



KPS.430.008.2022

Nr ewid. 112/2022/I/21/001/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA KONKURSU „PO PIERWSZE RODZINA!”
PRZEZ MINISTERSTWO RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
ORAZ WYBRANE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE**

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!”

przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 05.07.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA.....	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Programowanie działań konkursu „Po pierwsze rodzina!”	17
5.2. Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!”	18
5.2.1. Finansowanie konkursu.....	18
5.2.2. Konkurs ofert.....	21
5.2.3. Osiągnięcie zakładanych celów, efektów i ocena metod ich pomiaru	28
5.3. Realizacja projektów przez organizacje pozarządowe.....	31
5.3.1. Przygotowanie i realizacja projektów.....	31
5.3.2. Finansowanie i rozliczenie kosztów przez organizacje pozarządowe	34
5.4. Nadzór nad realizowanymi projektami.....	36
6. ZAŁĄCZNIKI.....	41
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	41
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	46
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	51
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	52
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	53
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	57

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Konkurs, Konkurs „Po pierwsze Rodzina!”	Konkurs ogłoszony zgodnie z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 31 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
MRiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej.
Pełnomocnik	Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Demograficznej. Pełnomocnik Rządu został ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 521).
Organizacje pozarządowe	Organizacjami pozarządowymi zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są: <ol style="list-style-type: none">1. Niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi.2. Niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.
Projekt	Zaplanowane działanie mające określony początek i koniec. Jego głównym celem jest doprowadzanie do pozytywnych skutków, wytworzenia nowej jakości. Projekt opisuje zastaną rzeczywistość, określa czas, kierunki i sposoby jej zmiany, definiuje niezbędne do tej zmiany zasoby. Cele projektu mają określać, co zmieni się w sytuacji uczestników projektu lub co zmieni się w środowisku, w którym realizowane jest przedsięwzięcie.
Rozporządzenie w sprawie wzorów ofert	Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).
Ustawa o finansach	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uodppw	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
Ustawa o rachunkowości, uor	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo przeprowadzono I otwarty konkurs ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 oraz czy oferenci uzyskali zakładane efekty w realizowanych projektach, zwłaszcza w związku z panującą epidemią SARS-CoV-2 oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach konkursu przeprowadzonego w 2020 r.?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Ministerstwo przeprowadziło analizy uzasadniające przeprowadzenie konkursu „Po pierwsze Rodzina!” oraz umożliwiające optymalne zaprogramowanie działań?
2. Czy Ministerstwo prawidłowo zarządzało konkursem „Po pierwsze Rodzina!” w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, zapewniło przestrzeganie procedur i sprawowało nadzór nad wykorzystaniem środków?
3. Czy realizacja konkursu „Po pierwsze Rodzina!” przyniosła zakładane efekty umożliwiające weryfikację ich jakości i trwałości?

Polityka rodzinna stanowi jeden z istotnych obszarów polityki państwa i aktywności administracji publicznej (rządu i jednostek samorządu terytorialnego), w tym w szczególności Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Wg stanu na koniec 2020 r., Polska liczyła 38 256 tys. mieszkańców¹. Spadek liczby ludności w stosunku do roku 2018 (38 383) jest wynikiem niekorzystnych tendencji w zakresie przyrostu naturalnego. Saldo przyrostu naturalnego od 2013 r. jest ujemne z powodu malejącej liczby urodzeń, przy jednoczesnym wzroście liczby zgonów w związku ze wzrostem liczby i odsetka osób w starszym wieku.

Wiele zjawisk wskazuje na to, że Polska wkroczyła w okres niekorzystnej zmiany demograficznej, która przejściowo wystąpiła w latach 1999–2007. Świadczy o tym obniżanie się od 2010 r. wielkości przyrostu naturalnego ludności. Zmiany w strukturze ludności według wieku, zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży wskazują, że proces ten w kolejnych latach będzie postępował.

Od 2000 r. liczba urodzeń w Polsce nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. W 2019 r. zarejestrowano 375 tys. urodzeń, natomiast w 2020 r. liczba urodzeń zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku o ok. 20 tys. i wyniosła 355 tys. Zmniejszyły się również w stosunku do roku poprzedniego współczynnik urodzeń i współczynnik dzietności wynosząc odpowiednio: 9,3‰ i 1,378. Kontynuowanie tych trendów może pogłębiać stosunkowo wysoki deficyt w zastępowalności pokoleń².

Zmniejszeniu ulega również liczba nowo zawieranych małżeństw, która pozostaje od 2013 r. na poziomie poniżej 200 tys., w 2020 r. zarejestrowano 145 tys. nowych związków (najwięcej w bieżącym stuleciu – 258 tys. – odnotowano w 2008 r.). Współczynnik małżeństw wynosił 4,5 na 1000 ludności (w miastach 4,4, na wsi 4,6). Maleje zawieranie małżeństw w młodszych grupach wieku, co wynika z opóźniania decyzji o zawarciu małżeństwa, pozostawania w związkach nieformalnych lub rezygnacji z życia w związku małżeńskim.

W celu upowszechnienia informacji, kompetencji i wytworzonych w jego ramach narzędzi służących skupieniu wspólnotowej aktywności na trosce o rodzinę, jako fundamentu ładu społecznego, w tym na aspekcie demograficznym, tj. zwiększeniu dzietności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń Minister Rodziny i Polityki Społecznej wraz z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Polityki Demograficznej ogłosili nowy instrument polityki rodzinnej, jakim jest otwarty konkurs ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!”, który za priorytetowe uznaje działania informacyjno-edukacyjne i szkoleniowe skierowane do wybranych podmiotów instytucjonalnych, środowisk lokalnych (funkcjonujących w otoczeniu rodzin) oraz szeroko pojętej opinii publicznej.

¹ Dane demograficzne zostały przedstawione na podstawie danych publikowanych Główny Urząd Statystyczny.

² Przemiany demograficzne zapoczątkowane w latach 90. ubiegłego wieku są skutkiem wyboru, jakiego dokonują ludzie młodzi, decydując się najpierw na osiągnięcie określonego poziomu wykształcenia i stabilizacji ekonomicznej, a później na założenie rodziny.

Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty, uzyskali zakładane efekty oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej,
10 organizacji pozarządowych

Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2021
(I półrocze)

I edycja konkursu była realizowana w trzech turach od 15 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. W ramach konkursu dofinansowane były projekty, które:

1. Za dobro społeczne uznają trwałe małżeństwo kobiety i mężczyzny, i są nakierowane na jego rozwój.
2. Mają na celu wspieranie małżeństw jako najlepszego środowiska opiekuńczo-wychowawczego dla dzieci i przygotowania par do radzenia sobie z trudnościami i konfliktami w życiu rodzinnym.
3. Są nakierowane na wspomaganie młodych w zakładaniu rodziny oraz nieodkładaniu decyzji o macierzyństwie i ojcostwie, przygotowując ich zarazem do nowych ról życiowych i społecznych.
4. Koncentrują się na tworzeniu otoczenia szczególnie przyjaznego rodzinom z dwójką i większą liczbą dzieci.

Na realizację konkursów w latach 2020–2021 zaplanowano 17,1 mln zł, z czego w 2020 r. w I turze 6 mln zł, w II turze 1 mln zł, w III turze 1,7 mln zł oraz 8,4 mln zł w 2021 r. Wysokość dofinansowania, o które ubiegały się organizacje pozarządowe wynosiła od 50 tys. zł do 1,5 mln zł (I i III tura) oraz od 50 tys. zł do 250 tys. zł (II tura). W I turze konkursu dofinansowanie otrzymało 21 oferentów, w II turze 11, a w III turze dotację otrzymało sześciu oferentów. W konkursie na 2021 r. dofinansowanie otrzymały 33 organizacje.

NIK zbadała, czy Minister wraz z Pełnomocnikiem prawidłowo przeprowadzili I otwarty konkurs ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 oraz czy oferenci prawidłowo realizowali projekty prowadzone w ramach konkursu. Zbadała również czy oferenci uzyskali zakładane efekty w realizowanych projektach, zwłaszcza w związku z panującą epidemią SARS-CoV-2 oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach konkursu przeprowadzonego w 2020 r. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK.

Kontrola w MRiPS została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, a w organizacjach pozarządowych na podstawie art. 2 ust. 3 ww. ustawy.

2. OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra w zakresie przygotowania i realizacji I otwartego konkursu ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na 2020 r. oraz nadzoru nad realizowanymi projektami i prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Ustalenia kontroli wskazują, że obecny system organizacji i finansowania projektów w ramach konkursu nie zapewniał prawidłowego, gospodarnego i efektywnego wykorzystania środków.

Ministerstwo nieprawidłowo zarządzało konkursem w zakresie wyboru projektów realizujących założone cele m.in. poprzez to, że stosowany w praktyce wybór projektów, nie zapewniał optymalnego wyboru projektów spośród relatywnie dużej liczby ofert. Głównym powodem był brak jednoznacznych i czytelnych kryteriów oceny ich wyboru. Dotacje budżetowe na realizację projektów przydzielane były również z naruszeniem obowiązujących przepisów w tym przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w zakresie dokonania oceny proponowanej jakości wykonania zadania publicznego i kwalifikacji osób, które miały je realizować. Naruszenie dotyczyło także rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, m.in. w zakresie wskazania w ofercie grupy docelowej danego działania, planowanego poziomu osiągnięcia rezultatów oraz sposobu ich monitorowania, czy też wskazywania konkretnych pozycji w kosztorysie w ramach kosztów administracyjnych. Ustalenia kontroli w powyższym zakresie nasuwają także uzasadnione wątpliwości co do celowości, jak też wagi i znaczenia ustanawianych i finansowanych projektów.

Przyjęty system pełnego finansowania przez Ministerstwo projektów o tematyce zgłaszanej przez uprawnione podmioty nie stwarzał w praktyce dostatecznych motywacji do autentycznego zainteresowania wnioskodawców efektywnością wykorzystania środków finansowych wydatkowanych na te projekty i sprzyjał przypadkom zgłaszania wniosków przede wszystkim w celu zapewnienia dodatkowych środków na finansowanie bieżącej działalności. Powstawaniu nieprawidłowości w tym zakresie szczególnie sprzyjał brak obowiązku wyszczególnienia w ofercie kosztów administracyjnych.

Negatywna ocena realizacji konkursu przez Ministra wynika również ze stwierdzenia innych, istotnych nieprawidłowości polegających na:

- uznaniowym charakterze oceny merytorycznej ofert dokonywanej przez członków Komisji konkursowych powołanych do oceny ofert, który przy jednoczesnym braku ustanowienia w Ministerstwie zasad unikania konfliktów interesów, mógł powodować powstawanie mechanizmów korupcyjnych.
- niedotrzymaniu 30-dniowego terminu na zatwierdzenie rozliczenia dotacji określonego w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³;
- odstąpieniu od wyegzekwowania środków od organizacji, które nie otrzymały zgody Ministerstwa na dokonanie przesunięć w kosztorysach projektów;
- zatwierdzaniu sprawozdań końcowych zawierających wydatki niekwalifikowane;
- nierzetelnym nadzorze nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów, w tym braku kontroli w siedzibach oferentów, pomimo stwierdzanych przez Ministerstwo nieprawidłowości w tym zakresie, na etapie weryfikowania sprawozdań końcowych.

Skuteczność konkursu, rozumiana jako osiągnięcie trwałych efektów w odniesieniu do założonego celu głównego była niska ze względu na brak kontynuacji działań przez organizacje pozarządowe po zakończeniu realizacji dotowanych

System organizacji i finansowania projektów w ramach konkursu nie zapewniał prawidłowego, gospodarnego i efektywnego wykorzystania środków

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

OCENA OGÓLNA

projektów, co częściowo wynikało z krótkiego okresu działań. Nie pozwalało to projektować działań spójnych, trwałych i efektywnych długofalowo. Brak było również określenia mierników realizacji celów, wskaźników rezultatu oraz analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji konkursu na rok 2020, które pozwalałyby ocenić, w jakim stopniu środki przeznaczone na dofinansowanie działań w ramach realizowanych projektów pozwoliły osiągnąć założony cel i przyniosły spodziewany efekt – co w praktyce uniemożliwia dokonanie oceny skuteczności, w tym jakości i trwałości zrealizowanych zadań w stosunku do przyjętego celu głównego konkursu.

Podmioty realizowały projekty na ogół zgodnie ze złożoną ofertą i uzyskały w części zakładane efekty. W toku kontroli ujawniono jednak przypadki wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem na łączną kwotę 503,9 tys. zł, nieudokumentowanie wykonania działań w ramach realizowanych zadań, braku polityki rachunkowości oraz braku aktualizacji polityki rachunkowości, czy też nieopisywania dowodów księgowych w sposób trwały na ich odwrócie.

Oceny ogólnej nie zmienia fakt, iż MRiPS przeprowadziło analizę danych zawartych w raporcie Rządowej Rady Ludnościowej „Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2018–2019” oraz dokumentu opracowanego przez MRiPS pt. „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020”, w którym wskazano wpływ kultury na postawy społeczne, a które były podstawą ustanowienia celu konkursu oraz kierunków pomocy w zakresie demografii.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Podstawą ustanowienia celu konkursu oraz kierunków pomocy w zakresie demografii była analiza danych zawartych w raporcie Rządowej Rady Ludnościowej „Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2018–2019”. Wykorzystany został również dokument opracowany przez MRiPS pt. „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020”. Jednym z zadań, które stoją przed Polską w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, jest poprawa sytuacji demograficznej, np. przez działania skierowane do rodzin.

Brak udziału Rady Rodziny w pracach nad konkursem

Konkurs na 2020 r. nie został ujęty w Programie współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodppw na lata 2018–2020, mimo dyspozycji w tym zakresie określonej w art. 5a ust. 5 uodppw.

W przygotowaniach i realizacji konkursu nie uczestniczyła Rada Rodziny, powołana w 2019 r., która stanowi organ opiniotwórczo-doradczy Ministra. (str. 17–18)

2. W okresie objętym kontrolą Minister ogłosił dwie edycje konkursów, w każdym przypadku zachowując termin 21 dni do składania ofert, określony w art. 13 ust. 1 uodppw. Ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały wszystkie informacje wskazane w art. 13 ust. 2 uodppw.

Konkursy w 2020 r. (I–III tura) zostały przeprowadzone z wykorzystaniem wzorów ofert, które nie zawierały następujących elementów określonych w załącznikach nr 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wzorów ofert:

Nieprawidłowe wzory ofert

- a) pouczenia, co do sposobu wypełnienia oferty,
- b) obowiązku wskazania grupy docelowej danego działania w harmonogramie,
- c) obowiązku wskazania przez oferenta dodatkowych informacji dotyczących rezultatów realizacji zadania publicznego, w tym nazwy rezultatu, planowanego poziomu osiągnięcia rezultatów oraz sposobu monitorowania rezultatów,
- d) obowiązku zawarcia przez oferenta informacji o wcześniejszej jego działalności, w szczególności w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne,
- e) obowiązku złożenia przez oferenta deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego,
- f) obowiązku wskazywania konkretnych pozycji w kosztach realizacji zadania w ramach kosztów administracyjnych. (str. 23–24)

W ocenie NIK, niewskazanie oczekiwanej liczby rezultatów oraz sposobu ich monitorowania, w praktyce uniemożliwiało ustalenie stopnia realizacji założonego celu głównego.

3. Regulaminy konkursów zawierały regulacje wskazujące na fakultatywny charakter uznania przez MRiPS całości lub części dotacji za pobraną w nadmiernej wysokości w przypadku braku realizacji zakładanych rezultatów i działań w zaplanowanym w ofercie zakresie. Było to niezgodne z art. 169

Fakultatywny charakter zwrotu całości lub części dotacji

ust. 1 pkt 1 ufp⁴. Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelnym przygotowaniu Regulaminu konkursu w powyżej opisanym zakresie. (str. 18)

Duże zainteresowanie konkursem ofert

4. Realizowany w latach 2020–2021 konkurs cieszył się dużym zainteresowaniem ze strony organizacji pozarządowych. Złożonych zostało łącznie 698 ofert, z czego do dofinansowania zakwalifikowano 71 (10,2%). Liczba realizowanych projektów była niewspółmiernie mała w stosunku do zgłoszonych ofert. W latach 2020–2021 ze względów formalnych odrzucono łącznie 65 ofert, tj. 9,3% wszystkich złożonych ofert. Nie stwierdzono nieprawidłowości w omawianym zakresie. (str. 18–20)

5. Dla każdej edycji Minister powołał Komisje konkursowe. Członkowie Komisji przeprowadzili ocenę merytoryczną w ramach czterech Komisji: od 109 do 165 wniosków w ciągu pięciu dni, tj. od 22 do 33 wniosków dziennie; 108 wniosków w siedem dni – od 5 do 15 wniosków dziennie; od 42 do 43 wniosków w ciągu dwóch dni, tj. 21–22 wnioski dziennie oraz od 30 do 35 wniosków w ciągu czterech dni – 8–9 wniosków dziennie. W ocenie NIK, tak znaczna liczba ofert przypadająca na jednego oceniającego oraz krótki termin przewidziany na ocenę wskazuje na powierzchowność przeprowadzenia ocen.

Brak uzasadnień w kartach ocen merytorycznych

Ponadto, karty oceny merytorycznej nie zawierały uzasadnienia dla liczby punktów przyznawanych przez poszczególnych oceniających. Brak uzasadnienia dla przyznawanej punktacji na etapie oceny merytorycznej oraz obniżania kwot dofinansowania, prowadził do braku przejrzystości pracy Komisji, uznaniowości przyznawanej liczby punktów oraz ograniczenia możliwości weryfikacji pracy członków Komisji przez przewodniczącego Komisji (dalej: przewodniczący). (str. 21–22, 26)

Ministerstwo odstąpiło od przekazywania uzasadnień odrzucenia ofert organizacji, które na podstawie art. 15 ust. 2i uodppw żądały przekazania takiego uzasadnienia. Wiązało się to z tym, że karty ocen merytorycznych zawierały liczbę przyznanych punktów w odniesieniu do każdego z sześciu kryteriów merytorycznych, natomiast nie zawierały żadnych uzasadnień dla przyznanej punktacji. Powodowało to, że proces przeprowadzenia ocen ofert nie był transparentny. W tym kontekście, zwrócić należy uwagę, że 10 spośród 28 członków Rady Rodziny, działającej przy Ministrze, było związanych z organizacjami pozarządowymi, które złożyły oferty i otrzymały dofinansowanie w ramach konkursu. W sumie organizacje te, w ramach konkursu na 2020 r. otrzymały dofinansowanie w łącznej wysokości 4,2 mln zł, co stanowiło aż 48,2% ogółu środków przeznaczonych na konkurs, a w kolejnym roku było to 2,2 mln zł, co stanowiło 25,9% środków. Dodatkowo, w I turze konkursu na 2020 r., dziewięciu oferentów otrzymało od Komisji 51 punktów (z 60), które uprawniały do otrzymania dotacji. Jednak tylko dwóch otrzymało dofinansowanie, a w pozostałych siedmiu przypadkach oferty zostały odrzucone z powodu zbyt małej liczby punktów. Powyższe świadczy o braku rzetelności prac członków Komisji oraz jest przesłanką wskazującą na uznaniowy charakter przyznawania dotacji. (str. 24, 27)

⁴ „Dotacje udzielone z budżetu państwa: wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (...) - podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności (...)”.

W ocenie NIK, dokonywanie oceny ofert przez Komisję w oparciu o kryteria merytoryczne, które miały charakter uznaniowy, przy jednoczesnym braku ustanowienia w Ministerstwie zasad unikania konfliktów interesów, mogły powodować powstawanie mechanizmów korupcyjnych.

6. Karty oceny merytorycznej nie uwzględniały wszystkich warunków określonych w art. 15 ust. 1 uodppw:

Brak transparentności
w ocenie merytorycznej

- a) proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale, których organizacja pozarządowa lub inne podmioty określone w art. 3 uodppw będą realizować zadanie publiczne (art. 15 ust. 1 pkt 3 uodppw),
- b) planowanego przez oferentów wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków (art. 15 ust. 1 pkt 5 uodppw),
- c) analizy i oceny realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku oferentów, którzy w latach poprzednich realizowali zlecone zadania publiczne, z uwzględnieniem rzetelności, terminowości oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków (art. 15 ust. 1 pkt 6 uodppw).
(str. 25)

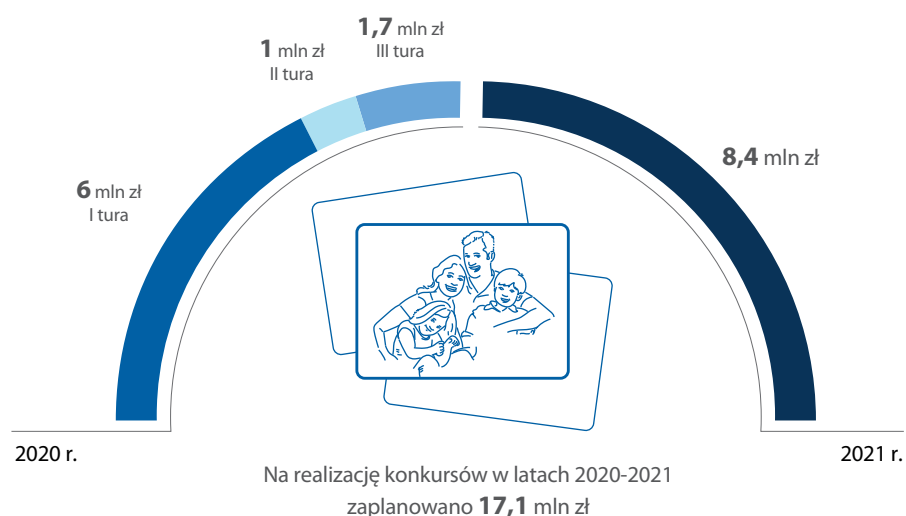
Ponadto, Regulaminy konkursu w odniesieniu do każdego z sześciu kryteriów merytorycznych nie wskazywały, co dokładnie podlega badaniu w ramach karty oceny merytorycznej.

7. Przyjęty wzór karty oceny merytorycznej nie uwzględniał możliwości dokonania oceny kosztów administracyjnych określanych przez podmioty występujące o dofinansowanie, co było niezgodne z wzorem oferty w sekcji V.A. w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert. Tak więc nie jest możliwe stwierdzenie, dlaczego w przypadku części podmiotów MRiPS wyrażało zgodę na koszty administracyjne w wysokości 10% dotacji, a w innych przypadkach w wysokości 25% – w sytuacji niewyszczególnienia tych kosztów w ofercie, mimo obowiązku wskazywania konkretnych pozycji w kosztorysie w ramach kosztów administracyjnych. Przyjęty sposób przeprowadzania oceny merytorycznej nie pozwalała na stwierdzenie, w jaki sposób Komisja dokonywała oceny projektów pod kątem kosztów administracyjnych. Działanie to prowadziło do nierównego traktowania poszczególnych oferentów na etapie wyboru organizacji do dofinansowania, a także sprzyjało powstawaniu nieprawidłowości w tym zakresie.
(str. 24)

Brak możliwości
oceny kosztów
administracyjnych

8. Dotacje przekazywane były na podstawie zawartych umów z organizacjami pozarządowymi. W latach 2020–2021 na dotacje dla organizacji pozarządowych wydatkowano 17,1 mln zł, z czego w 2020 r. w I turze 6 mln zł, w II turze 1 mln zł, w III turze 1,7 mln zł oraz 8,4 mln zł w 2021 r.

Infografika nr 1.
Finansowanie konkursów w latach 2020–2021.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

W ramach I edycji konkursu projekty realizowane były: od 15 września do 31 grudnia 2020 r. w ramach I tury (107 dni), od 2 listopada do 31 grudnia 2020 r. w II turze (59 dni) oraz od 27 listopada do 31 grudnia 2020 r. w III turze konkursu (34 dni). W ocenie NIK zbyt krótki okres realizacji projektów nie pozwalał na projektowanie działań trwałych i efektywnych oraz niekorzystnie wpływał na jakość i terminowość realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań. Na powyższe zwracali uwagę kierownicy kontrolowanych jednostek. (str. 18–20)

Brak wskaźników i mierników pozwalających ocenić stopień osiągnięcia założonych celów i efektów konkursu

9. Celem strategicznym konkursu było upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w jego ramach narzędzi służących skupieniu wspólnotowej aktywności na trosce o rodzinę, jako fundamencie ładu społecznego, w tym na aspekcie demograficznym, tj. zwiększeniu dzietności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń.

W ogłoszeniach oraz Regulaminach konkursów MRiPS nie określiło wskaźników i mierników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu i efektów konkursu na lata 2020 i 2021. W konsekwencji tego ocena realizacji celu i efektów wykonanych przez zleceniobiorców zadań dokonywana była w oparciu o przedstawione w ofertach założenia i sprawozdania końcowe. Przyjęta praktyka umożliwiała kreowanie w ofertach wskaźników rezultatów. W ocenie NIK ograniczona wiarygodność wskaźników efektywności zniekształca obraz rzeczywistości i może stać się przyczyną niewłaściwych ocen i nietrafnych decyzji zarządczych. Nierzetelne lub niejednorodne dane utrudniają bowiem zdiagnozowanie problemów, ustalenie ich przyczyn i skutków oraz podjęcie działań naprawczych.

Ministerstwo nie przeprowadziło także analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji konkursu na 2020 r. W konsekwencji czego nie było możliwe przeprowadzenie rzetelnej analizy skuteczności, efektywności i trwałości efektów konkursu na 2020 r., a tym samym dokonanie pomiaru stopnia osiągnięcia założonego celu.

W trakcie kontroli w Ministerstwie wskazywano, że ocena efektywności projektów odbywała się poprzez robocze kontakty ze zleceniobiorcami w trakcie realizacji powierzonych zadań, monitoringu social mediów organizacji oraz analizy przekazanych raportów wraz z weryfikacją prawidłowości wydatkowania środków w ramach sprawozdań końcowych. Zdaniem MRiPS promocja rodziny, tj. upowszechnianie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach konkursu narzędzi będzie miało wpływ na poprawę dietności w perspektywie długofalowej (10–20 lat). Zdaniem NIK, założenie efektywności wytworzonych w ramach konkursu narzędzi w perspektywie 10–20 lat przy nieuwzględnieniu innych czynników wpływających na demografię powoduje, że rzetelna ocena efektów dotowanych zadań nie będzie możliwa. Tym samym, przyjęty przez Ministra sposób zarządzania konkursem nie uwzględniał przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wymagających dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. (str. 28–31)

10. W ramach prowadzonej kontroli w MRiPS kontrolą objęto dokumentację 21 ofert, które otrzymały dofinansowanie. Stwierdzono m.in., że:

- MRiPS odstąpiło w dwóch przypadkach od wyegzekwowania kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (5,5 tys. zł) oraz pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości (35 tys. zł) od organizacji, które nie otrzymały zgody z MRiPS w sprawie przesunięć w kosztorysach projektów.
- MRiPS odstąpiło w jednym przypadku od złożenia korekty sprawozdania końcowego przez organizację pozarządową w zakresie nie ujęcia w sprawozdaniu końcowym innych środków finansowych, pomimo wskazania wkładu własnego finansowego w kwocie 3,8 tys. zł w realizację projektu po jego zakończeniu.
- Jedna z organizacji w ramach prowadzonych działań utworzyła multimedialną prorodzinną platformę internetową pn. „rodzinna.tv”, która po zakończeniu realizacji działań⁵, tj. 31 grudnia 2020 r. przestała funkcjonować.
- W 20 przypadkach Komisja dokonała zmniejszenia kwoty dotacji w stosunku do wnioskowanej (7813,4 tys. zł) łącznie o kwotę 5406 tys. zł, tj. o 69,2%. W jednym przypadku oferent otrzymał o 50 tys. zł mniejszą kwotę dotacji od wnioskowanej pomimo uzyskania maksymalnej liczby punktów w karcie oceny merytorycznej.

(str. 27, 31, 33, 39)

MRiPS nie zachowało 30-dniowego terminu zatwierdzania rozliczenia dotacji w przypadku 33 z 38 projektów na łączną kwotę 8150 tys. zł, co było naruszeniem art. 152 ust. 2 ufp. Przekroczenie ww. terminu wynosiło od czterech do 164 dni (średnio 25 dni) w przypadku złożenia sprawozdania w wersji papierowej i od dziewięciu do 183 dni (średnio 29 dni) w przypadku złożenia sprawozdania w wersji elektronicznej. (str. 39)

Nieprawidłowości
w realizacji konkursu
przez MRiPS

Przekroczenie
terminu zatwierdzania
sprawozdań końcowych

⁵ Termin realizacji działań to 15 września – 31 grudnia 2020 r.

Częściowa realizacja projektów

11. Kontrola prowadzona w 10 organizacjach pozarządowych wykazała, że zgodnie z przekazaną dokumentacją, w siedmiu z nich oferenci osiągnęli zakładane w złożonej ofercie efekty. Trzy organizacje częściowo zrealizowały projekty, tj.:

- Jedna z organizacji nie zrealizowała spotów promocyjnych na platformach internetowych Facebook, Instagram i Youtube.
- Jedna z organizacji zrealizowała projekt, którego efektem miał być film dokumentalny pokazujący jak ważna w życiu każdego człowieka w różnych fazach jego życia jest rodzina, a ostatecznym celem miała być jego publikacja dostępna jak najszerszej publiczności. Film obejrzało tylko 140 osób podczas premiery, która odbyła się w Kinie Muranów w Warszawie.
- Jedna z organizacji nie zrealizowała części działania, które polegało na przygotowaniu spotu radiowego dla rozgłośni lokalnych. Ponadto nie osiągnęła zakładanego celu polegającego na powstaniu bazy osób trwale zaangażowanych w działania lokalne w obszarze rodzin. Jednocześnie oferent sfinansował ze środków przyznanych dotacją stronę landing page pomimo, iż zadanie to nie było komponentem żadnego z działań objętych ofertą oraz umową o realizację zadania publicznego.

Część spośród oferentów objętych kontrolą wydatkowała środki z przekazanej dotacji na koszty niekwalifikowalne. Wydatki te dotyczy m.in. zakupu dwóch telefonów, których wartość wynosiła 7,5 tys. zł za sztukę; zakupu aparatu-lustrzanki z akcesoriami za kwotę 11,1 tys. zł; zakupu drona z akcesoriami za kwotę 7 tys. zł; naprawy i serwisu samochodu należącego do oferenta w kwocie 6,5 tys. zł. Jeden z oferentów w ramach kosztów administracyjnych zakupił m.in.: odkurzacz za kwotę 1,3 tys. zł; głośnik za kwotę 2,1 tys. zł; zestaw wyposażenia meblowego za kwotę 5 tys. zł; wykładzinę PCV za kwotę 2,4 tys. zł; wyposażenie biurowe na łączną kwotę 2,8 tys. zł. Jako uzasadnienie ww. kosztów wskazał, iż „zostały one użyte do rozliczenia projektu w związku z koniecznością zapewnienia godnych warunków dla współpracowników”. (str. 34–37)

Akceptowanie przez Ministerstwo kosztów niekwalifikowalnych

12. W ramach prowadzonej kontroli w 10 organizacjach pozarządowych, które otrzymały dofinansowanie w kwocie 5895 tys. zł wykazano, że MRiPS zaakceptowało koszty niekwalifikowalne w wysokości 547 tys. zł, w tym m.in.:

- Wydatkowanie przez jedną z organizacji 410,2 tys. zł na cel, którego nie udało się zrealizować, tj. działanie dotyczące szkolenia lokalnych liderów, a także wydatkowanie w sposób niegospodarny kosztów w wysokości 3,4 tys. zł na wyposażenie biura (zakupiono m.in. ekspres do kawy, mapę naścienną oraz chłodziarkę i meble).
- Niegospodarne wydatkowanie przez jedną z organizacji środków na zakup w łącznej kwocie 56,2 tys. zł, w ostatnich dniach trwania projektu: aparatu lustrzanki z akcesoriami, pojemnika na baterię do aparatu-lustrzanki, laptopa, drona z akcesoriami, odkurzacza, zestawu wyposażenia meblowego, wykładziny PCV, wyposażenia biurowego⁶; gimbała ręcznego, przedłużaczy, termowentylatora, klimatyzatora, foteli.

⁶ Krzesło biurowe, regały, wieszak, kosz na odpady.

- Sfinansowanie przez jedną z organizacji z dotacji, kosztu naprawy i serwisu samochodu organizacji pozarządowej w kwocie 6,5 tys. zł.

W ocenie NIK, powstawaniu nieprawidłowości w tym zakresie szczególnie sprzyjał brak obowiązku wyszczególnienia w ofercie kosztów administracyjnych. Inne stwierdzone w organizacjach nieprawidłowości dotyczyły braku aktualizacji polityki rachunkowości i braku polityki rachunkowości, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 i 2 uor, nieopisywania dowodów księgowych w sposób trwały na ich odwrocie stanowiące naruszenie Regulaminu konkursu (Część B, Rodz. II, pkt 2 lit. d) oraz niezaktualizowania danych dotyczących siedziby organizacji zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym. (str. 36–37)

13. MRiPS w przyjętych na 2021 r. planach wewnętrznych i zewnętrznych kontroli realizowanych przez Biuro Kontroli i Audytu MRiPS (dalej: BKA) nie zaplanowało kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach konkursu. Sprawowany nadzór ograniczył się do weryfikacji sprawozdań końcowych złożonych przez oferentów, do czego MRiPS było zobowiązane przepisami ufp i Regulaminem konkursu. Zdaniem NIK nieprzeprowadzanie kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach I edycji konkursu jako kontroli planowej w 2021 r. (bądź doraźnej w toku realizacji zadań, a przynajmniej po weryfikacji sprawozdań końcowych) jest przesłanką świadcząca o tym, że Minister nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją konkursu i prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów oraz powoduje, że MRiPS dysponuje ograniczoną wiedzą o występujących nieprawidłowościach, a co za tym idzie nie może im skutecznie zapobiegać. (str. 39–40)

Brak nadzoru oraz kontroli realizacji konkursu przez Ministra

4. WNIOSKI

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę działań i decyzji porządkujących dotychczasowy tryb wyboru i finansowania projektów w ramach konkursu, a także podjęcia działań i decyzji zapewniających efektywne wykorzystanie środków. Dotyczy to:

1. Ustalenia zasad finansowania projektów warunkujących rzeczywiste zaangażowanie wnioskodawców w realizację działań, na które otrzymały dotację, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
2. Powoływania Komisji konkursowych w składzie i z uprawnieniami gwarantującymi rzetelną realizację stawianych przed nimi zadań oraz przeciwdziałania potencjalnym konfliktom interesów.
3. Przeprowadzenia oceny ofert z uwzględnieniem wymagań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, a także sporządzania pisemnych uzasadnień przez członków Komisji dla poszczególnych kryteriów merytorycznych określonych w Regulaminie konkursu.
4. Przeprowadzenia analiz skuteczności i trwałości efektów dotychczas zakończonych edycji konkursu.
5. Określenia mierników i wskaźników rezultatów celu głównego i celów szczegółowych w kolejnych edycjach konkursu.
6. Dostosowania okresu realizacji projektów przez organizacje pozarządowe w celu uzyskania najlepszych efektów z wykonywanych zadań.
7. Przeprowadzenia kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych i realizacji działań w ramach konkursu.
8. Ustalenia i wyegzekwowania od oferentów kwoty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Organizacje pozarządowe

W przypadku projektów dofinansowanych ze środków publicznych, niezbędne jest podjęcie działań ukierunkowanych na:

1. Realizację projektów zgodnie z postanowieniami umów i regulaminów dotyczących wydatkowania środków publicznych oraz szczegółowe określanie planowanych kosztów w składanych ofertach.
2. Realizację przedsięwzięć projektowych w oparciu o postanowienia regulaminów dotyczących wydatkowania środków publicznych w zakresie kwalifikowania kategorii kosztów w sprawozdaniach z wykonania wydatków.
3. Dokładne dokumentowanie czynności potwierdzających wydatkowanie środków.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Programowanie działań konkursu „Po pierwsze rodzina!”

MRiPS przeprowadziło analizę dwóch dokumentów uzasadniających przeprowadzenie konkursu, tj. raportu Rządowej Rady Ludnościowej „Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2018–2019” oraz dokumentu opracowanego przez MRiPS pt. „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020”, w którym wskazano wpływ kultury na postawy społeczne. Ww. dokumenty były podstawą ustanowienia celu konkursu oraz kierunków pomocy w zakresie demografii.

Minister wraz z Pełnomocnikiem w okresie objętym kontrolą ogłosili dwie edycje konkursów: pierwszą w 2020 r.: I tura 16 czerwca, II tura 27 sierpnia, III tura 13 października oraz drugą edycję w 2021 r. – 7 kwietnia. Obsługę merytoryczną konkursu zapewniało Biuro Pełnomocnika Rządu (dalej: Biuro). Konkurs adresowany był do organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 uodppw oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, określonych w art. 3 ust. 3 uodppw. Zgodnie z art. 13 ust. 2 uodppw, ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały informacje dotyczące rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasad przyznawania dotacji, terminów i warunków realizacji zadania, terminów składania ofert. Ogłoszenia o konkursach, a także ich wyniki zostały opublikowane na stronie internetowej MRiPS, Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa oraz w jego siedzibie w sposób przewidziany w art. 13 ust. 3 uodppw.

Cel główny określono jako skupienie wspólnotowej aktywności na trosce o rodzinę jako fundamentie ładu społecznego, także w aspekcie demograficznym (zwiększenia dzietności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń) oraz upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w jego ramach narzędzi, służących temu priorytetowi w szeroko rozumianym otoczeniu kształtującym dobrostan rodzin.

Za priorytetowe uznano działania informacyjno-edukacyjne i szkoleniowe skierowane do wybranych podmiotów instytucjonalnych, środowisk lokalnych (funkcjonujących w otoczeniu rodzin) oraz szeroko pojętej opinii publicznej.

W ramach konkursu „Po pierwsze Rodzina!” dofinansowane były projekty, które:

- a) za dobro społeczne uznają trwałe małżeństwo kobiety i mężczyzny, i są nakierowane na jego rozwój,
- b) mają na celu wspieranie małżeństw jako najlepszego środowiska opiekuńczo-wychowawczego dla dzieci i przygotowania par do radzenia sobie z trudnościami i konfliktami w życiu rodzinnym,
- c) są nakierowane na wspomaganie młodych w zakładaniu rodziny oraz nieodkładaniu decyzji o macierzyństwie i ojcostwie, przygotowując ich zarazem do nowych ról życiowych i społecznych,
- d) koncentrują się na tworzeniu otoczenia szczególnie przyjaznego rodzinom z dwójką i większą liczbą dzieci.

Konkurs na 2020 r. nie został ujęty w wieloletnim programie współpracy z organizacjami pozarządowymi (dalej: program wieloletni), o którym

mowa w art. 5a ust. 5 uodppw, obowiązującym podczas ogłaszania konkursu⁷. W kolejnym programie wieloletnim⁸ na lata 2021–2023 konkurs został uwzględniony na rok 2021.

Regulaminy konkursów na lata 2020 i 2021 zawierały regulację, zgodnie z którą w przypadku braku realizacji zakładanych rezultatów i działań w zaplanowanym w ofercie zakresie bądź wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, MRiPS może uznać całość lub część dotacji za pobraną w nadmiernej wysokości i jako taką podlegającą zwrotowi. Ww. postanowienie wskazuje na fakultatywny charakter uznania przez MRiPS całości lub części dotacji za pobraną w nadmiernej wysokości i jako taką podlegającą zwrotowi w dwóch przypadkach w tym wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem przez oferenta co stoi w sprzeczności z art. 169 ust. 1 pkt 1 ufp. Dodatkowo należy również wskazać na rozbieżność pomiędzy postanowieniami Regulaminu, wskazującymi na możliwość uznania całości lub części dotacji za pobraną w nadmiernej wysokości, a § 9 ust. 6 wzoru oferty stanowiącej załącznik do Regulaminów, który powtarza regulację zawartą w art. 169 ust. 1 ufp. Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelnym przygotowaniu Regulaminu konkursu w powyżej opisanym zakresie.

5.2. Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!”

Ministerstwo nieprawidłowo zarządzało konkursem w zakresie wyboru projektów realizujących założone cele, przestrzegania procedur, a realizacja konkursu w niskim stopniu przyniosła zakładane efekty, których jakości i trwałości nie można zweryfikować. MRiPS nie określiło wskaźników i mierników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu konkursu na lata 2020 i 2021, a stosowany przez Ministerstwo sposób rozstrzygnięcia konkursu, nie zapewniał optymalnego wyboru projektów z powodu braku jednoznacznych i czytelnych kryteriów oceny ich wyboru.

5.2.1. Finansowanie konkursu

Na realizację konkursów w latach 2020–2021 zaplanowano 17,1 mln zł, z czego 8,7 mln zł w 2020 r. oraz 8,4 mln zł w 2021 r.

Środki na realizację konkursu na rok 2020 zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁹ w wysokości 10 mln zł¹⁰.

⁷ Program współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodppw na lata 2018–2020, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 29 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2018–2020 (Dz. Urz. MRPiSP. poz. 30), który wygasł z dniem 31 grudnia 2020 r.

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 35 Ministra z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021–2023 (Dz. Urz. MRPiSP. poz. 38).

⁹ Dz. U. poz. 571, ze zm.

¹⁰ Środki te zostały ujęte w Części 63 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, Rozdz. 75095 – Pozostała działalność, grupa „Dotacje i subwencje”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z tych środków sfinansowano wynagrodzenia pracowników Biura oraz dotacje przekazywane w ramach konkursu.

Zainteresowanie konkursem było bardzo duże. I tak, w 2020 r.:

- W I turze konkursu 216 organizacji wnioskowało o 66,4 mln zł. Dotację w kwocie 6 mln zł otrzymało 21 oferentów (9,7%), wydatkowano 5,9 mln zł (98,2%). Średnia wartość otrzymanego dofinansowania wyniosła 285,7 tys. zł.
- W II turze konkursu 86 organizacji wnioskowało o 12,2 mln zł. Dofinansowanie otrzymało 11 oferentów (12,8%) na kwotę 1 mln zł, wydatkowano 973,9 tys. zł (97,4%). Średnia wartość przekazanej dotacji wyniosła 91 tys. zł.
- W III turze konkursu 65 organizacji wnioskowało o 11,3 mln zł. Dotację w kwocie 1,7 mln zł otrzymało sześciu oferentów (9,2%), którzy wydatkowali 1,6 mln zł (99,4%). Średnia wartość otrzymanego dofinansowania wyniosła 283,3 tys. zł.

Duże zainteresowanie konkursami

W 2021 r. w konkursie wzięło udział 331 organizacji, które wnioskowały o 88,5 mln zł. Dofinansowanie otrzymały 33 organizacje na kwotę 8,4 mln zł. Wartość wnioskowanych dotacji, o które ubiegały się organizacje wynosiła od 50 tys. zł do 1,5 mln zł (I tura), od 50 tys. zł do 250 tys. zł (II tura) oraz od 50 tys. zł do 1,5 mln zł (III tura) (Infografika nr 2).

Zwrócić należy uwagę, że w MRiPS funkcjonowała Rada Rodziny, która została powołana przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej 5 grudnia 2019 r.¹¹. Zgodnie z § 1 zarządzenia w sprawie Rady Rodziny, stanowi ona organ opiniodawczo-doradczy Ministra. Rada Rodziny nie wykonywała żadnych czynności w związku z przygotowaniem i realizacją konkursu, w tym opiniodawczych oraz doradczych. W skład Rady Rodziny wchodził m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych. 10 spośród 28 członków Rady Rodziny było związanych z organizacjami pozarządowymi, które złożyły oferty i otrzymały dofinansowanie w ramach konkursu¹². Były to: Stowarzyszenie Związków Dużych Rodzin Trzy Plus¹³, Fundacja Mamy i Taty¹⁴, Fundacja Instytut Wiedzy o Rodzinie i Społeczeństwie¹⁵, Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia¹⁶ i Stowarzyszenie Akademia Familijna¹⁷. Ww. organizacje pozarządowe w ramach konkursu na 2020 r. otrzymały dofinansowanie w łącznej wysokości 4,2 mln zł z 8,7 mln zł (48,2%) przeznaczonych przez MRiPS na konkurs w 2020 r. W 2021 r. ww. pięć organizacji pozarządowych w ramach konkursu otrzymało 2,2 mln zł z 8,4 mln zł (25,9%) zaplanowanych na realizację konkursu.

Rada Rodziny nie brała udziału w pracach nad konkursem

¹¹ Zarządzenie nr 37 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Rady Rodziny (Dz. Urz. MRPiPSp. poz. 43), dalej: zarządzenie ws. Rady Rodziny.

¹² W tym czterech prezesów i wiceprezesów zarządów organizacji pozarządowych, dwóch członków zarządów (w tym jeden w latach 2010–2019), jeden reprezentant walnego zebrania członków organizacji i trzech ekspertów.

¹³ Stowarzyszenie otrzymało 1,6 mln zł w 2020 r. i 520,4 tys. zł w 2021 r.

¹⁴ Fundacja otrzymała 531,2 tys. zł w 2020 r. i 405 tys. zł w 2021 r.

¹⁵ Fundacja otrzymała 818,8 tys. zł w 2020 r. i 545,1 tys. zł w 2021 r.

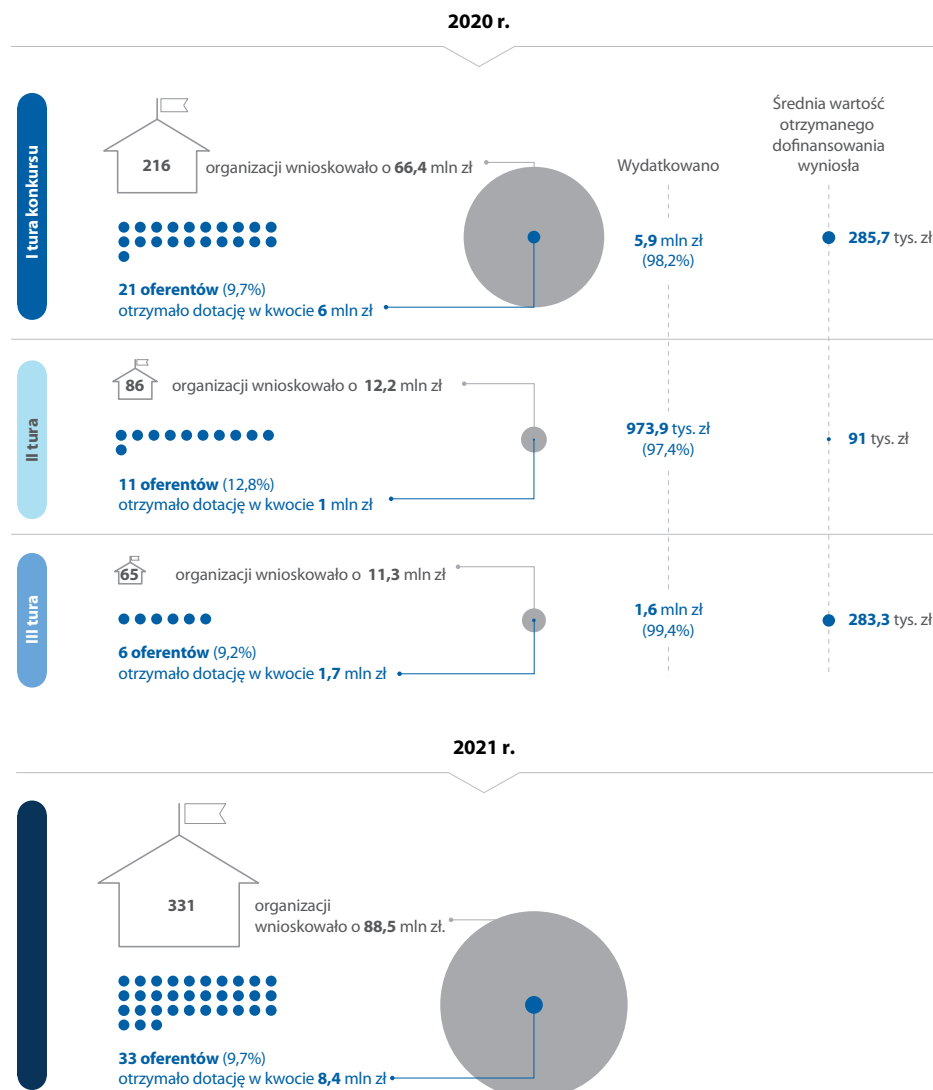
¹⁶ Fundacja otrzymała 1 mln zł w 2020 r. i 560 tys. zł w 2021 r.

¹⁷ Stowarzyszenie otrzymało 220 tys. zł w 2020 r. i 145 tys. zł w 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2.

Liczba ofert złożonych oraz dofinansowanych z podziałem na konkursy w latach 202–2021.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

W konkursie „Po pierwsze Rodzina!” dofinansowane zostały projekty realizowane w terminie od 15 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. (I–III tura), a okres realizacji projektu był tożsamy z okresem ponoszenia kwalifikowanych wydatków związanych z realizacją projektu.

Przykłady:

Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia otrzymała 1 mln zł dofinansowania na czas trwania projektu, tj. od 15 września do 31 grudnia 2020 r. (107 dni).

Związek Dużych Rodzin Trzy Plus otrzymał 1,25 mln zł dotacji, termin realizacji działań – od 27 listopada do 31 grudnia 2020 r. (34 dni).

5.2.2. Konkurs ofert

1. Minister udzielał dotacji ze środków konkursu w ramach otwartych konkursów ofert. W ramach I edycji konkursu projekty realizowane były: od 15 września do 31 grudnia 2020 r. w ramach I tury (107 dni), od 2 listopada do 31 grudnia 2020 r. w II turze (59 dni) oraz od 27 listopada do 31 grudnia 2020 r. w III turze konkursu (34 dni). Zdaniem NIK zbyt krótki okres realizacji projektów nie pozwalał na projektowanie działań trwałych i efektywnych oraz niekorzystnie wpływał na jakość i terminowość realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań.

Przykłady:

Związek Dużych Rodzin Trzy Plus – Prezes Związku wskazał trudności lub ograniczenia wynikające ze sposobu realizacji konkursu, które miały negatywny wpływ, na jakość realizacji dotowanego zadania. Głównym problem, który znacząco mógłby pozytywnie wpłynąć, na jakość oferty to termin realizacji zadania i ogłoszenia konkursu. Pozytywny wpływ, na jakość oferty, mógłby przynieść konkurs, w ramach, którego można byłoby realizować działania w trybie, co najmniej dwuletnim, co zdaniem Prezesa, pozwoliłoby na większą systematyczność w planowaniu działań, umożliwiło zatrudnienie wykwalifikowanych osób do realizacji zadania, a także pozwoliłoby lepiej osiągać długoterminowe rezultaty.

Fundacja Róża Wiatrów – Fundacja miała znacznie ograniczony czas na realizację projektu. Umowa z MRiPS została zawarta 16 września 2020 r. Fundacja założyła przeprowadzenie konferencji w listopadzie z uwagi na to, że grudzień jest miesiącem przedświątecznym i konferencja nie miałaby takiego zainteresowania jak w miesiącach wcześniejszych. Od momentu wpływu środków finansowych z dotacji do ustalenia prelegentów i współpracowników Fundacja miała niecałe dwa miesiące.

2. Dla każdej edycji Minister działając na podstawie art. 15 ust. 2a uodppw, powołał cztery Komisje w trybie otwartego konkursu¹⁸, odpowiednio: trzy w 2020 r. oraz jedną w 2021 r.¹⁹. Komisje zostały powołane zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami w sprawie powołania Komisji w celu opiniowania ofert złożonych w ramach konkursów realizowanych w latach 2020–2021.

Komisje konkursowe

Przed dokonywaniem oceny formalnej oraz merytorycznej wszyscy powołani członkowie Komisji uczestniczyli w szkoleniach przeprowadzanych przez przewodniczącego Komisji w 2020 r. oraz w 2021 r. i wiceprzewodniczącą Komisji, które odbywały się podczas pierwszego posiedzenia każdej z Komisji²⁰. Szkolenia zostały przeprowadzone w oparciu o dokumentację dotyczącą Regulaminów konkursu oraz Regulaminów Komisji. Dodatkowo w szkoleniach z obsługi modułu ocen w systemie Witkac.pl uczestniczyły:

¹⁸ Komisje konkursowe zostały powołane czterema zarządzeniami Ministra: nr 15 z dnia 29 czerwca 2020 r. (I tura), nr 26 z dnia 1 października 2020 r. (II tura), nr 31 z dnia 4 listopada 2020 r. (III tura) i nr 17 z dnia 4 maja 2021 r.

¹⁹ W 2021 r. Komisja miała składać się z: przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, Sekretarza, trzech przedstawicieli reprezentujących Biuro oraz z dwóch przedstawicieli reprezentujących organizacje pozarządowe.

²⁰ Szkolenia odbyły się: 30 czerwca 2020 r. (nieobecni członkowie Komisji zostali przeszkoleni 1–3 lipca 2020 r.), 2 października 2020 r. (II tura), 9 listopada 2020 r. (III tura), 14 maja 2021 r. (II edycja konkursu).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wiceprzewodnicząca oraz sekretarz Komisji²¹. Szkolenia w tym zakresie przeprowadzili eksperci firmy Witkac sp. z o.o.²².

Członkowie Komisji przed przystąpieniem do oceny złożonych ofert w ramach konkursów składali oświadczenie, które zobowiązywało do zachowania bezstronności przy opiniowaniu ofert, a w przypadku zaistnienia konfliktu interesów do niezwłocznego powiadomienia o tym przewodniczącego i wyłączenia się z prac Komisji.

Jeden z członków Komisji, tj. zastępca dyrektora Biura pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej (dalej: zastępca dyrektora) nie wyłączył się z prac Komisji, pomimo że był zatrudniony w Fundacji Republikańskiej (dalej: Fundacja) do połowy lutego 2021 r. Funkcję zastępcy dyrektora pełnił od połowy lutego 2021 r. W edycji konkursu na rok 2021, Fundacja złożyła 24 września 2021 r. ofertę na kwotę 170 tys. zł. Stosownie z ogłoszonymi wynikami konkursu, Fundacja otrzymała 60 punktów, tj. maksymalną liczbę punktów i dofinansowanie w wysokości 100% wnioskowanej dotacji. Zgodnie z oświadczeniem z 14 maja 2021 r. zastępca dyrektora będąc jednocześnie przewodniczącym Komisji zobowiązał się do zachowania bezstronności przy opiniowaniu ofert złożonych w ramach II konkursu, a w przypadku zaistnienia konfliktu interesów do niezwłocznego powiadomienia o tym przewodniczącego Komisji i wyłączenia się z prac Komisji stosownie do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³. Zastępca dyrektora nie tylko nie wyłączył się z prac Komisji podczas pełnienia funkcji przewodniczącego, ale zatwierdził wspólne karty przeprowadzonej przez członków Komisji oceny formalnej i merytorycznej Fundacji. W ocenie NIK niewyłączenie się z prac Komisji oraz niepowiadomienie przełożonego o możliwym konflikcie interesów było działaniem nierzetelnym. Zgodnie ze złożonym oświadczeniem zastępca dyrektora zobowiązał się do zachowania bezstronności przy opiniowaniu ofert złożonych w ramach II edycji konkursu na rok 2021, a w przypadku zaistnienia konfliktu interesów do wyłączenia się z prac Komisji.

Kryteria formalne

3. W ramach konkursu – edycja 2020 obowiązywały trzy kryteria formalne:

- Wypełnienie i złożenie oferty w wersji elektronicznej poprzez wypełnienie formularza w systemie www.witkac.pl w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze ofert (określonym co do godziny).
- Złożenie oferty przez uprawniony podmiot – organizację pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 oraz art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 uodppw, która ma doświadczenie w realizacji minimum jednego projektu informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny.
- Kompletne sporządzenie oferty oraz dołączenie wszystkich niezbędnych załączników oraz oświadczeń (Regulamin konkursu, Część A, Rozdz. IV, pkt 3 i 4).

²¹ Wiceprzewodnicząca Komisji oraz Sekretarz Komisji w I, II, III turze konkursu w 2020 r. oraz konkursu w 2021 r.

²² Szkolenia odbyły się 26 czerwca 2020 r. oraz 13 kwietnia 2021 r.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach konkursu – edycja 2021 obowiązywały dwa kryteria formalne:

- Wypełnienie i złożenie oferty w wersji elektronicznej poprzez wypełnienie formularza w systemie www.witkac.pl w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze ofert (określonym co do godziny).
- Złożenie oferty przez uprawniony podmiot – organizację pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 oraz podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 uodppw, która ma doświadczenie w realizacji minimum jednego projektu informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny.

W latach 2020–2021 ze względów formalnych odrzucono łącznie 65 ofert z 698, tj. 9,3% wszystkich złożonych ofert.

W ramach I tury konkursu na rok 2020 negatywną ocenę formalną otrzymało 13 ofert z 216, w tym 12 w zakresie kryterium dotyczącego kompletności złożonej oferty, jedna w zakresie kryterium doświadczenia w realizacji projektu o tematyce rodzinnej oraz kompletności złożonej oferty. W ramach II tury konkursu na rok 2020 negatywną ocenę formalną otrzymało osiem ofert z 86, w tym cztery w zakresie kryterium dotyczącego doświadczenia w realizacji projektu o tematyce rodzinnej oraz kompletności złożonej oferty, trzy w zakresie kryterium doświadczenia w realizacji projektu o tematyce rodzinnej i jedna w zakresie kryterium kompletności złożonej oferty. W ramach III tury konkursu na rok 2020 negatywną ocenę formalną otrzymało 10 ofert z 65, w tym jedna w zakresie kryterium dotyczącego doświadczenia w realizacji projektu o tematyce rodzinnej oraz kompletności złożonej oferty, cztery w zakresie kryterium doświadczenia w realizacji projektu o tematyce rodzinnej i pięć w zakresie kryterium dotyczącego kompletności złożonej oferty.

W konkursie na rok 2021 negatywną ocenę formalną otrzymały 34 oferty z 331 złożonych – wszystkie w zakresie kryterium dotyczącym doświadczenia w realizacji projektu o tematyce rodzinnej.

Kontrola przeprowadzona na próbie sześciu ofert, które zostały odrzucone ze względów formalnych dotyczyła weryfikacji złożonych ofert z kartami ocen formalnych, które zawierały uzasadnienie odrzucenia oferty przez członków Komisji. Oferty odrzucone formalnie zostały ocenione zgodnie z Regulaminami konkursów.

Przykłady:

Fundacja im. Zbyszka Cyganiewicza – oferta została odrzucona ze względów formalnych, ponieważ oferent nie posiadał doświadczenia w realizacji minimum jednego projektu informacyjno-edukacyjnego na rzecz rodziny.

Fundacja „MOJE PODL@SIE. NOWOCZESNE, KREATYWNE, TWÓRCZE” – oferta została odrzucona ze względów formalnych, ponieważ organizacja nie dołączyła wszystkich niezbędnych załączników oraz oświadczeń, tj. sprawozdania finansowego.

4. Konkursy realizowane (I–III tura) w 2020 r. zostały przeprowadzone z wykorzystaniem wzorów ofert, które nie zawierały następujących elementów określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów ofert, wydanego na podstawie art. 19 uodppw, tj.: pouczenia, co do sposobu wypełnienia oferty, obowiązku wskazania grupy docelowej danego działania w harmo-

Wzory ofert nie zawierały wszystkich elementów określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów ofert

nogramie; obowiązku wskazania przez oferenta dodatkowych informacji dotyczących rezultatów realizacji zadania publicznego, w tym nazwy rezultatu, planowanego poziomu osiągnięcia rezultatów oraz sposobu monitorowania rezultatów; obowiązku zawarcia przez oferenta informacji o wcześniejszej jego działalności, w szczególności w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne; obowiązku złożenia przez oferenta deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego; wskazania poszczególnych kosztów administracyjnych w kosztorysie oferty.

5. Oferty zawierały informacje o szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego proponowanego do realizacji; terminie i miejscu realizacji tego zadania; kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania; informacji o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie; informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł.

MRiPS nie przekazywało uzasadnień odrzucenia ofert

6. MRiPS nie przekazywało uzasadnień odrzucenia ofert organizacji, które na podstawie art. 15 ust. 2i uodppw w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, żądały przekazania uzasadnienia odrzucenia oferty. Wiązało się to z tym, że karty ocen merytorycznych zawierały liczbę przyznanych punktów w odniesieniu do każdego z sześciu kryteriów merytorycznych, natomiast nie zawierały żadnych uzasadnień dla przyznanej punktacji, wraz z informacją, że przyznana liczba punktów była zbyt mała, by dana organizacja pozarządowa mogła otrzymać dofinansowanie lub też wskazywano na zajęcie miejsca w rankingu, które nie uprawniało do otrzymania dofinansowania.

W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym. W konsekwencji organizacje pozarządowe nie uzyskiwały dokładnego uzasadnienia dla odrzucenia ich oferty, co doprowadziło do braku przejrzystości pracy Komisji, uznaniowości przyznawanej liczby punktów, ograniczenia możliwości weryfikacji pracy członków Komisji przez przewodniczącego, a także spowodowało, że proces przeprowadzenia ocen ofert nie był transparentny.

Przyjęty wzór karty oceny merytorycznej nie uwzględniał możliwości dokonania oceny kosztów administracyjnych określanych przez podmioty występujące o dofinansowanie i akceptowanych przez MRiPS, co było niezgodne z wzorem oferty w sekcji V.A. w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert. Zgodnie z Regulaminami konkursów na 2020 i 2021 r., koszty administracyjne mogły stanowić maksymalnie 25% dotacji. Przyjęty sposób przeprowadzania oceny merytorycznej nie pozwalał jednak na stwierdzenie, w jaki sposób Komisje dokonywały oceny projektów pod kątem kosztów administracyjnych. Nie jest również możliwe stwierdzenie, dlaczego w przypadku części podmiotów MRiPS wyrażało zgodę na koszty administracyjne w wysokości 10% dotacji, a w innych przypadkach w wysokości 25% dotacji. Powyższe mogło w konsekwencji prowadzić do nierównego traktowania poszczególnych oferentów na etapie wyboru organizacji do dofinansowania.

Przykłady:

Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia – wartość wnioskowanej dotacji wyniosła 1 mln zł, z czego koszty administracyjne wskazane w ofercie wyniosły 250 tys. zł, tj. 25% wnioskowanej kwoty dotacji.

Fundacja Klub Ronina – wartość wnioskowanej dotacji wyniosła 445 tys. zł, z czego koszty administracyjne wskazane w ofercie wyniosły 45 tys. zł, tj. 10,1% wnioskowanej kwoty dotacji.

Fundacja Puk Puk – wartość wnioskowanej dotacji wyniosła 798 tys. zł, z czego koszty administracyjne wskazane w ofercie wyniosły 54 tys. zł, tj. 6,8% wnioskowanej kwoty dotacji.

Fundacja „Drzwi Otwarte” – wartość wnioskowanej dotacji wyniosła 80 tys. zł, z czego koszty administracyjne wskazane w ofercie wyniosły 2,7 tys. zł, tj. 3,4% wnioskowanej kwoty dotacji.

7. Ocena merytoryczna ofert dokonywana przez Ministerstwo w konkursie na 2020 r. nie uwzględniała wszystkich warunków określonych w art. 15 ust. 1 uodppw:

- a) proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub inne podmioty określone w art. 3 uodppw będą realizować zadanie publiczne (art. 15 ust. 1 pkt 3 uodppw),
- b) planowanego przez oferentów wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków (art. 15 ust. 1 pkt 5 uodppw),
- c) analizy i oceny realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku oferentów, którzy w latach poprzednich realizowali zlecone zadania publiczne, z uwzględnieniem rzetelności, terminowości oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków (art. 15 ust. 1 pkt 6 uodppw).

Regulaminy konkursu w odniesieniu do kryteriów nie wskazywały, co dokładnie podlega badaniu w ramach każdego z sześciu²⁴ określonych kryteriów merytorycznych w ramach karty oceny merytorycznej. NIK zwraca również uwagę na fakt, że członkowie Komisji przed rozpoczęciem dokonania oceny ofert także nie posiadali takiej wiedzy, ponieważ szkolenie członków Komisji poprzedzające rozpoczęcie oceny ofert polegało jedynie na odczytaniu Regulaminów konkursu. W konsekwencji przyznawana liczba punktów w ramach poszczególnych kryteriów miała charakter uznaniowy.

8. Każda z ofert, która zastała oceniona pozytywnie formalnie, oceniana była pod względem merytorycznym przez dwóch członków Komisji, wyznaczonych przez przewodniczącego, którymi byli pracownicy Biura oraz dwóch przedstawicieli reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 uodppw (Infografika nr 3).

Ocena merytoryczna

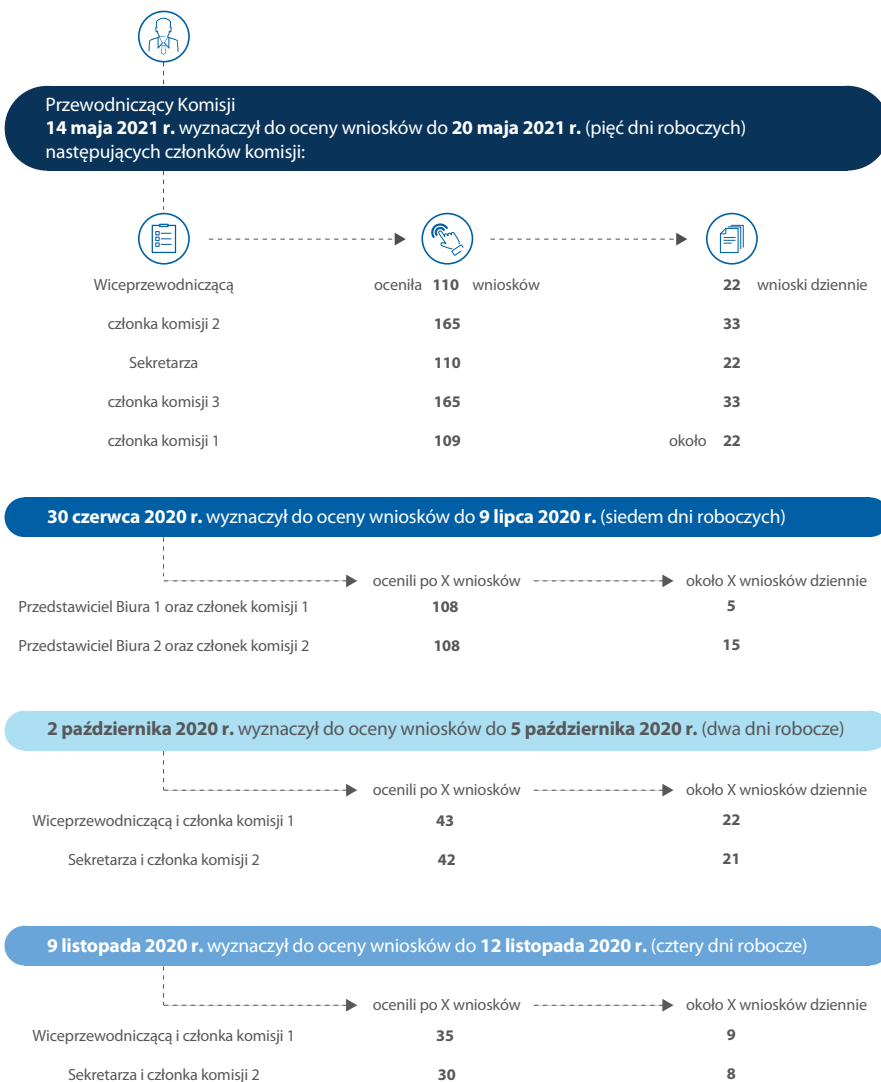
²⁴ Kryteria merytoryczne: 1) Spójność zgłoszonego projektu z obszarem działań, o których mowa w Części A, Rozdz. I, pkt 3; 2) Pomysł, kreatywność oraz wartość informacyjno-edukacyjna zgłoszonego projektu; 3) Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu; 4) Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji; 5) Ocena planu komunikacji oraz dopasowanie narzędzi komunikacji do grupy docelowej i tematyki projektu; 6) Ocena zrealizowanego wcześniej projektu na podstawie opisu zamieszczonego w ofercie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3.

Liczba ofert ocenionych przez członków Komisji.

Z protokołów posiedzeń Komisji wynikało, że:



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

Członkowie Komisji przeprowadzili ocenę merytoryczną w ramach czterech Komisji: od 109 do 165 wniosków w ciągu pięciu dni, tj. od 22 do 33 wniosków dziennie; 108 wniosków w siedem dni – od 5 do 15 wniosków dziennie; od 42 do 43 wniosków w ciągu dwóch dni, tj. 21–22 wnioski dziennie oraz od 30 do 35 wniosków w ciągu czterech dni – 8–9 wniosków dziennie. Zdaniem NIK zbyt duża ilość ofert przypadająca na jednego oceniającego oraz krótki termin przewidziany na ocenę merytoryczną świadczy o powierzchowności przeprowadzenia analiz złożonych dokumentów w ramach konkursów przez członków Komisji, a to z kolei mogło mieć wpływ, na jakość przeprowadzonej oceny. Należy zaznaczyć, że w jednym z konkursów realizowanych przez MRiPS, tj. otwartym konkursie ofert w ramach Programu Wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025 – Edycja 2021, skierowanym również do organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uodppw, ocena merytoryczna każdej oferty, która została oceniona pozytywnie pod

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

względem formalnym, była przeprowadzana przez dwóch niezależnych ekspertów w okresie od 14 kwietnia 2021 r. do 5 maja 2021 r. (16 dni roboczych). Każdy z ekspertów ocenił średnio w tym czasie 30,9 ofert, tj. ok. dwóch ofert dziennie.

Komisje na rok 2020 i 2021 decydowały o przyznawaniu kwot dotacji niższych od wynikających z ofert złożonych przez organizacje pozarządowe, jednak nie sporządzały uzasadnień dla podejmowanych w tym zakresie decyzji.

Kontrola przeprowadzona na próbie 21 ofert, które otrzymały dofinansowanie w 2020 r. wykazała, że w 20 przypadkach Komisja dokonała zmniejszenia kwoty dotacji w stosunku do wnioskowanej, pomimo, że oferty te otrzymały maksymalną liczbę punktów w karcie oceny merytorycznej w pkt. 6, tj. „Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji”.

Przykład:

Związek Dużych Rodzin Trzy Plus – organizacja otrzymała o 50 tys. zł mniejszą kwotę dotacji od wnioskowanej, pomimo, że uzyskała maksymalną liczbę punktów w karcie oceny merytorycznej, tj. 60 pkt.

Brak uzasadnień nie pozwalał na dokonanie oceny, na jakiej podstawie Komisja decydowała o obniżeniu dofinansowania i w jaki sposób określała wysokość obniżenia kwoty dofinansowania. Stanowiło to działanie nierzetelne i wpływało na obniżenie transparentności działań Komisji. Ponadto w ocenie NIK dokonywanie oceny ofert przez Komisję w oparciu o kryteria merytoryczne, które miały charakter uznaniowy, przy jednoczesnym braku ustanowienia w Ministerstwie zasad unikania konfliktów interesów, mogły powodować powstawanie mechanizmów korupcyjnych.

W przypadku obniżenia kwoty wnioskowanej dotacji, zmianie zakresu rzeczowego projektu nie towarzyszyło dostosowanie wskaźników do nowych warunków. Zdaniem NIK, niewskazanie przez Ministra oczekiwanej liczby rezultatów oraz sposób ich monitorowania, w praktyce uniemożliwiało ustalenie stopnia realizacji założonego celu głównego.

Każdy członek Komisji w ramach prowadzonej oceny merytorycznej przyznawał każdej ofercie punktację od 1 do 60 pkt. W konkursie na 2020 r. dofinansowanie otrzymały oferty, które zdobyły minimum 51 pkt w I turze, 56,5 pkt w II oraz 56 pkt w III turze. W II edycji konkursu w 2021 r. minimalna liczba punktów potrzebna do otrzymania dofinansowania wyniosła 51,5 pkt.

W I turze konkursu na 2020 r., dziewięciu oferentów otrzymało od Komisji 51 punktów, które uprawniały do otrzymania dotacji. Należy jednak zaznaczyć, że tylko dwóch otrzymało dofinansowanie²⁵, a w pozostałych siedmiu przypadkach oferty zostały odrzucone z powodu zbyt małej liczby punktów. Spośród siedmiu odrzuconych ofert, cztery zawierały wnioskowane kwoty dotacji niższe od tych, które zostały wybrane do dofinansowania przez Komisję. Powyższe działanie świadczy o braku rzetelności prac członków Komisji oraz jest kolejną przesłanką wskazującą na uznaniowy charakter przeprowadzonej oceny merytorycznej.

²⁵ Stowarzyszenie Dla Dobra Publicznego i Fundacja Drzwi Otwarte.

9. W zakresie sprawdzania terminowości zawierania umów i przekazywania środków na realizację zadania publicznego po ogłoszeniu wyników objętych badaniem konkursów kontrolą objęto 21 ofert²⁶ przyjętych w konkursie za 2020 r. Stwierdzono, że od ogłoszenia wyników konkursów do zawarcia umowy upłynęło: w I turze od 39 do 48 dni, w II turze od 27 do 29 dni, a w III turze od 13 do 28 dni. We wszystkich skontrolowanych przypadkach przekazanie środków zleceniobiorcom następowało w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy stosownie do § 3 ust. 1 umów o realizację zadania publicznego.

10. MRiPS podpisało 31 grudnia 2020 r. dwa aneksy do umów o realizację zadania publicznego, tj. po 51 i 64 dniach od dnia złożenia przez oferentów wniosków o ich zawarcie, które zostały zgłoszone 27 października i 10 listopada 2020 r. Zdaniem NIK ww. działanie było działaniem nierzetelnym, ponieważ MRiPS nie powinno zwlekać na podpisanie aneksów do ostatecznych dni trwania umowy, co w zasadzie uniemożliwiało wprowadzenie zaproponowanych przez organizację zmian w życie.

5.2.3. Osiągnięcie zakładanych celów, efektów i ocena metod ich pomiaru

Celem głównym konkursu jest skupienie wspólnotowej aktywności na trosce o rodzinę jako fundamentie ładu społecznego, także w aspekcie demograficznym (zwiększenia dzietności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń) oraz upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w jego ramach narzędzi, służących temu priorytetowi w szeroko rozumianym otoczeniu kształtującym dobrostan rodzin.

Brak wskaźników oraz mierników osiągnięcia założonego celu

1. MRiPS nie określiło wskaźników i mierników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu konkursu na lata 2020 i 2021. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w MRiPS dwa programy wieloletnie, odpowiednio na lata 2018–2020 i 2021–2023. Pierwszy z ww. dokumentów nie określał mierników umożliwiających ocenę tego programu. Tym bardziej nie zapewniał narzędzi umożliwiających ocenę efektów realizacji konkursu. Wskaźniki wprowadzono dopiero do programu wieloletniego na lata 2021–2023. Nie odnoszą się one jednak w jakikolwiek sposób do celu konkursu, jakim jest „upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach konkursu narzędzi, ukierunkowanych na dobro wszystkich rodzin, niezależnie od statusu społecznego i materialnego, a także kształtujących i promujących pozytywny wizerunek małżeństwa, jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa”. Dane dotyczą liczby: ogłoszonych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w latach 2021–2023, umów o współfinansowanie lub finansowanie zawartych na realizację zadań publicznych w latach 2021–2023, funkcjonujących ciał opiniodawczo-doradczych, pomocniczych oraz zespołów (w danym roku) i nie mogą w żadnej mierze stanowić podstawy do pomiaru stopnia osiągnięcia założonego celu konkursu.

²⁶ W I turze 12 ofert, w II turze sześć i trzy w III turze konkursu na 2020 r.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że mierniki stopnia osiągnięcia celów powinny koncentrować się na wszystkich poziomach działań jednostki, które są odpowiedzialne za osiągnięcie zamierzonych celów, a nie na jednym lub kilku wybranych. Mierniki na wysokich poziomach powinny dotyczyć ogólnych aspektów osiągnięcia założonych celów. Z kolei mierniki na niższych poziomach powinny dotyczyć obszarów działalności taktycznej, operacyjnej (bieżącej)²⁷. Ministerstwo oprócz określenia wskaźników oceny realizacji programu wieloletniego (jako wysokim poziomie działań jednostki) powinno również ustalić adekwatne wskaźniki dla działania niższego szczebla, jakim był konkurs – w szczególności, że posiadał on swój własny, autonomicznie określony cel. Mierzeniu długofalowych konsekwencji realizacji zadania służą mierniki oddziaływania²⁸, a upowszechnianie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach konkursu narzędzi – a taki był zasadniczy cel konkursu – powinno przynieść rezultaty w bliskiej perspektywie czasowej. Nieokreślenie przez Ministerstwo wskaźników i mierników uniemożliwia pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu konkursu na lata 2020 i 2021.

W konsekwencji tego ocena efektów wykonanych przez zleceniobiorców zadań dokonywana była w oparciu o przedstawione w ofertach założenia i sprawozdania końcowe. Przyjęta praktyka umożliwiała kreowanie w ofertach wskaźników rezultatów, które z ich punktu widzenia przyczyniły się do szeroko rozumianej promocji rodziny. Ich koncepcje podlegały ocenie Komisji w oparciu o określone w Regulaminie konkursu kryteria formalne i merytoryczne, natomiast weryfikacja wskaźników rezultatów określonych przez zleceniobiorców przeprowadzana była poprzez weryfikację sprawozdania końcowego, stanu realizacji zadania, monitoring social mediów oraz analizę raportu z przeprowadzonych działań, przedstawionego przez zleceniobiorcę na etapie sprawozdawczym.

Przykłady:

Stowarzyszenie Akademia Familijna – zgodnie ze sprawozdaniem końcowym efektem projektu było wzmocnienie kompetencji wychowawczych rodziców poprzez dostarczenie rzetelnych informacji na tematy wychowawcze, małżeńskie oraz inne np. związane z zarządzaniem domem. W ramach zrealizowanego projektu osiągnięto rezultaty:

- Rezultat 1. Napisano i opublikowano 70 artykułów o tematyce wychowawczej, małżeńskiej i dotyczącej zarządzania domem. Z opublikowanych na stronie www.akademiafamilijna.pl 70 artykułów, 38 było promowanych na portalach społecznościowych i czytanych przez odbiorców Facebooka (370 996 wyświetleń) i użytkowników Instagrama (738 034 wyświetleń).
- Rezultat 2. Utworzono 18 podcastów o tematyce wychowawczej, małżeńskiej i dotyczącej zarządzania domem. Z opublikowanych na stronie www.akademiafamilijna.pl 18 podcastów, dwa z nich było promowane na portalach społecznościowych i miały 269 649 wyświetleń.

²⁷ M. Postuła (w:) K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2012, str. 59.

²⁸ Vide: T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Plantoff, M. Będzieszak, M. Godek, *Paradygmat budżetowania zadaniowego*, (w:) T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, str. 67-70.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Rezultat 3. Utworzono 13 ebooków o tematyce wychowawczej, małżeńskiej i dotyczącej zarządzania domem. Z opublikowanych na stronie www.akademiafamilijna.pl 13 ebooków, trzy z nich było promowane na portalach społecznościowych i miały 308 751 wyświetleń.
- Rezultat 4. Utworzono 12 animacji o tematyce wychowawczej, małżeńskiej i dotyczącej zarządzania domem. Z opublikowanych na platformie You Tube i na stronie www.akademiafamilijna.pl 12 animacji, dwie z nich było promowane na portalach społecznościowych i miały 923 203 wyświetleń.
- Rezultat 5. Utworzono 5 memów o tematyce wychowawczej, małżeńskiej i dotyczącej zarządzania domem. Opublikowane na stronie <https://www.facebook.com/akademiafamilijna/> oraz <https://www.instagram.com/akademiafamilijna/> 5 memów było wyświetlonych przez 25 538 odbiorców.
- **Fundacja Konfederacja Kobiet Rzeczypospolitej Polskiej** – W ramach zrealizowanego projektu osiągnięto następujące rezultaty zawarte w sprawozdaniu końcowym:
 - Stworzono, wdrożono i wypromowano systemu certyfikacji Firm Przyjaznych Rodzinie,
 - Opublikowano Kodeks Dobrych Praktyk dla działających w Polsce firm,
 - Opracowano Karty Praw Matki,
 - Zorganizowano Konferencję Prasowa online z prezentacją Systemu Certyfikacji, Kodeksu Dobrych Praktyk i Karty Praw Matki, z udziałem Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Demograficznej oraz ekspertów.
- **Instytut Wiedzy o Rodzinie i Społeczeństwie** – W ramach zrealizowanego projektu osiągnięto następujące rezultaty:
 - Przeprowadzono badania grupy docelowej,
 - Przygotowano 200 artykułów pokazujących potencjał rodziny, wyzwań z nią związanych oraz rekomendacji do poprawy życia rodzinnego. Dzięki realizacji działań promocyjnych z artykułami dotarło do 258 562 osób.
 - Przygotowano produkcję 10 programów TV oraz 10 trailerów. Dzięki szeroko zakrojonej kampanii marketingowej uzyskano 26 604 wyświetleń na portalu YouTube. Ponadto szacunkowa oglądalność programów zrealizowanych przez FmiT w telewizji wPoisce.pl na żywo to 20 000 (wyliczone na podstawie raportu Nielsen Audience Measurement dot. średniej dobowej oglądalności kanałów informacyjnych w X 2020r).
 - Stworzono platformę informatyczną – <https://Iworis-family.pl/>. Tematyka platformy zawiera m.in.: codzienne tematy dotyczące życia w rodzinie, poradniki dotyczące relacji w związkach, tematykę podróży rodzinnych, wychowania i edukacji.

Funkcjonujące w MRiPS normy realizacji i oceny założonych celów skutkowały pozyskaniem szerokiego spectrum działań na rzecz promocji instytucji rodziny. Dominującym efektem wynikającym z dotowanych działań było podniesienie poziomu świadomości i wzmocnienie roli rodziny, w celu promocji pozytywnych postaw społecznych wobec instytucji rodziny. Stanowił on 50% osiągniętych efektów zrealizowanych projektów, jednakże brak jednoznacznego określenia wskaźników uniemożliwia skuteczną ocenę realizacji efektów poszczególnych projektów. Obowiązująca w Ministerstwie praktyka spowodowała osiągnięcie zróżnicowanych efektów dotowanych zadań, których jednoznaczna ocena użyteczności publicznej bez opracowanego uprzednio wzorca zawierającego precyzyjne wskaźniki rezultatu jest trudna lub wręcz niemożliwa.

2. Ministerstwo nie przeprowadziło analiz w zakresie skuteczności i efektywności zrealizowanej edycji Konkursu na 2020 r. W myśl pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁹ monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników. Ministerstwo nie dysponowało, więc fundamentalnym instrumentem umożliwiającym monitorowanie realizacji zadań zleconych w ramach konkursu. Podkreślenia wymaga, że celem głównym monitorowania jest identyfikacja nieprawidłowości (niezgodności) i uchybień w systemie kontroli zarządczej zanim potencjalne ryzyka się zmaterializują³⁰.

Brak analiz w zakresie skuteczności i efektywności konkursu

Przeprowadzona próba ofert, które otrzymały dofinansowanie w 2020 r. wykazała, że bieżące kontaktowanie się ze zleceniobiorcami, monitorowanie social media prowadzonych przez nich oraz weryfikacja sprawozdań końcowych, nie przyczyniły się do identyfikacji nieprawidłowości związanych z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobraniem jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W konsekwencji czego w ramach rozliczania sprawozdań końcowych nie było możliwe przeprowadzenie rzetelnej analizy skuteczności, efektywności i trwałości efektów konkursu na 2020 r. z analogicznego powodu jak w przypadku monitorowania, tj. ze względu na brak mierników pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu.

Przykłady:

Fundacja Wiem i Umiem – w ramach prowadzonych działań planowała utworzyć multimedialną prorodzinną platformę internetową pn. „rodzinna.tv”. Po zakończeniu finansowania projektu ze środków konkursu ww. platforma przestała funkcjonować.

Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia – w ramach działania dotyczącego przygotowania wzorów kampanii medialnych Fundacja nie przygotowała spotu radiowego dla lokalnych rozgłośni. Organizacja nie osiągnęła zakładanego ofertą celu polegającego na powstaniu bazy osób trwale zaangażowanych (lokalnych liderów) w działania lokalne w obszarze rodzin, szkolenia lokalnych liderów nie stały się zaczątkiem środowiska liderów zmiany społecznej.

5.3 Realizacja projektów przez organizacje pozarządowe

Organizacje pozarządowe realizowały projekty na ogół zgodnie ze złożoną ofertą, na które otrzymały dotacje z konkursu i najczęściej uzyskiwali zakładane w projekcie efekty. Część z oferentów, którzy otrzymali dofinansowanie wykazało rozliczenie kosztów stanowiących koszty niekwalifikowalne.

5.3.1. Przygotowanie i realizacja projektów

Kontrolą NIK objęto łącznie 24 projekty. Zrealizowane projekty różniły się swoją złożonością i czasem trwania.

²⁹ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

³⁰ A. Bela, Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej 2011, str. 65.

1. W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹ wymieniono katalog zadań własnych gminy, a wśród nich te działania, które bezpośrednio mogą dotyczyć rodziny (np. wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej).

W katalogu tych zadań wymieniono również współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uodppw. Programowanie zadań, przez organizacje samorządowe, wspierających rodziny w ramach projektów konkursu powinny, więc wpisywać się w lokalne polityki (strategie).

Tylko nieco ponad 21% organizacji pozarządowych objętych kontrolą współpracowało z jednostkami samorządowymi przy projektowaniu działań w ramach konkursu. Współpraca polegała m.in. na udostępnianiu informacji o realizowanym projekcie i promowaniu działań w nim zaproponowanych, współorganizowaniu konferencji i szkoleń dotyczących tematyki rodzinnej.

Przykłady:

Związek Dużych Rodzin Trzy Plus – Przeprowadzono pilotażowy proces certyfikacji pod nazwą Samorząd Przyjazny Rodzinie we współpracy z Gminą Lubochnia, Grodziskiem Mazowieckim oraz Szczecinem, na potrzeby, którego opracowano ankietę badawczą, program szkoleniowy oraz opracowano wyniki zebranych danych, na podstawie, których możliwe będzie przyjęcie uniwersalnych kryteriów certyfikacji i modelowych rozwiązań dla wszystkich samorządów w Polsce w obszarze działań na rzecz rodziny i demografii.

Fundacja Wiem i Umiem – Konferencja „Dialog o polityce prorodzinnej” na Uniwersytecie Gdańskim, podczas której prelegenci dyskutowali o istotności rodziny w działaniach samorządu i współpracy gmin z rodzinami, szkołą, organizacjami pozarządowymi i seniorami. Poruszony został temat ograniczeń w obszarze gminnej polityki prorodzinnej i propozycji ich przewyciężenia. W konferencji udział wzięli Wiceprezydent Miasta Gdyni, Wójt Gminy Smętowo Graniczne oraz Wójt Gminy Sierakowice.

2. Przy realizacji projektów organizacje pozarządowe wykorzystywały zasoby kadrowe własne, wolontariuszy oraz osoby z zewnątrz. Ogółem przy realizacji projektów zaangażowanych było czterech wolontariuszy oraz 170 osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Każda z organizacji realizująca projekty, w składanych ofertach przedstawiała zasoby kadrowe przewidziane do realizacji zadania publicznego. Wszystkie organizacje pozarządowe planowały zatrudnić w projektach osoby mające odpowiednie wykształcenie, doświadczenie lub będące pasjonatami w danej dziedzinie, jak również mające praktykę w pracy z rodzinami.

3. Podmioty objęte kontrolą na ogół prawidłowo realizowały zadania, na które otrzymały dotacje z konkursu. Kontrola NIK ujawniła nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. nieinformowania MRiPS o dokonaniu przesunięć w kosztorysach projektów, niewłaściwego opisywanie dowodów księgowych, wydatkowanie środków na koszty niekwalifikowalne.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

Przykłady:

Fundacja Wiem i Umieć – w części III sprawozdania końcowego – dodatkowe informacje oferent wskazuje na dokonanie przesunięć w kosztorysie projektu (z 8 tys. zł na 5 tys. zł – zad. 1.3.1) oraz zastąpienie już istniejącej pozycji w kosztorysie (catering – 3 tys. zł) nową pozycją, tj.: Przygotowanie techniczne konferencji, organizacja i realizacja transmisji online (6 tys. zł) stwierdzając również, że informacja zawierająca korektę budżetu nie została przesłana do MRiPS, a zaniebdanie z tym związane zostało stwierdzone na etapie wypełniania formularza sprawozdania finansowego, tj. po zakończeniu realizacji zadania.

Stowarzyszenie Wspierania Edukacji i Rodziny Sternik – w polityce rachunkowości nie wprowadzono uregulowań dotyczących stosowanej formy dekretacji dowodów księgowych przy pomocy programu komputerowego oraz do dokumentów stanowiących dowód źródłowy nie dołączano wymaganych wydruków dekretów.

Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia:

- Sfinansowano ze środków przyznanych dotacją stroną landing page wraz z jej treścią, pomimo iż zadanie to nie było komponentem żadnego z działań objętych ofertą oraz umową o realizację zadania publicznego. W złożonej przez Fundację ofercie nie wskazano, że w wyniku planowanych efektów realizacji projektu oraz działań promocyjnych powstanie strona landing page projektu. Oznacza to, że zgodnie z § 1 ust. 1 umowy o realizację zadania publicznego stworzenie tej strony nie wchodziło w zakres działań objętych finansowaniem z przyznanej dotacji.
- Niewłaściwie zakwalifikowano koszt osobowy wynikający z koordynacji merytorycznej projektu do kategorii kosztów administracyjnych. Zgodnie z Częścią A, Rozdz. III ust. 6 lit. b Regulaminu konkursu do kosztów merytorycznych zalicza się m.in. wynagrodzenia osób zatrudnionych wyłącznie na potrzeby projektu, co oznacza, że wydatki te powinny być związane bezpośrednio z realizacją projektu.
- Osoby prowadzące szkolenia nie wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia godzinnego szkolenia oraz niewłaściwie rozliczyły zawarte umowy zawyżając faktyczny czas przeprowadzonych szkoleń. Prelegenci prowadzący szkolenia zobowiązani byli przeprowadzić na każdym z 16 spotkań godzinne szkolenie oraz czterech z nich miało uczestniczyć w pięciu godzinach i dwóch w jednej godzinie szkolenia w charakterze warsztatowo-dyskusyjnym. Z przekazanych podczas kontroli agend spotkań wynikało, że przeprowadzenie godzinnych szkoleń przez wszystkich prelegentów nie było możliwe np. spotkania odbywające się w Rzeszowie, Białymstoku oraz Kielcach zrealizowano w godzinach od 9 do 15, z czego w ramach każdego z nich przewidziano 10–15 minutowe przywitanie przez Wojewodę, dwie przerwy (jedna 15 minutowa oraz jedna 25 minutowa), 10 minutowe spotkanie z przewodniczącą Rady Rodziny oraz 35 minutowe podsumowanie. Oznacza to, że na przeprowadzenie godzinnych szkoleń przez sześciu prelegentów przeznaczono blisko cztery i pół godziny. Z agendy spotkań wynika, że dwie z ww. osób w ramach tego czasu przeprowadziły łącznie 30 minutowe szkolenie (średnio po 15 minut na jedną osobę), dwie 50 minutowe szkolenia, jedna wraz z dwoma zaproszonymi gośćmi łącznie 45 minutowe szkolenie (średnio po 15 minut na jedną osobę), a tylko jedna 90 minutowe szkolenie. Za udział w spotkaniach i przeprowadzone szkolenia eksperci rozliczali pełny zakres godzinowy objęty umową.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organizacje docierały do beneficjentów z informacją o realizowanych projektach

4. Organizacje pozarządowe objęte kontrolą przed realizacją projektów prowadziły akcje promocyjne. Informacje o projektach ukazywały się m.in. w lokalnej prasie i telewizji, w mediach społecznościowych (Facebook, Instagram, Tik Tok), stronach internetowych oferentów, na platformie You Tube, przy pomocy broszur zawierających informacje o realizowanych w projekcie działaniach, w instancjach kultury, edukacyjnych, oświatowych, urzędach miast.

Działania podejmowane w ramach konkursu

5. Oferenci najczęściej uzyskiwali zakładane w projekcie efekty. Najczęstsze działania podejmowane przez oferentów w ramach konkursu dotyczyły opublikowania artykułów prasowych oraz stworzenia reportaży, filmów, spotów telewizyjnych o tematyce rodzinnej; przeprowadzenia szkoleń wspierających budowanie relacji rodzinnych, podnoszenia kompetencji społecznych i zawodowych dla rodziców samotnie wychowujących dzieci i rodziców rodzin wielodzietnych; utworzenia stron internetowych poświęconych tematyce rodzinnej. Głównymi odbiorcami ww. działań były osoby w wieku 20–25 lat planujące założyć rodzinę i zainteresowane budowaniem relacji międzyludzkich; osoby w wieku 25–45 lat, rodzice jednego i dwójki dzieci, osoby zainteresowane tematyką rodzinną, rodzicielstwem, żyjące w małżeństwach i konkubinatach; osoby żyjące w powtórnych małżeństwach, po rozwodzie, zainteresowane edukacją i wychowaniem dzieci, funkcjonujące w rodzinach zrekonstruowanych; osoby w wieku 46–65 lat – dziadkowie angażujący się w życie rodzinne.

Przykłady

Fundacja Mamy i Taty – efektem projektu było m.in. Przygotowanie 100 eksperckich artykułów prasowych o tematyce rodzinnej oraz produkcję pięciu programów TV o długości 12 minut każdy i pięciu zwiastunów o tematyce rodzinnej (nagranie audiowizualne) pod tytułem: „Czy polityka demograficzna jest potrzebna?”; „Alkohol w rodzinie. Jak sobie z tym radzić?”; „Jak wspierać polską rodzinę?”; „Czy pomoc bliźnim uszlachetnia?”; „Sztuka współczesna. Jak wpływa na młodzież?”. Na te cele organizacja poniosła koszt w wysokości 322,7 tys. zł.

Instytut Naturalnego Planowania Rodziny według metody prof. dr med. J. Rötzera – stworzono spot reklamujący metody naturalne, opracowano stronę internetową, przygotowano pakiet do mediów społecznościowych promujący wiedzę o płodności kobiety i mężczyzny, w tym webinaria z ekspertami, mini serial animowany, a także e-kursy dla par starających się o poczęcie dzieci, dla niepłodnych par, a także dla par, które w sposób naturalny i bez uszczerbku na zdrowiu prokreacyjnym chcą w tym momencie odłożyć poczęcie dzieci. Przygotowano e-booka dotyczącego zdrowia prokreacyjnego. Na realizację celów organizacja poniosła koszt w wysokości 245,2 tys. zł.

Fundacja Klub Ronina – celem projektu, który osiągnięto była realizacja filmu dokumentalnego pt. „Rodzina”. Głównym założeniem filmu była próba ukazania, jak dzieciństwo wpływa na dorosłe życie, a także ukazanie spełnienia w życiu, często przez pryzmat egoizmu. Na osiągnięcie tego celu wydatkowano 352 tys. zł.

Realizacja działań w czasie epidemii COVID-19

Organizacje pozarządowe nie informowały o trudnościach przy realizacji programu będących skutkiem pandemii Covid-19, a w przypadku, gdy nie były możliwe stacjonarne spotkania z beneficjentami działania te przeprowadzano on-line. Oferenci objęci kontrolą nie zgłaszali również problemów

bądź ograniczeń wynikających ze sposobu realizacji konkursu, które miały negatywny wpływ, na jakość realizacji dotowanych zadań.

5.3.2 Finansowanie i rozliczenie kosztów przez organizacje pozarządowe

Wartość objętych kontrolą NIK 24 projektów ustalono w umowach na kwotę 7,4 mln zł. Z tytułu zrealizowanych umów, oferenci rozliczyli koszty w kwocie 7,2 mln zł.

Wkład własny

Efektywność zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym zależy m.in. od wysokości wkładu, jaki wnoszą w realizację dotowanych projektów. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia planowany udział finansowych środków własnych organizacji lub pochodzących z innych źródeł oraz wkład rzeczowy i osobowy³².

Zgodnie z Regulaminami konkursu wniesienie wkładu własnego w ramach składanych ofert nie było wymagane, jednakże w przypadku wniesienia go przez organizacje pozarządowe w trakcie trwania działań projektowych, MRiPS nie wnioskowało o złożenie korekty sprawozdania końcowego pomimo wykazania wkładu własnego w rozliczeniu końcowym.

Koszt zadania to łączna wartość dotacji i środków finansowych własnych, w przypadku realizacji zadania z ich udziałem.

MRiPS nie wymagało wniesienia wkładu własnego przez organizacje pozarządowe

Przykład

Stowarzyszenie Akademia Familijna – w części III sprawozdania końcowego, tj. dodatkowe informacje oferent wskazał, że całkowity koszt projektu w stosunku do budżetu projektu został przekroczony o 3,8 tys. zł. Nadwyżka została pokryta ze środków własnych Stowarzyszenia. Ww. wydatek nie był planowany na etapie składania oferty, jednakże zgodnie z tą informacją koszt ten powinien zostać wykazany w sprawozdaniu końcowym w części II, tj. Sprawozdanie z wykonania wydatków, pkt. 2. Rozliczenie ze względu na źródło finansowania zadania publicznego, ppkt 2. Inne środki finansowe ogółem: w tym środki finansowe własne (2.1).

Kontrola nie wykazała, aby organizacje pozarządowe pobierały opłaty od osób uczestniczących w realizowanych projektach.

Koszty kwalifikowalne

Regulaminy otwartego konkursu ofert przewidywały, że za koszty kwalifikowalne uznaje się koszty niezbędne do realizacji zadania, racjonalne i efektywne, faktycznie poniesione i udokumentowane. Koszty musiały być przewidziane w budżecie zadania i poniesione w terminie realizacji zadania. Przedmiotem dofinansowania mogły być koszty merytoryczne (co najmniej 75%) i koszty administracyjne łącznie do 25% wartości dotacji.

Wycena kosztów przedstawiana w ofertach opierała się na ogół na rozpoznaniu cenowym w zakresie produktów i usług na lokalnym rynku, zapytaniach ofertowych.

³² Art. 15 ust. 1 pkt 4 i 5 uodppw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Koszty projektu w sprawozdaniach z realizacji zadania wynikały z ewidencji księgowej

Na ogół przestrzegano zasad opisywania dowodów księgowych

Wszystkie organizacje pozarządowe prowadziły zgodnie z obowiązującymi przepisami³³ wyodrębnioną ewidencję księgową w sposób umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Koszty podane w sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego wynikały z ewidencji księgowej. Łączne koszty projektów sfinansowane z dotacji przez organizacje pozarządowe objęte kontrolą wyniosły 7,4 mln zł, w tym koszty: merytoryczne – 6,9 mln zł, obsługi zadania – 0,5 mln zł.

Sposób ewidencji kosztów dofinansowanych ze środków konkursu NIK sprawdziła na próbie 254 dowodów księgowych. Dowody księgowe zawierały elementy określone Regulaminami konkursu ofert m.in. trwały opis na odwrocie dowodu księgowego, szczegółowy opis operacji gospodarczej, której dotyczy płatność; potwierdzenie sprawdzenia poprzez podpis osoby upoważnionej z datą złożenia podpisu, że dokument potwierdza faktyczny przebieg i zakres dokonanej operacji gospodarczej, potwierdzenie dokonania kontroli formalno-rachunkowej; zapis sposobu wskazania ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, wskazanie daty dokonania płatności. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku opisywania w sposób trwały oryginałów dowodów księgowych.

Przykład

Fundacja Rzecznik Praw Rodziców – 41 dowodów księgowych nie zostało opisanych w sposób trwały na odwrocie. Wszystkie wydatki zostały udokumentowane w systemie księgowym i zawierały wszystkie wymagane pozycje opisu.

Wyznaczony Regulaminami konkursów limit kosztów związanych z obsługą realizacji zadania nie został przekroczony.

W 25% przypadków badanie wydatków wykazało rozliczenie kosztów stanowiących koszty niekwalifikowalne.

Przykłady

Fundacja Rzecznik Praw Rodziców – ze środków dotacji w kwocie 6,5 tys. zł sfinansowano koszty naprawy i serwisu samochodu należącego do Fundacji.

Fundacja Róża Wiatrów – Fundacja wydatkowała kwotę 15 tys. zł na przygotowanie pomysłu konferencji, który był tożsamy z treścią złożonej w konkursie oferty. Fundacja dokonała niegospodarnych zakupów w ramach kosztów administracyjnych. Fundacja zakupiła: aparat-lustrzanek z akcesoriami za kwotę 11,1 tys. zł; pojemnik na baterię do aparatu-lustrzanki za kwotę 275 zł; laptop za kwotę 4,5 tys. zł; drona z akcesoriami za kwotę 7 tys. zł. Ponadto Fundacja w ramach kosztów administracyjnych zakupiła również: odkurzacz za kwotę 1,3 tys. zł; głośnik za kwotę 2,1 tys. zł; zestaw wyposażenia meblowego za kwotę 5 tys. zł; wykładzinę PCV za kwotę 2,4 tys. zł; wyposażenie biurowe na łączną kwotę 2,8 tys. zł; gimbale ręczny, przedłużacz, termowentylator, klimatyzator za łączną kwotę 3,4 tys. zł; fotele na łączną kwotę 1,1 tys. zł. Łącznie koszty niekwalifikowalne wyniosły 56,2 tys. zł co stanowiło 9,4% wydatków ogółem finansowanych z dotacji.

³³ Art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz § 5 zawartych umów o dofinansowanie.

Stowarzyszenie Akademia Familijna – organizacja w trakcie realizacji projektu dokonała zakupu laptopa o wartości 3 tys. zł. Zakup ten nie był wcześniej przedstawiony w złożonej ofercie a o jego nabyciu poinformowano MRiPS dopiero w sprawozdaniu końcowym.

Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia:

- Wykazanie w kosztach administracyjnych kosztu w wysokości 77,1 tys. zł poniesionego z tytułu zatrudnienia koordynatora merytorycznego projektu, pomimo, że ten koszt jest kosztem merytorycznym.
- Wydatkowanie kwoty 410,2 tys. zł przeznaczonej na realizację działania dotyczącego szkolenia lokalnych liderów oraz środków wydatkowanych na wykonanie strony landing page pomimo, że zadanie to nie było objęte finansowaniem z przyznanej dotacji.

Instytut Naturalnego Planowania Rodziny według metody prof. dr med. J. Rötzera – jako koszty administracyjne wykazano i rozliczono wydatki na kwotę 24,7 tys. zł, z tego: 6 tys. zł za koordynację merytoryczną; 5 tys. zł za koordynację graficzną; 4,7 tys. zł za koordynację treści zamieszczanych w elektronicznych mediach; 6 tys. zł za korektę merytoryczną; 3 tys. zł za koordynację narzędzi informatycznych. Powyższe wydatki stanowią koszty merytoryczne, gdyż dotyczą wynagrodzeń specjalistów/usługodawców realizujących zadania, a także wynagrodzenia innych osób zatrudnionych specjalnie na potrzeby projektu.

Zgodnie z Regulaminami konkursu na 2020 i 2021 r., koszty administracyjne mogły stanowić maksymalnie 25% dotacji.

W konkursach na rok 2020 r. zgodnie z Regulaminem, MRiPS nie wymagało wskazywania konkretnych pozycji kosztów administracyjnych w kosztorysie na etapie składania oferty, natomiast wskazanie ww. kosztów było niezbędne na etapie sprawozdania z realizacji zadania. Ww. działanie mogło prowadzić do nierównego traktowania poszczególnych oferentów na etapie wyboru organizacji do dofinansowania. Przez brak wskazywania konkretnych pozycji kosztów administracyjnych w ofercie MRiPS nie dokonywało oceny projektów pod kątem kosztów administracyjnych, przez co rozliczało sprawozdania końcowe zawierające koszty niekwalifikowalne w ramach kosztów administracyjnych.

Przykłady

Fundacja Jednym Sercem – w ramach kosztów administracyjnych zakupiła komputer za kwotę 9 tys. zł.

Stowarzyszenie Rodzice Chronią Dzieci – w ramach kosztów administracyjnych zakupiono sprzęt (brak informacji w sprawozdaniu dot. nazwy sprzętu, kosztu jednostkowego) za kwotę 9,2 tys. zł.

Fundacja Rzecznik Praw Rodziców – w ramach kosztów administracyjnych poniesiono koszty na utrzymanie i naprawę samochodu – 6,5 tys. zł oraz na telefon – 1,3 tys. zł.

Fundacja Róża Wiatrów – w ramach kosztów administracyjnych zakupiono urządzenie, wyposażenie biurowe, usługę pomocy prawnej (brak informacji w sprawozdaniu dot. nazw urządzeń oraz wyposażenie, a także kosztu jednostkowego) za kwotę 106 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Fundacja Wiem i Umiem – w ramach kosztów administracyjnych zakupiono sprzęt biurowy (brak informacji w sprawozdaniu dot. nazw sprzętu, a także kosztu jednostkowego) za kwotę 8,8 tys. zł.

Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia – w ramach kosztów administracyjnych zakupiono sprzęt elektroniczny (brak informacji w sprawozdaniu dot. nazw sprzętu, a także kosztu jednostkowego) za kwotę 16,6 tys. zł oraz zakupiono wyposażenie biura (brak informacji w sprawozdaniu dot. nazw wyposażenia, a także kosztu jednostkowego) za kwotę 3,4 tys. zł.

Regulaminy konkursów wprowadzały zasadę stosowania płatności bezgotówkowej (przelewy) przy realizacji projektów. Na ogół płatności dokonywane były z rachunków bankowych, na które wpłynęły środki z dotacji.

Przykład:

Fundacja Rzecznik Praw Rodziców – w ramach projektu dokonano płatności gotówkowych w kwocie 1 tys. zł, co stanowiło ok. 1% wydatków ogółem poniesionych w ramach prowadzonych działań. Nieprawidłowość ta została stwierdzona przy rozliczeniu sprawozdania końcowego przez MRiPS i zwrócona na konto Ministerstwa.

5.4. Nadzór nad realizowanymi projektami

MRiPS nierzetelnie sprawowało nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów m.in. przez niepodjęcie kontroli w siedzibach oferentów, pomimo iż Ministerstwo stwierdziło nieprawidłowości w tym zakresie, na etapie weryfikowania sprawozdań końcowych.

Postanowienia Regulaminów konkursów na lata 2020 i 2021 przewidywały kontrolę realizacji zadań zleceńobiorców. Na podstawie zawartych w nich regulacji³⁴ nadzór i kontrola nad realizowanymi projektami oraz prawidłowością wydatkowania środków publicznych powinny być dokonywane poprzez analizę przekazanych do Biura sprawozdań oraz kontrole (wewnętrzne i zewnętrzne) prawidłowości wydatkowania środków finansowych.

Nadzór Ministerstwa nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych ograniczył się tylko do weryfikacji dokumentacji na etapie przyjmowania sprawozdania końcowego, jednakże sam sposób weryfikacji sprawozdań końcowych okazał się niewystarczający.

Przykłady:

Stowarzyszenie Akademia Familijna – w części III sprawozdania końcowego – dodatkowe informacje oferent wskazał, że „Realizacja działania nr 5 (promocji) wymagała poniesienia dodatkowych kosztów związanych z podatkiem VAT. Zakładano, że planowane koszty 80 tys. zł zawierają już podatek VAT, ale ostatecznie to Akademia musiała naliczyć i zapłacić podatek naliczony zgodnie ze stawką 23%. W związku z tym poniesiono dodatkowy koszt 18,4 tys. zł związany z pokryciem podatku VAT, dlatego całkowity koszt na Działanie 5 wyniósł 114,4 tys. zł zamiast planowanego 96 tys. zł”.

³⁴ Część B, Rozdz. III Regulaminów konkursów (I, II tura) w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MRiPS nie tylko zatwierdziło sprawozdanie końcowe, ale poinformowało pisemnie organizację o nienakładaniu kar argumentując to wysoką, jakością i dobrymi efektami realizacji zadania oraz tym, że Zleceniobiorca sam zgłosił uchybienie w złożonym sprawozdaniu. Dodatkowo MRiPS w przesłanej wiadomości elektronicznej pouczyło oferenta o konieczności stosowania się do przepisów Regulaminu konkursu w przypadku udziału w kolejnych konkursach.

Fundacja Wiem i Umiem – w sprawozdaniu końcowym oferent wskazał: „Aby rzetelnie zrealizować zadanie, dokonano przesunięć budżetowych. W pozycji I.3.1 zmniejszono budżet do sumy 5 tys. zł. W pozycji 1.3.3 zamiast cateringu znalazł się wydatek nazwany Przygotowanie techniczne konferencji. Organizacja i realizacja transmisji online w wysokości 6 tys. zł (...) Informacja zawierająca korektę budżetu – przygotowana do wysyłki – utknęła w skrzynce mailowej w folderze kopie robocze od grudnia 2020 r., a zaniedbanie z tym związane stwierdzono dopiero w momencie wypełniania formularza sprawozdania finansowego”. Pomimo stwierdzonej nieprawidłowości MRiPS odstąpiło od wyegzekwowania kwoty dotacji pobranej niezależnie lub w nadmiernej wysokości.

MRiPS w przypadku 33 projektów z 38 nie zachowało 30-dniowego terminu zatwierdzania rozliczenia dotacji na łączną kwotę 8150 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 ufp. Przekroczenie ww. terminu wynosiło od czterech do 164 dni (średnio 25 dni) w przypadku złożenia sprawozdania w wersji papierowej i od dziewięciu do 183 dni (średnio 29 dni) w przypadku złożenia sprawozdania w wersji elektronicznej.

Kontrola 21 ofert dofinansowanych wykazała, że MRiPS w jednym przypadku nie wnioskowało o złożenie korekty sprawozdania końcowego w zakresie ujęcia w sprawozdaniu końcowym innych środków finansowych, pomimo wskazania przez organizację wkładu własnego finansowego w kwocie 3,8 tys. zł w realizację projektu po jego zakończeniu.

MRiPS zweryfikowało sprawozdania końcowe 38 zleceniobiorców w 2021 r. za rok poprzedni, w zakresie prawidłowości wydatkowania przekazanych środków finansowych oraz analizy raportu z przeprowadzonych działań przedstawionych w ramach sprawozdania końcowego. Skutkowało to stwierdzeniem w 27 przypadkach (77%) nieprawidłowości polegających na błędach w treści sprawozdania i rozliczeniu kosztów administracyjnych, braku dokumentów poświadczających część wydatkowanej dotacji, a także wydatkowania dotacji w sposób niezgodny z Regulaminem konkursu. Poza wezwaniem do korekt sprawozdań i uzupełnienia braków formalnych, w siedmiu przypadkach MRiPS zażądało od zleceniobiorców zwrotu części kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i Regulaminem konkursów w łącznej kwocie 26,7 tys. zł, z czego zleceniobiorcy zwrócili ogółem 28,9 tys. zł³⁵. Ponadto w dwóch przypadkach z powodu wydatkowania całości dotacji w niewłaściwy sposób MRiPS wszczęło postępowania administracyjne, które do 29 listopada 2021 r. nie zostały rozstrzygnięte.

W przyjętych na 2021 r. planach wewnętrznych i zewnętrznych kontroli realizowanych przez BKA nie zaplanowano kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach konkursu za rok 2020, co świad-

MRiPS nie zachowało 30-dniowego terminu zatwierdzania dotacji

MRiPS nie zaplanowało przeprowadzenia kontroli

³⁵ Zwrot środków w wyższej kwocie niż ta, o którą wnioskowano spowodowany był naliczeniem odsetek za zwłokę.

czy o nierzetelnym wywiązaniu się Ministra z obowiązków nałożonych w art. 69 ust. 1 pkt 1 ufp w zakresie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ufp. Ponadto zgodnie z Częścią II, lit. C, pkt 11 Standardów kontroli zarządczej należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Stosownie do § 7 ust. 1 umów zawartych w ramach konkursu z poszczególnymi zleceniobiorcami MRiPS sprawowało kontrolę prawidłowości wykonania przez nich zadań publicznych, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Zgodnie z ww. przepisem kontrola ta mogła być przeprowadzona nie tylko po zakończeniu zadania publicznego, ale także w toku jego realizacji, a odbywała się w oparciu o procedury wskazane w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁶. W myśl art. 12 ust. 2 tej ustawy Minister mógł zarządzić przeprowadzenie kontroli nieprzewidzianej okresowym planem kontroli. Nie istniały bowiem formalne przeszkody do podjęcia kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach konkursu w toku realizowanych zadań, nieprzewidzianych w okresowym planie kontroli. O istnieniu podstaw merytorycznych do zainicjowania ww. działań świadczą ww. stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków publicznych w ramach konkursu. Uzyskawszy stosowne informacje w ramach monitoringu zadań realizowanych w toku konkursu Minister, reagując na nieprawidłowości powinien w planach kontroli wewnętrznych i zewnętrznych na 2021 r. ująć kontrolę prawidłowości wydatkowania publicznych w ramach konkursu. Ujęcie przedmiotowej tematyki w planach kontroli na 2021 r. byłoby istotne w wymiarze zarządczym³⁷. Pozwalałoby to, bowiem na racjonalne zaplanowanie zasobów niezbędnych do terminowego i profesjonalnego przeprowadzenia tej kontroli oraz podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych zapewniających ich realizację. Zdaniem NIK nieprzeprowadzenie kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach I edycji konkursu, jako kontroli planowej w 2021 r. (bądź doraźnej w toku realizacji zadań, a przynajmniej po weryfikacji sprawozdań końcowych) jest przesłanką świadczącą o tym, że Minister nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją konkursu i prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów oraz powoduje, że MRiPS dysponuje ograniczoną wiedzą o występujących dotychczas nieprawidłowościach, a co za tym idzie nie może im skutecznie zapobiegać. W konsekwencji zaniechań w tym obszarze, Ministerstwo może udzielić ponownych dotacji podmiotom, które w ramach realizowanych uprzednio działań nie osiągnęły zakładanych konkursem celów. Bieżący monitoring realizacji i efektywności realizowanych zadań publicznych poprzez prowadzenie czynności kontrolnych jest tym bardziej uzasadnione, że wśród ofert wybranych do dofinansowania MRiPS stwierdzało nieprawidłowości dotyczące wydatkowania środków publicznych.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

³⁷ Vide: T. Bolek, M. Dobruk, Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów, Warszawa 2018, art. 12 (SIP LEX).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było ustalenie czy prawidłowo przeprowadzono I otwarty konkurs ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 oraz czy oferenci uzyskali zakładane efekty w realizowanych projektach, zwłaszcza w związku z panującą epidemią SARS-CoV-2 oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach konkursu przeprowadzonego w 2020 r.?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy Ministerstwo przeprowadziło analizy uzasadniające przeprowadzenie konkursu „Po pierwsze Rodzina!” oraz umożliwiające optymalne zaprogramowanie działań?
2. Czy Ministerstwo prawidłowo zarządzało konkursem „Po pierwsze Rodzina!” w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, zapewniło przestrzeganie procedur i sprawowało nadzór nad wykorzystaniem środków?
3. Czy realizacja konkursu „Po pierwsze Rodzina!” przyniosła zakładane efekty umożliwiające weryfikację ich jakości i trwałości?
4. Czy oferenci wykonali dotowane projekty, uzyskali zakładane efekty oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleczanych?

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 11 jednostkach: w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz 10 organizacjach pozarządowych (z 38 w 2020 r.), które otrzymały dotację w ramach konkursu, tj. czterech stowarzyszeniach i sześciu fundacjach. Objęte kontrolą organizacje pozarządowe wybrane zostały metodą celową, według najwyższych kwot otrzymanych dofinansowań, których wartość dotacji w 2020 r. wyniosła 5,9 mln zł, tj. 68% wszystkich środków przewidzianych na ten rok.

Zakres podmiotowy

W Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: celowości, legalności, gospodarności i rzetelności. W przypadku stowarzyszeń i fundacji kontrolę prowadzono w oparciu o kryteria legalności i gospodarności.

Kryteria kontroli

Lata 2020–2021 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 16 sierpnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r. Zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 11 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 31 wniosków. Z uzyskanych informacji o sposobie ich realizacji wynika, że kierownicy skontrolowanych jednostek zrealizowali 11 wniosków, 13 wniosków było w trakcie realizacji, a siedem pozostawało niezrealizowanych. W dwóch przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek nie poinformowali NIK o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło czterech kierowników jednostek kontrolowanych: Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Prezes Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, Prezes Fundacji Róża Wiatrów oraz członek Zarządu Fundacji Rzecznik Praw Rodziców.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zgłosili łącznie osiem zastrzeżeń, które dotyczyły sfinansowania ze środków dotacji naprawy oraz serwisu samochodu osobowego będącego własnością oferenta, wydatkowania środków na zakup sprzętu niezwiązanego z realizowanym projektem, poświadczenia nieprawdy w złożonej ofercie oraz nieustanowienia polityki rachunkowości. Minister zgłosił trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, które dotyczyły: nie uwzględnienia wszystkich warunków określonych w art. 15 ust. 1 uodppw w karcie oceny merytorycznej, nie prowadzenia analiz skuteczności i efektywności edycji konkursu na rok 2020 oraz nie określenia wskaźników i mierników pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu konkursu, a także niesprawowania przez Ministra należytego nadzoru nad realizacją konkursu i prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów w postaci nie zaplanowania w planie kontroli zewnętrznych na rok 2021 zadań związanych z realizacją konkursu.

Finansowe rezultaty kontroli

W przypadku trzech zastrzeżeń złożonych przez Ministra, Kolegium NIK po ich rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 18 maja 2022 r., w trybie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy o NIK oddaliło zastrzeżenia w całości.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

W przypadku pozostałych ośmiu zastrzeżeń zgłoszonych przez trzy organizacje pozarządowe, Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, po ich rozpatrzeniu na posiedzeniach w dniu 28 kwietnia 2022 r., 11 maja 2022 r. oraz 17 maja 2022 r. oddalił siedem zastrzeżeń, a jedno uwzględnił w części.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W sześciu kontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe rezultaty kontroli na kwotę ogółem 8720 tys. zł, z tego: sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 8150 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 461,7 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 84 tys. zł oraz potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 24,7 tys. zł.

Działania na podstawie

W wyniku ustaleń kontroli skierowano cztery zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz jedno zawiadomienie do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg
2.		Fundacja Instytut Wiedzy o Rodzinie i Społeczeństwie	Michał Michalski
3.		Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia	Jacek Sapa
4.		Związek Dużych Rodzin Trzy Plus	Radosław Waszkiewicz
5.		Fundacja Róża Wiatrów	Agnieszka Iwulska
6.		Fundacja Klub Ronina	Józef Orzeł
7.		Instytut Naturalnego Planowania Rodziny według metody prof. dr med. J. Rötzera	Agnieszka Chrobak
8.		Stowarzyszenie Akademia Familijna	Janusz Wardak
9.		Fundacja Mamy i Taty	Marek Grabowski
10.		Stowarzyszenie Wspierania Edukacji i Rodziny „Sternik”	Rafał Kalinowski
11.		Fundacja Rzecznik Praw Rodziców	Karolina Elbanowska

Udział innych organów kontroli na podstawie med. 12 ustawy o NIK

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:		Ocena kontrolowanej działalności ³⁸
		prawidłowe	nieprawidłowe	
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Przeprowadzono analizy uzasadniające przeprowadzenie konkursu „Po pierwsze Rodzina!”, zarządzano konkursem w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, zapewniono przestrzeganie procedur, sprawowano nadzór nad wykorzystaniem środków	Nie określono wskaźników i mierników, pozwalających ocenić, w jakim stopniu, środki publiczne wydane w związku z realizacją konkursu pozwoliły osiągnąć założony cel i przyniosły spodziewany efekt; brak w przyjętych wzorach ofert wszystkich elementów określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów ofert; uznaniowy charakter oceny merytorycznej ofert dokonywanej przez członków Komisji powołanych do oceny ofert w ramach konkursu; nie sporządzano uzasadnienia dla przyznanej punktacji, a także nieuwzględnianie w ocenie merytorycznej wszystkich warunków określonych w art. 15 ust. 1uodppw; niedotrzymywanie 30-dniowego terminu na zatwierdzenie rozliczenia dotacji określonego w art. 152 ust. 2 ufp; odstąpiono od wyegzekwowania środków od organizacji, które nie otrzymały zgody z MRiPS w sprawie przesunięć w kosztorysach projektów, co było niezgodne Regulaminem konkursu (I tura); zatwierdzano sprawozdania końcowe zawierające wydatki niekwalifikowane; Nierzetelnie sprawowano nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez oferentów, w tym brak kontroli w siedzibach oferentów, pomimo stwierdzanych przez MRiPS nieprawidłowości w tym zakresie, na etapie weryfikowania sprawozdań końcowych.	Negatywna
2.	Fundacja Instytut Wiedzy o Rodzinie i Społeczeństwie	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie przestrzegano postanowień Regulaminu konkursu dotyczących wydatkowania środków publicznych, w szczególności prawidłowego kwalifikowania kategorii kosztów w sprawozdaniu końcowym	Ocena w formie opisowej
3.	Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie zrealizowano jednego z pięciu elementów kampanii medialnej; poświadczono nieprawdę w złożonej ofercie; niewłaściwa realizacja i rozliczenie umów zawartych z osobami prowadzącymi szkolenia; nie przedłożono dokumentacji z udzielonych zamówień realizowanych z przyznanej dotacji; nie zrealizowano celu polegającego na powstaniu bazy lokalnych liderów; uznano, co najmniej połowę środków wydatkowanych na realizację zadań za niekwalifikowalne.	Negatywna
4.	Związek Dużych Rodzin Trzy Plus	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie opisywano w sposób trwały dokumentów księgowych	Pozytywna

³⁸ Pozytywna / negatywna / w formie opisowej.

ZAŁĄCZNIKI

Lp	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:		Ocena kontrolowanej działalności ³⁸
		prawidłowe	nieprawidłowe	
5.	Fundacja Róża Wiatrów	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Sfinansowano z dotacji koszty niekwalifikowalne, tj. koszty, które nie były racjonalne, efektywne oraz odnoszące się jednoznacznie do projektu, m.in. zapłatę wynagrodzenia za opracowanie pomysłu projektu, zakup wyposażenia meblowego, wykładziny pcv, głośnika, drona z akcesoriami, klimatyzatora, wentylatora; nie oznaczono zakupionych przedmiotów logiem konkursu	Ocena w formie opisowej
6.	Fundacja Klub Ronina	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Niezgodnie ze statutem fundacji zawierano i rozliczano zawarte umowy o dzieło	Ocena w formie opisowej
7.	Instytut Naturalnego Planowania Rodziny według metody prof. dr med. J. Rötzera	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie przestrzegano postanowień Regulaminu konkursu dotyczącego wydatkowania środków publicznych w zakresie prawidłowego kwalifikowania kategorii kosztów w sprawozdaniu z wykonania wydatków; brak aktualizacji polityki (zasad) rachunkowości zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 uor	Pozytywna
8.	Stowarzyszenie Akademia Familijna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie przestrzegano postanowień umów i Regulaminu konkursu dotyczących wydatkowania środków publicznych, oraz nie określono szczegółowo planowanych kosztów, w składanych ofertach w konkursach organizowanych przy wykorzystywaniu środków publicznych; brak aktualizacji polityki (zasad) rachunkowości zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ust. 1 uor	Ocena w formie opisowej
9.	Fundacja Mamy i Taty	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	-	Pozytywna
10.	Stowarzyszenie Wspierania Edukacji i Rodziny „Sternik”	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie dokonano aktualizacji polityki rachunkowości poprzez określenie stosowanej techniki dokumentowania zapisów księgowych; nie dołączono na trwałe do dokumentów stanowiących dowody źródłowe wydruków dekretów	Ocena w formie opisowej
11.	Fundacja Rzecznik Praw Rodziców	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie opisywano dowodów księgowych w sposób trwały na ich odwrocie; wydatkowano środki, które nie były racjonalne, efektywne oraz odnoszące się jednoznacznie do projektu na serwis i naprawę samochodu	Ocena w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

I otwarty konkurs ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 (I–III tura) został ogłoszony na podstawie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 4 ust 1 pkt 31 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w ramach, którego dofinansowane zostały projekty informacyjno-edukacyjne i szkoleniowe służące zmianie społecznej, polegającej na usytuowaniu dobra rodzin w centrum działań wspólnoty na wszystkich poziomach jej funkcjonowania.

O wsparcie finansowe w ramach konkursu „Po pierwsze Rodzina!” mogły ubiegać się podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 i art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe (m.in. stowarzyszenia i fundacje).

Zgodnie z definicją działalności pożytku publicznego, działalnością tą jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w uodppw. Pojęcie działalności społecznie użytecznej zostało wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo³⁹ w ramach analizy ustawy o fundacjach⁴⁰. Działalność ta powinna być przydatna z punktu widzenia interesu ogółu niż partykularny interes założycieli danej organizacji lub członków jej organów, a także członków organizacji o charakterze korporacyjnym⁴¹. Stanowisko takie potwierdzają też zasady uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego⁴². Niezbędnym tego warunkiem jest m.in. prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. W przypadku stowarzyszenia działalność pożytku publicznego nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz jej członków⁴³.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa przedmiotowy zakres sfery zadań publicznych⁴⁴. W art. 3 ust. 3 uodppw wyszczególniono ponadto inne podmioty, które w swoich uprawnieniach i obowiązkach wynikających z ustawy, o ile podejmują działalność pożytku publicznego. Wskazano m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyzna-

³⁹ H. Cioch *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011 r. str. 60–62; H. Izdebski *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*. Łomianki 2001 r., str. 47–48; wyrok NSA w Lublinie z dnia 8 lutego 1994 r. SA/Lu 1321/93 (Monitor Podatkowy nr 8 poz. 240); uchwała SN z dnia 2 lutego 1994 r. III CZP/183/93 (OSNC nr 6, poz. 137).

⁴⁰ Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2167).

⁴¹ Według B. Niemirki „Użyteczność” zawiera w sobie element przydatności, acel fundacji winien być przydatny z punktu widzenia interesów ogółu. Interes publiczny (społeczny) i prywatny pozostają w stosunku dychotomicznym, tylko realizacja celu o wymiarze ogólnym odpowiada ustawowej definicji celu fundacji. Kryterium użyteczności (przydatności) społecznej wyłącza cele dla dobra ogólnego nie tylko szkodliwe, ale i obojętne. Statut fundacji części 2, *Myśl prawnicza* 1995 r. nr 4.

⁴² Art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴³ Art. 20 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁴ Art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

niowych oraz gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵. Ze sfery działalności pożytku publicznego wyłączono związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz partie polityczne i utworzone przez nie fundacje⁴⁶. Zgodnie z założeniami przyjętymi w konkursie podmiotami uprawnionymi do korzystania ze środków finansowych przeznaczonych na realizację konkursu są organizacje pozarządowe i podmioty określone w art. 3 ust. 2-3 uodppw.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa też zasady współpracy między organami administracji publicznej prowadzącymi działalność w sferze zadań publicznych, a organizacjami pozarządowymi (i z nimi zrównanymi)⁴⁷. Są to: pomocniczość⁴⁸, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Z kolei ustawa o finansach publicznych ustala zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi. Nakazuje w związku z tym m.in. podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa oraz upublicznianie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja⁴⁹.

Katalog form współpracy organów administracji z organizacjami pozarządowymi⁵⁰ ma charakter otwarty. Spośród nich zastosowanie do konkursu „Po pierwsze Rodzina!” ma przede wszystkim zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Może mieć to formy powierzania lub wspierania zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji⁵¹. Są to zadania zlecone w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych⁵².

Celem głównym konkursu „Po pierwsze Rodzina!” jest skupienie wspólnotowej aktywności na trosce o rodzinę jako fundamentie ładu społecznego, także w aspekcie demograficznym (zwiększenia dzietności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń), poprzez upowszechnienie informacji, kompetencji oraz narzędzi, kształtujących dobrostan rodzin. Za priorytetowe uznawano zadania działania informacyjno-edukacyjne i szkoleniowe skierowane do wybranych podmiotów instytucjonalnych, środowisk lokalnych (funkcjonujących w otoczeniu rodziny) oraz szeroko pojętej opinii publicznej.

⁴⁵ Jw. art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2.

⁴⁶ Jw. art. 3 ust. 4.

⁴⁷ Jw. art. 5 ust. 3.

⁴⁸ Zasada pomocniczości (subsydiarności) zakłada, że organy nadrzędne powinny wyręczać organy państwowe niższego szczebla tylko, gdy nie są one w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków lub działają mniej efektywnie. Ponadto państwo nie powinno realizować zadań, które mogą być realizowane przez jednostkę.

⁴⁹ Art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵¹ Jw. art. 5 ust. 4.

⁵² Art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych.

W ramach konkursu dofinansowane były projekty, które:

- a) za dobro społeczne uznają trwałe małżeństwo kobiety i mężczyzny, i są nakierowane na jego rozwój,
- b) mają na celu wspieranie małżeństw jako najlepszego środowiska opiekuńczo-wychowawczego dla dzieci i przygotowania par do radzenia sobie z trudnościami i konfliktami w życiu rodzinnym,
- c) są nakierowane na wspomaganie młodych w zakładaniu rodziny oraz nieodkładaniu decyzji o macierzyństwie i ojcostwie, przygotowując ich zarazem do nowych ról życiowych i społecznych,
- d) koncentrują się na tworzeniu otoczenia szczególnie przyjaznego rodzinom z dwójką i większą liczbą dzieci.

Budżet przewidziany na realizację ww. konkursu realizowanego w 2020 r., wynosił:

1. 6 mln zł w I otwartym konkursie ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 – I tura.
2. 1 mln zł w I otwartym konkursie ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 – II tura.
3. 1,65 mln zł w I otwartym konkursie ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 – III tura.

Środki konkursu „Po pierwsze Rodzina!” są przyznawane beneficjentom na podstawie konkursu ofert⁵³. Oferta zgłoszona do takiego konkursu zawiera w szczególności⁵⁴ szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji oraz termin i miejsce realizacji tego zadania. Zawiera też kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania, informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów⁵⁵ składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne, a także informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie tego zadania oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację zadania pochodzących z innych źródeł. Zawiera ponadto deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert⁵⁶: ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową⁵⁷, ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji tego zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania. Ocenia też proponowaną, jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale, których organizacje pozarządowe będą realizować to zadanie. Organ ten, w przypadku wspierania wykonania zadań publicznych⁵⁸, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania, a także planowany wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy

⁵³ Art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵⁴ Jw. art. 14 ust. 1.

⁵⁵ Jw. dotyczy podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

⁵⁶ Jw. art. 15 ust. 1.

⁵⁷ Jw. lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

⁵⁸ Jw. art. 5 ust. 4 pkt 2.

i pracę społeczną członków. Ponadto uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych, pod względem rzetelności, terminowości i sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków, w przypadku organizacji pozarządowych, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne. Dokonywanie oceny kalkulacji kosztów wymaga dla zadań rzeczowych pomiaru kosztów jednostkowych i ich porównania z preferowanymi cenami, np. rynkowymi. Wkład własny przy realizacji zadań z konkursu „Po pierwsze Rodzina!” nie był wymagany.

Organizacje pozarządowe przyjmujące zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert⁵⁹ zobowiązują się do wykonania go w zakresie i na zasadach określonych w umowie⁶⁰. Zobowiązane są też do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy⁶¹. Treść umowy powinna określać: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania⁶².

Sprawozdanie z wykonania zadania określonego w umowie sporządzane jest w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego⁶³, a okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy⁶⁴. Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem⁶⁵.

Organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 uodppw są na podstawie art. 16 ust. 5 tej ustawy (w zw. z art. 16 ust. 1 i art. 11 ust. 2) zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy dotyczącej zlecenia realizacji zadania publicznego przez organy administracji publicznej w trybie otwartego konkursu ofert. Również umowa obowiązująca przy udzielaniu dotacji zawiera klauzulę, że zleceniobiorca jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, jej przepisy stosuje

⁵⁹ Art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶⁰ Jw. art. 16 ust. 1.

⁶¹ Jw. art. 16 ust. 5.

⁶² Art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁶³ Art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶⁴ Jw. art. 18 ust. 2.

⁶⁵ Jw. art. 17.

się do jednostek otrzymujących dotacje lub subwencje z budżetu państwa – od początku roku obrotowego, w którym dotacje lub subwencje zostały im przyznane.

Organizacje pożytku publicznego stanowią wyodrębnioną grupę podmiotów, którą obowiązują szczególne przepisy mające zwiększyć przejrzystość ich działalności. Związane to jest m.in. z prawem otrzymywania jednoprocentowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych. Status organizacji pożytku publicznego może, więc posiadać jedynie organizacja pozarządowa⁶⁶, która spełnia łącznie następujące wymagania: prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa, ma prawo prowadzić działalność gospodarczą, ale wyłącznie, jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego, a nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznacza na tę działalność oraz ma statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru.

⁶⁶ Art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Status ten może też uzyskać podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4, z zastrzeżeniem art. 21.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2167).
7. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167).
9. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
9. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
10. Minister Rodziny i Polityki Społecznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**MINISTER
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

BKA-II.081.28.1.2022.IK

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Dotyczy: informacji o wynikach kontroli NIK pn. *Realizacja konkursu „Po pierwsze Rodzina!” zorganizowanego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe*

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli 112/2022/I/21/001/KPS pn. *Realizacja konkursu „Po pierwsze Rodzina!” zorganizowanego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe*, otrzymanej przy piśmie NIK znak: KPS.430.008.2022 z dnia 22 lipca 2022 r.

Otwarty konkurs ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 i na rok 2021 były oceniane zgodnie z art. 15 ust. 1 udppw¹.

W informacji o wynikach kontroli NIK zakwestionował zgodność kryteriów oceny konkursu „Po pierwsze Rodzina!” z wymaganiami określonymi w art. 15 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 udppw. W ocenie Ministerstwa uwagi te są nietrafne, albowiem kryteria określone w:

- pkt 3, tj. *ocena proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne*, zawiera się w kryteriach oceny merytorycznej: „Pomysł, kreatywność oraz wartość informacyjno-edukacyjna zgłoszonego projektu”, „Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu”, „Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.)

projektu i harmonogramu jego realizacji”, „Ocena planu komunikacji oraz dopasowanie narzędzi komunikacji do grupy docelowej i tematyki projektu”;

- pkt 5, tj. *uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków*, zawiera się w kryteriach oceny merytorycznej: „Wykonalność oraz realność założeń zgłoszonego projektu” oraz „Przejrzystość kalkulacji kosztów w odniesieniu do zakresu projektu i harmonogramu jego realizacji”;

- pkt 6, tj. *uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków*, zawiera się w kryterium oceny merytorycznej „Ocena zrealizowanego wcześniej projektu na podstawie opisu zamieszczonego w ofercie”.

Analiza skuteczności i trwałości efektów konkursów „Po pierwsze Rodzina!” prowadzona była w ramach monitoringu i rozliczania sprawozdań końcowych, co jest zgodne z przepisami udppw i rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wzorów ofert”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że sam konkurs nie zawiera mierników ani wskaźników realizacji swoich celów, jednak takie mierniki i wskaźniki zostały określone i znajdują się w *Programie współpracy Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udppw na lata 2021–2023*.

Są one następujące:

Lp.	Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa
1.	Liczba ogłoszonych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w latach 2021–2023	0	18
2.	Liczba umów o współfinansowanie lub finansowanie zawartych na realizację zadań publicznych w latach 2021–2023	0	1000
3.	Liczba funkcjonujących ciał opiniodawczo-doradczych, pomocniczych oraz zespołów (w danym roku)	0	12

Oznacza to, że aby zrealizować zaplanowane rezultaty, Ministerstwo zobligowane jest do ogłoszenia konkursu „Po pierwsze Rodzina!” w latach 2021-2023 i zawarcia w ramach tegoż konkursu części spośród 1000 umów na realizację zadań publicznych wskazanych jako wartość docelowa.

Należy zaznaczyć, że udppw nie nakłada na organizatora konkursu obowiązku określenia mierników i wskaźników rezultatów działań realizowanych w ramach tego konkursu, natomiast obliguje go do monitorowania zakresu i zasad realizacji działań wskazanych przez zleceniobiorców w umowie o realizację zadania publicznego. Co więcej, w części III pkt 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, wyraźnie uregulowano, że oferenci mają swobodę w określaniu zakładanych rezultatów realizowanego zadania publicznego.

Jak wskazał sam NIK w Informacji o wynikach kontroli, wzór oferty wynikający z ww. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, był wiążący dla Ministerstwa. Tym samym, w ocenie Ministerstwa określenie w regulaminie konkursu ogólnych mierników lub wskaźników efektywności konkursu byłoby działaniem niezgodnym z przepisami. Po pierwsze, takie działanie nie miałoby swojej podstawy prawnej w przepisach art. 11-19a udppw, a po drugie określenie takich ogólnych mierników stałoby w sprzeczności z wynikającą z ww. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, swobody oferentów w samodzielnym kształtowaniu zakładanych rezultatów realizowanego zadania publicznego.

Ponadto udppw daje organizatorowi możliwość kontroli i oceny realizacji zadania, a ustawa o finansach publicznych nakłada na niego obowiązek rozliczenia dotacji przeznaczonych na sfinansowanie lub dofinansowania zadania publicznego w ramach konkursu.

Należy dodać, że celem konkursu „Po pierwsze Rodzina!” jest „upowszechnienie informacji, kompetencji i wytworzonych w ramach konkursu narzędzi, ukierunkowanych na dobro wszystkich rodzin, niezależnie od statusu społecznego i materialnego, a także kształtujących i promujących pozytywny wizerunek małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa.” Na podstawie monitoringu realizacji zadań dofinansowanych w ramach konkursu „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020 i rok 2021 oraz sprawozdań

końcowych z realizacji zadań, można stwierdzić, że cel ten jest realizowany na bardzo wysokim poziomie.

Przy ocenie efektów działań brane były pod uwagę wskaźniki jakościowe, takie jak opis efektów i skali realizacji zadania oraz wykorzystywane formy promocji, jak również wskaźniki ilościowe, np.: liczba beneficjentów, liczba zorganizowanych wydarzeń, liczba wyświetleń, liczba publikacji itd. Ponadto, aby zapewnić efektywność i skuteczność działań w trakcie realizacji zadań, organizator na bieżąco kontaktował się ze zleceniobiorcami oraz monitorował *social media* prowadzone przez zleceniobiorców. Zadania realizowane w konkursie dotyczą obszaru promocji i komunikacji (tzw. *public relations*), dlatego powinny być twórcze i kreatywne, a wykorzystywane narzędzia, podobnie jak w marketingu, powinny być różnorodne i nowoczesne. Zleceniobiorcy konkursu „Po pierwsze Rodzina!” bardzo dobrze posługują się nowoczesnymi technikami komunikacji i potrafią dostosować narzędzia i kanały przekazu do zdefiniowanych w ramach ofert grup docelowych.

Konkurs „Po pierwsze Rodzina!”, realizowany w ramach zadań Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej, w perspektywie długookresowej ma na celu podniesienie współczynnika dzietności. Ponieważ zjawiska demograficzne, takie jak urodzenia i zgony, charakteryzują się długofalowością, pierwsze odczuwalne zmiany nastąpią nie wcześniej niż w perspektywie 10-20 lat.

Pozostałe uchybienia w działaniu Ministerstwa wskazane w Informacji o wynikach kontroli, zostały skorygowane w obecnie realizowanej edycji konkursu „Po Pierwsze Rodzina!”.

W odniesieniu do stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w działaniach organizacji pozarządowych będących beneficjentami konkursów, we wszystkich przypadkach Ministerstwo podjęło działania zmierzające do zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub niezgodnie z przeznaczeniem bądź zamierza to uczynić w najbliższym czasie.

Z wyrazami szacunku

**Minister
z up. Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu**

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

430.008.2022

Warszawa, 26 sierpnia 2022 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 5 sierpnia 2022 r. do Informacji o wynikach kontroli Realizacja konkursu „Po pierwsze Rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe”, przedstawionego z up. Ministra przez Podsekretarza Stanu Stanisława Szweda

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska do Informacji.

Argumenty przedstawione w stanowisku stanowią powtórzenie argumentów podniesionych w zastrzeżeniach złożonych 22 marca 2022 r. do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra, które zostały oddalone w całości przez Kolegium NIK uchwałą nr 21/2022 z 18 maja 2022 r.

W przypadku stwierdzenia dotyczącego nietrafności uwagi NIK o niezgodności kryteriów oceny Konkursu „Po pierwsze Rodzina!”² z wymogami określonymi w art. 15 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³, Kolegium wskazało, że w dokumencie pn. *Regulamin I otwartego konkursu ofert w zakresie promocji rodziny „Po pierwsze Rodzina!” na rok 2020* określono sześć kryteriów merytorycznych, które uwzględniały zaledwie dwa warunki określone w art. 15 ust. 1 uodppw.

Odnosząc się do nieokreślenia mierników i wskaźników rezultatów celu głównego i celów szczegółowych oraz nieprzeprowadzenia analiz skuteczności i trwałości efektów dotyczących zakończonych edycji Konkursu, Kolegium NIK podniosło m.in., że wskaźniki przytoczone w formie tabelarycznej przez Podsekretarza Stanu nie odnoszą się w jakikolwiek sposób do celu Konkursu – nie mogą zatem w żadnej mierze stanowić podstawy do pomiaru stopnia osiągnięcia założonego celu Konkursu. Także w perspektywie długookresowej nie określono wskaźników, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu. Zwrócono również uwagę, że Izba przeprowadza kontrolę nie tylko pod względem legalności, ale również gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola pod względem celowości oznacza m.in. badanie, czy założone cele zostały osiągnięte, a jeśli nie zostały, to z jakich przyczyn⁴. Nieokreślenie przez Ministerstwo wskaźników i mierników uniemożliwiło pomiar stopnia osiągnięcia założonego celu Konkursu na rok 2020 i 2021.

W związku z powyższym, Izba podtrzymuje oceny i uwagi zawarte w treści Informacji, a także z zadowoleniem przyjmuje deklarację realizacji pozostałych wniosków wynikających z tej kontroli.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dalej: Konkurs.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm., dalej: uodppw

⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, str. 52.