



KAP-4114-01-01/2013
Nr ewid. 8/2014/I/13/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**UDZIELANIE DOTACJI
NA ZADANIA DOTYCZĄCE WSPÓŁPRACY
Z POLONIAŃ I POLAKAMI ZA GRANICĄ W 2013 R.**

MISJA

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

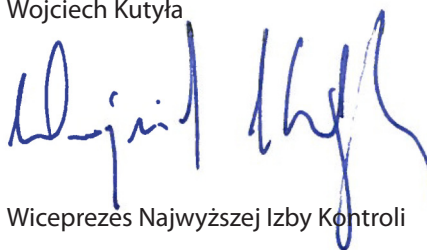
WIZJA

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

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej:
Bogdan Skwarka

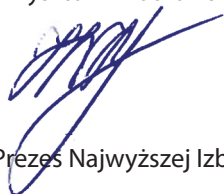


Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 20 marca 2014

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi	6
3. WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Opracowanie „Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”.....	8
3.2. Prawidłowość powołania i trybu pracy komisji konkursowej.....	9
3.3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wyborze projektów do dofinansowania i przyznawania dotacji, w tym stosowanie jednolitych kryteriów oceny projektów	13
4. INFORMACJE DODATKOWE	19
5. ZAŁĄCZNIKI.....	20

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ²
ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ³
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ⁴
zarządzenie w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych	zrządzenie nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych ⁵
MSZ/Ministerstwo	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Plan współpracy	Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą na 2013 r., zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu w MSZ w dniu 10 października 2012 r.
Konkurs	Konkurs na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”
Regulamin Konkursu	Regulamin Konkursu na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”
Komisja	Komisja do oceny i wyboru wniosków projektowych złożonych w ramach postępowania dotacyjnego Konkurs na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”
Regulamin pracy Komisji	Regulamin pracy Komisji do oceny i wyboru wniosków projektowych złożonych w ramach postępowania dotacyjnego Konkurs na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 j.t.

⁵ Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54.

Temat i numer kontroli

Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r. (I/13/001/KAP).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta na zlecenie⁶ Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą jako kontrola doraźna i dotyczyła zbadania przez Najwyższą Izbę Kontroli przestrzegania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych procedur w zakresie trybu oraz przeprowadzania Konkursu na realizację postępowania dotacyjnego pn. „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena postępowania konkursowego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” w zakresie przyznawania dotacji, w tym:

- opracowania „Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”,
- prawidłowości powołania i trybu pracy komisji konkursowej,
- przestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy wyborze projektów do dofinansowania i przyznawania dotacji, w tym stosowania jednolitych kryteriów oceny projektów, zapewniających obiektywizm, konkurencyjność i realizację celów Planu współpracy.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Kontrolą objęto Konkurs na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”, ogłoszony w dniu 11 października 2012 r. i zakończony w dniu 30 stycznia 2013 r. oraz zawieranie umów dotacji z podmiotami, których projekty zostały rekomendowane do otrzymania dofinansowania w wyniku tego Konkursu.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 2 sierpnia 2013 r.⁷ (czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem Konkursu, zawieraniem umów dotacji, przekazywaniem środków dotacji, z uwzględnieniem danych z konkursu przeprowadzonego w 2012 r. do celów porównawczych).

W wyniku przeprowadzonego Konkursu, według stanu na 19 lipca 2013 r., MSZ zawarło 93 umowy na dofinansowanie projektów o łącznej wartości 57 947,1 tys. zł, w tym kwota dotacji wyniosła łącznie 50 266,4 tys. zł. Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą 96 projektów, które zostały pozytywnie zweryfikowane pod względem formalnym i poddane ocenie merytorycznej (tj. 29,7% z 323 ofert ocenianych merytorycznie), z tego 57 zostało rekomendowanych przez Komisję konkursową do udzielenia dotacji oraz 39, które nie uzyskały rekomendacji Komisji. Ponadto zbadano 10 ofert (10,5% z 95) odrzuconych w wyniku przeprowadzenia oceny formalnej.

⁶ Przedstawione w uchwalonym na posiedzeniu 4 kwietnia 2013 r. Dezyderacie nr 9 Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą.

⁷ Badanie nie obejmowało postępowania „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” – cz. II, wszczętego i zakończonego w czasie trwania kontroli.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W związku z działalnością na rzecz Polonii i Polaków za granicą Ministerstwo Spraw Zagranicznych, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz właściwymi resortami, przyjęło „Plan Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” Dokument ten został upubliczniony na stronach internetowych MSZ. Określał on tematyczne i geograficzne obszary wsparcia oraz podział środków na poszczególne obszary. Udzielając w 2013 r. dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą, Ministerstwo przeprowadziło otwarty Konkurs, którego celem było wyłonienie najlepszych projektów do dofinansowania, odpowiadających założeniom, zasadom i priorytetom Planu współpracy. Do wyboru projektów powołano Komisję, w skład której wchodził pracownicy MSZ oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. W pracach Komisji, jako eksperci z głosem doradczym, uczestniczyli także m.in. przedstawiciele innych resortów oraz świata nauki. Ministerstwo opracowało również regulacje w zakresie przeprowadzenia Konkursu, w tym Regulaminu Konkursu, na podstawie którego oferty były oceniane przez Komisję. Regulamin Konkursu został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej oraz w siedzibie MSZ, przez co podmioty zainteresowane uzyskaniem dotacji mogły łatwo zapoznać się z warunkami udziału w Konkursie, wymogami wobec ofert i terminem ich składania, kryteriami stosowanymi przy wyborze ofert oraz planowanymi kwotami środków na obszary tematyczne i poszczególne zadania.

Wyniki kontroli NIK wykazały jednakże nieprawidłowości, których zakres i skala nie były znaczące. Stwierdzono m.in. niezgodności przyjętego Regulaminu pracy Komisji z postanowieniami Regulaminu Konkursu w zakresie oceny merytorycznej ofert w odniesieniu do: okresu dotychczasowej współpracy oferenta z MSZ oraz wag⁸ poszczególnych kryteriów oceny. W konsekwencji Komisja przy ocenie ofert przyjmowała inne okresy współpracy i wagi niż określone w Regulaminie Konkursu. W trakcie kontroli stwierdzono także m.in. nieprawidłowość polegającą na stosowaniu, niezgodnie z zasadą uczciwej konkurencji, praktyki dodatkowej oceny i punktowania w odniesieniu tylko do wybranych projektów, spośród tych, które spełniały wymagania formalne i merytoryczne. Kontrola wykazała m.in. błędy w przyznawaniu punktacji na etapie oceny końcowej projektów złożonych w Konkursie, co miało wpływ na kolejność projektów na liście rankingowej. Ustalono, iż po ich wyeliminowaniu dwa projekty, które nie zostały rekomendowane do dofinansowania, powinny zająć wyższe miejsce na liście rankingowej niż projekt zakwalifikowany do dofinansowania. Stwierdzono także błędy w ocenie formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz nierzetelne dokumentowanie czynności związanych z Konkursem.

Przyczyną wystąpienia tych nieprawidłowości było niezapewnienie w MSZ skutecznych mechanizmów nadzorczych w całym procesie postępowania konkursowego.

2.2 Uwagi

Poza granicami Polski mieszka liczne grono Polaków, co jest związane m.in. z kilkoma falami emigracji, w tym z ostatnią po przystąpieniu Polski do UE. Zorganizowanie długofalowej współpracy z Polonią i Polakami za granicą jest niezwykle ważnym zadaniem administracji rządowej, bowiem Polacy mieszkający poza granicami Kraju potrzebują wsparcia działalności utrwalającej ich związki

⁸ Waga kryterium, tj. znaczenie, jakie miało dane kryterium przy ocenianiu. Dla każdego kryterium ustalona została waga w %, przy założeniu że wszystkie kryteria stanowią łącznie 100% (definicja NIK przyjęta w oparciu o treść Regulaminu Konkursu).

z Ojczyzną. W ramach tej współpracy mogą też m.in. wspierać działania w zakresie zwiększania znaczenia Polski na arenie międzynarodowej. Kierunki polskiej polityki polonijnej zostały określone w „Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą” (dalej zwanym „Programem Rządowym”), przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r. Program ten nie określa ram czasowych jego obowiązywania, pozostaje więc nadal wiążący, ale z ustaleń kontroli wynika, że przewidziane w nim działania administracji rządowej nie wykraczały poza rok 2012. Mimo tego, do chwili obecnej Rząd nie przyjął dokumentu strategicznego dotyczącego współpracy z Polonią i Polakami za granicą obejmującego okres po 2012 r. Kompetencje w zakresie kreowania i koordynowania polityki w tym obszarze należą do Ministra Spraw Zagranicznych. Należy jednak zauważyć, że do końca 2011 r. Minister SZ miał ograniczone możliwości w tym obszarze m.in. ze względu na fakt, iż większość środków na współpracę z Polonią pozostawała w dyspozycji Kancelarii Senatu. Środki na ten cel przesunięto do MSZ dopiero od 2012 r. Podstawą do podziału środków będących w dyspozycji MSZ na zadania zlecone w tym zakresie był opracowany w MSZ roczny Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą, z podziałem na obszary tematyczne i geograficzne oraz zhierarchizowane priorytety. Oceniając pozytywnie opracowanie przez MSZ ww. rocznego Planu współpracy, NIK wskazuje na pilną potrzebę opracowania i przyjęcia nowego Programu Rządowego jako dokumentu strategicznego dotyczącego współpracy z Polonią i Polakami za granicą, który określi aktualne cele i zadania Rządu w tym zakresie. W opinii NIK zaktualizowany Program Rządowy, po jego przyjęciu przez Radę Ministrów, może stanowić podstawę do opracowania dokumentu uszczegóławiającego zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą na poziomie operacyjnym, w zależności od wielkości środków pozostających w dyspozycji MSZ na jego realizację w poszczególnych latach.

Wyniki kontroli NIK⁹ wskazują na konieczność przyjęcia przez MSZ w regulacjach dotyczących przeprowadzenia konkursów w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą rozwiązań w większym stopniu zapewniających realizację zasad jawności i uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz zagwarantowania spójności pomiędzy regulacjami wewnętrznymi.

Brak przejrzystych zasad postępowania organów administracji przy podziale środków publicznych został zdefiniowany przez NIK jako potencjalny obszar korupcyjny.

NIK zwraca również uwagę na przewlekłość, w stosunku do przyjętego harmonogramu, procesu wyboru projektów i zawierania umów dotacji, wskazując na potrzebę wdrożenia rozwiązań organizacyjnych umożliwiających realizację działań w ramach Konkursu zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem.

Wnioski w zakresie ww. problemów zostały sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po zakończeniu kontroli. Zostały one przedstawione w pkt 4 niniejszej informacji [str. 19].

⁹ Przedstawione w pkt. 3.2. informacji na str. 10, 12-13, 16.

3.1 Opracowanie „Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania MSZ w zakresie opracowania „Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” Dokument ten, zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu w MSZ, Pana Janusza Ciska w dniu 10 października 2012 r., określał:

- 1) założenia Planu współpracy w 2013 r;
- 2) zasady realizacji współpracy z Polonią i Polakami za granicą;
- 3) merytoryczne obszary współpracy z Polonią i Polakami za granicą, tj.:
 - edukacja Polonii i Polaków za granicą oraz kształcenie młodzieży polonijnej w Polsce,
 - mobilizacja do aktywności we wszelkich dziedzinach życia w państwach zamieszkania dla promocji Polski i polskości,
 - wspieranie środowisk polskich; prawa mniejszości polskich, Polonii i Polaków za granicą,
 - zaangażowanie Polonii i Polaków za granicą we współpracę gospodarczą państw ich zamieszkania z Polską,
 - wspieranie powrotów Polaków do Ojczyzny,
- oraz geograficzne obszary współpracy;
- 4) podział środków w ramach rezerwy celowej;
- 5) metody wdrażania działań;
- 6) ewaluację oraz działania informacyjno-administracyjne.

W Planie współpracy, stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazano na konkurs jako właściwy tryb udzielania dofinansowania na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

Przyjęcie Planu współpracy poprzedziły konsultacje jego projektu, obejmującego założenia, zasady i obszary tematyczne współpracy. W tym celu na stronie internetowej Ministerstwa opublikowano w dniu 7 sierpnia 2012 r. zaproszenie do zgłaszania uwag przez wszystkich zainteresowanych. W dniu 18 września 2012 r. odbyło się również spotkanie z przedstawicielami podmiotów zajmujących się działalnością na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Konsultacje zakończyły się w dniu 20 września 2012 r.

Projekt został również w trybie roboczym przekazany do ministerstw, których przedstawiciele wchodziły w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą¹⁰, z prośbą o wskazanie zadań w ramach obszarów tematycznych, kwot środków na realizację obszarów tematycznych, a także propozycji kryteriów służących ocenie projektów.

Podczas kontroli NIK nie stwierdzono przypadków udzielania dofinansowania projektom, które nie wpisywały się w obszary i kryteria określone przez MSZ w „Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”.

¹⁰ Utworzony na podstawie zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 27 czerwca 2008 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 37 Prezesa Rady Ministrów z 12 lipca 2013 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą (<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/182,Miedzyresortowy-Zespol-do-Spraw-Polonii-i-Polakow-za-Granica.html>).

3.2 Prawidłowość powołania i trybu pracy komisji konkursowej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, powołanie i określenie trybu pracy Komisji konkursowej, głównie dlatego, że określone przez MSZ regulacje w zakresie przeprowadzenia Konkursu były niespójne i nie zapewniały pełnej przejrzystości procesu wyboru projektów i jednolitości postępowania wobec wszystkich oferentów.

Organizacja pracy w MSZ w zakresie przeprowadzenia Konkursu oraz przygotowanie Regulaminu Konkursu na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

Konkurs wszczęto na wniosek Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ z 5 października 2012 r. Stosownie do § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, do wniosku został dołączony projekt ogłoszenia o wszczęciu postępowania dotacyjnego i projekt Regulaminu Konkursu. Wniosek o wszczęcie Konkursu został zatwierdzony przez Pana Janusza Ciska, Podsekretarza Stanu w MSZ.

Zgodnie z § 1 ust. 2 i § 2 ust. 1 Regulaminu Konkursu, Konkurs był przeprowadzany w oparciu o „Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”, a jego celem było wyłonienie najlepszych projektów w obszarach tematycznych współpracy z Polonią i Polakami za granicą odpowiadających założeniom, zasadom i priorytetom Planu współpracy. W myśl § 1 ust. 3 Regulaminu Konkursu, ocenę złożonych ofert przeprowadzała Komisja konkursowa, powołana przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej.

W Regulaminie Konkursu zawarto uregulowania m.in. w zakresie: celów Konkursu, w tym wskazano obszary tematyczne, wraz z planowaną kwotą środków na obszar tematyczny i poszczególne zadania; podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie; finansowania projektów; zasad uczestnictwa w Konkursie i wymogów formalnych wobec ofert; wymagań finansowych; szczegółowej koncepcji projektów; sposobu i kryteriów oceny ofert; sposobu informowania o przeprowadzeniu Konkursu.

W § 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu określono trzy kryteria oceny merytorycznej ofert, ich mierniki i wagę poszczególnych kryteriów. I tak:

- dla kryterium adekwatności ustalono wagę do 45% (ze 100%) i określono następujące mierniki: 1) zgodność projektu z priorytetami i celami działań przewidzianych dla danego obszaru w Planie współpracy, 2) zachowanie proporcji wynikających z rangi obszaru geograficznego i oceny priorytetów w poszczególnych obszarach zawartych w Planie współpracy, 3) uzasadnienie potrzeby realizacji projektu w oparciu o analizę sytuacji Polonii i Polaków w kraju przeznaczenia dotacji, 4) określenie konkretnych i realistycznych celów, efektów i rezultatów projektu oraz wskaźników ich osiągnięcia, 5) adekwatność budżetu projektu do proponowanych działań, 6) uwzględnienie specyfiki kraju/regionu oraz uwarunkowań społecznych i politycznych;
- dla kryterium efektywności i skuteczności ustalono wagę do 45% (ze 100%) i określono następujące mierniki: 1) dobór beneficjentów, 2) zasadność doboru proponowanych działań, środków i metod projektowych w odniesieniu do zakładanych rezultatów, celów i efektów projektu, wyczerpujący opis działań projektowych, 3) skuteczność realizacji projektu przy zakładanym harmonogramie z uwzględnieniem czynników zewnętrznych, 4) trwałość rezultatów projektu, w tym wymierne oddziaływanie na grupę docelową po jego formalnym zakończeniu, umożliwienie beneficjentom wykorzystania doświadczenia zdobytego podczas realizacji projektu, efekt multiplikacji,

tworzenie podstaw do zmian systemowych, 5) stosunek kosztów projektu do planowanych celów bezpośrednich, zasadność i racjonalność wysokości poszczególnych pozycji kosztowych, kwalifikowalność kosztów, przejrzystość i spójność budżetu projektu w stosunku do działań projektowych, 6) wysokość i realność wyceny wkładu własnego, 7) kwalifikacje zaangażowanych osób oraz struktury zarządzania projektem w stosunku do celów, efektów i rezultatów projektu, mechanizmy komunikacji pomiędzy partnerami sprzyjające skutecznemu monitorowaniu realizacji projektu oraz wzajemnej odpowiedzialności, 8) doświadczenie w dziedzinie/tematyce projektu oraz w realizacji projektów na rzecz Polonii i Polaków za granicą;

- dla kryterium współpraca z MSZ ustalono wagę do 10% (ze 100%) i określono miernik pn.: ocena współpracy wnioskodawcy z MSZ w latach 2010-2011, przy realizacji zadań finansowanych z funduszy publicznych.

Przyjęty Regulamin Konkursu nie zapewniał w pełni przejrzystości procesu wyboru projektów i jednolitości postępowania wobec wszystkich oferentów, gdyż:

- nie wskazano w nim na wykorzystanie elektronicznych form komunikowania się MSZ z oferentami, na skutek czego nie wszyscy oferenci mogli skutecznie i w terminie pozwalającym na udzielenie odpowiedzi zapoznać się z wezwaniem do uzupełnienia oferty przesłanym pocztą elektroniczną;
- nie określono w nim możliwości i przesłanek przedłużenia lub przywrócenia terminu na uzupełnienie oferty, co skutkowało dowolnością rozstrzygnięć Komisji konkursowej w tym zakresie;
- nieprecyzyjnie, bez wskazania metodologii obliczenia, określono w nim treść miernika pn. „zachowanie proporcji wynikających z rangi obszaru geograficznego i oceny priorytetów w poszczególnych obszarach zawartych w Planie współpracy”. Z wyjaśnień Dyrektora oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ wynika, że przy ocenie miały być brane pod uwagę zarówno obszar geograficzny, jak i priorytety w obszarach tematycznych, natomiast nie można na ich podstawie określić, w jaki sposób były one uwzględniane przy liczeniu proporcji. Skutkiem braku precyzyjnego określenia sposobu ustalenia proporcji była dowolność przy obliczaniu wartości tego miernika;
- określono w nim na potrzeby Konkursu mierniki, z których tylko jeden był sparametryzowany, tzn. mógł przyjąć określoną wartość w zależności od stopnia spełnienia wymagań określonych przez MSZ. W przypadku pozostałych wskazano tylko skalę punktacji, co spowodowało istotne rozbieżności w ocenie merytorycznej tych samych projektów przez oceniających.

W porównaniu do 2012 r. w Regulaminie Konkursu wprowadzono zmiany polegające m.in. na:

- zmianie minimalnej wartości pojedynczego projektu, który mógł być złożony w Konkursie. Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu Konkursu, minimalna wartość pojedynczego projektu jaki mógł zostać złożony w Konkursie wynosiła 100,0 tys. zł. Natomiast w konkursie przeprowadzonym na 2012 r. 85% środków było przeznaczonych na realizację programów (składających się z więcej niż jednego projektu) o jednostkowej wartości nie niższej niż 100,0 tys. zł, a 15% środków na realizację projektów, których minimalna wartość nie mogła być niższa niż 10,0 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ, zmiana wynikała z dążenia Ministerstwa do wspierania realizacji zadań publicznych o większej skali, gwarantujących zarazem szerszy efekt i większą trwałość rezultatów. Ponadto wskazano, że mimo określenia minimalnej wartości projektu na poziomie 100,0 tys. zł, wpłynęło 418 ofert, tj. ponad dwa razy więcej niż w poprzedniej edycji konkursu;

- wprowadzeniu wymogu, aby każdy podmiot mógł złożyć w konkursie maksymalnie po jednej ofercie na realizację projektu w ramach każdego z zadań w obszarach tematycznych określonych w Planie współpracy. W przypadku złożenia przez ten sam podmiot więcej niż jednej oferty w ramach tego samego obszaru/zadania, Komisja konkursowa miała wziąć pod uwagę jedynie najwyżej oceniony wniosek (§ 5 ust. 1 Regulaminu Konkursu). Celem wprowadzenia takiego wymogu było jasne określenie sposobu postępowania w przypadku złożenia więcej niż jednej oferty na realizację projektu w ramach jednego zadania, co powodowało problemy z wyborem ofert w konkursie na 2012 r.;
- rezygnacji z możliwości dofinansowania projektów uwzględniających tzw. regranting, czyli proces przyznania środków na projekty zgłoszone przez inne podmioty niż dotacjobiorca. Brak zapisów dotyczących regrantingu w Regulaminie Konkursu uzasadniono tym, że żaden z oferentów w pierwszym konkursie organizowanym przez MSZ w 2012 r. nie wybrał takiej formy realizacji projektu;
- rezygnacji z wymogu posiadania przez podmioty ubiegające się o dofinansowanie projektów, doświadczenia w realizacji projektów z zakresu opieki nad Polonią i Polakami za granicą lub współpracy z Polonią lub Polakami za granicą. W konkursie na współpracę z Polonią i Polakami za granicą przeprowadzonym na 2012 r. dla podmiotów ubiegających się o dofinansowanie projektów o wartości nie niższej niż 100,0 tys. zł. obowiązywał m.in. wymóg posiadania co najmniej 5-letniego doświadczenia w realizacji projektów z zakresu opieki nad Polonią i Polakami za granicą lub współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Z ustaleń kontroli wynika, że z 63 podmiotów, których projekty zostały rekomendowane do otrzymania dotacji w 2013 r., trzy zostały zarejestrowane w 2012 r., w tym jeden dwa dni przed ogłoszeniem Konkursu. Wartość udzielonych tym podmiotom dotacji wyniosła 1 050,0 tys. zł¹¹, co stanowi 2% środków przeznaczonych na Konkurs. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ, zmiana miała na celu dopuszczenie do udziału w konkursie większej liczby nowych podmiotów gotowych zaangażować się w działania objęte postępowaniem dotacyjnym i zrealizować również projekty o mniej typowym od wcześniejszego charakterze. W Regulaminie Konkursu pozostawiono obowiązek dysponowania przez oferenta personelem posiadającym doświadczenie w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

***Powołanie Komisji do oceny i wyboru wniosków projektowych
złożonych w Konkursie oraz określenie Regulaminu jej pracy***

Decyzją z 22 listopada 2012 r. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej powołał Komisję do oceny i wyboru wniosków projektowych złożonych w Konkursie. Komisja liczyła 44 osoby, w tym 40 pracowników MSZ oraz czworo przedstawicieli organizacji pozarządowych lub innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, których obecność w składzie komisji konkursowych była wymagana na podstawie art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z zasadami określonymi w § 5 ust. 6-9 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, przedstawiciele organizacji pozarządowych wybrano po przeprowadzeniu otwartego naboru. Obsługę organizacyjną Komisji zapewniał Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ.

¹¹ Wartość dotacji według zawartych umów.

Na podstawie uzyskanych wyjaśnień na temat zatrudnienia oraz doświadczenia osób wchodzących w skład Komisji ustalono, że posiadały one wiedzę i doświadczenie pozwalające na ocenę wniosków projektowych m.in. w zakresie projektów polonijnych czy organizacji konkursów dla organizacji pozarządowych.

Regulamin pracy Komisji do oceny i wyboru wniosków projektowych złożonych w ramach Konkursu został zaakceptowany przez członków Komisji i zatwierdzony 11 grudnia 2012 r. przez Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Zawarto w nim uregulowania dotyczące m.in.: składu, zadań i posiedzeń Komisji, oceny formalnej i merytorycznej ofert, listy rankingowej projektów. W załączniku do Regulaminu pracy Komisji określono wzór deklaracji dotyczącej potencjalnego konfliktu interesów członków Komisji, karty oceny formalnej, karty oceny merytorycznej, karty oceny eksperta, karty oceny pracownika placówki i karty oceny końcowej.

Przed przystąpieniem do oceny ofert członkowie Komisji składali deklaracje dotyczące powiązania z wnioskodawcami w Konkursie. Deklaracje takie składali także eksperci zaproszeni do udziału w ocenie projektów.

Na podstawie analizy danych zawartych w objętych badaniem ofertach, nie stwierdzono przypadków pełnienia funkcji w organach zarządzających, kontroli lub nadzoru podmiotów ubiegających się o dofinansowanie przez osoby zajmujące w Ministerstwie wyższe stanowiska w służbie cywilnej i pracowników Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Stosownie do wymogu § 5 ust. 5 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych w skład Komisji nie wchodził Dyrektor tego Departamentu.

W zakresie powołania i określenia trybu pracy Komisji kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na:

- niewyłączeniu członka Komisji z prac nad oceną ofert (w jednym z dwóch przypadków zadeklarowania przez członka Komisji potencjalnego konfliktu interesów), pomimo złożenia oświadczenia, że pozostaje on w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu bądź w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia z członkiem lub zastępcą prawnym członka organów zarządzających, nadzorujących lub kontrolnych jednego wnioskodawcy. W takim przypadku, stosownie do wytycznych zawartych w załączniku nr 6 do zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych oraz art. 24 Kpa w związku z art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, powinno nastąpić wyłączenie członka Komisji. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ, a zarazem Przewodniczącej Komisji, niewyłączenie członka Komisji było niedopatrzaniem. Podała również, że z własnej inicjatywy osoba ta nie oceniała wniosku. Trzeba dodać, że projekt wnioskodawcy, wobec którego członek Komisji zadeklarował konflikt interesów, nie został rekomendowany do otrzymania dotacji. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że osoba ta oceniała siedem innych wniosków złożonych w tym samym obszarze, które mogły stanowić dla niego konkurencję;
- niezapewnieniu zgodności Regulaminu pracy Komisji z Regulaminem Konkursu w zakresie oceny merytorycznej ofert w odniesieniu do okresu dotychczasowej współpracy oferenta z MSZ oraz wag poszczególnych kryteriów oceny. I tak:
 - w myśl § 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu, miernik dla kryterium współpracy oferenta z MSZ nosił nazwę: „ocena współpracy wnioskodawcy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w latach 2010–2011, przy realizacji zadań finansowanych z funduszy publicznych”, a w Regulaminie

pracy Komisji wskazano, że ocenie podlegać będzie okres 2010–2012. Analiza wszystkich 323 kart oceny końcowej projektów wykazała, że Komisja oceniała dotychczasową współpracę oferenta z MSZ przy realizacji zadań finansowanych z funduszy publicznych w latach 2010–2012, co było niezgodne z § 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu;

- paragraf 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu przewidywał, że przy ocenie merytorycznej oferty, Komisja zastosuje kryteria: adekwatności, efektywności i skuteczności oraz współpracy z MSZ przypisując im odpowiednio wagi: do 45%, do 45% i do 10%. Natomiast we wzorze karty oceny merytorycznej członka Komisji, stanowiącym załącznik nr 4 do Regulaminu pracy Komisji, określono skalę punktową: dla adekwatności maksymalnie 30 punktów, dla efektywności maksymalnie 40 punktów, dla współpracy z MSZ maksymalnie 10 punktów. Łącznie projekt mógł otrzymać 80 punktów. Oznacza to, że waga dla kryterium adekwatności wynosiła 37,5%, dla kryterium efektywności i skuteczności – 50%, dla kryterium współpracy z MSZ – 12,5%, co było niezgodne z zapisami Regulaminu Konkursu. Tym samym współczynnik wagowy określony w Regulaminie Konkursu nie został uwzględniony przy ocenie kryterium efektywności i skuteczności oraz kryterium współpracy z MSZ, co wykazała analiza wszystkich 323 kart oceny końcowej projektów.

3.3 Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wyborze projektów do dofinansowania i przyznawania dotacji, w tym stosowanie jednolitych kryteriów oceny projektów

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność jednostki kontrolowanej w obszarze przestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy wyborze projektów do dofinansowania i przyznawania dotacji, w tym stosowania jednolitych kryteriów oceny projektów.

Ogłoszenie o Konkursie

Stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz § 4 ust. 4 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, ogłoszenie o Konkursie zamieszczono w dniu 11 października 2012 r. w Biuletynie Informacji Publicznej MSZ, na stronie internetowej Ministerstwa oraz w siedzibie Ministerstwa. Ogłoszenie opublikowano także na stronach internetowych poświęconych organizacjom pozarządowym: www.ngo.pl oraz www.pozytek.gov.pl. Zawierało ono wszystkie informacje wymagane na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Termin do składania ofert wynosił 32 dni od ukazania się ogłoszenia o Konkursie, tj. był o 11 dni dłuższy od minimalnego terminu na składanie ofert, przewidzianego w art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ogłoszenia o Konkursie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena formalna wniosków

Z 418 ofert złożonych w Konkursie 251 zawierało uchybienia formalne, z czego 231 wniosków podlegało procedurze wyjaśnień lub uzupełnień na etapie oceny formalnej. Nie wzywano oferentów do złożenia wyjaśnień lub usunięcia braków w sytuacji, gdy ze względu na charakter stwierdzonych uchybień Komisja uznała, że nie można ich usunąć, np. ze względu na złożenie

wniosku przez podmiot, który nie jest uprawniony do ubiegania się o dofinansowanie na podstawie § 3 ust. 1 Regulaminu Konkursu. Po przeprowadzeniu przez Komisję oceny formalnej odrzucono 95 ofert.

Badanie próby 10 (tj. 10,5% z 95) ofert odrzuconych oraz 96 (tj. 29,7% z 323) ofert, które zostały pozytywnie zweryfikowane pod względem formalnym i poddane ocenie merytorycznej wykazało, że z wyjątkiem pięciu przypadków opisanych w niniejszym punkcie informacji, ocena formalna była prowadzona zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, Regulaminie Konkursu i Regulaminie pracy Komisji. Oceny formalnej dokonywali każdorazowo dwaj członkowie Komisji (zespołu ds. oceny formalnej). W razie rozbieżnej oceny formalnej danego wniosku, stosownie do § 4 ust. 4 i 5 Regulaminu pracy Komisji, koordynator oceny formalnej wyznaczał dodatkowego członka zespołu do dokonania oceny, która miała charakter rozstrzygający. Wyniki oceny utrwalano na kartach oceny formalnej, które następnie przesyłano do Sekretarza Komisji.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie oceny formalnej ofert stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- pozytywnym zweryfikowaniu pod względem formalnym czterech, tj. 4,2% z 96 zbadanych ofert dopuszczonych do oceny merytorycznej, pomimo że oferenci nie wykazali w ofercie spełnienia warunków dysponowania personelem posiadającym doświadczenie w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Było to niezgodne z § 5 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Konkursu, który stanowi, że podmiot ubiegający się o dofinansowanie projektu musi dysponować personelem posiadającym doświadczenie w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą;
- niewzwaniu oferenta do usunięcia stwierdzonych w ofercie braków formalnych w przypadku jednej z 96 badanych ofert dopuszczonych do oceny merytorycznej, co było niezgodne z § 5 ust. 14 w związku z § 5 ust. 9 Regulaminu Konkursu. Stosownie do § 5 ust. 9 Regulaminu Konkursu podmioty ubiegające się o dotację musiały złożyć ofertę zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do tego Regulaminu. W myśl § 5 ust. 14 Regulaminu Konkursu, niespełnienie przez oferenta wymogów formalnych określonych m.in. w § 5 ust. 9 powinno skutkować wezwaniem oferenta do niezwłocznego uzupełnienia braków.

NIK uznała także, iż w przypadku ofert, w których występuje rozbieżność pomiędzy deklaracją oferenta co do partnerstwa lub współpracy, a danymi wynikającymi z opisu zadania, celowe jest wyjaśnienie, czy projekt spełnia warunki uznania go za partnerski albo wspólny. Określenie charakteru projektu determinuje bowiem spełnienie określonych wymagań, stosownie do postanowień Regulaminu Konkursu. W kwestii, czy projekt realizowany jest samodzielnie, wspólnie, czy w formie partnerstwa, powinien decydować rzeczywisty charakter danego projektu, uwzględniający m.in. zakres współpracy z zaangażowanymi w projekt podmiotami i sposób finansowania działań projektowych, a nie tylko deklaracja oferenta zawarta we wniosku.

Ocena merytoryczna ofert

Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą 96 projektów poddanych ocenie merytorycznej (tj. 29,7% z 323 ofert ocenianych merytorycznie), z tego 57 zostało rekomendowanych przez Komisję do udzielenia dotacji, a 39 nie uzyskało rekomendacji do udzielenia dotacji.

W pracach Komisji uczestniczyli eksperci z głosem doradczym, co było zgodne z art. 15 ust. 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przewodnicząca Komisji zaprosiła

do udziału w pracach Komisji 20 osób (czterech posłów i senatorów; 10 przedstawicieli innych urzędów i instytucji; pięciu przedstawicieli świata nauki, wybranych ze względu na doświadczenie i wiedzę w zakresie tematyki związanej z problematyką Polonii i Polaków za granicą oraz doświadczenie we współpracy z organizacjami zajmującymi się wspieraniem Polonii; Doradcę Ministra SZ w Gabinecie Politycznym Ministra), z których 14 zgodziło się i wzięło udział w ocenie ofert. W ocenie brali także udział z głosem doradczym przedstawiciele placówek dyplomatyczno - konsularnych. Komisja nie zlecała osobom fizycznym niebędącym pracownikami Ministerstwa oraz osobom prawnym przygotowania opinii i innych materiałów niezbędnych do prac Komisji.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie oceny merytorycznej ofert, poza nieprawidłowościami wynikającymi z niezgodności Regulaminu pracy Komisji z Regulaminem Konkursu dotyczącymi całej badanej próby (co zostało opisane w pkt 3.2. informacji na str. 12-13) w przypadku 13, tj. 13,5% z 96 zbadanych ofert poddanych ocenie merytorycznej, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym określeniu wartości miernika. Wartość miernika pn. „doświadczenie w dziedzinie/tematyce projektu oraz w realizacji projektów na rzecz Polonii i Polaków za granicą” została obliczona przez Komisję na podstawie danych o liczbie zrealizowanych dotychczas przez oferenta projektów, które nie wynikały z treści złożonych ofert. Było to niezgodne z § 8 ust. 8 pkt 8 Regulaminu Konkursu, który stanowi, że przy analizie i ocenie merytorycznej oferty Komisja ocenia doświadczenie oferenta na podstawie danych zawartych w ofercie.

Wybór ofert do dofinansowania

Badaniem objęto sposób przenoszenia ocen z kart oceny merytorycznej członków Komisji do karty oceny końcowej na podstawie próby 96 z 323 projektów poddanych ocenie merytorycznej oraz sposób sporządzenia wszystkich 323 kart oceny końcowej projektów.

Stosownie do § 8 ust. 10 Regulaminu Konkursu, Komisja nie rekomendowała do uzyskania dotacji projektów, które otrzymały mniej niż 50% maksymalnej oceny lub mniej niż 10% punktów w kryteriach adekwatność lub efektywność i skuteczność. Wprowadzone w odniesieniu do projektów rekomendowanych zmiany planowanych kwot i proporcji podziału środków pomiędzy poszczególne obszary i zadania były zgodne z § 10 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Konkursu.

Na podstawie badania próby 96 wniosków poddanych ocenie merytorycznej, w tym 53¹², które w wyniku Konkursu otrzymały dofinansowanie na podstawie zawartych umów dotacji ustalono, że projekty wybrane do dofinansowania wpisują się w obszary tematyczne określone w Planie współpracy.

Wyniki Konkursu zostały ogłoszone niezwłocznie po wyborze ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 2h ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ogłoszenie zawierało nazwy oferentów i zadań publicznych a także wysokość przyznanych środków. Zostało ono opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej MSZ i w siedzibie Ministerstwa, co czyniło zadość wymogom określonym w art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wyboru ofert do dofinansowania stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

¹² Z badanej próby 96 ofert poddanych ocenie merytorycznej 57 zostało rekomendowanych przez Komisję do udzielenia dotacji, z tego dwóm projektom Minister Spraw Zagranicznych odmówił dofinansowania, a w przypadku dwóch pozostałych oferencji zrezygnowali z zawarcia umowy dotacji.

- stosowaniu – niezgodnie z zasadą uczciwej konkurencji¹³ – praktyki dodatkowej oceny i punktowania w odniesieniu tylko do wybranych projektów, spośród tych, które spełniły wymagania formalne i merytoryczne. Ustalono, że po dokonaniu oceny merytorycznej przez dwóch członków Komisji, została sporządzona wstępna lista rankingowa projektów. Następnie podkomisje analizowały tę listę oraz przyznawały punkty na podstawie czterech mierników¹⁴ tym ofertom, które w ocenie podkomisji zasługiwały na większą liczbę punktów niż pierwotnie przyznana przez dwóch oceniających. Podkomisje przyznały punkty 54 projektom spośród 323 poddanych ocenie merytorycznej. W pozostałych 269 przypadkach, w których podkomisja nie widziała potrzeby przyznania ofercie dodatkowych punktów, jako ocenę wpisywano „0”. W ocenie NIK, zastosowanie procedury przyznawania dodatkowych punktów w odniesieniu tylko do wybranych w dowolny sposób projektów spowodowało nierówne traktowanie oferentów i naruszało zasadę uczciwej konkurencji. Należy przy tym podkreślić, że ani Regulamin Konkursu¹⁵ ani Regulamin pracy Komisji nie przewidywał dwuetapowej oceny merytorycznej ofert. Jednocześnie NIK zauważyła, że postanowienia Regulaminu pracy Komisji w zakresie dotyczącym podkomisji były niespójne. Stwierdzono bowiem, że paragraf 1 ust. 5 i 6 Regulaminu pracy Komisji stanowił, że Przewodniczący Komisji powołuje w ramach Komisji podkomisje oceniające merytorycznie oferty, w szczególności według obszarów tematycznych i zadań wskazanych w Regulaminie Konkursu. Natomiast w § 5 ust. 4 tego Regulaminu przewidziano, że na ocenę merytoryczną oferty składają się oceny dokonane przez dwóch członków Komisji wskazanych przez Zastępcę Przewodniczącego. Zgodnie zaś z ust. 14 tego paragrafu, końcową ocenę merytoryczną oferty stanowić miała średnia arytmetyczna ocen dokonanych przez dwóch członków Komisji dokonujących oceny merytorycznej na elektronicznej karcie oceny, z uwzględnieniem ewentualnych ocen ekspertów. Końcowa ocena merytoryczna dokonywana była na elektronicznej karcie oceny końcowej, której wzór stanowił załącznik nr 7. W treści tego przepisu nie przewidziano więc uwzględnienia oceny podkomisji w obliczaniu końcowej oceny merytorycznej projektu, ale już w załączonym do Regulaminu pracy Komisji wzorze karty oceny końcowej, było miejsce na ocenę podkomisji. Takie zapisy mogą powodować wątpliwości, czy ocena podkomisji powinna być brana pod uwagę w ocenie końcowej. Zamiar uwzględnienia oceny podkomisji, oprócz ocen dwóch członków Komisji, powinien być wyraźnie przewidziany;
- przyznawaniu punktów projektom złożonym w Konkursie w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami oceny, co spowodowało, że dwa projekty nie zostały rekomendowane do dofinansowania, pomimo że powinny zająć wyższe miejsce na liście rankingowej niż projekt zakwalifikowany do dofinansowania;
- nierzetelnym dokumentowaniu czynności związanych z Konkursem, niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

¹³ Wyrażonej w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁴ Określone w Regulaminie Konkursu mierniki: 1.1 „zgodność projektu z priorytetami i celami działań przewidzianymi dla danego obszaru w Planie Współpracy”; 1.3 „uzasadnienie potrzeby realizacji projektu w oparciu o analizę sytuacji Polonii i Polaków w kraju przeznaczenia dotacji”; 1.6 „uwzględnienie specyfiki kraju/regionu i uwarunkowań społecznych i politycznych”; 2.4 „trwałość rezultatów projektu, w tym wymierne oddziaływanie na grupę docelową po jego formalnym zakończeniu, umożliwienie beneficjentom wykorzystania doświadczenia zdobytego podczas realizacji projektu, efekt multiplikacji, tworzenie podstaw do zmian systemowych”.

¹⁵ Zgodnie z § 8 ust. 1 Regulaminu Konkursu nadesłane oferty będą podlegać ocenie Komisji konkursowej. Oferty oceniane są pod względem formalnym i merytorycznym (§ 8 ust. 3). Oferty ocenione pozytywnie pod względem formalnym podlegają ocenie merytorycznej (§ 8 ust. 7).

W ocenie NIK, nawet w sytuacji gdy obowiązujące przepisy, czy regulacje wewnętrzne nie określają wymogów w zakresie dokumentowania działań w Konkursie, rzetelne dokumentowanie i uzasadnianie rozstrzygnięć administracji publicznej stanowi element realizacji zasady jawności, wyrażonej w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Każda decyzja powinna być zatem udokumentowana w sposób, pozwalający na odtworzenie podstaw i uzasadnienia jej podjęcia. W szczególności w odniesieniu do decyzji Ministra SZ z dnia 29 kwietnia 2013 r., podjętej na podstawie § 10 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, zmieniającej decyzję Podsekretarza Stanu w MSZ o przyznaniu dofinansowania dwóm projektom¹⁶, NIK zwróciła uwagę, że nie zawierała ona uzasadnienia odmowy przyznania dofinansowania tym projektom¹⁷. Potrzeba sporządzania uzasadnienia tej decyzji wydaje się o tyle istotna, że projekty uzyskały pozytywną ocenę Komisji i mieściły się w limicie środków finansowych przeznaczonych na Konkurs, co spowodowało umieszczenie ich na liście projektów rekomendowanych do udzielenia dotacji.

Zawieranie umów dotacji

Z 97 projektów rekomendowanych przez Komisję do realizacji w ramach Konkursu, w przypadku trzech projektów¹⁸ oferenci zrezygnowali z zawarcia umowy dotacji. W związku z rezygnacją środki przeznaczone zostały na realizację dwóch najwyżej ocenionych projektów na liście rezerwowej. Ponadto, Minister Spraw Zagranicznych, działając na podstawie § 10 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, odmówił przyznania dofinansowania dwóm projektom rekomendowanym przez Komisję.

W wyniku przeprowadzonego Konkursu, według stanu na 19 lipca 2013 r., zawarto 93 umowy na dofinansowanie projektów o łącznej wartości 57 947,1 tys. zł, w tym kwota dotacji wyniosła łącznie 50 266,4 tys. zł. Jedna umowa¹⁹ do zakończenia kontroli NIK nie została zawarta ze względu na to, że termin ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dla projektu rozpoczął się we wrześniu 2013 r.

Zgodnie z § 12 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, umowa dotacji powinna być zawarta bez zbędnej zwłoki. Kontrola wykazała natomiast, iż umowy dotacji były podpisywane od 16 kwietnia 2013 r., tj. dwa i pół miesiąca po zakończeniu Konkursu. Z 93 umów zawartych do dnia 19 lipca 2013 r.:

- 29 zostało zawartych w kwietniu 2013 r.,
- 42 zostały zawarte w maju 2013 r.,
- 16 zostało zawartych w czerwcu 2013 r.,
- sześć zostało zawartych w lipcu 2013 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ, długotrwały proces zawierania umów był spowodowany m.in. koniecznością skorygowania dokumentów przez oferentów, ale także wewnętrznymi konsultacjami w MSZ. W ocenie NIK,

¹⁶ Nr 236/2013 „Quo Vadis 2013 Conference / Konferencja Quo Vadis 2013” oraz nr 237/2013 „Piast Institute Polonia Communication and Networking Project”.

¹⁷ Powodów podjęcia takiej decyzji Pan Minister nie wyjaśnił także na pytanie kontrolerów.

¹⁸ Nr 238/2013 „Projekt portalu polonijnego na Ukrainie–kResPublika”; Nr 316/2013 „Wsparcie powrotu repatriantów z Kazachstanu do ojczyzny przodków”; Nr 407/2013 „Wspieranie aktywności i zaangażowania Polaków żyjących w Kazachstanie”.

¹⁹ Nr 406/2013 „Akcja Paczka 2013”.

uzgodnienia wewnątrz jednostki nie mogą usprawiedliwiać długich terminów zawierania umów. Ponadto NIK zauważa, że skutkuje to skróceniem czasu na realizację projektów, co może negatywnie wpływać na ich jakość.

Szczegółowa kontrola 53, tj. 57% z 93 zawartych umów dotacji wykazała, że treść umów zawartych z dotacjobiorcami odpowiadała istotnym postanowieniom umowy dotacji, stanowiącym załącznik do Regulaminu Konkursu. Środki dotacji były przekazywane, zgodnie z postanowieniami umów, w ciągu 14 dni od dnia ich zawarcia. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zaakceptowaniu błędów w kosztorysach stanowiących załącznik do trzech z 53 (tj. 5,7%) objętych kontrolą umów dotacji.

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w MSZ przez Departament Administracji Publicznej NIK w okresie od 22 maja 2013 r. do 2 października 2013 r. Do Ministra Spraw Zagranicznych skierowane zostało wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowano dziewięć wniosków pokontrolnych, tj. o:

1. Zintensyfikowanie prac prowadzących do przyjęcia przez Radę Ministrów nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.
2. Przyjęcie w regulacjach dotyczących przeprowadzenia konkursów w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą rozwiązań zapewniających realizację zasad jawności i uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz zagwarantowanie spójności tych regulacji.
3. Ustanowienie i wdrożenie skutecznych mechanizmów, w tym mechanizmów nadzorczych, pozwalających na wyeliminowanie błędów w obliczaniu ocen w przeprowadzanych konkursach dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą.
4. Stosowanie w postępowaniach dotacyjnych przyjętych procedur dotyczących oceny formalnej i merytorycznej projektów, w tym dotyczących podkomisji, zgodnie z zasadami jawności i uczciwej konkurencji.
5. Rozważenie stworzenia mechanizmów służących wyeliminowaniu lub ograniczeniu istotnych rozbieżności w ocenie merytorycznej tych samych projektów przez oceniających oraz określenia, jeśli to możliwe, metodologii (sposobu) ustalania wartości mierników.
6. Zapewnienie skutecznych mechanizmów weryfikacji złożonych deklaracji dotyczących potencjalnych konfliktów interesów członków komisji konkursowej.
7. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających realizację działań zgodnie z planowanym harmonogramem czynności w postępowaniach dotacyjnych, w tym w zakresie niezwłocznego zawierania umów.
8. Zapewnienie mechanizmów zmniejszających ryzyko powstania błędów w kosztorysach projektów.
9. Dokumentowanie istotnych czynności związanych z postępowaniami dotacyjnymi zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz w sposób zapewniający odpowiedni ślad rewizyjny, tzn. umożliwiający odtworzenie ścieżki weryfikacji ofert i przyznawania ocen.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Spraw Zagranicznych bez zastrzeżeń poinformował, że wszystkie uwagi i wnioski NIK zostaną uwzględnione w kolejnej procedurze konkursowej. Zapewnił także o wdrożeniu mechanizmów nadzorczych mających na celu polepszenie skuteczności eliminowania błędów w postępowaniu konkursowym. Ponadto poinformował, że zostały podjęte działania zmierzające do przyjęcia przez Radę Ministrów nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

W dniu 30 października 2013 r. Wiceprezes NIK poinformował Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o zrealizowaniu kontroli zleconej w Dezyderacie nr 9 Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą i jej wynikach.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawa polskiego regulującym udzielanie dotacji z budżetu państwa jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z przepisami tej ustawy:

- dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym (art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e ufp),
- dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań (art. 151 ust. 1 ufp).

Status tego typu podmiotów reguluje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przez pojęcie działalności pożytku publicznego należy rozumieć działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie (art. 3 ust. 1). Natomiast organizacjami pozarządowymi są - niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku - osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia (art. 3 ust. 2). Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalność pożytku publicznego może być także prowadzona przez:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie²⁰, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów (art. 5 ust. 1). Współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3).

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, współpraca ta odbywa się w szczególności w formach:

- zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie (pkt 1),
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności (pkt 2),
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (pkt 3).

²⁰ Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.

Stosownie do treści art. 5 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zlecenie realizacji zadań publicznych (ust. 2 pkt 1) jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 ufp, może mieć formy:

- 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- 2) wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Zgodnie z art. 11. ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organy administracji publicznej wspierają realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie oraz powierzają im realizację tych zadań w trybie otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Powierzenie realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert lub w innym trybie określonym w odrębnych przepisach, następuje w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania (art. 11 ust.4).

Organ administracji publicznej, zgodnie z art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, ogłasza otwarty konkurs ofert, w którym termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia. Przedmiotowe ogłoszenie powinno zawierać informacje o:

- 1) rodzaju zadania;
- 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania;
- 3) zasadach przyznawania dotacji;
- 4) terminach i warunkach realizacji zadania;
- 5) terminie składania ofert;
- 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert;
- 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Otwarty konkurs ofert powinien być ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na jego stronie internetowej. Ogłoszenie może być także zamieszczone w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.

Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oferta dotycząca wspierania oraz powierzenia realizacji zadań publicznych powinna w szczególności zawierać:

- 1) szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji;
- 2) termin i miejsce realizacji zadania publicznego;
- 3) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego;
- 4) informację o wcześniejszej działalności podmiotu składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie;

- 5) informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania, w tym o wysokości środków finansowych uzyskanych na realizację danego zadania z innych źródeł;
- 6) deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania.

Stosownie do treści art. 15 ust. 1-2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przy rozpatrywaniu ofert organ administracji publicznej ocenia m.in.: możliwość realizacji zadania publicznego, kalkulację kosztów (w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania), proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób mających je realizować, wkład rzeczowy i osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków. W celu opiniowania złożonych ofert organ administracji publicznej powołuje komisję konkursową, w skład której oprócz jej przedstawicieli (przedstawicieli organu wykonawczego – w przypadku jednostki samorządu terytorialnego) wchodzi także przedstawiciele organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 (z wyjątkiem organizacji lub podmiotów biorących udział w konkursie). Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy Kpa, dotyczące wyłączenia pracownika. Art. 24 § 1 pkt 1-4 Kpa stanowi, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu m.in. w sprawie: w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki; swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia; osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli; w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3.

Zgodnie z art. 15 ust. 2h - 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się w sposób analogiczny jak ogłoszenie o konkursie, przy czym ogłoszenie wyników powinno zawierać szczególności: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego i wysokość przyznanych środków publicznych. Umowa o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego zawierana jest z podmiotem wyłonionym w otwartym konkursie niezwłocznie po ogłoszeniu jego wyników.

W art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dla zawieranej umowy ustawodawca przewidział obligatoryjną formę pisemną pod rygorem nieważności. Umowa może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat. Zgodnie z ust. 7 ww. artykułu podmioty wyłonione w konkursie, z którymi zawarto umowy na realizację zadania publicznego mogą zlecić jego realizację innym organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3, pod warunkiem że zostaną one wybrane w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję.

Definicja organizacji pożytku publicznego oraz warunki jakie organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 muszą spełnić, by posiadać status organizacji pożytku publicznego, zostały określone w art. 20-22 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

5.2. Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 j.t.)
4. Zrządzenie nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54).

5.3. Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Rady Ministrów
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Minister Spraw Zagranicznych