



Słabe i mocne strony

Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi

JOLANTA KĘDRA

Sprawnie działający sektor pozarządowy, wykorzystujący aktywność obywateli przy realizacji zadań publicznych, stanowi jeden z fundamentów państwa demokratycznego. Od 2015 r. w systemie współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO) następowały istotne zmiany. Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹ (udppiw) wprowadziła obowiązek opracowania oraz przyjmowania przez ministrów i wojewodów, w drodze zarządzenia, rocznych lub wieloletnich programów współpracy z takimi podmiotami. Wcześniej organy administracji rządowej mogły, ale nie musiały tego robić. Następnie w 2017 r. powołano agencję wykonawczą działającą pod nadzorem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, tj. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego² (NIW, Instytut), który m.in. zarządza rządowymi programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. NIK sprawdziła jak ta współpraca wygląda w praktyce.

Cel i zakres kontroli

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego³ w 2018 r. aktywną działalność prowadziło w Polsce łącznie 101,0 tys. rejestrowych organizacji non-profit. Wśród nich najliczniejszą grupę stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne

– 69,1 tys. podmiotów (68,4%), a następnie fundacje – 14,5 tys. (14,4%).

W czasie kontroli NIK chciano ustalić, czy administracja rządowa realizuje zadania dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi w sposób zapewniający osiągnięcie założonych celów oraz

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

² Ustawa z 15.9.2017 o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1284, ze zm.).

³ Opracowanie Sektor non-profit w 2018 r., <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/sektor-non-profit-w-2018-roku,1,7.html>>.

rzetelnie, gospodarnie i zgodnie z przepisami. Przeprowadzono dwie kontrole, tzn. w 2019 r. rozpoznawczą oraz w 2020 r. planową. Łącznie objęto nimi 42 jednostki⁴. Kontrola dotyczyła lat 2017–2020. Zakres badań w poszczególnych grupach podmiotów był zróżnicowany w zależności od wykonywanych przez nie zadań.

Przeprowadzono także trzy badania kwestionariuszowe, mające na celu pozyskanie opinii zarówno organów administracji rządowej, jak i organizacji pozarządowych na temat wzajemnej współpracy:

- wśród beneficjentów, tj. organizacji pozarządowych objętych kontrolą;
- wśród organizacji pozarządowych nieobjętych kontrolą (kwestionariusze wysłano do 28 600 podmiotów, odpowiedź udzieliło 4208 NGO);
- wśród udzielających dotacji nieobjętych kontrolą, tj. pozostałych ministerstw i urzędów wojewódzkich.

Realizacja zadań przez Narodowy Instytut Wolności

Zadaniem Instytutu jest m.in. realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego, a także zarządzanie rządowymi programami wspierania jego rozwoju. W ramach zarządzania programami NIW przeprowadza konkursy na wybór ofert do dofinansowania, a także rozlicza

zrealizowane projekty. Ponadto NIW prowadzi wykaz organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podejmuje działania informacyjno-edukacyjne związane z wolontariatem i aktywnością organizacji pozarządowych. W okresie objętym kontrolą NIW był instytucją zarządzającą dla czterech programów, tj.:

- Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020 (FIO),
- Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych (ROHiS),
- Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich (PROO),
- Programu Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018–2030.

W tych programach, w odróżnieniu od programów współpracy prowadzonych przez poszczególnych ministrów i wojewodów, określono wartość wskaźników do osiągnięcia. Instytut monitoruje realizację celów i efektów odrębnie dla każdego programu.

Instytut, na ogół prawidłowo wywiązywał się z obowiązków realizacji działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego RP. Przede wszystkim organizował konkursy, w ramach których zlecał zadania organizacjom pozarządowym,

⁴ Kontrola rozpoznawcza: *Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, R/19/001 (dalej kontrola w 2019 r.), została przeprowadzona w Narodowym Instytucie Wolności, Ministerstwie Cyfryzacji oraz u sześciu beneficjentów. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach (ostatnia kontrola jednostkowa zakończyła się 5.12.2019). Kontrolą planową: *Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, P/20/006 (dalej kontrola w 2020 r.), objęto Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, MSWiA, MSZ, MKiDN, ponownie NIW, Urzędy Wojewódzkie: Mazowiecki, Podlaski, Pomorski, Małopolski i Wielkopolski oraz 25 beneficjentów.



w tym zadania związane ze wzmacnianiem potencjału organizacji pozarządowych, a także ze wspieraniem oddolnej aktywności obywatelskiej. NIW podejmował także działania informacyjne i edukacyjne, polegające m.in. na: emisji filmów z realizacji projektu FIO, organizowaniu konferencji i spotkań informacyjnych dla przedstawicieli sektora pozarządowego i administracji publicznej, których celem była wymiana doświadczeń odnośnie do prowadzenia projektów związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego zarówno w Polsce, jak i za granicą, stworzeniu strony internetowej, która stała się centralnym narzędziem komunikacyjnym dla organizacji pozarządowych oraz utworzeniu kanałów komunikacji w mediach społecznościowych⁵. Instytut współpracował z podmiotami zagranicznymi i krajowymi, współpracując i biorąc udział w konferencjach i seminariach, np.: „Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi”, „Warszawskie seminarium międzynarodowe”, „Kongres Poradnictwa w Warszawie”.

Kontrola w NIW koncentrowała się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z wyborem projektów do dofinansowania w ramach programów zarządzanych przez Instytut. W latach 2018–2020 (do 31 października) Instytut przeprowadził 21 konkursów na realizację zadań publicznych, w których złożono 21 735 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę

4 687 229,7 tys. zł. Do wsparcia wybrano 11% wniosków, podpisując 2390 umów na łączną kwotę 423 180,2 tys. zł (9,0% wartości złożonych wniosków). Kwota wypłaconych dotacji do 31 października 2020 r. wyniosła 346 727,6 tys. zł (81,9% wartości zawartych umów). Najwięcej wniosków (łącznie 84,3% wszystkich złożonych) wpłynęło w ramach PROO (9719), a następnie w ramach FIO (8595), z czego do dofinansowania zakwalifikowano odpowiednio 8,7% oraz 12,8%. Głównym powodem odmowy udzielenia dotacji było nieotrzymanie przez wnioskodawcę odpowiedniej liczby punktów w ramach oceny merytorycznej⁶.

Jak już wspomniano, NIW był objęty kontrolą dwukrotnie, tj. w 2019 r. i 2020 r. Po kontroli w 2019 r. NIK oceniła m.in., że nie w pełni prawidłowo wywiązywał się z części obowiązków dotyczących zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz ich rozliczania. Negatywna ocena NIK dotyczyła przede wszystkim:

- braku w regulaminach konkursów dotyczących FIO, PROO i ROHiS niektórych wymaganych informacji i dokumentów (wzorów umów, informacji o kwocie maksymalnego poziomu dofinansowania wniosku, wykazu dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy o dofinansowanie);
- braku precyzyjnych zasad wyboru ofert umieszczonych na listach rezerwowych w programie FIO;

⁵ Uruchomiono profile NIW-CRSO w mediach społecznościowych Facebook, Twitter, Youtube.

⁶ Źródło: Informacja o wynikach kontroli: *Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, nr ewid. 17/2021/P/20/006/KAP, s. 51.

- zawarcia dopiero po wykonaniu zadania umów o dzieło z pięcioma ekspertami oceniającymi oferty pod względem merytorycznym (w programie ROHiS), tj. już po dokonaniu przez nich ocen;
- nierzetelnego odbioru prac ekspertów oceniających oferty FIO, co skutkowało w dwóch przypadkach koniecznością zwiększenia kwoty dotacji zleceńobiorcom, których oferty zostały niewłaściwie ocenione przez ekspertów;
- nierzetelnego sporządzania przez komisje konkursowe, powołane do oceny ofert w programie FIO, protokołów z prac, tj. podawanie w nich jedynie ogólnego uzasadnienia wyboru ofert po zmianie punktacji dokonanej przez komisje;
- nieterminowego zatwierdzania rozliczeń w przypadku czterech z siedmiu skontrolowanych dotacji.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK sformułowała dziewięć wniosków pokontrolnych, w tym siedem związanych z procesem wyboru ofert do dofinansowania oraz rozliczania środków przekazanych beneficjentom.

Po kontroli przeprowadzonej w 2020 r. NIK pozytywnie oceniła zarządzanie przez NIW programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, uchwalonymi przez Radę Ministrów. Instytut, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przeprowadzał konkursy w ramach FIO, PROO, ROHiS i Korpusu Solidarności. Wybrane projekty były zgodne z założeniami poszczególnych programów oraz regulaminami konkursów. Środki na realizację zlecanych zadań przekazywano beneficjentom z właściwych źródeł, terminowo i w wysokości określonej w umowach. Jeśli chodzi o wnioski sformułowane po kontroli

w 2019 r., NIW nie przystąpił do realizacji wniosku dotyczącego doprecyzowania w regulaminach konkursów zasad wyboru projektów z list rezerwowych, w sposób zapewniający przejrzystość i konkurencyjność ich wyboru, a wniosek dotyczący terminowego zatwierdzania rozliczenia dotacji udzielanych beneficjentom przez NIW nie został zrealizowany.

Dyrektor Instytutu pozytywnie ocenił współpracę NIW z organizacjami pozarządowymi. Wskazał, że realizowane programy spotykają się z wysokim zainteresowaniem w sektorze obywatelskim. Dodał, że sposób i efekty zarządzania nimi są na bieżąco analizowane, aby ewentualne wnioski przedstawiać Przewodniczącemu Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego.

Wykonywanie zadań przez ministrów i wojewodów

Opracowywanie programów współpracy

Spośród czterech ministerstw i pięciu urzędów wojewódzkich objętych kontrolą programy współpracy, będące podstawowym dokumentem regulującym zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, nie zostały opracowane w dwóch jednostkach, w tym przez ministra pełniącego jednocześnie funkcję Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego. Stwierdzono także przypadki przyjmowania programów w terminach uniemożliwiających ich obowiązywanie od początku okresu, na jaki zostały ustanowione. Programy zawierały, co do zasady, elementy określone w przepisach udppiw. NIK zwróciła jednak uwagę, że przepisy ustawy, w wypadku programów wieloletnich przyjmowanych przez ministrów i wojewodów, nie regulują kwestii ich zawartości. Skontrolowane



jednostki, poza dwoma przypadkami, kierowały się przepisami udppiw określającymi obowiązki dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W żadnym z kontrolowanych programów współpracy opracowanych przez ministrów i wojewodów nie określono wskaźników i mierników pozwalających realnie ocenić ich realizację, w tym stopień osiągnięcia celów. Trzeba przy tym podkreślić, że przepisy udppiw nie nakładają obowiązku określenia w programie narzędzi do mierzenia osiąganych celów i założonych efektów oraz sposobu monitorowania realizacji programu. W konsekwencji oceny ministrów i wojewodów ograniczały się do analizy liczby i wartości udzielonych dotacji oraz wyliczania efektów rzeczowych uzyskanych w ramach dotowanych projektów. Brak wskaźników i mierników osiągania celów w programach współpracy uniemożliwiał NIK rzetelną ocenę stopnia realizacji tych programów. W opinii Izby, ani liczba przeprowadzonych konkursów, ani zawartych umów lub ich wartość nie gwarantują realizacji założonych celów.

Wszystkie skontrolowane programy współpracy określały także pozafinansowe formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dotyczyły one przede wszystkim: wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działań; konsultowania aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej NGO; obejmowania patronatem honorowym inicjatyw lub przedsięwzięć realizowanych przez NGO; organizowania wspólnych przedsięwzięć; tworzenia

wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Zlecanie zadań organizacjom pozarządowym i ich rozliczanie

Procesy wyboru organizacji pozarządowych ubiegających się o dotacje na zadania publiczne określone w programach współpracy oraz przekazywanie im środków przebiegały prawidłowo. Profil działalności organizacji pozarządowych wybranych w konkursach umożliwiał realizację przedmiotowych zakresów jakie zostały określone dla celów w programach współpracy.

Skontrolowane jednostki w większości rzetelnie rozliczały organizacje pozarządowe z wykonania powierzonych im zadań publicznych. Nieprawidłowości stwierdzono w pojedynczych przypadkach w dwóch ministerstwach i trzech urzędach wojewódzkich, ale zdaniem NIK były one istotne. Przykładowo, skutkiem nierzetelnej weryfikacji sprawozdań w dwóch urzędach wojewódzkich dopuszczono do podwójnego finansowania tych samych wydatków przez dwóch beneficjentów, a w jednym ministerstwie zaakceptowano realizację zadania inwestycyjnego niezgodnie z ofertą.

NIK zwróciła także uwagę na bardzo niski odsetek dotacji objętych kontrolami w miejscu realizacji projektu przez podmioty, które ich udzieliły. Dwie jednostki⁷ w ogóle nie korzystały z prawa do przeprowadzenia kontroli powierzonych zadań publicznych. Pozostałe jednostki podejmowały je, ale w większości przypadków, biorąc pod uwagę liczbę udzielonych dotacji

⁷ Ministerstwo Cyfryzacji oraz Małopolski Urząd Wojewódzki.

w latach 2017–2020, były to kontrole nie-liczne, np.: w MSWiA skontrolowano 4,4% zadań, na które udzielono dotacji, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono dwie kontrole na 86 udzielonych dotacji, w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim sześć na 256 zawartych umów. Stwierdzono też przypadki nierzetelnego przeprowadzania takich kontroli. NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji projektów przez trzech beneficjentów, których nie zauważyły służby wojewody.

Ocena współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi

Ministrowie i wojewodowie objęci kontrolą pozytywnie oceniali współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wskazali przy tym na słabe strony obowiązującego systemu współdziałania. Formułowali także oczekiwania w stosunku do organizacji pozarządowych.

Przykładowo, w MSWiA pozytywnie oceniono formułę szerokiej współpracy przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych (a pośrednio przedstawicieli organizacji pozarządowych) z reprezentantami administracji rządowej na forum Komisji Wspólnej, organu opiniotwórczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, jako przynoszącą korzyści obu stronom. Dzięki uzgodnieniom na forum Komisji, eksperci wskazani przez przedstawicieli mniejszości biorą udział w rekomendowaniu ministrowi wniosków o udzielenie dotacji na realizację zadań publicznych mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej

mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego.

Zdaniem MSZ, organizacje pozarządowe, z uwagi na dobrą znajomość środowisk lokalnych, kreatywność i elastyczność działania, są właściwym partnerem dla instytucji rządowych. Ministerstwo wskazało też na szczególną rolę, jaką pełnią we współpracy rozwojowej wyspecjalizowane organizacje humanitarne, aktywne poza granicami Polski. W obszarze międzynarodowego prawa humanitarnego zauważalny jest, zdaniem MSZ, istotny wkład organizacji pozarządowych w jego upowszechnianie i implementację.

MSZ dostrzegło też problemy uniemożliwiające pełne wykorzystanie istniejącego potencjału współpracy z organizacjami, m.in.: powtarzalność projektów składanych przez te same podmioty; wnioskowanie o dofinansowanie kolejnych edycji projektów już dotowanych; nierzetelne przygotowanie dokumentacji ofert konkursowych. MSZ zwróciło też uwagę na duże rozdrobnienie i rozproszenie organizacji pozarządowych (brak organizacji stanowiących rzeczywistą reprezentację określonych branż/sektorów albo silnych organizacji typu parasolowego) oraz nieinformowanie przez nie o planowanych kierunkach działań, szczególnie średnio- i długoterminowych.

Wykonanie wybranych zadań przez beneficjentów

Wartość 67 zadań objętych kontrolą u 31 beneficjentów wyniosła 37 449,8 tys. zł⁸.

⁸ Kwota ta obejmuje zarówno dotacje ze środków publicznych, jak i wkład własny, wkład osobowy, wkład rzeczowy oraz środki z innych źródeł.



Wartość dotacji określona w zbadanych umowach to łącznie 31 892,5 tys. zł, natomiast wydatkowanych – 31 629,2 tys. zł. Częstym przypadkiem była powtarzalność zadań podejmowanych przez tych samych beneficjentów. Każdego roku otrzymywali dotację i co roku podpisana była nowa umowa na podobny rodzaj zadania. Zdarzało się też, że w okresie trzech lat beneficjent podpisywał od pięciu do siedmiu umów z tym samym zleceniodawcą (dotyczyło to przede wszystkim spraw z zakresu pomocy osobom i rodzinom w trudnej sytuacji materialnej oraz dotyczących ratownictwa wodnego).

Skontrolowane organizacje pozarządowe w większości przypadków dotrzymywały postanowień umów dotyczących terminów realizacji zadań i przeznaczenia dotacji.

Istotne nieprawidłowości polegały na:

- dokonaniu podwójnego finansowania wydatków ponoszonych na wykonanie danego zadania (dwóch beneficjentów);
- niezgodnym z postanowieniami umów zrealizowaniu dwóch zadań (w tym jednego inwestycyjnego);
- wydatkowaniu środków niezgodnie z terminem określonym w umowie (sześciu beneficjentów);
- niewyodrębnieniu w ewidencji księgowej środków i wydatków dla danego zadania, mimo takiego obowiązku oraz niezgodnego z ustawą o rachunkowości opisywaniu dokumentów księgowych (15 z 31 beneficjentów).

Efekty rzeczowe projektów objętych kontrolą

Działania dofinansowane w ramach zadań publicznych zlecanych NGO zarówno przez NIW, jak i ministrów oraz

województw dotyczyły różnych dziedzin. Wsparcie otrzymało m.in. Wodne Ochotnicze Pogotowia Ratunkowe; organizacje, które udzielają pomocy bezdomnym i osobom/rodzinom w trudnej sytuacji materialnej, a także pokrzywdzonym w wyniku działań przestępczych, także chorym i niepełnosprawnym; organizacje, które prowadzą szeroko rozumianą działalność szkoleniową (np. podnoszące kompetencje dzieci i młodzieży), zajmujące się migrantami, mniejszościami narodowymi oraz seniorami. Osiągnięte przez beneficjentów rezultaty w większości pokrywały się z zakładanymi. Zdarzyły się nieliczne przypadki, że beneficjent nie wykonał niektórych z planowanych działań. Niezrealizowany zakres rzeczowy projektu dotyczył przede wszystkim szkoleń, na które nie zgłosiło się tylu uczestników, ilu było pierwotnie planowanych, nie przeprowadzono wszystkich przewidywanych debat z młodzieżowymi radnymi w gminach. Bywało jednak i tak, że zrobiono więcej niż zakładano, np. w szkoleniach z zakresu programowania przygotowujących do startu w olimpiadach informatycznych wzięło udział o 46% więcej uczestników niż planowano, lub zorganizowano więcej szkoleń specjalistycznych z zakresu pierwszej pomocy, języków obcych, usług cyfrowych oraz kursów doszkalających kadrę instruktorską (ZHP osiągnęło tu wykonanie na poziomie ok. 112% planu).

Rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji badanych projektów to m.in.:

- utrzymanie gotowości ratowniczej na akwenach wodnych, w tym w szczególności zapewnienie stałych dyżurów ratowniczych, organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników oraz psów i ich przewodników;

- jeśli chodzi o osoby/rodziny, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej – udzielenie noclegu 64 bezdomnym, pomocy 256 w znalezieniu pracy, porady prawnej oraz opieki zdrowotnej, wsparcia 181 ofiarom handlu ludźmi, w tym w 71 przypadkach zorganizowanie zakwaterowania, a także wypoczynku dla dzieci;
- udzielenie pomocy dzieciom w Afryce – wybudowanie 18 toalet, 23 punktów dostępu do wody, pięciu placów zabaw, przeszkolenie nauczycieli, rodziców i dzieci na temat dbania o zdrowie, higienę i prawidłowe odżywianie;
- pomoc dla osób chorych i niepełnosprawnych – nauka automasażu i ćwiczeń usprawniających oraz grupowa rehabilitacja dla 80 kobiet po zabiegu mastektomii, zorganizowanie sześciu obozów wyjazdowych dla 335 osób z niepełnosprawnością intelektualną;
- szkolenia, w tym m.in. dla młodzieży angażującej się w życie publiczne, uczniów przygotowujących się do udziału w olimpiadach informatycznych, seniorów (np. dotyczące ochrony przed manipulacją przy dokonywaniu zakupów na prezentacjach).

Wyniki kontroli w KPRM

Kontrola w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczyła trzech odrębnych obszarów, tj. realizacji zadań przez

Przewodniczącego oraz Komitet do Spraw Pożytku Publicznego⁹, Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego¹⁰ oraz KPRM w zakresie obsługi Pełnomocnika oraz Przewodniczącego i Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego. Wszystkie badane obszary zostały przez NIK ocenione pozytywnie. Ustalono m.in., że działania podejmowane przez Przewodniczącego Komitetu były zgodne z przypisanymi mu kompetencjami, tj. zwoływał posiedzenia oraz kierował pracami Komitetu, inicjował kontrole organizacji pożytku publicznego, a także współpracował z Radą Działalności Pożytku Publicznego. Komitet do spraw Pożytku Publicznego np. przygotowywał rządowe programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, gromadził i analizował informacje o realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku przyjmowania Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, oceniał bariery prawne i organizacyjne utrudniające współpracę. Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego wykonywał swoje kompetencje podejmując m.in. inicjatywy na rzecz przygotowania Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz koordynowania i monitorowania współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych i innych

⁹ Zgodnie z art. 34g udpp obsługę Komitetu oraz Przewodniczącego Komitetu zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (ust. 1). Posiedzenia Komitetu odbywają się w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (ust. 2), a w uzasadnionych przypadkach mogą odbywać się w innym miejscu, wskazanym przez Przewodniczącego Komitetu (ust. 3). Koszty obsługi, o której mowa w art. 34g ust. 1 udppiw, są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (ust. 4).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 8.1.2016 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. poz. 37).



instytucji obywatelskich. Pełnomocnik pełnił funkcję do 3 listopada 2020 r.

KPRM prawidłowo wywiązywała się ze swoich zadań związanych z zapewnieniem Pełnomocnikowi oraz Przewodniczącemu i Komitetowi do spraw Pożytku Publicznego obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej. Wydatki ponoszone z budżetu Kancelarii w związku z wymienionymi działaniami dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń pracowniczych (93,7% łącznej kwoty wydatków).

Wyniki badań kwestionariuszowych

Badanie kwestionariuszowe przeprowadzone wśród bezpośrednio kontrolowanych organizacji pozarządowych oraz w trybie online wśród innych NGO wskazuje, że większość tych podmiotów – 72,8% odpowiedzi – jest zadowolona ze współpracy z administracją rządową. Podstawową formą współdziałania jest dla nich ubieganie się o realizację zadań publicznych i związane z tym finansowe wsparcie. Organizacje pozarządowe starają się też współpracować z administracją rządową przez uczestnictwo w konsultacjach aktów prawnych, posiedzeniach wspólnych zespołów, czy też korzystają z patronatów honorowych. Beneficjenci (w szczególności małe podmioty) zwracali uwagę na trudności jakie mają z zapewnieniem wkładu własnego oraz zbyt późne ogłaszanie konkursów, co powoduje, że pozostaje mało czasu na realizację zadania oraz wskazywali na skomplikowane i mało przejrzyste warunki ubiegania się o dotacje, a także zbyt długie zburokratyzowanie całego procesu. Podkreślali potrzebę zaproponowania ciekawszej i szerszej oferty zadań, które

mogłyby być dofinansowane. Wiele organizacji wskazywało, że mają trudności z pozyskaniem informacji o konkursach organizowanych przez administrację rządową i proponowało ulepszenie sposobu informowania o nich, np. przez stworzenie jednej platformy z ogłoszeniami lub ujednolicenie sposobu informowania o konkursach.

NIK prowadząc badanie kwestionariuszowe starała się też dotrzeć do organizacji pozarządowych, które nie występowały do administracji rządowej o wsparcie finansowe. 597 poinformowało, że przyczyną było przede wszystkim współdziałanie z administracją samorządową (35% z 597 NGO). Najmniej, bo 16% wskazało, że zadania, na które można uzyskać dotacje od administracji rządowej nie są zgodne z profilem ich działalności. Wymieniano też inne przyczyny, jak brak wiedzy o konkursach czy zbyt krótki okres działalności. Organizacje zostały także poproszone o wyrażenie opinii na temat pozafinansowych form współpracy. Większość odpowiedzi wskazywała na bardzo dobrą lub dobrą współpracę, np. w uzyskiwaniu patronatów honorowych dla swoich przedsięwzięć. Negatywne oceny, choć w mniejszości, wyraźnie wskazywały na złe doświadczenia z konsultowaniem aktów prawnych, czy wspólną pracę w zespołach opiniodawczo-doradczych. NGO podawały, że w przypadku zgłaszania uwag do projektów aktów prawnych nie dostają odpowiedzi, czy została przyjęta i dlaczego ewentualnie nie została uwzględniona. Sygnalizowały, że współpraca w tym obszarze ma charakter pozorowany, głównie z uwagi na krótki czas wyznaczony przez stronę rządową na konsultacje oraz traktowanie

organizacji pozarządowych jak petentów, a nie partnerów do rozmów.

W kwestionariuszu beneficjenci mogli także wskazać jakie mają oczekiwania w stosunku do administracji. Największy odsetek odpowiedzi dotyczył uproszczenia procedur związanych z otrzymaniem dotacji (62,3%) oraz oczekiwania ciekawszej oraz szerszej oferty zadań, które mogą być zlecane organizacjom pozarządowym (58%). Warto w tym miejscu wskazać, że z ustaleń kontroli wynika jednak, iż NGO bardzo rzadko korzystają z prawa, jakie daje im udppiw, do złożenia z własnej inicjatywy wniosku o realizację zadania publicznego. W latach 2017–2020 do kontrolowanych ministerstw i wojewodów wpłynęło jedynie siedem takich wniosków.

Podsumowanie

Wyniki kontroli oraz badania kwestionariuszowego wskazują, że współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi przebiega w sposób satysfakcjonujący obie strony. Badanie wykazało pewne nieprawidłowości zarówno po stronie administracji rządowej, jak i po stronie organizacji pozarządowych, które wskazują zdaniem NIK na konieczność zmian o charakterze systemowym oraz uregulowań prawnych w niektórych obszarach.

Powtórna kontrola działalności Narodowego Instytutu Wolności wykazała, że wnioski NIK zostały prawie w pełni zrealizowane, co przyczyniło się do wyeliminowania błędów popełnianych przez Instytut przy wyborze ofert do dofinansowania. Badane postępowania konkursowe zostały przeprowadzone zgodnie

z obowiązującymi procedurami, z uwzględnieniem wniosków Izby. Weryfikacja sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe z realizacji projektów dotowanych przez NIW przebiegała z zachowaniem odpowiednich procedur, choć odnotowano pewne opóźnienia (co zostało odnotowane również w kontroli w 2019 r.).

Pomimo stwierdzenia po stronie organizacji pozarządowych nieprawidłowości o różnym charakterze i stopniu istotności, w zdecydowanej większości prawidłowo wykonywały one zadania, które zostały im zlecone i dofinansowane środkami publicznymi. Co najważniejsze, osiągnięto założone efekty projektów, a także nie stwierdzono przypadków niezrealizowania dotowanych zadań. Ustalenia kontroli wskazują natomiast na problemy beneficjentów z prawidłowym zinterpretowaniem i stosowaniem postanowień umów dotacji, chociażby w takich kwestiach, jak prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej lub dokumentowanie ponoszonych wydatków. W związku ze stwierdzonymi u nich nieprawidłowościami, NIK wniosła o bezwzględne przestrzeganie postanowień umów przy realizacji powierzonych zadań publicznych.

Kontrola wykazała natomiast luki w systemie nadzoru nad beneficjentami, sprawowanym przez ministrów i wojewodów. Skutkowało to niezidentyfikowaniem, na etapie weryfikacji sprawozdań składanych przez beneficjentów, jednostkowych przypadków istotnych nieprawidłowości, takich jak podwójne finansowanie tych samych wydatków, ale też nieprawidłowości o charakterze formalnym, chodziło np. o niewłaściwe prowadzenie ewidencji księgowej lub nieprawidłowe stosowanie



przepisów ustawy o rachunkowości. Potwierdza to, że stosowane przez udzielających dotacji zasady weryfikacji sprawozdań oraz wymagania jakie stawiają beneficjentom w zakresie dokumentowania ich działań, zwłaszcza poniesionych wydatków, są niewystarczające. Z tego względu NIK wniosowała do organów administracji rządowej o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją powierzonych zadań publicznych przez zwiększenie liczby kontroli dotowanych projektów (tzw. kontroli na miejscu realizacji projektu) oraz wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli sprawozdań składanych przez beneficjentów.
2. Wypracowanie zasad mających na celu zabezpieczenie przed podwójnym finansowaniem tych samych wydatków ponoszonych ze środków publicznych i zagwarantowanie ich realizacji przez wpisanie do umów odpowiednich postanowień.
3. Opracowanie wytycznych precyzujących zasady prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków i wydatków związanych z realizacją powierzonych

zadań publicznych i zagwarantowanie ich stosowania przez wpisanie do umów dotacji odpowiednich postanowień.

W związku ze stwierdzonymi lukami w prawie, związanymi z zasadami opracowywania programów przez ministrów i wojewodów, Najwyższa Izba Kontroli zawniosowała także do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie:

1. Doprecyzowania przepisów określających elementy jakie winien zawierać wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi.
2. Wprowadzenia obowiązku określania w programach współpracy wskaźników i mierników realizacji celów szczególnych tych programów.

JOLANTA KĘDRA

doradca prawny,

Departament Administracji Publicznej NIK

Słowa kluczowe: administracja rządowa, ministrowie, wojewodowie, organizacje pozarządowe, NGO, Programy współpracy, Narodowy Instytut Wolności, projekty, dotacje

ABSTRACT

Cooperation of Government Administration Bodies with Non-Governmental Organisations – Weak and Strong Points

An effective non-governmental sector, which takes advantage of citizens' activities when performing public tasks, makes one of the pillars of a democratic society. According to the data of the Statistics Poland (*Główny Urząd Statystyczny*, GUS) in 2018 there were 101,000 registered active non-profit organisations in Poland. The majority of them were associations and similar organisations – 69,100 (68.4%), as well as foundations

– 14,500 (14.4%). Since 2015 significant changes have taken place in the system of cooperation with non-governmental organisations. The amendments to the law on public benefit and voluntary activities introduced the obligation for ministers and regional governors to develop and adopt, through regulation, annual or multiannual programmes of cooperation with non-governmental organisations. Before, government administration bodies could, but did not have to, develop such programmes. Then, in 2017, an implementing agency was established, supervised by the Chairman of the Public Benefit Committee, namely the National Freedom Institute – Centre for Civil Society Development (NIW) that, among other, manages governmental programmes of civil society development. The main objective of the audit was to establish whether the government administration implemented the tasks related to cooperation with non-governmental organisations in a way that ensures that objectives are met, and in a reliable, economic and legal manner. Two audits were conducted in the area: a reconnaissance audit in 2019, and a planned audit in 2020, and they comprised 42 auditees in total. The audit covered the years 2017–2020. The audit topics varied in individual groups of auditees, depending on their tasks. Surveys were also carried out to obtain opinions of both government administration bodies and NGOs on their mutual cooperation. The article presents the findings of the NIK audit.

Jolanta Kędra, Department of Public Administration of NIK

Key words: government administration, ministers, regional governors, non-governmental organisations, NGO, cooperation programmes, National Freedom Institute, projects, subsidies.