



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

KAP.410.2.6.2024

Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J. Ch. Szucha 23; 00-580 Warszawa, (dalej: Ministerstwo lub MSZ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych (dalej: Minister lub Minister SZ), od 13 grudnia 2023 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Zbigniew Rau ² (od 26 sierpnia 2020 r. do 26 listopada 2023 r.) oraz Szymon Szynkowski vel Sęk ³ (od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja założeń „Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030. Solidarność dla rozwoju” i działań określonych w rocznych planach współpracy rozwojowej. 2. Zlecanie zadań publicznych z zakresu współpracy rozwojowej, ich rozliczanie oraz efekty realizacji tych zadań.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. 30 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Justyna Głowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/48/2024 z 28 maja 2024 r. 2. Beata Czarnecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/47/2024 z 28 maja 2024 r. 3. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/46/2024 z 28 maja 2024 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

² Postanowienie nr 1131.20.2020 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 sierpnia 2020 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 765). Odwołany z urzędu Ministra SZ postanowieniem nr 1131.34.2023 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2023 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1221).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1288). Odwołany z urzędu Ministra SZ postanowieniem nr 1131.43.2023 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1379).

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Zagranicznych na ogół prawidłowo i rzetelnie realizował założenia określone w *Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030. Solidarność dla rozwoju* (dalej: WPWR, WPWR 2021-2030).

Projekty rocznych planów współpracy rozwojowej były poddane konsultacjom społecznym i uzgodnieniom. Plany te odzwierciedlały założenia określone w WPWR 2021-2030, w tym m.in. priorytety geograficzne i tematyczne współpracy rozwojowej. Minister podejmował działania koordynujące w zakresie współpracy rozwojowej przy uchwalaniu rocznych planów współpracy rozwojowej, opracowaniu sprawozdań przedkładanych Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej (dalej: Rada Programowa, Rada PWR) oraz raportowaniu na temat polskiej pomocy rozwojowej w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: DAC OECD). Minister prowadził działania informacyjno-komunikacyjne związane ze współpracą rozwojową.

Na podstawie objętej badaniem próby 20 wpłat stwierdzono, że Minister w ramach wielostronnej współpracy rozwojowej wywiązał się z terminowego przekazywania składek i wpłat do organizacji międzynarodowych oraz współpracował z organami Unii Europejskiej i organizacjami międzynarodowymi.

Ministerstwo w okresie objętym kontrolą przeprowadziło 11 konkursów na zadania dotyczące współpracy rozwojowej, a także udzieliło dotacji na realizację takich zadań Fundacji Solidarności Międzynarodowej (dalej: FSM, Fundacja) na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁶. Kontrola pięciu konkursów wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na podstawie objętej badaniem próby 12 zadań publicznych dofinansowanych ze środków dotacji (projektów) stwierdzono, że ocen ofert dokonywali członkowie komisji konkursowych powołani na podstawie decyzji Ministra Spraw Zagranicznych. Środki na realizację zlecanych zadań przekazywano beneficjentom terminowo i w wysokości określonej w umowach.

Składane przez beneficjentów sprawozdania końcowe z realizacji zadań publicznych były weryfikowane przez pracowników MSZ pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym zgodnie z zarządzeniem nr 26 Ministra Spraw zagranicznych z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowych i zatwierdzenia ich rozliczenia⁷. Rozliczenia dotacji zatwierdzano w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

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

- nieopracowaniu – wskazanych w rozdziale 3.1 WPWR 2021-2030 – strategii współpracy rozwojowej dla krajów priorytetowych, do których kierowane jest najwięcej działań rozwojowych, wymienionych w rocznych planach współpracy rozwojowej, co było nierzetelne;
- nieprzeprowadzeniu przeglądu listy krajów polskiej pomocy na etapie przygotowania rocznego planu współpracy rozwojowej na 2024 r., co było nierzetelne;

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1384, dalej: ustawa o współpracy rozwojowej lub uwr.

⁷ Dz. Urz. MSZ poz. 50, dalej: zarządzenie nr 26.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

- nieprzewodzeniu ewaluacji skuteczności osiągania celów współpracy rozwojowej, co było nierzetelne;
- udzieleniu siedmiu projektom w ramach przeprowadzonego konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* dotacji na kwotę 7 020 920,10 zł wbrew rekomendacjom Komisji konkursowej, z naruszeniem zasad efektywności i uczciwej konkurencji określonych w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹ oraz wewnętrznych procedur MSZ;
- nieopracowaniu zasad wyboru zleceńobiorców dotacji, których oferty w wyniku rozstrzygnięcia konkursu zostały umieszczone na liście rezerwowej, co było nierzetelne;
- przewlekłym prowadzeniu czterech z 22 kontroli dotyczących udzielonych dotacji, co było nierzetelne;
- nieprzeprowadzeniu kontroli w FSM, co było nierzetelne;
- zawieraniu umów z FSM w terminie późniejszym, niż wskazany w porozumieniu Ministra SZ z FSM z 4 listopada 2014 r.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości wskazują na nie w pełni skuteczny nadzór Ministra SZ związany z realizacją zadań w ramach WPWR 2021-2030.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja założeń WPWR 2021-2030 i działań określonych w rocznych planach współpracy rozwojowej
Opis stanu faktycznego	1. Zgodnie z art. 13 ustawy o współpracy rozwojowej Minister SZ realizował zadania w zakresie współpracy rozwojowej, w szczególności koordynował tę współpracę. Minister SZ realizował zadania współpracy rozwojowej przy pomocy Departamentu Współpracy Rozwojowej (dalej: DWR), który odpowiadał¹¹ m.in. za: – przygotowanie projektu założeń polskiej polityki zagranicznej w dziedzinie współpracy rozwojowej, wieloletniego programu współpracy rozwojowej oraz rocznych planów współpracy rozwojowej; – prowadzenie konkursów na realizację projektów w zakresie współpracy rozwojowej; – gromadzenie danych statystycznych związanych z wielkością polskiej pomocy rozwojowej i opracowanie materiałów informacyjnych w tym zakresie; – współpracę w zakresie umów o realizację zadań zleconych FSM; – organizowanie wydarzeń promujących program współpracy rozwojowej, współpracę z mediami w zakresie problematyki współpracy rozwojowej, nadzorowanie merytoryczne strony internetowej www.polskapomoc.gov.pl; – ewaluację projektów i programów polskiej współpracy rozwojowej; – badanie prawidłowości sprawozdań merytorycznych z wykonania dotacji celowych udzielanych przez Ministra SZ.

(akta kontroli str. 4-78, 3539-3603)

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, dalej: uodp.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Zadania zostały określone w zarządzeniu nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 sierpnia 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 44). Wcześniejsze obowiązujące regulaminy organizacyjne zawierały tożsame postanowienia.

Stosownie do art. 14 ust. 1 uwr Minister SZ koordynował współpracę rozwojową za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej¹².

W okresie objętym kontrolą Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej przewodniczył Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej, która jest organem opiniotawczo-doradczym Ministra SZ, natomiast obsługę administracyjno-biurową Rady zapewniał DWR.

Rada, w ramach określonych w art. 16 uwr zadań, w okresie objętym kontrolą m.in. zaopiniowała: projekt WPWR 2021-2030, projekty i modyfikacje rocznych planów współpracy rozwojowej, roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej. Na posiedzeniach Rady prezentowano również informacje o przyjęciu rekomendacji DAC OECD w sprawie włączenia społeczeństwa obywatelskiego we współpracę rozwojową i pomoc humanitarną, a także zaprezentowano metodologię wliczenia kosztów związanych z utrzymaniem uchodźców z Ukrainy w Polsce do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (dalej: ODA) na podstawie wytycznych OECD.

(akta kontroli str. 167-204, 249-267, 3065-3267, CD pliki 2, 68)

2. Minister SZ, zgodnie z art. 8 uwr, w okresie objętym kontrolą uzgadniał z innymi podmiotami¹³ ich założenia dotyczące wydatkowania środków na zadania z zakresu współpracy rozwojowej. Do MSZ przekazywano wkłady do uwzględnienia w rocznych planach współpracy rozwojowej, sporządzone na podstawie prognozowanych wydatków budżetowych tych podmiotów. Nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania przez Ministra SZ założeń dotyczących wydatkowania środków na zadania z zakresu współpracy rozwojowej.

Na podstawie art. 9 uwr Minister SZ wydał siedem opinii¹³ w przedmiocie podjęcia przez Ministra Finansów zadań wskazanych w art. 4 pkt 3 uwr (dotyczących w szczególności udzielania kredytów i pożyczek), z punktu widzenia realizacji celów WPWR.

Według informacji otrzymanej przez NIK, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Finansów, w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono redukcji i/lub konwersji zadłużenia państw rozwijających się. Ponadto Polska udzieliła pożyczki Republice Mołdawii w związku z inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i jej skutkami dla tego kraju. Umowę zawarto w kwietniu 2022 r. na kwotę 20,0 mln euro, która wraz ze stosowną uchwałą Rady Ministrów była konsultowana z MSZ w ramach przeprowadzonych uzgodnień międzyresortowych.

(akta kontroli str. 4-25, 79-82, 3238-3284, CD pliki 92-103, 300-330)

¹² Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej powołuje minister właściwy do spraw zagranicznych spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu w MSZ. Funkcję Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej od 24 stycznia 2024 r. sprawuje Jakub Wiśniewski – Podsekretarz Stanu w MSZ do spraw ekonomicznych, wyzwań globalnych oraz współpracy rozwojowej. Poprzednio, w okresie od 28 listopada 2019 r. do 11 grudnia 2023 r., funkcję tę pełnił Paweł Jabłoński – Podsekretarz Stanu w MSZ do spraw współpracy ekonomicznej, rozwojowej oraz polityki afrykańskiej i bliskowschodniej.

¹³ M.in. z Kancelarią Prezydenta RP, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwem Cyfryzacji, Ministerstwem Edukacji i Nauki, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Finansów, Narodowym Bankiem Polskim, Głównym Urzędem Statystycznym, Urzędem Komunikacji Elektronicznej, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹³ Tj.: z 19 października 2022 r. dotyczącej projektu budowy jednostek poszukiwawczo-ratowniczych (SAR) w Wietnamie; z 1 grudnia 2022 r. dotyczącej rolnictwa, modernizacji sektora transportu, cyfryzacji usług, porządku i bezpieczeństwa publicznego w Mołdawii; z 20 grudnia 2022 r. dotyczącej poprawy infrastruktury wodnej i sanitarnej w Senegal; z 2 stycznia 2023 r. dotyczącej przedłużenia o 3 lata okresu wykorzystania kredytu udzielonego Tanzanii; z 6 lutego 2023 r. dotyczącej zakupu urządzeń służących poprawie warunków pozyskiwania i przetwarzania mleka w Kenii; z 6 lutego 2023 r. dotyczącej hodowli i przetwórstwa centrum szkoleniowego i rozwoju technologii związanej z wykorzystaniem dronów na Wybrzeżu Kości Słoniowej oraz z 4 grudnia 2023 r. dotyczącej projektów w Rwandzie.

3. W okresie objętym kontrolą Minister SZ w ramach działań koordynacyjnych m.in. zaopiniował Rządowy Program Wsparcia Współpracy Międzynarodowej i Dyplomacji Obywatelskiej na lata 2023-2033 pod względem ich spójności z celami i priorytetami współpracy rozwojowej.

(akta kontroli str. 4-24, 508-519)

4. Minister SZ na podstawie art. 7 uwr opracował roczne plany współpracy rozwojowej w latach 2021-2024, które obejmowały działania realizowane przez organy administracji publicznej. Z ustaleń kontroli wynika, że roczne plany współpracy rozwojowej na 2021 r. i 2024 r. zostały przyjęte dopiero, odpowiednio, 19 marca 2021 r. i 7 marca 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Roczne plany współpracy rozwojowej były przygotowywane przez DWR na podstawie informacji zebranych w MSZ oraz przekazanych przez inne instytucje (np. ministerstwa) na temat planowanych wydatków i zadań. W planach zostały uwzględnione cele i założenia WPWR 2021-2030, tj. m.in. wskazywano priorytety tematyczne i geograficzne współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej i edukacji globalnej. Po przeprowadzeniu konsultacji z komórkami organizacyjnymi MSZ oraz z instytucjami zewnętrznymi roczne plany współpracy rozwojowej zostały poddane konsultacjom społecznym oraz konsultacjom z Radą PWR¹⁴. W ramach tych konsultacji uwagi zgłaszały m.in. organy administracji rządowej, członkowie Rady Programowej Współpracy Rozwojowej oraz organizacje pozarządowe¹⁵. Zgłoszone w ramach konsultacji uwagi były poddawane analizie w DWR, a informacje dotyczące sposobu wykorzystania uwag były publikowane na stronie <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wspolpraca-rozwojowa>¹⁶.

(akta kontroli str. 4-24, 2748-3064, 3668-3686, CD 1 pliki 9, 92-103)

5. W latach 2021-2024 nie dokonywano zmian w WPWR 2021-2030. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej (dalej: Dyrektor Generalny SZ) wyjaśnił m.in., że w związku z agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. oraz kryzysem humanitarnym i migracyjnym wystąpiła potrzeba wprowadzenia modyfikacji w priorytetach i działaniach realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej, co znalazło odzwierciedlenie w zmianach wprowadzonych do rocznego planu współpracy rozwojowej na rok 2022 oraz przy opracowaniu planów na 2023 r. i 2024 r.

(akta kontroli str. 83-103, 508-519, 3668-3686)

Roczne plany współpracy rozwojowej na 2021 r. i 2022 r. podlegały modyfikacjom. Do planu współpracy rozwojowej w 2021 r. zostały wprowadzone dwie zmiany (16 listopada 2021 r.), które dotyczyły:

- dodania Kosowa do grupy państw objętych *Programem stypendialnym im. Stefana Banacha*¹⁷,
- podziału rezerwy celowej na poszczególne zadania.

Do planu współpracy rozwojowej w 2022 r. zostały wprowadzone (4 maja 2022 r.) cztery zmiany, które dotyczyły:

¹⁴ Plan na rok 2021, 2022 i 2023 zostały poddane konsultacjom w zakresie cz. I i III oraz załączników nr 3. W przypadku Planu na 2024 r. konsultowane były rozdziały I-XII oraz załącznik IV. Informacje o prowadzeniu konsultacji społecznych oraz o ich wynikach były umieszczane na stronie internetowej BIP (<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wspolpraca-rozwojowa>).

¹⁵ M.in. Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Grupa Zagranica, Caritas Polska, Fundacja HumanDoc, Fundacja Solidarności Międzynarodowej, Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej.

¹⁶ Najczęściej zgłaszane uwagi dotyczyły: doboru priorytetów tematycznych i geograficznych, udziału Polski w realizacji polityki rozwojowej Unii Europejskiej, walki ze skutkami COVID-19 oraz procedur konkursowych.

¹⁷ Zadanie realizowane w ramach kwoty 18 350,0 tys. zł przeznaczonej na *Działania na rzecz studentów i naukowców za pośrednictwem MEiN*.

- zwiększenia środków w ramach konkursu *Pomoc humanitarna 2022* z kwoty 8 000,0 tys. zł do kwoty 15 000,0 tys. zł, przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu konkursu *Polska pomoc rozwojowa 2022* i zmniejszeniu środków na ten konkurs z kwoty 26 000,0 tys. zł do kwoty 19 000,0 tys. zł (ze względu na konieczność udzielenia pomocy humanitarnej w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie),
- zwiększenia rezerwy celowej budżetu państwa na pomoc rozwojową dla państw Bałkanów Zachodnich (z kwoty 38 688,0 tys. zł do kwoty 41 688,0 tys. zł),
- zwiększenia środków na TV Bielsat (z kwoty 15 000,0 tys. zł do kwoty 55 500,0 tys. zł).

Zmiany powyższe były zainicjowane przez MSZ i po zaakceptowaniu przez Ministra SZ zostały opublikowane na stronie internetowej polskiej pomocy¹⁸. Roczne plany współpracy rozwojowej w 2023 r. i 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) nie były zmieniane.

(akta kontroli str. 77-78, 2940-2941, 3001-3003, 3668-3686, CD pliki 12, 89-91)

6. Na podstawie rozdziału 3.1 WPWR 2021-2030 Minister SZ wskazał 10 krajów priorytetowych¹⁹, w których miały się koncentrować działania współpracy rozwojowej i miało być kierowane w większości wsparcie finansowe przewidziane w rocznych planach współpracy rozwojowej.

Zgodnie z rocznymi planami współpracy rozwojowej część środków finansowych była też przeznaczana na projekty konkursowe realizowane w krajach rozwijających się, które nie zostały wskazane jako priorytetowe (np. w Armenii, krajach regionu Bałkanów Zachodnich). W latach 2021-2024²⁰ pomoc ta skierowana była do łącznie 58 państw i dotyczyła realizacji 295 projektów na łączną kwotę 46 439,9 tys. zł, z tego:

- w 2021 r. realizowano 60 projektów na łączną kwotę 10 574,3 tys. zł,
- w 2022 r. realizowano 86 projektów na łączną kwotę 17 645,2 tys. zł,
- w 2023 r. realizowano 86 projektów na łączną kwotę 12 926,2 tys. zł,
- w 2024 r. realizowano 63 projektów na łączną kwotę 5 294,3 tys. zł.

Pomocy rozwojowej dotyczyło 239 projektów na łączną kwotę 20 197,9 tys. zł, a pomocy humanitarnej 56 projektów na łączną kwotę 26 242,0 tys. zł.

Odnosnie do pomocy rozwojowej dla państw niebędących priorytetowymi Zastępca Dyrektora DWR wyjaśniła, że *pomoc kierowana w następujących po sobie latach do kilku krajów np. Armenii oraz krajów regionu Bałkanów Zachodnich wynikała z potrzeby reakcji na bieżącą sytuację polityczno-społeczną i nie prowadziła do zmiany listy krajów priorytetowych. Również stosunkowo niewielki wolumen zaangażowania Polskiej pomocy na rzecz wspomnianych krajów nie wskazywał na potrzebę włączenia ich na listę państw priorytetowych. (...) pomoc krajom spoza listy priorytetów geograficznych jest każdorazowo ustalana na etapie opracowywania i opiniowania rocznych planów współpracy rozwojowej.*

(akta kontroli str. 468-491, 2748-3064)

7. W rozdziale 3.1. WPWR 2021-2030 podano, że lista krajów priorytetowych polskiej pomocy miała być poddana dwukrotnie przeglądowi ze względu na ewentualne zmiany społeczno-polityczne na świecie: w trakcie opracowywania Planu współpracy rozwojowej w 2024 r. oraz w 2027 r. W 2024 r. na etapie przygotowania rocznego planu współpracy rozwojowej na 2024 r. nie przeprowadzono przeglądu priorytetów geograficznych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4-24, 468-481, 472-481, 3668-3686)

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/obowiazujace-dokumenty-strategiczne>.

¹⁹ W tym: cztery kraje Partnerstwa Wschodniego (Białoruś, Gruzję, Mołdawię, Ukrainę) oraz sześć w Afryce i na Bliskim Wschodzie (Etiopię, Kenię, Senegal, Tanzanię, Liban i Palestynę).

²⁰ Do 9 sierpnia 2024 r.

8. W latach 2021-2024 (do 30 czerwca) nie zostały opracowane strategie współpracy rozwojowej dla żadnego z krajów priorytetowych polskiej pomocy, mimo że z rozdziału 3.1. WPWR 2021-2030 wynika, iż Polska będzie dążyć do przygotowania dla każdego z krajów priorytetowych strategii współpracy rozwojowej o minimum trzyletnim horyzoncie czasowym z konkretnymi celami i rezultatami (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4-24, 767-781)

9. Minister SZ, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 uwr, współpracował z organami administracji publicznej w zakresie udziału Polski w międzynarodowych organizacjach, instytucjach, programach i funduszach, w tym na bieżąco z Ministrem Finansów w zakresie zaangażowania na forum Banku Światowego i innych wielostronnych banków rozwojowych (Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

(akta kontroli str. 4-24, 508-519)

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że *Ministerstwo Spraw Zagranicznych uczestniczy we współpracy na forum organizacji międzynarodowych – Unii Europejskiej, Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych, zabiegając o uwzględnienie w ich pracach priorytetów polskiej polityki zagranicznej i priorytetów Polskiej pomocy. (...) Współpraca Ministerstwa Spraw Zagranicznych z agendami i organizacjami wyspecjalizowanymi systemu Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju polega przede wszystkim na aktywnym udziale w pracach tych organizacji oraz na współfinansowaniu ich działań poprzez wpłaty dobrowolne. (...) Inne wspierane obszary to w szczególności działania demokratyzacyjne, na rzecz budowania pokoju, niwelowania nierówności oraz wsparcia państw najsłabiej rozwiniętych (...). Kwestie dotyczące kształtowania globalnego systemu pomocy rozwojowej podlegają koordynacji unijnej na forach ONZ. (...) Na forach wielostronnych Polska zabiega przede wszystkim o utrzymanie silnego wsparcia dla Ukrainy, zmagającej się od 2022 r. z rosyjską agresją. Na forum UE Polska konsekwentnie podnosiła postulat zabezpieczenia możliwie jak największych środków finansowych na przyszłą odbudowę Ukrainy, również w postaci Instrumentu dla Ukrainy (Ukraine Facility), oraz priorytetowego traktowania wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa.*

(akta kontroli str. 4-24, 508-519, 3668-3686)

10. Minister SZ w ramach współpracy rozwojowej prowadził również działania dotyczące współpracy bliźniaczej (twinning) oraz pomocy technicznej i wymiany informacji (TAIEX). Działania realizowane przez Krajowy Punkt Kontaktowy²¹ polegały m.in. na:

- koordynacji i promowaniu działań polskich instytucji w ramach udziału w programie twinningowym, w tym na współpracy z partnerami zagranicznymi,
- przekazywaniu i publikowaniu wniosków instytucji krajów partnerskich dotyczących możliwości przygotowania ofert polskim instytucjom,
- pomocy polskim instytucjom w przygotowaniu ofert twinningowych, a także pomocy merytorycznej lub technicznej podczas realizacji projektów oraz rozwiązywaniu kwestii problematycznych (tworzenie zaleceń, wytycznych, prowadzenie szkoleń).

²¹ W Polsce koordynacją projektów twinningowych zajmuje się Krajowy Punkt Kontaktowy (dalej: KPK) w strukturze DWR Ministerstwa Spraw Zagranicznych. KPK współpracuje z Komisją Europejską, z instytucjami zaangażowanymi w realizację projektów, a także z Krajowymi Punktami Kontaktowymi w państwach UE oraz w innych krajach objętych programami współpracy bliźniaczej.

Zgodnie z zasadami twinningu²² współpraca Ministra SZ w powyższym zakresie była prowadzona z administracją publiczną na szczeblu centralnym i nie obejmowała działań prowadzonych przez samorządy terytorialne.

(akta kontroli str. 4-24, 205-208, 3501-3502, CD pliki 340-344)

11. W ramach realizacji założeń WPWR 2021-2030 Minister SZ podejmował działania na rzecz zwiększenia udziału sektora prywatnego w inicjatywach z zakresu współpracy rozwojowej. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że w 2020 r. nawiązano współpracę z Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w wyniku czego powołano Polish Challenge Fund (dalej: PCF), który wspiera zaangażowanie polskich przedsiębiorców w realizację polityki rozwojowej. Celem PCF jest przeniesienie innowacyjnych rozwiązań polskiego sektora prywatnego i ośrodków naukowych do państw partnerskich, m.in. Ukrainy, Gruzji, Mołdawii, a w 2023 r. po raz pierwszy również do Macedonii Północnej. Działania w ramach PCF dotyczą zielonych technologii i transformacji energetycznej, innowacji cyfrowych na rzecz dobrego rządzenia i inteligentnych miast, innowacyjnego rolnictwa ekologicznego oraz wsparcia społeczeństwa.

W ramach PCF rozstrzygnięto sześć edycji konkursów dotacyjnych, w których wybrano 41 projektów: 17 z Mołdawii, 11 z Ukrainy, 10 z Gruzji i trzy z Białorusi.

(akta kontroli str. 4-24, 83-103, CD plik 11)

12. W rozdziale 6.1. WPWR 2021-2030 przewidziano przegląd dotychczasowej struktury wdrażania pomocy rozwojowej, w celu wypracowania rekomendacji zmian rozwiązań instytucjonalnych. Analiza struktury wdrażania została przeprowadzona przez MSZ w związku z przygotowaniami do drugiego partnerskiego przeglądu systemu polskiej pomocy, realizowanego przez DAC OECD w 2023 r. Na jego potrzeby został opracowany i przekazany do DAC OECD dokument zawierający ocenę własną nt. polskiej pomocy rozwojowej (*Self-Assessment of Poland. 2023 DAC Peer Review*)²³.

DAC OECD opracował raport nt. polskiego systemu pomocy rozwojowej oraz zaproponował 10 rekomendacji odnoszących się do jego dalszego usprawnienia i poprawy efektywności wdrażania pomocy rozwojowej²⁴. Dotyczyły one m.in.:

- zwiększenia poparcia społecznego i zaangażowania politycznego na rzecz Polskiej pomocy;
- wzmocnienia procesu kształtowania polityki, koordynacji i nadzoru strategicznego (m.in. Rady Programowej Współpracy Rozwojowej);
- wykorzystania ostatnich doświadczeń związanych z reakcją na rosyjską agresję na Ukrainę, tj. zbudowania mechanizmów nowoczesnych, elastycznych systemów reagowania kryzysowego.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że przegląd OECD został formalnie zakończony poprzez oficjalną prezentację raportu w dniu 28 maja 2024 r. DWR aktualnie analizuje rekomendacje DAC OECD w celu przygotowania planu działania oraz harmonogramu ich wdrożenia, a następnie przedstawienia kierownictwu MSZ oraz Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej do zaopiniowania i akceptacji. (...) realizacja zaplanowanych działań na przyszłość stanowić będzie część planu działania wdrażania rekomendacji zawartych w raporcie końcowym. Struktura wdrażania

²² Twinning Manual 2017 update 2022.

²³ Przegląd został przeprowadzony przez zespół ewaluatorów złożony z ekspertów Sekretariatu DAC oraz przedstawicieli administracji państwowej Nowej Zelandii i Szwecji.

²⁴ <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/raport-z-przegladu-polskiego-systemu-wspolpracy-rozwojowej-oecd-polska-2023>.

pomocy rozwojowej będzie przedmiotem śródkresowego przeglądu WPWR 2021-2030. Na obecnym etapie konkretny termin jest nieustalony.

(akta kontroli str. 4-24, 508-519, 521-763, 3668-3686, CD plik 11)

13.1. Realizowane przez Ministra SZ działania z zakresu współpracy rozwojowej (zarówno dwu- jak i wielostronnej) w okresie objętym kontrolą były finansowane ze środków budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne, z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wdrażanie rocznego planu współpracy rozwojowej (cz. 83 poz. 31), a także z rezerwy ogólnej budżetu państwa (cz. 81). Na realizację przez Ministra SZ zadań związanych ze współpracą rozwojową w latach 2021-2024 zaplanowano łącznie 1 790 587,9 tys. zł (plan po zmianach), z tego: 510 254,8 tys. zł w 2021 r., 488 054,6 tys. zł w 2022 r., 434 495,2 tys. zł w 2023 r. i 357 783,3 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 58-59, 245-248, 520, 6160-6161)

13.2. Plan wydatków części 45 na realizację działań z zakresu współpracy rozwojowej został zwiększony w latach objętych kontrolą środkami z rezerwy budżetu państwa w łącznej wysokości 134 172,8 tys. zł, z tego: 119 321,9 tys. zł w 2021 r., 11 972,6 tys. zł (środki z rezerwy celowej) oraz 706,5 tys. zł (środki z rezerwy ogólnej) w 2022 r., 2 171,8 tys. zł w 2023 r. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. plan wydatków części 45 na realizację działań z zakresu współpracy rozwojowej nie był zwiększany środkami z rezerw.

Szczegółowym badaniem objęto siedem decyzji Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerwy celowej²⁵ na łączną kwotę 40 237,7 tys. zł²⁶, z czego wykorzystano 39 241,3 tys. zł, tj. 97,52% oraz jedną decyzję Ministra Finansów przyznającą środki z rezerwy ogólnej na kwotę 706,5 tys. zł²⁷, z czego wykorzystano 99,99%.

W każdym badanym przypadku wniosek Ministra SZ o uruchomienie środków z rezerwy został złożony odpowiednio wcześniej, tj. w terminie pozwalającym na planowaną realizację zadań dotyczących współpracy rozwojowej oraz odzwierciedlał rzeczywiste zapotrzebowanie na środki.

(akta kontroli str. 51-57, 3508-3513, 3687-3690, CD pliki 86-88)

13.3. Łączne wydatki MSZ na działania z zakresu współpracy rozwojowej w latach 2021-2024 (według stanu na 30 czerwca) wyniosły 1 555 727,1 tys. zł²⁸, co stanowiło 86,9% planu wydatków po zmianach na te działania, z tego na:

- *projekty pomocy rozwojowej realizowane w trybie konkursu* w 2021 r. wydatkowano 24 438,8 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 35 974,1 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 40 240,0 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) wydatkowano 16 049,2 tys. zł;
- *projekty pomocy humanitarnej realizowane w trybie konkursu* w 2021 r. wydatkowano 9 381 9 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 24 935,8 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 15 169,5 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) wydatkowano 1 198,4 tys. zł;

²⁵ Trzy z 2021 r., dwie z 2022 r. i dwie z 2023 r.

²⁶ Środki z rezerw celowych były przeznaczone na: finansowanie projektów wyłonionych w konkursie *Polska pomoc rozwojowa 2021*; finansowanie projektów realizowanych za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych w krajach Bałkanów Zachodnich zgodnie z Planem współpracy rozwojowej w 2022 r.; sfinalizowanie współpracy z UNDP na rzecz wsparcia ukraińskich przedsiębiorców; dokonanie wpłaty na rzecz United Nations Development Programme Istanbul Regional Hub (UNDP IRH) w celu kontynuacji programu Polish Challenge Fund (PCF); dokonanie wpłaty na rzecz Biura Narodów Zjednoczonych ws. ograniczania ryzyka katastrof (UNDRR).

²⁷ Środki z rezerwy ogólnej były przeznaczone na organizację w dniu 5 maja 2022 r. w Warszawie Międzynarodowej konferencji na rzecz Ukrainy, współorganizowanej przez Premiera RP i Szwecji.

²⁸ Z tego: w 2021 r. wyniosły 509 424,0 tys. zł, w 2022 r. – 486 569,1 tys. zł, w 2023 r. – 430 839,2 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) – 128 894,8 tys. zł.

- *projekty edukacji globalnej realizowane w trybie konkursu w 2021 r. wydatkowano 226,9 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 239,6 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 348,1 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) wydatkowano 657,5 tys. zł;*
- *projekty realizowane przez polskie placówki dyplomatyczne w 2021 r. wydatkowano 7 816,7 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 10 781,8 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 11 097,3 tys. zł oraz w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) wydatkowano 6 897,2 tys. zł;*
- *działania realizowane za pośrednictwem FSM w 2021 r. wydatkowano 29 586,2 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 40 550,0 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 35 786,8 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) wydatkowano 27 000,0 tys. zł;*
- *wpłaty i składki do organizacji międzynarodowych w 2021 r. wydatkowano 413 992,4 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 317 234,7 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 263 465,2 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) wydatkowano 76 855,5 tys. zł;*
- *TV Bielsat w 2021 r. wydatkowano 22 500,0 tys. zł, w 2022 r. wydatkowano 55 500,0 tys. zł, w 2023 r. wydatkowano 63 000,0 tys. zł, w 2024 r. (według stanu na 30 czerwca) nie poniesiono wydatków.*

Dyrektor DWR wyjaśniła, że w latach 2021-2024 największą część (od około 70% do 90%) stanowiły składki obligatoryjne (Unijny Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji oraz Europejski Fundusz Rozwoju). Zobowiązanie Polski do uczestniczenia we współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju EFR wynika z członkostwa w UE. Utworzenie Unijnego Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji było rezultatem ustaleń szczytu Unia Europejska-Turcja, poczynionych w dniu 29 listopada 2015 r., a 20 lipca 2018 r. ustalono II edycję finansowania. W latach 2021-2024 wystąpił wyraźny spadek wysokości składek przewidzianych do opłacenia w ramach dwóch ww. instrumentów. Przełożyło się to na spadek łącznej kwoty wydatkowanej na „wpłaty i składki do organizacji międzynarodowych”. Ponadto Dyrektor DWR wyjaśniła, że wzrost środków na TV Bielsat w latach 2022-2023 wynikał z decyzji kierownictwa MSZ.

Zastępca Dyrektora DWR podała również, że decyzją kierownictwa MSZ z 19 stycznia 2024 r. zakończono finansowanie pięciu projektów²⁹ wyłonionych w procedurach konkursowych w 2023 r., tj. nie podpisano umów na realizację modułów w 2024 r. Projekty te zostały wyłonione w procedurach konkursowych w 2023 r. na podstawie decyzji podjętych przez nadzorującego wówczas DWR członka kierownictwa MSZ z naruszeniem przepisów wewnętrznych (dot. § 17.1. zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia).

Ponadto w 2024 r. nie dofinansowano realizacji trzech projektów modułowych³⁰:

- *DWR/PPR2021(jst)/004/2 Utworzenie Laboratorium Zrównoważonego Rozwoju na bazie Szkoły Specjalnej w Zabłociu – Ukraina – ze względu na odstąpienie oferenta od realizacji II modułu (w 2022 r.) projektu z powodu działań wojennych na terytorium Ukrainy,*
- *DWR/EG 2023/011/2 Opracowanie i dystrybucja materiałów edukacyjnych do aktywnego uczenia dzieci przedszkolnych i młodzieży szkolnej obejmujących tematykę edukacji globalnej w tym edukacji rozwojowej, antydyskryminacyjnej*

²⁹ Projekty nr DWR/PPR2023/092/3, DWR/PPR2023/027/2, DWR/PPR2023/087/2, DWR/PPR2023/082/3, DWR/PH2023/018/2.

³⁰ Zadania wieloletnie, składające się z kilku etapów (modułów), realizowanych w kolejnych latach na podstawie umów dotacji zawartych na dany rok.

i międzykulturowej – z uwagi na nieprawidłowości wykazane w trakcie weryfikacji sprawozdania z realizacji umowy dotacji na realizację I modułu projektu,

- DWR/PPR 2023/071/2/2024 *Obiekt magazynowo-chłodniczy w Tanzanii – z uwagi na to, że działania w module I nie zostały zrealizowane zgodnie z ofertą.*
(akta kontroli str. 4-24, 58-59, 468-481, 508-520, 2748-3064, 3668-3686, 6160-6161, CD pliki 89-91)

14. W ramach udziału Polski w wielostronnej współpracy rozwojowej w okresie objętym kontrolą MSZ poniósł wydatki w łącznej wysokości 1 071 547,8 tys. zł z tytułu składek oraz wpłat do organizacji międzynarodowych, z tego: 16 wpłat na kwotę 946 130,9 tys. zł stanowiły składki obligatoryjne, a 122 wpłat na kwotę 125 416,9 tys. zł stanowiły wpłaty dobrowolne. Wpłaty w poszczególnych latach wyniosły:

- w 2021 r. - 413 992,4 tys. zł,
- w 2022 r. - 317 234,7 tys. zł,
- w 2023 r. - 263 465,2 tys. zł,
- w 2024 r. (do 30 czerwca) - 76 855,5 tys. zł.

Kontrola 20 wpłat na łączną kwotę 523 227,0 tys. zł³¹ wykazała, że Minister SZ wywiązywał się z podjętych zobowiązań w zakresie przekazywania środków. Wpłat dokonywano w terminach i kwotach określonych w dokumentach, na podstawie których realizowano wydatek (np. umów). Podjęcie decyzji o dokonaniu wpłat dobrowolnych było poprzedzone analizą i każdorazowo zatwierdzane przez Ministra SZ. Objęte badaniem NIK składki zostały przekazane w szczególności na rzecz: Europejskiego Funduszu Rozwoju (składki członkowskie), Unijnego Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża na działania organizacji w Syrii oraz na działania humanitarne na terenie Ukrainy, Biura Narodów Zjednoczonych z przeznaczeniem na realizację projektów w Ukrainie, na rzecz Światowego Programu Żywnościowego Narodów Zjednoczonych (WFP) z przeznaczeniem na wsparcie działań humanitarnych w Strefie Gazy.

W okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2024 r.) w MSZ nie wystąpiły zobowiązania z tytułu nieuregulowanych składek lub wpłat do organizacji międzynarodowych.

(akta kontroli str. 26-50, 83-93, 3531-3532, 6162-6171)

15. W WPWR 2021-2030 zadeklarowano dążenie do systematycznego zwiększania (przy uwzględnieniu bieżącej sytuacji budżetowej) polskiej ODA do poziomu 0,33% dochodu narodowego brutto (DNB) do 2030 r. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że *Polska zobowiązała się do dążenia do przekazywania 0,33 % DNB na działania w ramach Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) poprzez przyjęcie unijnych konkluzji Nowe globalne partnerstwo na rzecz eliminacji ubóstwa i na rzecz zrównoważonego rozwoju po roku 2015 – Konkluzje Rady z 26.05.2015 r. W konkluzjach tych (...) zawarto zapis dotyczący tego zobowiązania: „(...) państwa członkowskie, które zostały członkami UE po 2002 roku, starają się zwiększyć swój cel w zakresie ODA do 0,33% DNB”.*

Łączna wysokość wydatków zakwalifikowanych jako polska ODA w okresie objętym kontrolą wyniosła:

- w 2021 r. – 3 797,0 mln zł, co stanowiło 0,15% DNB,
- w 2022 r. – 15 577,0 mln zł, co stanowiło 0,53% DNB,
- w 2023 r. – 10 941,0 mln zł³², co stanowiło 0,34% DNB.

³¹ W tym 2 775,5 tys. zł poniesiono ze środków, które nie wygasły z upływem 2020 r.

³² Dane wstępne; ostateczna kwota za 2023 r. będzie znana w IV kw. 2024 r., po weryfikacji i zatwierdzeniu danych przez OECD.

Wzrost poziomu polskiej ODA w 2022 r. i 2023 r. był spowodowany przede wszystkim zakwalifikowaniem do niej wydatków poniesionych na utrzymanie obywateli Ukrainy przebywających w Polsce w związku z agresją Rosji na Ukrainę³³. Decyzję o zaliczeniu tych wydatków do ODA podjął Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej za zgodą Rady PWR, uwzględniając wytyczne wydane przez OECD w tym zakresie³⁴.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że MSZ nie dysponuje modelami lub analizami dotyczącymi oszacowania zakresu działań i wysokości wydatków niezbędnych dla osiągnięcia i utrzymania ww. poziomu ODA.

(akta kontroli str. 83-103, 152-165, 516-517, 521-654, CD plik 5)

16.1. W ramach przygotowania WPWR 2021-2030 Minister SZ wykorzystał rekomendacje wynikające z badań ewaluacyjnych polskiej współpracy rozwojowej zawartych w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020 oraz Programie *Wolontariat Polska pomoc i działania w obszarze edukacji globalnej*.

W zakresie realizacji WPWR 2021-2030, w latach 2021-2023 MSZ nie przeprowadziło żadnych badań ewaluacyjnych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W dniu 7 czerwca 2024 r. Minister SZ podpisał umowę na wykonanie badania ewaluacyjnego *Polskiej pomocy w Mołdawii* w kontekście jej wpływu na realizację wybranych celów rozwoju kraju określonych w głównych dokumentach strategicznych w latach 2021-2024 na kwotę 80,0 tys. zł, z terminem wykonania umowy 10 grudnia 2024 r.³⁵. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że *po zakończeniu ewaluacji, wyniki dokonanej oceny zostaną uwzględnione w procesie planowania i realizacji współpracy rozwojowej w kolejnych latach*.

(akta kontroli str. 83-151, 508-519, 767-789)

16.2. W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 1 pkt 11 uwr MSZ każdego roku zwracało się do organów administracji rządowej o przekazanie informacji na temat działań rozwojowych oraz humanitarnych sfinansowanych ze środków publicznych w celu przekazania sprawozdania Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej³⁶, a także w celu raportowania do Komitetu Pomocy Rozwojowej DAC OECD. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą organy administracji rządowej terminowo przekazywały do MSZ sprawozdania z realizacji współpracy rozwojowej (za pomocą formularza w systemie *oda.msz.gov.pl*). Sprawozdania z realizacji współpracy rozwojowej były opiniowane przez Radę Programową Współpracy Rozwojowej.

(akta kontroli str. 83-103, 152-204)

16.3. MSZ przygotowało i opublikowało na stronie internetowej (<https://www.gov.pl/web/polskapomoc/raporty-roczne>) raporty roczne za lata 2020-2021 i za 2022 r. dotyczące współpracy rozwojowej. Raporty zawierały m.in. opis działań realizowanych przez MSZ w zakresie współpracy rozwojowej.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że *z powodu wybuchu pandemii COVID-19 oraz przedłużającej się procedury akceptacji Raportu rocznego 2020 przez kierownictwo resortu (podsekretarza stanu nadzorującego DWR), ówczesne kierownictwo DWR zdecydowało o połączeniu gotowego Raportu 2020 z Raportem za 2021 rok w jedną*

³³ Według wytycznych OECD do ODA zakwalifikowano m.in. koszty tymczasowego zakwaterowania, żywienia, edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej.

³⁴ Kontrola nie obejmowała oceny metodologii zaliczenia kosztów utrzymania obywateli Ukrainy w Polsce do ODA.

³⁵ Na dzień 26 sierpnia 2024 r. nie poniesiono wydatków w związku z realizacją ww. umowy.

³⁶ Termin na przesłanie danych został określony przez MSZ na początek marca każdego roku.

całość jako publikacji obejmującej dwa lata działań „Polskiej pomocy” w okresie pandemii COVID-19.

Dodatkowo podał, że dane za rok 2023, przekazane do MSZ przez podmioty uczestniczące w realizacji zadań współpracy rozwojowej, zostały zweryfikowane przez DWR i przekazane zbiorczo do DAC OECD 15 lipca 2024 r. Zebrane dane posłużą równocześnie do przygotowania podsumowania wydatków za rok 2023, które zostanie przedstawione Radzie Programowanej Współpracy Rozwojowej do zaopiniowania.

(akta kontroli str. 83-93)

16.4. W załącznikach do rocznych planów współpracy rozwojowej została zamieszczona matryca rezultatów działań polskiej pomocy, w której zaprezentowano zakładane rezultaty działań polskiej pomocy w kontekście celów i zadań szczegółowych zrównoważonego rozwoju Agendy 2030³⁷ w perspektywie WPWR 2021-2030. Matryca zawiera również zestawienie wskaźników, przy czym MSZ nie określiło dla nich wartości bazowych i docelowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 83-103, 3668-3686)

17.1. W WPWR 2021-2030 oraz rocznych planach współpracy rozwojowej przewidziano realizację działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących działań z zakresu współpracy rozwojowej.

W umowach dotacji zleceniobiorcy zostali zobowiązani do informowania o projektach współpracy rozwojowej oraz do znakowania projektów zgodnie z Wytycznymi³⁸. Wytyczne zostały udostępnione zleceniobiorcom w aplikacji eGranty³⁹ i na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/logo-polskiej-pomocy>. Zgodnie z ww. Wytycznymi wszystkie podmioty, które otrzymały środki finansowe na realizację projektów i innych przedsięwzięć z zakresu współpracy rozwojowej, zostały zobowiązane w szczególności do stosowania znaku graficznego *Polska pomoc*, informowania o źródle finansowania oraz o działaniach realizowanych w ramach projektu.

(akta kontroli str. 4-24, 83-103, CD plik 127)

17.2. Ministerstwo w latach 2021-2024 na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 9 uwr prowadziło działania informacyjno-komunikacyjne związane ze współpracą rozwojową, które obejmowały m.in.:

- prowadzenie strony internetowej Polskiej pomocy (<https://www.gov.pl/web/polskapomoc>), na której zamieszczano aktualne dokumenty strategiczne i informacje dotyczące ogłaszanych konkursów oraz realizowanych projektów, a także inicjatyw i wydarzeń związanych z polską współpracą rozwojową. Każdego roku do polskiej wersji serwisu dodawanych jest ponad 100 nowych pozycji, w tym artykuły omawiające działania Polski w zakresie

³⁷ Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjęta przez wszystkie 193 państwa członkowskie ONZ Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 25 września 2015 r. w Nowym Jorku.

³⁸ Wytyczne dotyczące informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej.

³⁹ Aplikacja stanowiąca własność MSZ, służąca do naboru i oceny ofert składanych w ramach konkursów Ministra SZ na realizację zadań publicznych, a także wspomagająca nadzór MSZ nad wyłonionymi w tych konkursach projektami oraz stanowiąca bazę danych pozwalających na tworzenie zestawień statystycznych i przechowywanie danych archiwalnych. Aplikacja umożliwia również analogiczne działania w stosunku do wniosków składanych przez urzędy administracji publicznej i placówki zagraniczne. Ma ona także ułatwić nawiązanie kontaktów pomiędzy organizacjami planującymi realizację projektów a osobami zainteresowanymi udziałem w tych projektach w charakterze wolontariuszy, jak również znalezienie organizacji partnerskich do wspólnej realizacji projektów (https://egranty.msz.gov.pl/eGranty%20-%20regulamin_aplikacji.pdf).

współpracy rozwojowej. W roku 2023 w zakładce *Aktualności* opublikowano 78 komunikatów, a w roku 2024⁴⁰ – 34 komunikaty;

- publikowanie wpisów na platformie X (<https://x.com/polskapomoc>). Na platformie tej prowadzono też kampanie tematyczne (w tym na temat międzynarodowych dni proklamowanych przez ONZ, np. Światowego Dnia Pomocy Humanitarnej);
- zamieszczanie w serwisie YouTube (<https://www.youtube.com/user/PolishAid>), materiałów filmowych m.in. na temat projektów realizowanych przez polskie placówki zagraniczne;
- przygotowanie podcastów (14 w 2021 r. i dwóch w 2022 r.) i opublikowanie ich w serwisie Simplecast oraz na stronie <https://www.gov.pl/web/polskapomoc>;
- opracowanie komunikatów prasowych na temat polskich działań rozwojowych i humanitarnych i publikowanie ich na stronie www.gov.pl/dyplomacja;
- przygotowywanie wystaw tematycznych, np. *Polska pomoc w walce z pandemią COVID-19*, *Polska pomoc 2021-2023*, udział w wydarzeniach, np. Dzień Służby Zagranicznej;
- opracowanie dokumentów, w tym raportów *Polska współpraca rozwojowa za lata 2020-2021* i *Polska współpraca rozwojowa w 2022 r.*, broszury *10 lat Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego* (dalej: AAPPW). Broszura została umieszczona na stronie internetowej *Polskiej pomocy* oraz na stronie internetowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej: KSAP) w dwóch wersjach językowych (polskiej i angielskiej), udostępniona placówkom zaangażowanym w rekrutację uczestników AAPPW (w Ambasadach RP: w Baku, w Erywanii, w Kiszyniowie, w Tbilisi, w Kijowie), a także słuchaczom kolejnych edycji szkoleń AAPPW (w 2022 r. – 59 osobom oraz w 2023 r. – 55 osobom).

Informacje na temat prowadzonych działań informacyjnych były zamieszczane w raportach *Polska współpraca rozwojowa 2020-2021* oraz *Polska współpraca rozwojowa 2022*, sporządzanych przez MSZ.

W okresie objętym kontrolą na działania informacyjne dotyczące współpracy rozwojowej MSZ poniosło wydatki w łącznej wysokości 83,9 tys. zł⁴¹.

(akta kontroli str. 4-24, 83-103, CD pliki 120-139)

17.3. Ministerstwo oceniało skuteczność prowadzonych działań informacyjnych, w szczególności na podstawie:

- analizy informacji zwrotnych z monitoringu kanałów informacyjnych (tj. statystyki odwiedzin stron, informacje o liczbie pobrań/wyświetleń treści, analiza skuteczności komunikacji);
- wyników przeprowadzanych cyklicznie badań opinii publicznej dotyczących polskiej pomocy rozwojowej⁴².

Wyniki analiz służyły do planowania działań informacyjnych, kierowanych do instytucji, organizacji pozarządowych i do społeczeństwa w kolejnych latach.

W związku z podjętymi w 2022 r. pracami przygotowawczymi nad *Strategią komunikacji Polska pomoc 2023* została przeprowadzona w MSZ analiza dotychczasowych działań informacyjnych i komunikacyjnych, z której wynikała m.in. niska rozpoznawalność marki *Polska pomoc*. W projekcie tej *Strategii* zaplanowano działania zmierzające w szczególności do dotarcia do większej liczby odbiorców, pozyskania nowych kanałów komunikacji, zwiększenia częstotliwości działań komunikacyjnych, a także przewidziano przeprowadzenie ewaluacji skuteczności tych działań. Dokument ten nie został ostatecznie zatwierdzony. Jak wyjaśnił Dyrektor

⁴⁰ Do 11 lipca 2024 r.

⁴¹ W 2021 r. – 45,8 tys. zł, w 2022 r. – 9,5 tys. zł, w 2023 r. – 18,2 tys. zł, w 2024 r. – 10,4 tys. zł.

⁴² Ostatnie badanie zostało przeprowadzone w 2022 r.

Generalny SZ, zawarte w *Strategii* propozycje działań informacyjnych ze wskazaniem docelowych grup odbiorców były realizowane w *miarę posiadanych zasobów*.

(akta kontroli str. 4-24, 83-151, 3503-3507, 3668-3686, CD plik 129)

18. W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęła jedna skarga (26 września 2023 r.) związana z problematyką współpracy rozwojowej, która dotyczyła naruszenia dobrego imienia stowarzyszenia poprzez wskazanie w arkuszu oceny projektów, że organizacja ukrywa koszty administracyjne w kosztach projektów. Przedmiotowa skarga została rozpatrzona w wymaganym terminie (w ciągu miesiąca), a zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi zawierało wszystkie elementy określone w art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴³.

(akta kontroli str. 4-24, 3514-3530, CD pliki 331-339)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Długotrwałe przygotowanie przez DWR projektów rocznych planów współpracy rozwojowej na 2021 r. i 2024 r., co w konsekwencji spowodowało przedłożenie ich Ministrowi SZ do wstępnej akceptacji dopiero, odpowiednio, 17 lutego 2021 r. i 8 lutego 2024 r. Było to nierzetelne. Skutkiem tego roczny plan współpracy rozwojowej na 2021 r. został zaakceptowany przez Ministra SZ dopiero 19 marca 2021 r., a plan na 2024 r. – dopiero 7 marca 2024 r.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że *według posiadanych informacji, na późniejszy termin przyjęcia planu współpracy rozwojowej w 2021 roku miała wpływ sytuacja związana z pandemią COVID-19. Natomiast na termin przyjęcia planu współpracy rozwojowej w 2024 roku miał brak przyjęcia dokumentu w 2023 roku, a następnie konieczność powołania nowej Rady Programowej Współpracy Rozwojowej, która zgodnie z ustawą opiniuje dokument przed przyjęciem przez Ministra Spraw Zagranicznych.*

(akta kontroli str. 4-24, 2748-3064, 3668-3686)

NIK zauważa, że roczne plany współpracy rozwojowej są dokumentami o fundamentalnym znaczeniu, bowiem na ich podstawie w danym roku realizowane są zadania dotyczące współpracy rozwojowej, zarówno przez zleceniobiorców, MSZ, jak i inne podmioty wskazane w tych planach. Plany te zawierają również założenia dotyczące finansowania zadań z zakresu współpracy rozwojowej. W związku z tym istotne jest przyjęcie tych dokumentów odpowiednio wcześniej.

2. Nieprzeprowadzenie w latach 2021-2023 badań ewaluacyjnych w zakresie skuteczności osiągania celów współpracy rozwojowej w okresie realizacji WPWR 2021-2030, co było nierzetelne.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 10 uwr Minister SZ jest odpowiedzialny za ocenę skuteczności realizacji celów współpracy rozwojowej. Ponadto w pkt 2.2.1 WPWR 2021-2030 określono, że realizując współpracę rozwojową Polska będzie dążyć do zapewnienia jej skuteczności i efektywności, a ważnym elementem działań rozwojowych, zapewniającym ocenę ich jakości będzie monitorowanie i ewaluacja efektów udzielonego wsparcia. W pkt 7 WPWR 2021-2030 ustalono, że polska współpraca rozwojowa będzie podlegać regularnej ewaluacji, a projekty stałemu monitoringowi.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że *w latach 2021-2023 zgodnie z decyzją podsekretarza stanu odpowiadającego za polską współpracę rozwojową nie prowadzono badań*

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

ewaluacyjnych działań polskiej współpracy rozwojowej. Jednocześnie podała, że nie zostały ustalone terminy lub harmonogramy ewaluacji w okresie obowiązywania WPWR 2021-2030.

(akta kontroli str. 83-151, 508-519)

Zdaniem NIK, pomimo że w WPWR 2021-2030 nie sprecyzowano zakresu tematycznego czy harmonogramów ewaluacji, to regularna ewaluacja zapewnia skuteczne monitorowanie efektów polskiej współpracy rozwojowej, a jej wyniki mogą być przydatne z punktu widzenia procesu planowania i realizacji działań w kolejnych latach. Niedokonywanie przez MSZ regularnej, okresowej ewaluacji skutkuje brakiem informacji o osiąganych postępach, ewentualnych problemach, a także czy wsparcie przynosi oczekiwane rezultaty.

3. Nieopracowanie w latach 2021-2024 (do 30 czerwca 2024 r.) strategii współpracy rozwojowej dla żadnego z krajów priorytetowych polskiej pomocy, co było nierzetelne. W rozdziale 3.1. WPWR 2021-2030 wskazano, że Polska będzie dążyć do przygotowania dla każdego z krajów priorytetowych polskiej pomocy strategii współpracy rozwojowej o minimum trzyletnim horyzoncie czasowym z konkretnymi celami i rezultatami⁴⁴.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że głównym powodem braku opracowania strategii współpracy dla poszczególnych krajów priorytetowych były utrudnienia wynikające z pandemii COVID-19 a następnie wybuchu wojny w Ukrainie, które spowodowały konieczność priorytetowego realizowania innych zadań pomocowych. Strategie współpracy dla poszczególnych krajów będą opracowywane sukcesywnie, w oparciu o doświadczenia z przygotowania dokumentu pilotażowego dla Mołdawii. Zgodnie z zapisem w Programie, zakładamy przygotowanie strategii współpracy rozwojowej również dla innych krajów priorytetowych.

(akta kontroli str. 4-24, 767-781)

Zdaniem NIK brak strategii może wpływać na skuteczność pomocy kierowanej do krajów priorytetowych i powodować niedopasowanie wsparcia do faktycznych potrzeb krajów priorytetowych. Na konieczność opracowania jasnych celów dla każdego priorytetowego kraju partnerskiego na podstawie konsultacji m.in. z interesariuszami w kraju partnerskim wskazano również w rekomendacji DAC OECD sporządzonej w wyniku przeglądu partnerskiego.

4. Nieprzeprowadzenie – na etapie opracowania rocznego planu współpracy rozwojowej na 2024 r. – przeglądu listy krajów priorytetowych polskiej pomocy, co było nierzetelne.

W rozdziale 3.1. WPWR 2021-2030 podano, że lista krajów priorytetowych polskiej pomocy ma być poddana dwukrotnie przeglądowi ze względu na ewentualne zmiany społeczno-polityczne na świecie: w trakcie opracowywania rocznego planu współpracy rozwojowej na 2024 r. oraz na 2027 r.

Zastępca Dyrektora DWR nie podała przyczyn braku przeglądu listy krajów priorytetowych na etapie przygotowania rocznego planu współpracy rozwojowej na 2024 r. Wyjaśniła, że wykonanie przeglądu jest planowane w ramach śródkresowego przeglądu Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030.

Ponadto Dyrektor DWR podała, że *przygotowania do śródkresowego przeglądu Programu Wieloletniego, którego elementem jest lista krajów priorytetowych, zostały już podjęte przez DWR. Do interesariuszy polskiej współpracy rozwojowej (w tym do*

⁴⁴ Strategie miały być opracowane w ramach dialogu z miejscowymi instytucjami rządowymi, władzami lokalnymi, partnerami społecznymi oraz innymi podmiotami, z uwzględnieniem procesu wspólnego programowania na rzecz rozwoju UE, zależnie od specyfiki danego kraju i charakteru wsparcia, w celu dopasowania oferowanej pomocy do potrzeb tych krajów.

wybranych organów administracji rządowej i NGOs /organizacji pozarządowych/ wysłana została ankieta, w której pytano m.in. o opinię na temat obowiązujących priorytetów geograficznych oraz o ewentualne sugestie dotyczące wprowadzenia zmian na obowiązującej liście krajów priorytetowych. (...) Przegląd śródkresowy Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2021-2030 zostanie przeprowadzony do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 468-481, 3668-3686, CD pliki 4, 74-75)

W związku z zaplanowanym w 2024 r. przeglądem śródkresowym WPWR 2021-2030 NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

5. Nieokreślenie przez MSZ wartości bazowych i docelowych wskaźników zawartych w matrycy rezultatów działań polskiej pomocy, stanowiącej załącznik do rocznych planów współpracy rozwojowej na lata 2021-2024. W matrycy rezultatów działań polskiej pomocy zaprezentowano zakładane rezultaty działań polskiej pomocy w kontekście celów i zadań szczegółowych zrównoważonego rozwoju Agendy 2030 w perspektywie WPWR 2021-2030 oraz zestawienie wskaźników jednak bez wskazania wartości bazowych i docelowych. Było to nierzetelne.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że zaproponowane wskaźniki zostały przygotowane wyłącznie jako punkt odniesienia do sprawozdawania realizowanych działań, a następnie do planowania przyszłych inicjatyw. W Planie nie jest możliwe przygotowanie wartości bazowych i docelowych do wskazanych mierników. Mierniki mogą być ustalane na etapie wdrażania przez poszczególne podmioty realizujące zadania.

Ponadto Dyrektor DWR wyjaśniła, że w każdym projekcie przedstawianym do MSZ w ramach działań polskiej współpracy rozwojowej oferent definiuje „Zakładane bezpośrednie rezultaty projektu, wskaźniki i źródła weryfikacji”. Oferent jest zobligowany do realizacji podjętych działań w oparciu o wskazane mierniki (...). W MSZ nie zostały opracowane zasady ustalania pomiaru mierników i raportowania stanu realizacji mierników.

(akta kontroli str. 83-103, 3668-3686)

Zdaniem NIK w rozdziale 7 WPWR 2021-2030 zadeklarowano m.in. dbałość o rzetelne informowanie o efektach działań. W ocenie NIK matryca rezultatów, bez wskazania jakichkolwiek wartości dla wskaźników, ma ograniczoną wartość z punktu widzenia oceny skuteczności realizacji celów współpracy i zakładanych efektów działań.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister SZ podejmował działania koordynujące w zakresie współpracy rozwojowej w tym m.in. przy uchwalaniu rocznych planów współpracy rozwojowej, opracowaniu sprawozdań przedkładanych Radzie PWR oraz raportowaniu w ramach DAC OECD. Roczne plany współpracy rozwojowej odzwierciedlały założenia określone w WPWR 2021-2030, w tym m.in. priorytety geograficzne i tematyczne współpracy rozwojowej, jednak plany na 2021 r. i 2024 r. nie zostały przyjęte odpowiednio wcześniej, co było nierzetelne. Minister SZ prowadził także działania informacyjno-komunikacyjne związane ze współpracą rozwojową.

Minister zapewnił środki finansowe w wysokości i terminach pozwalających na realizację zadań przewidzianych w rocznych planach współpracy rozwojowej. W ramach wielostronnej współpracy rozwojowej wywiązał się z terminowego przekazywania składek i wpłat do organizacji międzynarodowych. W MSZ nie zawsze jednak realizowano działania określone w WPWR 2021-2030, w tym dla żadnego z krajów priorytetowych polskiej pomocy nie opracowano strategii współpracy rozwojowej, nie przeprowadzono przeglądu listy krajów priorytetowych polskiej

pomocy na etapie przygotowania rocznego planu współpracy rozwojowej na 2024 r., nie prowadzono ewaluacji skuteczności osiągania celów współpracy rozwojowej.

OBSZAR

2. Zlecanie zadań publicznych z zakresu współpracy rozwojowej, ich rozliczanie oraz efekty realizacji tych zadań

Opis stanu faktycznego

1. W okresie 2021-2024 (do 30 czerwca) Minister Spraw Zagranicznych przeprowadził 11 konkursów na realizację zadań publicznych w zakresie współpracy rozwojowej, dotyczących pomocy rozwojowej, humanitarnej i edukacji globalnej. We wszystkich konkursach (poza jednym⁴⁵) dopuszczono objęcie dofinansowaniem projektów modułowych. Ponadto Minister SZ zawarł dwie umowy dotacji na realizację projektów pomocy humanitarnej na podstawie art. 10 ust. 2 uwr, tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert.

W 2021 r. w wyniku rozstrzygnięć konkursu:

- *Pomoc Humanitarna 2021* wybrano do dofinansowania 10 ofert modułowych, przewidzianych do realizacji w latach 2021-2022, na łączną kwotę 20 583,2 tys. zł. Zawarto 10 umów na kwotę 9 422,9 tys. zł w 2021 r. i w ramach kontynuacji projektów 10 umów na kwotę 11 159,3 tys. zł w 2022 r.,
- *Polska Pomoc Rozwojowa 2021* wybrano do dofinansowania 50 ofert modułowych (w tym 25 ofert modułowych przewidzianych do realizacji w latach 2021-2023). Zawarto 50 umów na kwotę 24 835,7 tys. zł w 2021 r. i w ramach kontynuacji projektów: 24 umowy na kwotę 18 470,4 tys. zł w 2022 r. oraz 12 umów na kwotę 12 261,4 tys. zł w 2023 r.,
- *Edukacja globalna 2021* wybrano do dofinansowania pięć ofert (w tym cztery oferty modułowe⁴⁶ przewidziane do realizacji w latach 2021-2022). Zawarto pięć umów na kwotę 228,7 tys. zł na realizację projektów w 2021 r. i w ramach kontynuacji projektów cztery umowy na kwotę 248,5 tys. zł w 2022 r.,
- *Zapewnienie wkładów własnych na realizację projektów humanitarnych w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki, finansowanych ze źródeł innych niż budżet RP 2021* wybrano trzy oferty i zawarto trzy umowy na łączną kwotę 425,6 tys. zł.

W 2022 r. w wyniku rozstrzygnięcia konkursu:

- *Pomoc Humanitarna 2022* wybrano do dofinansowania 12 ofert (w tym trzy oferty modułowe przewidziane do realizacji w latach 2022-2023). Zawarto 12 umów na kwotę 14 450,5 tys. zł w 2022 r. i w ramach kontynuacji projektów trzy umowy na kwotę 4 487,2 tys. zł w 2023 r.,
- *Polska Pomoc Rozwojowa 2022* wybrano do dofinansowania 26 ofert (w tym 20 ofert modułowych przewidzianych do realizacji w latach 2022-2024). Zawarto 26 umów na kwotę 17 954,7 tys. zł w 2022 r. i w ramach kontynuacji projektów: 20 umów na kwotę 16 118,3 tys. zł w 2023 r. oraz osiem umów na kwotę 8 623,4 tys. zł w 2024 r.,
- *Edukacja globalna 2022* – Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję o zakończeniu konkursu bez wyłonienia ofert do dofinansowania.

⁴⁵ Zapewnienie wkładów własnych na realizację projektów humanitarnych w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki, finansowanych ze źródeł innych niż budżet RP 2021.

⁴⁶ Zgodnie z regulaminami konkursów oferent mógł złożyć ofertę na realizację zadań w okresie od jednego do trzech lat (tzw. moduł 1, moduł 2, moduł 3). W takim wypadku w danym roku podpisywana była umowa na realizację modułu 1. W kolejnym roku zawierana była umowa na realizację modułu 2 (ze środków finansowych przewidzianych do wykorzystania w tym roku), w kolejnym roku na realizację modułu 3 (ze środków finansowych przewidzianych do wykorzystania w danym roku).

W 2023 r. w wyniku rozstrzygnięć konkursu:

- *Pomoc Humanitarna 2023* wybrano do dofinansowania 10 ofert (w tym dwie modułowe przewidziane do realizacji w latach 2023-2024). Zawarto 10 umów na kwotę 10 733,4 tys. zł w 2023 r. i w ramach kontynuacji projektów jedną umowę na kwotę 1 198,4 tys. zł w 2024 r.,
- *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* wybrano do dofinansowania 22 oferty (w tym 16 ofert modułowych przewidzianych do realizacji w latach 2023-2025). Zawarto 22 umowy na kwotę 14 902,1 tys. zł w 2023 r. i w ramach kontynuacji projektów 11 umów na kwotę 7 425,9 tys. zł w 2024 r.,
- *Edukacja globalna 2023* wybrano do dofinansowania cztery oferty modułowe, przewidziane do realizacji w latach 2023-2024. Zawarto cztery umowy na kwotę 463,2 tys. zł w 2023 r. i w ramach kontynuacji projektów trzy umowy na kwotę 657,5 tys. zł w 2024 r.

W 2024 r. w wyniku rozstrzygnięcia konkursu *Polska Pomoc 2024* do 30 czerwca 2024 r. nie zawarto umów.

(akta kontroli str. 60-72, CD pliki 76-79, 83)

W 2022 r. Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję o zakończeniu konkursu *Edukacja globalna 2022* bez wyłonienia ofert do dofinansowania. Ponadto w 2022 r. i w 2023 r. nie ogłoszono konkursów *Zapewnienie wkładów własnych na realizację projektów humanitarnych w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki, finansowanych ze źródeł innych niż budżet RP 2022 i 2023*. W 2022 r. Minister nie podjął decyzji o realizacji tego konkursu, zaś w 2023 r. Podsekretarz Stanu Paweł Jabłoński ze względu na sytuację humanitarną Palestyńczyków w Strefie Gazy podjął decyzję o wpłacie na rzecz agendy UNRWA⁴⁷ kwoty 1 000,0 tys. zł pierwotnie przeznaczonej na ten konkurs.

W 2023 r. nie został ogłoszony *Konkurs wzmacniający możliwości realizacji projektów rozwojowych przez organizacje pozarządowe* (przeznaczona kwota 500,0 tys. zł na ten konkurs została przekazana do agend ONZ działających w Strefie Gazy i Afryce). Zastępca Dyrektora DWR wyjaśniła m.in., że kwestia przeprowadzenia tego konkursu omawiana była podczas spotkań ówczesnego kierownictwa DWR z Podsekretarzem Stanu Pawłem Jabłońskim. Środki zostały przekierowane na wpłaty na rzecz agend ONZ działających w Strefie Gazy oraz w Afryce.

(akta kontroli str. 468-481)

2. W okresie objętym kontrolą na podstawie art. 10 ust. 3 uwr Minister SZ zawarł cztery umowy dotacji z FSM na realizację zadania pt. *Wsparcie demokracji*:

- nr BDG-100/2021 z 26 marca 2021 r. na kwotę 27 000,0 tys. zł, zwiększoną do kwoty 29 743,3 tys. zł aneksem z 6 sierpnia 2021 r.⁴⁸,
- nr BDG-96/2022 z 11 marca 2022 r. na kwotę 36 000,0 tys. zł, zwiększoną do kwoty 40 550,0 tys. zł aneksem z 16 grudnia 2022 r.⁴⁹,
- nr BPZZ-251/2023 z 27 kwietnia 2023 r. na kwotę 36 000,0 tys. zł,
- nr BPZZ-354/2024 z 7 czerwca 2024 r. na kwotę 27 000,0 tys. zł.

⁴⁷ Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie.

⁴⁸ Zwiększono kwotę dotacji o 2 743,3 tys. zł na zakup cyklu audycji radiowych *Białoruskie Noce* Radia Wnet, *EuroZoom* Euroradia, współrealizację projektu z Ministerstwem Funduszu i Polityki Regionalnej oraz na realizację projektu własnego *Wolny Uniwersytet Białoruski*.

⁴⁹ Zwiększono kwotę dotacji o 4 550,0 tys. zł na zadania dodatkowe z zakresu dostarczenia pomocy rzeczowej na Ukrainę, tj. zakupu agregatów prądotwórczych i piecyków w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa.

FSM otrzymywała środki z dotacji na realizację zadań powierzonych przez Ministra SZ z zakresu współpracy rozwojowej dla następujących krajów: Ukraina, Białoruś, Armenia, Mołdawia i Gruzja. Ustalono, że wszystkie ww. umowy zostały zawarte z przekroczeniem terminu określonego w § 5 ust. 3 porozumienia z 4 listopada 2014 r. zawartego pomiędzy Ministrem SZ a FSM⁵⁰ (dalej: porozumienie), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wysokość dotacji była co roku ustalana w planie współpracy rozwojowej. Zakres zadań był określany przez FSM w formularzach poszczególnych zadań oddzielnie dla każdego z krajów i był uzgadniany oraz zatwierdzany przez MSZ.

Zastępca Dyrektora DWR wyjaśniła, że nie została opracowana odrębna procedura zlecania zadań FSM. Proces ich zlecania jest elementem prac nad rocznym planem współpracy rozwojowej na dany rok. W efekcie przyjęcia planu na dany rok prowadzone są dalsze prace w celu uszczegółowienia zakresu zadań i zawarcia umowy. Wartość dotacji celowej na realizację przez FSM zadań zleconych przez Ministra SZ była ujmowana w zatwierdzonym rocznym planie współpracy rozwojowej. Dyrektor DWR wyjaśniła, że *FSM uczestniczyła w konsultacjach rocznych planów współpracy rozwojowej na lata 2021-2024. Konsultacje z partnerami zewnętrznymi dotyczą priorytetów i obszarów zadań przewidywanych do realizacji w poszczególnych latach. MSZ nie poddaje konsultacjom wysokości środków przewidzianych na zadania w poszczególnych latach.*

Zmniejszenie kwoty dotacji dla FSM w 2024 r. wynikało z ograniczenia przez MSZ zadań planowanych do realizacji przez Fundację. Dyrektor DWR podała, że *decyzja dotycząca zadań powierzanych FSM oraz wysokości przyznanej dotacji jest podejmowana corocznie przez Ministra Spraw Zagranicznych. (...) Dodatkowo wyjaśniła, że w 2024 r. zrezygnowano z działań humanitarnych, zakupu audycji i czasu antenowego w Radiu Wnet oraz działań mających na celu wsparcie MSW Mołdawii, w tym projektów rozwijających ochotnicze straże pożarne. Zmniejszono również finansowanie dla konkursu grantowego na rzecz białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego, dla projektów realizowanych we współpracy z gruzińskim samorządem oraz dla projektów realizowanych w Mołdawii na rzecz rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich przy wykorzystaniu podejścia LEADER i rozwoju lokalnego w miastach.*

Umowy zawarte z FSM określały wysokość kosztów administracyjnych w poszczególnych latach: w 2021 r. 2 485,4 tys. zł, w 2022 r. 3 250,0 tys. zł, w 2023 r. 3 300,0 tys. zł, a w 2024 r. 4 850,0 tys. zł. Zastępca Dyrektora DWR podała, że wzrost kosztów administracyjnych w 2024 r. w porównaniu do lat wcześniejszych wynikał z tego, że w umowie dotacji uwzględniono koszty administracyjne przedstawicielstw Fundacji, które w poprzednich latach FSM wykazywała w kosztach programowych (np. czynsze, koszty podróży służbowych, wynagrodzeń).

(akta kontroli str. 73-76, 249-268, 468-481, 508-519, 797-2747, 3668-3686, CD pliki 20-68, 167-299)

3. W ramach kontroli udzielania dotacji w trybie otwartego konkursu ofert badaniem objęto pięć z 11 konkursów przeprowadzonych w okresie 2021-2024 (do 30 czerwca)⁵¹. W przypadku wszystkich pięciu konkursów ogłoszenia zostały opublikowane, stosownie do art. 13 ust. 3 udpp, na stronie BIP MSZ – Portal Gov.pl (www.gov.pl) i zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie MSZ. Ogłoszenia zawierały wszystkie wymagane przez art. 13 ust. 2 udpp informacje. Zgodnie z art. 13

⁵⁰ Porozumienie zawarte pomiędzy Ministrem SZ oraz FSM, w którym wyrażono wolę zlecania Fundacji realizacji działań w dziedzinie polskiej współpracy rozwojowej.

⁵¹ Do kontroli wybrano w sposób celowy konkursy: *Polska Pomoc Rozwojowa 2021, Pomoc humanitarna 2022, Polska Pomoc Rozwojowa 2023, Edukacja globalna 2023, Polska Pomoc 2024.*

ust. 1 udpp konkursy ogłoszono na co najmniej 21 dni przed upływem terminu na składanie ofert.

(akta kontroli str. 5261-5263, 5361-5363, 5407-5409, 5500-5502, 5542-5544)

Do opiniowania ofert w ramach organizowanych konkursów Minister SZ⁵² powołał komisje konkursowe, w skład których wchodziłi przedstawiciele MSZ oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, zgodnie z art. 15 ust. 2c i 2d udpp. Do zadań komisji konkursowych należało: przeprowadzenie analizy ofert, ich zaopiniowanie oraz przedłożenie⁵³ protokołu końcowego wraz z rekomendacją do przyznania dotacji, a także proponowanymi kwotami dotacji. Komisje opiniowały oferty zgodnie z procedurą wewnętrzną, tj. zarządzeniem nr 26.

(akta kontroli str. 3820-3836, 5347-5356, 5383-5393, 5455-5466, 5517-5532)

Ustalono, że w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2f udpp, wszyscy członkowie komisji konkursowych złożyli oświadczenia o braku konfliktu interesów przy opiniowaniu ofert, zgodnie ze wzorem określonym w zarządzeniu nr 26.

(akta kontroli str. 3837-3873, 5197)

Badanie pięciu konkursów wykazało, że zgodnie z procedurą konkursową dla danego konkursu oraz regulaminem prac komisji, wszystkie oferty, które wpłynęły do MSZ były weryfikowane etapami. Pierwszym etapem była wstępna weryfikacja ofert pod względem m.in. terminu złożenia oferty. W kolejnym etapie opiniowano oferty pod względem formalnym (m.in. sprawdzano uprawnienia oferenta do ubiegania się o dotację, sporządzenie wymaganych załączników do oferty).

W kolejnym etapie dokonywano oceny merytorycznej, w której uwzględniono elementy wymagane w art. 15 ust. 1 udpp.

Zgodnie z procedurami określonymi w regulaminach objętych badaniem konkursów, Przewodniczący komisji, we współpracy z członkami komisji, sporządził protokół końcowy z przebiegu prac komisji, w którym zawarto oceny każdej złożonej oferty. Załącznikami do protokołu były m.in. tabele excel zawierające listę ofert rekomendowanych do otrzymania dotacji, listę ofert nierekomendowanych i listę ofert odrzuconych w wyniku oceny formalnej.

(akta kontroli str. 3780-3964, 5261-5544)

W czterech z pięciu badanych konkursów Podsekretarz Stanu w MSZ, na podstawie § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26, dokonał wyboru do dofinansowania ofert rekomendowanych przez komisję konkursową do udzielenia dotacji na podstawie przekazanego protokołu końcowego. W przypadku konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* Podsekretarz Stanu dokonał wyboru ofert z naruszeniem zasad określonych w art. 5 ust. 3 udpp oraz zarządzenia nr 26, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3780-3964)

Na podstawie badania 12 ofert wybranych do dofinansowania w trybie konkursowym ustalono, że wszystkie oferty zawierały elementy wymagane art. 14 ust. 1 udpp oraz regulaminem właściwego konkursu, m.in.: szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji, termin i miejsce realizacji zadania oraz kalkulację przewidywanych kosztów.

(akta kontroli str. 6037)

Wyniki badanych konkursów ogłaszano niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert, zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp, tj. w BIP, na stronie internetowej MSZ, a także na ogólnodostępnej tablicy ogłoszeń w siedzibie MSZ. Ogłoszenia te zawierały

⁵² W formie decyzji wydanej na podstawie § 4 ust. 1 Zarządzenia nr 26.

⁵³ W przypadku wybranych do badania konkursów Podsekretarzowi Stanu Pawłowi Jabłońskiemu.

informacje, o których mowa w art. 15 ust. 2h udpp, w tym: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 5261-5263, 5361-5363, 5407-5409, 5500-5502, 5542-5544)

Oferenci występowali do MSZ z żądaniem uzasadnienia wyboru lub odrzucenia ofert. Dyrektor DWR wyjaśniła, że *Karty opinii końcowej z uzasadnieniem wyboru lub odrzucenia oferty są udostępniane wszystkim oferentom w aplikacji eGranty po zakończeniu konkursów dotacyjnych. W przypadku skierowania do MSZ żądania przekazania uzasadnienia oferenci kierowani są do informacji udostępnionych przez aplikację. Tego typu prośby nie są ewidencjonowane w sposób umożliwiający wskazanie ich dokładnej liczby.*

(akta kontroli str. 5737-5745)

3.1. Kontrolą objęto 12 umów⁵⁴ na łączną kwotę 12 229,7 tys. zł na realizację zadań publicznych w zakresie współpracy rozwojowej, zawartych w wyniku rozstrzygnięć konkursów. Badanie wykazało, że:

- z wyjątkiem konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023*, umowy zostały zawarte z podmiotami wskazanymi przez komisje konkursowe⁵⁵ w ramach prowadzonych postępowań konkursowych;
- umowy zawierały wszystkie elementy wymagane art. 151 ust. 2 ufp, w tym m.in. opis zadania, cel na jaki dotacja została przyznana oraz termin wykonania, wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności, termin wykorzystania dotacji, tryb kontroli wykonywania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- środki finansowe na realizację wszystkich badanych zadań publicznych zostały przekazane w terminie i na zasadach określonych w umowach dotacji, tj. w ciągu 30 dni od daty zawarcia umowy;
- w czterech przypadkach umowy zostały zawarte po upływie od 49 do 78 dni od daty ogłoszenia wyników konkursu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1036-1902, 5994-5995, 6037, 6042)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek rozwiązania umowy o realizację zadania publicznego. Ustalono, że w grudniu 2023 r. zleceniobiorca zwrócił się z prośbą o rozwiązanie umowy za porozumieniem stron, wskazując jednocześnie, aby uznać poniesione dotychczas wydatki na realizację projektu⁵⁶. Przyczyną było niewywiązywanie się partnera zleceniobiorcy z postanowień umowy z nim zawartych (partner odmówił przyjęcia kontenerów, żądając jednocześnie przekazania środków na ich zakup w Tanzanii). Na podstawie przedłożonych przez zleceniobiorcę wyjaśnień i dokumentów, DWR rozwiązał umowę dotacji i wyegzekwował od zleceniobiorcy całość dotacji w kwocie 2 383,0 tys. zł oraz 71,8 tys. zł odsetek.

(akta kontroli str. 4457-4589, 6037)

Kontrola realizacji objętych badaniem 12 projektów wykazała, że:

- dla wszystkich umów zostały sporządzone *Karty umowy dotacji* zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 7 zarządzenia nr 26,
- sprawozdania końcowe z realizacji zadań publicznych zostały złożone w terminie i formie określonych w umowie,

⁵⁴ Dobór celowy według osądu kontrolera.

⁵⁵ Poza konkursem *Polska Pomoc Rozwojowa 2023*.

⁵⁶ Umowa nr DWR/PPR2023/071/2/2023 projekt: *Obiekt magazynowo chłodniczy w Tanzanii (moduł 1)*.

- opiekunowie projektów zwracali się o dodatkowe wyjaśnienia, informacje oraz dokumenty w przypadku wątpliwości co do danych prezentowanych w sprawozdaniach końcowych,
- w dziewięciu przypadkach zleceńbiorky dokonali zwrotów dotacji na łączną kwotę 2 650,2 tys. zł oraz odsetek w kwocie 73,9 tys. zł (pięć przypadków). Ponadto MSZ uzyskał także kwotę 13,3 tys. zł z tytułu odsetek z kwoty dotacji na rachunku bankowym zleceńbiorky. Przyczyną zwrotów w związku z realizacją dziewięciu projektów było m.in. rozwiązanie umowy dotacji⁵⁷ oraz oszczędności przy realizacji części działań w ramach realizowanych projektów,
- w jednym przypadku wezwano zleceńbiorkę do sporządzenia zestawienia z poniesionych wydatków w oparciu o wzór sprawozdania, w związku z wystąpieniem zleceńbiorky o rozwiązanie umowy⁵⁸,
- zatwierdzanie sprawozdań końcowych następowało po weryfikacji załączonych do nich dokumentów oraz sprawdzeniu wydatkowania środków zgodnie z umową poza jednym przypadkiem⁵⁹, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- zatwierdzenie rozliczenia dotacji dokonywane było w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 4457-4589, 5844-5830, 6037)

Badanie 12 kart oceny przebiegu współpracy sporządzonych przez opiekunów projektów wykazało, że w pięciu przypadkach nie podano w nich czy zostały osiągnięte cele i wskaźniki oraz czy uzyskano efekty rzeczowe zakładane w projekcie. Dyrektor DWR wyjaśniła m.in., że podczas weryfikacji merytorycznej sprawozdania sprawdzana jest zgodność zrealizowanych działań z ich zakresem określonym w umowie dotacji oraz zrealizowanie zadeklarowanych rezultatów. Sprawdzano również sposób informowania o dofinansowaniu przez MSZ przez beneficjenta (logo polskiej pomocy). Zastępca Dyrektora kierujący Biurem Finansów wyjaśnił m.in., że sprawozdania końcowe poddawane są kontroli pod względem formalno-rachunkowym. Informacje o zastrzeżeniach lub ich braku przekazuje w formie pisemnej do właściwej komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 5737-5745, 5931-5942, 6043-6053)

3.2. Ponadto szczegółowym badaniem objęto umowę dotacji nr BPZZ 251/2023 z 27 kwietnia 2023 r. zawartą z FSM na realizację zadania *Wsparcie Demokracji 2023* na kwotę 36 000,0 tys. zł. Umowa ta została zawarta po upływie 86 dni od terminu określonego w porozumieniu z 4 listopada 2014 r. (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 249-268, 270-277, 468-481, 1036-1902, CD 1 pliki 30-53, 232-261)

Powyższa umowa zawierała elementy określone w art. 151 ust. 2 ufp i art. 16 udpp oraz we wzorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia z dnia 24 października 2018 r. Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁶⁰. W umowie zawarto zastrzeżenie ograniczające możliwość powstania zobowiązań z tytułu jej realizacji do wysokości kwoty dotacji (§ 4 ust. 3 pkt 1-3 umowy). Środki na realizację zadań zostały przekazane FSM w terminie wskazanym w umowie, tj. 15 dni od dnia wejścia w życie umowy (10 maja 2023 r.).

⁵⁷ Patrz przypis 56.

⁵⁸ Umowa nr DWR/PPR2023/071/2/2023 została wybrana do szczegółowej kontroli.

⁵⁹ Umowa nr DWR/PPR2023/092/3/2023, projekt *Polska-Ukraina Sąsiedztwo Przyszłości*.

⁶⁰ Dz. U. poz. 2057.

FSM zgodnie z § 10 ust. 3 umowy dotacji po zakończeniu I, II i III kwartału, przekazywała pisemne informacje do MSZ o stanie realizacji działań oraz poziomie wydatkowania środków.

Sprawozdanie końcowe z realizacji zadania FSM przedłożyła w terminie określonym w § 13 ust. 1 umowy. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do umowy. Fundacja 30 stycznia 2024 r. zwróciła łącznie 427,7 tys. zł otrzymanych środków, w tym: 340,4 tys. zł niewykorzystanych środków dotacji i 87,3 tys. zł niewykorzystanych odsetek od otrzymanej dotacji. W trakcie weryfikacji sprawozdania MSZ dwukrotnie zgłosiło uwagi do sprawozdania FSM (pismo z 13 lutego 2024 r. oraz z 7 marca 2024 r.). W odpowiedzi na pisma MSZ Fundacja złożyła korekty do sprawozdania oraz wyjaśnienia do uwag.

Weryfikacji MSZ podlegały koszty administracyjne i programowe (w tym: uzasadnienie zwiększenia kosztów w poszczególnych pozycjach i uzasadnienia poniesienia niektórych kosztów) oraz uzyskane rezultaty i wskaźniki. MSZ w trakcie weryfikacji sprawozdania nie zwracało się do Fundacji o przekazanie dokumentów księgowych. Zatwierdzona kwota dotacji wyniosła 34 276,4 tys. zł wraz z wydatkowanymi odsetkami w kwocie 127,3 tys. zł. W wyniku weryfikacji sprawozdania FSM, MSZ zaakceptował kwotę dotacji w wysokości 34 276,4 tys. zł oraz wskazał, że do zwrotu pozostaje kwota 1 383,2 tys. zł wraz z należnymi odsetkami⁶¹. Sprawozdanie końcowe Fundacji zostało zaakceptowane 28 marca 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Fundacja 15 kwietnia 2024 r. zwróciła na rachunek MSZ łączną kwotę 35,3 tys. zł⁶².

Ministerstwo w dniu 16 kwietnia 2024 r. na podstawie art. 169 ust. 6 w związku z art. 60 pkt 1 oraz art. 67 ust. 1 ufp wszczęło z urzędu postępowanie administracyjne *w sprawie określenia kwoty dotacji przypadającej do zwrotu, i terminu od którego nalicza się odsetki z tytułu umowy dotacji nr BPZZ 251/2023 z dnia 27 kwietnia 2023 r. na realizację programu pn. „Wsparcie Demokracji 2023”*.

(akta kontroli str. 249-268, 468-481, 1036-1902)

Po przeprowadzonym postępowaniu Dyrektor DWR, z upoważnienia Ministra SZ, w dniu 27 maja 2024 r. wydała decyzję nr 3/DWR/2024 o zwrocie dotacji przekazanej FSM w wysokości 1 280,0 tys. zł wraz z odsetkami od przyznanej dotacji. Na kwotę tę składały się następujące należności:

- 53,2 tys. zł (kwota dotacji wydatkowana niezgodnie z § 2 ust. 4 oraz § 1 ust. 1 i 2 umowy dotacji, tj. wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem),
- 1 226,8 tys. zł (kwota dotacji wydatkowana niezgodnie z § 5 ust. 8 umowy dotacji, tj. dotacja pobrana w nadmiernej wysokości),
- 15 zł pozostałe do zapłaty odsetki od kwoty 33,2 tys. zł.

Z upoważnienia Ministra SZ, Podsekretarz Stanu 9 sierpnia 2024 r. wydał decyzję nr 4/DWR/2024, utrzymującą w mocy decyzję nr 3/DWR/2024 i wezwał FSM w terminie 15 dni od dnia otrzymania decyzji o zwrot dotacji.

W dniu 14 sierpnia 2024 r. Fundacja zwróciła kwotę dotacji w wysokości 1 278,0 tys. zł wraz z należnymi odsetkami w wysokości 77,9 tys. zł. Po weryfikacji służb finansowych MSZ zwrócono się 2 września 2024 r. do FSM o zwrot należnych odsetek w wysokości 511 zł. W dniu 5 września 2024 r. FSM zwróciła pozostałą kwotę.

(akta kontroli str. 205-208, 249-268, 468-481, 205-244, 1036-1902)

⁶¹ Pismo dotyczące akceptacji sprawozdania nr DWR.741.20.2023/17.

⁶² W tym 2,1 tys. zł kwota niewykorzystanej dotacji i 33,2 tys. zł kwota dotacji wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

4.1. Badanie efektów i rezultatów wykazanych w sprawozdaniach końcowych z realizacji objętych kontrolą 11 projektów⁶³ wykazało, że każdorazowo:

- w sprawozdaniu końcowym zleceniobiorca użył tych samych określeń i wskaźników, co w ofercie,
- efekty rzeczowe i zakładane cele w projektach były weryfikowane przez DWR na etapie weryfikacji złożonych sprawozdań końcowych,
- w wyniku zrealizowanych wydatków zostały zrealizowane cele i efekty określone w ofercie (z wyjątkiem projektu nr DWR/PPR2023/092/3/2023),
- w przypadku składanych przez zleceniobiorców wniosków o zmiany zakładanych efektów, DWR wyrażał na nie zgodę.

(akta kontroli str. 5197)

W wyniku realizacji projektów objętych badaniem m.in. przeprowadzono prace remontowo-budowlane, które pozwoliły na uruchomienie przedszkola dla 60 dzieci (na Białorusi); sfinansowano uruchomienie kuchni społecznych we Lwowie i Żytomierzu, które umożliwiły wydawanie posiłków dla 1400 osób dziennie; zapewniono zakwaterowanie i wyżywienie dla uchodźców z Ukrainy w pięciu miejscowościach w Polsce (średnio dla 610 osób dziennie). Także w wyniku realizacji projektów realizowano działania ratujące życie i zdrowie, w tym: w Gruzji utworzono i wyposażono stacjonarny oddział rehabilitacji neurologicznej, kardiologicznej i pourazowej; w Jemenie wsparto funkcjonowanie oddziału ginekologiczno-położniczego szpitala w Rasad poprzez dostawę leków, artykułów medycznych i sprzętu; w Autonomii Palestyńskiej wsparto osoby niepełnosprawne w zakresie aktywizacji zawodowej poprzez zakupienie wyposażenia dla rozpoczęcia działalności gospodarczej (np. sklep spożywczy, myjnia samochodowa, hodowla owiec); w Kenii przeprowadzono szkolenie 60 strażaków w zakresie ratownictwa technicznego i pożarnictwa, rozpoczęto prace na budowę jednostki straży pożarnej w hrabstwie Machakos.

(akta kontroli str. 5197)

4.2. W przypadku umowy nr BPZZ-251/2023 z 27 kwietnia 2023 r. zawartej z FSM stwierdzono, że rezultaty i wskaźniki określone w *Formularzach zadań* na rzecz poszczególnych krajów (dalej: Formularze zadań) oraz Sprawozdaniu z wykonania projektu⁶⁴ nie we wszystkich przypadkach są tożsame (w tym w szczególności zadań realizowanych na rzecz Republiki Mołdawii).

Dyrektor Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością z upoważnienia Dyrektora Generalnego SZ wyjaśnił, że *prowadzona przez MSZ analiza zarówno informacji kwartalnych przesyłanych przez FSM w trakcie realizacji umowy z 27 kwietnia 2023 r. jak i sprawozdania końcowego z realizacji umowy również wykazała, że sposób prezentacji poszczególnych informacji nie był spójny z dokumentami planistycznymi, w tym rezultaty i wskaźniki realizacji nie były w pełni tożsame z rezultatami i wskaźnikami realizacji określonymi w formularzach poszczególnych zadań. Przyczyną było m.in. nieprecyzyjne i niepełne zaplanowanie wskaźników przez FSM. W niektórych wypadkach wskaźniki zostały zaplanowane zbyt szczegółowo – np. przy projektach konkursowych. Na przybliżony charakter wskaźników w formularzach zadań wskazuje m.in. adnotacja w formularzu zadań BY „Rezultaty i wskaźniki zostaną dostosowane do wybranych projektów”.*

Dyrektor Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością z upoważnienia Dyrektora Generalnego SZ poinformował, że MSZ weryfikowało określone w Formularzach

⁶³ Dotyczy projektów wybranych w trybie konkursowym. Badaniem nie objęto projektu nr DWR/PPR/071/2/2023. Umowa z zleceniodawcą została rozwiązana w trakcie realizacji projektu.

⁶⁴ Korekta sprawozdania w odpowiedzi na pismo o numerze DWR.741.20.2023/13 z 13 lutego 2024 r.

zadań rezultaty i wskaźniki na podstawie informacji przekazywanych przez FSM – w sprawozdaniach kwartalnych (które miały charakter wyłącznie informacyjny), a w szczególności w trakcie analizy sprawozdania końcowego z realizacji umowy.

Ponadto podał, że DWR kilkakrotnie informowało FSM o problemach dotyczących braku spójności wskaźników i rezultatów m.in. w piśmie z 13 lutego 2024 r. znak DWR.741.20.2023/13, w którym MSZ wskazał, że *sprawozdanie powinno odzwierciedlać nazwy i strukturę szczegółowych opisów działań z formularzy zadań do umowy dotacji, a także zawierać wyłącznie informację o działaniach zleconych przez MSZ i sfinansowanych wyłącznie ze środków dotacji w 2023 roku*. FSM wprowadziło częściowe zmiany w tym zakresie w korekcie części merytorycznej sprawozdania.

(akta kontroli str. 249-268, 1036-1902, CD pliki 30-53, 158-166, 232-261)

5. Badanie trzech projektów⁶⁵ wykazało, że w umowach na ich realizację zobowiązano zleceniobiorcę m.in. do informowania, że projekt współfinansowany jest ze środków otrzymanych z MSZ oraz umieszczenia znaku graficznego *Polska pomoc*.

Ustalono, że w przypadku badanych projektów zleceniobiorca do sprawozdania końcowego załączył dokumentację fotograficzną dotyczącą wykonania obowiązków informacyjnych.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że wykonywanie obowiązków informacyjnych nałożonych na beneficjentów odbywa się na etapie weryfikacji sprawozdań końcowych z realizacji projektów, a elementami podlegającymi weryfikacji jest sposób informowania o dofinansowaniu przez MSZ, sposób wykorzystania logo polskiej pomocy, materiał fotograficzny.

(akta kontroli str. 5890-5896)

W odniesieniu do realizacji przez FSM obowiązków informacyjnych Zastępca Dyrektora DWR wyjaśniła w zakresie umowy zawartej z FSM, że *MSZ weryfikowało przestrzeganie obowiązków informacyjnych w odniesieniu do działań prowadzonych w ramach umów dotacji zawartych z FSM w 2021, 2022, 2023 r. poprzez bieżącą analizę przekazywanych dokumentów zamieszczanych na stronach internetowych, materiałów multimedialnych oraz w mediach społecznościowych Fundacji*.

(akta kontroli str. 468-481)

6. W okresie objętym kontrolą Minister SZ zawarł dwie umowy⁶⁶ z Polską Akcją Humanitarną oraz z Caritas Polska na łączną kwotę 3 000,0 tys. zł na realizację projektów pomocy humanitarnej w celu ratowania życia i zdrowia mieszkańców Strefy Gazy na podstawie art. 10 ust. 2 uwr, tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert⁶⁷. Ponadto na podstawie zawartego z KSAP porozumienia z 22 lutego 2011 r. o współpracy w zakresie realizacji programu *Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego* strony zawarły trzy umowy (zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ufp i art. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej⁶⁸) na realizację tego programu.

W przypadku projektów realizowanych w trybie pozakonkursowym w MSZ nie opracowano procedur ocen realizacji zgłaszanych projektów w tym trybie.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że postępowanie dotyczące udzielenia dotacji w trybie pozakonkursowym opierało się na analogicznych procedurach udzielenia dotacji jak w trybie konkursowym i stosowanych w tym trybie parametrach naboru. Określono

⁶⁵ Dobór celowy kontrolera. Umowy nr: DWR/PPR2023/092/3/2023, DWR/PPR2021/070/1/2023 i DWR/PPR2022/026/3.

⁶⁶ DWR/PH SG 2024/001/1/2024 i nr DWR/PH SG 2024/002/1/2024.

⁶⁷ Do MSZ 19 kwietnia 2024 r. wpłynęło pismo Fundacji PAH oraz Caritas Polska, w którym obie organizacje zwróciły się z prośbą o sfinansowanie projektów pomocy humanitarnej.

⁶⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1952, ze zm.

w nim m.in. maksymalną wysokość kosztów administracyjnych, opracowano formularz oferty, karty oceny formalnej, merytorycznej ekspertów i kartę oceny końcowej. Oferta była oceniana także przez pracownika Przedstawicielstwa RP w Ramallah.

(akta kontroli str. 767-781, 3306-3311)

Na podstawie zawartego z KSAP porozumienia z 22 lutego 2011 r.:

- zawarto umowę nr BDG-412/2021 z 28 lipca 2021 r. na kwotę 428,0 tys. zł z terminem wykonania przedmiotu umowy od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. (wykorzystano 347,2 tys. zł, a pozostałą kwotę niewykorzystanej dotacji zwrócono w terminie określonym w umowie⁶⁹),
- zawarto umowę nr 1/AAPPW/2022 z 3 października 2022 r. na kwotę 885,4 tys. zł z terminem wykonania przedmiotu umowy od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. (wykorzystano 744,1 tys. zł, a pozostałą kwotę niewykorzystanej dotacji zwrócono w terminie określonym w umowie⁷⁰),
- zawarto umowę 1/AAPPW/2023 z 7 sierpnia 2023 r. na kwotę 849,1 tys. zł z terminem wykonania przedmiotu umowy od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. (wykorzystano 591,0 tys. zł, a pozostałą kwotę niewykorzystanej dotacji zwrócono w terminie określonym w umowie⁷¹),
- według stanu na dzień 12 sierpnia 2024 r. umowa nie została jeszcze zawarta.

(akta kontroli str. 468-481, 3312-3500, 3668-3686)

Dyrektor DWR wyjaśniła, że w roku 2021 budżet AAPPW był niższy ze względu na sytuację epidemiologiczną, związaną z pandemią COVID-19. Wszystkie szkolenia w 2021 roku odbywały się w formule online, co sprawiło, że budżetu nie obciążały koszty zakwaterowania i wyżywienia uczestników w Warszawie. Przyczyną wzrostu nakładów na realizację programu AAPPW był powrót do stacjonarnej formuły szkoleń, co znacznie zwiększyło wydatki, ze względu przede wszystkim na koszty zakwaterowania. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym budżet programu był wzrost kosztów zakwaterowania i wyżywienia w Warszawie, związany m. in. z inflacją.

(akta kontroli str. 3668-3686)

7. W ramach działań nadzorczych i kontrolnych Minister SZ, na podstawie art. 17 udpp, a także zgodnie z § 25 zarządzenia nr 26, w latach 2021-2024 (do 30 czerwca) objął kontrolą 22 zrealizowane projekty (siedem z 2021 r., osiem z 2022 r. oraz siedem z 2023 r.). Kontrolą objęto 10% dotacji udzielonych w wyniku przeprowadzonych konkursów. Ustalono, że z 22 projektów objętych kontrolą MSZ w 11 przypadkach kontrola została zakończona, cztery kontrole były w toku (pomimo upływu od ośmiu miesięcy do prawie dwóch lat od wszczęcia kontroli, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), a w przypadku siedmiu dopiero podjęto decyzje o przeprowadzeniu kontroli.

Minister SZ, na podstawie uprawnień wynikających z § 11 umów dotacji, w okresie objętym kontrolą objął monitoringiem realizację 37 projektów (w 2021 roku – pięciu; w 2022 roku – 18; w 2023 roku – 14; w 2024 roku wyjazdy monitoringowe zostały zaplanowane na drugą połowę roku). Wszystkie monitoringi miały formę wizyt w miejscu realizacji działań projektowych⁷². Wyniki prowadzonych obserwacji i wywiadów zostały udokumentowane w formie ankiet monitoringowych, które zostały włączone do aplikacji eGranty i stanowią część dokumentacji projektu.

⁶⁹ Kwota niewykorzystanej dotacji w wysokości 80,8 tys. zł została zwrócona 13 stycznia 2022 r.

⁷⁰ Kwota niewykorzystanej dotacji w wysokości 141,3 tys. zł została zwrócona 10 stycznia 2023 r.

⁷¹ Kwoty niewykorzystanej dotacji w wysokości 259,0 tys. zł została zwrócona 8 stycznia 2024 r.

⁷² Wizyta monitorująca została przeprowadzona w jednym (nr DWR/PH2022/038/1/2022) z 12 projektów objętych kontrolą NIK. W trakcie wizyty nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji projektu.

W MSZ nie opracowano procedur w zakresie problematyki wyboru partnerów projektów realizowanych w kraju beneficjenta polskiej pomocy. Dyrektor DWR wyjaśniła, że *ocena zdolności realizacji zadania jest dokonywana przez komisje konkursowe na etapie oceny ofert. Oferent odpowiada za działania partnera jak za własne.*

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że *działania z zakresu kontroli i nadzoru obejmowały problematykę współpracy z partnerami zarówno na etapie monitorowania projektu (jedno z pytań w ankiecie dotyczy współpracy z partnerami, jej przebiegu, ewentualnych problemów we współpracy, również z innymi interesariuszami). Realizatorzy projektów są zobowiązani do informowania MSZ o istotnych zmianach w sposobie realizacji poszczególnych działań, w tym związanych ze współpracą z partnerem lokalnym. (...) Zgodnie z umową dotacji (...) za współpracę z partnerem odpowiada Zleceniobiorca (...) za działania bądź zaniechania partnera Zleceniobiorca odpowiada jak za własne. (...) Kontrola współpracy z partnerem prowadzona jest również na etapie kontroli szczegółowej projektu, w ramach której przedstawione są szczegółowe dokumenty projektowe.*

(akta kontroli str. 249-268, 297-303, 468-481, CD pliki 105, 107)

Pomimo uprawnień kontrolnych, wynikających z udpp, ufp, postanowień umownych, porozumienia zawartego z FSM, a także z § 12 statutu FSM, Minister SZ w latach 2021-2024 nie przeprowadzał kontroli zadań zleconych FSM z zakresu współpracy rozwojowej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ustalono, że w marcu 2024 r. MSZ zwrócił się do Krajowej Administracji Skarbowej o przeprowadzenie kontroli i dokonanie oceny wydatkowania przez Fundację całości środków publicznych, którymi dysponowała, z uwagi na fakt, że projekty FSM były współfinansowane z Polskiej pomocy oraz innych środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 249-268)

Zastępca Dyrektora DWR wyjaśniła, że *FSM otrzymuje dotacje w trybie pozakonkursowym na podstawie art. 10 ust 3 ustawy o współpracy rozwojowej. Natomiast zgodnie z § 25 ust. 1 i 2 Zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia, kontroli podlegają wyłącznie dotacje udzielone w ramach postępowań dotacyjnych. W związku z tym FSM nie była ujmowana w planie kontroli dotacji. Przed 2021 rokiem MSZ monitorował realizację umowy dotacji z FSM poprzez organizację spotkań dot. stanu implementacji zadań z pracownikami FSM w Warszawie oraz Kijowie, Kiszyniowie i Tbilisi. Dodatkowo przedstawiciele polskich placówek zagranicznych brali udział w wydarzeniach organizowanych przez FSM w ramach realizacji umowy dotacji.*

(akta kontroli str. 249-268, 468-481, 3668-3686)

8. W Ministerstwie na dzień 30 czerwca 2024 r. występowały zaległości z tytułu niewyegzekwowanych kwot dotacji podlegających zwrotowi dotyczących zleconych zadań z zakresu współpracy rozwojowej w wysokości 1 280,0 tys. zł (należność główna) oraz odsetki 55,5 tys. zł dotyczące umowy nr BPZZ-251/2023, *Wsparcie Demokracji 2023* zawartej z FSM. Należność wraz z odsetkami została przez FSM w trakcie kontroli NIK, w całości uregulowana.

(akta kontroli str. 205-208, 249-268, 468-481, 1036-1902)

9. W latach 2021-2024, na podstawie rocznych planów współpracy rozwojowej, projekty z zakresu współpracy rozwojowej były realizowane również przez

46 placówek dyplomatycznych w 60 krajach⁷³. Łącznie we wskazanym okresie realizowano 457 projektów o łącznej wartości 36 877,5 tys. zł, z tego:

- w 2021 r. realizowano 100 projektów (w tym 12 projektów pomocy humanitarnej i 88 pomocy rozwojowej) na łączną kwotę 7 816,7 tys. zł;
- w 2022 r. realizowano 114 projektów (w tym 8 projektów pomocy humanitarnej i 106 pomocy rozwojowej) na łączną kwotę 10 781,8 tys. zł;
- w 2023 r. realizowano 137 projektów (w tym 11 projektów pomocy humanitarnej i 126 pomocy rozwojowej) na łączną kwotę 11 097,3 tys. zł;
- w 2024 r. (do 24 lipca 2024 r.) realizowano 106 projektów (w tym 6 projektów pomocy humanitarnej i 100 pomocy rozwojowej) na łączną kwotę 7 181,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 278-296)

W latach 2021-2023 MSZ przeprowadziło wizyty monitorujące na miejscu realizacji 11 projektów realizowanych przez placówki dyplomatyczne, tj. w 2021 r. trzech projektów w Uzbekistanie, w 2022 r. dwóch projektów w Senegal, w 2023 r. sześciu projektów w Gruzji. W przypadku jednego projektu *Wsparcie Zestaponi w przygotowaniu nowej oferty turystycznej poprzez wytyczenie szlaku postindustrialnego* w wyniku wizyty monitorującej sformułowano m.in. uwagi dotyczące dostępności do zwiedzania mozaik odrestaurowanych w ramach projektu, zaangażowania w projekt przeszkolonych niepełnosprawnych przewodników oraz zintensyfikowania działań promujących szlak postindustrialny we współpracy z FSM. Wnioski z wizyty monitorującej zostały przekazane do Ambasady w Tbilisi.

(akta kontroli str. 249-268, 317-375)

MSZ było informowane przez placówki dyplomatyczne o problemach związanych z realizacją projektów. W latach 2021-2024 zgłoszono 22 przypadki projektów, przy których realizacji wystąpiły problemy. Dotyczyły one głównie rezygnacji z realizacji projektów w związku z ich opóźnieniami, wycofaniem się partnerów z projektów lub też rezygnacji placówki z umowy z partnerem (w przypadku stwierdzenia, że partner nie będzie mógł prawidłowo zrealizować projektu). MSZ w związku ze zgłaszanymi problemami m.in. akceptowało zmiany partnerów w projekcie oraz akceptowało realizację projektów zastępczych. MSZ zwracało również uwagę na promocję projektów, zarówno na kanałach informacyjnych placówki (strona internetowa, Twitter/X, Facebook), jak i w mediach lokalnych.

(akta kontroli str. 249-268, 376-467)

W wyniku kontroli NIK P/19/005 *Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski* został sformułowany wniosek o: *kontynuowanie zainicjowanych przez Departament Współpracy Rozwojowej działań edukacyjnych wśród pracowników placówek zagranicznych MSZ w celu wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących projektów związanych z pomocą humanitarną oraz rozważenie podjęcia innych działań zapewniających prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację tych projektów.*

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że pracownicy MSZ wyjeżdżający na placówkę do krajów, w których realizowane są projekty humanitarne, otrzymują informacje w zakresie działań pomocowych realizowanych w tym kraju, wskazówki dotyczące roli pracowników placówki w procesie konkursowym, jak również ewentualnych monitoringów projektów, wybranych w konkursach. Dodatkowo pracownicy Wydziału Obsługi Finansowej DWR prowadzą szkolenia w Akademii Dyplomatycznej dla przyszłych pracowników administracyjno-finansowych placówek dyplomatycznych

⁷³ Projekty były realizowane przez placówki we wszystkich krajach priorytetowych z wyjątkiem Białorusi. Ponadto projekty realizowane były m.in. przez Ambasadę RP w Kairze, Abudży, Nairobi, Pretorii, Bejrucie, Belgradzie, Dżakarcie, Bangkoku, Erywaniu, Canberze, Skopje, Sarajewie.

na temat współpracy rozwojowej, w szczególności w zakresie realizacji projektów humanitarnych i rozwojowych.

(akta kontroli str. 249-268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawarcie z FSM umów dotacji na realizację zadania pt. *Wsparcie demokracji* na poszczególne lata objęte kontrolą po terminie określonym w § 5 ust. 3 porozumienia. Zgodnie z tym postanowieniem porozumienia *umowy (...), zostaną zawarte do dnia 31 stycznia roku realizacji zadań (...)*. Umowy na lata 2021-2024 zostały zawarte z FSM z opóźnieniem wynoszącym od 39 do 128 dni w odniesieniu do terminu określonego w porozumieniu.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że *na terminy zawierania umów dotacji pomiędzy MSZ a FSM miały m.in. wpływ daty przyjęcia rocznych planów współpracy rozwojowej, które uniemożliwiały realizację postanowień zawartego porozumienia. Ponadto, FSM przekazała do MSZ szczegółowe opisy zadań w terminach uniemożliwiających zawarcie umów przed 31 stycznia, a także podejmowała negocjacje treści umowy dotacji m.in. w zakresie stosowania zamówień publicznych, co wymagało szeregu wewnętrznych konsultacji. Ponadto Dyrektor DWR wyjaśniła, że zdaniem MSZ termin zawarty w porozumieniu ma charakter instrukcyjny i porozumienie nie przewiduje sankcji za jego niedochowanie przez którąkolwiek ze stron. Do zawarcia aneksu potrzeba woli obu stron umowy, a żadna ze stron nie wyrażała do tej pory intencji zmiany terminu.*

Zdaniem NIK umowy z FSM powinny być zawierane zgodnie z postanowieniami porozumienia, bowiem obejmują one szeroki zakres przedmiotowy zadań, które muszą być zrealizowane do końca danego roku budżetowego, nie tylko przez FSM, ale również przez partnerów tej Fundacji i grantobiorców. Zawarcie umów w terminie daje FSM pewność co do wysokości środków finansowych jakie może przeznaczyć na realizowane zadanie.

(akta kontroli str. 253-268, 468-481, 797-800, 882-1035, 1042-1199, 1920-2052, 2367-2554, 3668-3686)

2. Nieprzeprowadzenie kontroli w FSM, co było nierzetelne. W latach 2021-2024 Minister SZ zawarł z FSM cztery umowy na łączną kwotę 133 293,3 tys. zł (rocznie od 27 000,0 tys. zł do 40 550,0 tys. zł), w których zlecił do realizacji szeroki zakres przedmiotowy zadań dotyczących współpracy rozwojowej, realizowanych w kilku państwach. W okresie objętym kontrolą DWR nie przeprowadził kontroli zadań realizowanych w ramach tych umów, pomimo że uprawnienia kontrolne MSZ zostały określone zarówno w ufp, udpp, umowach, porozumieniu zawartym z FSM, jak i statucie FSM.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 2 ufp dysponentci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa. Jednocześnie art. 17 udpp wskazuje, że zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia jego realizacji, efektywności, rzetelności i jakości realizacji, prawidłowości wykorzystania środków publicznych, prowadzenia dokumentacji. Umowy zawarte z FSM określały uprawnienia kontrolne MSZ oraz zasady prowadzenia działań kontrolnych, monitoringu i ewaluacji zadań (§§ 10-12 umowy dotacji w zależności od roku). Porozumienie z 4 listopada 2014 r. również stanowiło, że Minister SZ miał prawo do kontroli wykorzystania środków przekazanych Fundacji (§ 7 ust. 1).

Natomiast w § 12 statutu FSM określono, że Minister SZ może w każdym czasie przeprowadzić kontrolę działalności FSM, a organy tej Fundacji są zobowiązane udostępnić wszystkie informacje i dokumenty potrzebne do jej przeprowadzenia.

Weryfikacja założonych efektów i rezultatów w umowie odbywała się przede wszystkim na podstawie informacji przekazanych w sprawozdaniach oraz udzielonych wyjaśnieniach.

Dyrektor Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością, z upoważnienia Dyrektora Generalnego SZ, wyjaśnił, że *MSZ nie przeprowadzał kontroli w rozumieniu par. 11/12 umów dotacji. Kierownictwo DWR nie podejmowało decyzji w tym zakresie. Ponadto wyjaśniono, że w ramach działań nadzorczych utrzymywane są bieżące kontakty z realizatorami, najczęściej w formie kontaktów telefonicznych oraz korespondencji mailowej (...). W przypadku FSM - DWR miał utrudniony dostęp do bieżących informacji dot. realizowanych zadań. DWR od 2022 roku wprowadził do umowy wymóg kwartalnego raportowania z realizacji zadań i wydatkowanych środków (...) W pismach akceptujących sprawozdanie za rok 2022 i 2023 DWR zgłaszał zastrzeżenia i uchybienia z wnioskami dot. realizacji umowy dotacji w kolejnych latach.*

Ponadto Dyrektor DWR wyjaśniła, że *weryfikacja wydatkowania środków w ramach umów dotacji z FSM jest przeprowadzana corocznie na podstawie sprawozdań końcowych z realizacji zawartych umów. Do 2024 r. kierownictwo MSZ nie zdecydowało o przeprowadzeniu dodatkowych kontroli wydatkowania środków przez FSM. Należy zauważyć, że Biuro Kontroli i Audytu MSZ nie ma uprawnień do przeprowadzenia kontroli w podmiotach zewnętrznych. Wniosek do KAS wynikał m.in. z tego, że Fundacja pozyskiwała środki publiczne również z innych źródeł niż MSZ, a kontrola w FSM powinna być mieć charakter kompleksowy.*

Na potrzebę kontroli wskazują problemy pojawiające się na etapie rozliczania sprawozdań końcowych z realizacji zadań przez FSM, dotyczące zaliczania kosztów administracyjnych do kosztów programowych, niejednoznacznego stosowania nazewnictwa rezultatów i wskaźników, co w ocenie NIK w znacznym stopniu utrudniało weryfikację czy wszystkie założone wskaźniki i rezultaty zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 249-268, 468-481, 797-2747, 3668-3686)

3. Podjęcie przez Podsekretarza Stanu Pawła Jabłońskiego decyzji o udzieleniu dotacji niezgodnie z § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 oraz z naruszeniem zasad efektywności i uczciwej konkurencji, o których mowa w art. 5 ust. 3 udpp. Skutkowało to udzieleniem z budżetu części 45 siedmiu dotacji celowych w łącznej wysokości 7 020 920,10 zł⁷⁴ wnioskodawcom, których oferty nie zostały zarekomendowane przez Komisję konkursową w konkursie *Polska Pomoc Rozwojowa 2023*.

Badanie udzielenia dotacji celowych przez DWR w ramach konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* wykazało, że Komisja konkursowa przedłożyła Podsekretarzowi Stanu Pawłowi Jabłońskiemu notatkę decyzyjną z 18 lipca 2023 r. w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia dotacji w ramach tego konkursu. W notatce tej zarekomendowano udzielenie dotacji celowych na realizację 24 projektów. Do notatki został załączony protokół końcowy z przebiegu postępowania dotacyjnego *Polska Pomoc Rozwojowa 2023*, m.in. z załączoną: tabelą zawierającą listę ofert nierekomendowanych przez Komisję wraz z ofertami odrzuconymi, zaopiniowanymi negatywnie pod względem formalnym (załącznik 4), tabelą zawierającą listę ofert

⁷⁴ Umowy nr: DWR/PPR2023/092/3/2023, DWR/PPR2023/071/2/2023, DWR/PPR2023/055/1/2023, DWR/PPR2023/027/2/2023, DWR/PPR2023/087/2/2023, DWR/PPR2023/082/3/2023, DWR/PPR2023/008/1/2023.

zaopiniowanych pod względem merytorycznym, rekomendowanych przez Komisję (załącznik nr 5).

W § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 wskazano, że *Właściwy członek kierownictwa, na podstawie przekazanego przez komisję protokołu końcowego, podejmuje decyzję o udzieleniu lub odmowie udzielenia dotacji oferentowi lub oferentom umieszczonym na liście ofert rekomendowanych do udzielenia dotacji oraz na liście ofert rezerwowych, jeśli jest przewidziana w regulaminie konkursu*. Regulamin konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* nie przewidywał sporządzania list rezerwowych.

W dniu 7 sierpnia 2023 r. do Przewodniczącej Komisji wpłynął e-mail od asystenta Podsekretarza Stanu Pawła Jabłońskiego, w którym przesłano w załączeniu m.in. projekt notatki decyzyjnej m.in. odnośnie do konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023*. W e-mailu podano: *Z upoważnienia Pana Ministra Jabłońskiego i na jego prośbę przesyłam projekty notatek decyzyjnych dot. konkursów (...) Polska Pomoc Rozwojowa 2023*. W załączonej do wiadomości notatce dotyczącej postępowania *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* wymienione zostały 22 projekty, w tym 15 z listy projektów rekomendowanych przez Komisję konkursową oraz siedem projektów, które nie były rekomendowane przez Komisję⁷⁵, w tym dwa, które uzyskały 9,5 i 7,5 pkt.

Na podstawie tego projektu została sporządzona 9 sierpnia 2023 r. przez Przewodniczącą Komisji Konkursowej decyzja w sprawie rozstrzygnięcia konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023*, w której zamieszczono projekty przekazane e-mailem z 7 sierpnia 2023 r. przez asystenta Podsekretarza Stanu Pawła Jabłońskiego. Wyniki konkursu poprzez ogłoszenie wybranych ofert zostały zamieszczone 9 sierpnia 2023 r. na stronie BIP MSZ.

W dniu 30 sierpnia 2023 r. na stronie BIP MSZ ukazało się ogłoszenie – *Korekta wyników konkursu Ministra Spraw Zagranicznych Polska Pomoc Rozwojowa 2023*, wskazując, że *Decyzją Ministra Spraw Zagranicznych dokonano korekty wyników konkursu Polska Pomoc Rozwojowa 2023. Zmiana dotyczy publikacji poprawionej wersji tabeli z wynikami konkursu, która wcześniej omyłkowo nie uwzględniała dotacji na drugi i trzeci moduł projektu DWR/PPR2023/092/3*. W wyniku korekty zwiększono kwotę dotacji dla jednego projektu⁷⁶.

(akta kontroli str. 3780-4137, 4457-5187, 5222-5256)

Asystent Podsekretarza Stanu wyjaśnił, że Paweł Jabłoński *wydał mi polecenie służbowe przygotowania notatki decyzyjnej – o ile dobrze pamiętam, ustnie – skierowanej do przewodniczącej komisji. Wskazał projekty, które mają otrzymać dofinansowanie. Zakładałem, że jest to zgodne z regulaminem*.

(akta kontroli str. 5203-5207)

Przewodnicząca Komisji Konkursowej wyjaśniła m.in., że (...) *od niemal roku nie pracuję w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, co oznacza, że nie mam dostępu ani*

⁷⁵ Projekty nierekomendowane przez Komisję: DWR/PPR2023/092/3/2023 - *Polska-Ukraina Sąsiedztwo Przyszłości* na kwotę 638,0 tys. zł (Fundacja Hagia Marina, otrzymała 9,5 pkt), DWR/PPR2023/071/2 - *Obiekt magazynowo-chłodniczy w Tanzanii* na kwotę 2 383,0 tys. zł (Fundacja World Business Bridge Polska, otrzymała 7,5 pkt), DWR/PPR2023/055/1 - *Dom Pokoju w Betlejem - miejsce dające szansę edukacji zawodowej i pracy w Palestynie* na kwotę 1 176,3 tys. zł (Fundacja Pro Spe otrzymała 77,5 pkt), DWR/PPR2023/027/2 - *Zwiększenie dostępu i zapewnienie wysokiej jakości edukacji zawodowej w Centrum Szkolenia Zawodowego w Betlejem, Palestyna* na kwotę 706,7 tys. zł (Towarzystwo Salezjańskie Inspektorata (Prowincja) św. Stanisława Kostki, otrzymała 74,5 pkt), DWR/PPR2023/087/2 - *Social Inclusion Education In Georgia (moduł 1)* na kwotę 323,4 tys. zł (New Europe Foundation, otrzymała 36 pkt), DWR/PPR2023/082/3 - *Budowa i modernizacja infrastruktury medycznej oraz organizacja specjalistycznej pomocy medycznej w dwóch ośrodkach medycznych w Kamerunie* na kwotę 940,0 tys. zł (Fundacja Pomocy Humanitarnej Redemptoris Missio otrzymała 66 pkt), DWR/PPR2023/008/1 - *Warsztat Mechaniczny przyszłości w Nairobi. Projekt modernizacyjny i edukacyjny w szkole technicznej Don Bosco Boy's Town* na kwotę 853,5 tys. zł (Salezjański Wolontariat Młodzi Światu otrzymał 77,5 pkt).

⁷⁶ Projekt DWR/PPR2023/092/3. Pierwotnie kwota dotacji została przyznana na realizację jednego modułu w wysokości 638 000,00 zł, zaś w wyniku korekty zwiększono dofinansowanie na dwa kolejne moduły o kwotę ogółem 1 618 000,00 zł.

do dokumentów, ani korespondencji elektronicznej, ani żadnych innych informacji pozwalających z zupełną pewnością odnieść się do (...) pytań oraz cytatów.

Odnosnie do przyznania dotacji na dwa kolejne moduły, które nie były wskazane w e-mailu z 7 sierpnia 2023 r. wyjaśniła, m.in., że opublikowane wyniki konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2023* stanowią publikację decyzji Ministra Spraw Zagranicznych dotyczącą wyboru do dofinansowania zgodnie z pkt 9.19 Regulaminu Konkursu⁷⁷. Dodała ponadto, że wszelkie podejmowane przez nią czynności były oparte o obowiązujące przepisy.

(akta kontroli str. 5192-5196, 5201-5202, 6152-6153)

W notatce przesłanej przez asystenta Podsekretarza Stanu wskazano dofinansowanie projektu w bieżącym roku, a nie dwóch kolejnych modułów, które miały być dofinansowane w późniejszych latach. Zdaniem NIK wskazany w wyjaśnieniach pkt 9.19 Regulaminu Konkursu nie zawierał doprecyzowania, co miało stanowić podstawę wyboru projektów do dofinansowania, podczas gdy w § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 wyraźnie wskazano, że właściwy członek kierownictwa, na podstawie przekazanego przez komisję protokołu końcowego, podejmuje decyzję o udzieleniu lub odmowie udzielenia dotacji oferentowi lub oferentom umieszczonym na liście ofert rekomendowanych do udzielenia dotacji oraz na liście rezerwowej. Podsekretarz Stanu Paweł Jabłoński nie udzielił wyjaśnień odnośnie do wyboru projektów do dofinansowania ze środków dotacji.

(akta kontroli str. 3937-3957, 5188-5191)

Z § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 jednoznacznie wynika, że wybór projektów finansowanych ze środków dotacji może nastąpić jedynie na podstawie przedłożonej listy projektów rekomendowanych przez komisję konkursową oraz ewentualnie listy ofert rezerwowych, która w tym konkursie nie była jednak przewidziana. NIK wskazuje ponadto, że decyzja o udzieleniu dotacji powinna być podejmowana z poszanowaniem zasad efektywności i uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 5 ust. 3 udpp. Tymczasem nieuwzględnienie opinii komisji konkursowej stwarza ryzyko przyznania dotacji na projekty wnioskodawców, które nie gwarantują uzyskania założonych efektów zleczanych zadań publicznych.

Powyższe doprowadziło do udzielenia dotacji z naruszeniem § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 oraz art. 5 ust. 3 udpp w wysokości ogółem 7 020 920,10 zł (tj. 3 999 920,10 zł w związku z udzieleniem pięciu dotacji na realizację projektów nierekomendowanych przez Komisję konkursową oraz 3 021 000,00 zł w związku z udzieleniem dwóch dotacji na projekty opisane w ofertach, które nie zostały objęte badaniem przez Komisję⁷⁸).

4. Nieopracowanie zasad wyboru zleceniobiorców, których oferty w wyniku rozstrzygnięcia konkursu zostały umieszczone na listach rezerwowych, co było nierzetelne.

Zarówno w zarządzeniu nr 26, jak i w regulaminach konkursów m.in. *Polska Pomoc Rozwojowa 2021* i *Pomoc Humanitarna 2022*, nie określono zasad przyznawania dofinansowania na projekty z listy rezerwowej. NIK ustaliła, że do dofinansowania z listy rezerwowej zostały wybrane projekty, które otrzymały mniej punktów niż inne projekty umieszczone na tej liście, a jednocześnie brak było uzasadnienia ich wyboru do dofinansowania.

W przypadku konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2021* udzielono dotacji na realizację 19 projektów, którym w momencie rozstrzygnięcia konkursu nie przyznano

⁷⁷ Pkt 9.19 Regulaminu Konkursu stanowi, że decyzję o udzieleniu lub odmowie udzielenia dotacji podejmuje Minister Spraw Zagranicznych.

⁷⁸ Zgodnie z procedurą konkursową Komisja nie omawia oferty, która m.in. uzyskała mniej niż 15 pkt.

dotacji⁷⁹ (projekty te znajdowały się na liście rezerwowej). I tak np. w przypadku Etiopii udzielono dotacji na realizację projektu (DWR/PPR2021/009/1), który otrzymał 60 pkt, pomimo że inne projekty znajdujące się na liście rezerwowej otrzymały większą liczbę punktów, np. projekt (DWR/PPR2021/025/3) otrzymał 67,5 pkt. W ramach konkursu *Pomoc Humanitarna 2022* udzielono dotacji na realizację trzech projektów z listy rezerwowej (DWR PH2022/033/1, DWR PH2022/038/1, DWRPH2022/037/1), które uzyskały odpowiednio 67, 63,5 i 62 pkt. Nie udzielono natomiast dotacji projektom z listy rezerwowej, które otrzymały większą liczbę punktów, tj. 72,5 pkt (DWRPH2022/057/1) i 71 pkt (DWRPH2022/032/1).

(akta kontroli str. 5419-5499, 5509-5518, 5890-5896, 5977-5983, 6154-6159)

Dyrektor DWR wyjaśniła, że zgodnie z § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 Minister SZ na podstawie przekazanego przez komisję protokołu końcowego podejmuje decyzję o udzieleniu lub o odmowie udzielenia dotacji oferentom umieszczonym na liście ofert rekomendowanych do udzielenia dotacji oraz na liście rezerwowej.

(akta kontroli str. 5890-5897)

NIK nie kwestionuje prawa do udzielenia przez Ministra SZ dotacji projektom znajdującym się na liście rezerwowej. Zastrzeżenia budzi fakt, że w zarządzeniu nr 26, ani w regulaminach konkursów, nie ustalono zasad wyboru takich ofert. Zdaniem NIK przesłanki leżące u podstaw wyboru danej oferty powinny być znane, tak aby zapewnić realizację zasady uczciwej konkurencji i jawności, o której mowa art. 5 ust. 3 udp.

5. Nierzetelne rozliczenie dotacji dotyczącej projektu *Polska – Ukraina Sąsiedztwo Przyszłości* (moduł 1)⁸⁰, który został wybrany do dofinansowania przez Podsekretarza Stanu Pawła Jabłońskiego wbrew rekomendacji komisji konkursowej⁸¹. MSZ zatwierdziło sprawozdanie końcowe z realizacji projektu, mimo że projekt ten nie został zrealizowany zgodnie z założeniami oferty, stanowiącej załącznik do umowy.

W ofercie na realizację projektu wyszczególniono m.in. w pkt 2.1. Koszty programowe - Wynagrodzenie ekspertów, w tym koszty opracowania ekspertyz i analiz na kwotę 228,0 tys. zł. Ponadto wskazano, że *ze względu na wytworzone efekty materialne Projektu – ekspertyzy, zbiory konferencyjne, raport końcowy trwałość efektów projektu jest wysoka, a materiały te będą ogólnodostępne*.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu podano m.in., że wynagrodzenie ekspertów, w tym koszty opracowania ekspertyz i analiz wyniosły 228,0 tys. zł, a na dowód załączono 27 ekspertyz, które zostały przedłożone przez zleceniobiorcę na wniosek DWR w trakcie oceny sprawozdania końcowego.

⁷⁹ W Regulaminie konkursu *Polska Pomoc Rozwojowa 2021* podano m.in., że projekty, które otrzymały pozytywną opinię formalną, ale nie zostały rekomendowane do dofinansowania umieszczane są na liście rezerwowej. Projekty z listy rezerwowej mogą otrzymać dofinansowanie tylko w przypadku nie zawarcia umowy dotacji na realizację projektu wyłonionego do dofinansowania. Decyzję o udzieleniu bądź odmowie udzielenia dotacji w stosunku do wszystkich nadesłanych projektów podejmuje Minister SZ. W Regulaminie konkursu *Pomoc Humanitarna 2022* podano m.in. Projekty, które były omawiane na posiedzeniu Komisji i które nie mieszczą się w przewidzianym na konkurs limicie środków zostają umieszczone na liście rezerwowej. O przyznaniu dotacji oferentom z listy ofert rezerwowych decyduje Minister Spraw Zagranicznych. Decyzję o udzieleniu bądź odmowie udzielenia dotacji podejmuje Minister Spraw Zagranicznych.

⁸⁰ Umowa nr DWR/PPR2023/092/3 na kwotę 638,0 tys. zł, zawarta z Fundacją Hagia Marina.

⁸¹ Eksperti opiniujący projekt w karcie opinii merytorycznej podali m.in., że (...) *Mając na względzie wiele publikacji stworzonych na potrzeby UA, a dotyczące funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, mediów, władz lokalnych i reformy samorządowej (...), pytanie czy zasadne jest wydatkowanie aż takich środków na publikacje, szczególnie, że oferta przewiduje dodatkowo realizację aż 3 konferencji podsumowujących projekt. (...) Wypracowanie całego szeregu materiałów, które przewiduje projekt, nie zostało w żaden sposób powiązane z zastosowaniem w przyszłości – sama dostępność w internecie nie gwarantuje, że nakład finansowy bardzo wysoki w ramach niniejszego projektu – choćby częściowo zwrócić się.*

Badanie NIK treści sporządzonych dokumentów wykazało, że nie mają one cech ekspertyz (w szczególności podstaw formalnych/prawnych, wyników badań, wniosków i zaleceń). Ponadto nie zostały zamieszczone na stronie internetowej zleceniobiorcy, w związku z czym nie były ogólnodostępne, jak przewidziano w ofercie.

(akta kontroli str. 3965-4456, 5755)

Dyrektor DWR wyjaśniła, że *Zgodnie z umową dotacji dotowany jest zobowiązany do zamieszczenia na stronie internetowej informacji o źródle finansowania (...). Projekt nie przewidywał udostępnienia ekspertyz, raportu końcowego czy zbiorów konferencyjnych na stronie dotowanego. Wskazała jednocześnie, że Wydatki poniesione na realizację projektu, w tym na opracowanie ekspertyz zostały rozliczone na podstawie oferty, która zawierała jedynie ogólne informacje nt. planowanych działań. Projekt nie był rekomendowany do dofinansowania przez komisję konkursową m.in. ze względu na niepełny opis działań. Komisja w ocenie końcowej uznała je za mało efektywne, w tym zwłaszcza stosunek kosztów do planowanych rezultatów. W opisie projektu wskazano, że w oparciu o pracę ekspertów zaangażowanych w realizację projektu miały zostać opracowane programy szkoleń, warsztatów i wizyt studyjnych w Polsce realizowanych od II poł. roku 2023 i w 2024 – zamówione odpowiednie ekspertyzy i analizy. Zgodnie z opisem projektu miały powstać 3 ekspertyzy z zakresu transformacji samorządowej, praw i wolności człowieka oraz sytuacji religijnej w Ukrainie, które następnie planowano przetłumaczyć na język ukraiński. Budżet projektu został przygotowany ogólnie i w tym działaniu zawierał trzy pozycje kosztowe bez szczegółowych informacji nt. wartości raportów. Wskazała jednocześnie, że Projekt nie zawierał szczegółowych informacji dotyczących ekspertyz. Sprawozdanie z realizacji zadania zostało wskazane do kontroli szczegółowej na podstawie § 11 ust. 4 umowy dotacji. Analiza dokumentów źródłowych pozwoli na dokładne potwierdzenie wydatków na ekspertyzy.*

(akta kontroli str. 5737-5755)

NIK zauważyła, że przedłożone przez zleceniobiorcę dokumenty nie mają cech ekspertyz i nie powinny być uznane przy weryfikacji sprawozdania z realizacji projektu. Ponadto dokumenty te nie zostały udostępnione, pomimo że w ofercie zleceniobiorca wskazał, że będą one *ogólnodostępne*. Zdaniem NIK podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli u zleceniobiorcy, który realizował ww. projekt, nie zwalnia z obowiązku rzetelnego rozliczenia dotacji, w tym analizy dokumentacji, w trakcie oceny sprawozdania końcowego, zwłaszcza, że DWR posiadał dokumentację dotyczącą sporządzonych ekspertyz.

6. Niezamieszczanie w systemie eGranty wszystkich informacji i dokumentów dotyczących realizacji objętych badaniem NIK projektów, co było nierzetelne. Kontrola 12 projektów wykazała, że informacje oraz dokumenty dotyczące przebiegu realizowanych projektów w tym systemie były zamieszczane w sposób niejednolity i w różnym zakresie, i tak:

- w pięciu przypadkach nie zamieszczono kart umów dotacji,
- w czterech przypadkach nie wprowadzono korespondencji pomiędzy MSZ a zleceniobiorcą,
- w czterech przypadkach nie podano kwoty zwrotu dotacji,
- w dwóch przypadkach nie podano informacji na temat przebiegu współpracy⁸².

⁸² Zakładka Projekty oferentów/zakładka panel projektu, w której są funkcjonalności: umowa i aneks. Karty umów dotacji, korespondencja, kwoty, terminy, przebieg współpracy, monitoring, raporty wolontariuszy, sprawozdania końcowe.

W DWR nie wypracowano zasad, jakie informacje powinny być zamieszczone w systemie eGranty. W związku z tym system, oferujący szereg funkcji istotnych z punktu widzenia zarządzania projektami, w ocenie NIK nie był w pełni wykorzystywany, a zakres wprowadzanych informacji i dokumentów był uzależniony od opiekuna danego projektu.

(akta kontroli str. 5198, 6150)

Dyrektor DWR wyjaśniła, że Głównym narzędziem do przechowywania dokumentacji jest system elektronicznego obiegu dokumentów. Nie ma obowiązku zamieszczania korespondencji z dotowanymi w aplikacji eGranty. Istotna korespondencja mailowa jest zamieszczana w EOD lub w odpowiednich folderach na dysku wspólnym danego departamentu, co jest łatwiejsze w codziennej pracy. (...) W DWR nie opracowano wewnętrznych regulacji/instrukcji odnośnie zamieszczenia informacji/danych w systemie eGranty przez pracowników DWR.

(akta kontroli str. 5737-5745, 5890-5896)

Zdaniem NIK w systemie eGranty powinny być zamieszczone w sposób spójny wszystkie informacje związane z przebiegiem realizacji projektu wskazane w funkcjonalnościach systemu. Zamieszczenie kompletnych informacji o projekcie w systemie ułatwia nadzorowanie realizacji projektów i jednolite dokumentowanie ich przebiegu, co jest istotne zwłaszcza w sytuacji zmiany opiekunów projektów.

7. Niezapewnienie bezzwłocznego zawarcia czterech z 12 objętych badaniem umów dotacji z podmiotami wyłonionymi w otwartych konkursach. Umowy zostały zawarte od 49 do 78 dni po ogłoszeniu wyników konkursu. Było to niezgodne z art. 15 ust. 4 udpp, który wskazuje, że umowy powinny być zawierane bez zbędnej zwłoki.

Ustalono, że przypadku ofert nr DWR/PH2023/030/1/2023 i nr DWR/PH2023/009/1/2023 dopiero po 15 dniach od ogłoszenia wyników konkursu, a w przypadku oferty DWR/PPR2023/071/2 po 30 dniach do oferenta, zostało przesłane pismo przez DWR w celu przygotowania umowy (w pismach zwracano się o przesłanie m.in. nr konta bankowego). W przypadku zaś projektu DWR/PPR2023/026/3 w okresie od 4 do 25 marca 2023 r. w MSZ uzgadniano i weryfikowano w EOD umowę dotacji. Dyrektor DWR wyjaśniła, że powyższe było spowodowane sezonem urlopowym oraz wyjazdami pracowników na placówki zagraniczne.

(akta kontroli str. 6029-6036, 6038-6042)

W ocenie NIK zwłoka w podpisywaniu umów powoduje opóźnienie w przekazywaniu środków dotacji. Należy dodać, że na problemy z późnym podpisaniem umowy zwracał uwagę opiekun projektu (DWR/RG2023/008/2/2023), który wskazał m.in., że projekt rozpoczął się 13 września 2023 r. natomiast umowa została podpisana w grudniu, w związku z czym dotowany miał niewiele czasu na wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych, a dwa reportaże radiowe zrealizowane przed podpisaniem umowy nie zawierały informacji o dofinansowaniu projektu z dotacji MSZ⁸³.

8. Przewlekłe prowadzenie kontroli projektów dofinansowanych ze środków dotacji, co było nierzetelne. Ustalono, że według stanu na dzień 25 lipca 2024 r. cztery kontrole, rozpoczęte w 2022 r. i 2023 r., nie zostały zakończone pomimo upływu od ośmiu miesięcy do prawie dwóch lat od wszczęcia kontroli.

Badanie wykazało, że w przypadku projektu:

⁸³ Ocena została zawarta przez opiekuna projektu w trakcie oceny sprawozdania końcowego.

- DWR/PPR2021/011/1/2021 pierwsze pismo o dokumentację wysłano do beneficjenta 27 października 2022 r. Kontrola pomimo upływu prawie dwóch lat od wszczęcia kontroli nie została zakończona,
- DWR/PPR2022/026/3/2022 pierwsze pismo o dokumentację wysłano do beneficjenta 14 lipca 2023 r. Kontrola pomimo upływu ponad roku od wszczęcia kontroli nie została zakończona,
- DWR/PPR2022/034/2/2022 pierwsze pismo o dokumentację wysłano do beneficjenta 27 czerwca 2023 r. Kontrola pomimo upływu ponad roku od wszczęcia kontroli nie została zakończona,
- DWR/PH2022/037/1/2022 pierwsze pismo o przekazanie dokumentów do kontroli wysłano do beneficjenta 21 listopada 2023 r. Kontrola pomimo upływu ośmiu miesięcy od wszczęcia kontroli nie została zakończona.

Dyrektor DWR wyjaśniła, że niezakończenie kontroli w przypadku ww. projektów było spowodowane m.in. nieprzesyłaniem bądź przesyłaniem niepełnych dokumentów i odpowiedzi przez beneficjentów oraz niepełną obsadą kadrową (wakatami) w DWR.

(akta kontroli str. 5994-6028)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister SZ w okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przeprowadził pięć objętych badaniem konkursów na zadania dotyczące współpracy rozwojowej. W przypadku jednego konkursu NIK stwierdziła, że Podsekretarz Stanu podjął decyzję o udzieleniu dotacji niezgodnie z § 17 ust. 1 zarządzenia nr 26 oraz z naruszeniem zasad efektywności i uczciwej konkurencji, o których mowa w art. 5 ust. 3 udpp. Skutkowało to udzieleniem dotacji na kwotę 7 020 920,10 zł wnioskodawcom, których oferty nie zostały zarekomendowane przez Komisję konkursową. Ponadto w Ministerstwie nie opracowano zasad wyboru zleceńbiorców dotacji, których oferty w wyniku rozstrzygnięcia konkursu zostały umieszczone na listach rezerwowych, co było nierzetelne.

Środki na realizację zlecanych zadań przekazywane były zleceńbiorcom terminowo i w wysokości określonej w umowach dotacji. Składane przez zleceńbiorców sprawozdania końcowe z realizacji projektów były weryfikowane przez pracowników MSZ pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji dokonywane było w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

Minister SZ udzielał dotacji FSM na podstawie art. 10 ust. 3 uwr, jednakże umowy były zawierane po terminie określonym w porozumieniu zawartym pomiędzy MSZ a FSM. Pomimo, że zawierane umowy dotyczyły szerokiego zakresu zadań, a wysokość dotacji wynosiła nawet 40 550,0 tys. zł, to Ministerstwo w okresie objętym kontrolą nie przeprowadziło kontroli w tej Fundacji.

Stwierdzono również przypadki przewlekłego prowadzenia kontroli u czterech zleceńbiorców, wyłonionych w konkursach.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowywanie projektów rocznych planów współpracy rozwojowej w terminach umożliwiających ich przyjęcie przed terminem ich obowiązywania.
2. Zapewnienie prowadzenia regularnych ewaluacji skuteczności osiągania celów współpracy rozwojowej w okresie realizacji WPWR 2021-2030.

3. Opracowanie strategii współpracy rozwojowej dla krajów priorytetowych polskiej pomocy.
4. Określenie wartości dla wskaźników zamieszczonych w matrycy rezultatów mających istotne znaczenie przy ocenie rezultatów działań polskiej pomocy.
5. Podpisywanie umów na realizację zadania pt. *Wsparcie demokracji* w terminie określonym w § 5 ust. 3 porozumienia pomiędzy MSZ i FSM.
6. Przeprowadzanie kontroli w FSM.
7. Udzielanie dotacji podmiotom zgodnie z zasadami określonymi w udpp i wewnętrznymi procedurami MSZ.
8. Opracowanie zasad wyboru projektów z list rezerwowych.
9. Zamieszczanie w systemie eGranty wszystkich informacji i dokumentów dotyczących realizacji projektów.
10. Zapewnienie bezzwłocznego zawierania umów dotacji z podmiotami wyłoniętymi w konkursach.
11. Wyeliminowanie przypadków przewlekłego prowadzenia kontroli projektów.
12. Wyeliminowanie przypadków nierzetelnego rozliczania dotacji udzielonych przez MSZ.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, październik 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/