



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-009-01/2014

P/14/010

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/010 – Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Monika Brzozowska, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92065 z dnia 4 listopada 2014 r.
2. Mirosława Guguła, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92077 z dnia 25 listopada 2014 r.
3. Sebastian Krawczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92072 z dnia 21 listopada 2014 r.
4. Janina Janek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92064 z dnia 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 8)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Grzegorz Schetyna, Minister Spraw Zagranicznych od 22 września 2014 r.
Poprzednio w okresie od 16 listopada 2007 r. do 21 września 2014 r. Ministrem Spraw Zagranicznych był Radosław Sikorski.

(dowód: akta kontroli str. 1065)

Wykaz skrótów:

MSZ, Ministerstwo – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej

MNiSW – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

MG – Ministerstwo Gospodarki

MKiDN – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

DWPPG – Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ

ORPEG – Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą

SPK – Szkolny Punkt Konsultacyjny

Zakres kontroli Rozwiązania przyjęte przez Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz działania w obszarach dotyczących:

1. wspierania działalności prowadzonej przez organizacje polonijne w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych,

2. wspierania kształcenia dzieci i młodzieży polonijnej i polskiej,
3. wspierania przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych.

Okres objęty
kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. do 30 stycznia 2015 r.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Minister Spraw Zagranicznych, w działaniach na rzecz Polonii i Polaków za granicą, w okresie objętym kontrolą uwzględnił zadania ukierunkowane na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych, w tym zadania wspierające kształcenie dzieci i młodzieży polonijnej i polskiej poza granicami kraju.

Zadania te, określone przez Ministra SZ w rocznych planach współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wytycznych dla placówek dyplomatycznych, MSZ realizowało głównie poprzez dofinansowanie działalności prowadzonej przez organizacje pozarządowe i polonijne oraz inne podmioty realizujące zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą, w trybie postępowania konkursowego lub poprzez projekty placówek dyplomatyczno-konsularnych.

Ocenę stopnia zaspokajania potrzeb Polonii i Polaków za granicą utrudnia nieokreślenie mierników i sposobów mierzenia stopnia osiągnięcia zakładanych celów w części zadań zleconych w postępowaniu konkursowym.

Do końca stycznia 2015 r. nie zakończono prac nad projektem nowego rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą¹, mimo podjęcia w 2011 r. prac nad jego opracowaniem.

Przyjęty w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów dokument pn. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016* nie określa celu, ani zadań państwa w zakresie wspierania migracji powrotnych Polaków, nie zobowiązuje administracji rządowej do podejmowania działań ukierunkowanych na zachęcanie Polaków nowej emigracji i Polonii do powrotów i osiedlania się w Polsce. Nadal więc, w zakresie określenia celów i zadań dotyczących Polonii i Polaków za granicą, brakuje dokumentu o charakterze strategicznym, który wyznaczałby długofalowe kierunki działania państwa polskiego w tych obszarach działalności zagranicznej Polski.

W Ministerstwie nie zapewniono niezwłocznego podpisania umów z wnioskodawcami w ramach postępowania dotacyjnego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Najwyższa Izba Kontroli uznaje także za niewystarczający sposób określenia przez MSZ rodzaju kosztów uznawanych jako kwalifikowalne koszty administracyjne zadań zleconych w ramach ww. postępowania dotacyjnego, co może prowadzić do sytuacji, iż będą finansowane działania organizacji pozarządowych w stopniu niewspółmiernym do realizowanych przez nie projektów, na które uzyskały one dotacje z MSZ.

¹ Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, przyjęty przez Radę Ministrów w 2007 r., obejmuje okres 2007 - 2012.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozwiązania przyjęte przez Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie zadań dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MSZ² zadania w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą należały do właściwości Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Dyrektorem Departamentu od 12 maja 2014 r. jest Pan Jacek Junosza – Kisielewski. Poprzednio, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 11 maja 2014 r. dyrektorem Departamentu była Pani Barbara Tuge-Erecińska. Departament m.in. realizuje działania mające na celu utrzymywanie przez Polonię bliskich kontaktów z Polską oraz działania na rzecz promocji interesów RP, prowadzi konsultacje i negocjacje z partnerami zagranicznymi w zakresie spraw dotyczących sytuacji i praw Polonii i Polaków za granicą. Departament dokonuje dystrybucji środków przeznaczonych na współpracę z Polonią i Polakami za granicą. Wśród zadań Departamentu wymieniono także szczegółowe działania dotyczące m.in. współpracy z TV POLONIA, wykonywanie analiz, przedstawianie wniosków dotyczących Polonii i Polaków za granicą, koordynowanie konsultacji z instytucjami państwowymi, podmiotami pozarządowymi oraz Polonią i Polakami za granicą w dziedzinie kształtowania polityki polonijnej.

(Dowód: akta kontroli str. 988 - 1220)

2. W okresie objętym kontrolą, dla spraw związanych z Polonią i Polakami za granicą zostały wyznaczone mierniki wykonania poszczególnych działań w ramach budżetu zadaniowego. Działania te w 2013 r. to m.in.:

- *Wspieranie działań edukacyjnych Polonii i Polaków za granicą w krajach ich zamieszkania (16.4.1.1.), którego miernikiem był Odsetek projektów polonijnych zrealizowanych przez placówki zagraniczne względem projektów zatwierdzonych przez DWPPG MSZ w obszarze tematycznym: Szkolnictwo polskie za Granicą, Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju;*
- *Wspieranie działań edukacyjnych przeprowadzanych przez podmioty działające na rzecz Polonii i Polaków za granicą (16.4.1.2.), którego miernikiem był Udział procentowy projektów ocenionych przez DWPPG na poziomie dobry i bardzo dobry (w %) Obszar tematyczny A;*
- *Wspieranie działań na rzecz środowisk polskich i polonijnych, oraz w obronie praw mniejszości polskich, Polonii i Polaków za granicą w krajach ich zamieszkania oraz wzmacnianie pozycji Polonii i Polaków za granicą w krajach zamieszkania poprzez rozwijanie ich więzi z Polską (16.4.2.1.), którego miernikiem był Odsetek projektów polonijnych zrealizowanych przez placówki zagraniczne względem projektów zatwierdzonych przez DWPPG MSZ w obszarze tematycznym: Kultura i sztuka oraz pozostała działalność.*

W 2014 r. mierniki wyznaczono dla zadań i podzadań i dotyczyły one m.in.:

- *Udziału procentowego projektów ocenionych przez DWPPG MSZ na poziomie bardzo dobry i dobry (w %) w zadaniu Wspieranie Polonii i Polaków za granicą (16.4.);*

² Regulamin organizacyjny MSZ wprowadzony zarządzeniem Ministra SZ nr 5 z 25 marca 2013 r. (Dz. Urz. MSZ z 2013 r., poz. 4 ze zm.). Do 1 marca 2013 r. zadania te były określone w Regulaminie organizacyjnym z 11 lipca 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r., poz. 24 ze zm.)

- *Dynamiki dofinansowanych w ramach podzadania projektów konkursowych oraz projektów zrealizowanych przez placówki w podzadaniu Wspieranie kontaktów z Polską (16.4.2.).*

Przedstawione w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym³ mierniki tych działań, zostały zrealizowane w 2013 r. w stopniu wyższym niż planowany.

(Dowód: akta kontroli str. 1634 – 1647)

3. Ogólną strategię polityki zagranicznej Polski w latach 2012-2016 określa opracowany przez Ministra SZ dokument pn. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016*, przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. W dokumencie tym określono podstawowe cele polityki zagranicznej Rzeczypospolitej uwzględniając problemy Polonii i Polaków za granicą w najważniejszych kierunkach aktywności polityki zagranicznej. W zadaniach określonych w ramach kierunku „Polonia i Polacy za granicą” nie uwzględniono wspierania migracji powrotnych. Dyrektor DWPPG podał, iż dokument ten nakreśla ogólną strategię polityki zagranicznej, definiując jej główne kierunki rozwoju oraz ogólne cele. Stanowi on podstawę do opracowania przez poszczególne jednostki MSZ oraz inne jednostki operacyjnych planów współpracy zagranicznej. Zdaniem Dyrektora DWPPG, temat wspierania powrotów do Polski, mimo iż nie został hasłowo ujęty, to został w dokumencie pośrednio zawarty, bowiem wszelkie działania na rzecz utrwalania tożsamości narodowej, ochrony dziedzictwa kulturowego, rozszerzania dostępu do polskich mediów, upowszechniania języka polskiego i wiedzy o Polsce, zdaniem Dyrektora DWPPG, traktować należy jako budowanie świadomości związku z Polską, co stanowi podstawowy instrument umożliwiający potencjalny powrót oraz integrację w Polsce. Problematyka migracji powrotnych w zakresie zarówno ustanowienia skutecznej współpracy ze środowiskiem pracowników migrujących oraz wspierania powrotów Polaków do ojczyzny, uwzględniona została wśród priorytetów *Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.* Wprowadzenie do Planu 2013 r. nowego rozdziału dot. migracji powrotnych wiązało się z nasileniem migracji poakcesyjnej i było środkiem mającym na celu przeciwdziałanie temu zjawisku.

Dyrektor DWPPG podał także, iż MSZ nie określało mierników realizacji zadań określonych w dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016* w ramach kierunku „Polonia i Polacy za granicą”.

Z analizy treści wstępu ww. dokumentu wynika, że intencją Rady Ministrów przyjmującej ten dokument było przedstawienie obywatelom wizji, priorytetów i generalnych zadań polityki zagranicznej w perspektywie do 2016 r.

(Dowód: akta kontroli: 1617 – 1621, 2300-2307)

4. W Planie wdrażania dla dokumentu *Polityka Migracyjna Polski*⁴, jako podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji nr 6.8. „Wzmocnienie systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych” wskazano MSZ, we współpracy z MPiPS, MEN, MG i MKiDN. W zakresie tej rekomendacji, jak podał Dyrektor DWPPG, MSZ w 2012 r. zainicjowało tworzenie przy placówkach zagranicznych Polonijnych Rad Konsultacyjnych. Zdaniem Dyrektora DWPPG jest to forum kontaktów, gdzie placówki uzyskują opinie miejscowej Polonii oraz przekazują środowiskom polonijnym informacje dotyczące głównych obszarów współpracy w tym: założeń

³ Sprawozdanie Rb-BZ1 za okres od początku roku do 31.12.2013 r. i za okres od początku roku do dnia 30.06.2014 r.

⁴ Dokument pn. „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” został przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.

polskiej polityki zagranicznej, inicjatyw Polonii i Polaków za granicą służących promocji wizerunku Polski. Obecnie przy Placówkach funkcjonuje około 30 Rad Polonijnych⁵. Jak podał Dyrektor DWPPG, usprawnienie kontaktów z migracją poakcesyjną i stworzenie lepszych warunków funkcjonowania tej grupy było też przedmiotem posiedzenia Międzyresortowego Zespołu, na którym omawiano efekty *Planu działania na rzecz ochrony praw polskich pracowników na rynkach państw członkowskich UE oraz państw należących do EFTA*. Zorganizowano także liczne spotkania na szczeblu międzynarodowym i międzyresortowym w celu omówienia problematyki przestrzegania praw polskich pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 1617 - 1625)

5. W okresie objętym kontrolą podstawowym zadaniem Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą były działania związane z przygotowaniem projektu *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*. W latach 2013 – 2014 odbyły się trzy posiedzenia tego Zespołu. Na posiedzeniu 5 listopada 2013 r. podjęto decyzję w sprawie rozpoczęcia prac nad nowym projektem Programu. Jako przyczynę opracowywania nowego projektu⁶ podano, iż ostatni projekt nie odpowiada aktualnym wyzwaniom polityki polonijnej rządu, nie uwzględnia zmian w zakresie dysponowania środkami budżetowymi na wspieranie Polonii (przesunięcie środków z Senatu RP do MSZ) oraz nie uwzględnia utrwalenia procesów migracyjnych obywateli RP do państw UE. Opracowano zatem główne założenia Programu⁷ i przekazano do zapoznania się i zgłaszania uwag członkom Zespołu. Członkowie Zespołu zgłaszali uwagi w szczególności dotyczące priorytetowych dla poszczególnych instytucji rządowych spraw (wskazywali obszary merytoryczne niezbędne w projekcie), struktury ogólnej nowego projektu, sposobu opisanego realizowanych przez agendy rządowe zadań i działań. Podkreślono istotność priorytetu nauczania języka polskiego dzieci najnowszych emigrantów na Zachodzie. Z analizy dokumentacji wynikało, że uwagi członków Zespołu do projektu Programu zostały omówione i uwzględnione w projekcie.

(Dowód: akta kontroli str. 1034 - 1061)

Jak poinformował Dyrektor DWPPG, projekt *Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą w latach 2015-2020* został wstępnie przyjęty 30 października 2014 r. na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą. Projekt ten 6 listopada 2014 r. został skierowany do konsultacji z komisjami Parlamentu, Kancelarią Prezydenta RP i Kancelarią Prezesa RM oraz z organizacjami pozarządowymi w kraju i polonijnymi za granicą. Termin zakończenia konsultacji pierwotnie ustalono na koniec listopada 2014 r., ale na prośbę Polonii przesunięto go na 31 grudnia 2014 r. Z analizy opinii nadesłanych do MSZ przez organizacje polonijne wynika, że zdania w sprawie poprawności projektu są podzielone. Dyrektor DWPPG poinformował, że wyniki konsultacji społecznych zostaną uwzględnione przy przygotowaniu kolejnej wersji Programu, a następnie zostanie on poddany już w rutynowym trybie powtórnej konsultacji międzyresortowej, zatwierdzony przez Międzyresortowy Zespół i przekazany w finalnej wersji do akceptacji przez Ministra Spraw Zagranicznych i skierowany do Rady Ministrów z wnioskiem o przyjęcie. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami ma to nastąpić w I kwartale 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1374, 2300-2444)

⁵ W Wielkiej Brytanii i Irlandii rady funkcjonują przy Ambasadach RP, w Niemczech działają 3 rady, przy Ambasadzie RP i przy KG w Kolonii i Monachium.

⁶ Zespół dysponował gotowym projektem zaakceptowanym w dniu 11 czerwca 2011 r.

⁷ Wstępny materiał MSZ nazwany tezami wprowadzenia do *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą*.

6. W związku z nieuchwaleniem nowego rządowego programu, MSZ opracowywało roczne plany współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2013 i 2014. Z wyjaśnień Dyrektora DWPPG i dokumentacji przedłożonej do kontroli wynikało, że punktem wyjścia do przygotowania rocznych planów był *Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą* przyjęty przez Radę Ministrów w 2007 r. oraz *Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą* opracowany w 2012 r. przez MSZ, a ponadto analiza opracowań dotyczących różnych sfer aktywności polonijnej⁸ oraz corocznych raportów nadsyłanych przez konsulów, opisujących aktualną sytuację Polaków za granicą.

W *Planie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.*, w porównaniu do Planu na 2013 r., nie uwzględniono odrębnego priorytetu dotyczącego „wspierania powrotów”. W Planie na 2014 r. w ramach celu C *Wzmacnianie więzi i kontaktów z Polską* wskazywano na konieczność wypracowania bodźców zachęcających Polaków i osoby polskiego pochodzenia do uznania Polski za docelowe miejsce zamieszkania. Dyrektor DWPPG podał m.in., że temat ten został uwzględniony i rozszerzony we wszystkich priorytetach Planu, a nie jedynie wyodrębniony i ograniczony zakresem do jednego hasła. Zdaniem Dyrektora DWPPG działania na rzecz powrotów są przemyślane, długofalowe i nastawione na skuteczność. Nauczanie języka polskiego jest niczym innym jak budowaniem dla dzieci i młodzieży polskiego obywatelstwa i pochodzenia, podstawowego instrumentu umożliwiającego im powrót oraz integrację w Polsce. Priorytety Planu „Wzmacnianie, aktywizacja i mobilizacja środowisk polskich w krajach zamieszkania” oraz „Wzmacnianie więzi i kontaktów z Polską” także służą zachęcaniu Polonii i Polaków do wiązania swej teraźniejszości i przyszłości z Polską. Częste przyjazdy, staże, stypendia tworzą warunki do tego, by integracja z Polską była łatwiejsza.

Minister SZ, prezentując w Senacie RP⁹ informację o sytuacji Polaków za granicą podkreślał że projekty proimigracyjne będą traktowane priorytetowo.

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1397, 1420)

7. Z analizy przedstawionej dokumentacji dotyczącej dokonywania ocen efektów przedsięwzięć realizowanych na rzecz Polonii i Polaków za granicą wynika, iż MSZ nie zlecało wyspecjalizowanym podmiotom kompleksowych ocen skuteczności zaspokajania potrzeb Polonii. Oceny realizacji zadań dokonywało MSZ m.in. w ramach podsumowań i prezentacji przygotowywanych przez kierownictwo resortu i Departamentu. Prezentacje te to m.in. „Finansowanie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2013-2014”, „Dotacje przyznane przez MSZ na rzecz Fundacji Pomoc Polakom na Wschodzie w latach 2012-2014” prezentowane przez p. K. Pełczyńską-Nałęcz, Podsekretarz Stanu; „Finansowanie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2013-2014”; „Miejsce sportu, rekreacji i turystyki w strategii współpracy z Polonią i Polakami za granicą” p. J. Kozłowska-Frybes, zastępca Dyrektora DWPPG. W ramach ww. prezentacji dokonano podsumowań przekazywania przez MSZ środków finansowych na współpracę z Polonią w latach 2012 – 2014 oraz planów na 2015 r. Jak podał Dyrektor DWPPG wyniki tych analiz i ocen działań znajdowały też odzwierciedlenie w zmianach dokonywanych

⁸ Bibliografia przedstawiona to m.in. *Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą*, 2009, MSZ, Warszawa; *Media polonijne w wybranych krajach świata*, Raport przygotowany dla DWPPG w MSZ przez Starcom Media Vest Group, grudzień 2012 r.; E. Lipińska, A. Seretny, *Doświadczenia nauczania w skupiskach polonijnych na obczyźnie*, 2012 r.

⁹ Informacja MSZ na temat polityki polonijnej, 11 czerwiec 2014 r., http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/historia/ministrowie_sz_1918_2014/wystapienia_radoslawa_sikorskiego/.

w Regulaminie konkursu dotacyjnego pn. „Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą” oraz w ramach określenia nowego systemu rozdziału środków finansowych dotyczących projektów realizowanych przez Placówki dyplomatyczno-konsularne.

(Dowód: akta kontroli, str. 1370 – 1397, 1422 - 1441)

Badania prowadzone w ramach analizy sytuacji Polonii i Polaków za granicą, jak poinformował Dyrektor DWPPG, obejmowały przede wszystkim analizy szczegółowych opracowań dotyczących różnych sfer aktywności polonijnej, takich jak media, kultura, stan szkolnictwa oraz sytuacji prawnej skupisk polskiej diaspory, analizę corocznych raportów nadsyłanych przez polskich konsulów, a także opracowań Głównego Urzędu Statystycznego. W 2014 r. została podjęta bezpośrednia współpraca z Głównym Urzędem Statystycznym w zakresie weryfikacji danych dotyczących Bazy organizacji polonijnych¹⁰. Poza ww. analizami MSZ nie zlecało dodatkowych badań w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1398, 1420)

8. Minister SZ określał zadania dla Placówek dyplomatycznych¹¹. W ramach tych zadań wymieniono priorytetowe zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą dotyczące danej placówki np. w Berlinie – aktywny udział na rzecz realizacji postanowień Okrągłego Stołu dotyczących Polonii w RFN oraz mniejszości niemieckiej w RP, wspieranie upowszechniania nauczania języka polskiego jako ojczystego w RFN; w Dublinie - mobilizacja Polonii i Polaków zamieszkujących w Irlandii w celu pełniejszego wykorzystania ich potencjału dla promocji i budowy pozytywnego wizerunku Polski.

Przedstawiono także zadania o charakterze szczegółowym, określone dla danej Placówki np.: promocja języka polskiego poprzez zachęcanie do tworzenia nowych lektoratów, a także do przekształcania studiów polonistycznych w polonoznawcze, w tym szczególne wspieranie działalności nowego centrum polonoznawczego Halle/Jena (Berlin), podejmowanie działań wspierających proces internacjonalizacji studiów w Polsce i rozwijanie kontaktów w świecie nauki, współpraca z MNiSW przy realizacji strategii promocji polskiej nauki w świecie (Placówka w Berlinie), docieranie do środowisk polonijnych niezrzeszonych w organizacjach polonijnych, aktywizacja młodego pokolenia osób pochodzenia polskiego (Placówka w Hamburgu), wspieranie organizacji polskich i polonijnych w szczególności realizujących zadania o charakterze edukacyjnym i polonijnym; współpraca z miejscowymi organizacjami i szkołami polonijnymi przy inicjatywach ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb edukacyjnych polskich dzieci i młodzieży (Placówka w Dublinie).

Analiza ww. dokumentacji wykazała, że Minister SZ wyznaczając corocznie Placówkom zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za Granicą nie określał mierników realizacji wyznaczanych zadań oraz nie wyznaczał szczegółowych zadań dotyczących wspierania migracji powrotnych.

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1398, 1400 – 1401, 1442 – 1524)

9. Biuro Kontroli i Audytu MSZ (BKA) rokrocznie, zgodnie z planem kontroli, przeprowadzało kontrole w placówkach dyplomatycznych. W prowadzonych kontrolach w latach 2013 – 2014 badaniu podlegała m.in. problematyka dyplomacji publicznej i kulturalnej, współpracy z Polonią i Polakami za granicą, w szczególności obszar współpracy z Polonią i Polakami za granicą z uwzględnieniem projektów realizowanych w tym zakresie. Zgodnie z informacją roczną dotyczącą wyników przeprowadzonych kontroli i zadań audytowych nie stwierdzono nieprawidłowości

¹⁰ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/polonia-i-polacy-w-swiecie/baza-organizacji-i-instytucji-polskich-i-polonijnych-za-granica,2,1.html>.

¹¹ Zadania są przedstawiane w odrębnych dla każdej placówki dokumentach pn. Zadania dla Ambasady RP, Konsulatu Generalnego RP lub Wydziału Konsularnego Ambasady.

w badanym obszarze. W 2013 r. BKA planowało przeprowadzenie kontroli w DWPPG w zakresie „Organizacji procesu i realizacji zadań w zakresie wykorzystania środków budżetowych na rzecz wsparcia Polonii i Polaków za granicą” jednakże, jak poinformowała zastępca Dyrektora BKA, nie została ona przeprowadzona z uwagi na równoległe uruchomienie zewnętrznych kontroli NIK w przedmiotowym obszarze (Dyrektor BKA anulował wydane upoważnienie). W 2014 r. nie były planowane i prowadzone odrębne kontrole dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

(Dowód: akta kontroli str. 1221 - 1259)

Uwagi dot. badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na przewlekłość prac nad przygotowaniem nowego rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Do dnia zakończenia kontroli, MSZ nie doprowadziło do zakończenia prac nad jego projektem. Należy również wskazać, iż NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 2 października 2013 r.¹² wносиła o zintensyfikowanie prac w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, iż w dokumentach: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016* oraz *Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.* nie wyodrębniono zadania dotyczącego wspierania powrotów. Zdaniem NIK, w obecnej sytuacji demograficznej Polski i związanej z nią konieczności wypracowania bodźców zachęcających Polaków i osoby polskiego pochodzenia do uznania Polski za docelowe miejsce zamieszkania, dla podkreślenia wagi tych działań, takie zadanie powinno być wyodrębnione.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Działania w zakresie podtrzymania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych były uwzględniane przez Ministra SZ w rocznych planach współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz w zadaniach dla placówek dyplomatyczno-konsularnych. Jednakże w ocenie NIK, przewlekłość prac nad przygotowaniem nowego rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą skutkuje brakiem jednolitego strategicznego dokumentu, wyznaczającego długofalowe kierunki działania państwa polskiego w obszarach dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Zdaniem NIK, w celu zapewnienia skuteczności działań administracji publicznej w zakresie wspierania migracji powrotnych Polonii i Polaków, konieczne jest ujęcie tego zadania w dokumencie rangi rządowej.

2. Wspieranie działalności prowadzonej przez organizacje polonijne w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych

Opis stanu faktycznego

1. Zadania w zakresie działań na rzecz wspierania działalności organizacji polonijnych MSZ realizowało głównie za pośrednictwem Placówek dyplomatyczno-konsularnych. W ramach planów finansowych Placówek MSZ przekazywało im środki na realizację zadań zgłaszanych w formie projektów.

¹² Wystąpienie pokontrolne KAP-4110-01-01/2013 wystosowane do Ministra Spraw Zagranicznych po przeprowadzeniu kontroli pn. „Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

W 2013 r. MSZ przekazało Placówkom środki w kwocie ogółem 27 573,8 tys. zł z przeznaczeniem na działalność w zakresie wsparcia szkolnictwa polskiego za granicą, kultury i sztuki, kolonii i obozów dla młodzieży polonijnej w kraju oraz na opiekę nad miejscami pamięci.

W 2014 r. planowane środki Placówek wyniosły ogółem 20 469 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora DWPPG projekty dot. podtrzymania więzi Polonii i Polaków za granicą z krajem stanowią ok. 20-30% ogółu projektów akceptowanych w funduszu Kultura oraz większość środków funduszu Szkolnictwo w krajach migracji poakcesyjnej, tj. łącznie w 2013 r. 14,1 mln zł¹³ i w 2014 r. 7,1 mln zł¹⁴. Spadek kwot przeznaczonych na finansowanie oświaty w krajach migracji poakcesyjnej w 2014 r. wiąże się z przesunięciem środków do konkursu dotacyjnego na dwuletnie programy modułowe (Wielka Brytania 4,0 mln zł, Irlandia 0,5 mln zł).

(Dowód: akta kontroli, str. 1617 – 1627, 2075 - 2080)

W 2013 r. w MSZ nie zostały określone na piśmie procedury kwalifikowania oraz rozliczania projektów zgłaszanych przez Placówki zagraniczne w zakresie współpracy z organizacjami polonijnymi. Jak wyjaśnił Dyrektor DWPPG, w zakresie przekazywania środków finansowych Placówkom, w latach 2007-2009 były one dzielone stosownie do potrzeb i aktywności Placówek w dziedzinie współpracy z Polonią i rozdysponowywane na poszczególne zadania bezpośrednio przez szefów Placówek. W latach 2010 i 2011 wprowadzono stopniowo tryb projektów zgłaszanych przez Placówki i kwalifikowanych w Departamencie. W tym trybie rozdzielano 50% i 75% środków, pozostałe środki rozdzielano i wykorzystywano stosownie do potrzeb. W latach 2012 i 2013 całość środków została rozdysponowana w trybie zgłaszania i kwalifikowania projektów. Nie określono formalnych procedur kwalifikowania projektów, jednak zdaniem Dyrektora DWPPG, większość decyzji zapadała w ramach nieformalnego Zespołu ds. oceny projektów, składającego się z pracowników odpowiedzialnych za Placówki w danym regionie, pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. oceny projektów Placówek oraz zastępcy dyrektora/dyrektora Departamentu. Każdy projekt był omawiany i po krótkiej dyskusji zastępca dyrektora podejmował decyzję ws. odrzucenia lub zatwierdzenia projektu. Właściwy pracownik przekazywał ocenę/rekomendację e-mailem. Oceny projektów były dokumentowane poprzez adnotacje na wnioskach, wiadomości elektroniczne pracowników oraz pisma wysyłane do Placówek.

W ramach doskonalenia procedury w 2013 r. podjęto prace w celu uregulowania kwestii związanych z realizowaniem projektów przez Placówki. Po konsultacjach wewnątrz resortu powstały sformalizowane zasady rozdziału środków i kwalifikowania wniosków Placówek. Zasady te zostały zatwierdzone przez Ministra Spraw Zagranicznych 2 sierpnia 2013 r. i wdrożone w październiku 2013 r. ze skutkiem w roku budżetowym 2014. W *Wytocznych Dyrektora DWPPG dla placówek zagranicznych w zakresie projektów finansowanych z funduszy polonijnych*¹⁵ (dalej: *Wytoczne Dyrektora DWPPG*) dokładnie określono zasady rozdziału środków na Placówki i kwalifikowania projektów do dofinansowania, z tym że nie nałożono obowiązku określania we wnioskach projektowych mierników umożliwiających rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów danego projektu.

(Dowód: akta kontroli, str. 1617 – 1627, 2075 - 2080)

¹³ 30% środków funduszu Kultura, tj. 1,1 mln zł + fundusz Szkolnictwo 13 mln zł. Łącznie 14,1 mln zł.

¹⁴ 30% środków funduszu Kultura, tj. 1,6 mln zł + fundusz Szkolnictwo 5,5 mln. zł. Łącznie 7,1 mln zł.

¹⁵ Wytoczne zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu WPPG p. Barbarę Tuge-Erecińską dnia 21.01.2014 r.

2. Badaniu poddano próbę¹⁶ sześciu projektów¹⁷ realizowanych przez Placówki w 2013 r. i 2014 r. Projekty dotyczyły m.in. działań oświatowych takich jak: wsparcie szkół, nauczanie języka polskiego, prezentacje teatralne bajek. Badanie wykazało, że Placówki składały wnioski na jednakowym formularzu, w którym zawarty był m.in. opis i uzasadnienie projektu, kwotę oraz kosztorys ze wskazaniem pozycji, które będą finansowane z funduszy przyznanych przez DWPPG, inne źródła finansowania, współorganizatorzy, termin i miejsce realizacji projektu. Kontrola wykazała, iż wnioski były badane przez dwóch pracowników DWPPG, w razie wątpliwości kontaktowano się z Placówką drogą mailową w sprawie uzyskania wyjaśnień i ewentualnie modyfikacji projektu. Po pozytywnym zaopiniowaniu przez pracowników, projekt był przedstawiany do akceptacji zastępcy dyrektora/dyrektora. Po akceptacji dyrektora Placówce przekazywano informację o zaakceptowaniu wniosku.

(Dowód: akta kontroli, str. 1292 – 1366)

W zakresie rozliczenia w 2013 r. przez Placówki środków na poszczególne zadania Dyrektor DWPPG podał, iż rozliczenie takie następowało na podstawie sprawozdań Placówek, tj. tabelarycznych zestawień finansowych dotyczących czterech funduszy i paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz wydruków z systemu księgowego. Dyrektor DWPPG poinformował, iż analiza wydatków pozwala na przypisanie ich do konkretnych projektów. W przypadkach, gdy wydatki nie mogły być jednoznacznie przypisane do projektów, kontaktowano się z Placówką w trybie roboczym, prosząc o wyjaśnienie i wskazanie właściwych projektów. Ta praktyka obejmowała jedynie finansową stronę projektów i zakładała pełną realizację celów w przypadku wydatkowania całości środków. Praktyka ta została uznana za niewystarczającą, dlatego w ramach *Wytycznych* Dyrektora DWPPG na 2014 r. zmieniono zasady sprawozdawczości.

(Dowód: akta kontroli, str. 1617 – 1627)

Kontrolerom NIK nie przedstawiono dokumentacji dotyczącej projektów odrzuconych przez MSZ. Jak wyjaśnił Dyrektor DWPPG, w 2014 r. nie była prowadzona ewidencja projektów odrzuconych. Odrzucane są projekty o niskiej punktacji. Wprowadzenie nowego systemu pozwoliło niemal całkowicie wyeliminować przypadki składania wniosków, które nie mogą być sfinansowane z uwagi na brak środków: w I turze Placówki składają projekty do wysokości puli podstawowej¹⁸, w drugiej turze¹⁹ na maksymalnie dwukrotność pozostałych do dyspozycji środków. Pula na projekty rezerwowe i wyróżnione pozwala na finansowanie projektów złożonych ponad limit środków Placówki, o ile zostały zaakceptowane.

(Dowód: akta kontroli, str. 1617 – 1627)

Ze sporządzonego na wniosek NIK zestawienia dotyczącego przyjętych i odrzuconych w 2014 r. projektów z Placówek w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemiec wynika, że odrzucono 82 projekty uzasadniając to m.in. rezultatami

¹⁶ Próba wybrana w sposób celowy, wg profesjonalnego osądu kontrolera.

¹⁷ Po dwa projekty realizowane przez Ambasady w Londynie, na łączną kwotę 560 tys. GBP (w tym dofinansowanie 531 tys. GBP) oraz Berlinie i Dublinie na łączną kwotę 120,8 tys. EUR (w tym dofinansowanie 78,3 tys. EUR).

¹⁸ Według *Wytycznych* Dyrektora Departamentu WPPG na pulę podstawową przeznacza się 75% środków przeznaczonych na finansowanie działań placówek zagranicznych w ramach każdego z następujących funduszy: *Kultura i sztuka oraz pozostała działalność Szkolnictwo polskie za granicą oraz Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju* oraz 70% ogółu środków przeznaczonych na finansowanie działań placówek zagranicznych w ramach funduszu *Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za Granicą*.

¹⁹ Według *Wytycznych* Dyrektora Departamentu WPPG wnioski projektowe placówki zgłaszają w dwóch terminach: do 15 października roku poprzedzającego oraz do 30 kwietnia.

niewspółmiernymi do kosztów, brakiem w projekcie finansowania z innych źródeł, niewystarczającym opisaniem projektu, kwalifikowaniem się projektu do sfinansowania z innych źródeł np. środków Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ.

(Dowód: akta kontroli, str. 1326 – 1333)

3. W dokumentacji MSZ dotyczącej wniosków i postulatów wnoszonych przez organizacje polonijne w zakresie wspomaganie ich działalności na rzecz Polonii i Polaków za granicą, stwierdzono jedną pisemną prośbę od Konwentu Organizacji Polskich w Niemczech o udzielenie pomocy w przygotowaniu strategii i koncepcji pracy Biura Polonii w Berlinie. Dyrektor DWPPG poinformował, że w latach w 2013-2014 organizacje polonijne zgłaszały do Departamentu wnioski i postulaty najczęściej w formie ustnej podczas wyjazdów zagranicznych dyrekcji i pracowników Departamentu. Organizacje polonijne z Wielkiej Brytanii i Irlandii zgłaszały konieczność zapewnienia długofalowego wsparcia dla szkolnictwa społecznego, natomiast organizacje z Niemiec wskazywały na problem braku realizacji zobowiązań strony niemieckiej uzgodnionych w ramach polsko-niemieckiego Okrągłego Stołu.

Wnioski i postulaty organizacji polonijnych, jak poinformował Dyrektor DWPPG, były uwzględniane w planowanych zadaniach dotyczących współpracy MSZ i placówek zagranicznych z organizacjami polonijnymi. Uwzględnianie postulatów organizacji polonijnych, zdaniem Dyrektora DWPPG, znajduje odzwierciedlenie w corocznie wypracowywanych zasadach dofinansowywania projektów polonijnych zarówno w ramach konkursu dotacyjnego jak i poprzez placówki dyplomatyczno-konsularne. W regulaminie konkursu dotacyjnego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2014”, rozpisanego w październiku 2013 r., dokonano istotnych zmian. Najistotniejszą z nich stanowiło wydzielenie dofinansowania szkolnictwa dla polskiej mniejszości narodowej na Litwie, Białorusi i Ukrainie oraz w krajach najliczniejszej emigracji poakcesyjnej, a także dofinansowanie dwuletnich zadań modułowych, których celem było zwiększenie ciągłości wsparcia prowadzonych działań i koncentracja środków przeznaczonych na wsparcie w danej dziedzinie i w danym kraju. W ten sposób organizacje i ośrodki polonijne uzyskały pewną stabilizację finansową niezbędną dla długofalowego działania. Ważną modyfikacją jest przygotowanie i ogłoszenie listy organizacji pozarządowych w Polsce, które uczestniczyły w konkursie w celu ich prezentacji środowiskom polonijnym na świecie zainteresowanym współpracą z nimi. W 2013 r. opracowano też nowy system rozdziału środków na działalność polonijną Placówek dyplomatyczno-konsularnych²⁰. Postulaty organizacji polonijnych uwzględnione zostały także w 2014 r. w ramach prac nad *Rządowym Programem Współpracy z Polską Diasporą na lata 2015-2020* poprzez przedłużenie terminu konsultacji społecznych Programu do końca 2014 r. na prośbę środowiska polonijnego.

(Dowód: akta kontroli, str. 1370 – 1399, 1526)

Uwagi dot. badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w *Wytycznych dyrektora DWPPG* nie wskazano Placówkom dyplomatyczno-konsularnym zaleceń dotyczących podawania do wiadomości publicznej informacji w sprawie możliwości zgłaszania inicjatyw do sfinansowania przez Placówki. W związku z tym, wątpliwości NIK budzi sposób rozdysponowania środków finansowych, w szczególności w kontekście zapewnienia jawności i równości w dostępie do finansowania wszystkim podmiotom mogącym ubiegać się o takie wsparcie. Ze złożonych przez Dyrektora DWPPG wyjaśnień wynika, iż kilkanaście Placówek opublikowało na swoich stronach internetowych

²⁰ Wytyczne Dyrektora DWPPG dla placówek zagranicznych w zakresie projektów finansowanych z funduszy polonijnych, zaakceptowane przez Dyrektora DWPPG 21 stycznia 2014 r.

ogłoszenia dotyczące możliwości uzyskania dofinansowania. Zdaniem NIK taka praktyka powinna być stosowana przez wszystkie placówki zagraniczne.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Minister Spraw Zagranicznych, za pośrednictwem placówek dyplomatyczno-konsularnych, wspierał działalność organizacji polonijnych. System rozliczania projektów realizowanych przez placówki dyplomatyczno-konsularne w 2013 r. nie pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie, czy wszystkie cele projektu zostały zrealizowane. We wprowadzonych w 2014 r. nowych *Wytycznych Dyrektora DWPPG* określono zasady występowania z wnioskami, rozliczania i monitorowania realizowanych projektów, a także wskazano w jaki sposób ma zostać określony cel projektu.

3. Wspieranie kształcenia dzieci i młodzieży polonijnej i polskiej

Opis stanu
faktycznego

1. Zadania dotyczące edukacji i nauczania języka polskiego, w języku polskim i o Polsce, były jednymi z nadrzędnych celów priorytetowych współpracy z Polonią i Polakami za granicą, wskazanych w *Planach Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 i 2014 r.*

Kontrolerom NIK nie przedstawiono badań dotyczących identyfikowania problemów szkolnictwa polskiego za granicą, w tym badań zleczanych przez MSZ wyspecjalizowanym podmiotom. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu WPPG, MSZ nie zlecało badań tych zagadnień, natomiast korzystało z opracowań Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą, którego zadaniem jest identyfikowanie problemów dotyczących kształcenia za granicą dzieci i młodzieży polonijnej, jak również innych jednostek MEN. Jak poinformował Dyrektor DWPPG, powielanie takich badań i finansowanie ich byłoby sprzeczne z zasadą gospodarności. W ramach projektu systemowego MEN przygotowano *Podstawę Programową dla uczniów polskich za granicą*. Dokument ten był publikowany i wysyłany do placówek zarejestrowanych w bazie polskiej szkoły, do organizacji polonijnych i placówek dyplomatycznych, a także opublikowany na stronach internetowych. Według MEN jest on szeroko wykorzystywany przez szkoły polonijne. Także *Ramy Programowe Kształcenia Uzupelniającego dla Szkolnych Punktów Konsultacyjnych* stanowiące załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą²¹ stanowi rozszerzenie bazy programowej i jest podstawą do tworzenia programów dla SPK.

Dyrektor DWPPG poinformował, że MSZ, jako wykonawca programów wsparcia dla edukacji, zobowiązuje (poprzez postanowienia zawarte w regulaminie Konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”) wszystkie organizacje pozarządowe realizujące programy edukacyjne oraz szkoły polonijne do stosowania podstawy programowej. Zdaniem dyrektora DWPPG, metodę uzyskiwania informacji stanowi także stosowane przez MSZ zobowiązanie organizacji pozarządowych otrzymujących dotacje w Konkursie do zbierania informacji na temat problemów w zakresie kształcenia za granicą, w tym zapotrzebowania wszystkich szkół

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 454.

nauczających języka polskiego. Ministerstwo korzysta także z analiz i materiałów opracowanych przez ORPEG np. analizowane są raporty nauczycieli z SPK i ze Wschodu oraz trendy w liczbie uczniów przy ustalaniu planu pracy na kolejny rok. Każde szkolenie i konferencja kończy się ankietą ewaluacyjną, za pomocą której uzyskiwane są informacje o potrzebach i rodzajach wsparcia.

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1398, 1584)

2. Z analizy dokumentów dotyczących wyznaczania Placówkom dyplomatyczno-konsularnym zadań na lata 2013 – 2014 wynika, iż wśród nich znajdują się także zadania dotyczące oświaty, tj.: podejmowanie działań zmierzających do upowszechnienia nauczania języka polskiego, wsparcie tworzenia nowych i rozwój istniejących placówek szkolnych i przedszkolnych, wszechstronna pomoc dla nauczycieli przyjeżdżających z Polski, współpraca z instytucjami i organizacjami brytyjskimi oraz polonijnymi w dziedzinie edukacji, promowanie nauczania języka polskiego, współpraca z miejscowymi organizacjami oraz szkołami polonijnymi przy inicjatywach ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych polskich dzieci i młodzieży. W ramach zleczanych placówkom zadań nie wyznaczano mierników i wskaźników ich realizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 1442 – 1524, 1628 - 1633)

Jak poinformował Dyrektor DWPPG, aby wspierać i rozszerzać możliwość nauczania języka polskiego wśród dzieci i młodzieży polonijnej, Ministerstwo, jak również Placówki dyplomatyczno-konsularne, podejmowały szereg działań. Działania takie miały miejsce zarówno w kraju, poprzez kontakty z przedstawicielami Ministerstwa Edukacji Narodowej, jak również za granicą np.: interwencja konsula w Lyonie mająca na celu utrzymanie dotychczasowej formy nauki języka polskiego w Liceum w Tuluzie, rozmowy z przedstawicielami lokalnych władz w celu uzyskania przychylności dla użyczenia pomieszczeń szkół publicznych dla działalności szkół sobotnich, pomocy w uzyskaniu nowej siedziby, spotkania Konsula Generalnego RP z ministrami ds. szkolnictwa poszczególnych landów Niemiec, poświęconych zwiększeniu oferty nauczania języka polskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1398)

3. W zakresie współpracy MSZ z MEN kontrolerom przedstawiono notatkę ze spotkania²² na szczepku ministrów w której wskazano, iż przedmiotem spotkania były kwestie współpracy MSZ i MEN w dziedzinie oświaty polonijnej. Nie przedstawiono innych dokumentów określających cele i zadania w zakresie współpracy pomiędzy MSZ i MEN.

W wyjaśnieniach Dyrektor DWPPG podał, że współpraca pomiędzy przedstawicielami MSZ a MEN była prowadzona w drodze spotkań ministrów poświęconych koordynacji działań edukacyjnych na Ukrainie i Białorusi (kierowanie nauczycieli, wsparcie dla szkolnictwa poprzez konkurs dotacyjny). Podejmowano działania w celu unikania dublowania świadczeń z Polski, zachowania ich równomierności i ciągłości. Istotnym elementem współdziałania była koordynacja działań organizacji pozarządowych prowadzących dwuletnie programy edukacyjne (tzw. modułowe) z tymi realizowanymi przez ORPEG (kierowanie nauczycieli, standaryzacja nauczania j. polskiego za granicą). Prowadzono także uzgodnienia dotyczące dalszego finansowania działań MEN z rezerwy celowej MSZ. Ustalono przekazanie w roku budżetowym 2015 kwoty 2 mln zł na doskonalenie metodyczne nauczycieli polonijnych oraz kwotę 7,5 mln zł na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej w formie kolonii i obozów edukacyjnych. Oba resorty omawiały stan umów o współpracy w dziedzinie oświaty. Ponadto MSZ udziela MEN wsparcia

²² Spotkanie z dnia 4 lipca 2014 r.

poprzez sieć placówek konsularno-dyplomatycznych (np. organizowanie środowisk lokalnych z udziałem polonijnych nauczycieli i szkół, pomoc w rozwiązywaniu lokalnych problemów i konfliktów, np. z rodzicami, czy pomoc wizowa).

(Dowód: akta kontroli str. 1370 – 1398, 1585 - 1586)

Jak poinformował Dyrektor DWPPG, w 2012 r. MSZ i MEN wznowiły współpracę w zakresie reformy oświaty polonijnej, planując wdrożenie tzw. uspołeczniania SPK i zwiększenie wsparcia dla polonijnych szkół społecznych. Ustalenia ówczesnych podsekretarzy MEN i MSZ szły w kierunku skonkretyzowania założeń reformy przez MEN i stopniowego ich wdrażania przy pomocy MSZ. W ramach przeprowadzonych przez MEN w 2012 r. konsultacji, niemal wszystkie Placówki dyplomatyczno-konsularne zaopiniowały negatywnie zamiar uspołecznienia SPK. Argumentacja była różnorodna. Przykładowo przedstawicielstwa w krajach arabskich uzasadniały brak akceptacji dla proponowanych zmian przeszkodami formalnymi w kraju urzędowania dotyczącymi zakładania stowarzyszeń, co wiązało się z brakiem możliwości zorganizowania nauczania w tej formie. Z tych powodów, a także ze względu na ryzyko obniżenia poziomu nauczania w procesie uspołecznienia, procesu nie kontynuowano. Należy podkreślić jednak ścisłą współpracę Placówek dyplomatyczno-konsularnych z kierownictwem SPK, co przejawia się zaangażowaniem, w tym również finansowym, w działania wzbogacające podstawowy proces dydaktyczny finansowany przez MEN (uroczystości szkolne, konkursy, wycieczki).

(Dowód: akta kontroli, str. 2300-2304)

4. Zgodnie z art. 3 Dyrektywy 77/486/EWG²³ Państwa Członkowskie, zgodnie z ich sytuacją krajową oraz systemem prawnym oraz we współpracy z państwami pochodzenia, podejmują odpowiednie środki w celu wspierania, w koordynacji z regularnym kształceniem, nauczania języka ojczystego oraz kultury kraju pochodzenia dla dzieci, które według prawa państwa przyjmującego objęte są obowiązkiem szkolnym, i które pozostają na utrzymaniu pracownika będącego obywatelem innego Państwa Członkowskiego, jeżeli mieszkają na stałe na terytorium Państwa Członkowskiego, w którym dany obywatel wykonuje lub wykonywał pracę najemną.

Jak poinformował Dyrektor DWPPG, aby wyegzekwować realizację tej Dyrektywy odbywają się regularne działania dyplomatyczne i temat ten jest sugerowany do poruszenia w ramach wszystkich ważnych spotkań bilateralnych. Bieżący brak realizacji postanowień wynikających z Dyrektywy jest rekompensowany szeroką działalnością edukacyjną wspieraną finansowo. W sprawie rozeznania tej problematyki organizowane są konferencje/seminaria. Przykładem jest V edycja konferencji Monitor Emigracji Zarobkowej zorganizowana m.in. przez Ambasadę RP w Wiedniu. Jeden z paneli dyskusyjnych odbywanych w ramach tej konferencji poświęcony został zagadnieniu „Nauczanie j. polskiego a zachowanie tożsamości narodowej” z punktem ciężkości położonym na nauczanie języka polskiego jako ojczystego w ramach systemów oświatowych poszczególnych krajów, w oparciu o Dyrektywę 77/486. Konkluzją dyskusji była teza o potrzebie wspierania każdej formy nauczania języka polskiego dzieci i młodzieży za granicą. Zaniepokojenie wzbudził różny stopień wdrażania przez kraje UE Dyrektywy 77/486. Został przygotowany „Apel reprezentantów społeczności polskich uczestniczących w konferencji do instytucji unijnych”, w którym wyrażono troskę o przyszłość młodych pokoleń także w wymiarze nauki języka ojczystego poza granicami kraju.

²³ Dyrektywa Rady z dnia 25 lipca 1977 r. nr 77/486/EWG w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących, Dz. U. L 199 z 06.08.1977 s.32.

Jak poinformował Dyrektor DWPPG, zagadnienia związane z Dyrektywą 77/486/EWG były przekazywane przez DWPPG jako tezy do rozmów podczas wizyt wysokiego szczebla przedstawicieli MSZ w krajach UE. Tezy te wyrażały oczekiwania strony polskiej, by administracje lokalne udzielały polskiej społeczności adekwatnej pomocy we wprowadzeniu nauki j. polskiego i wiedzy o kulturze i tradycji polskiej do szkół publicznych. Przykładowo w czasie Konferencji Utrechckiej 15 września 2014 r., została podniesiona sprawa niewywiązywania się Królestwa Niderlandów z zobowiązań Dyrektywy.

(Dowód: akta kontroli str. 1393-1395,1616, 2300-2304)

Według wyjaśnień Dyrektora DWPPG, nauczanie języka polskiego w miejscowych systemach edukacyjnych jest bardzo ograniczone. Kształcenie dzieci za granicą, uzupełniające wobec krajowego programu nauczania, zapewniają Szkolne Punkty Konsultacyjne, funkcjonujące przy Placówkach dyplomatyczno-konsularnych. Podobną rolę pełnią też inne ośrodki nauczania np. sekcje polskie w szkołach publicznych. Szkoły i SPK funkcjonują obecnie w 36 krajach. Są to: Zespół Szkół w Atenach, 66 SPK oraz cztery sekcje polskie w szkołach międzynarodowych we Francji. W 2013/2014 r. uczyło się w tych szkołach łącznie 15,8 tys. uczniów, a pracuje w nich 586 nauczycieli.

(Dowód: akta kontroli, str. 1370 – 1398)

5. W okresie objętym kontrolą MSZ nie zlecał wyspecjalizowanym podmiotom badań i analiz dotyczących zainteresowania nauką języka polskiego. Jak poinformował Dyrektor DWPPG, analizy w tym zakresie są na bieżąco wykonywane przez ORPEG oraz organizacje pozarządowe, a ponadto Polonijne Centrum Nauczycielskie przeprowadza regularnie różne ankiety dotyczące potrzeb. Jak wyjaśniono, na wzrost zainteresowania nauką języka polskiego wskazuje widoczne pilne zapotrzebowanie na tworzenie nowych miejsc nauczania umożliwiających naukę języka polskiego w krajach migracji zarobkowej. MSZ, w ramach konkursu dotacyjnego, dofinansowuje dwuletni projekt realizowany przez Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, mający na celu wsparcie szkół nauczania języka polskiego w Wielkiej Brytanii. Projekt zakłada otwarcie dwudziestu nowych szkół polskich w 2014 r. i kolejnych trzydziestu w 2015 r.

W kwestii badania rozeznania potrzeb polskich szkół publicznych i społecznych za granicą Dyrektor DWPPG podał, iż takie rozeznanie oparte jest na obowiązkowej analizie potrzeb połączonej z propozycją ich realizacji w projektach edukacyjnych dotowanych w konkursie (oferty projektów modułowych dotyczących Białorusi, Ukrainy, Litwy, Wielkiej Brytanii oraz Irlandii). Odnosnie pozostałych szkół informacje, jak również odpowiedź na zapotrzebowanie pochodzą zarówno z projektów konkursowych, jak również Placówek dyplomatycznych i konsularnych na całym świecie, które wspólnie ze szkołami realizują projekty edukacyjne. Potrzeby te są realizowane w ramach dostępnych dla DWPPG funduszy (poprzez projekty realizowane przez Placówki zagraniczne i projekty konkursowe). Dokładne rozeznanie potrzeb znajduje odzwierciedlenie w projekcie *Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą na lata 2015-2020*, gdzie edukacja stanowi pierwszy strategiczny cel polonijnej polityki Rządu RP. W ramach wsparcia polskich szkół społecznych w krajach docelowych migracji z funduszy polskich placówek konsularno-dyplomatycznych, z ogólnej kwoty 5 mln przeznaczonych na szkolnictwo - szkolnictwo społeczne otrzymało od 60% do 80% tych środków. Istotnym przykładem rozeznania potrzeb oświatowych, w odniesieniu do Wschodu, jest projekt „Biało-czerwone ABC. Program wspierania oświaty polskiej na Ukrainie”. Przez okres trwania projektu, obejmującego opieką ponad 100 placówek oświatowych, prowadzony jest stały monitoring nauczania. Aby zabezpieczyć

potrzeby publicznych i społecznych szkół za granicą MSZ w swoich zadaniach na lata 2015-2016 (w ramach *Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą*), jako naczelną zadanie umieściło wspieranie nauczania języka polskiego i o Polsce w szkołach publicznych i społecznych na wszystkich etapach edukacji. W zadaniach szczególnych dla obszarów geograficznych zadanie to jest przypisane m.in. Litwie, Białorusi, Ukrainie, Wielkiej Brytanii, Niemcom, Irlandii, Francji Włochom i in.

(Dowód: akta kontroli str. 1370-1397,1616)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Minister Spraw Zagranicznych uwzględnił w swojej działalności wspieranie kształcenia dzieci i młodzieży za granicą. Ministerstwo w ramach kontaktów roboczych współpracowało z MEN i ORPEG.

4. Wspieranie przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych

Opis stanu
faktycznego

1. W 2013 r. w trybie konkursów na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” przeprowadzonych przez MSZ zawarto 112 umów dotacji na kwotę ogółem 60 428,6 tys. zł. Na dzień 30 listopada 2014 r. rozliczono ww. umowy na kwotę 47 361,9 tys. zł, tj. 78,4%²⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 9-53, 100-103)

Jak wyjaśnił Dyrektor DWPPG, długotrwały proces rozliczania umów konkursu organizowanego w 2013 r. wynikał m.in. z konieczności przeprowadzenia kontroli wydatków na podstawie dokumentacji źródłowej, długotrwałej procedury wyjaśniającej, opóźnień w udzielaniu wyjaśnień ze strony dotacjobiorców, a także powtarzających się błędów w części finansowej sprawozdania. Na dzień 6 lutego 2015 r. pozostała do rozliczenia kwota 1 057,2 tys. zł z tytułu umowy zawartej z Fundacją Semper Polonia²⁵. Długotrwały proces rozliczenia tej dotacji spowodowany był m.in. składaniem wielu uzupełnień do sprawozdania końcowego przez ww. Fundację, trudnościami w dokumentowaniu części wydatków, opóźnieniami w rozliczeniach organizacji polonijnych, które współpracowały z Fundacją przy realizacji projektu, a także formą kontroli wydatków na podstawie źródłowej dokumentacji księgowej, co znacznie zwiększyło liczbę weryfikowanych przez MSZ dokumentów. Dyrektor poinformował również, iż obecnie (w związku z uwagami MSZ) sprawozdanie końcowe jest korygowane na podstawie kompletnej już dokumentacji.

(Dowód: akta kontroli str. 2300-2307)

²⁴ Dane Biura Finansów MSZ z 15 stycznia 2015 r.

²⁵ Umowa nr 379/2013 na realizację projektu „Nie jesteście sami”.

W ramach konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.” zawarto 136 umów²⁶ na kwotę 58 826,6 tys. zł, z czego na dzień 30 listopada 2014 r. rozliczono umowy na kwotę 3 962,3 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 101-107)

W trakcie kontroli badaniu poddano próbę²⁷ 20 dotacji: 10 umów z konkursu na 2013 r. i 9 umów z konkursu na 2014 r. oraz jedną ofertę z listy rezerwowej konkursu w 2014 r.²⁸

W wyniku kontroli badanej próby udzielonych dotacji ustalono, iż wnioski składane przez oferentów mieściły się w określonych w ramach konkursu obszarach tematycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 9-100, 108-156)

2. W 2013 r., zgodnie z zapisami *Planu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.*, podjęto dwa działania ewaluacyjne tj.: *Polityka polonijna w praktyce* realizowane przez Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego²⁹ oraz *Nic o nas bez nas. Partycypacja obywatelska Polaków w Wielkiej Brytanii* realizowane przez Fundację Instytut Spraw Publicznych³⁰.

Celami projektu badawczo-analitycznego *Polityka polonijna w praktyce* było poszerzenie wiedzy Polaków mieszkających za granicą i zainteresowanych wsparciem w promocji Polski i polskości oraz dostarczenie decydom z zakresu planowania i realizowania polityki polonijnej wiedzy na temat postaw Polaków mieszkających za granicą wobec założeń nowej polityki polonijnej. Projekt ten, jako projekt badawczy, miał dostarczyć odpowiedzi na pytania, czy Polacy za granicą są zainteresowani udziałem w promocji Polski oraz w jaki sposób mogą zostać zaktywizowani do popierania polskiej racji stanu. Miał też charakter upowszechniający, polegający na przygotowaniu raportu opisującego postawy polskich migrantów wobec Polski i polityki polonijnej oraz warsztatów dla instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki polonijnej. Realizacja badań miała też na celu wsparcie środowisk polonijnych poprzez wypracowanie narzędzi i rekomendacji stymulujących uczestnictwo w życiu politycznym i społecznym Wielkiej Brytanii.

W ramach projektu m.in.: przeprowadzono analizę polityk wobec diaspory w krajach wysoko rozwiniętych oraz rozwijających się, dokonano analizy 11 wywiadów z przedstawicielami polskich instytucji zajmujących się planowaniem i realizacją polityki polonijnej, przeprowadzono 35 indywidualnych wywiadów z przedstawicielami polskich elit mieszkających za granicą oraz dokonano ich analizy jakościowej, zrealizowano sondaż techniką CAWI³¹ na próbie 3500 Polaków mieszkających w wybranych krajach Europy Zachodniej i USA wraz z dokonaniem analizy statystycznej jego wyniku, a także opracowano e-poradnik i zorganizowano seminarium dotyczące sposobów, w jaki mogą się oni zaangażować w realizację polityki polonijnej. Dokonano również oceny postaw migrantów poakcesyjnych odnoszących się do perspektywy dalszego pozostawania poza krajem lub powrotu

²⁶ Jedna umowa została rozwiązana (nr 88/2014 „Polskie dni nauki”, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego dla Polaków mieszkających na Ukrainie)

²⁷ Dobór celowy, według profesjonalnego osadu kontrolera.

²⁸ Z 2013 r. nr: 184, 223, 269, 343, 346, 347, 349, 351, 361, 403. Z 2014 r. nr: 30, 181, 196, 221, 223, 229, 339, 343, 362 oraz oferta z listy rezerwowej konkursu 2014 r złożona przez Fundację Semper Polonia.

²⁹ Projekt wyłoniony w ramach I części konkursu dotacyjnego w 2013 r. (umowa nr 58/2013).

³⁰ Projekt wyłoniony w ramach II części konkursu dotacyjnego w 2013 r. (umowa nr 55/2013/2).

³¹ Ang. *Computer-Assisted Web Interview* – wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony www – metoda zbierania informacji w ilościowych badaniach rynku i opinii publicznej, w której respondent jest proszony o wypełnienie ankiety w formie elektronicznej.

do niego, a także przedstawiono wnioski i rekomendacje dotyczące dalszego planowania i realizacji polityki polonijnej.

Celami projektu badawczego *Nic o nas bez nas. Partycypacja obywatelska Polaków w Wielkiej Brytanii* było wsparcie środowisk polonijnych, ze szczególnym uwzględnieniem migracji poakcesyjnej, poprzez wypracowanie narzędzi, wskazówek i rekomendacji stymulujących ich uczestnictwo w życiu politycznym i społecznym w Wielkiej Brytanii. W ramach tego projektu m.in.: zgromadzono i dokonano analizy danych zastanych na temat partycypacji obywatelskiej, które ukazały się jako część publikacji książkowej powstałej w ramach projektu, dokonano analizy sposobów aktywizowania diaspor w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii, przeprowadzono badanie jakościowe na Polakach przebywających na terenie Wielkiej Brytanii oraz na przedstawicielach społeczeństwa przyjmującego oraz przeprowadzono wywiady w trzech blokach tematycznych: partycypacja polityczna Polonii, partycypacja formalna oraz nieformalna.

Jak poinformował dyrektor DWPPG, wyniki tych badań zostały wykorzystane przez MSZ w pracach nad dokumentami programowymi i strategicznymi dotyczącymi współpracy z Polonią i Polakami za granicą m.in. w *Planie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.*, w projekcie *Rządowego programu współpracy z polską Diasporą na lata 2015-2020*, Regulaminach konkursów na realizację zadania Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2014 i 2015 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 1617 - 1627)

3. Konkurs dotacyjny „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” został przeprowadzony w dwóch częściach (październik/listopad 2012 r. oraz maj/czerwiec 2013 r.). Łączna wartość środków przeznaczonych na dotacje wyniosła 62.205,0 tys. zł. Zawarto umowy dotacji na kwotę 60 428,6 tys. zł. Badaniu poddano 10 umów zawartych w 2013 r., których wartość wyniosła 15.641,1 tys. zł, co stanowiło 25,9% środków udzielonych dotacji. Podmioty³², którym przyznano badane dotacje, wykorzystały kwotę 15.452,7 tys. zł (98,8% wartości umów) na realizację zadań publicznych.

W wyniku badania ww. konkursu kontrolerzy NIK stwierdzili, że w 2013 r. I edycja konkursu została rozstrzygnięta 31 stycznia 2013 r., natomiast ustawę budżetową na 2013 rok³³ opublikowano 5 lutego 2013 r. Umowy z dotacjodawcami były zawierane od 77 do 148 dni po opublikowaniu ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁴, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Jak wyjaśnił Dyrektor DWPPG, terminy podpisywania umów dotacji w roku 2013 były związane z datą uruchomienia środków z rezerwy celowej przez Ministerstwo Finansów. MSZ wystąpiło 8 marca 2013 r. z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej i pierwsza część tych środków została uruchomiona przez Ministerstwo Finansów 27 marca 2013 r. Podał również, że po ogłoszeniu wyników

³² Uniwersytet Jagielloński (184/2013), Fundacja „Instytut Studiów Wschodnich” (223/2013), Fundacja „Semper Polonia” (361/2013), Fundacja „ABCXXI – Cała Polska czyta dzieciom” (403/2013), Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” (6 umów nr: 269, 343, 346, 347, 349, 351).

³³ Ustawa budżetowa na 2013 rok z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz. U. z dnia 5 lutego 2013 r., poz. 169 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.

konkursu na 2013 r.³⁵, dotowane organizacje zostały niezwłocznie pisemnie poinformowane o otrzymaniu dotacji, jej kwocie oraz o konieczności przekazania do MSZ skorygowanych opisów projektów i kosztorysów. Po analizie merytorycznej oferty oraz analizie poprawności finansowej (dokonywanej przez Biuro Finansów MSZ) duża część tych dokumentów, z powodu zawartych w nich błędów, wymagała kolejnych korekt i uzupełnień, co wydłużyło procedury podpisywania umów. Ponadto, rekomendacja Komisji konkursowej, będąca podstawą decyzji członka kierownictwa MSZ o przyznaniu dotacji, jest wiążąca dla DWPPG i zobowiązuje Departament do podpisania umowy dotacji niezależnie od liczby uchybień, czy niejasności. Dyrektor DWPPG poinformował, iż brak jest również sankcji wobec podmiotów, które składają skorygowane dokumenty z dużym opóźnieniem.

(Dowód: akta kontroli str. 119-152, 1953-1962, 2300-2311, 2335-2345)

W toku kontroli ww. próby dotacji NIK stwierdziła, że: oferty, umowy oraz sprawozdania spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania³⁶, dotacje na realizację zadań zostały przekazane w terminach określonych w umowach, umowy zawierały postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconego zadania, sprawozdania z wykonania zadań określonych w umowach zostały złożone w terminie określonym w art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawozdania powyższe zawierały opis wykonania zadania, a także opis osiągniętych podczas realizacji projektów rezultatów/celów. W niektórych przypadkach badanej próby udzielonych w 2013 r. dotacji nie było możliwe zweryfikowanie osiągniętych rezultatów, jak np. w zadaniu pn. „Polski Ośrodek Naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego w Londynie. Edukacja Polonii i Polaków w Wielkiej Brytanii”³⁷, którego celem było zapewnienie osobom zainteresowanym możliwości nauki języka polskiego i głębszego poznania kultury polskiej, czy w zadaniu pn. „Wzmocnienie, rozwój i integracja mediów polskich i polonijnych za Granicą”³⁸, w którym jako efekt wskazano rozwój umiejętności w zakresie mediów elektronicznych, czy też w zadaniu pn. „Wsparcie procesu edukacyjnego w szkołach polskich i punktach nauczania”³⁹, w którym jako efekt zaplanowano zapewnienie wysokiej jakości edukacji w języku polskim, promocję języka polskiego poza granicami kraju, podniesienie poziomu wiedzy uczestników szkoleń, z uwagi na brak określenia mierników do ich oceny. Sprawozdania powyższe zostały zaakceptowane, w zatwierdzonej przez MSZ kwocie dotacji, przez Dyrektora DWPPG. Kwoty niewykorzystanej części dotacji, w 9 na 10 badanych umów⁴⁰, pochodzące m.in. z odsetek uzyskanych na rachunkach bankowych, uznane jako wykorzystane niezgodnie z warunkami umowy, czy też zakwalifikowane jako środki pobrane w nadmiernej wysokości, w łącznej kwocie 180,3 tys. zł, zostały zwrócone do MSZ. Badanie powyższej próby wykazało, iż sprawozdania końcowe były badane pod względem finansowym i merytorycznym i zostały zatwierdzone w terminie zgodnym z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁴¹.

Kryteria wyboru dotacji udzielonych w 2013 r. podlegających kontroli prawidłowości ich wykorzystania w oparciu o źródłową dokumentację księgową oraz wykaz tych

³⁵ Wyniki I części konkursu na 2013 r. zostały umieszczone na stronie internetowej MSZ 31 stycznia 2013 r.

³⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

³⁷ Umowa nr 184/2013 realizowana przez Uniwersytet Jagielloński.

³⁸ Umowa nr 223/2013 realizowana przez Fundację „Instytut Studiów Wschodnich”.

³⁹ Umowa nr 346/2013 realizowana przez Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”.

⁴⁰ Umowy z 2013 r. nr: 184, 223, 269, 343, 346, 347, 349, 351, 361.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

kontroli zostały zaakceptowane 1 października 2013 r. W wykazie tym nie znajdowały się dotacje z wybranej do kontroli NIK próby dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 87-91, 108-156, 1953-1962)

Według udzielonych wyjaśnień Dyrektora DWPPG, kontrola realizacji zadań publicznych zleconych umowami prowadzona jest w sposób ciągły. Główną formą kontroli jest monitoring bieżący stanu realizacji projektów prowadzony przez Wydział Projektów DWPPG. Każdy z realizowanych projektów ma przydzielonego opiekuna, który koordynuje: proces podpisywania umowy dotacji, realizację projektu oraz bada sprawozdanie merytoryczne i finansowe. Monitoring, w trakcie trwania realizacji projektu obejmuje m.in.: kontakt bezpośredni z dotacjobiorcą (spotkania, rozmowy telefoniczne, korespondencja elektroniczna), analizę dostępnych publicznie materiałów na temat realizowanego projektu (np. strony internetowe etc.) oraz ocenę sposobu informowania o źródle finansowania projektu, kontrolę prowadzonych działań realizowaną przez pracowników DWPPG, Dyrekcję Departamentu lub upoważnionych pracowników instytucji eksperckich, osobisty udział w wydarzeniach organizowanych w ramach projektów, kontakt z właściwą polską placówką dyplomatyczną, która może monitorować realizację projektu poza granicami kraju (kopie podpisywanych umów wysyłane są drogą elektroniczną do placówek). Dyrektor DWPPG poinformował, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach efektem kontroli konkretnego projektu może być decyzja o odebraniu przyznanej dotacji lub odmowa podpisania umowy dotacji. Przykładem przekrojowej kontroli dużej liczby projektów jest przeprowadzona w miesiącach letnich 2014 r. pogłębiona kontrola projektów kolonijnych realizowanych przez Zleceniobiorców wyłonionych w konkursie w 2014 r. Kontroli merytorycznej i finansowej podlegają też sprawozdania z realizacji projektu, a dodatkowo każdego roku sprawozdania finansowe 10% podpisanych umów są kontrolowane wraz z kompletem dokumentacji księgowej (zgodnie z § 16 Zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych⁴² (dalej Zarządzenie nr 26).

Dokumentacja badanych 10 dotacji z 2013 r. zawierała dokumenty wskazujące na przeprowadzony monitoring/kontrolę realizowanych projektów (aneksy do umów - aktualizacje ofert i kosztorysów), w tym korespondencję dotyczącą kontroli merytorycznej i finansowej nadesłanych sprawozdań końcowych. Badane projekty nie były poddane kontroli prawidłowości wykorzystania rozliczanych dotacji, o której mowa w § 16 Zarządzenia nr 26.

(Dowód: akta kontroli str. 87-96, 108-116, 157-987, 1370-1399, 1530)

4. W 2013 r. ze Stowarzyszeniem „Wspólnota Polska” (dalej SWP) zawartych zostało 12 umów na łączną kwotę 28 055,1 tys. zł, co stanowiło 45,1% środków przekazanych w konkursie dotacyjnym „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”, a w 2014 r. zawarto 10 umów na łączną kwotę 22 009,8 tys. zł, tj. 37,4% środków dotacji.

Kontroli NIK poddano koszty administracyjne określone w załączniku nr 3 poz. kosztorysu I.6 – Sprawozdania z wykonania wydatków–rozliczenie-zestawienie faktur (rachunków) poniesionych w 2013 r. przez ww. Stowarzyszenie w wyniku zawartych 12 umów⁴³. Koszty administracyjne w zbadanej próbie dotacji (6 umów zawartych z SWP) stanowiły od 10,0% do 10,5% kwot przyznanych dotacji.

⁴² Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54 ze zm.

⁴³ Nr: 349/2013, 347/2013, 345/2013, 343/2013, 350/2013, 350/2013, 269/2013, 344/2013, 346/2013, 351/2013, 67/3013/2, 68/2013/2, 64/2013/2 (w tym 6 umów z wybranej do kontroli próby 10 dotacji).

Analiza wybranych do kontroli kosztów administracyjnych⁴⁴ SWP oraz oddziałów SWP ujętych w ww. załącznikach i uznanych przez MSZ za kwalifikowane, wykazała że do kosztów kwalifikowalnych zaliczano m.in.: opłaty za miejsce postojowe dla samochodu służbowego (12 m-cy), opłaty za ochronę siedziby (12 m-cy), serwis centrali telefonicznej (12 m-cy), podatek od nieruchomości za 2013 r., ubezpieczenie siedziby SWP, przegląd ppoż, przegląd i modernizacja instalacji przeciwoblodzeniowej, orynnowania, instalacji elektrycznej, gazowej, alarmowej oraz CO, zakup soli drogowej i kawy ziarnistej, zakupy artykułów remontowych i środków czystości, zakup szafki na klucze, sprzątanie pomieszczeń Domu Polonii w Warszawie (lipiec, sierpień 2013 r.), sprawdzenie zawieszenia w samochodzie służbowym, ubezpieczenie samochodu służbowego, naprawa samochodu służbowego, konserwacja i czyszczenie filtra do wody, przegląd stanu technicznego budynku SWP, renowacja pokoi biurowych, opłata za transport gotówki do BZK, zakup wykładziny do gabinetu, czy też naprawa zamków i klamek.

Dyrektor DWPPG wyjaśnił, iż ww. wydatki nie stanowią wydatków na bieżącą działalność SWP lecz są „(...) szeroko rozumianymi wydatkami związanymi z utrzymaniem biur i infrastruktury Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” na potrzeby realizacji projektów dotowanych przez MSZ (...)”. Podał również, iż „(...) Dokonując oceny kwalifikowalności kosztów wykazanych przez Stowarzyszenie w sprawozdaniach z realizacji projektów, MSZ brało pod uwagę konieczność utrzymania przez tego zleceniobiorcę infrastruktury niezbędnej do realizacji dużej liczby zleconych projektów (m.in. koszty związane z utrzymaniem, sprzątaniem i ochroną siedziby SWP oraz jej oddziałów, koszty związane z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, koszty utrzymania pojazdów służbowych niezbędnych do realizacji projektów, etc.). (...)”.

Zasady kwalifikowania poniesionych na realizację projektu wydatków zostały ujęte jedynie w § 5 zawartych umów, w którym w pkt 5.2.1.3 i 5.2.1.4. jako koszty administracyjne wskazano m.in. koszty wynajmu i utrzymania biura, w tym czynsz, opłaty za media, materiały biurowe, koszty korzystania z telefonu (stacjonarnego, komórkowego), Internetu. Jednocześnie w pkt 5.1.2 podano, że w ramach realizacji zadania zleceniobiorca może pokrywać koszty niezbędne do realizacji projektu i osiągnięcia jego rezultatów. Ponadto, w regulaminie konkursu wskazano, że koszty administracyjne projektu nie mogą przekroczyć 10% jego wartości.

W kwestii kontroli wykorzystania dotacji udzielonych SWP Dyrektor DWPPG wyjaśnił m.in., że kontrola wydatkowania środków dotacji prowadzona jest przez DWPPG oraz Biuro Finansów MSZ na etapie badania sprawozdań z realizacji projektów, w tym także podczas bardzo szczegółowej formy kontroli, jaką jest badanie sprawozdań z kompletem dokumentacji źródłowej (projekt SWP nr 56/2012 pn. „Z polskim dookoła świata” – kwota dotacji 7,8 mln zł, nr 368/2014 pn. „Wsparcie mediów Polonijnych w Rosji i na Łotwie – 0,6 mln zł).

(Dowód: akta kontroli str., 108-113, 153-156, 1628-1633, 1953-1962)

5. W 2014 r. w postępowaniu konkursowym odrzucono 203 wnioski na łączną kwotę 61 750,6 tys. zł z powodu niedopełnienia formalnych warunków konkursu oraz w wyniku uzyskania niskiej oceny merytorycznej.

(Dowód: akta kontroli str. 1662-1673)

Całkowita wartość 10 objętych badaniem NIK projektów z 2014 r. wynosiła 14 648,6 tys. zł, z czego 5 053,6 tys. zł dotyczyło części projektów realizowanych w cyklu dwuletnim, które zaplanowane zostały do wydatkowania w 2015 r. Kwota

⁴⁴ Na łączną kwotę 169,1 tys. zł.

udzielonych na realizację badanych projektów dotacji wyniosła 13 693,00 tys. zł (z czego 4 800,00 tys. zł dotyczy roku 2015).

(Dowód: akta kontroli str. 1674-1719)

W konkursie dotacyjnym na 2014 r. badane umowy z dotacjobiorcami były zawierane w okresie od 59 do 136 dni od ogłoszenia wyników konkursu. Rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło 17 lutego 2014 r. Ustawa budżetowa na rok 2014⁴⁵ została opublikowana 3 lutego 2014 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DWPPG, opóźnienie w podpisywaniu umów wynikało m.in. z konieczności dokonywania korekt i uzupełnień załączników do umów. Terminy podpisywania umów dotacji wynikają przede wszystkim z terminów w jakich dotowane organizacje składają załączniki do umów dotacji oraz jakości tych dokumentów. Okolicznością mającą istotny wpływ na terminy podpisania umów jest także termin uruchomienia przez Ministerstwo Finansów środków rezerwy celowej budżetu państwa. W 2014 r. środki te uruchomione zostały 9 kwietnia⁴⁶.

Kontrola wykazała, że MSZ wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej 11 marca 2014 r. Jednakże z uwagi na konieczność korekty wniosku w związku z zakwestionowaniem przez MF wypłacenia środkami z rezerwy nagród dla ekspertów ponowny wniosek został złożony przez MSZ z datą 1 kwietnia 2014 r.

Dotacje na projekty realizowane w 2014 r. przekazywane były przez MSZ w terminie od 2 do 8 dni od zawarcia umowy, tj. w terminach zgodnych z § 3.1 umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 1674-1716, 1722-1723, 1731-1732, 1735-1736, 2305-2306, 2313-2334, 2346-2347)

6. W 2014 r. projekty przyjęte do realizacji spełniały warunki określone w regulacjach wewnętrznych MSZ, tj.: określony został w nich m.in. szczegółowy zakres realizacji zadania, kalkulacje przewidywanych kosztów, informacje o wcześniejszej działalności w zakresie, którego dotyczy zadanie oraz o posiadanych zasobach finansowych i kadrowych.

W złożonych ofertach określone zostały planowane efekty projektu stanowiące podstawę do oceny stopnia ich realizacji przez MSZ. We wszystkich przypadkach, zarówno w ofertach, jak i w dokumentach MSZ nie określono mierników, które umożliwiałyby dokładne zweryfikowanie poziomu osiągnięcia zakładanych celów w dotowanych projektach. Przykładowo, w ofercie dot. realizacji projektu pn. „Where are we now?” (umowa nr 223/2014), z której, jako jedynej spośród badanych, zostało złożone sprawozdanie końcowe, jako efekty projektu wskazano: wzrost poziomu integracji Polaków z ostatniej fali emigracji i ich aktywności na tym polu poprzez wzrost ich wiedzy o środowisku, którego sami są częścią, jego cechach i potrzebach, wzrost świadomości Polaków z ostatniej fali emigracji o pozytywnych zmianach zachodzących w Polsce i osiągnięciach w wyniku transformacji ustrojowej oraz wejścia Polski do UE, wzrost wiedzy polskich instytucji zajmujących się prowadzeniem działań skierowanych do Polaków przebywających za granicą w celach zarobkowych o cechach charakterystycznych tej grupy, ich potrzebach, oczekiwaniach, aspiracjach i planach, które jako osiągnięte efekty wymieniono w sprawozdaniu z realizacji projektu.

W 2014 r. treść zawieranych umów była w dwóch punktach⁴⁷ zmieniona w stosunku do wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu konkursu. Jak

⁴⁵ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz. U. z dnia 3 lutego 2014 r., poz. 162.

⁴⁶ Wniosek MSZ o uruchomienie środków rezerwy celowej z 11 marca 2014 r.

⁴⁷ Punkt 6.6. i 6.11.

wyjaśnił Dyrektor DWPPG, *Wzór Istotnych Postanowień Umowy Dotacji* jest dokumentem, który ma na celu określenie na etapie trwania postępowania konkursowego najistotniejszych praw i obowiązków stron wynikających z umowy dotacji, co oznacza, że może podlegać na późniejszym etapie drobnym modyfikacjom, o ile nie pociągają one dla dotowanych zasadniczych zmian w ich prawach i obowiązkach. Celem przywołanych zmian we wzorze umowy było jedynie przerehabrowanie i doprecyzowanie we wzorze umowy dwóch kwestii mogących budzić wątpliwości zleceniobiorców. Zmodyfikowany dokument *Wzór Istotnych Postanowień* został parafowany przez radcę prawnego. Najistotniejszymi kwestiami, które z inicjatywy Biura Finansów MSZ zostały doprecyzowane, były postanowienia dotyczące refundacji kosztów ponoszonych przez zleceniobiorców (par. 6 ust. 6.3 umowy dotacji, a także postanowienia dotyczące przekroczenia dozwolonego umową limitu kosztów administracyjnych (ust. 6.11 par. 6 umowy dotacji). Intencją wprowadzonych zmian dotyczących refundacji kosztów było zwrócenie uwagi zleceniobiorców na zasady wydatkowania i dokumentowania kosztów podlegających tej procedurze. Celem doprecyzowań dotyczących limitu kosztów administracyjnych, było natomiast określenie sposobu postępowania w przypadku ich pokrycia ze środków z dotacji oraz z wkładu własnego.

(Dowód: akta kontroli str. 1674-1719, 1737, 1741-1775, 1792-1952, 2306)

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że 5 września i 8 grudnia 2014 r. zawarte zostały dwa aneksy do umowy 221/2014 dot. realizacji projektu „Liderzy – razem o solidarności”, w której zleceniobiorcą było Stowarzyszenie Szkoła Liderów. Zleceniobiorca od 30 czerwca 2014 r. jest postawiony w stan likwidacji. Pomimo tego, stroną w zawartych aneksach do umowy było nadal ww. Stowarzyszenie, reprezentowane przez Prezesa Zarządu, a nie przez likwidatora.

Dyrektor DWPPG wyjaśnił, że aneksy nie zostały zawarte ze Stowarzyszeniem w likwidacji ponieważ opiekun umowy ze strony Wydziału Projektów nie został przez zleceniobiorcę poinformowany o rozpoczęciu procesu likwidacji Stowarzyszenia (do wniosków o zawarcie aneksów nie został dołączony aktualny wypis z KRS). Ponadto wyjaśnił, że nowe wersje aneksów z prawidłowym określeniem zleceniobiorcy, zostały przekazane radcy prawnemu do stosownego parafowania. W toku prowadzonej kontroli⁴⁸, MSZ zawarł ze zleceniobiorcą kolejny aneks z prawidłowym określeniem strony umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 1736, 1785-1791)

W przypadku jednego z projektów objętych badaniem⁴⁹ upoważniony pracownik MSZ przeprowadził kontrolę polegającą na wizytacji w miejscach organizowania kolonii⁵⁰, która wykazała, że projekt realizowany był zgodnie z ofertą.

Żaden z projektów objętych badaniem nie został uwzględniony w wykazie kontroli MSZ dotyczących prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 92-96, 1674-1719)

7. W okresie objętym kontrolą NIK nie stwierdzono przypadków zlecenia przez MSZ organizacjom pozarządowym realizacji zadań na zasadach określonych w art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak podał Dyrektor

⁴⁸ W dniu 23 grudnia 2014 r.

⁴⁹ 229/2014 - Obozy i kolonie o charakterze edukacyjnym w Polsce dla dzieci i młodzieży polonijnej realizowany przez Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”:

⁵⁰ Ponadto w ramach bieżącego nadzoru nad projektami, MSZ prowadziło korespondencje mailową z Beneficjentami w zakresie m.in. stanu zaawansowania realizacji. Oprócz tego wydelegowani pracownicy MSZ brali udział w wydarzeniach organizowanych w ramach realizowanych projektów.

DWPPG, Departament nie prowadzi rejestru wystąpień ws. ofert realizacji zadań publicznych składanych poza konkursem. W 2013 i 2014 r. organizacje pozarządowe i inne podmioty (wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) z własnej inicjatywy składały do Departamentu, poza postępowaniem dotacyjnym, oferty realizacji zadań publicznych najczęściej w formie krótkiego opisu planowanej działalności w piśmie zawierającym prośbę o wsparcie finansowe. Jeśli wystąpienia dotyczyły zadań uwzględnionych w postępowaniu dotacyjnym Ministerstwo wskazywało im możliwość złożenia oferty w konkursie MSZ. Jeśli wystąpienia były złożone po zakończeniu zbierania ofert i dotyczyły konkretnych przedsięwzięć wskazywano na możliwość zgłoszenia inicjatywy właściwym terytorialnie Placówkom dyplomatyczno-konsularnym. W wyjątkowych sytuacjach, po spełnieniu warunków, tj. gdy:

- inicjatywa podmiotu nie może zostać zgłoszona w ramach postępowania dotacyjnego (np. oferta nie obejmowała wskazanego przedsięwzięcia) lub poprzez projekt polonijny Placówki dyplomatycznej (np. inicjatywa dotyczy wielu placówek),
- inicjatywa organizacji jest szczególnie ważna dla realizacji celów polityki polonijnej oraz DWPPG posiada zasoby kadrowe i finansowe pozwalające na włączenie się w organizację danego przedsięwzięcia,

wyrażano zgodę na włączenie się Departamentu w organizację danej inicjatywy i finansowanie niektórych wydatków z nią związanych.

W 2013-2014 r. wśród 9 inicjatyw zgłoszonych do Departamentu dwie dotyczyły Polonii i Polaków z Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemiec i zostały zrealizowane ze środków własnych MSZ. Inicjatywy te dotyczyły:

- 1) pokrycia przez Ambasadę w Londynie, kosztów uczestnictwa przedstawicieli brytyjskiej Polonii w XXII Światowym Polonijnym Sejmiku Olimpijskim w Giżycku
- 2) wycieczek edukacyjnych, organizowanych w ramach współpracy z Fundacją Świat na TAK (laureatami konkursu „Być Polakiem” były w 2013 i 2014 r. dzieci zamieszkałe w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemczech).

Badanie ww. zadań⁵¹ o dofinansowanie przedsięwzięcia wykazało, iż składane wnioski były rozpatrywane przez pracowników Departamentu w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca. Jednostka była informowana o pozytywnym zaopiniowaniu jej prośby. Zgodnie z Regulaminem w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w MSZ pracownicy Ministerstwa dokonywali wyboru najkorzystniejszej oferty, Dyrektor DWPPG składał wniosek o zamówienie publiczne, który był podpisywany przez głównego księgowego resortu oraz upoważnioną osobę z Biura Prawnego i Zamówień Publicznych MSZ. Z wybranym wykonawcą MSZ zawierało umowę na wykonanie usługi. Wskazane w umowie upoważnione osoby dokonywały odbioru wykonania zadania, określając, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z umową.

(Dowód: akta kontroli, str. 1630 – 1633, 2286-2299)

8. W dokumentacji MSZ nie stwierdzono wpływu wniosków lub uwag od organizacji pozarządowych w sprawach związanych z Polonią i Polakami za granicą. Dyrektor Departamentu poinformował, że organizacje pozarządowe zgłaszają swoje wnioski podczas konsultacji wszelkich dokumentów strategicznych. Brały udział w konsultacjach *Rządowego Programu Współpracy z Polonią, Rocznych Planów*

⁵¹ Łącznie na ww. zadania MSZ wydatkowało 74,8 tys. zł (bez środków placówek zagranicznych).

Współpracy z Polonią, jak również obecnie projektu *Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą na lata 2015-2020*. Niezależnie od konsultacji Departament na bieżąco współpracuje z organizacjami pozarządowymi podczas kontaktów z podmiotami realizującymi projekty konkursowe. Rokrocznie przed konkursem organizowane jest także spotkanie szkoleniowe na temat konkursu (bierze w nim udział ok. 300 osób z organizacji pozarządowych), na którym zgłaszane są pytania i uwagi dotyczące przepisów regulujących postępowanie, które w miarę możliwości są uwzględniane. Wszelkie uwagi dotyczące zasad Regulaminu nadsyłane przez organizacje pozarządowe są analizowane i w miarę możliwości uwzględniane. W 2014 r. przeprowadzono dodatkowo konsultacje uwag dotyczących Regulaminu konkursu 2014 r. oraz przeprowadzono spotkania z trzema głównymi dotacjobiorcami i przedstawicielami Kancelarii Senatu RP, która przez wiele lat współpracowała z organizacjami pozarządowymi.

Postulaty organizacji pozarządowych, jak podał Dyrektor DWPPG, dotyczą z reguły kwestii związanych z finansowaniem konkretnych przedsięwzięć. Nie zdarza się, by stanowiły skonkretyzowane zbiory postulatów dotyczących kolejnych procedur konkursowych. W związku z tym Departament w sierpniu 2014 r. zwrócił się do polskich Placówek dyplomatycznych na całym świecie z prośbą o przeprowadzenie konsultacji z lokalnymi środowiskami polonijnymi w związku z Regulaminem konkursu 2014 r. W ocenie Departamentu otrzymane uwagi nie dają podstaw do zasadniczych zmian w zasadach konkursów. Powtarzająca się uwaga o przekazywaniu środków z opóźnieniem wynika przede wszystkim z terminu uruchamiania rezerwy celowej przez Ministerstwo Finansów.

(Dowód: akta kontroli, str. 1370-1399)

Uwagi dot. badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na przewlekłość podpisywania umów z dotacjobiorcami. Należy podkreślić, iż w wystąpieniu pokontrolnym z 2 października 2013 r. NIK występowała o wprowadzenie w MSZ rozwiązań organizacyjnych umożliwiających realizację działań zgodnie z planowanym harmonogramem czynności w postępowaniach dotacyjnych, w tym w zakresie niezwłocznego zawierania umów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na brak szczegółowych wytycznych dotyczących kwalifikowalności kosztów administracyjnych ponoszonych przez Beneficjentów. Zasady kwalifikowalności wydatków i ich rozliczalności są opisane ogólnie jedynie w umowie. Zdaniem NIK, przy projektach o dużej wartości, takie ujęcie kwalifikowalności kosztów administracyjnych, stwarza możliwość sfinansowania całkowitych kosztów funkcjonowania zleceniobiorców. Zasady kwalifikowalności kosztów administracyjnych powinny być szczegółowo określone w umowie lub innych uregulowaniach dotyczących postępowania dotacyjnego, aby wyeliminować przypadki finansowania ze środków budżetu państwa (dotacji celowych) kosztów działalności organizacji pozarządowych w stopniu niewspółmiernym do realizowanych przez nie projektów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę iż nieokreślenie mierników we wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym projektach może utrudnić dokładne zweryfikowanie poziomu osiągnięcia zakładanych celów projektu.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Minister współpracował z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania przedsięwzięć podejmowanych w celu podtrzymywania więzi z krajem

i wspomagania migracji powrotnych. Ministerstwo nie zapewniło niezwłocznego podpisania umów z wnioskodawcami w ramach postępowania dotacyjnego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Brak w części zleconych zadań określenia mierników weryfikacji poziomu wykonania i stopnia osiągnięcia celów zadania utrudnia ocenę, w jakim stopniu realizacja danego zadania przyczyniła się do poprawy sytuacji Polonii i Polaków za granicą. Ogólne ujęcie kwalifikowalności kosztów administracyjnych stosowane przez MSZ, stwarza możliwość sfinansowania kosztów funkcjonowania zleceniobiorców w sposób niewspółmierny do realizowanych przez nie 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 Kontroli⁵², wnosi o rozważenie możliwości doprecyzowania katalogu kosztów administracyjnych uznawanych za kwalifikowalne w związku z zawieranymi umowami o dotacje.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 25 lutego 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.