprawozdanie końcowe z realizacji projektu zostało złożone 31 grudnia 2022 r., a nie jak przewidywała umowa (zmieniona aneksem) do 22 grudnia 2022 r., natomiast końcowa transza środków w kwocie 462,81 zł została wypłacona 28 grudnia 2022 r., czyli przed złożeniem sprawozdania końcowego, co było niezgodne z postanowieniami umowy. W załączniku nr 1a do umowy (pkt 1, lit. A) zostało wskazane, że III transza w wysokości 10% przyznanego dofinansowania (15 000,00 zł) zostanie przekazana po zatwierdzeniu sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM, jednak nie później niż do dnia 30 grudnia 2022 r. W § 10 pkt 1 umowy zostały zawarte postanowienia, że grant przekazany w formie zaliczek uznaje się za rozliczony po uzyskaniu akceptacji przez Fundację sprawozdania końcowego z realizacji projektu.

⁵⁴ Zawarta 12 maja 2022 r. pomiędzy Fundacją a CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa na kwotę 93 800,00 zł, na realizację projektu pn. *Ukraińska gospodarka – koszty rosyjskiej agresji i droga ku odbudowie. Działania analityczne i informacyjne w Ukrainie*, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym – wg wyjaśnień Dyrektora AF – 22 grudnia 2022 r. (na aneksie brak daty jego zawarcia).

⁵⁵ Zawarta 16 maja 2022 r. pomiędzy FSM a Fundacją Na Rzecz Wyrównywania Szans Edukacyjnych Dzieci Oraz Integracji Społecznej FUTURUM na kwotę 150 000,00 zł, na realizację projektu pn. *RAZOM możemy więcej – Wsparcie działań na rzecz ukraińskiej diaspory w Polsce*, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym 22 grudnia 2022 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że III transza została zapłacona po przekazaniu sprawozdania końcowego przez grantobiorcę i jego zaakceptowaniu przez FSM. Pierwsza wersja sprawozdania została złożona 27 listopada 2022 r. Wymagała ona wielu poprawek i uzupełnień. Ostateczna akceptacja sprawozdania nastąpiła 22 grudnia 2022 r. i w tym też dniu zlecono wypłatę III transzy.

NIK zauważył, że zlecenie wypłaty III transzy zostało sporządzone 22 grudnia 2022 r., a potwierdzenie wykonania przelewu tej transzy było datowane na 28 grudnia 2022 r., natomiast sprawozdanie końcowe zostało podpisane przez grantobiorcę 31 grudnia 2022 r., zatem ostateczna akceptacja sprawozdania końcowego nie mogła nastąpić 22 grudnia 2022 r.

Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że *z uwagi na finalną wartość zatwierdzonych wydatków w projekcie wysokość III transzy była niższa niż wynikało to z zapisów umowy grantowej numer 2022_WD_KUA_02 (Załącznik nr 1a do Umowy grantowej)*.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.1, podfolder 2075, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

- e) w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_03⁵⁶ sprawozdanie końcowe z realizacji projektu zostało złożone 30 grudnia 2022 r., a nie jak przewidywała umowa: w terminie 15 dni od zakończenia realizacji projektu, jednak nie później niż do 15 grudnia 2022 r., natomiast III transza dotacji w kwocie 22 150,00 zł została wypłacona 23 grudnia 2022 r., czyli przed złożeniem sprawozdania końcowego.

W załączniku nr 1a (część A pkt 1, lit. A) do umowy zostało wskazane, że III transza w wysokości 10% przyznanego dofinansowania (22 150,00 zł) zostanie przekazana po zatwierdzeniu wpłynięcia sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM, jednak nie później niż do dnia 30 grudnia 2022 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Sprawozdanie końcowe zostało złożone przez grantobiorcę 16 grudnia 2022 r., czyli z jednodniowym opóźnieniem. Jego część merytoryczna wymagała jednak kilku uściśleń i dosłania brakujących wskaźników. Dokumenty zostały dostarczone 21 grudnia 2022 r. Po ich weryfikacji i akceptacji sprawozdania końcowego 22 grudnia 2022 r. zlecono wypłatę III transzy (...). Powyższe jest zgodne z zapisami umowy grantowej numer 2022_WD_KUA_03 (Załącznik 1a do Umowy grantowej) (...)*

NIK zauważył, że sprawozdanie końcowe zawierające błędy nie może być podstawą do ostatecznego rozliczenia środków. Ponadto, FSM nie przedłożyła sprawozdania końcowego partnera zaakceptowanego w dniu 22 grudnia 2022 r. przez koordynatora projektu z ramienia Fundacji, o którym mowa w powyższych wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 4.1 podfolder 2077, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

- f) w przypadku umowy nr 2022_WD_Pilot_02_02_P sprawozdanie końcowe z realizacji projektu nie zostało złożone przez grantobiorcę, a pomimo to wypłacono II transzę środków⁵⁷, co było niezgodne z § 5 ust. 6 umowy obowiązującej na dzień wypłaty tych środków.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że sprawozdanie oraz dokumenty potwierdzające realizację efektów zostały przekazane kontrolerom NIK.

⁵⁶ Zawarta 18 maja 2022 r. pomiędzy Fundacją a Stowarzyszeniem Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna na kwotę 221 500,00 zł, na realizację projektu pn. *Pomoc bez granic - Kompleksowy program wsparcia osób przybywających do Polski w związku z agresją zbrojną na Ukrainie*.

⁵⁷ II transza środków została wypłacona w zawyżonej kwocie, co zostało opisane w nieprawidłowości nr 6.

NIK zwraca uwagę, że do kontroli zostało przedłożone sprawozdanie końcowe z realizacji projektu sporządzone przez innego partnera. Obaj partnerzy wspólnie realizowali projekt i zawarli odrębne umowy z FSM zawierające obowiązki dotyczące sprawozdań końcowych.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.1 podfolder 2429 i 2431, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

- g) w przypadku umowy nr 2022/WD/GEO01/#01⁵⁸ druga transza środków w kwocie 1 661,29 zł została wypłacona 25 listopada 2022 r., tj. przed zatwierdzeniem sprawozdania końcowego z realizacji projektu, które miało miejsce w dniu 9 grudnia 2022 r., co było niezgodne z postanowieniami zawartej z partnerem umowy (§ 6 ust. 1).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że (...) II transza dotacji wypłacona została na 14 dni przed oficjalnym zatwierdzeniem sprawozdania końcowego z realizacji projektu, gdyż sprawozdanie było tłumaczone na język angielski (wpłynęło ono do oddziału w dniu 25 listopada i zostało nieformalnie zaakceptowane przez koordynatora projektu i zlecone partnerowi do tłumaczenia).

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.3 podfolder poz. 1, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

NIK zauważa, że Fundacja nie stosowała jednolitych postanowień w umowach z granobiorcami/partnerami w zakresie wypłaty końcowej transzy środków finansowych, tj. uzależniając jej wypłatę m.in. od:

- zaakceptowania przez Fundację prawidłowo sporządzonego i złożonego sprawozdania końcowego z realizacji projektu,
- zatwierdzenia sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM,
- zatwierdzenia wpłynięcia sprawozdania końcowego (finansowego oraz merytorycznego) przez koordynatora projektu z ramienia FSM.

Samo zatwierdzenie wpłynięcia sprawozdania końcowego z realizacji projektu nie daje zapewnienia właściwego wykorzystania środków przekazanych partnerom, bowiem tylko prawidłowo sporządzone i zweryfikowane przez Fundację sprawozdanie powinno stanowić podstawę rozliczenia grantu. Zatem postanowienie zawarte w umowach, dotyczące uzależnienia wypłaty środków jedynie od wpłynięcia sprawozdania końcowego, zdaniem NIK nie powinno być stosowane.

12. W przypadku dwóch umów nr 2022_WD_03_R i 2022_WD_02_R, FSM przyjęła od partnerów raporty okresowe i raporty merytoryczne końcowe nieposiadające daty ich sporządzenia oraz podpisów osób, które je sporządziły, co było niezgodne z postanowieniami zawartych umów. Dodatkowo, w przypadku umowy nr 2022_WD_03_R partner nie przedłożył raportu końcowego z realizacji projektu, a jako raport końcowy FSM przedłożyła do kontroli raport za IV kwartał 2022 r.

Fundacja w pkt 9 ww. umów zobowiązała partnerów do przedstawienia i przekazania FSM raportów okresowych z działalności programowej i organizacyjnej w zakresie prowadzenia audycji radiowych w sposób umożliwiający ich weryfikację przez FSM każdorazowo do dnia wystawienia faktur za poszczególne okresy nadawania audycji oraz raportu końcowego, który miał być przedstawiony i przekazany Fundacji do 14 stycznia 2023 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że dokumenty były przekazywane drogą elektroniczną, osoba odpowiedzialna za realizację umowy z ramienia radia przekazywała je mailowo. W razie potrzeby FSM może sprawdzić datę przekazania każdego ze

⁵⁸ Umowa zawarta 30 marca 2022 r. pomiędzy Przedstawicielstwem FSM w Gruzji a Centrum Innowacji i Rozwoju Obywatelskiego – Dom Postępu, na realizację projektu *Akademia Fundraisingu*.

sprawozdań. O wpłynięciu każdego raportu okresowego osoba odpowiedzialna za realizację umowy z ramienia FSM informowała przełożonych we wpisach zamieszczanych na odpowiednim kanale w systemie MS Teams.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder: 4.2 podfoldery: poz. 1-2 i 15-18, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

13. W przypadku umowy z 21 listopada 2022 r. „UNESCO”⁵⁹, FSM nie wyegzekwowała od partnera sprawozdania końcowego z realizacji projektu w formie określonej w umowie.

Umowa przewidywała złożenie sprawozdania końcowego ze zrealizowanych działań w projekcie do 22 grudnia 2022 r., FSM przedłożyła do kontroli sprawozdanie końcowe partnera (w wersji edytowalnej – Word) nie zawierające daty jego sporządzenia i podpisu, co było niezgodne z § 11 pkt 2 umowy, który stanowił, że sprawozdanie końcowe musi być podpisane przez osobę reprezentującą lub upoważnioną do reprezentacji partnera, wskazaną w komparycji zawartej umowy. Ponadto, zgodnie z § 11 pkt 3 umowy, termin złożenia sprawozdania uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem zostało dostarczone osobiście lub w formie elektronicznej, lub za pośrednictwem poczty kurierskiej, lub nadane przesyłką poleconą w placówce pocztowej operatora publicznego.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *co roku jest osobna umowa, co wynika z charakteru dotacji MSZ która jest roczna. Dlatego w każdym roku są przygotowywane osobne sprawozdania partnerskie.*

Kontrolerom NIK nie przedłożono dokumentu potwierdzającego złożenie/nadanie sprawozdania zgodnie z § 11 ust. 3 umowy.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

14. W przypadku umowy nr 2022/WD/GEO02/#01⁶⁰ i zlecenia nr 2022/04/03 FSM nie wyegzekwowała odpowiednio: sprawozdania końcowego z realizacji projektu i raportów okresowych do umowy zlecenia sporządzonych w sposób rzetelny. Przedstawione FSM dokumenty nie zawierały dat ich sporządzenia i nie zostały prawidłowo podpisane przez partnera realizującego projekt, a także zaakceptowane przez kierownika przedstawicielstwa (zawierały wklejone obrazy podpisów).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Kwestia formy podpisywania dokumentów wewnętrznych nie jest uregulowana instrukcją, w związku czym zastosowano optymalną z punktu widzenia obu stron. Charakter dokumentu (dokument wewnętrzny) nie wymagał zastosowania zaufanego podpisu elektronicznego. Dokumenty nie zostały podpisane odręcznie, gdyż wydłużyłoby to proces rozliczania (kierownik przedstawicielstwa jest oddelegowany do pracy w Gruzji i na stałe tam przebywa).*

Zarówno sprawozdanie końcowe jak i raporty okresowe są dokumentami sporządzanymi przez partnerów rozliczającymi realizację zadań powierzonych im umowami. Zatem istotne jest żeby były sporządzone rzetelnie, a także w terminach i przez osoby odpowiedzialne za wykonanie zleconych umowami zadań. Jeżeli umowy i instrukcja nie przewidywały wskazanej w wyjaśnieniach formy przekazywania raportów, to nie można potwierdzić kto i kiedy je sporządził i akceptował, a także że stanowiły podstawę do rozliczenia środków.

(akta kontroli str. 256 CD1 folder 4.3 podfolder poz. 2 i 7, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

⁵⁹ Zawarta 21 listopada 2022 r. pomiędzy FSM a Platformą Praw Człowieka (The Human Rights Platform) – Ukraina na kwotę 7 925,00 euro (36 124,53 zł), na realizację projektu pn. *Wspieranie bezpieczeństwa dziennikarzy na Ukrainie: ocena na podstawie wskaźników bezpieczeństwa dziennikarzy UNESCO.*

⁶⁰ Zawarta 10 maja 2022 r. pomiędzy Przedstawicielstwem FSM w Gruzji a Centrum Efektywności Energetycznej Gruzji na realizację projektu pn. *Etap II. Gotowi na nowoczesne technologie energo-efektywne.*

15. FSM wypłaciła partnerowi realizującemu projekt *Gra dla demokracji – Etap II* (umowa nr 2022_WD_11_P) pełną kwotę wynagrodzenia w wysokości 129 880,00 zł oraz zatwierdziła sprawozdanie końcowe z realizacji tego projektu, pomimo niezrealizowania celu i wskaźników założonych w umowie. Było to działanie niegospodarne i nierzetelne.

Fundacja zatwierdziła sprawozdanie końcowe z realizacji ww. projektu, którego celem było zaprojektowanie, przetestowanie i wdrożenie nowej symulacji społecznej opartej na wynikach projektu *Gra dla demokracji - Etap I*, pomimo niezrealizowania tego celu i wskaźników określonych w umowie oraz wypłaciła partnerowi II transzę w kwocie 12 988,00 zł. Nie żądała również zwrotu środków przekazanych w ramach I transzy (116 892,00 zł). Projekt miał być skierowany do osób indywidualnych i organizacji obywatelskich działających na rzecz rozwoju demokracji i miał rozwijać kompetencje konieczne członkom organizacji obywatelskich do prowadzenia działań (krótkofalowo) i rozwoju (długofalowo). Rezultatami projektu miały być: 1) zaangażowanie grupy docelowej do powstania ostatecznej wersji gry symulacyjnej, a źródłem weryfikacji: lista osób zaangażowanych w działania (linki; printscreeny); 2) powstanie symulacyjnej gry online, źródłem weryfikacji: link do gry; 3) wykształcenie 15 moderatorów, którzy będą mogli prowadzić rozgrywki, a źródłem weryfikacji: lista moderatorów, program warsztatów, zdjęcia z warsztatów; 4) wzrost kompetencji liderских wśród uczestników biorących udział w grach testowych, a potwierdzeniem realizacji tego wskaźnika miały być ankiety z efektami ewaluacji po rozgrywkach.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu partner wskazał link oraz loginy i hasła do gry. Ponadto w sprawozdaniu tym zostało podane, że liczba uczestników warsztatów wyniosła 3, a liczba bezpośrednich uczestników wyniosła 1. Kontrola wykazała, że poprzez wskazany link i login nie można było zalogować się do gry.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *stworzenie gry zostało podzielone na etapy – etap II, który był finansowany w ramach projektu nr 2022_WD_11_P miał na celu stworzenie gry, testowanie jej i wykształcenie pierwszych moderatorów. Promocja gry była przewidziana na kolejne etapy. Gra została udostępniona moderatorom szkolenia i jest dla nich cały czas dostępna. Dostęp otrzymało także kolejnych 6 moderatorów (...) przeszkolonych w ramach projektu realizowanego w 2023 roku ze środków innego donatora. Etap II nie miał na celu dotarcia do szerokiego grona odbiorców, było to działanie zaplanowane na kolejne etapy. Nie monitorujemy jednak czy i w jaki sposób wyszkoleni moderatorzy korzystają z gry, gdyż nie było to przedmiotem umowy projektowej.*

Zdaniem NIK, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że projekt nie miał na celu dotarcie do szerokiego grona odbiorców, ponieważ jak wskazano w umowie zakładał zaprojektowanie, przetestowanie i wdrożenie nowej symulacji społecznej⁶¹, która miała być skierowana do osób indywidualnych i organizacji obywatelskich działających na rzecz rozwoju demokracji, a także wykształceniu 15 moderatorów, co nie zostało zrealizowane.

Prezes Zarządu wyjaśnił również, że *nieosiągnięcie zaplanowanych wskaźników miało obiektywne przyczyny: przeszkolono jedynie 4 moderatorów, ze względu na przełożenie warsztatów oraz niekorzystny czas ich przeprowadzenia – w połowie grudnia przedstawiciele organizacji (...) przygotowywali sprawozdania roczne z projektów, był to też okres chorób sezonowych. Organizatorzy byli zmuszeni do zmiany terminu szkolenia ze względu na fakt, iż jeden z uczestników, który otrzymał zaproszenie na warsztaty na swój adres mailowy padł ofiarą ataku hakerskiego, a jego poczta została skompromitowana. Nie było pewności czy*

⁶¹ Opartej na wynikach projektu *Gra dla demokracji - Etap I*, który był realizowany w ramach dotacji z MSZ Wsparcie demokracji za 2021 r.

informacja o terminie warsztatów nie trafiła do osób, które mogłyby obserwować, kto pojawił się na warsztacie, co mogłoby być niebezpieczne dla uczestników (...).

FSM ponownie przekazała kontrolerom NIK loginy i hasła do gry, a także wyjaśniła, że podczas logowania należy wybrać opcję Moderator, która pozwala tworzyć loginy dla graczy. Kontrola NIK wykazała, że również wykorzystując przekazane loginy i hasła nie można było zalogować się do gry.

W ocenie NIK, zatwierdzenie sprawozdania końcowego oraz rozliczenie projektu, było nierzetelne, a wypłata całości środków na jego realizację niegospodarna. Należy mieć na uwadze postanowienia umowy, tj. §14 pkt 1, zgodnie z którym Fundacja sprawuje kontrolę prawidłowości realizacji projektu przez partnera, w tym wydatkowania przekazanych środków finansowych w toku realizacji projektu oraz w ciągu 5 lat licząc od początku roku następującego po roku, w którym nastąpiło jego zakończenie. Ponadto, jak stanowi pkt 9 ww. paragrafu, Fundacja zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia ewaluacji projektu przez zewnętrznych ekspertów lub pracowników Fundacji w celu oceny jakości i efektów prowadzonych działań.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 4.2 podfolder 693, CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

16. FSM nie egzekwowała rzetelnego dokumentowania zrealizowanych efektów rzeczowych i osiągniętych wskaźników oraz działań w przypadku umów: 2022_WD_KUA_04, 2022/04/03, 2022-SFPL-CC-01/ISG-02 i 022-SFPL-UD-FGR-04.

I tak:

a) w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_04 dokumentując realizację wskaźnika:

- dotyczącego liczby osób zgłaszających się po pomoc do psychologa, weryfikacją którego miały być raporty psychologa, partner przedłożył raporty, które nie zawierały imienia i nazwiska psychologa, daty sporządzenia oraz liczby osób biorących udział w sesjach w określonym terminie.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundacja nie posiada informacji dlaczego raporty nie zawierają tych danych.

- dotyczącego liczby osób objętych pomocą (wsparcie rzeczowe dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej ze względu na konieczność emigracji), którego weryfikacją miała być lista odbiorców otrzymujących wsparcie rzeczowe, partner przedłożył listę, według której odbiorcy wsparcia otrzymywali pomoc rzeczową w postaci bonów o różnej wartości od 50 zł do 950 zł na osobę, przy czym niektóre osoby otrzymały tę pomoc kilkakrotnie. NIK ustaliła, że przy rozdysponowaniu bonów nie określono kryteriów ich przyznawania, a od odbiorców wsparcia nie egzekwowano podania kwoty pomocy we wnioskach o pomoc rzeczową, pomimo takiego wymogu określonego we wzorze wniosku.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *przy wydawaniu bonów starano się uwzględnić indywidualne potrzeby beneficjentów pomocy, stąd kwoty na które opiewały bony się różniły. Ponadto, wynikało to z tego, że część beneficjentów wyjechało z Polski przed pobraniem wszystkich bonów, wówczas przyjęte zostały wnioski innych osób, którym wydano „resztę” wsparcia.*

NIK zwraca uwagę, że brak kryteriów udzielania pomocy oraz informacji, o jaką pomoc występowali poszczególni beneficjenci wsparcia, skutkowało tym, że NIK nie mogła potwierdzić, że pomoc otrzymały osoby faktycznie jej potrzebujące.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_7_20240807)

b) w przypadku umowy zlecenia nr 2022/04/03 nierzetelnie zostało udokumentowane zrealizowanie:

- I etapu prac, tj. wsparcie eksperckie w pięciu spotkaniach lokalnego partnerstwa oraz wsparcie koordynatora w zebraniu wszystkich materiałów i danych do audytu.

Raport okresowy nie zawierał terminów, miejsc i przedmiotu spotkań oraz sposobu i terminu wsparcia koordynatora.

Prezes Zarządu wyjaśnił FSM, że *ekspertka, uczestniczyła w spotkaniach online, a zespół projektowy uczestniczył w nich w formie tradycyjnej – w gminie Zestafoni. Zespół projektowy był świadkiem tego, że wsparcie eksperckie zostało udzielone. Ekspertka nie była w stanie samodzielnie pracować z urzędnikami mówiącymi w zasadniczej mierze tylko i wyłącznie w języku gruzińskim – potrzebowała tłumaczenia (przez zawodowego tłumacza lub zespół projektowy, w zależności od konsultacji). Dodał również, że zespół projektowy był pośrednikiem pomiędzy ekspertką, a lokalnym koordynatorem w procesie zbierania materiałów i danych do audytu. Zespół uczestniczył we wszystkich spotkaniach pomiędzy ekspertką a lokalnym koordynatorem, które zorganizował.*

- II etapu prac polegającego na analizie dokumentacji audytowej i przygotowania wskazówek dla miasta w zakresie wypracowania dodatkowych dokumentów, a raport okresowy nie zawierał informacji, jakie dokumenty analizowano i w jakim terminie, a także jakie wskazówki wypracowano dla miasta.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *liczba dni potrzebnych do analizy zebranej dokumentacji audytowej i opracowanie wskazówek dla miasta została oszacowana na etapie podpisywania umowy. Po zebraniu materiału i danych do analizy, zespół projektowy zlecił materiały dostępne tylko i wyłącznie w języku gruzińskim do tłumaczenia, i w opinii koordynatora nie było wątpliwości co do ilości czasu potrzebnego na analizę danych i opracowanie wskazówek dla miasta w zakresie wypracowania dodatkowych dokumentów. Co więcej ekspertka odbywała regularne spotkania z kierownikiem przedstawicielstwa w celu poinformowania o postępach w pracach z miastem.*

- IV etapu prac, tj., że odbyły się konsultacje wypracowanych dokumentów, na które zostało przewidziane 7 dni, wizja lokalna – 4 dni oraz wsparcie procesu przygotowania specyfikacji biorąc pod uwagę, że etap ten jest najdłuższym z realizowanych etapów oraz najdroższym, a w raporcie okresowym zostało wskazane, że odbyło się szereg spotkań i wymiany e-maili, których celem było ustalenie priorytetów sposobu prezentacji opracowanych dokumentów radzie miasta. W raporcie nie zostało wskazane jakie dokumenty zostały wypracowane, kiedy odbyły się konsultacje oraz wizja lokalna, a także co było ich przedmiotem.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *zespół projektowy był organizatorem i/albo pośrednikiem spotkań mających na celu wypracowanie dokumentów, zarówno online jak i w formie tradycyjnej w czasie pobytu ekspertki w Zestafoni. Zespół projektowy zorganizował i uczestniczył w wizji lokalnej w mieście Zestafoni przez całe 4 dni.*

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

- c) w przypadku dwóch projektów realizowanych przez Przedstawicielstwo w Mołdawii (umowy nr: 2022-SFPL-CC-01/ISG-02 i 022-SFPL-UD-FGR-04), FSM nie dokonała weryfikacji osiągnięcia efektów rzeczowych tych projektów na podstawie dokumentów źródłowych.

Dyrektor AF podał, że odnośnie umowy nr 2022-SFPL-CC-01/ISG-02 Przedstawicielstwo FSM w Mołdawii potwierdziło wypracowanie wskazanych rezultatów projektu poprzez weryfikację i akceptację raportu merytorycznego i finansowego beneficjenta. Na koniec zostało opracowane pismo o akceptacji sprawozdania beneficjenta ze strony Przedstawicielstwa.

Odnosząc się do umowy nr 2022-SFPL-UD-FGR-04 wyjaśnił, że sprawdzenie i zatwierdzenie przez Przedstawicielstwo sprawozdania końcowego merytorycznego oraz finansowego było dowodem przedstawienia i potwierdzenia rezultatów projektu.

Kontrola NIK wykazała, że Przedstawicielstwo dokonywało potwierdzenia realizacji przeprowadzonych działań i efektów rzeczowych jedynie na podstawie sprawozdań składanych przez partnerów. Zgodnie z umową, Przedstawicielstwo jest odpowiedzialne za weryfikację, czy realizacja projektu jest prowadzona prawidłowo, w tym m.in., czy przekazane środki są wydatkowane prawidłowo. Na podstawie samego sprawozdania, bez udokumentowania osiągnięcia planowanych efektów rzeczowych, nie można jednoznacznie stwierdzić, że środki zostały faktycznie wydatkowane zgodnie z celami określonymi w umowie. Stąd też zdaniem NIK dla rzetelności potwierdzenia rozliczenia dotacji, niezbędna jest weryfikacja realizacji zadań na podstawie dokumentacji źródłowej.

(akta kontroli str. 256: CD5 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_9_20240821)

17. Fundacja zawarła aneksy do trzech badanych umów dotacji, w których przedłużono termin realizacji projektów po terminie obowiązywania tych umów, co było nierzetelne.

- a) w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_02 z 16 maja 2022 r., określającej pierwotnie okres realizacji projektu od 1 kwietnia 2022 r. do 31 sierpnia 2022 r., aneks do tej umowy został zawarty ponad 3,5 miesiąca po terminie jej obowiązywania, tj. dopiero 22 grudnia 2022 r. W pierwotnym brzmieniu ww. umowy grantobiorca został zobligowany do złożenia sprawozdania końcowego z realizacji projektu do dnia 15 września 2022 r. Zgodnie z § 9 pkt 8 zawartej z grantobiorcą umowy, w przypadku niezłożenia sprawozdania w terminie, FSM mogła rozwiązać umowę bez wypowiedzenia.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że aneks do umowy został podpisany, ponieważ było to konieczne do osiągnięcia celów/rezultatów przewidzianych w tej umowie. Grantobiorca późno poinformował o takiej potrzebie. W wyniku analizy przedstawionych przez grantobiorcę dokumentów uznano zasadność podpisania aneksu.

Podpisanie aneksu po umownym (pierwotnym) terminie przewidzianym na wykonanie zamówienia nie oznacza, że zmiana umowy jest niezgodna z art. 353 Kodeksu cywilnego lub z art. 144 ust. 1 pkt 1–6 ustawy Pzp, ani w inny sposób niedopuszczalna. W tej sprawie kierowano się opinią prawną Urzędu Zamówień Publicznych pt. „Dopuszczalność zmiany umowy o zamówienie publiczne po upływie umownego terminu wykonania zamówienia” opublikowanej w Informatorze UZP nr 2/2020. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem doktryna swoboda umów stanowi w istocie swobodę kształtowania treści stosunku zobowiązaniowego przez umowę, obejmuje zatem nie tylko umowy tworzące stosunek zobowiązaniowy, ale także umowy zmieniające ten stosunek oraz rozwiązujące go.

Prezes Zarządu wyjaśnił ponadto, że FSM kontaktowała się z grantobiorcą w sprawie złożenia sprawozdania końcowego. Takie wiadomości kierowano również po 15 września 2022 r. Grantobiorca w pierwotnie ustalonym terminie zrealizował działania polegające na organizacji zajęć z j. polskiego dla dzieci i dorosłych, spotkań integracyjnych oraz półkolonii dla dzieci uchodźczych. W interesie FSM było doprowadzenie do końca projektu, a nie rozwiązywanie umowy. FSM zależało na zrealizowaniu umowy oraz osiągnięciu zaplanowanych celów wobec tego podjęta została decyzja o podpisaniu stosownego aneksu.

NIK zauważyła, że nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że grantobiorca zbyt późno poinformował o potrzebie zawarcia aneksu, skoro według wyjaśnień Prezesa, Fundacja kontaktowała się w sprawie złożenia sprawozdania.

- b) w przypadku umów nr 2022_WD_KUA_01 z 12 maja 2022 r. i nr 2022_WD_KUA_06⁶² z 18 maja 2022 r., określających pierwotnie okres realizacji projektu od 1 kwietnia do 30 listopada 2022 r., aneksy do tych umów zostały podpisane odpowiednio 22 grudnia 2022 r. i 23 grudnia 2022 r., tj. ponad trzy tygodnie po terminie ich obowiązywania.

Dyrektor AF co do umowy nr 2022_WD_KUA_01 wyjaśnił, że *aneks został podpisany 22 grudnia 2022 roku. Przez niedopatrzenie data nie została odnotowana na oryginale dokumentu, natomiast co do umowy nr 2022_WD_KUA_06 aneks do umowy został podpisany 23 grudnia 2022 roku, ponieważ było to konieczne do osiągnięcia celu przewidzianego w tej umowie. Podpisanie aneksu po umownym (pierwotnym) terminie przewidzianym na wykonanie zamówienia nie oznacza, że zmiana umowy jest niezgodna z art. 353 Kodeksu cywilnego lub z art. 144 ust. 1 pkt 1-6 ustawy Pzp, ani w inny sposób niedopuszczalna. W tej sprawie kierowano się opinią prawną Urzędu Zamówień Publicznych pt. „Dopuszczalność zmiany umowy o zamówienie publiczne po upływie umownego terminu wykonania zamówienia”, która jest opublikowana na stronie UZP (...).*

Kontrola NIK wykazała, że w przypadku umowy nr 2022_WD_KUA_06 aneks zmniejszający kwotę grantu został podpisany z grantobiorcą 29 listopada 2022 r., a więc grantobiorca miał świadomość, że nie zrealizuje projektu w zakładanym terminie do 30 listopada 2022 r. Pomimo to aneks wydłużający termin realizacji umowy został podpisany trzy tygodnie później.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia Prezesa FSM na pismo 2_20240705, folder: wyjaśnienia Prezesa FSM na pismo 7_20240807, CD4 folder: Pismo nr 2_uzup.)

- 18.** W związku z badaniem prowadzonym w zakresie ponoszenia przez Fundację kosztów administracyjnych NIK stwierdziła, że:

18.1. Zapłata siedmiu⁶³ spośród 21 badanych faktur (rachunków) dokonana została od 3 do 55 dni po terminach wynikających z dowodów księgowych. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W związku z powyższym Prezes Zarządu wyjaśnił, że *wydłużony proces zatwierdzenia ww. dokumentów do wypłaty może wynikać z takich powodów jak, wyjaśnienie przez osobę zatwierdzającą koszt potrzebę jego poniesienia, konieczność przedstawienia dodatkowej dokumentacji, okres urlopowy, podczas którego pracownik nie przekierował swoich akceptacji w systemie ODK (elektroniczny obieg dokumentów księgowych) na osobę zastępującą (ten problem został już rozwiązany w FSM). Dziś nie ma możliwości ustalenia przyczyn opóźnienia w ww. płatnościach (...).*

(akta kontroli str. 104-125, 256: CD1 folder: 4.6)

18.2. Na wszystkich 21 dowodach księgowych objętych ww. badaniem NIK w zakresie kontroli formalno-rachunkowej brak było potwierdzenia kto takiej kontroli dokonał (brak imienia i nazwiska oraz stanowiska), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z pkt 6.2 polityki zarządzania finansami⁶⁴.

⁶² Umowa zawarta 18 maja 2022 r. pomiędzy FSM a fundacją Internationaler Bund Polska na kwotę 75 285,00 zł, na realizację projektu pn. *Wsparcie uchodźców ukraińskich w Krakowie*, zmieniona Aneksem nr 1 zawartym 29 listopada 2022 r. – zmiana kwoty umowy na wartość 40 320,00 zł oraz Aneksem nr 2 zawartym 23 grudnia 2022 r.

⁶³ Pozycje: 242, 249, 288, 291, 295, 483, 464.

⁶⁴ W pkt 6.2 podano m.in. że kontrolę formalno-rachunkową przeprowadzają pracownicy Działu Księgowości i Finansów. Dokonanie sprawdzenia stwierdza się na dowodzie poprzez umieszczenie i podpisanie klauzuli: „SPRAWDZONO POD WZGLĘDEM FORMALNO-RACHUNKOWYM”. Akceptacja formalna i rachunkowa – dokonywana przez Specjalistę ds. Finansowych, który wskazuje także proporcje w źródłach finansowania wydatku oraz informuje o wkładzie własnym i jego wysokości oraz jeśli jest to wymagane, udziale procentowym.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Brak informacji o tym, kto dokonał akceptacji w zakresie formalno-rachunkowym jest wynikiem błędnego działania systemu elektronicznego obiegu dokumentów ODK1. W takiej sytuacji ustalenie tożsamości osoby podejmującej akcję dot. wniosku jest możliwe na podstawie historii akceptacji dostępnej w systemie SharePoint, na którym oparte jest ODK1.*

NIK zwraca uwagę, że historia akceptacji w systemie SharePoint nie stanowi wypełnienia obowiązku zamieszczenia na dowodzie księgowym wymaganych elementów, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, gdyż zgodnie z tym przepisem to dowód księgowy powinien zawierać te elementy, w tym *stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.*

(akta kontroli str. 104-125, 256: CD1 folder 4.6)

18.3. Opisy merytoryczne w przypadku trzech badanych rachunków⁶⁵ zostały sporządzone przez wystawcę tych rachunków, tj. osobę wykonującą usługi na rzecz FSM na podstawie umów zlecenia. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z pkt 6.2 polityki zarządzania finansami, w którym podano m.in., że opis każdego dokumentu księgowego FSM zawiera: Opis merytoryczny dokumentu – sporządzany przez pracowników Pionów Administracyjno-Finansowego lub Programowego.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że osoba wystawiająca rachunek jest współpracownikiem FSM zatrudnianym do *przygotowywania i wykonywania redakcji raportu rocznego Fundacji Solidarności Międzynarodowej, czy do wykonywania redakcji tekstów umieszczanych na kanałach społecznościowych oraz stronie www Fundacji, a także do redakcji innych tekstów zlecanych przez FSM, dlatego z uwagi na charakter wykonywanych czynności/zadań ma również dostęp do kanałów w aplikacji MS Teams oraz ODK – w ramach tego uprawnienia ma możliwość wprowadzenia swojego rachunku w celu dalszego procesu akceptacji dokumentu przez pozostałe uprawnione osoby.*

(akta kontroli str. 104-125, 256: CD1 folder 4.6)

NIK zwraca uwagę, że istotą kontroli merytorycznej dowodu księgowego jest sprawdzenie przez upoważnionego pracownika jednostki zlecającej czy dane zawarte w tym dowodzie są zgodne z rzeczywistym przebiegiem dokumentowanej operacji gospodarczej, a także czy operacja była celowa i zgodna z podpisaną umową lub innymi wewnętrznymi założeniami jednostki.

18.4. W księgach rachunkowych Fundacji nie została ujęta faktura nr 219982 z 7 czerwca 2022 r. odnosząca się do zapłaty 30% wartości umownej⁶⁶, tj. 44 323,28 zł, natomiast faktura nr 224181 z 7 grudnia 2022 r. odnosząca się do zapłaty pozostałych 70% wartości ww. umowy, tj. 103 420,98 zł, została zaksięgowana w pełnej kwocie wynikającej z umowy, tj. 147 744,26 zł. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 uor, zgodnie z którymi księgi rachunkowe winny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, zaś księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że faktura nr 219982 z 7 czerwca 2022 r. (wystawiona przez brytyjskiego dostawcę) odnosząca się do zapłaty 30% wartości umownej FSM została potraktowana jako faktura pro forma. Całkowita kwota umowy została zaksięgowana i rozliczona fakturą nr 224181 z 7 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 104-125, 256: CD1 folder 4.6)

⁶⁵ Rachunków: nr 24/2022 (poz. 464), rachunku nr 56/2022 (poz. 466) i rachunku nr 17/2022 z 2 marca 2022 r. (poz. 482).

⁶⁶ Umowa nr FSM-2022-03- 03U z dnia 16 maja 2022 r. (badana pozycja 579).

NIK zwraca uwagę, że faktura odnosząca się do zapłaty 30% wartości umownej nie może być uznana za fakturę pro forma. W treści faktury wyraźnie wskazano, że odnosi się ona do zapłaty zaliczki w wysokości 30% wartości umowy.

19. Prezes Zarządu, przed przystąpieniem do oceny wniosków złożonych w ramach prowadzonego postępowania konkursowego w 2022 r., nie złożył deklaracji dotyczącej braku konfliktu interesów, co było niezgodnie z załącznikiem nr 11, część II pkt 7 umowy WD 2022, w którym podano, że m.in. członkowie Zarządu składają deklarację dotyczącą konfliktu interesów.

Dyrektor AF wyjaśnił, że w 2022 r. nie przedstawiono takich deklaracji Prezesowi Zarządu⁶⁷ do podpisu.

(akta kontroli str. 256: CD3)

20. Fundacja nie wywiązała się z obowiązku określonego w § 8 ust. 2 umowy WD 2022, w którym MSZ zobowiązało FSM do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez okres 5 lat, gdyż w dokumentacji dotyczącej umowy WD 2022 nie posiadała sprawozdania końcowego z wykonania tej umowy, ani w formie papierowej ani elektronicznej, w wersji złożonej w MSZ w celu rozliczenia dofinansowania.

Do badania NIK w zakresie sprawozdawczości z realizacji dotacji WD 2022 Fundacja przedłożyła dokumenty w wersji elektronicznej (tj. dla części I *Sprawozdanie merytoryczne* i części III *Dodatkowe informacje* – w formacie pliku Pdf oraz dla części II *Sprawozdanie z wykonania wydatków* w plikach Excel), które nie posiadały daty ich sporządzenia ani podpisu osoby upoważnionej do składania oświadczeń woli w zakresie zobowiązań finansowych. Co więcej *Sprawozdanie z wykonania wydatków* w plikach Excel było przedstawiane kontrolerom NIK kilkakrotnie w różnych wersjach.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundacja przekazała sprawozdania w terminie określonym w umowie do MSZ, lecz nie zachowywała podpisanych kopii tychże sprawozdań zapisując jednak ostateczne wersje w formacie pdf, a w przypadku części finansowej w formacie xls. Kopiowanie sprawozdania oznaczałoby wykonanie kserokopii kilkuset stron (samo sprawozdanie finansowe to ponad 300 stron).

NIK zwraca uwagę, że FSM nie przedstawiła do kontroli dokumentu, który dawałby pewność, że stanowi on ostateczne i przekazane do MSZ sprawozdanie końcowe (np. kserokopia lub skan sprawozdania przekazanego MSZ) lub jego wersji elektronicznej poświadczonej podpisem osoby upoważnionej wraz z datą jego sporządzenia. Należy podkreślić, że sprawozdanie końcowe z wykonania zadania dofinansowanego ze środków publicznych stanowi główny dokument, w oparciu o który dokonywane jest rozliczenie dotacji i powinno znajdować się w dokumentacji dotyczącej projektu przez okres wskazany w umowie dotacji.

(akta kontroli str. 256: CD1 folder 2e, CD4: 20240906_Uzupełnienia do pisma 410.2.1.2024_3)

21. FSM w przypadku dziewięciu⁶⁸ z 88 zbadanych pozycji wydatków wykazanych w przedłożonym do kontroli sprawozdaniu z wykonania umowy WD 2022, nie zamieściła wyjaśnień o przyczynach wcześniejszego terminu płatności niż data wystawienia dokumentu księgowego, co było niezgodne ze wzorem sprawozdania z wykonania zadań, stanowiącym załącznik do umowy WD 2022.

W części II *Sprawozdanie z wykonania wydatków*, podano, że: *W przypadku gdy data zapłaty jest wcześniejsza niż data wystawienia dokumentu księgowego należy zamieścić odpowiednie wyjaśnienia (...).*

⁶⁷ Wyjaśnienia złożył Dyrektor AF, gdyż nieprawidłowość dotyczyła nieurzędującego już Prezesa Zarządu.

⁶⁸ Pozycje nr: 693, 756, 757, 758, 2232, 2233, 2429, 2431, 2742.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że taka praktyka nie była stosowana przez FSM w poprzednich latach i konsekwentnie w sprawozdaniu z wykonania umowy dotacji nr BDG 96/2022 również. Ponadto dodał, że w dniu 14 kwietnia 2024 r. podczas spotkania pracowników ds. finansowych FSM z pracownikami DWR MSZ (...) ustalone zostało, że w części III. Dodatkowe informacje sprawozdania końcowego będzie wyjaśnione zbiorczo dla różnego rodzaju dokumentów z podaniem pozycji z zestawienia dokumentów finansowych, dlaczego data płatności jest wcześniejsza niż data wystawienia dokumentu księgowego.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_3_20240711)

22. Na stronie internetowej Fundacji w materiałach informacyjnych oznakowanych znakiem graficznym „Polska pomoc” nie został dodany adres strony internetowej „www.gov.pl/polskapomoc”, co było niezgodne z punktem 1.8 Wytycznych dot. oznakowania, stanowiących załącznik nr 6 do umowy WD 2022, zgodnie z którym w takich materiałach wymagane jest podawanie adresu tej strony internetowej.

Dyrektor AF wyjaśnił, że Znak graficzny „Polska pomoc” nie zawiera linku do zewnętrznych stron internetowych ze względu na brak technicznej możliwości załączenia linku. Fundacja jest obecnie w trakcie przebudowy swojej strony internetowej co powinno umożliwić dodanie linku do znaku graficznego.

(akta kontroli str. 256: CD5 folder: wyjaśnienia_dyr_FSM_na_pismo_10_20240913)

23. Fundacja nie w pełni egzekwowała od partnerów i beneficjentów realizacji postanowień umownych dotyczących obowiązków informacyjnych, wynikających z finansowania projektów z polskiej pomocy rozwojowej. Było to nierzetelne.

I tak w zakresie projektów realizowanych na rzecz:

a) Białorusi:

- w dwóch przypadkach informacje umieszczane na stronach internetowych były niekompletne, w jednym przypadku na stronie internetowej partnera nie zamieszczono loga FSM (umowa nr 2022_WD_03_R), w drugim nie zamieszczono tekstu informującego o źródle finansowania projektu (umowa nr 2022_WD_02_R).

Prezes Zarządu odnośnie umowy nr 2022_WD_03_R, wyjaśnił że Osoba odpowiedzialna za realizację umowy z ramienia FSM w trakcie realizacji projektu odwiedzała ww. stronę internetową i nie zanotowała żadnych nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z obowiązku informacyjnego. Co do umowy nr 2022_WD_02_R wyjaśnił, że Europejskie Radio dla Białorusi informowało o źródle finansowania umieszczając odpowiednie logotypy na swojej stronie internetowej: *Навіны Беларусі | euroradio.fm*.

NIK zauważyła, że zgodnie z pkt 5 ww. umów, partnerzy byli zobowiązani do umieszczenia zarówno informacji o źródle finansowania projektów ze środków otrzymanych od Fundacji, jak i loga FSM, a także znaku graficznego „Polska pomoc”.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

- w jednym przypadku (umowa nr 2022_WD_11_P), FSM nie wyegzekwowała od partnera zamieszczenia na jego stronie internetowej żadnej informacji o realizowanym projekcie finansowanym przez FSM oraz na stronie internetowej poświęconej realizowanemu projektowi nie zamieszczono żadnej informacji o źródle finansowania projektu, logotypu FSM ani znaku graficznego „Polska pomoc”.

Prezes Fundacji wyjaśnił, że Partner informował nas już na etapie składania wniosku, iż z przyczyn bezpieczeństwa nie chce zamieszczać logotypu (...).

Zdaniem NIK skoro umowa z partnerem nie dopuszczała zwolnienia z wypełniania obowiązków informacyjnych, to winny one być egzekwowane. Pomimo, że przed

podpisaniem umowy partner informował, iż nie chce zamieszczać logotypów, to takie postanowienia zostały w umowie zawarte. Umowa została podpisana dwustronnie, tym samym partner zgodził się na wypełnienie obowiązków informacyjnych. Dodatkowo należy zauważyć, że na stronie internetowej poświęconej realizowanemu projektowi, na pasku informującym o partnerach zostały zamieszczone loga innych zagranicznych i krajowych partnerów.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_4_20240719)

b) Ukrainy:

- w dwóch przypadkach nie przekazano dokumentacji potwierdzającej, że w miejscu realizacji projektu grantobiorca zamieścił plakat informacyjny umowa nr 2022_WD_KUA_02 oraz nr 2022_WD_KUA_04.

Dyrektor AF w odniesieniu do umowy nr 2022_WD_KUA_02 wyjaśnił, że *Niestety grantobiorca nie posiada w zasobach zdjęć z plakatami umieszczonymi w pomieszczeniach i urzędach, w których był realizowany projekt. Plakaty były przekazywane władzom lokalnym i umieszczane na tablicach informacyjnych w urzędach i podczas różnych form zajęć.*

Odnosnie umowy nr 2022_WD_KUA_04 Dyrektor AF wyjaśnił, że *Plakat informacyjny został umieszczony w miejscu realizacji projektu.* Do kontroli FSM nie przedstawiła żadnej dokumentacji potwierdzającej ten fakt;

- w trzech przypadkach na stronie internetowej partnera realizującego:
 - umowę nr 2022_WD_KUA_06 nie zamieszczono: znaku graficznego „Polska pomoc”;
 - umowę nr 2022_WD_KUA_03 nie było informacji o projekcie;
 - umowę nr 2022_WD_KUA_01 nie zamieszczono: znaku graficznego „Polska pomoc” lub informacji o źródle finansowania projektu w 46 (na 83) opublikowanych artykułach.

Ww. nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_2_20240705,
CD4 folder: Pismo nr 2_uzup)

c) działań o charakterze humanitarnym:

- zakupione agregaty zostały rozdyskrebowane odbiorcom końcowym na Ukrainie na podstawie zawieranej z nimi umowy darowizny (łącznie zawarto 132 umowy). Analiza wykazała, że w 49 przypadkach obdarowani nie wykonali w pełni obowiązku upublicznienia informacji o otrzymanej darowiźnie na swojej stronie internetowej oraz/lub w mediach społecznościowych, gdyż w czterech publikacjach nie zostały umieszczone żadne informacje o ilości oraz wartości otrzymanej pomocy, o źródle finansowania ani logo „Polska pomoc” i logo FSM, a jedynie ogólna informacja o otrzymanej pomocy humanitarnej, a w pozostałych 45 publikacje te były niekompletne.

Dyrektor AF wyjaśnił, że *obdarowani byli zobowiązani do opublikowania informacji o otrzymaniu pomocy humanitarnej, wraz z odpowiednim disclaimerem, na podstawie par. 3 Umowy darowizny. W ramach projektu prowadzono monitoring mediów lokalnych i społecznościowych.*

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_2_20240705,
CD4 folder: Pismo nr 2_uzup)

d) Gruzji:

- na stronie internetowej partnera nie zamieszczono żadnej informacji o projekcie (umowa nr 2022/WD/GEO01/#01).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *w trakcie projektu koordynator informował partnera o obowiązku informacyjnym po każdym wydarzeniu w ramach projektu. Fundacja*

nie posiada potwierdzenia dokumentującego wypełnienie obowiązku informacyjnego przez tego partnera.

(akta kontroli str. 256: CD2 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_8_20240812)

e) Mołdawii:

- na stronie internetowej partnera nie zamieszczono loga FSM oraz znaku graficznego „Polska pomoc” (umowa nr 2022-SFPL-UD-FGR-04). Dyrektor AF wyjaśnił, że *Na swojej stronie beneficjent zapewnił widoczność projektu i donatora poprzez umieszczenie odpowiednich informacji na końcu wpisów.* NIK, zauważa, że wskazane na stronie internetowej partnera informacje, zawierają jedynie tekst o źródle finansowania realizowanych projektów, brak jest natomiast logotypu FSM i znaku graficznego „Pomoc polska”, co było niezgodne z pkt 8.1 i 8.2 załącznika nr 3 do umowy grantowej;
- w dwóch przypadkach nie zamieszczono żadnej informacji o projekcie (umowa nr 2022_WD_MD_01_P i nr 2022-SFPL-DATS-01).

Dyrektor AF odnośnie umowy nr 2022_WD_MD_01_P wyjaśnił, że *w trakcie realizacji umowy nie zostały dopilnowane obowiązki informacyjne partnera, a odnośnie umowy nr 2022-SFPL-DATS-01 wskazał, że projekt miał na celu opracowanie dokumentów dla Programu Krajowego Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, a umieszczenie informacji o donatorze i znaków graficznych nie jest stosowane w takich przypadkach, gdyż są to dokumenty przyjmowane jako rozporządzenia bądź decyzje Ministra. Ze względu na specyfikę projektu nie dopilnowaliśmy zamieszczenia przez partnera na jego stronie informacji o wdrażaniu tego projektu i o źródle finansowania. Na stronie internetowej Ministerstwa Polska jest jedynie wymieniona lista partnerów rozwojowych, którzy wspierają działalność Ministerstwa. Jest to niedopatrzenie z naszej strony, pracujemy nad usprawnieniem tego procesu.*

Ponadto, w ramach umowy nr 2022-SFPL-CC-01/ISG-02, FSM nie nałożyła na partnera żadnych obowiązków dotyczących informowania o źródle finansowania oraz znakowania projektu realizowanego w ramach polskiej współpracy rozwojowej.

Dyrektor AF wyjaśnił, że: *„projekt miał służyć rozwojowi instytucjonalnemu partnera, w tym opracowaniu wewnętrznych dokumentów na potrzeby funkcjonowania jednostki, a umieszczenie informacji o donorze i znaków graficznych nie jest stosowane w takich przypadkach. Na stronie internetowej partnera Przedstawicielstwo FSM w Mołdawii jest jedynie wymienione wśród partnerów, którzy wspierają jego działalność. Jest to niedopatrzenie z naszej strony, pracujemy nad usprawnieniem tego procesu.* NIK zwraca uwagę, że wskazana przez FSM informacja na stronie internetowej partnera dotyczy projektów realizowanych w latach 2016-2018.

(akta kontroli str. 256: CD5 folder: wyjaśnienia_Prezesa_FSM_na_pismo_9_20240821)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Biorąc pod uwagę skalę i istotność stwierdzonych nieprawidłowości oraz fakt, że zadania zlecone przez Ministra Spraw Zagranicznych z zakresu współpracy rozwojowej były realizowane w kraju i za granicą, przez FSM i jej przedstawicielstwa, partnerów oraz grantobiorców, dokumentacja była sporządzana w różnych językach (w tym rumuńskim, gruzińskim i ukraińskim), a wydatki były ponoszone w różnych

walutach, zdaniem NIK konieczne jest wzmocnienie przez Fundację nadzoru nad realizacją tych zadań w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Wnioski

1. Ujmowanie w ewidencji księgowej wydatków poniesionych przez przedstawicielstwa na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi określone w art. 21 ust. 1 uor i regulacjach wewnętrznych FSM.
2. Rzetelne określanie zakresu przedmiotowego umów.
3. Dokonywanie zmian postanowień umów w sposób przewidziany w tych umowach.
4. Ujmowanie w ewidencji księgowej operacji gospodarczych na podstawie rzetelnych i wolnych od błędów rachunkowych dowodów księgowych.
5. Dokonywanie wypłat środków finansowych w kwotach wynikających z zawartych umów, z zachowaniem należytej staranności i po spełnieniu warunków określonych w tych umowach.
6. Terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z zawartych umów oraz dowodów księgowych.
7. Dokonywanie płatności po rzetelnej weryfikacji dowodów księgowych stanowiących podstawę wypłaty środków.
8. Ustalanie i przekazywanie środków finansowych na dany projekt w wysokości adekwatnej do faktycznego okresu jego realizacji.
9. Egzekwowanie od partnerów złożenia rzetelnych sprawozdań z realizacji projektów, w terminach określonych w umowach oraz rzetelnego dokumentowania zrealizowanych działań, osiągniętych efektów rzeczowych i rezultatów.
10. Ponowna weryfikacja rozliczenia wypłaconego grantu w ramach projektu *Gra dla demokracji - Etap II*, ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięcia zakładanych efektów rzeczowych, celu i wskaźników określonych w umowie.
11. Dokonywanie weryfikacji osiągnięcia efektów rzeczowych na podstawie dokumentów źródłowych.
12. Dokonywanie zmian postanowień umów przed upływem terminu ich obowiązywania.
13. Dokonywanie sprawdzenia dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym zgodnie z art. 21 uor oraz wewnętrznymi regulacjami Fundacji.
14. Ujmowanie w ewidencji księgowej wszystkich operacji gospodarczych w kwotach wynikających z dowodów księgowych.
15. Składanie deklaracji dotyczącej braku konfliktu interesów przez wszystkie zobowiązane do tego osoby.
16. Przechowywanie dokumentacji z realizacji dotacji WD zgodnie z postanowieniami umowy WD.
17. Sporządzanie sprawozdań z realizacji umów dotacji w sposób zgodny ze wzorem sprawozdania.
18. Zamieszczenie na stronie internetowej Fundacji adresu strony internetowej „Polska pomoc”.
19. Egzekwowanie od partnerów wywiązywania się z obowiązków informacyjnych w związku z finansowaniem projektów z polskiej pomocy rozwojowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 18 października 2024 r.

Kontrolerzy
Edyta Jamioł
główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
p.o. Dyrektor
Bogdan Skwarka

/podpisano elektronicznie/

Olga Bętkowska-Cukierska
starszy inspektor k.p.

/podpisano elektronicznie/