Wojciech Kaczmarczyk Warszawa, 23 maja 2024 roku

Przemysław Jaśkiewicz

dr Michał Rulski

**OŚWIADCZENIE**

dotyczące

Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli opublikowanego w dniu 27 marca 2024 roku z kontroli w Narodowym Instytucie Wolności

Od kwietnia 2023 roku do marca 2024 roku trwała kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w Narodowym Instytucie Wolności w obszarze przygotowania i realizacji programów oraz przeprowadzania naborów wniosków w ramach tych programów i zawierania umów dotyczących finansowania i realizacji wybranych projektów, a także rozliczania, monitorowania oraz kontroli projektów realizowanych przez beneficjentów. Kontrolerzy zarzucają brak rzetelności, zgodności z prawem, celowości i gospodarności działań podejmowanych w NIW w okresie objętym kontrolą, w którym kierowaliśmy Narodowym Instytutem Wolności. W naszej ocenie, **Wystąpienie pokontrolne nie uwzględnia wielu faktów i okoliczności,** które były szeroko przedstawiane kontrolerom podczas trwającego 11 miesięcy postępowania, **nie uwzględnia wprowadzonych w NIW procedur** wynikających wprost z ustawy o Narodowym Instytucie Wolności, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przepisów wykonawczych, **nie wskazuje uchybień w realizacji procedur konkursowych, które byłyby skutkiem naruszenia prawa ani sformułowanych w sposób uzasadniony zasad rzetelności, celowości i gospodarności.**

Narodowy Instytut Wolności w ciągu ponad sześciu lat funkcjonowania w ramach dziesięciu rządowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przekazał 6,5 tysiąca organizacjom pozarządowym 1,2 mld zł. Każda złotówka trafiła do NGO w wyniku sformułowanych w sposób **profesjonalny, rzetelny i transparentny procedur opisanych w regulaminach** otwartych konkursów. Zgodnie z ustawą o NIW w przypadku każdego konkursu projekt regulaminu, którego niezbędne elementy określa ustawa, przygotowywał dyrektor i zatwierdzała Rada NIW. **Zarzuty nielegalności działania w oparciu o regulamin, którego treść wynika z ustawy są całkowicie bezpodstawne i nieprawdziwe.** Ponadto, regulamin tworzony był w wieloetapowym procesie, na który składały się prace studialne w Instytucie, wstępna dyskusja w Radzie NIW, wielowątkowe konsultacje społeczne zakończone raportem z konsultacji publikowanym na stronie NIW, opiniowanie przez Radę Działalności Pożytku Publicznego i na koniec uchwała Rady NIW, która zgodnie z ustawą jest organem uprawnionym do zatwierdzania regulaminów konkursów. W ramach prac studialnych w NIW poddawaliśmy analizie m.in. wpływ zapisów regulaminowych na realizację celów, jakie zostały zdefiniowane w dokumentach programowych przyjmowanych w formie uchwały przez rząd. Każda uwaga zgłoszona w konsultacjach oraz w opinii RDPP była następnie szczegółowo analizowana w NIW, a wyniki tej analizy prezentowane były przez dyrektora NIW Radzie Instytutu. **W takiej sytuacji trudno zarzucić brak transparentności tak rozbudowanych procedur konkursowych.**

W debacie publicznej jakość dokumentacji konkursowej, a także warstwa komunikacyjna, w tym: materiały pomocnicze, kontakt z pracownikami, webinaria, generator, wizualizacje oceniane były jako „jedne z lepszych centralnie zarządzanych programów dedykowanych organizacjom pozarządowym” – taką opinię sformułował w sierpniu 2023 r. na [portalu ngo.pl Łukasz Gorczyński z OFOP](https://proste.ngo/nikt-ci-tyle-nie-da-co-ustawa-ci-obieca-czyli-o-aktywnosci-przewodniczacego-komitetu-ds-pozytku-publicznego/) (obecnie członek Rady NIW III kadencji). Podobnie pozytywną opinię o programach zarządzanych przez NIW sformułowała Katarzyna Sadło w raporcie Klubu Jagiellońskiego [„Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2019-2023”.](https://klubjagiellonski.pl/publikacje/rzad-pod-lupa-ranking-polityk-publicznych-2019-2023/) Bartłomiej Włodkowski, wieloletni członek Warszawskiej i Mazowieckiej RDPP na ngo.pl dostrzegł we wrześniu ub. r. coraz bardziej skuteczną politykę państwa wspierającego rozwój trzeciego sektora: „…coraz częściej na stronach internetowych bardzo wielu organizacji, reprezentujących bardzo różne światopoglądy – od prawa do lewa – pojawiają się loga NIW”. Osoby te i środowiska, które reprezentują trudno uznać za bezkrytycznych apologetów NIW w latach 2018-2023.

**Gdy przyjrzeć się skali dofinansowania NGO przez NIW, wielości i różnorodności wspartych inicjatyw oraz geograficznemu i społecznemu przekrojowi organizacji, do których trafiały środki, zarzut niecelowego kierowania funduszy publicznych do wąskiej grupy organizacji nosi znamiona politycznej insynuacji.** Z perspektywy nadrzędnego celu NIW jakim jest wspieranie rozwoju trzeciego sektora istotne jest to, jakie zadania beneficjenci realizują w ramach programów, a nie to, kto jest z nimi osobiście lub pośrednio kojarzony. Są to ludzie z różnych środowisk, a wśród nich także osoby związane z obecnie piastującymi wysokie stanowiska urzędnikami, co nie powinno mieć żadnego wpływu na decyzje o dofinansowaniu, ani zamykać do niego drogi w przyszłych konkursach. Takie stygmatyzowanie organizacji pozarządowych jest krzywdzące i jedynie wzmacnia polaryzację i działa destrukcyjnie na społeczeństwo obywatelskie!

W regulaminach konkursów realizowanych w NIW precyzyjnie została określone ścieżka wyboru projektów, które trafiały do dofinansowania. Maksymalnie uproszczone zostały procedury formalne. Spełnia je każda legalnie działająca w Polsce organizacja pozarządowa, która w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze złożyła ofertę w generatorze wniosków. Oceny merytorycznej dokonują zewnętrzni, niezależni od NIW eksperci, którzy mają co najmniej 3-letnie doświadczenie działalności w trzecim sektorze. Ocena merytoryczna dokonywana jest na podstawie kryteriów określonych w ustawie. Kryteria te zostały zdefiniowane poprzez ich treść i cel oraz zasady oceny. Poruszając się ściśle w ustawowych ramach, **NIW uporządkował ustawowe kryteria, wskazał, które z nich są kryteriami formalnymi, a które merytorycznymi, które mają charakter ogólny, które bardziej szczegółowy, a które z punktu widzenia wagi mają charakter strategiczny – ważny w związku z zapewnieniem celów ustawowych zawartych w art. 30 ust. 4 ustawy o NIW.** Ogólna ocena pomysłu uznana za nielegalną przez NIK – czyli całościowo oceniana idea projektu – jej potencjał wprowadzenia zmiany społecznej to nic innego niż kryteria, o których mowa w art. 30 ust. 4 pkt 1 oraz pkt 3 ustawy o NIW, tyle tylko, że oceniane w skali ogólnej (całościowo), bo cały czas odnoszące się do adekwatności oferty w odniesieniu do celów programu, jakości planu działań zawartych w ofercie i wpływu na uczestników, organizacje i inne podmioty. Nie ma w opisie tego kryterium żadnych innych elementów oceny niż te, które są wymienione w ustawie. Upoważnienie natomiast do ustalenia szczegółowych zasad przyznawania dotacji w regulaminie konkursu znalazło się w art. 30 ust. 3 pkt 7 ustawy o NIW. **Nie ma zatem mowy o nielegalnym działaniu NIW.** Warto po raz kolejny przypomnieć, że zapisy regulaminowe nie były ustalane jednoosobowo przez dyrektora, ale poddawane szerokim konsultacjom i zatwierdzane przez Radę NIW, co zostało szczegółowo opisane wyżej. Nikt w tym wieloetapowym procesie nie wskazał, aby zasady przyznawania dotacji w regulaminie konkursu mogły być nielegalne. **NIK w kontrolach w latach 2019-2021 dotyczących realizacji programów rządowych nie zakwestionowała legalności tych samych zasad przyznawania dotacji w NIW, które obejmowały również tzw. ocenę ogólną pomysłu krytykowaną w obecnym Wystąpieniu pokontrolnym.** Podobnie od 20 lat działają samorządy, które w oparciu o kryteria określone poprzez ich treść i cel oraz zasady oceny w art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w Ogłoszeniu o konkursie definiują szczegółowy zestaw kryteriów formalnych, merytorycznych i niekiedy także strategicznych oceny ustalając w ten sposób zasady wyboru ofert.

Ważnym elementem wyboru projektów do dofinansowania jest ocena ekspertów zewnętrznych. Każdy ekspert od początku funkcjonowania NIW podpisując umowę na ocenę wniosków/ofert w ramach programów składa oświadczenie o bezstronności na podstawie którego zobowiązuje się, pod rygorem kary finansowej podjąć wszelkie działania konieczne do uniknięcia ryzyka konfliktu interesów mogącego powstać w związku z jego interesami gospodarczymi, powiązaniami politycznymi, związkami rodzinnymi, towarzyskimi lub emocjonalnymi lub innymi sytuacjami mającymi lub mogącymi mieć wpływ na bezstronne i obiektywne wykonanie umowy. Okoliczności wskazujące na możliwość powstania przy ocenie konfliktu interesów zostały określone maksymalnie szeroko. Jednocześnie NIW kierując się zasadą zaufania pozostawił ocenę czy może zaistnieć konflikt interesów samym ekspertom. Każdy ekspert uzupełnia w swoim profilu, w Systemie Obsługi Dotacji, informacje o podmiotach, co do których może wystąpić w jego przypadku konflikt interesów. System nie ma możliwości przydziału ekspertowi do oceny oferty, podmiotu, który wskazał jako związany z nim potencjalnym konfliktem interesów. Podobnie, na etapie oceny, jeśli ekspert stwierdziłby konflikt interesów w przypadku oferty organizacji wcześniej przez siebie nie wskazanej to ma obowiązek zgodnie ze swoim oświadczeniem wyłączyć się z oceniania wniosku. W świetle powyższego **nie jest prawdą, że Dyrektor NIW nie opracował i nie wdrożył systemu zapewniającego uniknięcie ryzyka powstania konfliktu interesów, ponieważ w NIW istnieją opracowane i wdrożone mechanizmy mające na celu uniknięcie ryzyka powstania konfliktu interesów**. NIK w Wystąpieniu pokontrolnym krytykuje rzekomo występujące pojedyncze przypadki naruszenia przez ekspertów zasady bezstronności, ale dotyczą one powiązań osobistych lub nieformalnej współpracy pomiędzy fundacjami działającymi na terenie jednego miasta, które bez narzędzi śledczych nie są możliwe do ustalenia przez pracowników NIW. Tym bardziej jest to niemożliwe ze względu na skalę działalności NIW: co roku w ramach programów dokonywanych jest ponad 20 tysięcy ocen eksperckich.

**Ocena merytoryczna dokonywana przez ekspertów nie kończy procesu wyboru projektów** dofinansowanych w ramach programów. Zwieńczeniem tego procesu jest decyzja komisji konkursowej albo panelu ekspertów – zależnie od programu – ustalająca listę projektów do dofinansowania, rezerwowych i ocenionych negatywnie, a następnie decyzja dyrektora NIW zatwierdzająca powyższe listy. Taki schemat działania jest wprost określony w przepisach prawa (art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego) i w związku z tym nie można zarzucić mu nielegalności. **Komisja konkursowa (panel ekspertów) mając nieskrępowany dostęp do dokumentacji konkursowej może potwierdzić ocenę ekspertów albo ją zmienić.** Ostatecznie i tak organ administracji publicznej (dyrektor NIW) dokonuje oceny kierując się opinią komisji konkursowej, ale nie będąc nią związany. **W Narodowym Instytucie Wolności w 98% przypadków komisje (panele) dokonywały oceny zbieżnej z pomocniczą oceną ekspertów zewnętrznych.** Mając na uwadze transparentność procesu, udział w pracach komisji i paneli osób z zewnątrz Instytutu, **dyrektor NIW ani razu w latach 2018-2023 nie zakwestionował rozstrzygnięć komisji i paneli eksperckich, pomimo przysługującego mu prawa**. W naszej opinii takie działanie w najbardziej zobiektywizowany sposób, wolny od jednoosobowej decyzji urzędnika prowadziło do wyboru najlepszych projektów do dofinansowania. Warto dodać, że nikt z członków komisji i paneli ekspertów nie zgłosił do protokołu zastrzeżenia co do legalności, formalnej poprawności i celowości rozstrzygnięcia. Stanowisko NIK wyrażone w Wystąpieniu pokontrolnym jest zresztą ambiwalentne. W jednym miejscu NIK krytykuje przypadki decyzji komisji (paneli) odmiennej od oceny ekspertów, a w innym krytykuje dyrektora za to, że nie dokonał zmiany tej decyzji.

W niektórych przypadkach NIK kwestionuje zasadność, w tym celowość przyznania dotacji określonym organizacjom. **Tym samym kontrolerzy NIK próbują zastąpić ocenę dokonaną przez zewnętrznych ekspertów własną.** Do takiego działania NIK nie ma uprawnienia, a wskazanie ewentualnych uwag w tym zakresie może zostać uwzględnione w procesie szkolenia ekspertów w kolejnych edycjach konkursów realizowanych przez NIW. Ocena sporządzana przez ekspertów ze swej istoty zawsze ma charakter subiektywny. Jest to naturalne i oczywiste, że w przypadku subiektywnej oceny, w przypadku kryteriów odnoszących się do kwestii merytorycznych (kryteriów, które nie mają charakteru 0-1) będą występowały rozbieżności w opiniach ekspertów. Zarzuty NIK w istocie zatem kwestionują w ogóle zasady sporządzania ocen z udziałem ekspertów. **Każda ocena niesie w sobie aspekt subiektywności uzależniony od podejścia do oceny poszczególnych ekspertów. Ten aspekt subiektywizmu niweluje się w systemie oceniania poprzez wprowadzenie obowiązku oceny wniosku przez dwóch ekspertów niezależnie od siebie. W przypadku dużej różnicy w ocenie powołuje się trzeciego eksperta.** Do ostatecznej oceny uwzględnia się dwie najbliższe oceny spośród trzech. Takie zasady od lat obowiązują w wielu znanych powszechnie procedurach grantowych. Tak samo postępuje Fundacja im. Batorego zarządzająca funduszami norweskimi dla NGO oraz Agencja Wykonawcza Komisji Europejskiej zarządzająca m.in. Programem Erasmus. Opierając się na postanowieniach Regulaminu konkursu, a także dokumencie programowym należy stwierdzić, że ocena merytoryczna (zawsze wniosku, a nie organizacji) dokonywana przez ekspertów może być podważona wyłącznie gdyby ekspert stwierdził w uzasadnieniu nieprawdę. Jednocześnie odpowiedzialność w takim przypadku spoczywa wyłącznie na ekspercie.

Zdaniem NIK, dyrektor NIW nie opracował i nie wdrożył systemu pozwalającego na dokonywanie weryfikacji i zapewnienia, czy udzielona dotacja została wydatkowana prawidłowo, a ukształtowany zwyczajowo schemat postępowania w zakresie badania, oceny i zatwierdzania składanych sprawozdań nie zapewniał rzetelnego i terminowego rozliczenia udzielanych dotacji. Działania NIW w zakresie procesu rozliczania udzielanych dotacji w ramach rządowych programów stanowią wyłącznie wykonanie rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań i procedowane są zgodnie z założeniami realizowanej przez Rząd w latach 2016-2023 polityki wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego określonej w programach rządowych wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. System zapewnienia, czy udzielona dotacja została wydatkowana prawidłowo opiera się na ocenie sprawozdania z realizacji projektu, weryfikacji czy zostały zrealizowane działania i osiągnięte rezultaty. System opiera się oświadczeniu beneficjenta zawartym w sprawozdaniu i nie zakłada weryfikacji dokumentów źródłowych (np. faktur). Powyższe podejście znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie. Przykładowo w komentarzu do art. 18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie autorstwa Jolanty Blichniarz (Lex/el) wyjaśniono: *„Do sprawozdania nie załącza się faktur (rachunków), które należy przechowywać zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz postanowieniami umowy i udostępniać na żądanie zleceniodawcy.”.* Dopiero w przypadku nieścisłości bądź luk w sprawozdaniu NIW uprawniony jest do żądania od beneficjenta dodatkowych wyjaśnień albo przedstawienia dokumentacji realizacji projektu. Wprowadzenie innego niż dotychczasowy systemu weryfikacji sprawozdań polegającego na rozszerzeniu obowiązków beneficjentów na etapie składania sprawozdania, jak i wprowadzającego zasadniczo inne uregulowania rozszerzające zakres sprawozdania z realizacji zadania publicznego, jest wobec tego uzależnione od decyzji Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. W latach 2018-2023 Przewodniczący Komitetu wielokrotnie potwierdzał, że uproszczenie w 2018 roku zasad sprawozdawczych miało charakter intencjonalny i służyło odbiurokratyzowaniu działalności NGO. **Miało też na celu budowanie zaufania społecznego i traktowanie organizacji jako partnerów.**

NIK w szeregu indywidualnych przypadków kwestionuje rozstrzygnięcia NIW dotyczące zatwierdzenia sprawozdania i np. ewentualnego określenia kwoty dotacji do zwrotu. W każdym przypadku są to indywidualne oceny kontrolerów, wobec których dyrektor NIW odniósł się szczegółowo w trakcie kontroli oraz w zastrzeżeniach do projektu Wystąpienia pokontrolnego przekazanych NIK w dniu 17 stycznia 2024 roku. Oceny kontrolerów są nierzetelne oraz nie uwzględniają wszystkich okoliczności weryfikacji sprawozdania. Naszym zdaniem **powołany na p.o. dyrektora NIW powinien obok Wystąpienia pokontrolnego opublikować także powyższe zastrzeżenia** NIW. Służyłoby to zapewnieniu przejrzystości informacji. Od 13 marca br. nie dysponujemy dostępem do ww. dokumentu, nie możemy zatem odnieść się bardziej szczegółowo do sformułowanych zarzutów.

Kontrolerzy NIK uważają również, że dyrektor NIW nie zapewnił potencjału organizacyjnego umożliwiającego kontrolę prawidłowości realizacji dofinansowanych projektów w skali adekwatnej do liczby podpisanych umów. Skutkiem ww. nieprawidłowości było realizowanie przez NIW kontroli w liczbie zbyt niskiej w ocenie NIK. **To stwierdzenia, które nie mają uzasadnienia.** NIW jest instytucją publiczną. Plan finansowy NIW określony jest w ustawie budżetowej. Dyrektor NIW nie prowadzi działalności rynkowej mogąc dowolnie zwiększać zatrudnienie finansowane z innych źródeł niż środki publiczne. Oprócz procedur kontrolnych dla zapewnienia wyższej jakości realizowanych projektów NIW wdrożył system monitoringu dofinansowanych zadań. W ramach monitoringu, co roku, w miarę możliwości zasobowych, pracownicy NIW odwiedzili kilkadziesiąt organizacji realizujących dofinansowane projekty przyglądając się temu jak beneficjent wykonuje plan działań i dokumentuje czynności projektowe. Wiele organizacji chwali system monitoringu wskazując na jego charakter umożliwiający zapobieganie powstawaniu ewentualnych nieprawidłowości.

Kontrolerzy NIK sformułowali swoje błędne oceny wykazując się brakiem rzetelnej wiedzy na temat przedmiotu kontroli. Rzekome uchybienia są nieprawdziwe i jak to pokazano wyżej po prostu nie występują. Stwierdzenia dotyczące nierzetelnego działania nie zostały poparte rzeczowym uzasadnieniem. W żadnym ze wskazanych przypadków NIK nie wskazuje podstawy takiej oceny. Nie powołuje się na żadne dane, opracowania naukowe lub inne specjalistyczne, raporty z badań, podręczniki specjalistyczne lub metodologiczne. Nie odnosi się w żaden sposób do dokumentów określających podstawy prowadzonych polityk publicznych. Brak także odniesienia do zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi określonymi w art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. **Tym samym Wystąpienie pokontrolne jest dokumentem sporządzonym niedbale. NIK dokonuje krytyki bez należytej podstawy, formułując oceny w sposób całkowicie nieprzejrzysty.** Oceny braku rzetelności działania noszą znamiona całkowicie subiektywnej opinii, która nie została oparta na żadnych podstawach metodologicznych ani odniesiona do istniejącej bazy wiedzy. W tym kontekście jest całkowicie nieuzasadniona, nierzetelna per se, nietransparentna i nie ma znaczenia w ocenie kontrolowanej jednostki. Bez adekwatnych podstaw nie może być także, ani nawet nie powinna być wykorzystana do korekty prowadzonej działalności przez kontrolowaną jednostkę. W wielu przypadkach zarzuty formułowane są w całkowitym oderwaniu od stosowanych powszechnie procedur konkursowych.

Tym samym należy stwierdzić, że **przedstawiona w Wystąpieniu pokontrolnym negatywna ocena działalności NIW została sporządzona nierzetelnie i z naruszeniem standardów kontroli.** Na marginesie można także dodać, żewyrażający dziś publicznie krytykę procedur konkursowych w NIW obecni dyrektorzy NIW, przewodniczący Rady Instytutu III kadencji, doradcy Pani Minister ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, a także sama Przewodnicząca Komitetu ds. Pożytku Publicznego w przeszłości nie formułowali w ramach konsultacji społecznych żadnych umotywowanych zastrzeżeń do procedur konkursowych. Dodatkowo niektóre z wymienionych wyżej osób uczestniczyły w pracach komisji konkursowych i także nie składały zastrzeżeń do przebiegu prac tych gremiów.