



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KAP – 4114-01-01/2013

I/13/001/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/13/001/KAP – Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Mirosława Guguła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85440 z 21 maja 2013 r.2. Dominik Wrzesień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85439 z 21 maja 2013 r.3. Bartosz Tajer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85441 z 21 maja 2013 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J.Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (zwane dalej Ministerstwem lub MSZ)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych (zwany dalej Ministrem SZ)
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie „Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”;2. Powołanie i tryb pracy komisji konkursowej;3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wyborze projektów do dofinansowania i przyznawania dotacji, w tym stosowanie jednolitych kryteriów oceny projektów, zapewniających obiektywizm, konkurencyjność i realizację celów Planu współpracy, a także zawieranie umów dotacji i terminowość przekazywania środków dotacji. <p>Kontrolą objęto udzielanie dotacji, w drodze konkursu, na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” (zwanego dalej Konkursem), wszczętego w dniu 11 października 2012 r. i zakończonego w dniu 30 stycznia 2013 r., oraz zawieranie umów dotacji z podmiotami, których projekty zostały rekomendowane do otrzymania dofinansowania w wyniku tego Konkursu.</p> <p>Kontrola nie obejmowała postępowania „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” – cz. II, wszczętego i zakończonego w czasie trwania kontroli.</p>
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 2 sierpnia 2013 r. (obejmuje czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą 2013 r.”, zawieraniem umów dotacji, przekazywaniem środków dotacji, z uwzględnieniem danych z konkursu przeprowadzonego w 2012 r. do celów porównawczych).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Ministerstwa w zakresie udzielania dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- opracowanie w Ministerstwie „Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”, jako dokumentu określającego zasady i obszary tej współpracy;
- wywiązanie się z obowiązku zastosowania trybu otwartego konkursu do wyboru projektów do dofinansowania, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie² (dalej zwanej ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);
- opracowanie przez MSZ regulacji w zakresie przeprowadzenia Konkursu, w tym Regulaminu Konkursu na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” (zwanego dalej Regulaminem Konkursu). NIK zwraca jednak uwagę, że nie zapewniały one pełnej przejrzystości procesu wyboru projektów i jednolitości postępowania wobec wszystkich oferentów.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- 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. W konsekwencji Komisja przy ocenie ofert przyjmowała inne okresy współpracy i wagi niż określone w Regulaminie Konkursu;
- niewyłączeniu członka Komisji z prac nad oceną ofert, pomimo że deklarował on potencjalny konflikt interesów z jednym z oferentów. Było to niezgodne z zasadami określonymi w załączniku nr 6 do zarządzenia nr 26 Ministra SZ z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych³ (zwanego dalej zarządzeniem w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych);
- 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;
- pozytywnym zweryfikowaniu pod względem formalnym czterech 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;
- stosowaniu – niezgodnie z zasadą uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - praktyki dodatkowej oceny i punktowania w odniesieniu tylko do wybranych projektów, spośród tych, które spełniały wymagania formalne i merytoryczne;
- przyznawaniu punktów projektom złożonym w Konkursie w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami oceny, co spowodowało, że dwa projekty, które spełniały wymagania merytoryczne nie zostały rekomendowane do dofinansowania;
- nierzetelnym określeniu wartości miernika (w przypadku 13 z 96 zbadanych ofert poddanych ocenie merytorycznej), na podstawie danych nie wynikających z treści złożonych ofert;

¹ Najwyższa Izba Kontroli (zwana też NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

³ Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54.

- zaakceptowaniu błędów w kosztorysach stanowiących załącznik do trzech z 53 objętych kontrolą umów dotacji;
- nierzetelnym dokumentowaniu czynności związanych z Konkursem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie „Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

Opis stanu faktycznego

Cele strategiczne polityki polonijnej, podstawowe kierunki działań oraz działania poszczególnych organów administracji zostały określone w „Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą” z października 2007 r. (zwanym dalej Programem Rządowym). Działania przewidziane w Programie Rządowym nie wykraczały poza 2012 r.

Na podstawie zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 27 czerwca 2008 r. utworzony został Międzyresortowy Zespół do spraw Polonii i Polaków za granicą (zwany dalej Zespołem), do którego zadań należy m.in. opracowanie oraz monitorowanie realizacji Programu Rządowego przez administrację rządową. Obsługę Zespołu zapewnia MSZ.

Odnosnie terminu przyjęcia nowego Programu Rządowego, Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (zwanego dalej DWPPG) podała iż, Program Rządowy musi zostać przyjęty przez Radę Ministrów, co planowane było na sierpień 2011 r. Ze względu na okres przedwyborczy, a także brak możliwości skonsultowania go na forum Zespołu, nie został on przyjęty w przewidywanym terminie. Zespół nie mógł zostać zwołany z powodu konieczności nowelizacji zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zespołu, wynikającej m.in. ze zmian organizacyjnych w MSZ i podziału Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W 2012 r. i 2013 r. prowadzone były konsultacje projektu zarządzenia, które zakończyły się podpisaniem przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 12 lipca 2013 r. zarządzenia nr 37 zmieniającego zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą.

(dowód: akta kontroli str. 1550-1583, 1655-1658, 1665, 1750, 1753-1761, 1771-1772, 1872-1914)

Działania MSZ w zakresie objętym kontrolą prowadzono na podstawie rocznego „Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” (dalej zwanego Planem współpracy), który został zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu w MSZ Pana Janusza Ciska w dniu 10 października 2012 r. Określono w nim:

- 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.”

(dowód: akta kontroli str. 1805-1871)

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 ds. Polonii i Polaków za Granicą, z prośbą o wskazanie zadań w ramach obszarów tematycznych, kwot środków na realizację obszarów tematycznych, a także propozycji kryteriów służących ocenie projektów. Projekt przekazano również do departamentów w MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 1550-1583, 1799-1804)

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania w ramach kompetencji MSZ prac nad projektem nowego Programu Rządowego, jako dokumentu strategicznego dotyczącego współpracy z Polonią i Polakami za granicą, zwłaszcza że w związku z nowelizacją zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą nie ma obecnie przeszkód do zorganizowania jego spotkania i przeprowadzenia konsultacji projektu Programu. Zaktualizowany Program Rządowy, po jego przyjęciu przez Radę Ministrów, powinien stanowić podstawę do opracowania dokumentu uszczegóławiającego zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą na poziomie operacyjnym, w zakresie środków na jego realizację pozostających w dyspozycji MSZ.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania MSZ w zakresie opracowania Planu współpracy, wskazując jednocześnie na pilną potrzebę opracowania i przyjęcia nowego Programu Rządowego jako dokumentu strategicznego dotyczącego współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

2. Prawdliwość powołania i trybu pracy komisji konkursowej

2.1. 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.”

Zadania dotyczące organizacji postępowań dotacyjnych, a także zawierania i rozliczania umów w związku z realizacją Planu współpracy były wykonywane przez Wydział Projektów w DWPPG. W czasie trwania Konkursu, Wydział Projektów liczył siedem stanowisk, a od 1 stycznia 2013 r. pięć stanowisk⁴. Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy

⁴ W związku ze zmianą wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DWPPG w dniu 22 stycznia 2013 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r. Na podstawie zmienionego regulaminu DWPPG część zadań związanych z nadzorowaniem i monitorowaniem wydatkowania środków będących w dyspozycji departamentu, współpracą z Ministerstwem Finansów w zakresie uruchamiania środków z rezerwy celowej budżetu państwa, koordynowaniem przygotowania planu dochodów i wydatków departamentu, nadzorowaniem i monitorowaniem wydatkowania środków będących w dyspozycji departamentu, planowaniem pracy i sprawozdawczością departamentu w zakresie finansowym, przeniesiono do nowo

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Dyrektora DWPPG, w 2012 r. pięciu z siedmiu pracowników DWPPG było zaangażowanych w przeprowadzenie Konkursu. Czynności związane z obsługą postępowania dotacyjnego były także wykonywane w 2012 r. przez cztery osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, a w 2013 r. ich liczba wzrosła do sześciu. Ponadto, kontrolę pod względem formalno-rachunkowym dotacji celowych przeznaczonych na dofinansowanie zadań zleconych do realizacji przez Ministerstwo przeprowadzał Wydział Rozliczeń Środków Unijnych i Dotacji w Biurze Finansów MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2111, 1659-1661)

Konkurs wszczęto na wniosek Pana Macieja Szymańskiego, Dyrektora DWPPG⁵ 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.

(dowód: akta kontroli str. 1871-1914)

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, w tym wskazano kryteria oceny merytorycznej, ich mierniki i przypisano im wagi;
- sposobu informowania o przeprowadzeniu Konkursu.

Kontrola wykazała, że zapisy Regulaminu Konkursu były spójne z Planem współpracy na 2013 r., Regulamin Konkursu był zgodny z ramowym wzorem regulaminu konkursu, stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych.

(dowód: akta kontroli str. 270-271, 1550-1583, 1875-1884)

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

utworzonego Referatu ds. Finansów DWPPG i placówek zagranicznych. W związku z powyższą zmianą, dwa stanowiska wchodzące dotychczas w skład Wydziału Projektów (dotyczy stanowiska ds. finansów DWPPG i placówek zagranicznych oraz ds. finansów placówek zagranicznych) znalazły się w Referacie ds. Finansów DWPPG i placówek zagranicznych.

⁵ Od dnia 10 grudnia 2012 r. Dyrektorem DWPPG jest Pani Barbara Tuge-Erećcińska.

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. Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG poinformowała, że zmiana wynikała z dążenia Ministerstwa do wspierania realizacji zadań publicznych o większej skali, gwarantujących zarazem szerszy efekt i większą trwałość rezultatów. Ponadto Pani Dyrektor podała, że mimo określenia minimalnej wartości projektu na poziomie 100,0 tys. zł, do DWPPG 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). Jak podała Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG, 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. Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG, uzasadniła brak zapisów dotyczących regrantingu w Regulaminie Konkursu tym, że żaden z oferentów w pierwszym konkursie organizowanym przez DWPPG 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 Konkursu⁶. Wartość udzielonych tym podmiotom dotacji wyniosła 1 050,0 tys. zł⁷, co stanowi 2% środków przeznaczonych na Konkurs. Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG, podała m.in., że 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.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK przyjęty Regulamin Konkursu nie zapewniał pełnej przejrzystości procesu wyboru projektów i jednolitości postępowania wobec wszystkich oferentów, gdyż:

- nie wskazano w nim na wykorzystanie elektronicznych form komunikowania się MSZ z oferentami, w tym wzywania do uzupełnienia braków formalnych. Skutkiem tego nie

⁶ Fundacja Dla Polonii (wpis do KRS w dniu 5 czerwca 2012 r.), Fundacja Rozwoju Myśli Obywatelskiej (wpis do KRS w dniu 7 sierpnia 2012 r.), Fundacja na Rzecz Kreatywności i Innowacji Open Mind (wpis do KRS w dniu 9 października 2012 r.).

⁷ Wartość dotacji według zawartych umów.

wszyscy oferenci mogli skutecznie i w terminie pozwalającym na udzielenie odpowiedzi, zapoznać się z wezwaniem (szczegółowy opis w pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego w uwadze nr 2);

- nie określono w nim możliwości i przesłanek przywrócenia (przedłużenia) terminu na uzupełnienie braków formalnych lub przedstawienie wyjaśnień. Skutkowało to dowolnością rozstrzygnięć Komisji w zakresie wydłużenia terminu na uzupełnienie oferty lub odrzucenia oferty z powodu nieprzedstawienia uzupełnienia w wyznaczonym terminie (szczegółowy opis w pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego w nieprawidłowości nr 1);
- 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”. Skutkiem braku wskazania sposobu określania proporcji była dowolność przy obliczaniu wartości tego miernika (szczegółowy opis pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego w uwadze nr 2). Ponadto, wśród mierników stworzonych na potrzeby Konkursu tylko jeden był sparametryzowany, tzn. mógł przyjąć określoną wartość w zależności od stopnia spełnienia wymagań określonych przez MSZ⁸. W przypadku pozostałych wskazano tylko skalę punktacji⁹, co spowodowało istotne rozbieżności w ocenie merytorycznej tych samych projektów przez oceniających (szczegółowy opis w pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego w uwadze nr 1). (dowód: akta kontroli str. 1872-1897)

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

Opis stanu faktycznego

W dniu 22 listopada 2012 r. Pan Mirosław Gajewski, Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, na mocy Decyzji nr 111 powołał Komisję do oceny i wyboru wniosków projektowych w Konkursie (zwaną Komisją). Zgodnie z § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, w decyzji wyznaczono imiennie przewodniczącego Komisji, jego zastępcę i sekretarza oraz wskazano liczbę pozostałych członków Komisji i nazwy komórek organizacyjnych, z których mieli oni pochodzić. Następnie dyrektorzy komórek organizacyjnych wyznaczali osoby do prac w Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2097)

Komisja liczyła 44 osoby, w tym czworo przedstawicieli organizacji pozarządowych lub innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, których obecność w składzie komisji konkursowych jest 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, przedstawicieli organizacji pozarządowych wybrano po przeprowadzeniu otwartego naboru. (dowód: akta kontroli str. 2094-2095, 2098-2099)

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.

(dowód: akta kontroli str. 1550-1569)

Regulamin pracy Komisji do oceny i wyboru wniosków projektowych złożonych w ramach Konkursu (zwany dalej Regulaminem pracy Komisji) został zaakceptowany przez członków Komisji i zatwierdzony 11 grudnia 2012 r. przez Dyrektora DWPPG. 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

⁸ Miernik 2.8, którego wartość zależała od liczby zrealizowanych projektów.

⁹ Skala punktacji została określona w Karcie oceny merytorycznej, stanowiącej załącznik nr 4 do Regulaminu pracy Komisji do oceny i wyboru wniosków projektowych złożonych w ramach Konkursu.

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. (dowód: akta kontroli str. 1916-1934)

W Ministerstwie wdrożono regulacje dotyczące zapewnienia bezstronności członków Komisji podczas oceny i wyboru projektów. W zarządzeniu w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych:

- w § 6 ust. 4 powtórzono zapis art. 15 ust. 1 pkt 2 f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odnośnie stosowania do członków komisji konkursowej przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, dotyczących wyłączenia pracownika;
- w § 6 ust. 3 przewidziano składanie przez członków komisji przed przystąpieniem do oceny wniosków projektowych deklaracji dotyczących powiązania z wnioskodawcami w danym postępowaniu dotacyjnym, według wzoru określonego w załączniku nr 5 do tego zarządzenia;
- w § 6 ust. 6 i 7 określono procedurę postępowania w zadeklarowanych przypadkach potencjalnego konfliktu interesów na podstawie § 6 ust. 5;
- w załączniku nr 6, w związku z § 6 ust. 5 tego zarządzenia, określono zasady wyłączenia osób ze składu komisji;
- w § 5 ust. 5 wprowadzono wymóg, aby w skład komisji konkursowej nie mógł wchodzić dyrektor właściwej komórki organizacyjnej, który działając na podstawie upoważnienia Ministra SZ, będzie podpisywał umowę dotacji;
- w § 3 ust. 1 przewidziano, że dotacje celowe nie mogą być przyznawane podmiotom, w których członkowie kierownictwa Ministerstwa, osoby zajmujące w Ministerstwie wyższe stanowiska w służbie cywilnej lub pracownicy właściwej komórki organizacyjnej, pełnią funkcje w organach zarządzających lub w organach kontroli lub nadzoru, chyba że zostali skierowani do pełnienia tych funkcji przez Ministra SZ.

W wyniku kontroli ustalono, że 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. W jednym z dwóch przypadków zadeklarowania potencjalnego konfliktu interesów, powołany przez Dyrektora DWPPG zespół¹¹ postanowił o wyłączeniu członka Komisji z prac nad wnioskami projektowymi składanymi przez podmiot, którego dotyczyła deklaracja oraz wnioskami konkurencyjnymi. Było to zgodne z postanowieniami zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych.

(dowód: akta kontroli str. 1615-1654, 1773-1774, 1762-1770, 2086-2089)

Na podstawie analizy danych zawartych w objętych badaniem ofertach, nie stwierdzono przypadków pełnienia funkcji w organach zarządzających, kontroli lub nadzoru przez osoby zajmujące w Ministerstwie wyższe stanowiska w służbie cywilnej i pracowników DWPPG. Stosownie do wymogu § 5 ust. 5 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych w skład Komisji nie wchodził Dyrektor DWPPG.

(dowód: akta kontroli str. 1601-1625, 1665-1666, 2086-2089, 2094-2095)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Kontrola wykazała, że w jednym z dwóch przypadków zadeklarowania przez członka Komisji potencjalnego konfliktu interesów, nie został on wyłączony z prac nad wnioskami projektowymi w zakresie określonym w załączniku nr 6 do zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych. Zgodnie z § 6 ust. 6 tego zarządzenia, w zadeklarowanych przypadkach potencjalnego konfliktu interesów, decyzję o zakresie prac danego członka w komisji podejmuje zespół powołany przez dyrektora właściwej komórki organizacyjnej, z udziałem Pełnomocnika Ministra SZ do spraw reformy

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹¹ Powołany decyzją Dyrektora DWPPG z 7 stycznia 2013 r.

kontroli merytorycznej, przeciwdziałania nadużyciom i opracowania procedur antykorupcyjnych lub osoby przez niego wyznaczonej na czas jego nieobecności.

W deklaracji dotyczącej potencjalnego konfliktu interesów, jeden z członków Komisji oświadczył, że pozostaje 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 wnioskodawcy. W takim przypadku, stosownie do treści załącznika nr 6 do zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, w postępowaniach przewidujących odrębne pule środków na poszczególne tematy powinno nastąpić wyłączenie członka komisji z prac nad wnioskami projektowymi składanymi przez wnioskodawcę oraz wnioskami konkurencyjnymi. Ponieważ podmiot ubiegający się o dotację złożył wniosek nr 20/2013¹² poddany ocenie merytorycznej w obszarze tematycznym B.3 *Mobilizacja do aktywności we wszelkich dziedzinach życia w państwach zamieszkania dla promocji Polski i polskości - Inne*, członek Komisji, który zadeklarował konflikt interesów powinien zostać wyłączony z oceny wszystkich wniosków w obszarze B3. Z ustaleń kontroli wynika, że osoba ta oceniała siedem wniosków¹³ złożonych w tym obszarze.

Pani Regina Jurkowska, Zastępca Dyrektora DWPPG i Przewodnicząca Komisji wyjaśniła, że brak odniesienia się do deklaracji członka Komisji był ze strony zespołu niedopatrzaniem. Podana również, że Komisja zadbała, aby nie miało to wpływu na wyniki Konkursu. Z własnej inicjatywy, zgłoszonej koordynatorowi ds. oceny merytorycznej, osoba ta nie oceniała wniosku 20/2013, a koordynator ds. oceny merytorycznej upewnił się, że nie ocenia ona wniosków dotyczących tego samego obszaru geograficznego, które dla tego wniosku mogły stanowić konkurencję. Projekt nr 20/2013 nie został rekomendowany do otrzymania dotacji. (dowód: akta kontroli str. 1773-1795, 2086-2093)

2. W wyniku kontroli stwierdzono niezgodność zapisów Regulaminu pracy Komisji z postanowieniami Regulaminu Konkursu. I tak:

- w myśl § 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu, miernik dla kryterium współpracy oferenta z MSZ nosi 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. Pani Barbara Tuge-Ercińska, Dyrektor DWPPG podała, że procedura konkursowa rozpoczęła się w momencie, kiedy nie wszystkie departamenty dysponowały pełnym rozliczeniem dotacji udzielonych w 2012 r.

NIK zauważa, że w Konkursie powinny mieć zastosowanie zapisy Regulaminu Konkursu, który jest podstawowym dokumentem określającym zasady dokonywania oceny wniosków, na podstawie którego oferenci zdobywają informację na temat stawianych im wymagań;

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1872-1914, 1916-1934)

- paragraf 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu przewidywał, że przy ocenie merytorycznej oferty, Komisja stosuje kryteria: adekwatności, efektywności i skuteczności oraz współpracy z MSZ przypisując im odpowiednio wagi: do 45%, do 45% i do 10%. We wzorze karty oceny merytorycznej członka Komisji, stanowiącym załącznik nr 4 do

¹² "Poznaj Polskę" - Festiwal polskiej awangardy.

¹³ 1) 18/2013 „Polsko - Norweska Akademia Filmu i Fotografii”; 2) 148/2013 "Gdzie są chłopcy z tamtych lat? Mobilizacja do aktywności środowisk polskich w Wielkiej Brytanii poprzez udokumentowanie działalności Polish Students Appeal Fund"; 3) 149/2013 „Tropem Benedykta Tyszkiewicza-polsko-litewsko-białoruskiego zdobywcy mórz i oceanów”; 4) 198/2013 „Polonia, Balkany i Sąsiedzi”; 5) 232/2013 „Promocja kultury i walorów przyrodniczych regionu Puszczy Białowieskiej jako Polskiej Perełki wśród Polonii Estońskiej”; 6) 281/2013 „Polsko - Litewskie Forum Młodych Dziennikarzy”; 7) 345/2013 „Taka jest Polska - Polonia i Polacy za granicą kreatorem pozytywnego wizerunku Polski w świecie”.

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.

Pani Regina Jurkowska, Zastępca Dyrektora DWPPG wyjaśniła, że każdy członek Komisji mógł przyznać w wyniku oceny projektu 80 punktów, a podkomisja mogła przyznać 24 punkty, co dało każdej ofercie możliwość uzyskania maksymalnie 104 punktów w karcie oceny końcowej przy zachowaniu wag zbliżonych do określonych w Regulaminie Konkursu.

NIK zauważa, że nawet w sytuacji przyznania punktów przez podkomisje, były one uwzględniane jedynie przy obliczaniu średniej z poszczególnych ocen i w żadnym przypadku łączna ocena projektu nie mogła i nie przekroczyła 80 punktów. Tym samym, współczynnik wagowy określony w Regulaminie Konkursu nie został uwzględniony przy ocenie kryteriów efektywności i skuteczności oraz kryterium współpracy z MSZ, co wykazała analiza wszystkich 323 kart oceny końcowej projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1872-1914, 1584-1600)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, powołanie i określenie trybu pracy Komisji. NIK zwraca uwagę, że pomimo ustalenia przez MSZ regulacji w zakresie przeprowadzenia Konkursu, były one niespójne oraz nie zapewniały pełnej przejrzystości procesu wyboru projektów i jednolitości postępowania wobec wszystkich oferentów.

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

3.1. Ogłoszenie o Konkursie

Opis stanu faktycznego

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 wolontariacie¹⁴.

Termin do składania ofert wyznaczono na 12 listopada 2012 r., tj. wynosił on 32 dni od ukazania się ogłoszenia o Konkursie. Termin ten 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.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1873-1874, 1915)

Ustalone nieprawidłowości

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

¹⁴ Tj. o rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania; zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji zadania; terminie składania ofert; trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert; 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.

3.2. Ocena formalna wniosków

Opis stanu faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że 251 z 418 ofert, które złożono w Konkursie, zawierało uchybienia formalne. Z tej liczby 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. (dowód: akta kontroli str. 1570-1583, 2112-2119)

Po przeprowadzeniu przez Komisję oceny formalnej odrzucono 95 ofert, z tego:

- osiem ofert ze względu na ich wpływ do MSZ po upływie terminu składania ofert,
- 20 ofert ze względu na niezłożenie wyjaśnień/uzupełnień, mimo wezwania do ich złożenia,
- 26 ofert, które mimo złożenia wyjaśnień/uzupełnień nadal nie spełniały wymogów formalnych,
- 21 ofert ze względu na złożenie wyjaśnień/uzupełnień po terminie określonym w wezwaniu do ich złożenia,
- 20 ofert, które ze względu na charakter braków formalnych odrzucono bez wezwania do złożenia wyjaśnień/uzupełnień. (dowód: akta kontroli str. 1570-1583)

Kontrolą objęto próbę:

- 10 z 95 ofert odrzuconych w wyniku przeprowadzenia oceny formalnej, w tym dziewięć ofert, w przypadku których wzywano oferenta od uzupełnienia braków formalnych,
- 96 z 323 ofert, które zostały pozytywnie zweryfikowane pod względem formalnym i były poddane ocenie merytorycznej, w tym 48 ofert, których ocena merytoryczna była poprzedzona procedurą wyjaśnień/uzupełnień braków formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1539-1541, 1987-2085, 2112-2119)

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że z wyjątkiem przypadków opisanych w niniejszym punkcie wystąpienia pokontrolnego w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, ocena formalna była prowadzona zgodnie z § 7 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, § 5 Regulaminu Konkursu i § 4 Regulaminu 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. Po przesłaniu przez wnioskodawców wyjaśnień/uzupełnień ponownie przeprowadzano ocenę formalną oferty. Na podstawie § 4 ust. 4 Regulaminu pracy Komisji, wyniki oceny utrwalano na kartach oceny formalnej, które następnie przesyłano do Sekretarza Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 1916-1934, 1987-2085, 2112-2113)

Na podstawie zbadanej próby 57 ofert, w przypadku których wzywano oferenta do złożenia wyjaśnień lub usunięcia braków formalnych, ustalono, że wezwania te wysyłano w dniach 14 i 15 stycznia 2013 r. pocztą elektroniczną i w wersji papierowej. Informację o rozpoczęciu procedury wyjaśnień i uzupełnień umieszczono również na stronie internetowej Ministerstwa w dniu 14 stycznia 2013 r. Po dokonaniu oceny formalnej, stosownie do § 7 ust. 4 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, § 8 ust. 6 Regulaminu Konkursu i § 4 ust. 9 Regulaminu pracy Komisji, na stronie internetowej MSZ opublikowano listę wniosków, które nie spełniały wymagań formalnych¹⁵. Lista została zatwierdzona przez Pana Janusza Ciska, Podsekretarza Stanu w MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 1987-2085, 2112-2119)

¹⁵ Lista z dnia 28 stycznia 2013 r.

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

1. W wyniku kontroli stwierdzono, że cztery z 96 zbadanych ofert dopuszczonych do oceny merytorycznej, zostały pozytywnie zweryfikowane pod względem formalnym, pomimo że w treści oferty nie wykazano doświadczenia personelu 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. I tak:

- w przypadku projektu 246/2013¹⁶ w ofercie nie wykazano doświadczenia personelu w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Koordynator posiadał doświadczenie we współpracy z organizacjami z innych krajów, natomiast nie w zakresie realizacji projektów w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Jak wyjaśniła Pani Regina Jurkowska, Zastępca Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji, oceniający członkowie Komisji uznali to za wystarczające dla uznania posiadania doświadczenia przez osoby wymienione we wniosku;

(dowód: akta kontroli str. 456-460, 1138-1164, 1615-1654)

- w projekcie 388/2013¹⁷ w ofercie nie wykazano doświadczenia personelu w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Wnioskodawca zawarł w ofercie informację, że osoby odpowiedzialne za realizację projektu mają doświadczenie w zakresie realizacji międzynarodowych wymian studenckich i opieki nad ich uczestnikami na terenie Polski (szkoły letnie, wymiany międzykulturowe). Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji, za spełnieniem wymogu posiadania personelu z odpowiednim doświadczeniem przemawiał udział w projekcie Pol-Nord Bridge oraz współpraca z norweskim uniwersytetem NTNU¹⁸. Na podstawie ogólnie dostępnych informacji na temat Pol-Nord Bridge¹⁹ stwierdzono, że projekt ten nie dotyczy współpracy z Polonią i Polakami za granicą;

(dowód: akta kontroli str. 247-250, 1546-1549, 1615-1654)

- w projekcie 400/2013²⁰ w ofercie nie opisano doświadczenia personelu w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Wnioskodawca podał, że jego współpracownik i doradca w projekcie, realizował wiele projektów, m.in. „Solidarni wczoraj i dziś”, „Drogi i bezdroża wolności” oraz „Drogi i bezdroża wolności II”. Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji, udział tej osoby w ww. projektach przemawiał za spełnieniem wymogu posiadania odpowiedniego doświadczenia przez personel projektu. Analiza przedmiotu tych projektów wykazała, że były one skierowane do studentów zagranicznych i młodych z Ukrainy oraz Białorusi. Nie były natomiast związane ze współpracą z Polonią i Polakami za granicą;

(dowód: akta kontroli str. 159-199, 1546-1549, 1615-1654)

- w projekcie 60/2013²¹ w ofercie nie wykazano doświadczenia personelu w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Wnioskodawca zawarł w ofercie informację, że nieformalnie współpracuje z innymi organizacjami

¹⁶ „Pielęgnujmy Polskość”

¹⁷ „Nauka i biznes - budowanie pomostu młodych Polonia – Polska”

¹⁸ Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet.

¹⁹ Projekt Politechniki Warszawskiej oraz norweskiego Norwegian University of Science and Technology z Trondheim, która miał wykształcić grupę specjalistów z zakresu zarządzania własnością intelektualną oraz popularyzować tę tematykę w środowisku studenckim. Projekt skierowany głównie do młodych inżynierów, zainteresowanych komercjalizacją wynalazków, również własnych, a także do studentów kierunków ekonomicznych i prawnych.

²⁰ „Polonia.ua”

²¹ „A to Polska właśnie!”

pozarządowymi. Stosownie do wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji uznano, że wymienione jako doświadczenie wykonane projekty dla dzieci dają się przełożyć na realizację projektów skierowanych do dzieci polonijnych. Uwzględniono także doświadczenie w projektach dofinansowanych z funduszy unijnych i z zakresu współpracy międzynarodowej oraz szkolenia – uczestnictwo w projekcie „Młodzieżowa sieć na rzecz obszarów wiejskich” i EuroDesk PL – Wymiana międzynarodowa młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 281-285, 1265-1290, 1659-1664)

W ww. przypadkach oferenci nie byli wzywani do wyjaśnienia lub usunięcia braków formalnych w złożonych ofertach w zakresie dysponowania personelem posiadającym doświadczenie w realizacji projektów dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Dwa z ww. projektów²² znalazły się na liście projektów rekomendowanych do dofinansowania i otrzymały dotacje.

Zdaniem NIK różnorodność inicjatyw nie może być uzasadnieniem dla dowolności przy ocenie doświadczenia personelu oferenta. Regulamin Konkursu w § 5 ust. 2 pkt 2 wyraźnie stanowi o doświadczeniu w realizacji projektów z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą, a nie o ogólnym doświadczeniu w tej dziedzinie. Tym bardziej nie można uznać za usprawiedliwione m.in. utożsamianie współpracy z Polonią i Polakami za granicą z szeroko pojętą współpracą międzynarodową.

(dowód: akta kontroli str. 1615-1654)

2. Ustalono, że jedna²³ z 96 zbadanych ofert dopuszczonych do oceny merytorycznej była niezgodna ze wzorem. W ofercie tej brak było wymaganego wzorem pkt IV.6 „Informacja na temat doświadczenia oferenta/offerentów w realizacji projektów z zakresu opieki nad Polonią i Polakami za granicą (...)”. Komisja nie wezwwała oferenta do usunięcia braków i pozytywnie zweryfikowała ofertę pod względem formalnym. Stosownie do § 5 ust. 9 Regulaminu Konkursu podmioty ubiegające się o dotację muszą 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.

Pani Regina Jurkowska, Zastępca Dyrektora DWPPG i Przewodnicząca Komisji wyjaśniła, że oceniający nie dostrzegli pomyłki na formularzu oferty.

(dowód: akta kontroli str. 486-490, 1485-1522, 1615-1654)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie oceny formalnej ofert NIK zgłasza następujące uwagi:

1. Kontrola wykazała, że w dwóch²⁴ z 57 zbadanych przypadków wzywania oferentów do wyjaśnienia lub usunięcia braków formalnych, oferentom przedłużono wyznaczony termin na złożenie wyjaśnień/uzupełnień, pomimo braku udokumentowania przyczyny wyjaśniającej niedotrzymanie terminu. Projekty te zostały rekomendowane do dofinansowania i otrzymały dotację. Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji konkursowej, w przypadku projektu 192/2013 wezwanie z 14 stycznia 2013 r. dotarło do oferenta w dniu 17 stycznia, co uznano za spowodowane przyczynami technicznymi leżącymi po stronie MSZ, ponieważ nie znaleziono potwierdzenia wysłania wiadomości drogą elektroniczną. Jak podała Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG, w sprawie projektu 196/2013 uznano zaś, że nieotrzymanie przez oferenta wezwania do usunięcia braków w wersji elektronicznej mogło nastąpić z powodów leżących po stronie MSZ (np. problemu technicznego). W przedstawionej do kontroli dokumentacji brak jest materiałów potwierdzających wystąpienie wskazanych okoliczności, w szczególności wystąpienia problemów

²² Projekty: nr 388/2013 „Nauka i biznes - budowanie pomostu młodych Polonia – Polska” i nr 400/2013 „Polonia.ua”

²³ Projekt nr 327/2013 „Lux ex Silesia”.

²⁴ Projekt nr 192/2013 „Kultura w dziennikarstwie, dziennikarze w kulturze”; projekt nr 196/2013 „Lubelskie szlaki dla Polonii”.

technicznych lub prawdopodobieństwa ich wystąpienia. W ocenie NIK, każdy przypadek przedłużenia terminu na złożenie wyjaśnień/uzupełnień powinien zostać rzetelnie uzasadniony, tym bardziej, że zgodnie z § 5 ust. 15 i § 8 ust. 4 Regulaminu Konkursu niedochowanie tego terminu powoduje odrzucenie oferty. NIK zwraca uwagę, że jego niedochowanie było przyczyną odrzucenia przez Komisję 21 z 95 ofert. Jednocześnie, NIK podkreśla potrzebę uregulowania możliwości i przesłanek przywrócenia/przedłużenia terminu na złożenie wyjaśnień lub uzupełnienie braków formalnych w Regulaminie Konkursu, co wyeliminowałoby arbitralność decyzji Komisji w tej kwestii i wobec oferentów służyło zachowaniu zasad jawności i uczciwej konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 7-41, 96-158, 1570-1600, 1615-1654, 2018, 2059-2084)

2. Analiza 57 badanych przypadków wzywania oferentów do wyjaśnienia lub usunięcia braków formalnych wykazała, że wezwania zostały przekazane oferentom pocztą elektroniczną oraz w wersji papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego. W wezwaniach wyznaczano oferentom dwudniowy termin²⁵ na usunięcie braków lub przedstawienie wyjaśnień w formie elektronicznej. Jak podała Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG, określenie dwudniowego terminu spowodowane było późniejszym niż planowano rozpoczęciem oceny formalnej, a także związaną z tym koniecznością jak najszybszego rozpoczęcia oceny merytorycznej ofert. Dodała, że informację na temat wszczęcia procedury wyjaśniania lub uzupełnienia braków umieszczono w dniu 14 stycznia 2013 r. na stronie internetowej MSZ, oraz że pracownicy informowali o takiej procedurze dzwoniących do DWPPG wnioskodawców.

NIK zwraca uwagę, że w Regulaminie Konkursu i w ogłoszeniu o Konkursie MSZ nie poinformowano oferentów o stosowaniu elektronicznej formy komunikacji. Natomiast wysłane do oferentów wezwania w wersji papierowej miały małe szanse na dotarcie do adresatów przed upływem wyznaczonego dwudniowego terminu na złożenie wyjaśnień lub uzupełnień²⁶. Ponadto, należy zauważyć, że wysyłając informacje mailowe z wezwaniem Ministerstwo nie wymagało potwierdzenia ich otrzymania przez oferentów²⁷, co wyeliminowałoby wątpliwości co do skuteczności ich dostarczenia oraz ewentualnej zasadności przywrócenia terminu na usunięcie braków. Takie wątpliwości zaistniały w związku z oceną trzech zbadanych przez kontrolerów projektów:

- w przypadku oferty nr 342/2013²⁸, odrzuconej z powodu nieuzupełnienia braków w wyznaczonym terminie, wnioskodawca uzasadniał brak uzupełnienia uznaniem przez program pocztowy wiadomości e-mail zawierającej wezwanie jako spam²⁹,
- w przypadku ofert nr 192/2013 i 196/2013, opisanych w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, gdzie wnioskodawcy powoływali się na nieotrzymanie wezwań w wersji elektronicznej.

Zdaniem NIK, w celu zapewnienia realizacji zasady jawności i uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, informacja o wykorzystywaniu elektronicznych form komunikowania się MSZ z oferentami powinna zostać zawarta w Regulaminie Konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 96-158, 268-269, 1987-2085)

²⁵ Do dnia 16 stycznia w przypadku wezwań wysłanych w dniu 14 stycznia i do dnia 17 stycznia dla wezwań wysłanych w dniu 15 stycznia.

²⁶ W dokumentacji dotyczącej zbadanych projektów nie było potwierdzeń odbioru papierowych wersji wezwań, ale z treści korespondencji dotyczącej uzupełnień projektów nr 143/2013 „Pobyty edukacyjno-wypoczynkowe młodzieży z Ukrainy i Białorusi”, nr 192/2013 „Kultura w dziennikarstwie, dziennikarze w kulturze”, nr 196/2013 „Lubelskie szlaki dla Polonii”, nr 234/2013 „Kulturalna oferta Warmii i Mazur dla Polonii Ukraińskiej i mieszkańców Lwowa” i nr 366/2013 „Rozpál w sobie Polskę - współpraca ze środowiskiem harcerskim w Kanadzie na rzecz aktywnej promocji Polski i polskości” wynika, że oferenci otrzymali takie wezwania po upływie terminu na usunięcie braków.

²⁷ Rozumiana m.in. jako informacja zwrotna wytworzona przez adresata maila, a nie tylko wiadomość automatycznie wygenerowana przez program pocztowy, na której niewielką przydatność zwróciła uwagę w złożonych wyjaśnieniach Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG.

²⁸ Projekt nr 234/2013 „Kulturalna oferta Warmii i Mazur dla Polonii Ukraińskiej i mieszkańców Lwowa”.

²⁹ Tzn. jako niechciane lub niepotrzebne wiadomości elektroniczne.

3. W wyniku kontroli próby 96 ofert dopuszczonych do oceny merytorycznej stwierdzono, że w przypadku ośmiu ofert³⁰, wnioskodawcy nie wypełnili pkt III oferty dotyczącego danych partnerów, pomimo że w opisach zadań poza realizacją samodzielnych zadań przewidzieli też wsparcie zadań innych podmiotów lub realizację zadań we współpracy z innymi organizacjami. Kontrola wykazała, że w takich przypadkach Komisja nie zwracała się do wnioskodawców o uzupełnienie/wyjaśnienie opisów poszczególnych zadań ujętych we wnioskach, aby określić: zasady współpracy, podział zadań i obowiązków między wnioskodawcami a współpracującymi z nimi podmiotami, a także zasady finansowania takich przedsięwzięć. W konsekwencji nie można było jednoznacznie określić, czy projekty są realizowane samodzielnie przez oferentów, wspólnie z innymi podmiotami czy w formie partnerstwa poprzez powierzenie im do realizacji zadań w projekcie. Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji, zadaniem zespołu do spraw oceny formalnej była weryfikacja ofert bez szczegółowego zapoznawania się z treścią dotyczącą części programowej projektu. Podała również, że jeśli projekt uzyskał pozytywną ocenę formalną, a w trakcie oceny merytorycznej zauważono brak listów intencyjnych albo umów lub porozumień o współpracy³¹, fakt ten odnotowywano i w razie rekomendowania projektu do otrzymania dotacji opiekun projektu dołączał je do umowy dotacji. Wyjaśniła ponadto, że w przypadku pięciu ofert³² Komisja uwzględniła okoliczność, że zostały złożone przez podmioty, których wiedza i doświadczenie uzasadniały przyjęcie, że prawidłowo przygotowały oferty, a w przypadku trzech pozostałych³³ informacja o partnerach nie była wyraźnie zapisana w ofercie, co uniemożliwiło podjęcie decyzji o wezwaniu oferenta do uzupełnienia braków.

Zdaniem NIK, 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. W przypadkach rozbieżności pomiędzy deklaracją oferenta, co do partnerstwa lub współpracy, a danymi wynikającymi z opisu zadania celowe wydaje się wyjaśnienie czy projekt spełnia warunki uznania go za partnerski albo wspólny. Określenie charakteru projektu determinuje bowiem spełnienie określonych wymagań, stosownie do postanowień Regulaminu Konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 426-435, 486-490, 627-639, 1615-1635, 2832-2834, 2992-2993)

3.3. Ocena merytoryczna ofert

Opis stanu faktycznego

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.

(dowód: akta kontroli str. 7-269, 276-1545, 2832-2880)

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że z wyjątkiem przypadków opisanych w niniejszym punkcie wystąpienia pokontrolnego w części dotyczącej stwierdzonych

³⁰ 1) 272/2013 "Rzeczpospolita obywatelska - impuls na Wschód"; 2) 277/2013 „Z Polską w plecaku”; 3) 269/2013 „Wsparcie mediów polonijnych”; 4) 350/2013 „Wspieranie środowisk polskich; prawa mniejszości polskich, Polonii i Polaków za granicą”; 5) 351/2013 „Organizacja pobytów edukacyjno – wypoczynkowych”; 6) 25/2013 „Koncert Finałowy Czwartej Edycji Akcji - Mogiłę Pradziada Ocal od Zapomnienia 2013”; 7) 50/2013 „Ścieżka, gdzie muzyka gra, póki życie trwa! Wsparcie w zakresie podtrzymania kultury i tradycji”; 8) 327/2013 „Lux ex Silesia”.

³¹ Zgodnie § 5 ust. 5 i 6 Regulaminu Konkursu, w przypadku gdy o dofinansowanie ubiegają się podmioty składające wspólną ofertę, muszą one zawrzeć umowę/porozumienie określającą zakres i zasady współpracy, która stanowić będzie załącznik do oferty i umowy dotacji. W przypadku, gdy podmiot składający ofertę planuje powierzyć realizację zadań w ramach projektu partnerowi/partnerom wskazanym w ofercie, do oferty musi zostać dołączony list intencyjny potwierdzający gotowość partnera do zawiązania partnerstw.

³² Nr 272/2013, 277/2013 złożone przez Fundację Pomoc Polakom na Wschodzie oraz nr 269/2013, 350/2013, 351/2013 złożone przez Stowarzyszenie Wspólnota Polska.

³³ Nr 25/2013, 50/2013 i 327/2013.

nieprawidłowości, ocena merytoryczna była prowadzona zgodnie z § 8 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych i § 5 Regulaminu pracy Komisji. (dowód: akta kontroli str. 1916-1952)

Zgodnie z § 8 ust. 9 Regulaminu Konkursu, przy ocenie merytorycznej oferty Komisja stosowała trzy kryteria oceny, dla których określono mierniki. I tak:

- dla kryterium adekwatności 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 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 określono miernik - ocena współpracy wnioskodawcy z MSZ w latach 2010-2011, przy realizacji zadań finansowanych z funduszy publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1806-1914)

Na podstawie § 1 ust. 3 Regulaminu pracy Komisji w jej pracach 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 Gabinetecie 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.

(dowód: akta kontroli str. 1550-1600, 1916-1934, 2094-2095)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie oceny merytorycznej ofert, poza nieprawidłowościami wynikającymi z niezgodności Regulaminu pracy Komisji z Regulaminem Konkursu stwierdzonymi w odniesieniu do całej badanej próby (szczegółowy opis w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego), stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Kontrola wykazała, że w przypadku 13³⁴ z 96 zbadanych ofert poddanych ocenie merytorycznej, wartość miernika 2.8 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.

Z wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji wynika, że niezgodności między liczbą projektów wymienionych w ofercie, a wynikającą z oceny członków Komisji, były spowodowane:

- w przypadku projektu 368/2013 - błędną interpretacją zapisu w komentarzu do oceny zawartego we wzorze karty oceny merytorycznej, dotyczącego ilości możliwych do przyznania punktów w sytuacji wykazania w ofercie pięciu zrealizowanych projektów;
- w przypadku projektu 342/2013 - złożonością projektów składających się na doświadczenie oferenta;
- w przypadku projektu 223/2013 - nieuwzględnieniem doświadczenia polegającego na zrealizowaniu projektu w 2012 r., dla którego sprawozdanie z projektu nie było w momencie dokonywania oceny zaakceptowane;
- w przypadku projektu 314/2013 - uwzględnieniem zamiast doświadczenia oferenta doświadczenia koordynatora projektu oraz fakt występowania w projekcie organizacji polonijnych jako partnerów;
- w przypadku projektu 310/2013 - uwzględnieniem doświadczenia oferenta, które jest znane osobom zajmującym się współpracą z Polonią i Polakami za granicą;
- w przypadku projektu 327/2013 - uwzględnieniem doświadczenia wynikającego z załączonych do oferty życiorysów koordynatora lub innych osób zaangażowanych w projekt;
- w przypadku projektów 25/2013, 69/2013/, 173/2013, 174/2013, 175/2013, 212/2013, 390/2013 - członkowie Komisji oceniali liczbę zrealizowanych projektów analizując informacje zawarte w ofertach, ale też w oparciu o własną wiedzę i doświadczenie. Nie wszystkie projekty wymieniane przez oferentów były uznane przez oceniających jako polonijne, a jeśli oceniający posiadali wiedzę o większej ilości projektów polonijnych niż deklarowane przez oferenta, mieli prawo wziąć je pod uwagę.

(dowód: akta kontroli str. 321-325, 351-355, 406-410, 486-490, 1084-1109, 1485-1522, 1916-1934, 1464-1484, 1523-1538, 1584-1600, 1615-1625, 1659-1664, 2850-2852, 2856-2859, 3244-3160)

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie przez oceniających członków Komisji pozaofertowych przesłanek ustalania punktacji w mierniku 2.8 miało skutek w rozbieżnościach ocen tego samego doświadczenia, opisanego w ofercie. Dokonana przez kontrolujących analiza kart oceny końcowej wszystkich 323 ofert poddanych ocenie merytorycznej wykazała, że w 133

³⁴ Projekty: 1) 368/2013 „Wszzechstronne kształcenie młodych wolontariuszy i kadry wolontariackiej - kurs języka polskiego i obóz pod namiotami dla 10 polskich środowisk harcerskich z Białorusi”; 2) 342/2013 „Moje Mazurskie wakacje”; 3) 223/2012 „Wzmocnienie, rozwój i integracja mediów polskich i polonijnych za granicą”; 4) 314/2013 „Aktywni i kreatywni - Polacy w Europie”; 5) 310/2013 „Wsparcie dla Biblioteki Polskiej w Brukseli”; 6) 327/2013 „Lux ex Silesia”; 7) 25/2013 „Koncert Finałowy Czwartej Edycji Akcji "Mogilę Pradziada Ocal od Zapomnienia 2013"; 8) 69/2013 "Przywrócić korzenie tam, gdzie po polsku mówią już tylko cmentarne kamienie" - letnie szkoły języka polskiego i wiedzy o Polsce"; 9) 212/2013 „Przedsiębiorcza Polonia”; 10) 390/2013 „Media jako pomost między Polonią i ojczyzną. Warsztaty dziennikarskie dla Polonii i Polaków za granicą”; 11) 173/2013 „Zabezpieczenie i wykonanie profesjonalnych prac restauratorskich, rekonstrukcyjnych i innych przy siedemnastowiecznym ołtarzu głównym w Kolegiacie w Olyce”; 12) 174/2013 „Zabezpieczenie i wykonanie profesjonalnych prac restauratorskich, rekonstrukcyjnych i innych na cmentarzu w Krzemieńcu”; 13) 175/2013 „Zabezpieczenie i wykonanie profesjonalnych prac restauratorskich, rekonstrukcyjnych i innych w kościele Kamieńcu Podolskim”.

przypadkach (tj. 41,2%) wystąpiła różnica w określeniu wartości miernika 2.8³⁵ przez członków Komisji.

Dyrektor DWPPG Pani Barbara Tuge – Erecińska podała, że szczególnie duże rozbieżności w ocenie doświadczenia były przedmiotem dyskusji członków Komisji oraz indywidualnych rozmów w gronie członków Komisji oraz, że wiele wątpliwości co do składanych ofert wyjaśniano w konsultacjach z ekspertami oraz, w razie potrzeby, z placówkami dyplomatycznymi. Jak ustalono, Komisja nie zwracała się do oferentów o wyjaśnienie lub doprecyzowanie informacji dotyczących ich doświadczenia podlegającego ocenie.

Kontrola wykazała, że wskazane przez Dyrektora DWPPG czynności wyjaśniające rozbieżności nie zostały odnotowane w dokumentacji dotyczącej ocen projektów, tj. w kartach oceny czy protokołach z posiedzeń Komisji. W ocenie NIK, niejednolite podejście do ustalania wartości miernika, w tym wykorzystywanie przez poszczególnych członków Komisji danych nieprzedstawionych w ofercie, stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji i zasady jawności, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

(dowód: akta kontroli str. 391-405, 426-430, 471-475, 517-604, 769-795, 326-330, 947-979, 1374-1399, 1400-1426, 1584-1600, 1615-1654, 2992-2993)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie oceny merytorycznej ofert NIK zgłasza następujące uwagi:

1. Badanie kart oceny końcowej wszystkich 323 projektów poddanych ocenie merytorycznej wykazało, że różnice punktowe między ocenami tych samych projektów przez członków Komisji wyniosły od 0 do 47 punktów na 80 możliwych do zdobycia. W przypadku 53 kart oceny końcowej różnica wynosiła ponad 20 punktów, co stanowi więcej niż ¼ maksymalnej liczby punktów możliwych do zdobycia. Różnice w punktacji dotyczyły także ocen poszczególnych mierników przez członków Komisji. Stwierdzono 67 przypadków (w 52 zbiorczych kartach oceny) skrajnie różnych ocen jednostkowych mierników, tj. gdy jeden oceniający przyznał maksymalną, a drugi minimalną ilość punktów w danym mierniku. Także w mierniku dotyczącym dotychczasowej współpracy oferenta z MSZ (miernik 3.1), gdzie można było odpowiedzieć Tak lub Nie, w siedmiu spośród 96 zbadanych projektów oceniający wpisali sprzeczne informacje (tj. jeden z oceniających ocenił, że oferent współpracował z MSZ, a drugi że nie współpracował).

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1659-1664, 2276-2409)

W świetle powyższego, NIK zwraca uwagę, że chociaż przepisy nie nakazują stosowania wyłącznie mierzalnych (matematycznych, „automatycznych”) sposobów oceny kryteriów, to przykładem dobrej praktyki byłoby zminimalizowanie, tam gdzie jest to możliwe, elementu subiektywizmu członków Komisji poprzez zastosowanie konkretnych parametrów oceny. Wśród mierników stworzonych na potrzeby Konkursu tylko jeden był sparametryzowany, tzn. mógł przyjąć określoną wartość w zależności od stopnia spełnienia wymagań określonych przez MSZ³⁶. W przypadku pozostałych wskazano tylko skalę punktacji.

2. W opinii NIK miernik 1.2 pn. „zachowanie proporcji wynikających z rangi obszaru geograficznego i oceny priorytetów w poszczególnych obszarach zawartych w Planie współpracy” został określony w sposób niezrozumiały, tj. bez wyjaśnienia metodologii (sposobu) jego obliczania. Z wyjaśnień Pani Barbary Tuge-Erecińskiej, Dyrektora DWPPG oraz Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG wynika, że proporcje ustalano na podstawie porównania treści oferty z zapisami w Planie współpracy, a miernik odnosił się zarówno do obszaru geograficznego, jak i tematycznego. Projekty obejmujące więcej niż jeden region oceniane miały być w odniesieniu do priorytetów opisanych dla konkretnych regionów, które obejmowały.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1615-1625, 1659-1664, 1806-1914, 2942-2977)

³⁵ W tym w przypadku 26 projektów wartość miernika różniła się o 2 lub 3 punkty co oznacza, że oceniający różnili się w ocenie liczby dotychczas zrealizowanych projektów o co najmniej pięć przedsięwzięć.

³⁶ Miernik 2.8, którego wartość zależała od liczby zrealizowanych projektów.

Z powołanych wyżej wyjaśnień 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 miernika. W opinii NIK dokładne określenie, jak należy rozumieć proporcję wynikającą z rangi obszaru geograficznego i oceny priorytetów pozwoliłoby uniknąć arbitralności przy określaniu wartości miernika.

(dowód: akta kontroli str. 1659-1664, 2942-2977)

3.4. Wybór ofert do dofinansowania

Opis stanu faktycznego

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.

Kontrola wykazała, że stosownie do § 5 ust. 11 Regulaminu pracy Komisji, na podstawie kart ocen członków Komisji, Sekretarz Komisji utworzył wstępne listy rankingowe.

Na posiedzeniu Komisji konkursowej w dniu 29 stycznia 2013 r., została przyjęta lista 97 wniosków projektowych rekomendowanych do realizacji w ramach Konkursu, która jako załącznik do protokołu końcowego z Konkursu z dnia 30 stycznia 2013 r. została zaakceptowana przez Pana Janusza Ciska, Podsekretarza Stanu w MSZ. Na liście znalazły się projekty w porządku malejącym według liczby punktów wynikających z kart oceny końcowej projektów. W przypadku 15 z 97 projektów nie zmieniono kwoty dotacji, natomiast 82 oferty rekomendowano do dofinansowania w kwocie niższej niż wnioskowana³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1950-1952, 1957-1974, 2120-2260)

Kontrola wykazała, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 1872-1914, 1957-1974)

Na podstawie badania próby 96 wniosków poddanych ocenie merytorycznej, w tym 53, które w wyniku Konkursu otrzymały dofinansowanie na podstawie zawartych umów dotacji, kontrolerzy ustalili m.in., że projekty wybrane do dofinansowania wpisują się w obszary tematyczne określone w Planie współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 7-269, 276-1545, 2832-2880)

Wyniki Konkursu zostały ogłoszone 30 stycznia 2013 r. 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.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 2261)

Piętnaście podmiotów zwróciło się do MSZ o uzasadnienie odrzucenia ofert. W odpowiedzi pytającym przekazywano wyjaśnienia wraz z kartami oceny końcowej projektów złożonych przez te podmioty i informacją na temat możliwej do zdobycia liczby punktów.

(dowód: akta kontroli str. 2274-2275)

Ustalone nieprawidłowości

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

³⁷ Kwota zmniejszenia wynosiła od 0,5 tys. zł (projekt nr 175/2013) do 7 202,0 tys. zł (projekt nr 272/2013).

1. Kontrola wykazała, że na etapie oceny merytorycznej powołano dwie podkomisje: jedną do oceny projektów w obszarze A.1. „organizacja pobytów edukacyjno-wypoczynkowych”, a drugą do oceny pozostałych projektów. Ustalono, że po dokonaniu oceny merytorycznej przez dwóch członków Komisji została sporządzona wstępna lista rankingowa projektów. Następnie podkomisje analizowały listę oraz przyznawały punkty na podstawie czterech mierników³⁸ 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”. Jak podała Dyrektor DWPPG, „celem działania podkomisji było zweryfikowanie, ewentualnie uzupełnienie ocen przyznanych przez poszczególnych oceniających w kontekście wszystkich ofert”. Wszystkie 54 oferty, którym podkomisje przyznały punkty, zostały rekomendowane do otrzymania dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1570-1600, 1717-1732, 1916-1934, 2410)

W ocenie NIK, zastosowanie procedury przyznawania dodatkowych punktów w odniesieniu tylko do wybranych uznaniowo projektów spowodowało nierówne traktowanie oferentów i narusza zasadę uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy przy tym podkreślić, że ani Regulamin Konkursu³⁹ ani Regulamin pracy Komisji nie przewidywał dwuetapowej oceny merytorycznej ofert. Jednocześnie NIK zauważa, że postanowienia Regulaminu pracy Komisji w zakresie dotyczącym podkomisji są niespójne. W myśl § 1 ust. 5 i 6 Regulaminu pracy Komisji, Przewodniczący Komisji powołuje w ramach Komisji podkomisje oceniające merytorycznie oferty, w szczególności według obszarów tematycznych i zadań wskazanych w § 2 ust. 1 Regulaminu Konkursu. Natomiast w § 5 ust. 4 Regulaminu pracy Komisji przewidziano, że na ocenę merytoryczną oferty składają się oceny dokonane przez dwóch członków Komisji wskazanych przez Zastępcę Przewodniczącego. Zgodnie z ust. 14 tego paragrafu, końcową ocenę merytoryczną oferty stanowić będzie średnia arytmetyczna ocen dokonanych przez dwóch członków Komisji dokonujących oceny merytorycznej na elektronicznej karcie oceny, z uwzględnieniem ewentualnych ocen ekspertów. Końcowa ocena merytoryczna dokonywana jest na elektronicznej karcie oceny końcowej, której wzór stanowi 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, jest 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.

(dowód: akta kontroli str. 1916-1934)

2. Kontrola wykazała błędy w przyznawaniu punktacji na etapie oceny końcowej projektów złożonych w Konkursie, polegające na:

- sumowaniu zamiast uśrednianiu punktów, przyznanych przez członków Komisji w ramach miernika dotyczącego oceny dotychczasowej współpracy oferenta z MSZ, stwierdzone we wszystkich 323 kartach oceny końcowej. Było to niezgodne z § 5 ust. 14 Regulaminu pracy Komisji, w myśl którego ocenę merytoryczną oferty stanowi średnia arytmetyczna ocen dwóch członków Komisji. Według wyjaśnień Pani Barbary

³⁸ Zgodnie z wzorem karty oceny końcowej, stanowiącym załącznik nr 7 do Regulaminu pracy Komisji, podkomisje mogły przyznawać punkty w czterech miernikach: 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”.

³⁹ 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).

Tuge-Erecińskiej, Dyrektora DWPPG, zawyżenie oceny końcowej w tym kryterium wynikało ze stosowania błędnego algorytmu, a błąd występuje we wszystkich kartach oceny końcowej powodując proporcjonalne zawyżenie ocen wszystkich oferentów, więc nie jest dla żadnego z nich krzywdzący, ani faworyzujący.

W ocenie NIK teza o neutralnym charakterze błędu nie znajduje uzasadnienia. Neutralność zostałaby zachowana wtedy, gdy wynikające z błędu zawyżenie punktacji byłoby dla wszystkich ofert takie samo w wartościach bezwzględnych, a nie w proporcjonalnych;

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 2411-2756)

- przeniesieniu do karty oceny końcowej projektów innej liczby punktów niż wynikająca z kart oceny indywidualnej członków Komisji, co zostało stwierdzone w siedmiu przypadkach w czterech wnioskach⁴⁰ z 323 ocenianych pod względem merytorycznym;

Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG, błędy podczas przenoszenia punktów były wynikiem małej ilości czasu na sporządzenie kart oceny końcowej i w wielu wypadkach błędy te udało się zauważyć i poprawić;

(dowód: akta kontroli str. 1615-1625, 2411-2831)

- przyznawaniu przez członków Komisji oceniających wnioski większej liczby punktów niż dopuszczalna w danym mierniku. Dotyczyło to 12 przypadków w 10 wnioskach⁴¹, spośród wszystkich 323 wniosków poddanych ocenie merytorycznej.

Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji, błędy oceniających w kartach oceny merytorycznej wynikają z nieuwagi (w kolumnie E w kartach oceny merytorycznej podana była możliwa do przyznania liczba punktów – niektórzy członkowie komisji nie wybierali punktów z listy rozwijanej) i w większości wypadków były wykrywane przy wypełnianiu kart oceny końcowej (informowano wtedy oceniających o stwierdzonych uchybieniach).

(dowód: akta kontroli str. 1615-1625, 2411-2831)

Kontrola wykazała, że powyżej wskazane nieprawidłowości miały 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. W obszarze A.4 projekty nr 91/2013 i nr 222/2013⁴², które nie były rekomendowane do dofinansowania, otrzymały wyższą ocenę niż projekt nr 346/2013⁴³, który znalazł się na liście projektów zakwalifikowanych do otrzymania dotacji.

(dowód: akta kontroli str.2881-2900, 3206-3225)

⁴⁰ Projekty: 1) 125/2013 „Ojczyzna - Polszczyzna. Wakacyjne obozy edukacyjne z językiem polskim dla dzieci i młodzieży polonijnej”; 2) 173/2013 „Prace konserwatorsko -restauratorskie w Kolegiacie p.w.Św Trójcy w Olyce na Ukrainie”; 3) 212/2013 „Przedsiębiorcza Polonia”; 4) 283/2013 „Szkoła Liderów Młodej Polonii w Obwodzie Iwano-Frankivska (Stanisławowa)”.

⁴¹ Projekty: 1) 69/2013 "Przywrócić korzenie tam, gdzie po polsku mówią już tylko cmentarne kamienie" - letnie szkoły języka polskiego i wiedzy o Polsce"; 2) 152/2013 „Edukacja i uwrażliwienie młodzieży polskiej i polonijnej z Litwy i obwodu kaliningradzkiego w zakresie dbałości o ochronę wspólnego europejskiego środowiska naturalnego”; 3) 175/2013 „Prace konserwatorsko -restauratorskie w kościele p.w. Św Mikołaja bpa w Kamieńcu Podolskim na Ukrainie”; 4) 183/2013 „Polski Ośrodek Naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego w Londynie. Promocja dorobku emigracji polskiej w Wielkiej Brytanii, Rosji i we Włoszech”; 5) 212/2013 „Przedsiębiorcza Polonia”; 6) 220/2013 "Nie ma dzieci, są ludzie" J. Korczak - wpływ kultury polskiej i języka polskiego na kształtowanie postaw u dzieci polonijnych"; 7) 312/2013 „Wszak Polacy nie gęsi i swój język mają...”; 8) 346/2013 „Wsparcie procesu edukacyjnego w szkołach polskich i punktach nauczania”; 9) 367/2013 „Uruchomienie portalu internetowego - Dziedzictwo kulturowe pogranicza”; 10) 375/2013 Organizacja i wyposażenie gabinetów edukacyjnych do nauki j. polskiego na Ukrainie w Symferopolu, Kriwogradzie, Brzuchowicach, Rozdzielnej.

⁴² Projekty: 91/2013 „Słownik Fundacji Kościuszkowskiej Online”; 222/2013 „Edukacja ekonomiczna młodzieży polonijnej z Białorusi w Polsce. Program im. Elizy Orzeszkowej”.

⁴³ Projekt 346/2013 „Wsparcie procesu edukacyjnego w szkołach polskich i punktach nauczania”.

3. Kontrola wykazała nierzetelne dokumentowanie czynności związanych z Konkursem, tj.:

- w przypadku protokołu końcowego z dnia 30 stycznia 2013 r., zaakceptowanego przez Podsekretarza Stanu w MSZ Pana Janusza Ciska, dokument ten nie zawierał następujących elementów, wymaganych na podstawie § 9 ust. 2 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych:
 - pełnej listy wniosków projektowych wraz z oceną, jaką otrzymał dany wniosek, w tym ewentualnym zdaniem odrębnym członków Komisji,
 - listy projektów rezerwowych,
 - informacji dotyczącej deklaracji w sprawie potencjalnego konfliktu interesów.

Według wyjaśnień Pani Barbary Tuge-Erecińskiej, Dyrektora DWPPG, do protokołu końcowego dołączono listę wniosków projektowych rekomendowanych do realizacji w ramach postępowania dotacyjnego, a pozostałe dokumenty zostały równolegle przekazane w trybie roboczym.

NIK zauważa, iż rzetelne sporządzenie protokołu końcowego z prac Komisji, zawierającego wszystkie wymagane elementy, jest o tyle istotne, gdyż stanowi on podstawę do decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia dotacji wnioskodawcom umieszczonym na liście wniosków projektowych rekomendowanych do realizacji i do udzielenia dotacji oraz na liście wniosków projektowych rezerwowych⁴⁴;

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1957-1974)

- w odniesieniu do kart oceny końcowej projektów – w żadnej karcie nie wypełniono informacji o posiedzeniu podkomisji, w tym prowadzącego posiedzenie podkomisji, osoby protokolującej, daty posiedzenia i członków podkomisji. W 306 z 323 kart oceny końcowej nie wpisano rekomendowanej kwoty dofinansowania. Zamieszczenie tych danych przewidywał wzór karty oceny końcowej, stanowiący załącznik nr 7 do Regulaminu pracy Komisji. Zgodnie zaś z § 5 ust. 14 Regulaminu pracy Komisji, końcowa ocena merytoryczna była dokonywana na karcie oceny końcowej.

Odnosnie braku informacji o posiedzeniu podkomisji Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG podała, że ostateczne posiedzenia Komisji i podkomisji odbyły się tego samego dnia, odpowiednia informacja została więc zawarta w protokole z posiedzenia Komisji.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w protokole z posiedzenia Komisji w dniu 29 stycznia 2013 r. zapisano jedynie, że „celem usprawnienia prac Komisji, Przewodnicząca Komisji Regina Jurkowska zarządziła podział Zespołu ds. merytorycznych na dwie podkomisje (...), które miały przeanalizować kosztorysy projektów o największej liczbie przyznanych punktów”.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1950-1952, 2411-2756)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak udokumentowania niektórych istotnych zdarzeń dotyczących Konkursu. I tak:

- w odniesieniu do protokołu z IV posiedzenia Komisji w dniu 29 stycznia 2013 r. – brak w protokole informacji na temat uzasadnienia i sposobu podejmowania decyzji o tym, którym projektom i o ile zmniejszyć kwotę dotacji. W protokole znalazła się jedynie ogólna informacja dotycząca wszystkich projektów, którym zmniejszono dotacje⁴⁵;

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1950-1952, 2942-2977)

⁴⁴ Stosownie do § 10 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych.

⁴⁵ „Sugestie zmniejszenia kosztorysu, zawarte w polu „uwagi” przez pracowników merytorycznych, są uwzględnione w tworzonej liście rankingowej. Jednak, ponieważ nie wszyscy pracownicy skorzystali z możliwości konkretnej wypowiedzi w tej kwestii, zaistniała potrzeba weryfikacji danych. Weryfikacji listy rankingowej dokonano w oparciu o karty oceny końcowej uwagi ekspertów zawarte w kartach, oraz w związku z sytuacją polityczną krajów, w których zamieszkują ewentualni beneficjenci”.

- w odniesieniu do ocen podkomisji – nie sporządzono protokołów z prac podkomisji. Dla podkomisji oceniającej projekty w obszarze A.1. sporządzono dokument pn. „podsumowanie prac podkomisji ds. organizacji pobytów edukacyjno-wypoczynkowych”, zawierający imiona i nazwiska członków podkomisji i podpis przewodniczącego podkomisji, numery 23 ofert, informację, czy oferta była oceniana przez podkomisję i ocenę końcową projektu uwzględniającą oceny podkomisji, ale bez wymienienia ilości punktów przyznanych przez nią w konkretnych miernikach. Nie udokumentowano kryteriów wyboru wniosków ocenianych przez podkomisję, oraz sposobu (trybu) przyznawania przez nią punktów;

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 2410-2756)

- 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 Pana Janusza Ciska o przyznaniu dofinansowania dwóm projektom Fundacji Rozwoju Myśli Obywatelskiej⁴⁶ - nie zawierała ona uzasadnienia podjęcia decyzji o odmowie przyznania dofinansowania tym projektom⁴⁷. Potrzeba sporządzenia 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.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1752, 1984-1985)

W opinii 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.

2. Zgodnie z § 9 ust. 3 Regulaminu Konkursu, jego wyniki miały zostać upublicznione do dnia 21 stycznia 2013 r. W trakcie Konkursu przesunięto termin ogłoszenia wyników Konkursu na 30 stycznia 2013 r. Według wyjaśnień Pani Barbary Tuge-Erecińskiej pierwotnie przewidywano, że zakończenie oceny formalnej ofert będzie możliwe do połowy grudnia, a pozostały czas zostanie poświęcony na ocenę merytoryczną ofert. Według wyjaśnień założeń tych nie udało się zrealizować ze względu na:

- wpływ większej ilości ofert w porównaniu do pierwszego konkursu organizowanego na 2012 r. (418 wobec 201 złożonych w pierwszej edycji konkursu);
- niewystarczająco sprawną pracę kancelarii rejestrującej oferty, która przed wprowadzeniem w 2013 r. systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów była prowadzona ręcznie. Rejestracja i przekazywanie ofert do DWPPG trwało ok. czterech tygodni od zakończenia naboru ofert;
- bardzo dużą ilość uchybień formalnych w złożonych ofertach i związaną z tym koniecznością prowadzenia korespondencji w sprawie ich usunięcia.

Stosownie do wyjaśnień Pani Barbary Tuge-Erecińskiej, Dyrektora DWPPG, długotrwałe przekazywanie ofert przez kancelarię opóźniło powstanie pełnej listy ofert w Konkursie, co w konsekwencji spowodowało, że pierwsze posiedzenie Komisji konkursowej odbyło się 11 grudnia 2012 r. W trakcie kontroli ustalono, że w dniach 14-16 stycznia 2013 r. wzywano wnioskodawców do usunięcia braków w złożonych ofertach, a następnie przystąpiono do oceny merytorycznej, w wyniku której w dniu 30 stycznia 2013 r. sporządzono protokół końcowy z prac Komisji.

Zdaniem Pani Barbary Tuge-Erecińskiej, Dyrektora DWPPG, skrócenie czasu na ocenę merytoryczną ofert nie skutkowało obniżeniem jakości ocen. NIK zauważa jednak, że

⁴⁶ Nr 236/2013 „Quo Vadis 2013 Conference / Konferencja Quo Vadis 2013” oraz nr 237/2013 „Piast Institute Polonia Communication and Networking Project”.

⁴⁷ Powodów podjęcia takiej decyzji Pan Minister nie wyjaśnił także na pytanie kontrolerów.

argument dotyczący małej ilości czasu był w czasie kontroli powoływany dla usprawiedliwienia wystąpienia błędów przy obliczaniu ocen projektów. Ponadto, w opinii NIK problemy organizacyjne wewnątrz jednostki nie powinny wpływać na terminowość i jakość działań MSZ w Konkursie.

(dowód: akta kontroli str. 1570-1583, 2085)

3.5. Zawieranie umów dotacji

Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że po ogłoszeniu wyników Konkursu, zgodnie z § 9 ust. 4 Regulaminu Konkursu, do oferentów wysłano pisma z 13 lutego 2013 r. informujące o wysokości przyznanego dofinansowania. W przypadkach zmniejszenia dofinansowania wnioskodawcy mieli do 1 marca 2013 r. przekazać do MSZ zmodyfikowany budżet/harmonogram/opis projektu.

W dniu 8 marca 2013 r. MSZ przekazało do Ministra Finansów wnioski o uruchomienie rezerwy celowej na finansowanie projektów. Wniosek, według adnotacji systemowej w aplikacji Elektroniczny Obieg Dokumentów, utworzono w dniu 28 lutego 2013 r., a do 8 marca trwało konsultowanie dokumentu wewnątrz MSZ. Minister Finansów uruchomił rezerwę celową na mocy decyzji z dnia 27 marca 2013 r.

W kwietniu projekty umów dotacji były przekazywane do Biura Finansów MSZ w celu ich parafowania w zakresie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a następnie przekazywane do podpisu wnioskodawcom.

Z ustaleń kontroli wynika, iż trzy podmioty: Fundacja Rozwoju Myśli Obywatelskiej⁴⁸, Gmina Byczyna⁴⁹, oraz Stowarzyszenie Pomocników Mariańskich przy prowincji Polskiej Zgromadzenia Księża Marianów⁵⁰ zrezygnowały z zawarcia umowy dotacji. W związku z rezygnacją z zawarcia umowy przez Fundację Rozwoju Myśli Obywatelskiej, środki przeznaczone zostały na realizację dwóch najwyżej ocenionych projektów na liście rezerwowej w tym samym obszarze tematycznym. Stosowną decyzję Komisja podjęła na dodatkowym posiedzeniu w dniu 21 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-269, 481-485, 1235-1264, 1570-1600, 1655-1664, 1953-1956, 1973-1983, 2262-2273)

Działając na podstawie § 10 zarządzenia w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, w drodze decyzji z 29 kwietnia 2013 r., Minister SZ odmówił przyznania dofinansowania dwóm projektom zgłoszonym przez Fundację Rozwoju Myśli Obywatelskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1752, 1984-1985)

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 wartość dotacji wyniosła łącznie 50 266,4 tys. zł. Jedna umowa⁵¹ nie została zawarta ze względu na to, że termin ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dla projektu rozpoczyna się we wrześniu 2013 r.

Kontrola 53 z 93 zawartych umów dotacji wykazała, że treść umów zawartych z dotacjebiorcami 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.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1667-1688, 1733-1749)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zawierania umów dotacji stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁴⁸ Nr 238/2013 „Projekt portalu polonijnego na Ukrainie – kResPublika”.

⁴⁹ Nr 316/2013 „Wspieranie powrotu repatriantów z Kazachstanu do ojczyzny przodków”.

⁵⁰ Nr 407/2013 „Wspieranie aktywności i zaangażowania Polaków żyjących w Kazachstanie”.

⁵¹ Nr 406/2013 „Akcja Paczka 2013”.

W trzech z 53 zawartych umów objętych badaniem, kontrola wykazała błędy w kosztorysach stanowiących załącznik do umów dotacji, tj.:

- w umowie nr 379/2013⁵², zawartej w dniu 13 maja 2013 z Fundacją Semper Polonia, uwzględniono w pkt. II.9 kosztorysu pozycję pn. „rezerwa do wykorzystania w toku działań projektowych (wszyscy partnerzy wedle potrzeb)” na kwotę 10,0 tys. zł. Było to niezgodne z postanowieniami umowy dotacji, w której przewidziano, że kosztami niekwalifikowalnymi są m.in. rezerwy na straty i ewentualne przyszłe zobowiązania. Według wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG i Przewodniczącej Komisji, w związku z zauważonym błędem opiekun projektu wystąpił o podpisanie aneksu do dotacjobiorcy;

(dowód: akta kontroli str.118-121, 134-140, 268-269, 1615-1654)

- w umowie nr 235/2013⁵³, zawartej w dniu 24 maja 2013 r. ze Stowarzyszeniem na Rzecz Osób Potrzebujących „Pogodne Życie”, uwzględniono w pozycji II.1 „Wyżywienie uczestników projektu”, koszty wyższe niż wynikały z harmonogramu realizacji projektu. Projekt przewidywał dwunastodniowy pobyt 150 osób, tj. łącznie 1 800 osobodni, a w wyliczeniu przyjęto 2 160 osobodni. Przy koszcie jednostkowym 25,0 zł oznacza to, że koszt w pozycji II.1 powinien być mniejszy o 9,0 tys. zł w porównaniu do określonego w kosztorysie, tj. 54,0 tys. zł. Jak podała Pani Barbara Tuge-Erećńska, Dyrektor DWPPG, przygotowywany jest aneks do umowy zmieniający budżet projektu;

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 2909-2910, 2992-2993)

- w umowie nr 314/2013⁵⁴, zawartej w dniu 22 maja 2013 r. z Fundacją na rzecz Kreatywności i Innowacji Open Mind, uwzględniono w kosztorysie załączonym do umowy, koszty w pozycji „osoba merytoryczna” do kosztów programowych zamiast do kosztów administracyjnych. W pierwotnej wersji kosztorysu (przed modyfikacją w związku z przyznaniem mniejszej kwoty dotacji niż wnioskowana), pozycja ta nosiła nazwę „koordynator ds. projektu”. Zgodnie z zawartą umową koszty administracyjne obejmują w szczególności wynagrodzenie koordynatora projektu. O tym, że zmiana nazwy pozycji nie oznacza zmiany funkcji w projekcie świadczy to, że w ofercie załączonej do umowy dotacji nie zmieniono zapisu w pkt VII dotyczącego zasobów kadrowych przewidzianych do realizacji projektu, gdzie nadal występuje koordynator projektu, a także charakter czynności wykonywanych przez tą osobę, która stosownie do wyjaśnień Pani Reginy Jurkowskiej, Zastępcy Dyrektora DWPPG, zajmuje się nadzorem nad realizacją poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1615-1625, 3099-3143)

Uwaga dotycząca badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1957-1974)

Według wyjaśnień Pani Barbary Tuge-Erećńskiej, Dyrektora DWPPG, rozpoczęcie czynności związanych z podpisywaniem umów dotacji planowane było na pierwszą połowę lutego 2013 r. Podała również, że:

⁵² „Nie jesteście sami”

⁵³ „Letnie kursy języka polskiego dla dzieci z Białorusi i Ukrainy”

⁵⁴ „Aktywni i Kreatywni – Polacy w Europie”

- większość zleceniobiorców musiała nadesłać skorygowane opisy projektów i budżety, a w części z nich pracownicy DWPPG znajdowali uchybienia bądź niejasności wymagające korekty;
- do budżetów niektórych projektów uwagi zgłaszało Biuro Finansów MSZ, co wymagało wyjaśnień ze strony oferentów;
- część oferentów z uwagi np. na zmiany w harmonogramach, przesunięcia w budżetach zwracała się do MSZ z prośbą o wydłużenie terminu na złożenie skorygowanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1600, 1655-1658)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn zwrócenia się do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie rezerwy celowej ponad miesiąc po ogłoszeniu wyników Konkursu, Dyrektor DWPPG podała, że prace nad wnioskiem o uruchomienie rezerwy celowej trwały od początku lutego i obejmowały m.in.: ustalanie treści i struktury dokumentu, analizę paragrafów klasyfikacji budżetowych dotowanych, przypisanie projektów do właściwych działań budżetu zadaniowego, analizę zapotrzebowania na środki przeznaczone na działania promocyjne, ewaluacyjne, nadzorcze i kontrolne MSZ, nieformalne konsultacje z Biurem Finansów MSZ i Ministerstwem Finansów. Podała również, że w związku z wdrożeniem Elektronicznego Obiegu Dokumentów w MSZ problemem było uzyskanie na dokumencie ośmiu paraf trzech komórek organizacyjnych i Podsekretarza Stanu w MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 1655-1658, 1689-1715, 2911-2941)

Uwzględniając wyjaśnienia uzasadniające długotrwałość procesu zawierania umów m.in. koniecznością skorygowania dokumentów przez oferentów, NIK zwraca uwagę, iż uzgodnienia wewnątrz jednostki nie mogą usprawiedliwiać długich terminów wykonywania zadań. Ponadto NIK zauważa, że skutkuje to skróceniem czasu na realizację projektów, co może negatywnie wpływać na ich jakość.

(dowód: akta kontroli str. 1716)

Skutkiem długotrwałego procesu zawierania umów w przypadku dwóch z 53 zawartych umów objętych badaniem, było:

- w przypadku projektu nr 178/2013 - przekazanie środków dotacji 17 maja 2013 r.⁵⁵, tj. 17 dni po upływie terminu zakończenia projektu i dwa dni po upływie terminu ponoszenia wydatków kwalifikowalnych w projekcie;
- w przypadku projektu nr 314/2013 – przekazanie dotacji w dniu 27 maja 2013 r., tj. trzy dni przed upływem terminu zakończenia projektu i 19 dni przed upływem terminu ponoszenia wydatków kwalifikowalnych w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 1667-1688, 2904-2908, 3099-3143)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia 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.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie prac prowadzących do przyjęcia przez Radę Ministrów nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonia i Polakami za Granicą.

⁵⁵ Na podstawie umowy z dnia 15 maja 2013 r.

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

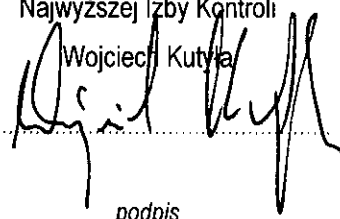
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 2...października 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis