



KAP.430.004.2020
Nr ewid. 144/2020/P/19/005/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA ZADAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W ZAKRESIE UDZIELANIA POMOCY HUMANITARNEJ
POZA GRANICAMI POLSKI**

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

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


WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 03.08.2020

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 WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe w zakresie udzielania pomocy humanitarnej.....	22
5.2. Zlecenie zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej organizacjom pozarządowym oraz inne działania o charakterze humanitarnym.....	35
5.3. Realizacja zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej przez organizacje pozarządowe	51
6. ZAŁĄCZNIKI.....	67
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	67
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	70
6.3. Zestawienie zadań dofinansowanych przez MSZ w latach 2017–2019.....	79
6.4. Zestawienie zadań dofinansowanych przez KPRM w latach 2017–2019.....	84
6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	87
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	88

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ ;
uwr	ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej ² ;
udpp	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ³ ;
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁴ ;
WPWR	Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 182 w dniu 6 października 2015 r. i zmodyfikowany uchwałą nr 119/2018 z 4 września 2018 r.;
Plan współpracy rozwojowej	dokument planistyczny, o którym mowa w art. 7 ust. 1 uwr, dotyczący polskiej pomocy rozwojowej, opracowywany co roku przez Ministra Spraw Zagranicznych;
RM	Rada Ministrów;
Minister SZ	Minister Spraw Zagranicznych;
DWR	Departament Współpracy Rozwojowej w MSZ;
DPH	Departament Pomocy Humanitarnej w KPRM;
DSO	Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM;
rozporządzenie z dnia 5 stycznia 2018 r.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Beaty Kempy ⁵ , które weszło w życie w dniu 8 stycznia 2018 r., z mocą od 19 grudnia 2017 r.;
rozporządzenie z dnia 6 czerwca 2019 r.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Wosia ⁶ , które weszło w życie 6 czerwca 2019 r., z mocą od 4 czerwca 2019 r.;
Minister ds. pomocy humanitarnej	Minister – Członek Rady Ministrów wyznaczony ds. pomocy humanitarnej na podstawie rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r.;
Caritas	Caritas Polska;
KIK	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej;
PAH	Fundacja Polska Akcja Humanitarna;
PCPM	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”;
Pomoc humanitarna	działania podejmowane przez organy administracji rządowej polegające w szczególności na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka (art. 2 ust. 1 pkt 2 uwr);
UNHCR	Biuro Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 291, ze zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 46.

⁶ Dz. U. poz. 1056.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy administracja publiczna prawidłowo wywiązuje się z zadań dotyczących udzielania i rozliczania pomocy humanitarnej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy administracja publiczna prawidłowo i skutecznie realizuje działania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej i w jakim zakresie wspiera działania dotyczące przekazywania pomocy humanitarnej?
2. Czy projekty dotyczące pomocy humanitarnej są realizowane zgodnie z wymogami formalno-prawnymi i umowami?
3. Czy organizacje świadczące pomoc humanitarną osiągają zakładane rezultaty udzielonej pomocy?

Jednostki kontrolowane

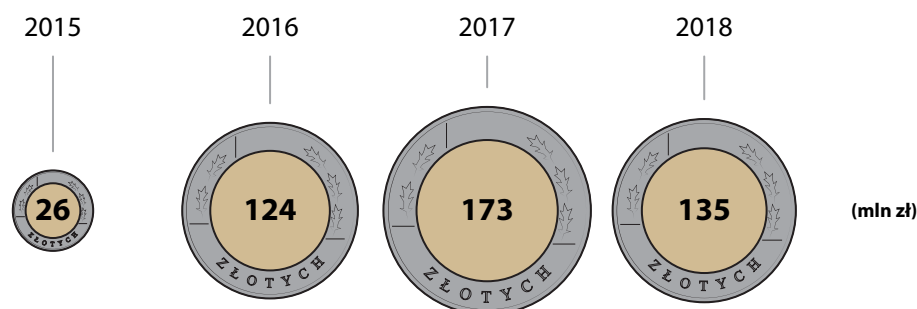
KPRM, MSZ oraz pięć organizacji pozarządowych realizujących zadania dotyczące pomocy humanitarnej poza granicami Polski: Caritas, Fundacja im. Ojca Werenfrieda, PAH, PCPM i KIK

Okres objęty kontrolą 2017–2019

Od 2015 r. w Europie istotnym problemem jest ogromny napływ uchodźców z różnych państw świata. Konflikty zbrojne w krajach Bliskiego Wschodu i na Ukrainie, a także klęski żywiołowe m.in. w Afryce, spowodowały głód oraz znaczne pogorszenie warunków życia ludzi zamieszkujących te tereny. Według danych z 2017 r. około 141 milionów osób w 37 państwach potrzebowało pomocy humanitarnej⁷. Kwestia bezpośredniego udzielania pomocy humanitarnej w krajach dotkniętych skutkami wojny domowej w Syrii stała się jednym z priorytetów Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i była ważnym czynnikiem znacznego zwiększenia wydatków z budżetu Polski na pomoc humanitarną. W latach 2017–2018 planowane działania humanitarne na Bliskim Wschodzie zostały wyodrębnione w przygotowanych w tym celu dokumentach, tzw. pakietach pomocy. W styczniu 2018 r. Prezes RM powierzył Ministrowi – Członkowi RM zadania dotyczące pomocy humanitarnej, w tym analizę potrzeb i przygotowywanie propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej⁸. W latach 2017–2018 ze środków publicznych na pomoc humanitarną przeznaczono ponad 300 mln zł.

Infografika nr 1

Wydatki z budżetu państwa przeznaczone na pomoc humanitarną w latach 2015–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zawartych w informacji Rządu: *Aspekty pomocy humanitarnej i rozwojowej w latach 2015–2018*.

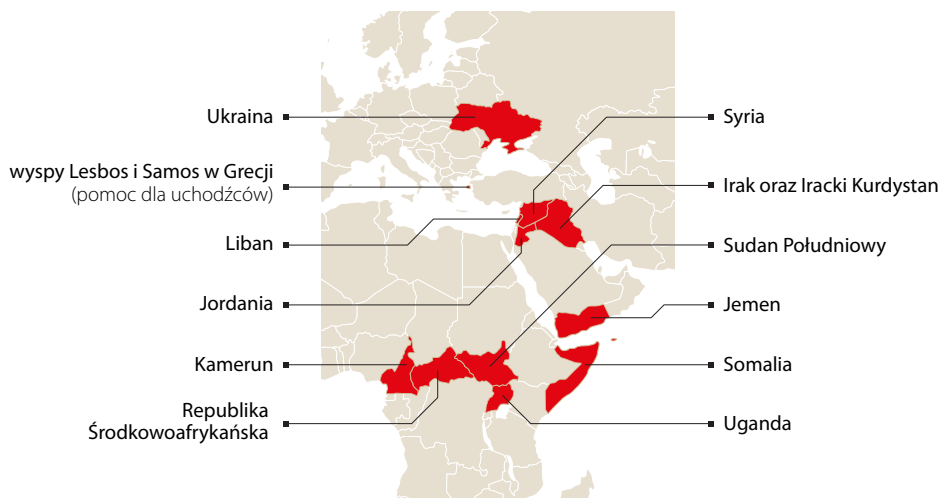
Działania pomocowe, obejmowały zarówno wpłaty do organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych, jak i realizację znacznej liczby projektów pomocy bezpośredniej poza granicami Rzeczypospolitej przez polskie placówki zagraniczne oraz polskie organizacje pozarządowe. Środki te przeznaczano na zadania mające na celu ratowanie życia oraz poprawę bezpieczeństwa i warunków bytowych osób zamieszkujących rejony objęte kryzysami humanitarnymi.

W szczególności wzrost wydatków przeznaczonych na pomoc humanitarną oraz miejsce realizowania zadań poza granicami Polski, niosły za sobą ryzyko osłabienia nadzoru i wykorzystania środków publicznych na cele niezwiązane bezpośrednio z pomocą humanitarną. Aktualnie zatem stało się pytanie o prawidłowość i skuteczność prowadzonych działań.

⁷ Źródło: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Global Humanitarian Overview 2017 – June Status Report*.

⁸ Funkcję tę pełniła Beata Kempa, a od czerwca 2019 r. Michał Woś.

Infografika nr 2 Regiony świata objęte polską pomocą humanitarną



Źródło: opracowanie własne NIK.

Należy zaznaczyć, że celem tej kontroli było również ustalenie przyczyn powołania ministra – Członka Rady Ministrów, który miał się zająć głównie zadaniami związanymi z pomocą humanitarną.

Wskazane w niniejszej informacji kwoty wydatków na zadania dotyczące pomocy humanitarnej, zlecone organizacjom pozarządowym w 2019 r., wynikają z wartości zawartych umów dotacji. Badanie prawidłowości realizacji tych zadań nie obejmowało rozliczenia umów, ponieważ terminy zatwierdzenia rozliczenia zleconych zadań upływały po zakończeniu czynności kontrolnych NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Zadania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej, dofinansowane w latach 2017–2019 ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, realizowane w miejscach objętych kryzysami humanitarnymi m.in.: w krajach Bliskiego Wschodu, na Ukrainie oraz w państwach Afryki Subsaharyjskiej, przyczyniły się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego, a także do poprawy bezpieczeństwa i warunków bytowych ludności zamieszkującej te rejony. Polska dokonywała również wpłat na rzecz organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania humanitarne w obszarach trudno dostępnych ze względów bezpieczeństwa. Na pomoc humanitarną w ww. okresie ze środków budżetu państwa przeznaczono łącznie 380,8 mln zł, w tym na rzecz organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych – 266,8 mln zł oraz na dofinansowanie projektów wykonywanych przez polskie organizacje pozarządowe – 110,0 mln zł (MSZ – 59,2 mln zł i KPRM – 50,8 mln zł). Należy podkreślić, że założenia polskiej pomocy humanitarnej zostały spełnione, jednak nie wszystkie zadania zrealizowano zgodnie z przepisami oraz zawartymi umowami.

W ocenie NIK w latach 2018–2019 na szczeblu rządowym nie funkcjonował spójny system udzielania pomocy humanitarnej. Wyznaczenie Ministrowi – Członkowi Rady Ministrów zadań dotyczących pomocy humanitarnej, niezależnie od obowiązujących już rozwiązań prawnych skutkowało tym, że w ww. latach istniały dwa odrębne i nieskoordynowane ze sobą ośrodki rządowe zlecające organizacjom pozarządowym zadania o charakterze humanitarnym, tj. MSZ i KPRM. Zważywszy, że realizacja zadań odbywa się w trudnych warunkach, często na obszarach objętych konfliktami zbrojnymi dla sprawnego działania w tych warunkach, niezbędny jest jeden ośrodek decyzyjny i koordynacyjny.

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra SZ związane z udzielaniem pomocy humanitarnej. Były one zgodne z priorytetowymi kierunkami polskiej pomocy i polityką Rządu RP, a system koordynacji w ramach MSZ zapewniał skuteczną realizację zadań podejmowanych poza granicami Polski. Odpowiednie zaplecze organizacyjno-prawne oraz wieloletnie doświadczenie MSZ, a także przyjęty i stosowany model zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych w zakresie pomocy humanitarnej, zapewniały efektywną i przejrzystą dystrybucję środków publicznych. Nadzór Ministra SZ nad realizacją tych zadań był skuteczny. Stwierdzone przypadki nieprawidłowości, nie miały wpływu na osiągnięcie zakładanych celów. NIK zauważa jednak, że w latach 2017–2019 w MSZ nie prowadzono działań w celu wypracowania, zgodnie z założeniami Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, koncepcji usprawnienia i przyjęcia systemowych rozwiązań dla mechanizmu koordynacji działań humanitarnych w ramach administracji centralnej.

W ocenie NIK, KPRM nie w pełni prawidłowo i rzetelnie wywiązała się z zadań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej. Minister ds. pomocy humanitarnej wykonując swoje zadania współpracował z organizacjami pozarządowymi, organami administracji publicznej oraz podejmował działania promujące pomoc humanitarną udzielaną przez Polskę, jednak do maja 2019 r. nie wywiązał się z obowiązku przygotowania kierunków działań w tym obszarze. Szef KPRM, w latach objętych kontrolą, nie uzgadniał z Ministrem SZ założeń wydatkowania środków przeznaczonych na tę pomoc, a przekazane do MSZ dane dotyczące zadań z zakresu pomocy humanitarnej zrealizowanych w 2018 r. były nierzetelne. Szef KPRM nie zapewnił również wystarczającego nadzoru nad zawieraniem i realizacją umów oraz zatwierdzaniem rozliczenia dotacji.

Rozwiązania przyjęte w KPRM w okresie objętym kontrolą, nie skróciły czasu potrzebnego na dotarcie z pomocą do osób potrzebujących, pomimo że wszyst-

Założenia polskiej pomocy humanitarnej zostały spełnione, jednak nie wszystkie zadania były realizowane prawidłowo

kie zadania były zlecane w trybie pozakonkursowym na podstawie art. 11b udpp. NIK zauważa, że nowo utworzony w KPRM Departament Pomocy Humanitarnej nie miał wpływu na podział środków i wybór zadań w tym obszarze. Procedowanie w tych sprawach, zawieranie umów, rozliczanie zadań i ich kontrola należały do właściwości Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM.

Na problem niejasnego podziału kompetencji pomiędzy KPRM a MSZ wskazywały też organizacje pozarządowe objęte kontrolą NIK.

W ocenie NIK zasadne było niepowołanie po 14 listopada 2019 r., Członka RM ds. pomocy humanitarnej oraz rozwiązanie, z dniem 20 grudnia 2019 r. Departamentu Pomocy Humanitarnej.

NIK ocenia pozytywnie realizację zadań współfinansowanych ze środków publicznych dotyczących udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski przez skontrolowane organizacje pozarządowe. Prowadzone przez te organizacje działania pozwoliły na osiągnięcie celów i zakładanych rezultatów. W większości przypadków organizacje przestrzegały warunków określonych w przepisach prawa, umowach i regulacjach wewnętrznych, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny. W jednym projekcie NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości polegające m.in. na przekroczeniu rzeczowego zakresu zadania, powierzeniu jego realizacji innemu podmiotowi bez pisemnej zgody zlecającego oraz nieprowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadania.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

3.1. W latach 2018–2019 na szczeblu rządowym nie funkcjonował spójny system udzielania pomocy humanitarnej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁹ i uwr wiodącą rolę w obszarze pomocy humanitarnej udzielanej przez Polskę pełni minister właściwy do spraw zagranicznych. Jednak od grudnia 2017 r. Prezes RM wyznaczył także Ministrowi – Członkowi Rady Ministrów zadania w zakresie pomocy humanitarnej. Było to związane z odpowiedzialnością Rządu RP na wzrost potrzeb humanitarnych i presji migracyjnej na świecie, także w kontekście toczącej się dyskusji o przymusowej relokacji uchodźców. Obsługę tego ministra zapewniała KPRM. Minister ds. pomocy humanitarnej realizował swoje zadania do 14 listopada 2019 r.

Warunki prawno-
organizacyjne
w zakresie udzielania
pomocy humanitarnej

W opinii NIK, na szczeblu administracji rządowej w ww. okresie funkcjonowały dwa niezależne ośrodki zajmujące się udzielaniem pomocy humanitarnej, których kompetencje częściowo się pokrywały. Minister właściwy ds. zagranicznych nie mógł monitorować realizacji przez KPRM zadań z zakresu pomocy humanitarnej, ponieważ nie miał bieżącej wiedzy o dofinansowanych zadaniach zleconych organizacjom pozarządowym przez KPRM. Szef KPRM, pomimo obowiązku wynikającego z przepisu art. 8 uwr, nie uzgadniał z Ministrem SZ założeń wydatkowania środków na pomoc humanitarną. Zdaniem NIK, brak takich uzgodnień nie pozwolił Ministrowi SZ na koordynowanie całości udzielanej pomocy humanitarnej finansowanej z budżetu państwa.

Minister SZ powierzył Krajowemu Koordynatorowi Współpracy Rozwojowej sprawę z zakresu koordynacji pomocy humanitarnej udzielanej za granicą. Organem opiniodawczo-doradczym Ministra SZ jest Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, której przewodniczy Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej. W **MSZ** większość zadań dotyczących pomocy humanitarnej zostało powierzonych jednej komórce organizacyjnej – Departamentowi Współpracy Rozwojowej.

W latach objętych kontrolą w MSZ nie prowadzono działań w celu wypracowania, zgodnie z założeniami WPWR, koncepcji usprawnienia i przyjęcia systemowych rozwiązań dla mechanizmu koordynacji działań humanitarnych w ramach administracji centralnej (w szczególności z udziałem KPRM, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych mu służb, Ministerstwa Obrony Narodowej, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Zdrowia) oraz partnerów pozarządowych, pomimo że zgodnie z WPWR taki mechanizm miał stanowić ważny element polskiej pomocy humanitarnej.

W latach 2017–2019 w **KPRM** zadania z zakresu udzielania pomocy humanitarnej realizowały dwie komórki organizacyjne – Departament Pomocy Humanitarnej (DPH), który zajmował się obsługą Ministra ds. pomocy humanitarnej oraz Departament Społeczeństwa Obywatelskiego (nie podlegający temu ministrowi), który był odpowiedzialny za: zlecenie zadań w trybie art. 11b udupp, podpisywanie umów o realizację zadań publicznych, nadzór nad umowami i kontrolę, a także zatwierdzenie rozliczenia dotacji.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

Taki podział zadań w KPRM powodował, że Minister ds. pomocy humanitarnej miał niewielki wpływ na wybór konkretnych projektów do realizacji. KPRM realizowała zadania dotyczące pomocy humanitarnej tylko w formie dofinansowywania zadań zleczanych organizacjom pozarządowym. DPH z dniem 20 grudnia 2019 r. rozwiązano. [str. 22–25, 31–32]

Część organizacji pozarządowych wskazywało na niejasny podział zadań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej pomiędzy KPRM a MSZ.

[str. 65–66]

Podstawy udzielania pomocy humanitarnej ze środków MSZ

3.2. Pomoc humanitarna udzielana ze środków będących w dyspozycji Ministra SZ była zgodna z priorytetowymi kierunkami polskiej pomocy i polityką Rządu RP. Działania humanitarne były prowadzone na podstawie WPWR i rocznych planów współpracy rozwojowej, a także dokumentów programowych Ministra SZ. Pracownicy MSZ aktywnie uczestniczyli w pracach organizacji międzynarodowych zaangażowanych w udzielanie pomocy humanitarnej na świecie, co pozwalało na lepszą identyfikację i ocenę występujących potrzeb.

Dobra praktyka MSZ dotycząca konsultacji rocznych planów współpracy rozwojowej

Jako dobrą praktykę NIK ocenia dokonywanie przez Ministra SZ konsultacji społecznych rocznych planów współpracy rozwojowej, pomimo że takiego wymogu nie przewidywano w obowiązujących przepisach. Konsultacje te pozwalają MSZ na uzyskanie opinii i propozycji działań od organizacji pozarządowych, które są zaangażowane w udzielanie pomocy humanitarnej poza granicami Polski. Organizacje pozarządowe mają możliwość wskazania zarówno swoich potrzeb – jako podmiotów zaangażowanych w niesienie pomocy, jak i potrzeb ludzi dotkniętych kryzysami humanitarnymi. Organizacje, ze względu na swoje doświadczenia, mają również szansę zaproponować konkretne rozwiązania w tym zakresie, a MSZ analizując uwagi może dokonać stosownych modyfikacji tak, aby w jak największym stopniu stanowił odpowiedź na pojawiające się potrzeby.

Minister ds. pomocy humanitarnej wywiązał się z obowiązku przygotowania propozycji kierunków działań dotyczących pomocy humanitarnej dopiero po **blisko półtora roku swojej działalności, w dokumencie podsumowującym jego aktywność w okresie od grudnia 2017 r. do maja 2019 r.**¹⁰

W KPRM potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej identyfikowano przede wszystkim podczas spotkań z organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w pomoc humanitarną oraz w oparciu o oferty złożone przez te organizacje. Minister ds. pomocy humanitarnej oraz pracownicy DPH brali również udział w konferencjach związanych z pomocą humanitarną oraz spotkaniach organizacji międzynarodowych dotyczących współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej. Minister ds. pomocy humanitarnej przy wykonywaniu swoich zadań współdziałał z innymi ministrami, w tym Ministrem SZ, kierownikami urzędów centralnych, wojewodami i innymi organami administracji rządowej, oraz organami samorządu terytorialnego. NIK zwraca jednak uwagę, że współpraca z MSZ wynikała głównie z bieżących potrzeb związanych z prowadzonymi przez Ministra ds. pomocy humanitarnej działaniami, w tym podrózami służbowymi do miejsc reali-

¹⁰ Szef KPRM nie kwestionował nieprawidłowości ustalonej w tym zakresie.

zacji projektów humanitarnych poza granicami Polski. W jej wyniku nie ustalono założeń współdziałania obydwu podmiotów zaangażowanych w udzielanie pomocy humanitarnej. [str. 25–28, 32–35]

3.3. Działania informacyjno-promocyjne prowadzone przez MSZ i KPRM nie były koordynowane. Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 9 uwr, Minister SZ prowadził takie działania m.in. za pośrednictwem radia, Internetu i publikacji pod wspólnym hasłem *Polskiej pomocy*, bez podziału na współpracę rozwojową i pomoc humanitarną. W celu identyfikacji polskich działań humanitarnych, MSZ wykorzystywało znak graficzny polskiej współpracy rozwojowej „Polska pomoc”, który jest powszechnie rozpoznawalnym symbolem polskiej współpracy rozwojowej na całym świecie.

Brak koordynacji działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych przez MSZ i KPRM

Niezależnie od MSZ, KPRM prowadziła własne działania informacyjno-promocyjne, które koncentrowały się głównie na opisie przedsięwzięć realizowanych przez Ministra ds. pomocy humanitarnej, w tym m.in. w opracowanych publikacjach, broszurach i w formie wystaw fotografii.

W wyniku ewaluacji działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych w ramach WPWR, przeprowadzonej w 2019 r. na zlecenie MSZ, sformułowano m.in. zalecenie dotyczące opracowania strategii komunikacji obejmującej całość polskiej współpracy rozwojowej wpisującej się w założenia i cele WPWR, której koordynacja powinna należeć do MSZ. Rekomendowano również utworzenie grupy eksperckiej, złożonej z przedstawicieli ministerstw uczestniczących w realizacji polskiej współpracy rozwojowej, której celem będzie operacyjne koordynowanie polityki informacyjnej i promocyjnej o polskich działaniach rozwojowych. Do dnia zakończenia kontroli NIK, rekomendacje te nie zostały wdrożone. [str. 28–31]

3.4. NIK nie wniosła uwag do działań MSZ związanych z planowaniem wydatków na pomoc humanitarną. Kwoty wydatków, planowane przez MSZ na poszczególne obszary pomocy, określano w rocznych planach współpracy rozwojowej, a głównym źródłem ich finansowania były środki przeniesione z rezerw celowych budżetu państwa. Plany te nie uwzględniały jednakże wydatków na działania humanitarne realizowane przez KPRM, bowiem wsparcie to nie było planowane, udzielano go *ad hoc* i finansowano wyłącznie środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Szef KPRM, w latach 2017–2019, nie uzgadniał również z ministrem właściwym do spraw zagranicznych założeń dotyczących wydatkowania środków na pomoc humanitarną, pomimo że taki obowiązek wynikał z art. 8 uwr¹¹. O wydatkach na zadania zrealizowane przez KPRM w 2017 i 2018 r. MSZ dowiedziało się już po ich zakończeniu, a w 2019 r. dopiero po zawarciu umów z organizacjami pozarządowymi. Minister SZ nie miał zatem pełnej i bieżącej wiedzy o pomocy humanitarnej udzielanej za granicą ze środków KPRM. [str. 26–28, 36–37]

Planowanie wydatków na pomoc humanitarną w MSZ

¹¹ Kwestia niezgadniania założeń wydatkowania środków na pomoc humanitarną z ministrem właściwym do spraw zagranicznych była przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez Szefa KPRM. Zastrzeżenie zostało oddalone przez Kolegium NIK uchwałą z dnia 16 kwietnia 2020 r.

MSZ wydatkowało
329,7 mln zł

3.5. MSZ w latach 2017–2019 wydatkowało na pomoc humanitarną łącznie 329 680,8 tys. zł¹², z tego 164 212,2 tys. zł w 2017 r., 97 776,6 tys. zł w 2018 r. i 67 692,0 tys. zł w 2019 r.

Najwyższe środki przeznaczono na pomoc wielostronną w formie wpłat do organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend. W latach 2017–2019 wyniosły one łącznie 266 783,2 tys. zł, co stanowiło 80,9% całkowitej kwoty wydatkowanej na pomoc humanitarną. Znaczna część tych środków, tj. 199 373,2 tys. zł, została przeznaczona na dokonanie wpłat obowiązkowych dla wszystkich państw UE na Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji (Instrument Turecki). MSZ dokonywało także dobrowolnych wpłat m.in. na rzecz Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich w Libanie, czy też Regionalnego Funduszu Powierniczego UE w Odpowiedzi na Kryzys Syryjski (EU TF MADAD). MSZ dokonywało poszczególnych wpłat z tytułu pomocy wielostronnej w terminach i kwotach określonych w dokumentach stanowiących podstawę zobowiązania.

W latach 2017–2019 MSZ na sfinansowanie 42 projektów realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe przeznaczyło 59 243,5 tys. zł. Po odliczeniu zwrotów dotacji dokonanych przez organizacje pozarządowe wydatki wyniosły łącznie 58 861,0 tys. zł, w tym 26 581,7 tys. zł w 2017 r., 19 031,6 tys. zł w 2018 r. i 13 247,7 tys. zł w 2019 r., co oznacza, że wydatki przeznaczane na tę formę pomocy zmniejszały się o około 30% w każdym roku. Na zmniejszenie kwoty wydatków na ww. projekty w latach 2018–2019, z jednej strony wpływ miało finansowanie tych projektów przez MSZ tylko środkami pochodzącymi z rezerwy celowej budżetu państwa, a z drugiej wynikało ze zmiany koncepcji odnośnie prowadzonych działań humanitarnych. MSZ odeszło od wspierania humanitarnego Ukrainy kanałem dwustronnym na rzecz działań o charakterze rozwojowym (tzw. *humanitarian-development nexus*). Należy dodać, że w 2018 r. Liban został włączony do grupy krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej, co umożliwiło realizację projektów rozwojowych komplementarnych wobec prowadzonych wcześniej działań humanitarnych.

W okresie objętym kontrolą w MSZ na 24 projekty o charakterze humanitarnym realizowane za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych wydatkowano łącznie 4036,5 tys. zł, w tym 2600,6 tys. zł w 2017 r., 752,3 tys. zł w 2018 r. i 683,7 tys. zł w 2019 r.

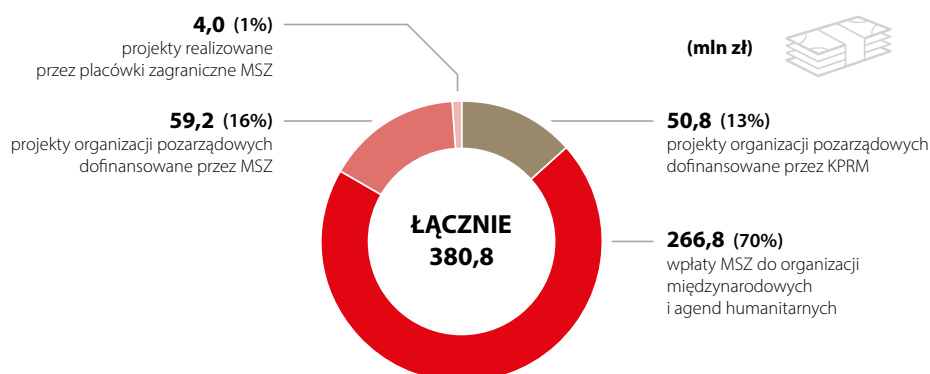
KPRM przeznaczyła
na pomoc
humanitarną
50,8 mln zł

KPRM współfinansowała jedynie zadania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej przez polskie organizacje pozarządowe i w latach 2017–2019 przeznaczyła na 35 zadań łącznie 50 830,9 tys. zł (w tym 8323,9 tys. zł w 2017 r., 36 834,1 tys. zł w 2018 r. oraz 5672,8 tys. zł w 2019 r.). Zwroty środków z dotacji w tym okresie wyniosły 3449,8 tys. zł.

¹² Tj. kwota po uwzględnieniu zwrotów dotacji dokonanych przez organizacje pozarządowe.

Infografika nr 3

Środki publiczne przeznaczone przez MSZ i KPRM na poszczególne formy pomocy humanitarnej w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

Środki finansowe na zadania realizowane przez organizacje pozarządowe objęte kontrolą były przekazane zarówno przez MSZ, jak i KPRM, w wysokościach i w terminach wynikających z umów. [str. 35–41, 49]

3.6. Stosowany w MSZ w okresie objętym kontrolą model zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych w zakresie pomocy humanitarnej zapewniał efektywną i przejrzystą dystrybucję środków publicznych. Minister SZ zlecał realizację projektów przede wszystkim podmiotom wyłonionym w drodze otwartych konkursów ofert przeprowadzonych na podstawie art. 10 ust. 1 uwr. Tryb ten zapewniał organizacjom pozarządowym równe szanse na uzyskanie środków na realizację zadań. Konkursy zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami art. 13 i 15 udpp oraz zarządzeniami Ministra SZ w sprawie udzielania dotacji, a także regulaminami konkursów (do których załącznikiem były wytyczne dla oferentów ubiegających się o dofinansowanie w konkursie). Ogłoszenia o możliwości składania ofert na zadania dotyczące pomocy humanitarnej zamieszczane były na stronie internetowej i w BIP MSZ oraz w siedzibie MSZ. Złożone oferty podlegały ocenie pod względem spełniania kryteriów określonych w regulaminach konkursów (formalnych i merytorycznych) oraz były opiniowane przez przedstawicieli placówek zagranicznych w miejscach realizacji projektów. W ramach dostępnych środków dotacje przyznawano projektom o najwyższej pozycji na liście rankingowej projektów. Ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp¹³ i zostały upublicznione na stronie internetowej i w BIP MSZ oraz w siedzibie MSZ. Szczegółowe badanie wybranych sześciu konkursów nie wykazało nieprawidłowości. Mimo że Minister SZ, na podstawie art. 10 ust. 2 uwr posiadał prawo do udzielania dotacji na zadania humanitarne z pominięciem otwartego konkursu ofert, to traktował ten tryb jako wyjątkowy, bowiem tylko raz skorzystał z tej możliwości (na 40 udzielonych dotacji¹⁴). Udzielenie dotacji w tym trybie było uzasadnione i nastąpiło zgodnie z przepisami uwr i ufp.

Model zlecenia
zadań organizacjom
pozarządowym w MSZ

¹³ Tj. nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

¹⁴ Liczba 40 dotacji nie uwzględnia dwóch umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia konkursów na zapewnienie wkładów własnych dla polskich organizacji pozarządowych biorących udział w postępowaniach dotacyjnych prowadzonych przez organizacje międzynarodowe.

Model zlecenia
zadań organizacjom
pozarządowym
w KPRM

Model zlecenia organizacjom pozarządowym zadań dotyczących pomocy humanitarnej stosowany w KPRM oparto wyłącznie na trybie przewidzianym w art. 11b udpp. Zgodnie z tym trybem Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. W związku z powyższym, KPRM nie była zobowiązana do podawania do publicznej wiadomości informacji o naborze wniosków w sprawie realizacji zadań oraz zasad stosowanych przy ich wyborze – w przeciwieństwie do otwartego konkursu.

Informacje o możliwości realizacji projektów dotyczących pomocy humanitarnej były przekazywane podczas spotkań Ministra ds. pomocy humanitarnej z przedstawicielami niektórych organizacji pozarządowych. KPRM podejmowała decyzje o udzieleniu dotacji organizacjom pozarządowym, po analizie złożonych przez nie wniosków zawierających propozycje zadań z zakresu pomocy humanitarnej. Projekty objęte badaniem NIK w KPRM dotyczyły pomocy w miejscach objętych kryzysem trwającym od dłuższego czasu (kraje Bliskiego Wschodu, Afryka).

Zdaniem NIK, konkurs ofert ogłaszany w oparciu o art. 10 ust. 1 uwr i przepisy udpp w sposób najpełniejszy zapewnia realizację zasady konkurencyjności i jawności w procesie wyłaniania oferentów, którzy będą realizowali zadania publiczne, zaś stosowanie trybu przewidzianego w art. 11b udpp nie powinno być regułą.

Na brak przejrzystości w tym zakresie w KPRM wskazywało również część organizacji pozarządowych objętych kontrolą NIK, które w latach 2017–2019 wykonywały zadania humanitarne dofinansowane zarówno przez MSZ, jak i KPRM. Podkreślały one m.in., że KPRM, w przeciwieństwie do MSZ, nie posiada jasnych i czytelnych zasad przyznawania dotacji oraz realizacji i rozliczania projektów, a do tego proces przyznawania dotacji był długotrwały.

Zakres pomocy udzielanej przez KPRM ograniczał się do określonego w zadaniach zgłaszanych przez organizacje pozarządowe. Proces oceny ofert zgłoszonych przez organizacje pozarządowe, w przypadku dziewięciu z 10 zadań objętych kontrolą NIK, trwał od 55 do 148 dni (od momentu wpływu oferty do KPRM do dnia podpisania umowy), co skutkowało skróceniem czasu realizacji projektów. [str. 35, 38–43, 65]

Nadzór nad realizacją
zadań o charakterze
humanitarnym
w MSZ i KPRM

3.7. NIK pozytywnie ocenia nadzór Ministra SZ nad realizacją zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej oraz zatwierdzeniem rozliczenia dotacji. W KPRM natomiast nie wszystkie działania w tym zakresie były skutecznie nadzorowane przez Szefa KPRM.

W umowach dotacji zawartych przez MSZ uwzględniono postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconych zadań. Bieżący nadzór nad realizacją projektów sprawowano m.in. poprzez dokonywanie monitoringu w miejscu ich realizacji. W umowach zawartych przez KPRM

nie stosowano natomiast niektórych postanowień wymaganych przepisami prawa – w szczególności odnośnie informowania o źródle dofinansowania zadania, uczestnictwa partnera w realizacji projektu¹⁵, czy dołączania do umowy aktualnych załączników. Ze względu na brak w umowach KPRM szczegółowych wytycznych odnośnie kwalifikowalności kosztów w zadaniach oraz nieokreślenia sposobu informowania o źródle ich finansowania, organizacje pozarządowe zmuszone były do podejmowania decyzji w tym zakresie samodzielnie, gdyż próby uzyskania informacji z KPRM bywały nieskuteczne¹⁶. Dla porównania, umowy zawierane przez MSZ zawierały precyzyjne postanowienia dotyczące kwalifikowalności wydatków (w umowach określono katalog kwalifikowalnych kosztów programowych i administracyjnych, a także wymieniono koszty niekwalifikowalne), warunków i zakresu zmian wysokości kosztów poszczególnych pozycji budżetowych, sposobu dokumentowania ponoszonych kosztów oraz realizacji obowiązków informacyjnych.

NIK stwierdziła w MSZ nieprawidłowości polegające m.in. na zaakceptowaniu sprawozdania końcowego z zadania publicznego przed jego zakończeniem, zawarciu w pięciu umowach dotacji objętych kontrolą NIK postanowień, które w momencie zawierania umów były już niewykonalne.

W KPRM nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania przepisów udpp i ufp oraz regulacji wewnętrznych przyjętych w KPRM, a także nierzetelnego działania przy zawieraniu i rozliczaniu umów, w tym np.:

- niezatwierdzenia w siedmiu przypadkach rozliczenia dotacji udzielonych na realizację zadań publicznych w terminie przewidzianym w art. 152 ust. 2 ufp, a w jednym przypadku nierzetelnego zweryfikowania sprawozdania z realizacji zadania publicznego na realizację, którego przeznaczono środki z dotacji w kwocie 1500,0 tys. zł¹⁷;
- niezablokowania środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa niewykorzystanych na zadania publiczne związane z udzielaniem pomocy humanitarnej w trakcie roku budżetowego, co było działaniem nierzetelnym¹⁸.

NIK zwraca uwagę, że w KPRM nie opracowano zasad dotyczących finansowania kosztów administracyjnych projektów, w tym dopuszczalnego udziału tych kosztów w projekcie. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki przenoszenia kosztów bankowych oraz prowadzenia księgowości w całości na organizacje pozarządowe. Skutkowało to koniecznością ich pokrywania ze środków własnych organizacji pozarządowych albo realizowaniem części zadań w oparciu o wolontariat. Należy podkreślić,

¹⁵ Szef KPRM zgłosił zastrzeżenia do nieprawidłowości polegających na niezawarciu w umowach postanowień wymaganych przepisami prawa dotyczących informowania o źródle dofinansowania zadania oraz wykonywania części zadania przez partnera (podmiotu niebędącego stroną umowy). Zastrzeżenia zostały oddalone przez Kolegium NIK.

¹⁶ Szef KPRM zgłosił zastrzeżenie odnośnie nieprawidłowości dotyczącej niezgodnienia ze zleceniobiorcami sposobu informowania, że realizowane zadanie jest współfinansowane/finansowane ze środków KPRM. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

¹⁷ Szef KPRM zgłosił zastrzeżenia do tych nieprawidłowości. Zastrzeżenia zostały oddalone przez Kolegium NIK.

¹⁸ Szef KPRM nie zgłosił zastrzeżeń do tej nieprawidłowości.

że umowy zawierane przez MSZ dopuszczały finansowanie kosztów administracyjnych na poziomie 16,0% udzielonej dotacji. Mogły one obejmować w szczególności wynagrodzenie koordynatora oraz innych pracowników administracyjnych wraz z dodatkowymi kosztami ponoszonymi w związku z pełnieniem ww. funkcji w projekcie, usługi księgowo i/lub usługi prawne, koszty wynajmu i utrzymania biura, koszty bankowe.

Organizacje pozarządowe, w trakcie kontroli NIK, wskazywały również, że istotnym problemem w realizacji projektów zleconych przez KPRM jest brak jednoznacznych zasad odnośnie kwalifikowalności poszczególnych wydatków oraz ograniczenie możliwości przesunięcia wydatków w budżecie projektu. Zdaniem tych organizacji, w przypadku projektów humanitarnych – ze względu na dynamicznie zmieniające się warunki udzielania pomocy – taka elastyczność w realizacji zadań ma ogromne znaczenie. Podkreślały one również, że koszty administracyjne, które są ponoszone w związku z realizacją projektów (np. dotyczące transakcji walutowych) stanowią duże obciążenie dla budżetu organizacji. [str. 43–49, 65–66]

Działania MSZ w zakresie umożliwienia realizacji projektów humanitarnych przez placówki zagraniczne

3.8. NIK nie wniosła uwag dotyczących działań MSZ w zakresie zapewnienia placówkom zagranicznym możliwości realizacji projektów humanitarnych. W ramach tych projektów świadczono głównie pomoc rzeczową, w tym np. zakupiono kurtki, piecyki i pakiety żywnościowe w celu przygotowania uchodźców do warunków zimowych, ambulans wraz z wyposażeniem, aparat RTG oraz środki i wyroby medyczne.

Wątpliwości NIK budzi natomiast sposób realizacji przez placówki tych projektów. Wprawdzie w MSZ przyjęto procedury określające sposób realizacji projektu, jednak ustalenia kontroli przeprowadzonych przez służby kontrolne MSZ, jak również kontroli NIK pn. *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki* wskazują, że procedury te nie zawsze są przestrzegane. [str. 49–51]

Organizacje pozarządowe w większości wywiązywały się z zawartych umów

3.9. NIK oceniła pozytywnie działalność kontrolowanych organizacji pozarządowych zaangażowanych w realizację projektów o charakterze humanitarnym. Organizacje te wykonując zlecone zadania, w większości przypadków wypełniały obowiązki określone w przepisach prawa, umowach i regulacjach wewnętrznych oraz terminowo wydatkowały środki finansowe pochodzące z dotacji.

W latach 2017–2019 pięć organizacji pozarządowych objętych kontrolą NIK realizowało ogółem 55 zadań z zakresu pomocy humanitarnej o łącznej wartości 91 126,7 tys. zł, w tym MSZ przekazało kwotę 53 550,8 tys. zł na realizację 36 projektów, a KPRM 34 958,2 tys. zł na realizację 19 projektów¹⁹. Zadania zlecone dotyczące pomocy humanitarnej były wykonywane zarówno przez pracowników organizacji, zatrudnionych w Polsce lub za granicą, jak i przez partnerów prowadzących działalność w miejscach realizacji projektów. Dla potrzeb zarządzania projektami organizacje wyznaczały koordynatorów lub osoby sprawujące nadzór w miejscu ich realizacji poza granicami Polski.

¹⁹ Szczegółowym badaniem NIK objęła w tych organizacjach 10 zadań w łącznej kwocie dofinansowania wynoszącej 15 562,3 tys. zł.

Nieprawidłowości wynikające z naruszenia postanowień zawartych umów, NIK stwierdziła w czterech z pięciu organizacji pozarządowych²⁰. Badanie wydatków wykazało również pojedyncze przypadki naruszenia przepisów prawa bądź regulacji wewnętrznych obowiązujących w badanych podmiotach²¹. Istotne nieprawidłowości dotyczyły²²:

- przekroczenia zakresu rzeczowego umowy, bez pisemnej zmiany postanowień tej umowy (jeden projekt realizowany przez Fundację im. Ojca Werenfrieda) – wydatki poniesione z przekroczeniem zakresu rzeczowego umowy wyniosły 367,9 tys. zł (tj. 25,0% wydatkowanej kwoty dotacji);
- zawarcia porozumienia o realizacji zadania z podmiotem trzecim, pomimo iż umowa o realizację zadania publicznego oraz oferta stanowiąca załącznik do tej umowy nie przewidywały możliwości powierzenia przez zleceniobiorcę działań w ramach projektu innym podmiotom. Było to niezgodne z art. 16 ust. 4 udpp (jeden projekt realizowany przez Fundację im. Ojca Werenfrieda, na który wydatkowano 1473,6 tys. zł);
- nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadania, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 udpp oraz § 5 ust. 1 umowy oraz braku zasad rachunkowości, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ w okresie jego realizacji (jeden projekt realizowany przez Fundację im. Ojca Werenfrieda);
- sfinansowania ze środków dotacji wydatków na podstawie dokumentów źródłowych wystawionych na podmioty nieprzewidziane w zawartych umowach (wydatki w kwocie 178,5 tys. zł poniesione w ramach jednego projektu Caritas oraz 86,6 tys. zł w ramach jednego projektu Fundacji im. Ojca Werenfrieda).

Przykłady
nieprawidłowości
stwierdzonych
w podmiotach
realizujących projekty
humanitarne

Należy zauważyć, że wskazane powyżej nieprawidłowości stwierdzone w Fundacji im. Ojca Werenfrieda dotyczyły zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* i były one wynikiem braku doświadczenia Fundacji w realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych (Fundacja w 2017 r. po raz pierwszy realizowała takie projekty). Od dnia rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym (24 grudnia 2008 r.) ww. Fundacja wykonywała jedynie zadania finansowane ze środków własnych i jak przyznał Prezes Fundacji, stwierdzone nieprawidłowości wynikały m.in. z braku doświadczenia w realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych. W opinii NIK, w takiej sytuacji, KPRM powinna zwrócić szczególną uwagę na prawidłowość realizacji zadań zleconych tej organizacji. KPRM w latach 2017–2019 nie przeprowadzała kontroli projektów realizowanych przez ww. Fundację, pomimo przekazania jej znacznych środków finansowych²⁴.

[str. 51–61]

²⁰ Caritas, Fundacja im. Ojca Werenfrieda, PCPM i KIK.

²¹ Caritas, PCPM, PAH.

²² Kierownicy kontrolowanych organizacji pozarządowych nie zgłosili zastrzeżeń do treści wystąpień pokontrolnych NIK.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

²⁴ KPRM zleciła Fundacji im. Ojca Werenfrieda siedem zadań o charakterze humanitarnym na kwotę 15 984,8 tys. zł, co stanowiło 31,4% wydatków KPRM na pomoc humanitarną.

Należy podkreślić, że w żadnej z kontrolowanych organizacji stwierdzone nieprawidłowości nie skutkowały nieosiągnięciem zaplanowanych celów.

Efekty realizowanych projektów humanitarnych

Efekty uzyskane w wyniku projektów zrealizowanych przez organizacje pozarządowe na ogół odpowiadały efektom zakładanym w umowach i dotyczyły np.: przygotowania obozów namiotowych do warunków zimowych, zapewnienia usług medycznych i pomocy psychologicznej, przekazania zapomóg finansowych, zakupu żywności oraz artykułów higienicznych, zainstalowania i doposażenia punktów strażackich, a także gaśniczych w obozowiskach namiotowych oraz przeszkolenia ludności z bezpieczeństwa przeciwpożarowego. W jednym przypadku nie został w pełni zrealizowany cel zadania z przyczyn niezależnych od wykonawcy projektu.

Infografika nr 4
Rodzaje pomocy humanitarnej udzielanej w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

Informowanie o źródle finansowania udzielonej pomocy

Wszystkie podmioty realizujące zadania ze środków otrzymanych z MSZ przestrzegały obowiązku poinformowania odbiorców pomocy o źródle finansowania projektów i w tym celu stosowały znak graficzny „Polska pomoc” oraz zamieszczały informacje o współfinansowaniu projektu ze środków współpracy rozwojowej MSZ np. na ulotkach, plakatach, tablicach, sprzętach i odzieży osób realizujących projekt oraz na budynkach, w których udzielano pomocy. Informacje te umieszczano również na stronach internetowych zleceniobiorców. W przypadku dotacji udzielonych przez KPRM, pomimo zobowiązania organizacji pozarządowych do informowania o współfinansowaniu pomocy ze środków otrzymanych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

z KPRM, w sposób uzgodniony ze zleceniodawcą, tylko dwie organizacje (PCPM i PAH) uzgodniły użycie znaku graficznego „Polska pomoc”²⁵. Jedna Fundacja²⁶ nie została w umowie zobowiązana do prowadzenia działań informacyjnych. [str. 62–65]

²⁵ Caritas oznaczył udzieloną pomoc swoim logo, a KIK bazował na doświadczeniu w realizacji projektów MSZ.

²⁶ Fundacja im. Ojca Werenfrieda w przypadku projektu *Leczenie dzieci z Aleppo*.

4. WNIOSKI

Na podstawie wyników kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Wniosek do Ministra SZ dotyczący mechanizmu koordynacji zadań o charakterze humanitarnym w ramach administracji centralnej

1. uwzględnienie w nowym wieloletnim programie współpracy rozwojowej założeń o usprawnieniu i przyjęciu systemowych rozwiązań dla mechanizmu koordynacji działań humanitarnych w ramach administracji centralnej oraz partnerów pozarządowych (przewidzianych w WPWR i niezrealizowanych do dnia zakończenia kontroli NIK). Przyjęte założenia dotyczące koordynacji powinny uwzględniać wiodącą rolę Ministra SZ, usystematyzować działania prowadzone przez inne organy zaangażowane w pomoc humanitarną za granicą, a także umożliwić wypracowanie schematu postępowania w sytuacji wymagającej niezwłocznego włączenia w działania humanitarne innych organów rządowych. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że powinny one pozwolić na elastyczne reagowanie w szczególnie trudnych warunkach, w miejscach objętych działaniami wojennymi lub katastrofami humanitarnymi;

Wniosek do Ministra SZ dotyczący nadzoru nad realizacją projektów humanitarnych przez placówki zagraniczne

2. kontynuowanie zainicjowanych przez Departament Współpracy Rozwojowej działań edukacyjnych wśród pracowników placówek zagranicznych MSZ w celu wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących projektów związanych z pomocą humanitarną oraz rozważenie podjęcia innych działań zapewniających prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację tych projektów;

Wniosek do Ministra SZ dotyczący prowadzenia działań informacyjnych

3. wypracowanie, we współpracy z innymi organami administracji rządowej, wspólnej strategii komunikacji w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych odnośnie polskiej współpracy rozwojowej, tak aby zapewnić spójność działań wszystkich instytucji angażujących się w realizację tych zadań. Zatem, taka strategia mogłaby być elementem opracowywanego obecnie nowego WPWR;

Wnioski do Szefa KPRM dotyczące procesu udzielania pomocy humanitarnej

4. wzmocnienie nadzoru nad procesami rozpatrywania ofert, zawierania umów, realizacją zadań przez zleceniobiorców;

5. rozważenie ograniczenia korzystania z możliwości zlecania organizmom pozarządowym zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej z pominięciem otwartego konkursu ofert na podstawie art. 11 b udpp i w pierwszej kolejności korzystanie z konkursowego trybu przewidzianego w art. 11 ust. 2 udpp, ponieważ zapewnia on bardziej przejrzysty i konkurencyjny sposób powierzenia zadań publicznych;

6. rozważenie przyjęcia zasad dotyczących dofinansowania kosztów administracyjnych zleczanych projektów.

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków, NIK zauważa również, że istotną kwestią jest doprecyzowanie postanowień umów zawieranych przez KPRM w związku z dofinansowaniem zadań publicznych z zakresu pomocy humanitarnej. Ustalenia kontroli NIK wskazują, iż nie były one wystarczające dla sprawnej realizacji zadań oraz sprawowania kontroli i nadzoru przez KPRM w tym zakresie. W opinii NIK, KPRM powinna uwzględniać w umowach wszystkie postanowienia wymagane przepisami prawa, a także jednoznacznie określić sposób informowania o źródle finansowania projektów, tak aby wyeliminować przypadki braku tych informacji w miejscu realizacji projektu. Kancelaria powinna również rozważyć zawar-

WNIOSKI

cie w umowach postanowień, które pozwolą organizacjom pozarządowym na elastyczne zarządzanie projektem w sytuacji zmiennych warunków (np. możliwość przesunięcia części kosztów w ramach realizowanych działań).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe w zakresie udzielania pomocy humanitarnej

5.1.1. W MSZ i KPRM funkcjonowały różne rozwiązania organizacyjne w zakresie udzielania pomocy humanitarnej.

Rozwiązania prawno-organizacyjne w MSZ

Minister SZ zapewnił warunki prawno-organizacyjne umożliwiające skuteczne udzielanie pomocy humanitarnej. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 5 ustawy o działach administracji rządowej za kwestie współpracy rozwojowej, w tym pomocy humanitarnej, odpowiada minister właściwy do spraw zagranicznych. Stosownie do przepisów art. 13 ust. 1 pkt 1 uwr, koordynacja działań związanych ze współpracą rozwojową (w tym w zakresie pomocy humanitarnej), należy do Ministra SZ. Na podstawie art. 14 ust. 1 uwr, zadanie to Minister SZ powierzył Krajowemu Koordynatorowi Współpracy Rozwojowej²⁷. Koordynator przewodniczył Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej, uczestniczył w czynnościach związanych z podziałem rezerwy celowej budżetu państwa na współpracę rozwojową oraz nadzorował prace departamentu odpowiedzialnego za realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Minister SZ do swej wyłącznej kompetencji pozostawił m.in. sprawy z zakresu strategii i programowania polskiej polityki zagranicznej (w tym zatwierdzanie Planu współpracy rozwojowej na dany rok).

Rada Programowa Współpracy Rozwojowej

Zgodnie z art. 15 ust. 1 uwr w latach 2017–2019 przy Ministrze SZ działała, Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, która jest organem opiniodawczo-doradczym i składa się z m.in. przedstawicieli ministrów właściwych ds. finansów publicznych, energii, gospodarki złożami kopalin, gospodarki, spraw wewnętrznych, środowiska, szkolnictwa wyższego i nauki, zdrowia, oświaty i wychowania, rozwoju regionalnego, zabezpieczenia społecznego, rolnictwa oraz organizacji pozarządowych. W okresie objętym kontrolą Rada, w ramach swoich zadań, m.in. opiniowała: projekty rocznych Planów współpracy rozwojowej, roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej, modyfikacje WPWR oraz omawiała bieżące problemy dotyczące pomocy humanitarnej. W latach 2018–2019 Minister ds. pomocy humanitarnej był trzykrotnie zapraszany na posiedzenia Rady i każdorazowo wyznaczał do udziału w tych posiedzeniach pracownika Departamentu Pomocy Humanitarnej w KPRM. Pracownik KPRM nie miał prawa udziału w głosowaniach Rady.

W **MSZ** większość zadań dotyczących pomocy humanitarnej realizowała jedna komórka organizacyjna, tj. Wydział Pomocy Humanitarnej w Departamencie Współpracy Rozwojowej (WPH). WPH realizował zadania takie jak: monitorowanie kryzysów humanitarnych w celu określenia potrzeb i zakresu udzielania przez Polskę pomocy, planowanie kierunków pomocy humanitarnej, koordynowanie współpracy z: organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się pomocą humanitarną, organizacjami pozarządowymi, placówkami dyplomatycznymi i urzędami administracji rządowej.

²⁷ Był on powoływany przez ministra właściwego do spraw zagranicznych spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu w MSZ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydział ten wykonywał również zadania związane z podziałem środków na pomoc humanitarną (w tym organizacją konkursów i wyborem zadań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej oraz podmiotów realizujących te zadania), a także nadzorował ich realizację. Wydział miał do dyspozycji pięć etatów, niemniej jednak, w okresie objętym kontrolą wystąpiła znaczna fluktuacja kadr. W latach 2017–2019 w WPH było zatrudnionych łącznie 14 osób, w tym tylko jedna osoba przez cały okres objęty kontrolą. Pomimo rotacji pracowników zapewniono prawidłową realizację zadań.

W **KPRM** do grudnia 2017 r. nie było osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za zadania związane z pomocą humanitarną. Od 19 grudnia 2017 r. do 14 listopada 2019 r. za sprawy te odpowiedzialny był Członek RM – Minister ds. pomocy humanitarnej (Beata Kempa – od 19 grudnia 2017 r. do 5 czerwca 2019 r., a następnie Michał Woś – od 6 czerwca do 14 listopada 2019 r.). W rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz z dnia 6 czerwca 2019 r. (§ 2) określono następujące zadania: analiza potrzeb i przygotowywanie propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej, promowanie, upowszechnianie i propagowanie problematyki pomocy humanitarnej, wspieranie działań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej, współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy humanitarnej (w tym z kościołami i związkami wyznaniowymi).

Rozwiązania prawno-
organizacyjne w KPRM

Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora DPH, udzielonych z upoważnienia Szefa KPRM, wynika, że wiodącą przesłanką przemawiającą za powołaniem Ministra – Członka RM, odpowiedzialnego za kwestie pomocy humanitarnej, była potrzeba realnej odpowiedzi Rządu RP na wzrost potrzeb humanitarnych i presji migracyjnej na świecie, także w kontekście toczącej się dyskusji o przymusowej relokacji uchodźców. Wzięto pod uwagę, że na arenie międzynarodowej polski rząd potrzebował silnych, przekonujących argumentów w obronie przyjętej polityki wobec migracji.

NIK nie kwestionuje konieczności podjęcia przez Rząd RP zdecydowanych działań w kontekście rosnących potrzeb humanitarnych, jednak zgodnie z przepisami ustawy o działach administracji rządowej i uwr zadania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej i współpracą międzynarodową należą do kompetencji ministra właściwego ds. spraw zagranicznych. W opinii NIK przyjęte rozwiązania skutkowały tym, że od grudnia 2017 r. do listopada 2019 r., na szczeblu rządowym funkcjonowały dwa ośrodki, które niezależnie od siebie udzielały pomocy humanitarnej poza granicami Polski.

Zdaniem części organizacji pozarządowych objętych kontrolą NIK, utworzenie w KPRM nowego departamentu zajmującego się pomocą humanitarną i niejasny podział kompetencji pomiędzy KPRM a MSZ, powodowały dezorientację w sektorze współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej.

W **KPRM** działania o charakterze humanitarnym były realizowane przez dwie komórki organizacyjne – DPH, utworzony w styczniu 2018 r., który zapewniał obsługę Ministra ds. pomocy humanitarnej oraz Departament Społeczeństwa Obywatelskiego – DSO, odpowiadający za wybór dofinansowywanych przez KPRM zadań z zakresu m.in. pomocy humanitarnej oraz nadzór nad ich realizacją. Departament Społeczeństwa Obywatelskiego nie podlegał Ministrowi ds. pomocy humanitarnej.

Warunki organizacyjne
udzielania pomocy
humanitarnej ze środków
publicznych w KPRM

DPH nie miał zasadniczego wpływu na wybór zadań finansowanych przez KPRM ze środków budżetu państwa. Do zakresu jego właściwości należało w szczególności: przygotowywanie opinii dla Ministra ds. pomocy humanitarnej w zakresie dokumentów przewidzianych do rozpatrzenia przez Sejm i Senat RP, RM oraz Stały Komitet RM, opracowywanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych w zakresie pomocy humanitarnej, organizowanie współpracy Ministra z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy humanitarnej, przygotowanie oraz obsługa wizyt i spotkań krajowych i zagranicznych Ministra oraz prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie jego działań. Według stanu na dzień 8 października 2019 r. w DPH było zatrudnionych siedem osób (w tym Dyrektor Departamentu oraz jego Zastępca). DPH z dniem 20 grudnia 2019 r. został rozwiązany²⁸.

Przygotowanie merytoryczne i szkolenia pracowników realizujących zadania dotyczące pomocy humanitarnej

5.1.2. Zarówno pracownicy MSZ, jak i KPRM uczestniczyli w licznych konferencjach i spotkaniach organizacji międzynarodowych związanych z pomocą humanitarną i współpracą rozwojową.

Pracownicy MSZ w szczególności brali udział w pracach grupy roboczej Rady UE ds. pomocy humanitarnej i pomocy żywnościowej COHAFA²⁹, w Segmencie Humanitarnym Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ (HAS ECOSOC³⁰); posiedzeniach Rad Zarządzających i Komitetów Operacyjnych Regionalnych Funduszy Powierniczych UE (Nadzwyczajny Fundusz Powierniczy dla Afryki – EU TF Africa³¹ i Regionalny Fundusz Powierniczy UE w Odpowiedzi na Kryzys Syryjski – EU TF MADAD³²) oraz Instrumentu Tureckiego³³. Poza tym uczestniczyli w wizytach studyjnych³⁴ oraz misjach zorganizowanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża oraz Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) związanych z pomocą humanitarną.

Pracownicy **KPRM** brali udział m.in. w: Konferencji na rzecz przeciwdziałania kryzysowi humanitarnemu w Demokratycznej Republice Kongo w Genewie, III Międzynarodowej Konferencji Ministerialnej nt. ofiar przemocy etnicznej i religijnej na Bliskim Wschodzie w Brukseli, debacie Rady Bezpieczeństwa ONZ nt. udziału dzieci w konfliktach zbrojnych.

²⁸ Zarządzenie nr 270 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁹ Działania grupy mają na celu wzmocnienie kolektywnej odpowiedzi państw członkowskich UE na kryzysy humanitarne na świecie. Spotkania odbywają się cyklicznie, zwykle raz w miesiącu. Dodatkowo organizowane są nieformalne spotkania grupy.

³⁰ Rada Gospodarcza i Społeczna (ang. *The Economic and Social Council, ECOSOC*) jest jednym z sześciu organów głównych Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej ONZ). W 2017 i 2019 r. odbyło się po jednym spotkaniu, a w 2018 r. nie organizowano Segmentu Humanitarnego Rady Społeczno-Gospodarczej.

³¹ Tj. w 2017 r. i 2018 r. – po sześć posiedzeń, a w 2019 r. – cztery posiedzenia.

³² W latach objętych kontrolą pracownicy MSZ uczestniczyli łącznie w 12 posiedzeniach (po cztery w każdym roku).

³³ W latach 2017–2019 odbyło się łącznie dziewięć posiedzeń Komitetów Sterujących (cztery w 2017 r., trzy w 2018 r. oraz dwa w 2019 r.).

³⁴ Na przykład w 2017 r. pracownicy MSZ, na zaproszenie holenderskiego MSZ, uczestniczyli wspólnie z przedstawicielami polskich organizacji pozarządowych w wizycie studyjnej, podczas której zapoznali się z funkcjonującym w Holandii systemem udzielania pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Wszystkie delegacje zagraniczne objęte badaniem miały związek z wykonywaniem zadań dotyczących pomocy humanitarnej i były dokonywane zgodnie z rozporządzeniem 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 służbowej³⁵, a także z wewnętrznymi regulacjami KPRM i MSZ.

Podróże służbowe związane z realizacją zadań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej

1) Pracownicy **MSZ** odbyli 90 podróży służbowych. Dotyczyły one głównie udziału w spotkaniach organizacji międzynarodowych, posiedzeniach grup roboczych i konsultacjach związanych z pomocą humanitarną oraz monitoringu realizacji zleconych projektów, a koszty tych podróży w latach 2017–2019 (do 21 listopada 2019 r.) wyniosły 322,1 tys. zł i obejmowały zakup biletów, noclegów oraz wypłacone diety.

2) Ze środków KPRM ponoszono wydatki związane z udziałem pracowników w międzynarodowych konferencjach oraz z organizacją delegacji Ministra ds. pomocy humanitarnej³⁶. W składzie dziewięciu delegacji byli również goście zewnętrzni, którzy pełnili rolę ekspertów (głównie przedstawiciele organizacji pozarządowych). Koszty przelotu i zakwaterowania tych osób sfinansowano z budżetu KPRM. Na ww. podróże poniesiono wydatki w kwocie ogółem 667,6 tys. zł. Najwyższe wydatki jednostkowe dotyczyły: wyczarterowania samolotu w celu zapewnienia transportu członkom delegacji KPRM oraz dziennikarzom podczas podróży do Jordanii (96,1 tys. zł), zapewnienia noclegu, wyżywienia i ochrony podczas pobytu sześciuosobowej delegacji KPRM w Bagdadzie (51,6 tys. zł) oraz wyczarterowania samolotu w Ugandzie (20,1 tys. zł).

5.1.3. NIK oceniła pozytywnie działania Ministra SZ dotyczące ustalania celów i kierunków pomocy humanitarnej. Działania humanitarne były prowadzone przez **MSZ** na podstawie WPWR i rocznych planów współpracy rozwojowej, a także dokumentów programowych Ministra SZ, tj. *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021* oraz corocznych informacji Ministra SZ o zadaniach polskiej polityki zagranicznej.

Ustalanie celów i kierunków pomocy humanitarnej

W WPWR określono cele oraz obszary tematyczne pomocy humanitarnej, wskazując przy tym, że ma być udzielana niezależnie od priorytetów geograficznych współpracy rozwojowej³⁷. Modyfikacja WPWR w 2018 r. w zakresie włączenia Libanu do grupy krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej, umożliwiła realizację działań rozwojowych komplementarnych wobec udzielonej wcześniej pomocy humanitarnej. W wyniku tej modyfikacji KPRM włączono do grupy instytucji administracji centralnej, z którymi MSZ koordynuje działania w zakresie pomocy

³⁵ Dz. U. poz. 167.

³⁶ Na przykład udział w konferencjach (dotyczącej Syrii i państw regionu (kwiecień 2018 r.), nt. wolności religijnej w Waszyngtonie (lipiec 2019 r.)), wizyty robocze: w Jordanii (styczeń 2018 r.), w Ugandzie (czerwiec 2018 r.), w Budapeszcie (czerwiec 2018 r.), w Parlamencie Europejskim w Brukseli (październik 2018 r.), w Waszyngtonie (listopad 2018 r.), w Iraku i Irackim Kurdystanie (grudzień 2018 r.), Ukrainie (lipiec 2019 r.), udział w pierwszym Europejskim Szczycie Afrykańskim Grupy ECR w Brukseli (styczeń 2019 r.), rozmowy dwustronne z przedstawicielami rządu Republiki Włoskiej i Stolicy Apostolskiej (kwiecień i wrzesień 2019 r.).

³⁷ W WPWR dla pomocy rozwojowej wskazano państwa, w których taka pomoc będzie udzielana.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak ustalenia celów i kierunków pomocy humanitarnej przez Ministra ds. pomocy humanitarnej

humanitarnej³⁸. Roczne plany współpracy rozwojowej, określały formy udzielania pomocy humanitarnej i wysokość środków przeznaczonych na poszczególne zadania. Zarówno WPWR, jak i roczne plany współpracy rozwojowej, poddawane były konsultacjom społecznym.

W KPRM, NIK negatywnie oceniła natomiast, że od grudnia 2017 r. do maja 2019 r. nie zostały przygotowane propozycje kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej, o których mowa w § 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. W opinii NIK określenie kierunków działań dotyczących pomocy humanitarnej powinno być podstawą przedsięwzięć realizowanych w tym zakresie przez Ministra ds. pomocy humanitarnej. Zarys projektu działań Minister Beata Kempa przedstawiła dopiero w dokumencie pn. *Podsumowanie działalności w zakresie polskiej pomocy humanitarnej grudzień 2017 r.–maj 2019 r.*, opisującym jej aktywność w tym okresie. NIK zwraca uwagę, że dokument ten został sporządzony w maju 2019 r., tj. po blisko półtora roku od powołania Ministra ds. pomocy humanitarnej.

Planowanie wydatków na działania humanitarne

NIK nie wniosła uwag do działań MSZ związanych z planowaniem wydatków na pomoc humanitarną. W rocznych planach współpracy rozwojowej, w latach 2017–2019, ujmowano wydatki na pomoc humanitarną tylko w odniesieniu do MSZ i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)³⁹. Plany te nie uwzględniały wydatków KPRM na działania humanitarne, ponieważ realizowano je *ad hoc*, w związku ze zgłaszanymi przez organizacje pozarządowe projektami oraz finansowano wyłącznie ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Brak uzgodnienia założeń wydatkowania środków na pomoc humanitarną z Ministrem SZ

Szef KPRM nie wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 8 uwr, zgodnie z którym organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej (w tym pomocy humanitarnej), w przypadku wydatkowania środków finansowych, których jest dysponentem, uzgadnia założenia wydatkowania tych środków z ministrem właściwym do spraw zagranicznych. KPRM w tym okresie zleciła organizacjom pozarządowym realizację zadań dotyczących pomocy humanitarnej, wydatkując w formie dotacji łącznie 50 830,9 tys. zł, co stanowiło 46,3% wydatków administracji rządowej na projekty humanitarne organizacji pozarządowych. W ocenie NIK, powyższe skutkowało tym, że Minister SZ nie mógł koordynować udzielania pomocy humanitarnej w ww. zakresie.

Określanie potrzeb w zakresie pomocy humanitarnej w MSZ

NIK nie stwierdziła w MSZ nieprawidłowości dotyczących określania potrzeb w obszarze pomocy humanitarnej. MSZ określając w planie współpracy rozwojowej potrzeby w obszarze pomocy humanitarnej brało pod uwagę istniejące na świecie kryzysy humanitarne, ustalenia organizacji międzynarodowych, założenia WPWR oraz politykę rządu RP, np. w odniesieniu do kryzysu migracyjnego. Przy ustalaniu wysokości środków finansowych uwzględniano aktualne potrzeby w krajach objętych polską pomocą,

³⁸ Zmiana ta była związana z uwagą zgłoszoną przez KPRM.

³⁹ Wydatki MSWiA były związane z prognozowanym reagowaniem na kryzysy humanitarne i prowadzeniem działań ratowniczych przez Państwową Straż Pożarną. Należy jednak zauważyć, że nie były one ograniczone do działań humanitarnych realizowanych poza granicami Polski i w tym przypadku rzeczywista kwota na takie działania była wskazywana dopiero na etapie raportowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zobowiązania finansowe wynikające z porozumień międzynarodowych, możliwość wykorzystania środków przez organizacje pozarządowe oraz placówki zagraniczne, wartość kolejnych modułów projektów dwuletnich, a także wysokość środków zaplanowanych w rezerwie celowej na dany rok budżetowy.

Minister ds. pomocy humanitarnej pozyskiwał informacje o potrzebach w zakresie pomocy humanitarnej przede wszystkim podczas spotkań z organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w pomoc humanitarną (indywidualnymi lub na forum powołanej w kwietniu 2018 r. przez Minister Beatę Kempę – Rady Ekspertów), spotkań z przedstawicielami instytucji międzynarodowych działających w obszarze pomocy humanitarnej⁴⁰ oraz przedstawicielami zagranicznych placówek dyplomatycznych w Polsce, a także na międzynarodowych konferencjach, szczytach dotyczących pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz z raportów światowych instytucji humanitarnych. Były też przypadki przekazania do KPRM przez MSZ informacji odnośnie potrzeb humanitarnych⁴¹.

Określanie potrzeb przez Ministra ds. pomocy humanitarnej

Rząd RP, jako priorytet w zakresie udzielania pomocy humanitarnej, uznał pomoc na miejscu i w krajach, do których przybywają uchodźcy z Syrii. Polska w latach 2017–2019 r. złożyła deklaracje wsparcia krajów Bliskiego Wschodu o łącznej wartości 113,7 mln zł (w tym w 2017 r. 48,0 mln zł, w 2018 r. 48,3 mln zł i 17,4 mln zł w 2019 r.).

Rozwiązania dotyczące pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie

Działania prowadzone na Bliskim Wschodzie w latach 2017–2018 ujęte zostały w odrębnych dokumentach, tzw. pakietach pomocy humanitarnej, które obejmowały:

- finansowanie drugiego modułu projektów⁴² pomocy bezpośredniej na rzecz uchodźców i ludności lokalnej realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe w krajach sąsiadujących z Syrią;
- finansowanie dodatkowych projektów pomocy bezpośredniej w drugiej połowie 2017 r. i w 2018 r. w celu wsparcia uchodźców, osób przesiedlonych i ludności lokalnej;
- realizację wspólnego polsko-niemieckiego projektu odbudowy szkół w Libanie;
- umożliwienie polskim organizacjom pozarządowym udziału w postępowaniach dotacyjnych organizowanych przez znaczących donatorów pomocy humanitarnej (m.in. Komisję Europejską oraz ONZ), poprzez sfinansowanie ewentualnego wkładu własnego niezbędnego podczas starania się o fundusze;
- realizację projektów pomocy bezpośredniej przez polskie placówki dyplomatyczne na Bliskim Wschodzie;

⁴⁰ Spotkania m.in. z Unijnym Komisarzem ds. pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego, przedstawicielem UNHCR w Polsce, Dyrektorem Regionalnym Międzynarodowej Agencji ds. Migracji.

⁴¹ Na przykład w 2019 r. Departament Ameryki w MSZ zwrócił się, na wniosek Ambasady RP w Kolumbii, do DPH z prośbą o rozpoznanie możliwości opracowania projektu pomocowego dla Wenezueli, gdzie sytuacja humanitarna uległa pogorszeniu. DPH zwróciło się do polskich organizacji pozarządowych o przekazanie informacji w zakresie możliwości realizacji projektów humanitarnych w tym kraju. Polska Misja Medyczna złożyła w 2019 r. do KPRM projekt pn. *Pomoc medyczna dla niemowląt i dzieci w Wenezueli*, jednak z powodu braku środków nie otrzymała on wsparcia.

⁴² Charakter modułowy projektów oznacza, że realizacja zadania odbywa się w dwóch kolejnych latach na podstawie odrębnych umów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- finansowanie działań pomocowych w regionach kryzysów humanitarnych, w obszarach trudno dostępnych ze względów bezpieczeństwa, poprzez dokonywanie wpłat do wyspecjalizowanych agend i organizacji humanitarnych.

Projekt *Pakietu pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2017 r.*, przygotowany przez MSZ został przyjęty przez RM w dniu 26 lipca 2016 r. W odróżnieniu od 2017 r., *Pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2018 r.* nie został uchwalony przez RM i był dokumentem wewnętrznym MSZ. Minister SZ wprawdzie przedstawił projekt pakietu do opiniowania członkom RM, jednak były to działania spóźnione⁴³. W związku z tym środki na realizację działań ujętych w *Pakiecie pomocy humanitarnej*, zgodnie z zaleceniami Ministra Rozwoju i Finansów, musiały zostać wygospodarowane w ramach dotychczasowego budżetu MSZ poprzez *priorytetyzację zadań*. W związku z powyższym, MSZ ograniczyło pierwotnie planowaną kwotę na działania humanitarne (48 mln zł) do kwoty 26 783,8 tys. zł (tj. o 43,3%).

Dyrektor DWR podał, że MSZ zrealizowało wszystkie komponenty *Pakietu pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie* przewidywane na 2018 r., lecz w ramach kwoty jaką dysponowało (z rezerwy celowej oraz oszczędności w budżecie MSZ), a nie w kwocie pożądaney, jaka w ocenie MSZ powinna zostać zaangażowana na działania humanitarne na Bliskim Wschodzie.

W planach współpracy rozwojowej (po zmianach) na działania o charakterze humanitarnym prowadzone przez MSZ w latach 2017–2019 przeznaczono:

- 54 214,7 tys. zł w 2017 r.⁴⁴, w tym na zadania określone w *Pakiecie pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2017 r.* – 42 193,4 tys. zł, na działania humanitarne na rzecz Ukrainy – 4870,9 tys. zł oraz na działania w odpowiedzi na kryzysy humanitarne 7150,4 tys. zł;
- 31 331,0 tys. zł w 2018 r., w tym na *Pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2018 r.* – 26 783,8 tys. zł oraz na działania na rzecz Ukrainy – 4547,2 tys. zł;
- 25 676,2 tys. zł w 2019 r., w tym 15 843,3 tys. zł na pomoc na Bliskim Wschodzie i 2250,0 tys. zł na rezerwę w odpowiedzi na nagłe kryzysy humanitarne.

Środki na pomoc humanitarną ujęte w planach pomocy rozwojowej

Działania związane z ewaluacją polskiej współpracy rozwojowej

5.1.4. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 10 uwr Minister SZ oceniał skuteczność realizacji celów współpracy rozwojowej określonych w WPWR. W latach 2017–2019 w tym zakresie przeprowadzono trzy badania ewaluacyjne, z tym że badanie w 2017 r. pn. *Ewaluacja polskiej współpracy rozwojowej finansowanej za pośrednictwem MSZ RP wspierającej reformy na Ukrainie oraz wybrane inicjatywy edukacyjne na rzecz krajów Partnerstwa Wschodniego w okresie 2012–2016* nie odnosiło się do działań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej.

W 2018 r. dokonano ewaluacji WPWR w połowie okresu jego realizacji. W raporcie z ewaluacji w zakresie pomocy humanitarnej m.in. uznano

⁴³ Projekt ustawy budżetowej na rok 2018 został już uchwalony przez RM i przekazany do Sejmu RP.

⁴⁴ Z tego w ramach rezerwy celowej – 32 613,6 tys. zł i w ramach rezerwy ogólnej – 21 601,1 tys. zł.

za wskazane uzupełnienie krajów priorytetowych pomocy rozwojowej wymienionych w WPWR o kraje, w których w ostatnich latach świadczona jest pomoc humanitarna (Liban) tak, aby w sytuacji przedłużających się kryzysów świadczyć nie tylko doraźną pomoc humanitarną, ale również zapewnić komplementarną do niej pomoc rozwojową. Rekomendacja sformułowana w raporcie z ewaluacji została zrealizowana we wrześniu 2018 r., w związku z modyfikacją WPWR, poprzez uwzględnienie Libanu spośród krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej.

W 2019 r., na zlecenie MSZ, została przeprowadzona ewaluacja działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych w ramach WPWR. W raporcie z tej ewaluacji zwrócono m.in. uwagę na następujące problemy: brak określenia celów i założeń działań komunikacyjnych w dokumentach strategicznych, prowadzenie przez organy administracji publicznej własnej, niekonsultowanej z MSZ (np. przez KPRM), polityki komunikacyjnej, niską oglądalność kanału „Polska pomoc” na platformie YouTube, a także błędy występujące na stronie www.polskapomoc.gov.pl. Jednym z zaleceń sformułowanych w raporcie było opracowanie strategii komunikacji obejmującej całość polskiej współpracy rozwojowej wpisującej się w założenia i cele WPWR, w której koordynacja powinna należeć do MSZ; utworzenia grupy roboczej/eksperckiej, złożonej z przedstawicieli ministerstw uczestniczących w realizacji polskiej współpracy rozwojowej, której celem będzie operacyjne koordynowanie polityki informacyjnej i promocyjnej o polskich działaniach rozwojowych; przebudowanie strony internetowej www.polskapomoc.gov.pl, która jest głównym kanałem informacyjnym. W MSZ wyjaśniono, iż podjęto już pierwsze działania w celu wdrożenia zaleceń wskazanych w raporcie.

Brak spójnej polityki informacyjnej dotyczącej współpracy rozwojowej (w tym pomocy humanitarnej)

W raporcie podniesiony został również **problem identyfikacji krajów udzielających pomocy przez jej bezpośrednich odbiorców w miejscach objętych kryzysem**, ze względu na obecność wielu organizacji z różnych państw na tym samym terenie. Wskazano m.in., że bardziej rozpoznawalne są państwa Europy Zachodniej większe od Polski, oraz takie, które świadczą pomoc na danym obszarze dłużej lub w większym zakresie. Zdaniem organizacji pozarządowych, z którymi przeprowadzono wywiady w trakcie badania, największe szanse na zaistnienie w świadomości odbiorców polskich działań pomocowych ma oznakowanie odpowiednim logo zakupionego sprzętu i wyposażenia oraz powstałej infrastruktury. Ze względu na duże niedobory tych dóbr w krajach – adresatach pomocy, są one bardziej dostrzegalne i cennie, a tym samym w większym stopniu rozpoznawalne staje się logo Polskiej pomocy.

5.1.5. Zarówno MSZ, jak i KPRM prowadziły działania informacyjno-promocyjne dotyczące pomocy humanitarnej, jednak nie były one ze sobą skoordynowane.

NIK nie wniosła uwag do prowadzonych przez MSZ działań informacyjno-promocyjnych. Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 9 uwr, Minister SZ prowadził większość takich działań pod wspólnym hasłem *Polskiej pomocy*, bez podziału na współpracę rozwojową i pomoc humanitarną. Działania informacyjne, które promowały świadczoną przez Polskę pomoc humani-

Działania informacyjno-promocyjne MSZ dotyczące polskiej pomocy humanitarnej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tarną prowadzono w szczególności za pośrednictwem Internetu (portal www.polskapomoc.gov.pl, obywatel.gov.pl/dyplomacja, poland.gov.pl, konta Twitter i konta na platformie YouTube) oraz audycji w Polskim Radiu⁴⁵ (audycje udostępniono również na portalu „Polska pomoc”).

W latach 2017–2019 MSZ prowadziło w Internecie kampanię informacyjną w ramach obchodów Dnia Pomocy Humanitarnej, i tak np. w 2019 r., przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, powstało siedem krótkich filmów promujących działalność kobiet aktywnych w ramach pomocy humanitarnej, które zostały opublikowane na kanale „Polska pomoc” oraz na platformie YouTube. MSZ udostępniało również wystawy fotografii dotyczące współpracy rozwojowej (m.in. w gmachu głównym TVP, w bibliotece głównej Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, na targach Warsaw Humanitarian Expo, podczas Europejskiego Kongresu Gospodarczego w Katowicach, na Warszawskich Targach Książki oraz podczas gali wręczenia nagrody im. R. Kapuścińskiego w Teatrze Dramatycznym, podczas festiwalu filmowego *Global Studies&Festiwal HumanDOC* w Opolu).

W 2017 r. MSZ wydało publikację pn. *Zamówienia publiczne i projekty organizacji międzynarodowych, Przewodnik dla polskiego przedsiębiorcy*, która w syntetyczny sposób prezentuje możliwości udziału w przetargach organizowanych przez organizacje międzynarodowe oraz użyteczne źródła wiedzy w tym obszarze. MSZ co roku publikowało również roczne plany współpracy rozwojowej i raporty roczne polskiej współpracy rozwojowej.

W 2019 r., przy współpracy z Regionalnymi Ośrodkami Debat Międzynarodowych, zorganizowano debaty *Współpraca i pomoc humanitarna* (Kielce) oraz *Polska pomoc humanitarna* (Katowice).

Międzynarodowe Targi Pomocy Humanitarnej i Rozwojowej – Warsaw Humanitarian Expo

W czerwcu 2019 r. MSZ było współorganizatorem Międzynarodowych Targów Pomocy Humanitarnej i Rozwojowej – Warsaw Humanitarian Expo objętych patronatem Prezydenta RP.

W ramach targów zorganizowano Miasteczko Humanitarne, odbyła się konferencja *Responsible Business for Humanitarian Emergencies*, forum zamówień publicznych (*Warsaw Procurement Forum*) oraz targi. W wydarzeniu udział wzięło ponad 5,7 tysięcy zwiedzających z 41 państw. W targach uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej, organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych⁴⁶ oraz sektora prywatnego. Celem wydarzenia było m.in. zwiększenie zaangażowania Polski i najbliższego regionu w globalną debatę o światowych trendach odnoszących się do niesienia pomocy humanitarnej i rozwojowej, a także aktywizacja sektora biznesowego w niesienie pomocy humanitarnej i rozwojowej, stworzenie platformy współdziałania przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych i instytucji publicznych w zakresie pomocy humanitarnej i rozwojowej, aktywizacja udziału firm w rynku projektów i zamówień publicznych zarówno organizacji międzynarodowych, jak i międzynarodowych organizacji pozarządowych. MSZ poniosło wydatki na ww. przedsięwzięcie w łącznej kwocie 164,7 tys. zł. Wydatki dotyczyły

⁴⁵ W 2017 r. i 2018 r. w Polskim Radiu wyemitowano po trzy reportaże dotyczące realizowanych projektów pomocy humanitarnej.

⁴⁶ M.in. przedstawiciele organizacji takich jak: Światowa Organizacja Zdrowia, Światowa Organizacja ds. Rolnictwa i Żywności, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Światowy Program Żywnościowy, UNICEF.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

m.in. zakupu biletów lotniczych dla panelistów, emisji ogłoszeń o targach, przygotowania materiałów na konferencję, kosztów kolacji organizowanych w trakcie wydarzenia.

W celu identyfikacji polskich działań rozwojowych, w tym humanitarnych, MSZ wykorzystywało, opracowany w 2008 r., znak graficzny polskiej współpracy rozwojowej „Polska pomoc”⁴⁷. Ze względu, iż jest on już używany od przeszło dekady, jest powszechnie rozpoznawalnym symbolem polskiej współpracy rozwojowej na całym świecie.

Znak graficzny
„Polska pomoc”

Grafika nr 1
Znak graficzny „Polska pomoc”



Źródło: dokumentacja MSZ.

W **KPRM** w ramach działań informacyjno-promocyjnych dotyczących pomocy humanitarnej, przygotowano broszurę informacyjną w języku polskim i angielskim, opisującą działania podjęte przez Ministra ds. pomocy humanitarnej. W związku z organizacją Forum Innowacyjnej Pomocy Humanitarnej przygotowano również broszurę reklamową, która zawierała informacje o pomocy humanitarnej realizowanej przez KPRM, MSZ oraz polskie organizacje pozarządowe. Przygotowano również wystawę prezentującą w języku polskim oraz angielskim polską pomoc humanitarną, którą prezentowano podczas wizyty Ministra ds. pomocy humanitarnej w Watykanie oraz w trakcie m.in.: Forum Innowacyjnej Pomocy Humanitarnej na Stadionie Narodowym w Warszawie, Forum Ekonomicznego w Krynicy, „Kongresu 590” w Jasionce k. Rzeszowa czy Forum Prawo dla Rozwoju w Krakowie oraz w gmachu KPRM. Łączny koszt działań informacyjno-promocyjnych, poniesiony przez KPRM obejmujący koszty związane z wydaniem broszury informacyjnej, a także część kosztów związanych z organizacją ww. wystawy, wyniósł 19,0 tys. zł.

Działania informacyjno-
promocyjne KPRM
dotyczące pomocy
humanitarnej

5.1.6. NIK zauważa, że w WPWR wskazano, że w perspektywie lat 2016–2020 ważnym elementem polskiej pomocy humanitarnej będzie usprawnienie i przyjęcie systemowych rozwiązań dla mechanizmu koordynacji działań humanitarnych w ramach administracji centralnej, z udziałem KPRM (KPRM została uwzględniona w WPWR po modyfikacji dokonanej w 2018 r.), MSWiA oraz podległych mu służb, Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Zdrowia oraz partnerów pozarządowych, przy koordynacyjnej roli MSZ.

Brak mechanizmu
koordynacji działań
humanitarnej
realizowanych
przez różne organy
administracji rządowej

⁴⁷ Wyłoniony w konkursie zorganizowanym przez MSZ w 2008 r.

W latach 2017–2019 w MSZ nie prowadzono działań w celu wypracowania mechanizmu koordynacji obejmującego podmioty wskazane w WPWR. Krajowy Koordynator Pomocy Rozwojowej poinformował, że w 2015 r. w WPWR przyjęto założenie dotyczące usprawnienia i przyjęcia systemowych rozwiązań dla mechanizmu działań humanitarnych w ramach administracji centralnej, jednak na przestrzeni kilku lat znacząco zmieniły się uwarunkowania dotyczące świadczenia pomocy humanitarnej. Jednym z priorytetów Rządu RP stała się odpowiedź na bezprecedensowy kryzys migracyjny na Bliskim Wschodzie. Wstępne założenia dotyczące koordynacji musiały zostać zweryfikowane w oparciu o bieżące doświadczenia w zakresie świadczenia pomocy. Krajowy Koordynator Pomocy Rozwojowej wskazał również, że uznając sens istnienia takiego mechanizmu koordynacji przy jednoczesnym założeniu konieczności elastycznego podejścia dla efektywnego świadczenia pomocy humanitarnej, MSZ nie zdecydowało się usunąć z WPWR zapisu dotyczącego wypracowania mechanizmu koordynacji udzielania pomocy humanitarnej. W MSZ funkcjonuje system koordynacji udzielanej pomocy humanitarnej poza granicami Polskiej, zbudowany w oparciu o przepisy uwr, dokumenty programowe (WPWR, roczne plany współpracy rozwojowej) oraz przyjęte rozwiązania organizacyjne (zadania realizowane są głównie przez WPH usytuowany w DWR). **W ocenie NIK, usprawnienie i przyjęcie mechanizmów koordynacji udzielania pomocy humanitarnej za granicą, z udziałem innych organów państwa, pozwoliłoby zwiększyć skuteczność prowadzonych działań.** Minister właściwy do spraw zagranicznych z mocy prawa ma koordynacyjną rolę w tym zakresie, zatem wskazane jest, aby został wypracowany schemat postępowania w sytuacji wymagającej niezwłocznego włączenia w działania humanitarne także innych organów rządowych.

Współpraca
z organami
administracji rządowej

5.1.7. Zarówno Minister SZ, jak i Minister ds. pomocy humanitarnej w KPRM, podejmowali współpracę z organami administracji rządowej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej, z tym że działania te były prowadzone odrębnie przez te podmioty.

Minister SZ współpracował z innymi organami państwa przede wszystkim poprzez cykliczne spotkania w ramach Rady Współpracy Rozwojowej. Ponadto pracownicy DWR w MSZ, w ramach wykonywania bieżących obowiązków, współpracowali z organami administracji rządowej w związku z przygotowaniem notatek, materiałów informacyjnych dotyczących polskiego zaangażowania w udzielanie pomocy humanitarnej. Tego typu materiały przygotowywane były na potrzeby wizyt bilateralnych oraz uczestnictwa w strukturach UE i UN Prezydenta RP, kierownictwa MSZ, a także Ministra ds. pomocy humanitarnej. MSZ współpracował z organami administracji rządowej również opracowując roczne plany współpracy rozwojowej oraz zbierając dane na potrzeby rocznej sprawozdawczości z realizacji zadań w zakresie współpracy rozwojowej finansowanych ze środków publicznych.

Minister ds. pomocy humanitarnej inicjował współpracę w celu realizacji zadań o charakterze humanitarnym, zarówno z podmiotami krajowymi, jak i międzynarodowymi⁴⁸.

W ramach współpracy z administracją rządową Minister ds. humanitarnych: wystąpił do Ministra Zdrowia w celu zmiany regulacji określonych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁹, umożliwiających wywóz produktów leczniczych za granicę na potrzeby udzielania pomocy humanitarnej (opracowano projekt ustawy); zainicjował w 2018 r. współpracę z Agencją Rezerw Materiałowych i MON, w wyniku której przekazano towary medyczne stanowiące nadwyżki w rezerwach strategicznych⁵⁰ do potrzebujących krajów⁵¹; konsultował z MSZ i MSWiA propozycję rządu Węgier dotyczącą utworzenia międzynarodowego systemu natychmiastowej reakcji na nagłe katastrofy naturalne (z racji na krytyczne uwagi resortów projekt ten nie został jednak zrealizowany) oraz uczestniczył w opiniowaniu działań organów administracji rządowej, związanych z pomocą humanitarną (np. WPWR, Wieloletnie Ramy Finansowe 2021–2027).

KPRM utrzymywała kontakty z polskimi placówkami dyplomatycznymi za granicą, głównie w związku z organizacją zagranicznych delegacji do państw, w których realizowano lub planowano udzielać pomocy humanitarnej. Do MSZ przekazywano notatki z odbytych wyjazdów zagranicznych Ministra ds. pomocy humanitarnej oraz sprawozdania ze zrealizowanych zadań w zakresie współpracy rozwojowej (w tym działań humanitarnych) na podstawie art. 11 ust. 1 uwr.

NIK ustaliła jednak, że przekazane do MSZ, na podstawie art. 11 ust. 1 uwr, dane dotyczące zrealizowanych przez KPRM zadań z zakresu pomocy humanitarnej za 2018 r. były niezetelne.

Przekazanie Ministrowi SZ niezetelnych danych dotyczących zadań pomocy humanitarnej dofinansowanych przez KPRM

Opis nieprawidłowości

KPRM wykazała zawyżoną kwotę udzielonej pomocy humanitarnej *per saldo* o kwotę 775,9 tys. zł, w głównej mierze wynikającą z niewykazania w ośmiu przypadkach zwrotów niewykorzystanych części dotacji dokonanych przez zleceniobiorców (łącznie 1127,3 tys. zł) oraz jednej z udzielonych dotacji (351,6 tys. zł). W wyjaśnieniach składanych w trakcie kontroli zastępca Dyrektora DPH wskazał m.in. na niejednoznaczne, zdaniem KPRM, uregulowania odnośnie danych jakie miały być przekazane do MSZ, niską wartość środków wydatkowanych na pomoc humanitarną w stosunku do wydatków na pomoc rozwojową oraz w jednym przypadku błędnego zakwalifikowania pomocy wskazanej w ofercie. NIK nie podzieliła stanowiska KPRM, bowiem ustalono, że do MSZ przesyłano te informacje dwukrotnie – najpierw dane pierwotne, a następnie aktualizację, więc informacje o zwrotach dotacji mogły zostać zaktualizowane. Poza tym przedstawiciel DPH uczestniczył na początku 2018 r.

⁴⁸ Obowiązek współdziałania z innymi ministrami, kierownikami urzędów centralnych, wojewodami i innymi organami administracji rządowej oraz organami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań z zakresu pomocy humanitarnej, wynikał z § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r.

⁴⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r. poz. 852).

⁵⁰ Artykuły włókiennicze, sprzęt medyczny i kwaterunkowy, narzędzia chirurgiczne, a także asortyment stomatologiczny.

⁵¹ Tj. do Zambii, Iraku, Republiki Środkowoafrykańskiej, Papuy Nowej Gwinei i Kamerunu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w szkoleniu dotyczącym wypełnienia sprawozdawczości na potrzeby MSZ, a sam formularz posiada definicje wskazujące na to jakie dane powinny być w nim zawarte.

Informowanie Ministra ds. pomocy humanitarnej o udzielonej pomocy

Kontrola NIK wykazała, że informacje na temat pomocy humanitarnej były przekazywane Ministrowi ds. pomocy humanitarnej *ad hoc*, gdyż nie określił on zakresu, częstotliwości i sposobu ich przekazywania⁵². Na przykład takie dane zostały złożone Ministrowi, w odpowiedzi na jego wniosek z 31 stycznia 2018 r. Na ich podstawie przygotowano dokument pn. *Aspekty pomocy humanitarnej i rozwojowej w latach 2015–2018*, który został zaprezentowany na posiedzeniu Rady Ministrów 17 lipca 2018 r.

Współpraca Ministra ds. pomocy humanitarnej z organami administracji samorządowej

W ramach współpracy z administracją samorządową Minister ds. pomocy humanitarnej, 28 maja 2018 r., podpisał z Prezydentem Miasta Kielce oraz Biskupem Kieleckim deklarację inauguracyjną kampanię społeczną *Kielce dla Syrii*⁵³. KPRM włączyła się ponadto w akcję *Dar dla Aleppo*, w którą zaangażowane były również władze Wrocławia i województwa dolnośląskiego. Zastępca Dyrektora DPH podał, że KPRM we współpracy z samorządem terytorialnym wspierała także podobne inicjatywy w innych rejonach Polski (np. *Lubelszczyzna dla Syrii*, *Górny Śląsk dzieciom z Aleppo*).

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Stosownie do wymogu określonego w § 2 pkt 4 i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r., Minister ds. pomocy humanitarnej współpracował z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta miała charakter roboczy i polegała na indywidualnych kontaktach w celu przekazania informacji o sytuacji w danym kraju, do którego należy skierować pomoc oraz o potrzebach w zakresie pomocy humanitarnej. KPRM wskazywała na bieżący kontakt m.in. z: Caritas, Stowarzyszeniem Pomoc Kościołowi w Potrzebie, Polską Misją Medyczną, PCPM, Fundacją im. Ojca Werenfrieda, PAH, Fundacją „Orla Straż”, Dziełem Pomocy „Ad Gentes”, Fundacją „Kapucyni i Misje”, KIK oraz Zakonem Maltańskim. KPRM w 2018 r., we współpracy z Narodowym Instytutem Wolności, zorganizowała dla organizacji pozarządowych realizujących projekty w zakresie pomocy humanitarnej, szkolenie na temat możliwości pozyskiwania funduszy na ich działalność.

Współpraca międzynarodowa Ministra ds. pomocy humanitarnej

Minister ds. pomocy humanitarnej 26 kwietnia 2018 r. powołał Radę Ekspertów, która była forum wymiany informacji oraz opinii związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej. W jej skład wchodził, oprócz Ministra ds. pomocy humanitarnej, przedstawiciele DPH, MSZ oraz organizacji pozarządowych. W latach 2018–2019 odbyły się trzy oficjalne spotkania Rady.

5.1.8. Nie wszystkie działania Ministra ds. pomocy humanitarnej na arenie międzynarodowej przyniosły zakładane efekty. W ramach współpracy międzynarodowej w 2018 r. Minister ds. pomocy humanitarnej podpisał

⁵² Stosownie do § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 5 stycznia 2018 r. oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r., organy administracji rządowej powinny informować Ministra ds. pomocy humanitarnej o sprawach z zakresu udzielania pomocy humanitarnej, realizowanej w zakresie ich właściwości.

⁵³ Jej celem było zebranie środków finansowych na zorganizowanie na terenie Libanu kolonii oraz turnusów wyciszenia połączonych z programami terapeutycznymi, a także pomocy edukacyjnej dla syryjskich dzieci i młodzieży – ofiar wojny.

porozumienie o wspólnej realizacji projektów humanitarnych z rządem Węgier. Pilotażowym projektem miała być budowa sierocińca w Homs, w Syrii. W porozumieniu wyznaczono organizacje, które miały realizować projekt, tj. Fundację im. Ojca Werenfrieda – ze strony Polski oraz Zakon Maltański – ze strony Węgier. Do końca 2019 r. nie rozpoczęto projektu, ponieważ oferta złożona w 2019 r. przez ww. Fundację wymagała licznych uzupełnień.

W 2018 r. w Waszyngtonie, Minister ds. pomocy humanitarnej podpisał z USAID⁵⁴ Memorandum of Understanding w sprawie współpracy na rzecz zwiększania pluralizmu, zapobiegania zbrodni ludobójstwa i prześladowaniom na Bliskim Wschodzie. Efektem tych działań był realizowany przez KIK projekt pilotażowy w Iraku pn. *Zapewnienie jakości opieki medycznej dla przesiedlonych Irakijczyków*. Jak wskazano w trakcie kontroli decyzje, co do kontynuacji współpracy z USAID, będą uzależnione od wyników tego pilotażu.

5.2. Zlecenie zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej organizacjom pozarządowym oraz inne działania o charakterze humanitarnym

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra SZ dotyczące zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych w zakresie pomocy humanitarnej oraz nadzór nad ich realizacją. Stosowany w KPRM model dystrybucji środków na pomoc humanitarną, w opinii NIK, nie zapewniał w pełni przejrzystego rozdysponowania tych środków m.in. ze względu na brak publicznego udostępniania informacji o możliwości sfinansowania zadań o charakterze humanitarnym i brak określenia oczekiwanego kierunku i zakresu zadań. Ponadto proces rozpatrywania ofert, uruchamiania środków i podpisywania umów był długotrwały.

Na pomoc humanitarną w ww. okresie ze środków budżetu państwa przeznaczono łącznie 380,8 mln zł, w tym na dofinansowanie projektów wykonywanych przez polskie organizacje pozarządowe – 110,0 mln zł (MSZ – 59,2 mln zł i KPRM – 50,8 mln zł). Wpłaty na rzecz organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych, poniesione przez MSZ, wyniosły 266,8 mln zł.

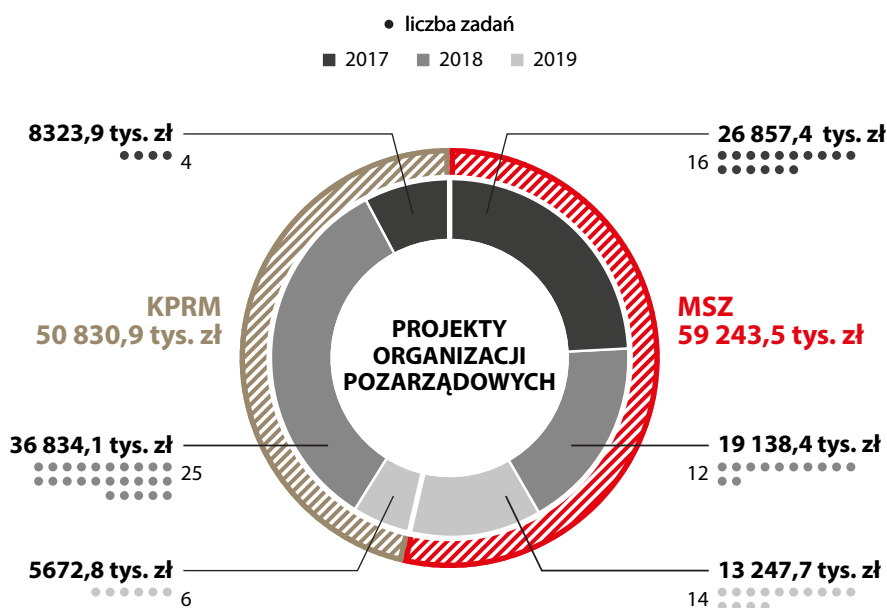
Na pomoc humanitarną przeznaczono 380,8 mln zł

⁵⁴ United States Agency for International Development (Agencja Rozwoju Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych) – agencja rządu federalnego Stanów Zjednoczonych, która jest odpowiedzialna za zarządzanie pomocą rozwojową (w tym pomocą humanitarną).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Wysokość środków przeznaczonych przez MSZ i KPRM na projekty humanitarne realizowane przez organizacje pozarządowe w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zarówno działania prowadzone przez MSZ, jak i przez KPRM, przyczyniły się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego w krajach objętych kryzysami humanitarnymi m.in.: Bliskiego Wschodu, na Ukrainie czy w krajach Afryki Subsaharyjskiej.

Zapewnienie środków na pomoc humanitarną w planach wydatków KPRM i MSZ

5.2.1. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w MSZ w dokonywaniu zmian w planach wydatków dotyczących udzielania pomocy humanitarnej. W KPRM nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły niezablokowania niewykorzystanych środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W planach wydatków MSZ w części 45 – *Sprawy zagraniczne* (po zmianach), na zadania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej w latach 2017–2019 ujęto łącznie 331 592,9 tys. zł, w tym: 165 978,5 tys. w 2017 r., 97 922,4 tys. zł w 2018 r. i 67 692,0 tys. zł w 2019 r. Z rezerwy celowej budżetu państwa⁵⁵, do planu wydatków MSZ przeniesiono łącznie 99 930,3 tys. zł (37 341,5 tys. zł w 2017 r., 34 912,6 tys. zł w 2018 r. i 27 676,2 tys. zł w 2019 r.), a z rezerwy ogólnej budżetu państwa 21 589,4 tys. zł (w 2017 r.). W trakcie roku budżetowego w związku z oszczędnościami w budżecie MSZ dokonywano również zwiększenia planów wydatków na pomoc humanitarną.

Wnioski Ministra SZ o uruchomienie środków z rezerw zostały złożone w terminach pozwalających na planową realizację zadań dotyczących pomocy humanitarnej. W przypadku niewykorzystania w całości uruchomionych środków MSZ wnioskowało o zmianę decyzji i zmniejszenie planowanej kwoty wydatków.

⁵⁵ Rezerwa celowa na implementację polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju.

W KPRM w związku z dofinansowywaniem w latach 2017–2019 zadań o charakterze humanitarnym, planowane wydatki w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* zostały zwiększone środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej budżetu państwa łącznie o 52 046,1 tys. zł. W 2017 r. do planu wydatków KPRM przeniesiono 8323,9 tys. zł, w 2018 r. – 38 049,4 tys. zł, a w 2019 r. – 5672,8 tys. zł.

Opis nieprawidłowości

KPRM nie zablokowała niewykorzystanych środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa w łącznej kwocie 1215,2 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym. W trzech z 35 przypadków, kwota dotacji udzielonej przez KPRM w trybie art. 11b udpp była niższa niż wysokość środków określonych przez Prezesa RM w zarządzeniach o przyznaniu KPRM środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na realizację zadania publicznego. Zmniejszenie kwoty dotacji w ww. przypadkach wynikało z niższych wartości projektów niż pierwotnie zakładano. Kwoty ulegały zmianom m.in. ze względu na późniejsze terminy podpisania umów i przesunięcie terminów rozpoczęcia realizacji projektów. Pomimo to, po zawarciu ww. umów dotacji 31 października 2018 r. i przekazaniu środków 15 listopada 2018 r. nie dokonano blokad niewykorzystanych środków pochodzących z rezerwy ogólnej budżetu państwa, ani nie wystąpiono do Ministra Finansów z wnioskiem o zmianę decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018. Z wyjaśnień złożonych przez zastępcę Dyrektora DPH, działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego KPRM wynika, że nieprzeprowadzenie procedury blokady niewykorzystanych środków było spowodowane znacznym spiętrzeniem zadań w Biurze Budżetowo-Finansowym KPRM.

Niedokonanie przez KPRM blokady niewykorzystanych środków pochodzących z rezerwy ogólnej

5.2.2. NIK nie wniosła uwag do działań MSZ związanych ze wspieraniem środkami z budżetu państwa organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend humanitarnych. MSZ dokonywało dobrowolnych wpłat na rzecz tych podmiotów oraz wpłat w związku z uczestnictwem w realizacji instrumentów UE, skierowanych do uchodźców i migrantów na Bliskim Wschodzie (Instrument Turecki oraz Regionalny Fundusz Powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii – MADAD). W latach 2017–2019 MSZ wydatkowało na ten cel łącznie 266 783,2 tys. zł, w tym 135 029,9 tys. zł w 2017 r., 77 992,6 tys. zł w 2018 r. i 53 760,7 tys. zł w 2019 r. Stanowiło to 80,9% wydatków MSZ poniesionych w latach 2017–2019 na pomoc humanitarną. Ponadto w 2017 r. z funduszy partnerskich CPF (tzw. *Counterpart Funds*), MSZ dokonało wpłaty na działania humanitarne UNICEF na Ukrainie w wysokości 2000,0 tys. zł.

Wydatki MSZ na działania wielostronne

Najwyższe wpłaty – łącznie 199 373,2 tys. zł (tj. 74,7% wszystkich dokonanych wpłat) – MSZ zrealizowało na rzecz Instrumentu Tureckiego, w tym w 2017 r. – 106 447,6 tys. zł, w 2018 r. – 53 009,8 tys. zł i w 2019 r. – 39 915,8 tys. zł.

Utworzenie **Instrumentu Tureckiego** było wynikiem zobowiązania złożonego przez UE podczas szczytu w Turcji 29 listopada 2015 r. W lutym 2016 r., w odpowiedzi na apel państw członkowskich, Unia Europejska podjęła decyzję o ustanowieniu nowego mechanizmu finansowania działań pomocowych. W ramach wspólnego Planu Działania (*EU-Turkey Joint Action Plan*) Unia Europejska zobowiązała się przekazać Turcji dodatkowe wsparcie finansowe, w celu wzmocnienia reakcji i zapewnienia komplementarności wsparcia udzie-

lanego przez UE na rzecz uchodźców i społeczności przyjmujących w Turcji. Instrument koncentruje się na udzielaniu niezbędnej pomocy humanitarnej, wsparciu w sektorze edukacji oraz systemowym zarządzaniu problematyką migracyjną, zdrowia i infrastruktury komunalnej, a także na wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego⁵⁶.

W latach 2017–2018 w związku z pomocą Libanowi, MSZ dokonało wpłat w łącznej kwocie 8481,1 tys. zł na rzecz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit w związku z uczestnictwem w polsko-niemieckim projekcie pn. *Odbudowa libańskich szkół publicznych, w których uczą się dzieci uchodźców syryjskich oraz najuboższe dzieci libańskie oraz rozwój infrastruktury szkolnej*⁵⁷. Realizację projektu zakończono w 2019 r., a jego efektem była odbudowa sześciu szkół w trzech dystryktach Libanu.

W okresie objętym kontrolą MSZ dokonało także dobrowolnych wpłat m.in. na rzecz: Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża – 10 150,0 tys. zł (w tym na rzecz działań humanitarnych organizacji na terytorium Iraku – 4800,0 tys. zł), Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) – 8455,9 tys. zł, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (UN-HABITAT) w Libanie – 4970,7 tys. zł, Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UN OCHA) – 5650,0 tys. zł (w tym na wsparcie na rzecz uchodźców syryjskich – 1800,0 tys. zł) oraz UE TF MADAD – 5000,0 tys. zł.

Sposoby zlecania
zadań organizacjom
pozarządowym

5.2.3. W KPRM stosowano odmienny od MSZ sposób zlecania organizacjom pozarządowym zadań w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski. W MSZ, poza jednym przypadkiem⁵⁸, zadania zlecano w trybie konkursowym. W KPRM wszystkie umowy zawarto na podstawie ofert złożonych przez organizacje pozarządowe, z pominięciem trybu konkursowego, na podstawie art. 11b udpp. W latach 2017–2019 MSZ oraz KPRM przeznaczyły łącznie 110 074,4 tys. zł w ramach 77 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, w tym 35 181,3 tys. zł w 2017 r., 55 972,6 tys. zł w 2018 r. i 18 920,5 tys. zł w 2019 r.

Zlecenie zadań
dotyczących pomocy
humanitarnej w MSZ

W **MSZ** na 42 projekty polskich organizacji pozarządowych w latach 2017–2019 przeznaczono łącznie 59 243,5 tys. zł. Po uwzględnieniu zwrotów dotacji wydatki wyniosły 58 861,0 tys. zł, w tym 26 581,7 tys. zł w 2017 r., 19 031,6 tys. zł w 2018 r. i 13 247,7 tys. zł w 2019 r.⁵⁹, co oznacza, że wydatki przeznaczane na tę formę pomocy zmniejszyły się o około 30% w każdym roku.

⁵⁶ Źródło: roczne plany współpracy rozwojowej.

⁵⁷ Projekt został zainicjowany w czerwcu 2016 r. na podstawie Wspólnej Deklaracji Współpracy podpisanej w Berlinie pomiędzy MSZ RP a Federalnym Ministerstwem Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Republiki Federalnej Niemiec. Był on częścią inicjatywy Libańskiego Ministerstwa Edukacji i Szkolnictwa Wyższego oraz UNHCR pn. *R.A.C.E. – Reaching All Children with Education in Lebanon* finansowanej przez 19 państw, trzy agendy ONZ oraz 60 lokalnych i międzynarodowych organizacji pozarządowych.

⁵⁸ Minister SZ skorzystał z możliwości pominięcia konkursu ofert przewidzianej w art. 10 ust. 2 uwr.

⁵⁹ Kwota ta uwzględnia wydatki poniesione na realizację II modułu projektów w łącznej wysokości 33 885,3 tys. zł, w tym 14 342,2 tys. zł w 2017 r., 13 838,5 tys. zł w 2018 r. i 5704,6 tys. zł w 2019 r. (według wartości zawartych umów).

Zmniejszenie to było z jednej strony skutkiem finansowania przez MSZ w latach 2018–2019 projektów dwustronnych tylko środkami pochodzącymi z rezerwy celowej budżetu państwa, a z drugiej strony wynikało ze zmiany koncepcji MSZ odnośnie prowadzonych działań humanitarnych. Zmiana ta polegała na odejściu od wsparcia humanitarnego na rzecz Ukrainy kanałem dwustronnym na rzecz działań o charakterze rozwojowym (tzw. *humanitarian-development nexus*), a także na włączeniu w 2018 r. Libanu do grupy krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej, co również umożliwiło realizację projektów rozwojowych komplementarnych wobec prowadzonych wcześniej działań humanitarnych. Ponadto zwiększeniu uległo zaangażowanie MSZ w udzielanie pomocy humanitarnej kanałem wielostronnym.

Minister SZ zlecał realizację projektów przede wszystkim podmiotom wyłonionym podczas otwartych konkursów ofert przeprowadzonych na podstawie art. 10 ust. 1 uwr. Należy również zauważyć, że w okresie podlegającym kontroli większość konkursów dotyczyło tzw. projektów modułowych, co oznacza, że realizowane projekty miały mieć charakter dwuletni. Tym samym, w danej edycji konkursu, organizacje mogły zaplanować realizację zadań na kolejny rok. Zdaniem NIK projekty tego typu zapewniają większą stabilność finansowania oraz ich spójność i ciągłość. Pozwala to również na realizację bardziej skomplikowanych przedsięwzięć w perspektywie dłuższej niż kilka miesięcy, co pozytywnie wpływa na ich efektywność. Istotne jest również, że wydatki ponoszone ze środków pochodzących z dotacji mogły być dokonywane już przed zawarciem umowy, w terminie realizacji projektu od 1 stycznia do 31 grudnia roku, którego dotyczy zawarta umowa.

Największy udział w realizacji zadań dofinansowanych przez MSZ w latach 2017–2019 miały PCPM (12 zadań o wartości dofinansowania 25 419,9 tys. zł, tj. 42,9% łącznej kwoty dotacji udzielonych ze środków MSZ) i Caritas (10 zadań o wartości dofinansowania 13 250,0 tys. zł, tj. 22,4%).

Wydatki MSZ na dofinansowanie projektów organizacji pozarządowych dotyczyły:

- 39 umów wyłonionych w ramach konkursów Ministra SZ na realizację projektów dwustronnych w zakresie pomocy bezpośredniej (przeprowadzonych od 2017 r. oraz stanowiących kontynuację projektów modułowych z lat poprzednich) – o łącznej wysokości 57 317,0 tys. zł. Konkurs przeprowadzony w 2017 obejmował działania prowadzone na Bliskim Wschodzie i Ukrainie, natomiast konkursy zorganizowane w 2018 r. i 2019 r. dotyczyły działań humanitarnych na Bliskim Wschodzie;
- projektu pn. *Zintegrowane działania w sektorze zdrowotnym i wodno-sanitarnym w celu poprawy warunków ochrony zdrowia i wodno-sanitarnych dla osób wrażliwych w prowincji Aden* (dystrykty Al Burequh i Al Mansurah)⁶⁰ o wartości 1000,0 tys. zł⁶¹, zleconego przez Ministra SZ

⁶⁰ Oferta wspólna Caritas oraz PAH złożona 19 lipca 2019 r.

⁶¹ Udzielenie dotacji było wynikiem deklaracji zaangażowania finansowego na rzecz Jemenu złożonej podczas spotkania wysokiego szczebla 26 lutego 2019 r., organizowanego wspólnie przez ONZ oraz Rząd Szwecji i Szwajcarii w sprawie kryzysu humanitarnego spowodowanego konfliktem zbrojnym w Jemenu.

z pominięciem trybu konkursowego, na podstawie art. 10 ust. 2 uwr, w związku z konfliktem zbrojnym w Jemenie. MSZ udzieliło dotacji zgodnie z art. 43, art. 47 oraz art. 151 ufp;

- dwóch umów o łącznej wartości 544,0 tys. zł⁶² wyłonionych w ramach konkursów na zapewnienie wkładów własnych dla polskich organizacji pozarządowych biorących udział w postępowaniach dotacyjnych prowadzonych przez organizacje międzynarodowe.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących organizacji konkursów ofert dla organizacji pozarządowych. Otwarte konkursy ofert przeprowadzone w MSZ zapewniały efektywną i przejrzystą dystrybucję środków publicznych. Szczegółowe badanie wybranych sześciu konkursów⁶³ wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami art. 13 i 15 udpp oraz zarządzeniami Ministra SZ w sprawie udzielania dotacji, a także regulaminami konkursów (do których załącznikiem były wytyczne dla oferentów ubiegających się o dofinansowanie w konkursie⁶⁴). Ogłoszenia o możliwości składania ofert na zadania dotyczące pomocy humanitarnej zamieszczano na stronie internetowej i w BIP MSZ oraz w siedzibie MSZ. Złożone oferty podlegały ocenie pod względem spełniania kryteriów określonych w regulaminach konkursów (formalnych i merytorycznych) oraz były opiniowane przez przedstawicieli placówek zagranicznych w miejscach realizacji projektów. W ramach dostępnych środków dotacje przyznawano projektom o najwyższej pozycji na liście rankingowej projektów. Ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp⁶⁵ i zostały upublicznione na stronie internetowej i w BIP MSZ oraz w siedzibie MSZ.

Zlecenie zadań dotyczących pomocy humanitarnej w KPRM

W opinii NIK stosowany w KPRM model dystrybucji środków na pomoc humanitarną nie zapewniał w pełni przejrzystego rozdysponowania środków na pomoc humanitarną. Brak określenia celów i kierunków działań przez Ministra ds. pomocy humanitarnej i jego niewielki wpływ na wybór konkretnych projektów powodowały, że udzielana pomoc ograniczała się do propozycji zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, które określały w swoich ofertach kierunki, cele i rezultaty pomocy. Informacje o możliwości aplikowania o środki publiczne były przekazywane przede wszystkim podczas spotkań Ministra ds. pomocy humanitarnej z organizacjami pozarządowymi, natomiast nie upowszechniano ich na stronach internetowych KPRM.

⁶² W 2017 r. MSZ ogłosiło trzy edycje konkursu na sfinansowanie wkładu własnego organizacji pozarządowych. W I i II edycji nie zostały zawarte żadne umowy, ponieważ na wybrane projekty nie otrzymano dofinansowania ze źródeł innych niż budżet RP, a w ramach III edycji nie wpłynęła żadna oferta. W 2018 r. z powodu niespełnienia przez oferentów wymogów zawartych w ogłoszeniu, konkurs unieważniono.

⁶³ *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2018 i Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2019, Zapewnienie wkładów własnych na realizację przedsięwzięć humanitarnych na Bliskim Wschodzie ze źródeł innych niż budżet RP – I i II edycja 2017 r., 2018 r. i 2019 r.*

⁶⁴ W wytycznych zawarte były m.in. definicje pojęć pomocnych przy sporządzeniu oferty, określenie podmiotów nieuprawnionych do udziału w konkursie, zasady współpracy z partnerem, warunki finansowe i zasady kwalifikowalności kosztów, opis procedury składania ofert w konkursie.

⁶⁵ Tj. nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podczas oceny ofert KPRM, w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi, wprowadzała zmiany w zgłoszonych zadaniach, które najczęściej dotyczyły ograniczenia kosztów administracyjnych projektów (np. koszty bankowe, koszty prowadzenia księgowości), bądź ograniczenia wartości projektu ze względu na skrócenie okresu jego realizacji (co z kolei związane było z przewlekłym procedowaniem projektów w KPRM).

W związku z rozwiązaniami organizacyjnymi funkcjonującymi w KPRM, Minister ds. pomocy humanitarnej oraz podległy mu departament właściwy do spraw tej pomocy mieli ograniczony wpływ na wybór zadań o charakterze humanitarnym. Kompetencje Prezesa RM, określone w art. 11b udpp, realizowali pracownicy Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego. Dopiero od sierpnia 2018 r. tylko jeden przedstawiciel DPH, uczestniczył w pracach zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej. Również sprawy zawierania umów, kontroli i rozliczania zadań związanych z pomocą humanitarną nie należały do właściwości tego departamentu.

W latach 2017–2019 KPRM zleciła 11 organizacjom pozarządowym, w trybie, o którym mowa w art. 11b udpp (tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert), łącznie 35 zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej poza granicami Polski. Zgodnie z umowami o realizację zadań publicznych całkowity koszt tych zadań wynosił 52 569,7 tys. zł, z czego kwotę 50 830,9 tys. zł stanowiła dotacja udzielona przez KPRM. W 2017 r. KPRM przekazała w formie dotacji łącznie 8323,9 tys. zł (na cztery zadania), w 2018 r. – 36 834,1 tys. zł (na 25 zadań) oraz w 2019 r. – 5672,8 tys. zł (na sześć zadań). Zwroty dotacji w kontrolowanym okresie wyniosły 3449,8 tys. zł.

Największy udział w realizacji zadań zleconych przez KPRM w latach 2017–2019 miały następujące organizacje pozarządowe: Fundacja im. Ojca Werenfrieda (realizowała siedem zadań, o wartości dofinansowania z KPRM 15 984,8 tys. zł, tj. 31,4% wydatków KPRM na pomoc humanitarną), PCPM (trzy zadania o wartości dofinansowania 10 942,2 tys. zł, tj. 21,5%, Stowarzyszenie Polski Komitet Narodowy Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF (trzy zadania o wartości dofinansowania 6640,5 tys. zł, tj. 13,1%) oraz Caritas (cztery zadania o wartości 6121,1 tys. zł, tj. 12,0%). Odnośnie powierzenia Fundacji im. Ojca Werenfrieda realizacji największej liczby zadań publicznych o charakterze humanitarnym, Dyrektor DOB poinformował, że KPRM zasadniczo nie ma wpływu na liczbę ofert przedstawionych przez poszczególnych oferentów, a oferty złożone przez ww. Fundację odpowiadały założeniom polityki rządu dotyczącej wsparcia humanitarnego w Syrii objętej działaniami wojennymi.

NIK ustaliła, że w ww. okresie KPRM nie udzieliła wsparcia finansowego na 24 zadania (odpowiednio 10 i 14 zadań w 2018 r. i 2019 r.). W 2018 r. sześć ofert w opinii Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego nie spełniało przesłanek określonych w art. 11b udpp, a w pozostałych przypadkach oferenci zrezygnowali z realizacji zadania (dwa przypadki), bądź nie przedstawili wyjaśnień (dwa przypadki).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2019 r. w przypadku trzech zadań zrezygnowano z ich dofinansowania z uwagi na kończący się rok budżetowy, a 11 ofert skierowano do MSZ z prośbą o rozważenie możliwości sfinansowania tych zadań ze środków pozostających w dyspozycji Ministra SZ. Oferty nie były poddane ocenie w KPRM. Minister SZ odmówił sfinansowania tych zadań m.in. ze względu na już ogłoszone konkursy, jak również brak dodatkowych funduszy, z których mógłby je sfinansować.

Przebieg procedowania ofert w KPRM

W przypadku dziewięciu z 10 badanych zadań⁶⁶, oferty oceniał *Zespół do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego*, który uznał, że spełniają one przesłanki określone w art. 11b udpp (tj. ochrona życia lub zdrowia ludzkiego albo ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny) oraz rekomendował Dyrektorowi Generalnemu i Szefowi KPRM dofinansowanie przedmiotowych zadań publicznych. Zespół oceniając zawartość merytoryczną ofert uwzględniał elementy wymienione w art. 15 ust. 1 udpp, w tym m.in. oceniał możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację, przedstawioną kalkulację kosztów, proponowaną jakość wykonania zadania, a także uwzględniał wkład finansowy, osobowy i rzeczowy oraz realizację zadań publicznych w latach poprzednich (z wyjątkiem opisanym poniżej). We wszystkich dziewięciu przypadkach Zespół wystąpił do oferenta o zmianę treści oferty i/lub o zmniejszenie określonych kosztów zadania.

Nieprzestrzeżenie wewnętrznych procedur KPRM dotyczących udzielania dotacji w trybie art. 11b udpp

Jedna oferta dotycząca zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, złożona do KPRM 1 marca 2017 r., przez Fundację im. Ojca Werenfrieda nie podlegała opiniowaniu ww. Zespołu. W tym przypadku Dyrektor Generalny nie wyznaczył zespołu, który by ocenił ofertę i umowę zawarto bez jego opinii. Było to niezgodne z § 2 zarządzenia nr 26 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rozpatrywania ofert realizacji zadania publicznego⁶⁷. W wyjaśnieniach wskazywano m.in. na fakt, że rekomendacja zespołu nie jest wiążąca, a w przypadku tego zadania istniała konieczność podjęcia jak najszybszych działań mających na celu ochronę życia i zdrowia dzieci – ofiar wojny w Syrii.

Długotrwały proces rozpatrywania ofert w KPRM

Proces rozpatrywania ofert, uruchomienia środków i podpisywania umów w KPRM był długotrwały – w przypadku dziewięciu z 10 zadań objętych kontrolą NIK od momentu wpływu oferty do KPRM do dnia podpisania umowy upłynęło **od 55 do 148 dni**⁶⁸. Skutkowało to tym, że zleceniobiorcy mieli krótszy czas na realizację zleconych im zadań. **W sześciu przypadkach procedura oceny ofert, zapewnienia środków na zadanie i zawarcia umowy trwała dłużej niż czas, który pozostał zleceniobiorcom na realizację zadania.** Skutkowało to również koniecznością ograniczenia zakresu realizowanych projektów, bądź wycofaniem ofert przez organizacje pozarządowe. Długotrwałe prace w zakresie rozpatrywania ofert uzasadniano pracochłonnymi procedurami.

⁶⁶ NIK objęła szczegółowym badaniem prawidłowość zlecenia 10 zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, o łącznej wysokości udzielonego dofinansowania 15 446,4 tys. zł, tj. 30,4% ogólnej kwoty dotacji udzielonej na ten cel w latach 2017–2019.

⁶⁷ Zmienione zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 2 lutego 2017 r.

⁶⁸ Jedną umowę zawarto już po ośmiu dniach od wpływu oferty do KPRM (nie została ona poddana ocenie zespołu).

Przykłady

Caritas w maju 2018 r. złożyła ofertę na realizację zadania pn. *Bezpośrednia pomoc materialna i psychologiczna dla ludności zamieszkującej w strefie rozgraniczenia w Obwodzie Donieckim i Ługańskim na terenach kontrolowanych przez rząd Ukrainy*. Umowa w sprawie dofinansowania zadania została zawarta dopiero 14 września 2018 r., tj. po 148 dniach od złożenia oferty. Na realizację zadania pozostało 109 dni. W związku z późniejszym zawarciem umowy skróceniu uległ m.in. okres czasu udzielania pomocy żywnościowo-higienicznej (z sześciu do czterech miesięcy) oraz liczba osób objętych terapią psychologiczną i czas jej trwania (o 100 osób).

PAH w lipcu 2018 r. złożyła ofertę na realizację zadania pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym*. Umowa pomiędzy Fundacją a KPRM została zawarta dopiero 31 października 2018 r., tj. po 100 dniach od złożenia oferty. Na realizację zadania pozostało 61 dni.

W okresie objętym kontrolą PAH zrezygnowała z realizacji dwóch projektów, pomimo pozytywnego rozpatrzenia ofert przez KPRM.

Przykład

W listopadzie 2019 r. **PAH** wycofała się z realizacji zadania pn. *Pilne ratowanie życia i leczenie dzieci w wieku do lat 5 z ciężkim ostrym niedożywieniem w Jemenie*, określonego w ofercie złożonej w lipcu 2019 r., uzasadniając to tym, że ze względu na zbliżający się koniec roku, organizacja nie będzie już w stanie zrealizować zgłoszonego zadania.

5.2.4. Łącznie w MSZ i KPRM objęto badaniem NIK realizację 19 umów o łącznej wartości udzielonego dofinansowania 31 453,9 tys. zł, z czego zakończono i rozliczono 17 zadań, a dwie umowy o łącznej wartości 2747,4 tys. zł były w trakcie realizacji. We wszystkich kontrolowanych przypadkach środki na realizację zadań publicznych zostały przekazane zleceniobiorcom w terminach określonych w umowach.

W **MSZ**, NIK nie wniosła zasadniczych uwag do prawidłowości umów dotyczących pomocy humanitarnej. Kontrola dziewięciu zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej rozliczonych przez MSZ w latach 2017–2019, wykazała, że umowy te zawierały elementy określone w art. 16 udpp oraz art. 151 ust. 2 ufp oraz istotne postanowienia określone we wzorach umów stanowiących załączniki do rozporządzeń w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁶⁹. W umowach uwzględniono również postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconych zadań, między innymi poprzez wskazanie kryteriów kwalifikowalności kosztów i ich dokumentowania, oraz zasad kontroli, monitorowania i ewaluacji projektów, a także szczegółowe postanowienia dotyczące informowania o źródle finansowania projektu oraz sposobu stosowania znaku graficznego „Polska pomoc”.

Realizacja i nadzór nad zleconymi zadaniami

Postanowienia umów zawieranych przez MSZ zabezpieczały efektywność, rzetelność i jakość zleconych zadań

⁶⁹ 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) albo rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300).

Tylko trzy z 10 umów dotacji zbadanych przez NIK w KPRM zawierały elementy wymagane przepisami prawa

W **KPRM** tylko w trzech z 10 zbadanych umów zawarto wszystkie stosowne postanowienia wskazane w załącznikach do rozporządzeń w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁷⁰. Ponadto w umowach tych nie określono kryteriów kwalifikowalności i sposobu dokumentowania wydatków (w szczególności w sytuacji, gdy uzyskanie faktury lub rachunku jest niemożliwe).

Umowy zawarte z KPRM nie zawierały również wymogu dotyczącego powiadamiania polskiej placówki zagranicznej o projekcie przed rozpoczęciem jego realizacji. Zdaniem NIK, zawarcie przez KPRM takiego obowiązku w umowach o dofinansowanie zadań z zakresu pomocy humanitarnej, wykonywanych poza granicami Polski, wpłynęłoby na zwiększenie bezpieczeństwa osób biorących udział w ich realizacji oraz większą skuteczność przepływu informacji do MSZ o realizowanych projektach.

W dziewięciu umowach zobowiązano zleceniobiorcę do informowania w sposób uzgodniony z KPRM, że zadanie publiczne jest finansowane ze środków otrzymanych od zlecniodawcy (KPRM).

Nieprawidłowe postanowienia umów

NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości w zawartych umowach dotacji:

1) w przypadku KPRM:

- w jednej umowie nie zobowiązano zleceniobiorcy (Fundacji im. Ojca Werenfrieda) do informowania, że zadanie publiczne jest finansowane ze środków otrzymanych z KPRM. Było to niezgodne z § 8 ust. 1–3 wzoru umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2016 r.;
- w sześciu umowach nie zawarto postanowień dotyczących wykonywania części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy, mimo tego, że zleceniobiorcy w ofertach realizacji zadania publicznego⁷¹ wskazywali, że zadanie będą realizować we współpracy z podmiotami trzecimi. Było to niezgodne z § 4 ramowego wzoru umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2016 r. i rozporządzenia z dnia 24 października 2018 r.;
- w czterech umowach zostały wskazane nieaktualne oferty, które zawierały kwoty niezgodne z kwotą dotacji określoną w § 3 ust. 1 umowy oraz z kosztem całkowitym zadania, co było działaniem nierzetelnym;
- do pięciu umów nie załączono zaktualizowanego harmonogramu działań, co było to działaniem nierzetelnym;

2) w przypadku MSZ w pięciu umowach ujęto postanowienia, które w momencie podpisywania umów były nieaktualne w części dotyczącej obowiązku uprzedniego poinformowania właściwej placówki zagranicz-

⁷⁰ W przypadku KPRM NIK skontrolowała 10 z 35 umów dotyczących udzielenia pomocy humanitarnej, o łącznej wysokości udzielonego dofinansowania 15 446,4 tys. zł, tj. 30,4% ogólnej kwoty dotacji udzielonej na ten cel w latach 2017–2019.

⁷¹ Oferta wraz z opisem poszczególnych działań i harmonogramem stanowi załącznik do umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nej RP o rozpoczęciu realizacji projektu. Kontrola NIK ustaliła, bowiem że realizacja działań projektowych w tych przypadkach rozpoczęła się jeszcze przed zawarciem umowy dotacji, tak więc organizacje nie mogły wypełnić wspomnianego wyżej obowiązku.

5.2.5. Sprawozdania z realizacji 16 z 17 skontrolowanych zadań⁷² zakończonych i rozliczonych w okresie podlegającym kontroli NIK, złożono w terminach określonych art. 18 ust. 1 udpp oraz w umowach dotacji. W jednym przypadku KPRM, na wniosek zleceniobiorcy, wydłużyła termin na złożenie sprawozdania o 16 dni, mimo że termin na sporządzenie i złożenie sprawozdania został określony w art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11d udpp oraz w § 8 ust. 1 ww. umowy i nie mógł być przez zleceniodawcę zmodyfikowany.

W przypadku dziesięciu zadań zatwierdzenia rozliczenia dokonano w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp (w tym dziewięć w MSZ oraz jedno w KPRM).

W **KPRM** w ośmiu przypadkach zatwierdzono rozliczenia dotacji z przekroczeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp od 17 do 155 dni. Zastępca Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego wyjaśnił m.in., że w jego opinii *art. 152 ust. 2 ufp nie formułuje bezwzględnego nakazu dokonania rozliczenia dotacji w terminie 60 dni (Ustawodawca w odniesieniu do rozliczenia dotacji stwierdza jedynie, że powinno ono nastąpić w terminie 60 dni). Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do sprzecznego z ratio legis tego przepisu wniosku, że rozliczenie dotacji powinno odbywać się bez względu na to czy organ stwierdził prawidłowość jej wydatkowania. Byłoby to fundamentalnie sprzeczne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.*

NIK podkreśla, że zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp dysponent części budżetowej ma obowiązek zatwierdzić rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. Jeżeli realizacja zadania miała miejsce za granicą, powinno ono nastąpić w terminie 60 dni od dnia przedstawienia rozliczenia przez zobowiązaną do tego jednostkę. Oznacza to, że obowiązkiem udzielającego dotację jest przeprowadzenie w tym terminie merytorycznej, formalnej i rachunkowej kontroli dokumentów przedłożonych przez podmiot, który uzyskał dotację, w tym wyjaśnienie z nim wszelkich wątpliwości. Wyniki tak ustalonego rozliczenia stanowią podstawę ewentualnego ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

Kontrola NIK wykazała, że KPRM w jednym przypadku dokonała nierzetelnej weryfikacji sprawozdania oraz realizacji przez zleceniobiorcę obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej. W MSZ w jednym przypadku zatwierdzono sprawozdanie przed pełnym zrealizowaniem działania w ramach zleconego projektu.

Opis nieprawidłowości

MSZ zaakceptowało sprawozdanie końcowe z zadania publicznego przed przekazaniem beneficjentowi projektu samochodu strażackiego o wartości 138,4 tys. zł zakupionego w ramach projektu. W umowie zawartej z organi-

Rozliczanie
sprawozdań z realizacji
projektów

Zatwierdzenie w KPRM
rozliczenia dotacji
z przekroczeniem
terminu określonego
w art. 152 ust. 2 ufp

⁷² W tym w MSZ – dziewięć zadań, a w KPRM – osiem zadań.

zacją pozarządową przewidziano, że zleceniobiorca może pokrywać ze środków dotacji koszty, które m.in. są poniesione w terminie realizacji projektu oraz związane z działaniami przewidzianymi do realizacji w tym terminie. W trakcie kontroli ustalono, że w związku z realizacją projektu zakupiono samochód strażacki dla jednostki Libańskiej Obrony Cywilnej (dalej LOC). Samochód został dostarczony do Libanu i wyposażony w sprzęt specjalistyczny w 2018 r. Jednak nie został on przekazany do użytkowania LOC, ze względu na brak formalnej zgody z Generalnej Dyrekcji LOC. Kontrola NIK ustaliła, że przekazanie samochodu nastąpiło 18 kwietnia 2019 r., tj. już po zatwierdzeniu przez MSZ (w dniu 1 kwietnia 2019 r.), sprawozdania złożonego przez zleceniobiorcę. Tak więc w momencie dokonywania kontroli merytorycznej i akceptacji sprawozdania końcowego z realizacji zadania zgodnie z postanowieniami umowy dotacji wydatek ten był niekwalifikowalny, ponieważ przekazanie sprzętu było wtedy zdarzeniem przyszłym i niepewnym.

KPRM zatwierdziła sprawozdanie złożone przez Fundację im. Ojca Werenfrieda dotyczące zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo, z którego wynikało, że było ono realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy*, podczas gdy umowa i załączona do niej oferta nie przewidywały wykonania określonej części zadania przez taki podmiot. Zgodnie z art. 16 ust. 4 udpp, w takiej sytuacji zadanie nie mogło być realizowane przez podmiot inny niż Fundacja. Ponadto wykazane w sprawozdaniu wydatki przekraczały zakres rzeczowy zleconego zadania, które miało dotyczyć leczenia 100 dzieci, a ostatecznie sfinansowano leczenie 863 osób, z czego 25% wykazanych wydatków w ramach dotacji dotyczyło 153 osób dorosłych (367,9 tys. zł). W trakcie kontroli wyjaśniono, że KPRM podjęła decyzję o zatwierdzeniu wydatków, które dotyczyły także pomocy poszkodowanym osobom dorosłym, że wskazanie leczenia dzieci jest wskazaniem grupy społecznej, do której przede wszystkim ma być adresowana pomoc, ze względu na fakt, że jest to bardzo wrażliwa grupa i z takiego zakresu zadania nie można wysuwać wniosku, że jest to zamknięty katalog osób, którym można udzielić pomocy oraz że koordynatorzy projektu informowali, że o pomoc zwracali się np. dorośli wraz z dziećmi, w sytuacji, gdy oboje byli poszkodowani w wyniku działań zbrojnych. Kontrola ustaliła również, że ze środków dotacji dwukrotnie sfinansowano koszty tego samego leczenia (o wartości 5,9 tys. zł).

W ocenie NIK w trakcie realizacji ww. zadania strony umowy mogły zawrzeć aneks, który zmieniałby zakres rzeczowy zadania i pozwalałby na wykonanie określonej części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy. Ponadto w 2017 r. Fundacja im. Ojca Werenfrieda, poza zadaniem pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, realizowała także zadanie pn. *Pomoc medyczna dla Syrii*, na które otrzymała od KPRM dotację w wysokości 4 mln zł i w ramach, którego finansowano koszty leczenia osób dorosłych, tak więc istniała możliwość sfinansowania leczenia osób dorosłych w ramach zadania dedykowanego właśnie tej grupie. W sytuacji przedmiotowego zadania zgodnie z art. 152 ust. 3 ufp w przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej powinien określić, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. W związku z powyższym NIK wniosła do Szefa KPRM o rozważenie skorzystania przewidzianego w umowie dotacji uprawnienia do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykonania ww. zadania w celu ustalenia kwalifikowalności wydatków.

5.2.6. W okresie objętym kontrolą MSZ monitorowało projekty humanitarne w miejscach ich realizacji, natomiast KPRM nie prowadziła tego typu działań.

Monitoring i kontrola realizacji projektów

W latach 2017–2019 pracownicy **MSZ** przeprowadzili pięć wizyt monitorujących w miejscu wykonywania projektów dotyczących pomocy humanitarnej, w ramach których sprawdzili stan realizacji 17 zadań. Z wizyt monitorujących sporządzano sprawozdania i ankiety zawierające m.in. informacje na temat przebiegu wizyty, ocenę stanu realizacji projektu i wnioski wynikające z przeprowadzenia monitoringu.

MSZ w ww. okresie objęło ponadto kontrolą *ex post*⁷³ dokumentację źródłową trzech projektów⁷⁴ (w zakresie merytorycznym i formalno-rachunkowym). **NIK wskazała na długotrwałe prowadzenie dwóch kontroli**, co zostało ocenione, jako **działanie nierzetelne**. W ocenie NIK zbyt długo trwające czynności kontrolne, powodują kumulację zadań w kolejnych latach. Nie sprzyja to również budowaniu zaufania do organów administracji, gdyż organizacje pozarządowe przez długi okres pozostają w niepewności, co do wyników kontroli.

Opis nieprawidłowości

Czynności kontrolne dotyczące jednego z projektów trwały 18 miesięcy, tj. od 24 sierpnia 2017 r.⁷⁵ do 30 kwietnia 2019 r. (data podpisania pisma zawierającego informacje o wynikach kontroli), a w przypadku drugiego projektu rozpoczęły się 3 lipca 2018 r. i do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, pomimo upływu 17 miesięcy, wciąż były w toku. Przewlekłość prac tłumaczono m.in. sporządzeniem dokumentów źródłowych w języku obcym, koniecznością konsultacji zleceniobiorców z partnerami lokalnymi, obciążeniem pracowników wykonujących kontrolę oraz faktem braku w uregulowaniach wewnętrznych terminu na zakończenie weryfikacji dokumentacji.

KPRM w okresie objętym kontrolą nie prowadziła monitoringu zleconych zadań w miejscu realizacji projektów. Jednak, jak wynika ze składanych wyjaśnień, w przypadku dwóch zadań, Minister ds. pomocy humanitarnej, podczas odbywanych wizyt zagranicznych, odwiedził miejsca ich realizacji. Nie sporządzono jednak dokumentacji wskazującej na ocenę prawidłowości i zgodności realizacji tych projektów z zawartymi umowami.

W latach 2017–2019 Centrum Oceny Administracji w KPRM przeprowadziło kontrolę *ex post* realizacji jednego zadania publicznego związanego z pomocą humanitarną, w trakcie której nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.2.7. W większości umów objętych badaniem, zarówno w MSZ jak i w KPRM, przewidziano obowiązki zleceniobiorców związane z informowaniem o źródle finansowania poszczególnych projektów. Jednak

Zapewnienie realizacji obowiązków informacyjnych

⁷³ Na zasadach określonych w zarządzeniach Ministra SZ w sprawie udzielania dotacji Nr 38 z 21 października 2015 r. oraz Nr 26 z 25 sierpnia 2017 r.

⁷⁴ W 2017 r.: *Zdrowy impuls II. Wsparcie podstawowej opieki zdrowotnej dla ludności dotkniętej kryzysem syryjskim w Libanie*. W 2018 r.: *Wsparcie uchodźców syryjskich i najuboższych Jordańczyków w zakresie schronienia*. W 2019 r.: *Pomoc natychmiastowa oraz uzupełniająca pomoc socjalna dla najbardziej potrzebujących osób w prowincji Irbil i Dahuk*.

⁷⁵ W przypadku obydwu kontroli datą ich rozpoczęcia był dzień przekazania przez zleceniobiorcę dokumentacji źródłowej poddawanej kontroli.

jak wskazują ustalenia kontroli NIK tylko MSZ podejmowało konsekwentne i systemowe działania w tym obszarze. W przypadku KPRM stwierdzono, że nie zawsze uzgadniano ze zleceniobiorcami sposób wykonywania tego obowiązku.

NIK podkreśla, że informowanie o źródle finansowania w miejscach realizacji projektów jest istotne m.in. ze względu na fakt, że w miejscach kryzysów humanitarnych projekty realizuje wiele organizacji z różnych krajów. Jeżeli polskie działania mają być dostrzegane w tych miejscach, to organy udzielające dofinansowania muszą zadbać, aby organizacje pozarządowe informowały o nich w odpowiedni sposób.

MSZ zlecając organizacjom pozarządowym zadania z zakresu pomocy humanitarnej w umowach szczegółowo określiło obowiązki informacyjne oraz sposób ich realizacji. W celu zwiększenia spójności prowadzonych działań komunikacyjnych w Ministerstwie opracowane zostały *Wytyczne dotyczące informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej*, które stanowią załącznik do dokumentacji poszczególnych konkursów organizowanych przez MSZ. Określono w nich sposób stosowania znaku graficznego „Polska pomoc”, obowiązek informowania o źródle finansowania i obowiązki informacyjne dotyczące działań w projekcie⁷⁶. Znakiem „Polska pomoc” miały być opatrzone m.in. wszelkie materiały promocyjne wytworzone w ramach projektu, strony internetowe wykonawcy projektu, strony informujące o projekcie, a także analogiczne strony w mediach społecznościowych, publikacje, materiały informacyjne i notatki dla mediów, plakaty, zakupiony sprzęt i elementy wyposażenia, elementy projektów infrastrukturalnych (np. budynki). Wymagano również aby znak graficzny „Polska pomoc” był eksponowany podczas wszystkich działań w projekcie (m.in. szkolenia, konferencje, itp.).

W ten sposób MSZ zapewniło jednolity przekaz informacyjny o udzielonej pomocy oraz dotarcie z informacją, że pomoc jest finansowana ze środków polskiego budżetu bezpośrednio do beneficjentów tej pomocy, jak również do innych osób zainteresowanych danym projektem. Wypełnianie obowiązków informacyjnych było weryfikowane m.in. przez pracowników MSZ w miejscach realizacji projektów podczas wizyt monitorujących. Ponadto w prowadzonych konkursach w ramach oceny ofert MSZ oceniając dotychczasową współpracę z oferentem bierze pod uwagę również wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych dotyczących realizacji, źródła finansowania i wizualizacji w projektach.

W dziewięciu z 10 badanych umów KPRM zawarła postanowienia zobowiązujące zleceniobiorców do informowania, w sposób z nią uzgodniony, że zadania publiczne są finansowane ze środków otrzymanych od KPRM. Jednak w pięciu z dziewięciu przypadkach nie uzgodniono ze zleceniobiorcami sposobu tego informowania. Stwierdzono także, iż KPRM nie weryfikowała sposobu wykonania tego obowiązku. Ustalono również, że w przy-

⁷⁶ Opracowane zostały również Wytyczne dotyczące przygotowywania materiału fotograficznego projektów rozwojowych realizowanych w ramach programu „Polska pomoc” zawierające wymagania techniczne i merytoryczne oraz wzór oświadczenia o zgodzie na wykorzystanie wizerunku.

padku jednej umowy w ogóle takiego obowiązku nie zawarto. W przypadku czterech umów poinformowano organizacje pozarządowe, aby posługiwały się symbolem „Polskiej pomocy”. Skutkowało to, w przypadku zadań zlecanych przez KPRM, brakiem informacji o źródle finansowania projektów, bądź dowolnością w sposobie informowania beneficjentów pomocy.

5.2.8. NIK nie wniosła uwag dotyczących działań MSZ w zakresie zapewnienia placówkom zagranicznym możliwości realizacji projektów humanitarnych. Jednak z ustaleń kontroli MSZ oraz kontroli doraźnej NIK wynika, że realizacja tych projektów przez placówki nie zawsze przebiegała prawidłowo.

Projekty pomocy humanitarnej realizowane przez placówki zagraniczne MSZ

W latach 2017–2019 na 24 projekty o charakterze humanitarnym⁷⁷ realizowane za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych MSZ wydatkowano łącznie 4036,5 tys. zł, w tym w 2017 r. – 2600,6 tys. zł, w 2018 r. – 752,3 tys. zł i 2019 r. – 683,7 tys. zł.

W MSZ opracowano wytyczne dla placówek zagranicznych⁷⁸, w których zawarto podstawowe zasady realizacji projektów i obowiązki placówki z tym związane, dotyczące m.in.: sposobu udzielania zamówień publicznych, monitorowania i nadzoru placówki nad realizacją umowy oraz zasad dokonywania płatności i ujmowania wydatków w księgach rachunkowych. Opracowano również wzory umów na zadania dotyczące realizacji projektów przeznaczonych na współpracę rozwojową.

Nabory projektów placówek zagranicznych uruchomiono w lutym 2017 r., marcu 2018 r. i styczniu 2019 r. Część projektów była przyjmowana do realizacji również poza prowadzonymi naborami. Związane to było m.in. z pojawiającymi się potrzebami, uzyskaniem dodatkowych środków z oszczędności wygenerowanych w ramach przeprowadzonych konkursów dla organizacji pozarządowych.

W ramach projektów zrealizowanych w Syrii, Jordanii, Libanie i na Ukrainie: zakupiono ambulans wraz ze specjalistycznym wyposażeniem, stworzono centrum edukacji personelu medycznego działającego na terenie obozu Za'atari Camp, w Jordanii zrealizowano projekt przygotowania uchodźców do zimy (zakupiono kurtki, pietyki i pakiety żywnościowe, które rozdysponowano wśród uchodźców syryjskich), zakupiono środki medyczne przeciwko wszawicy, glukometry i paski testowe dla uchodźców w obozie Za'atari Camp, wspierano lokalne centra mające na celu m.in. integrację mieszkańców, pomoc psychologiczną i dydaktyczną dla dzieci i młodzieży w Jaramana (rejon Damaszku), Kafroun (prowincja Tartous) i Safita (prowincja Tartous)⁷⁹, sfinansowano mobilny Program Ochrony Zdrowia, zakupiono aparat RTG wraz z ekranami ochronnymi do kliniki JHAS w Medycznym Centrum Serwisowym w pobliżu nieformalnego obozu dla uchodźców syryjskich Al Rukban.

⁷⁷ Do ustalenia wartości projektów przyjęto kurs średni NBP dla danego roku. Kwota wydatków może ulec zmianie ze względu na to, że sześć projektów realizowanych w 2019 r. nie zostało rozliczonych.

⁷⁸ Tj.: Wytyczne dla polskich placówek zagranicznych zgłaszających propozycje projektów w ramach Planu współpracy rozwojowej w 2017 r. „Małe granty 2017”, Wytyczne w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej za pośrednictwem placówek zagranicznych.

⁷⁹ W tym zakupiono generatory prądu, wyposażenie, wsparto wykończenie i remont obiektów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W większości złożonych wniosków placówki wskazywały, iż budżet projektu opracowano na podstawie kalkulacji przedstawionej przez partnera lokalnego.

Nieprawidłowości w realizacji projektów placówek stwierdzone przez służby MSZ

Biuro Kontroli i Audytu w MSZ (BKIA) w latach 2017–2019 w ramach przeprowadzanych kontroli dokonywało m.in. sprawdzenia prawidłowości realizacji przez placówki zagraniczne projektów pomocy humanitarnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprecyzyjnego opisu przedmiotu umowy, nieprawidłowego szacowania wartości projektów (tj. na podstawie informacji otrzymanej od wykonawcy zamówienia), nieprecyzyjnego szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, braku udokumentowania przeprowadzenia rozeznania rynku, odbioru i przekazania środków finansowych partnerowi przed faktycznym wykonaniem całego przedmiotu umowy oraz braku dokumentacji potwierdzającej prowadzenie monitoringu zadania. Ustalenia z audytów BKiA były brane pod uwagę przy opracowywaniu dokumentacji zawierającej zasady realizacji projektów przez placówki zagraniczne. I tak, w wytycznych zatwierdzonych w 2018 r. m.in. usystematyzowano kwestie związane z lokalną instytucją partnerską, w tym przesłanek merytorycznych, którymi placówka powinna kierować się przy wyborze instytucji, dokumentowania wyboru, sposobu wdrażania projektów, zasad dokumentowania realizacji projektu.

W okresie objętym kontrolą pracownicy DWR nie prowadzili monitoringu projektów placówek dotyczących pomocy humanitarnej. W 2018 r. i 2019 r. w ramach kursów administracyjno-finansowych dla pracowników wyjeżdżających na placówki wprowadzono moduł szkoleniowy „Projekty z zakresu współpracy rozwojowej realizowane przez placówki zagraniczne”. W kursach uczestniczyły łącznie 42 osoby. Osoby wyjeżdżające na placówki były również kierowane do DWR w celu odbycia konsultacji w zakresie pomocy rozwojowej. Ponadto przedstawiciel DWR brał udział w Naradzie Ambasadorów z regionu Bliskiego Wschodu w dniach 7–8 kwietnia 2019 r., gdzie poruszono m.in. problematykę pomocowo-humanitarną w tym regionie.

Nieprawidłowości w realizacji projektów placówek MSZ stwierdzone przez NIK

NIK w ramach kontroli pn. *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki*, przeprowadzonej w 2018 r. w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Jordańskim Królestwie Haszymidzkim z siedzibą w Ammanie, stwierdziła liczne nieprawidłowości dotyczące realizacji czterech objętych kontrolą projektów pomocy humanitarnej dotyczące m.in. nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia, nierzetelnego określenia szacunkowej wartości zamówienia, potwierdzania odbioru przedmiotu zamówienia przed faktycznym zakończeniem zadania, modyfikacji przedmiotu zamówienia bez podpisywania w tym zakresie aneksu do obowiązujących umów, nierzetelnego nadzoru Ambasady nad realizowanymi projektami oraz brak kompletnej dokumentacji dotyczącej realizowanych projektów.

W ocenie NIK, nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli MSZ oraz NIK wskazują, że Minister SZ powinien zintensyfikować działania nadzorcze nad realizacją projektów pomocowych przez placówki zagra-

niczne. Wskazane jest zatem kontynuowanie działań edukacyjnych w tym obszarze, jak również rozważenie włączenia, w miarę możliwości, DWR w monitoring w miejscu realizacji projektów i kontrolę projektów realizowanych przez placówki zagraniczne.

5.3. Realizacja zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej przez organizacje pozarządowe

W ocenie NIK efekty działań, wykazane w sprawozdaniach kontrolowanych organizacji pozarządowych, przyczyniły się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz wpłynęły na poprawę warunków życia osób potrzebujących w krajach objętych kryzysami humanitarnymi m.in. w krajach Bliskiego Wschodu, na Ukrainie czy w państwach Afryki Subsaharyjskiej⁸⁰. Organizacje realizujące projekty w większości przestrzegały warunków określonych w umowach, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny.

5.3.1. W latach 2017–2019 pięć organizacji pozarządowych objętych kontrolą NIK realizowało ogółem 55 zadań publicznych z zakresu pomocy humanitarnej o łącznej wartości 91 126,7 tys. zł. Zadania te zostały dofinansowane ze środków publicznych w kwocie 88 509,0 tys. zł (97,1% całkowitej wartości zadań), w tym KPRM przekazała środki w kwocie 34 958,2 tys. zł na realizację 19 projektów, a MSZ kwotę 53 550,8 tys. zł na realizację 36 projektów.

Szczegółowym badaniem w organizacjach pozarządowych NIK objęła 10 niżej wymienionych zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej⁸¹, na które ze środków KPRM i MSZ udzielono dotacji w łącznej wysokości 15 562,3 tys. zł (tj. 17,6% kwoty ogółem przekazanej tym podmiotom na realizację zadań z zakresu pomocy humanitarnej). Tj.:

- 1) *Bezpośrednia pomoc materialna i psychologiczna dla ludności zamieszkującej w strefie rozgraniczenia w Obwodzie Donieckim i Ługańskim na terenach kontrolowanych przez rząd Ukrainy* o wartości 2489,8 tys. zł (w tym 2485,4 tys. zł z dotacji udzielonej przez KPRM) i *Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie* o wartości 1042,8 tys. zł (w tym 1000,0 tys. zł z dotacji MSZ), realizowane przez Caritas;
- 2) *Leczenie dzieci z Aleppo* o wartości 1500,0 tys. zł oraz *Pomoc humanitarna dla uchodźców w Grecji* o wartości 1246,0 tys. zł, obydwie w całości dofinansowane przez KPRM, realizowane przez Fundację im. Ojca Werenfrieda;
- 3) *Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie* o wartości 4576,7 tys. zł (w tym 4564,7 tys. zł stanowiła dotacja udzie-

Działania kontrolowanych organizacji pozwoliły na osiągnięcie zakładanych celów pomocy

Liczba zadań z zakresu pomocy humanitarnej

NIK objęła kontrolą 10 zadań dotyczących pomocy humanitarnej

⁸⁰ Cele zadań zostały osiągnięte z wyjątkiem jednego projektu pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym* realizowanego przez PAH, w przypadku którego nieosiągnięcie w pełni zakładanego celu było niezależne od wykonawcy.

⁸¹ Do szczegółowego badania wybrano w sposób celowy w każdej organizacji po dwa zadania dotyczące pomocy humanitarnej, w tym jedno dofinansowane ze środków MSZ i jedno ze środków KPRM. W Fundacji im. Ojca Werenfrieda skontrolowano dwa projekty dofinansowane ze środków KPRM, ze względu na fakt, że w latach 2017–2019 otrzymywała ona dotacje wyłącznie ze środków KPRM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- lona przez KPRM) i *Przygotowanie obozowisk namiotowych w północnym Libanie do warunków zimowych oraz poprawa dostępu do edukacji i ochrony zdrowia dla uchodźców syryjskich* o wartości 1391,7 tys. zł (w tym 1250,0 tys. zł z dotacji MSZ), realizowane przez PCPM;
- 4) *Wsparcie żywieniowe i higieniczne potrzebującym mieszkańcom Aleppo w Syrii* o wartości 901,5 tys. zł (w tym 810,0 tys. zł stanowiła dotacja KPRM) oraz *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdyście dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej* o wartości 1043,0 tys. zł (w tym 1000,0 tys. zł z dotacji MSZ), realizowane przez KIK;
- 5) *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym* o wartości 351,6 tys. zł (w całości sfinansowane przez KPRM) oraz *Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz opieki społecznej dla wewnętrznie przesiedlonych osób oraz członków społeczności lokalnej we wschodniej Ukrainie (Obwód Doniecki i Zaporoski)* o wartości 1396,9 tys. zł (w tym 1354,6 tys. zł z dotacji MSZ), realizowane przez PAH.

Organizacja wykonania zadań

5.3.2. Wszystkie badane zadania dotyczące pomocy humanitarnej wpisywały się w cele określone w statutach kontrolowanych organizacji. Zadania te były wykonywane zarówno przez pracowników organizacji, zatrudnionych w Polsce lub za granicą, jak i partnerów prowadzących działalność w miejscach realizacji projektów.

Przykłady

Polska Akcja Humanitarna powierzyła partnerowi – lokalnej organizacji pozarządowej Charity Fund Child Smile, zarejestrowanej na Ukrainie, realizację części zadania pn. *Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz opieki społecznej dla wewnętrznie przesiedlonych osób oraz członków społeczności lokalnej we wschodniej Ukrainie*. Na podstawie zawartych porozumień, Partner był odpowiedzialny m.in. za wybór beneficjentów projektu, prowadzenie trzech Centrów Informacyjno-Integracyjnych w Zaporozżu, Bakhmut i Avdiivka oraz prowadzenie opieki przedszkolnej i świetlicy terapeutycznej. Zgodnie z zawartą umową, Partner co miesiąc przekazywał do PAH raporty finansowe i merytoryczne zawierające informację na temat poniesionych wydatków oraz o zrealizowanych działaniach i osiągniętych efektach.

W przypadku **PCPM**, obydwa badane zadania z zakresu pomocy humanitarnej były wykonywane przez pracowników w kraju i w oddziale PCPM w Libanie. Fundacja na bieżąco współpracowała również z UNHCR, np. w sprawie wyboru rodzin, którym udzielana była pomoc i wymogów technicznych udzielanej pomocy.

Jedna organizacja zawarła porozumienie z podmiotem trzecim, pomimo iż umowa nie dopuszczała takiej możliwości

W większości przypadków, w których w wykonywaniu zadania uczestniczył partner, umowy o dofinansowanie przewidywały na jego udział w projekcie. W jednym projekcie, realizowanym przez **Fundację im. Ojca Werenfrieda**, NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na zawarciu porozumienia o realizacji zadania z podmiotem trzecim, pomimo iż umowa nie dopuszczała takiej możliwości.

Opis nieprawidłowości

Fundacja w ramach zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* zawarła porozumienie z Diecezją katolicką obrządku maronickiego w Tartus w Syrii, na mocy którego zobowiązała się do dostarczenia funduszy na pokrycie kosztów leczenia ubogich mieszkańców Syrii, a Diecezja do rozdysponowania tych środków wśród potrzebujących. Było to niezgodne z art. 16 ust. 4 udpp, który stanowi, że zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że umowa zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Fundacja w ofercie dotyczącej ww. zadania, złożonej do KPRM, nie przewidywała udziału innego podmiotu w jego realizacji. W konsekwencji umowa o realizację tego zadania zawarta pomiędzy KPRM a Fundacją, nie przewidywała takiej możliwości. Podkreślić należy, że w porozumieniu, które Fundacja zawarła z Diecezją w Tartus, nie określono precyzyjnie przedmiotu zadania, warunków/zasad jego wykonania i sposobu rozliczenia środków, tym samym, w żaden sposób nie zabezpieczyła się na okoliczność niezrealizowania lub nieprawidłowego zrealizowania porozumienia przez partnera. Prezes Fundacji wyjaśnił, że Fundacja miała doświadczenie z poprzednich lat współpracy z tą Diecezją oraz, że w rozmowie ustnej z Minister Beatą Kempą, przekazał informację o wiarygodności Diecezji. Dodatkowo, w jego opinii, umowa z Diecezją zapewniała większe bezpieczeństwo realizacji projektu, a kluczowe decyzje były podejmowane przez pracowników Fundacji.

NIK podkreśla, że skoro Fundacja nie przewidziała udziału partnera na etapie składania oferty, to zmiana polegająca na jego włączeniu w realizację tego zadania, mogła nastąpić pod warunkiem zmiany umowy w tym zakresie, z zachowaniem formy pisemnej, na co wskazuje § 14 ust. 1 umowy zawartej pomiędzy Fundacją a KPRM.

W przypadku innego projektu (pn. *Wsparcie żywieniowe i higieniczne potrzebującym mieszkańcom Aleppo w Syrii*), realizowanego przez KIK, już w ofercie złożonej do KPRM wskazano partnera, który będzie na miejscu wykonywał to zadanie oraz załączono list intencyjny Parafii Rzymsko-Katolickiej w Aleppo potwierdzający gotowość zawiązania partnerstwa.

Należy również podkreślić, że w opinii NIK, umowa z Diecezją nie zapewniała większego bezpieczeństwa realizacji projektu, gdyż w zawartym porozumieniu Fundacja nie zawarła żadnych postanowień dotyczących zasad przekazania i rozdysponowania środków w miejscu realizacji projektu, a także sposobu i terminu ich rozliczenia. Trzeba też mieć na uwadze, że zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 3 umowy, przekazanie przez Zleceniobiorcę części lub całości dotacji osobie trzeciej w sposób niezgodny z umową mogło skutkować rozwiązaniem umowy przez KPRM i w konsekwencji koniecznością zwrotu całości lub części dotacji.

Rola Fundacji im. Ojca Werenfrieda, w przypadku zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, ograniczała się do przekazania środków pieniężnych nie wskazanemu w umowie partnerowi w Syrii i sporządzeniu sprawozdania z realizacji projektu na podstawie dokumentów pozyskanych od wspomnianego partnera po terminie realizacji zadania. Trzeba podkreślić, że oferta stanowiąca integralną część umowy nie określała szczegółowych warunków realizacji tego zadania, co w konsekwencji ograniczyło możliwość kontroli i ocenę prawidłowości jego wykonania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie organizacje wyznaczyły koordynatorów zadań lub osoby nadzorujące projekt

Dla potrzeb zarządzania projektami wszystkie organizacje wyznaczyły koordynatorów lub osoby sprawujące nadzór w miejscu ich realizacji poza granicami Polski, jednakże sposób organizacji i zakres tych zadań był różny u poszczególnych zleceniobiorców.

Przykłady

W **Klubie Inteligencji Katolickiej** wyznaczono koordynatorów projektów, upoważnionych do kontaktów roboczych z KPRM i MSZ, a także osoby odpowiedzialne za prawidłowe wykonanie zadań w miejscach ich realizacji. W przypadku zadania pn. *Wsparcie żywieniowe i higieniczne potrzebującym mieszkańcom Aleppo* w Syrii był to wolontariusz wyznaczony w ramach umowy z partnerem (parafia w Aleppo), w której określono zakres czynności, tj. m.in. identyfikację liczby potrzebujących rodzin, rozpoznanie ofert, przygotowanie dokumentacji rozliczeniowej. W przypadku projektu pn. *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdystanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej* był to koordynator zadania wyznaczony przez partnera zleceniobiorcy. Koordynator odpowiedzialny miał być za realizację zadań zgodnie z harmonogramem, monitoring i ewaluację projektu, kontakt i współpracę z władzami Irackiego Kurdystanu oraz przygotowanie raportów dla KIK.

W **Fundacji im. Ojca Werenfrieda** koordynatorem obydwu skontrolowanych projektów był Prezes Fundacji. Według złożonych wyjaśnień, w realizacji projektów za granicą nie uczestniczyli przedstawiciele Fundacji. W przypadku projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, za jego realizację odpowiedzialne były komitety pomocowe działające przy poszczególnych parafiach, koordynowane przez Diecezję katolicką obrządku maronickiego w Tartus w Syrii, a w przypadku projektu pn. *Pomoc humanitarna dla uchodźców w Grecji* rolę tę pełnili partnerzy przewidziani w ofercie.

Przestrzeganie obowiązków związanych z prowadzeniem rachunków bankowych i wyodrębnieniem ewidencji finansowo-księgowej projektów

Zgodnie z postanowieniami umów, wszystkie skontrolowane organizacje były jedynymi właścicielami rachunków bankowych, na które przekazywano środki dotacji i utrzymywały je przez cały okres realizacji projektów. W zróżnicowanym zakresie wywiązywały się one natomiast z obowiązków związanych z prowadzeniem ewidencji finansowo-księgowej. Cztery z nich, dla obydwu zadań objętych kontrolą, prowadziły wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową, zgodnie z art. 16 ust. 5 udpp oraz postanowieniami umów zawartych z KPRM i MSZ. Stwierdzone nieprawidłowości w ww. zakresie dotyczyły Fundacji im. Ojca Werenfrieda przy realizacji projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* (tj. od 9 marca do 31 grudnia 2017 r.).

Opis nieprawidłowości

Fundacja nie posiadała zasad (polityki) rachunkowości, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej projektu, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 udpp oraz § 5 ust. 1 umowy wykonania zadania zawartej z KPRM. Z wydruków zapisów na kontach 710-04 *Dofinansowania rządowe* i 711-01 *Darowizny na projekty zagraniczne*, wynikało, że znajdowały się na nich zapisy dotyczące również innych dotacji, które Fundacja otrzymała w 2017 r. Nie przedłożono natomiast wydruków poświadczających ujęcie w ewidencji finansowo-księgowej poniesionych kosztów. Na koncie 130 *Rachunek bankowy*, niewyodrębnionym analitycznie, zaewidencjonowano jedynie operację polegającą na wypłacie środków otrzymanych na realizację zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*. W trakcie kon-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

trolu NIK wyjaśniono, że powyższe wynikało z braku wiedzy odnośnie realizacji zadań dofinansowanych w formie dotacji.

Identyfikacja poszczególnych operacji w przypadku projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* była utrudniona, ze względu na brak zasad rachunkowości, dotyczących w szczególności sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Polityka rachunkowości została wprowadzona w Fundacji dopiero 7 grudnia 2017 r.

W jednej Fundacji (PCPM) stwierdzono niezgodne z art. 12 ust. 2 pkt 1 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2018 r.⁸²

Opis nieprawidłowości

Księgi rachunkowe **PCPM** za 2018 r. zostały zamknięte we wrześniu 2019 r., a dokumenty związane z badanymi projektami były księgowane w „buforze”. Ostatecznego zamknięcia i otwarcia ksiąg rachunkowych dokonano natomiast w październiku 2019 r., tj. trzy miesiące po terminie określonym w art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Sprawozdanie finansowe Fundacji „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej” za rok obrotowy 2018 zostało zatwierdzone uchwałą Nr 1/2019 Rady Nadzorczej Fundacji „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej” z dnia 29 czerwca 2019 r., która weszła w życie z dniem podjęcia.

W jednej organizacji (Caritas) NIK stwierdziła naruszenie postanowienia § 9 ust. 3 umowy zawartej z MSZ, który zobowiązywał zleceniobiorcę do opisanie dokumentacji finansowo-księgowej związanej projektem zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o rachunkowości.

Opis nieprawidłowości

Do ksiąg rachunkowych **Caritas** wprowadzono notę księgową wystawioną przez partnera na kwotę 945,3 tys. zł, która nie zawierała potwierdzenia, że została sprawdzona pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na dokumencie brak było również zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca, a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Organizacje pozarządowe w różny sposób rozwiązywały problemy związane z przekazywaniem środków finansowych w miejsca udzielania pomocy humanitarnej. Takie trudności napotkały dwa podmioty (Fundacja im. Ojca Werenfrieda i KIK).

Rozwiązania dotyczące przekazywania środków finansowych w miejsca udzielania pomocy

⁸² Przepisy te stanowią, że księgi rachunkowe zamyka się na dzień kończący rok obrotowy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia zaistnienia tych zdarzeń, zaś ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.

Przykłady

Klub Inteligencji Katolickiej, w przypadku projektu pn. *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdyście dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej*, współfinansowanego ze środków MSZ, nie mógł przesłać środków pieniężnych partnerowi za pomocą przelewu bankowego, z powodu odrzucania przelewu środków na konto bankowe partnera prowadzone w Irackim Kurdyście. W związku z powyższym, zdecydowano o przekazaniu środków pieniężnych partnerowi w gotówce. Gotówka została przekazana na podstawie aneksu do umowy partnerskiej oraz dokumentu *Potwierdzenia przekazania gotówki*. Potwierdzenie to zawierało m.in. kwotę przekazanych środków oraz nazwę projektu, na jaki mają zostać przeznaczone. Należy też podkreślić, że koordynator projektu poinformował MSZ (telefonicznie) o tym zdarzeniu.

Fundacja im. Ojca Werenfrieda środki finansowe na realizację zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* otrzymała 10 marca 2017 r. Prezes Fundacji podał, że środki w postaci gotówki zostały przez niego i pracowników Fundacji dostarczone do Libanu drogą lotniczą dopiero 6 czerwca i 9 września 2017 r. oraz podkreślił, że: *Dostarczenie funduszy w gotówce wiązało się z jedyną, rozpoznaną przez fundację, możliwością najbezpieczniejszego sposobu zrealizowania tego projektu*.

Kontrola NIK ustaliła, że na zgłoszeniach przywozu do kraju/wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych jako właściciel gotówki została wskazana osoba prawna: Pomoc Kościołowi w Potrzebie⁸³, a jako docelowy odbiorca Wspólnota franciszkańska w Aleppo i Pomoc Kościołowi w Potrzebie, natomiast jako kraj przeznaczenia został wpisany Liban. Prezes Fundacji poinformował, że deklarujący kwotę wywozu jest jednocześnie dyrektorem Instytucji Pomoc Kościołowi w Potrzebie i błędnie wpisał nazwę instytucji. Odnośnie wpisania, jako docelowego odbiorcy Wspólnoty franciszkańskiej prezes Fundacji wyjaśnił, że jest ona jednym z podmiotów organizacyjnych Kościoła w Syrii, której częścią jest też Diecezja Tartus. Fundacja nie posiadała pokwitowań przekazania środków finansowych partnerowi projektu w Syrii.

Wypełnianie obowiązku informowania polskich placówek zagranicznych o realizowanym projekcie

Organizacje pozarządowe wywiązywały się z obowiązku informowania polskich placówek zagranicznych o realizacji projektów pomocy humanitarnej dofinansowanych ze środków MSZ. Obowiązek ten był wypełniany przez organizacje np. podczas okresowych spotkań z przedstawicielami placówek zagranicznych (PCPM) i wizyt monitorujących przedstawicieli MSZ przed zawarciem umowy dotacji (Caritas). Jedna organizacja (KIK) przekazała Agencji Konsularnej RP w Irbilu informację o realizacji projektu 23 dni po podpisaniu umowy w sprawie realizacji zadania i 60 dni od jego rozpoczęcia.

Przykład

Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej” wypracowało mechanizm informowania przedstawicieli Ambasady RP w Bejrucie o prowadzonych działaniach podczas spotkań z przedstawicielami Ambasady, mających miejsce co 2-3 miesiące. Pracownicy PCPM, jak wskazała Wiceprezes Zarządu Fundacji, byli też w stałym kontakcie z Charge d’Affaires, a od 2019 r. także z pracownikiem do spraw współpracy rozwojowej. Ponadto, na prośbę Ambasady, PCPM przysyłało miesięczne raporty odnośnie bezpieczeństwa polskich pracowników.

⁸³ Tj. międzynarodowa organizacja pozarządowa związana z Kościołem katolickim. Dyrektorem Sekcji Polskiej jest Prezes Fundacji im. Ojca Werenfrieda.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organizacje realizujące zadania zlecone przez KPRM nie miały obowiązku powiadamiania polskiej placówki zagranicznej o projekcie przed rozpoczęciem jego realizacji, w związku z czym, taka informacja w większości przypadków nie była przekazywana placówkom zagranicznym.

5.3.3. Środki finansowe pochodzące z dotacji zostały wydatkowane przez organizacje objęte kontrolą terminowo, a realizacja zadań przebiegała w większości zgodnie z warunkami umów⁸⁴.

W przypadku większości projektów realizowanych z udziałem partnerów lokalnych, wystawiali oni noty księgowo, do których dołączane były kopie dowodów księgowych potwierdzających dokonanie zakupu/wykonanie usługi (Caritas, PCPM, PAH, KIK). W przypadku projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* partner Fundacji im. Ojca Werenfrieda, biorący udział w jego realizacji, przekazał Fundacji kserokopie dokumentów, na podstawie których Prezes Fundacji zatwierdzał poniesione wydatki, poprzez sprawdzenie ich pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. W związku z tym, że przekazana dokumentacja była niekompletna, a Fundacja nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej projektu, badanie wydatków ze środków dotacji w ramach kontroli NIK było utrudnione.

Wydatki objęte badaniem zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej organizacji (z wyjątkiem projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* realizowanego przez Fundację im. Ojca Werenfrieda), a dowody księgowe trwale oznaczone informacją, że wydatek został sfinansowany ze środków otrzymanych na podstawie umowy z MSZ lub z KPRM.

W czterech z pięciu organizacji pozarządowych, NIK stwierdziła nieprawidłowości związane z wydatkowaniem środków z dotacji wynikające z naruszenia postanowień zawartych umów (Caritas, Fundacja im. Ojca Werenfrieda, PCPM i KIK). Badanie wydatków wykazało również pojedyncze przypadki naruszenia przepisów prawa bądź regulacji wewnętrznych obowiązujących w badanych podmiotach (Caritas, PCPM, PAH). Należy jednak podkreślić, że nieprawidłowości, o których mowa powyżej różniły się znacząco pod względem istotności i wpływu na realizowane zadanie. Część z tych nieprawidłowości miała jedynie formalny charakter, natomiast niektóre z nich skutkowały zmianą zakresu lub sposobu wykonania zadania. I tak na przykład:

1) Fundacja im. Ojca Werenfrieda wydatkowała środki z dotacji, otrzymane w związku z realizacją zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, na pomoc osobom dorosłym, bez pisemnej zmiany umowy, pomimo że zgodnie z jej postanowieniami leczeniu miały być poddane wyłącznie dzieci. Było to niezgodne z § 14 ust. 1 zawartej umowy, który stanowi, że wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z umową wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności. Powyższe stanowiło również naruszenie postanowień § 2 ust. 3 i 4 ww. umowy, w którym Fundacja zobowiązała się wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą i zobowiązała się do wykorzystania środków zgodnie z celem, na jaki je uzyskała.

Szczegółowym badaniem NIK objęła wydatki o łącznej wartości 8750,2 tys. zł

Nieprawidłowości dotyczące badanych wydatków

Zwiększenie zakresu umowy

⁸⁴ Szczegółowym badaniem NIK objęła próbę wydatków, poniesionych przez pięć kontrolowanych organizacji w ramach dotacji udzielonych przez KPRM i MSZ w łącznej kwocie 8750,2 tys. zł (tj. 56,2% wartości środków z dotacji ogółem, przyznanej na zadania dotyczące pomocy humanitarnej objęte kontrolą NIK).

Z dokumentacji sprawozdawczej Fundacji wynika, że 153 osoby z 863 osób, którym sfinansowano w ramach projektu koszty udzielonej pomocy medycznej (tj. 17,7%) były osobami dorosłymi. Na leczenie osób dorosłych poniesiono wydatki w wysokości 367,9 tys. zł, tj. 25,0% kwoty wydatkowanej dotacji. Z pisemnego oświadczenia Prezesa Fundacji, złożonego po zakończeniu realizacji ww. projektu wynika, że konieczne okazało się natychmiastowe udzielenie pomocy medycznej również osobom starszym, a na decyzję o udzieleniu pomocy tym osobom miała wpływ sytuacja wojenna.

NIK zauważa, że w razie konieczności zmiany zakresu przedmiotowego zadania, zmiana taka powinna zostać dokonana, zgodnie z art. 16 ust. 2 udpp, w formie pisemnej, pod rygorem nieważności. Należy również podkreślić, że zmiana umowy mogła zostać dokonana w każdej chwili w Warszawie, gdzie siedzibę ma zarówno KPRM, jak i Fundacja im. Ojca Werenfrieda.

Dokonanie podwójnej refundacji kosztów

2) Fundacja im. Ojca Werenfrieda, w ramach projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, dokonała dwukrotnej refundacji kosztów tego samego leczenia (dwa przypadki) oraz kosztów tych samych leków i materiałów (jeden przypadek) w łącznej kwocie 5,9 tys. zł, co było niezgodne z § 2 ust. 3 i 4 umowy z KPRM.

W dokumentacji źródłowej ww. projektu znajdowały się te same dokumenty potwierdzające to samo leczenie tej samej choroby u dwóch osób, w tym samym miejscu, czasie i o tym samym koszcie leczenia – na ich podstawie Fundacja poniosła koszty zawyżone o 738 USD (tj. o 3,1 tys. zł). Ponadto w jednym przypadku podwójnie rozliczono koszty leków i materiałów – z tego powodu zawyżone zostały koszty projektu o 378,0 tys. funtów syryjskich (tj. o 2,8 tys. zł).

Sfinansowanie wydatków poniesionych przez podmioty niewskazane w umowie

3) Dwie organizacje pozarządowe (Fundacja im. Ojca Werenfrieda i Caritas) ze środków dotacji sfinansowały wydatki na podstawie dokumentów źródłowych wystawionych na podmioty nieprzewidziane w zawartych umowach.

Opis nieprawidłowości

W ramach projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo*, **Fundacja im. Ojca Werenfrieda**, w 13 przypadkach z 114 objętych badaniem NIK, poniosła wydatki na leczenie w łącznej kwocie 86,6 tys. zł na podstawie dokumentacji, do której załączone zostały kserokopie rachunków wystawionych przez szpitale w Aleppo, z których wynika, że za leczenie tych osób płaciły w różnych proporcjach różne podmioty w Syrii (na większości rachunków zostali wskazani: Caritas, Jezuici, Kościół Katolicki, zakon Marystów, służba społeczna i inne organizacje). W dokumentacji tej nie wymieniono ani Fundacji im. Ojca Werenfrieda ani Diecezji, z którą Fundacja podpisała Porozumienie. Prezes Fundacji wyjaśnił, że Diecezja w Tartus, która była partnerem, ze względu na trwającą wojnę oraz z powodu znacznej odległości i utrudnionego kontaktu, posiłkowałą się pomocą innych instytucji kościelnych w Syrii.

W ramach zadania pn. *Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie* realizowanego przez **Caritas**, ze środków dotacji poniesiono koszty w łącznej wysokości 178,5 tys. zł (1304,6 tys. UAH), na podstawie dowodów wystawionych na ukraińskie podmioty, które nie zostały wymie-

nione jako partnerzy w umowie dotacji z MSZ i w załączonej do niej ofercie. Pomimo, że w umowie o współpracy, Caritas zobowiązał Partnera do wystawiania dowodów księgowych na Caritas-Spes, do rozliczenia przyjęto 37 dowodów wystawionych na parafię w Krzywym Rogu lub na parafię w Mariupolu. Było to spowodowane brakiem w Krzywym Rogu oddziału Caritas-Spes i zleceniem wykonania zadania Parafii w Krzywym Rogu, której przekazano środki finansowe w formie darowizny. Takie rozwiązanie zostało zastosowane, bowiem zgodnie z prawem ukraińskim parafia była zobowiązana do rozliczenia darowizny i wykazania, że została wydatkowana na cele związane z pomocą humanitarną. Dyrektor Caritas Polska nie wyjaśnił natomiast przyczyn przyjęcia do rozliczenia rachunków wystawionych na parafię w Mariupolu.

4) Caritas w ramach zadania pn. *Bezpośrednia pomoc materialna i psychologiczna dla ludności zamieszkującej w strefie rozgraniczenia w Obwodzie Donieckim i Ługańskim na terenach kontrolowanych przez rząd Ukrainy*, dokonał rozliczenia wyjazdu służbowego, wykazanego w sprawozdaniu jako „Przejazdy obsługi projektu” w wysokości 3,9 tys. zł z naruszeniem § 2 w związku z § 14 ust. 1 i § 16 ust. 1 oraz z § 12 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej⁸⁵. Z ww. przepisów wynika, że diety, zwrot kosztów dojazdów i noclegów z tytułu podróży zagranicznej przysługują pracownikom. W kosztach rozliczenia delegacji ujęto wydatki za usługi hotelowe i wyżywienie, w łącznej kwocie 1,7 tys. zł, (tj. 45,3% kwoty wydatków delegacji), dwóch osób niebędących pracownikami Caritas, tj. przedstawiciela ukraińskiego partnera oraz jego kierowcę. Powodem takiego działania było nieotrzymanie środków z dotacji dla partnera ukraińskiego w czasie trwania delegacji.

Rozliczenia z naruszeniem przepisów rozporządzenia oraz postanowień umowy

Caritas w rozliczeniu dotacji wykazała również prognozowany koszt za ogrzewanie nieruchomości (353,75 zł) za miesiąc, który nastąpił po okresie realizacji zadania publicznego, co było niezgodne z § 2 ust. 1 umowy dotacji zawartej z KPRM, gdyż nie ma możliwości pokrywania kosztów dotyczących okresów przypadających po zakończeniu realizacji projektu.

5) Klub Inteligencji Katolickiej nie wystąpił do MSZ o zgodę na zmianę w sposobie realizacji dwóch działań wykonywanych w ramach zleconego zadania pn. *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdy stanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej*, mimo że zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 1 umowy, zmiana ta wymagała zgody MSZ – bez konieczności zawarcia aneksu.

Zmiana sposobu realizacji zadania bez zgody MSZ

Zgodnie z załącznikiem do umowy o realizację ww. zadania, na działanie nr 1 – *Utworzenie i funkcjonowanie gabinetu mikrobiologicznego w klinice w obozie Dawoodia w prowincji Dohuk KIK* planował koszty w ramach dotacji w wysokości 240,9 tys. zł. W rzeczywistości, w związku z wygenerowanymi oszczędnościami, na działanie to przeznaczono 139,7 tys. zł, tj. kwotę o 101,2 tys. zł (42,0%) niższą. Środki te zostały przesunięte do działania

⁸⁵ Stosowanie w Caritas przepisów ww. rozporządzenia wynikało z obowiązującej w tej organizacji Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

nr 4 – *Podstawowa opieka zdrowotna w prowincji Dohuk* – głównie na zakup leków. W rezultacie na działanie nr 4 przeznaczono z dotacji kwotę wyższą o 102,0 tys. zł (o 39,0%). W opinii KIK nie była to zmiana w sposobie realizacji działań, zatem nie było potrzeby uzyskiwania zgody MSZ – bez konieczności zawierania aneksu, a umowa dopuszczała zmianę wysokości kosztów poszczególnych pozycji budżetowych. KIK podkreślał również, że przeznaczenie niewykorzystanych środków z jednego działania na inne, w celu zakupu leków, było posunięciem uzasadnionym, stanowiło dostosowanie się do okoliczności, wynikało z poszukiwania oszczędności i rozwiązań optymalnie wykorzystujących dostępne zasoby.

NIK nie kwestionuje, że umowa dopuszczała zmianę wysokości kosztów poszczególnych pozycji budżetowych, jednakże zmiana taka była możliwa, zgodnie z umową, jedynie w przypadku, gdy była ona niezbędna do zrealizowania projektu. Ustalenia kontroli wskazują, że cele działania nr 4 zostałyby osiągnięte również bez wydatkowania dodatkowych środków finansowych. NIK zauważa ponadto, że w ofercie stanowiącej załącznik do umowy przewidywano realizację całego projektu poprzez pięć działań. Każde z tych działań miało przewidziany budżet na jego realizację. W ocenie NIK zmniejszenie środków na działanie nr 1 o 42,0% i zwiększenie wartości działania nr 4 o 39,0% w stosunku do budżetu przewidzianego w umowie stanowiło zmianę w sposobie realizacji zadań, która wymagała uzyskania zgody MSZ, o której mowa w § 19 ust. 2 pkt 1 umowy.

W opinii NIK, część nieprawidłowości dotyczących zadań o charakterze humanitarnym, dofinansowanych ze środków KPRM, wynikała z niewystarczająco skutecznego nadzoru KPRM nad ich realizacją. W szczególności miało to znaczenie w przypadku Fundacji im. Ojca Werenfrieda, której Prezes przyznał, że przed otrzymaniem dotacji z KPRM nie miała ona doświadczenia w realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych, bowiem od dnia rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym (24 grudnia 2008 r.) wykonywała jedynie zadania finansowane ze środków własnych. NIK zwraca również uwagę, że KPRM w latach 2017–2019 nie przeprowadzała kontroli projektów realizowanych przez ww. Fundację, pomimo przekazania jej znacznych środków finansowych i zawarcia w umowach postanowień uprawniających do kontroli zadania publicznego (zarówno w toku realizacji zadania, jak i po jego zakończeniu).

Organizacje w większości dotrzymywały terminów składania sprawozdań

5.3.4. Zleceniobiorcy w większości dotrzymywali terminów składania sprawozdań końcowych z realizacji zadania. Sprawozdania z realizacji zadania pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* zostało złożone przez Fundację im. Ojca Werenfrieda po terminie określonym w art. 18 ust. 1 udpp oraz w umowie, w związku z decyzją KPRM, wydaną na wniosek Fundacji, odnośnie wydłużenia tego terminu o 16 dni.

Na realizację ośmiu projektów objętych kontrolą zleceniobiorcy wykorzystali powyżej 99% przyznanych środków. W przypadku dwóch projektów wydatki nie przekroczyły 70% kwoty przyznanych środków, i tak w przypadku projektu **PAH** pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Południowym środki z dotacji zostały wykorzystane w 65,4%. Było to spowodowane niewykonaniem celu zadania w planowanym zakresie, z przyczyn niezależnych od PAH. Na zadanie pn. *Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie* PCPM przeznaczyło 64,2% dotacji, co było wynikiem poczynionych oszczędności. Wszystkie organizacje zwróciły na rachunek zleceniodawcy niewykorzystaną dotację, a także środki (wraz z odsetkami) wykazane do zwrotu w wyniku rozliczenia projektu przez zleceniodawców.

Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej” nie posiadało kompletnej dokumentacji dotyczącej zadania pn. *Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie* dofinansowanego ze środków KPRM, co było niezgodne z § 6 ust. 2 umowy, który zobowiązywał zleceniobiorcę do przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo-księgowej, związanej z realizacją zadania publicznego przez okres pięciu lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca realizował zadanie publiczne.

Brak pełnej dokumentacji dotyczącej realizowanego projektu

Opis nieprawidłowości

W PCPM nie przechowywano kompletnych wersji pierwotnego sprawozdania złożonego 30 stycznia 2019 r. w KPRM oraz sprawozdania po korekcie, złożonego 25 czerwca w KPRM, ani dokumentów im równoważnych lub ich kserokopii (oprócz zestawienia faktur i rachunków związanych z realizacją projektu). Kontrolerom przedłożono – w przypadku pierwszego sprawozdania – niesygnowany wydruk, który nie zawierał załączników i oryginał zestawienia faktur (rachunków) związanych z realizacją projektu, a w przypadku drugiego sprawozdania – wydruk pierwszych dwóch stron i oryginał zestawienia faktur (rachunków) związanych z realizacją projektu. Wiceprezes Zarządu Fundacji wyjaśniła, że Fundacja nie dysponuje wersją papierową sprawozdania, jednakże posiada wersję elektroniczną, z której robiony był wydruk do kontroli.

NIK podkreśla, że sprawozdanie stanowi podstawowe źródło informacji o realizowanym projekcie (m.in. o wykonaniu wskaźników, osiągniętych celach i efektach), po sporządzeniu i podpisaniu jest dokumentem końcowym z realizacji projektu. Fundacja nie posiadała wersji papierowej sprawozdań podpisanych przez Prezesa lub Członka Zarządu Fundacji, a wersje elektroniczne były niezatwierdzonymi wersjami roboczymi i były niekompletne. Dodatkowo należy zauważyć, że elektroniczne wersje dokumentów (w formacie Word czy Excel), nie są chronione przed dokonywaniem zmian. Tylko kompletne sprawozdanie spełnia warunek określony w § 6 ust. 2 umowy.

NIK zauważa, że w sprawozdaniach z wykonania pięciu projektów sporządzonych przez trzy organizacje (Caritas, PCPM i KIK) znajdowały się błędy dotyczące zarówno części finansowej, jak i merytorycznej, np. podano niewłaściwe numery dokumentów związanych z poniesionymi wydatkami, wskazano błędne nazwy rodzaju kosztu, zamieszczono niespójne oraz niezgodne ze stanem faktycznym dane odnośnie osiągniętych rezultatów, czy też wykazano niepełne dane o osiągniętych efektach.

Błędy w sprawozdaniach z wykonania zadań o charakterze humanitarnym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Efekty realizacji zadań 5.3.5. Zakładane cele dziewięciu z 10 zadań o charakterze humanitarnym objętych kontrolą NIK zostały osiągnięte. Uzyskane efekty były zróżnicowane i dotyczyły np.: przygotowania obozów namiotowych do warunków zimowych, zapewnienia usług medycznych i pomocy psychologicznej, zakupu żywności i artykułów higienicznych.

Przykłady

Projekt PCPM pn. *Przygotowanie obozowisk namiotowych w północnym Libanie do warunków zimowych oraz poprawa dostępu do edukacji i ochrony zdrowia dla uchodźców syryjskich współfinansowany ze środków MSZ*

Celem ogólnym projektu była poprawa bezpieczeństwa przeciwpożarowego w obozowiskach namiotowych uchodźców syryjskich w północnym Libanie, zapewnienie dostępu do bezpłatnej opieki medycznej dla uchodźców, wyrównanie szans edukacyjnych młodych uchodźców poprzez dostęp do kursów zawodowych i zajęć wyrównawczych oraz poprawa akceptowalności przyjęcia uchodźców wśród ludności lokalnej. W wyniku jego realizacji m.in.:

- zainstalowano i doposażono 136 dużych punktów strażackich i 230 małych punktów gaśniczych w 94 obozowiskach namiotowych;
- przeszkolono z bezpieczeństwa przeciwpożarowego 1397 mieszkańców obozowisk;
- przekazano zapomogę finansową 740 ubogim rodzinom libańskim w prowincji Akkar;
- udzielono 979 konsultacji przez lekarza okulistę;
- zakupiono dla strażnicy Libańskiej Obrony Cywilnej w Adbe samochód oraz wyposażono go w sprzęt strażacki.

Projekt PCMP pn. *Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie współfinansowany ze środków KPRM*

Celem projektu było zabezpieczenie dachu nad głową dla 1600 rodzin uchodźców syryjskich w Libanie. W wyniku jego realizacji m.in.:

- zakupiono i dokonano dystrybucji materiałów stanowiących 1600 zestawów służących przygotowaniu uchodźców do warunków zimowych;
- utwardzono warstwą żwiru alejki wewnętrzne w 22 obozach dla uchodźców oraz utwardzono drogi dojazdowe do 11 obozów;
- utworzono 135 punktów przeciwpożarowych, zakupiono 640 gaśnic (550 gaśnic przekazano do 30 obozowisk, a pozostałe wykorzystano podczas szkoleń strażackich) oraz przeszkolono 813 osób w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

Zdjęcia nr 1 i 2

Zadanie pn. *Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie realizowane przez PCPM*



Źródło: dokumentacja projektowa PCPM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt Caritas pn. *Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie współfinansowany ze środków MSZ*

Celem zadania było głównie zwiększenie dostępu do usług medycznych dla najbardziej wrażliwych grup uchodźców oraz społeczności lokalnej, tj. emerytów, dzieci, niepełnosprawnych, rodzin wielodzietnych lub ubogich w czterech miejscach na wschodniej Ukrainie, gdzie uchodźcy stanowią znaczny odsetek ludności (Charków, Biedriańsk, Krzywy Róg, Mariupol), a także rozszerzenie zakresu świadczenia usług o nowe formy pomocy w dwóch istniejących już gabinetach (badania USG i usługi stomatologiczne) oraz rozszerzenie terytorialne pomocy poprzez stworzenie dwóch nowych gabinetów w Krzywym Rogu i Mariupolu. W wyniku jego realizacji m.in.:

- doposażono dwa gabinety medyczno-socjalne w Charkowie i Biedriańsku;
- utworzono dwa gabinety medyczno-socjalne w Krzywym Rogu i Mariupolu;
- lekarze i pielęgniarki w czterech gabinetach udzielili 13 877 konsultacji medycznych, porad i zabiegów medycznych, w tym 4441 na rzecz ludności lokalnej;
- zakupiono lekarstwa i artykuły higieniczne.

Zdjęcia nr 3 i 4

Zadanie pn. *Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie realizowane przez Caritas*



Źródło: dokumentacja projektowa Caritas.

Projekt KIK pn. *Wsparcie żywieniowe i higieniczne potrzebującym mieszkańcom Aleppo w Syrii współfinansowanego ze środków KPRM*

Celem projektu było dostarczenie pomocy humanitarnej w postaci pakietów żywnościowych i higienicznych rodzinom w Aleppo w Syrii, co miało wpłynąć na stan zdrowia i samopoczucia osób, które taką pomoc otrzymają. W wyniku jego realizacji 995 rodzinom przekazano paczki z artykułami spożywczymi i higienicznymi.

PAH nie zrealizowała natomiast w pełni celu zadania pn. *Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym* w zakresie zapewnienia dostępu do wody. Trzy próby wywiercenia studni w różnych lokalizacjach nie powiodły się, mimo że analiza geologiczna wykonana przed odwiertami wskazywała szansę powodzenia.

5.3.6. Wszystkie podmioty realizujące zadania ze środków otrzymanych z MSZ (Caritas, PAH, PCPM i KIK) używały znaku graficznego „Polska pomoc” oraz zamieszczały informacje o współfinansowaniu projektu ze środków współpracy rozwojowej MSZ, np. w publikacjach zamiesz-

Działania informacyjne dotyczące realizowanych zadań o charakterze humanitarnym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czonych na portalach społecznościowych (Twitter, Instagram, Facebook), na ulotkach, plakatach, tablicach, sprzętach i odzieży osób realizujących projekt oraz na budynkach, w których udzielano pomocy. Na stronach internetowych wszystkich zleceniobiorców znajdowały się informacje o realizowanych projektach i źródle ich współfinansowania.

Zdjęcia nr 5 i 6

Zadanie pn. *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdistanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej realizowane przez KIK*



Źródło: dokumentacja projektowa KIK.

W umowach zawartych z KPRM zleceniobiorcy zostali zobowiązani do informowania o współfinansowaniu ze środków otrzymanych z KPRM, w sposób uzgodniony ze zlecającym. Tylko dwie organizacje (PCPM i PAH) uzgodniły z KPRM użycie znaku graficznego (logo) „Polska pomoc” (tzw. Księga znaku Programu polskiej pomocy zagranicznej). Informacji w tym zakresie KPRM nie przekazała dwóm organizacjom, tj. KIK i Caritas. Sposób informowania przez KIK wynikał z dotychczasowej praktyki tej organizacji, podyktowanej również wymogami MSZ, o informowaniu o źródle pomocy. Caritas, ze względu na krótki czas realizacji

zadania i brak wskazania ze strony KPRM odnośnie sposobu oznaczenia paczek, oznaczyła je tylko logo Caritas Polska. Na listach odbioru paczek oraz w części umów z wykonawcami usług w ramach projektu Caritas podawał nazwę projektu oraz zleceniodawcy, który go dotował. Fundacja im. Ojca Werenfrieda w przypadku projektu pn. *Leczenie dzieci z Aleppo* nie została w umowie zobowiązana do prowadzenia działań informacyjnych. Po zakończeniu realizacji zadania, przekazała do KPRM dokumentację zdjęciową, a na swojej stronie internetowej zamieściła materiał informacyjny na temat efektów udzielonej pomocy w Syrii wraz ze wskazaniem, z jakiego źródła pochodziły przyznane środki. Kontrola NIK wykazała, że jedno z przekazanych do KPRM zdjęć zostało wykonane przed realizacją projektu i w 2014 r. zamieszczone na portalu społecznościowym Facebook. Zdjęcie to zamieszczono również na stronie internetowej Fundacji⁸⁶. Prezes Fundacji wyjaśnił, że w *natłoku dokumentacji fotograficznej z realizowanych projektów nastąpiła pomyłka w przekazanym zdjęciu*. W przypadku projektu pn. *Pomoc humanitarna dla uchodźców w Grecji*, w trakcie kontroli NIK, Prezes Fundacji nie przedstawił stosownej dokumentacji uzgodnieniowej i nie wskazał jednoznacznie, czy takie uzgodnienia miały miejsce.

5.3.7. Organizacje objęte kontrolą jako główne trudności, mające wpływ na realizację projektów o charakterze humanitarnym poza granicami Polski, wskazywały m.in.:

- konieczność podejmowania działań w warunkach wojny, często zagrażających bezpieczeństwu osób biorących udział w projekcie oraz wpływających na realizację zadania;
- problemy z przekazaniem środków pieniężnych za granicę za pośrednictwem banków;
- trudności ze znalezieniem odpowiednich specjalistów, co wynika z innego poziomu społeczno-ekonomicznego krajów, w których udzielana jest pomoc;
- wymogi ufp odnośnie wydatkowania środków z dotacji do końca roku budżetowego – zdaniem zleceniobiorcy utrudnia to realizację dużych projektów pomocy humanitarnej i rozwojowej;
- w przypadku zadań dofinansowanych ze środków KPRM – brak możliwości finansowania kosztów administracyjnych ponoszonych na rzecz projektu (w tym kosztów: księgowości, bankowych, osobowych, materiałów biurowych itp.). Wskazywano m.in., że szczególnie transakcje walutowe generują znaczne koszty bankowe i stanowią duże obciążenie dla budżetu organizacji.

Niektóre organizacje pozarządowe wskazywały na niejasny podział kompetencji pomiędzy KPRM a MSZ, wynikający głównie z utworzenia w KPRM departamentu właściwego ds. pomocy humanitarnej oraz na brak przejrzystych zasad aplikacji o środki publiczne na zadania o charakterze humanitarnym.

W procesie konsultacji WPWR i rocznych planów współpracy rozwojowej oraz w trakcie posiedzeń Rady Współpracy Rozwojowej organizacje

Uwagi organizacji pozarządowych dotyczące trudności związanych z realizacją zadań o charakterze humanitarnym

⁸⁶ <https://www.fundacjaow.org/#/projekty/pomoc-medyczna>
<https://www.facebook.com/127102287350833/photos/a.81309735875131981104072083981/?type=3>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pozarządowe zgłaszały uwagi odnoszące się m.in. do rozszerzenia rejonów pomocy humanitarnej, do których taka pomoc powinna zostać skierowana (o Ugandę, Sudan Południowy), przeprowadzenia konkursu „na wkłady własne” dotyczącego krajów innych niż położone na Bliskim Wschodzie, udzielania polskiej pomocy na podstawie potrzeb, a nie w oparciu o stopień bezpieczeństwa, a także uzupełnienia rozdziału dotyczącego pomocy humanitarnej o określenie kompetencji/podziału obowiązków pomiędzy MSZ a KPRM.

W odpowiedzi na postulat o uwzględnienie w konkursach dotyczących zapewnienia wkładów własnych dla polskich organizacji pozarządowych krajów innych niż położone na Bliskim Wschodzie, MSZ rozszerzyło zakres konkursu o wybrane państwa afrykańskie.

W pozostałych przypadkach MSZ wskazywało, że należy zachować koncepcję kierowania pomocy do niewielkiej liczby krajów. Podkreślało też priorytetowe znaczenie bezpieczeństwa polskich obywateli w udzielaniu pomocy oraz wskazało, że w regionach o niskim poziomie bezpieczeństwa, pomoc udzielana jest kanałami wielostronnymi przez wyspecjalizowane i przygotowane na tego typu działania agendy międzynarodowe.

MSZ nie uwzględniło uwagi dotyczącej uzupełnienia planu współpracy o podział kompetencji pomiędzy MSZ a KPRM argumentując, że szczegółowe kompetencje, katalog zadań oraz sposobów ich realizowania przez DWR w zakresie współpracy rozwojowej określa regulamin organizacyjny MSZ, a kompetencje DPH w KPRM określa zarządzenie Szefa KPRM w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KPRM.

Wyniki tej kontroli pokazują, że skuteczne realizowanie zadań z zakresu pomocy humanitarnej zależy od wielu czynników, zarówno tych niezależnych od organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania humanitarne, takich jak sytuacja polityczna w kraju, gdzie udzielana jest pomoc, jak również tych leżących po stronie realizatorów projektu, np. odpowiednie zasoby kadrowe (w tym posiadanie partnera w miejscu realizacji projektu) czy doświadczenie w wykonywaniu zadań w warunkach kryzysowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy administracja publiczna prawidłowo wywiązuje się z zadań dotyczących udzielania i rozliczania pomocy humanitarnej.

Cel główny kontroli

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

Cele szczegółowe

- Czy administracja publiczna prawidłowo i skutecznie realizuje działania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej i w jakim zakresie wspiera działania dotyczące przekazywania pomocy humanitarnej?
- Czy projekty dotyczące pomocy humanitarnej są realizowane zgodnie z wymogami formalno-prawnymi i umowami?
- Czy organizacje świadczące pomoc humanitarną osiągają zakładane rezultaty udzielonej pomocy?

Kontrolą objęto KPRM, MSZ oraz pięć organizacji pozarządowych realizujących w latach 2017–2019 zadania z zakresu pomocy humanitarnej, dofinansowane ze środków publicznych.

Zakres podmiotowy

Czynności kontrolne w KPRM i MSZ prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK. W organizacjach pozarządowych NIK prowadziła czynności kontrolne na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK pod względem legalności i gospodarności, stosownie do art. 5 ust. 3 przywołanej ustawy.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2017–2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 września 2019 r. do 7 lutego 2020 r.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od czterech organizacji pozarządowych (w tym trzech objętych kontrolą). Pytania skierowane zostały przez kontrolerów prowadzących czynności kontrolne w KPRM i miały na celu weryfikację ustaleń odnośnie działań informacyjnych na temat źródła finansowania realizowanych zadań.

Działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

W Informacji wykorzystano wyniki kontroli doraźnej pn. *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki*⁸⁷, przeprowadzonej w 2018 r. w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Jordańskim Królestwie Haszymidzkim z siedzibą w Ammanie.

Pozostałe informacje

W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej NIK. Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych.

Uchwałą Kolegium NIK Nr 14/2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. uwzględniono w całości jedno zastrzeżenie zgłoszone przez Szefa KPRM do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lutego 2020 r. po kontroli przeprowadzonej w KPRM dotyczące nieprawidłowości polegającej na tym, że trzy oferty Fundacji im. Ojca Werenfrieda zostały zaakceptowane przez KPRM i stano-

⁸⁷ Nr I/18/001.

wiły załączniki umów, mimo że nie zawierały części informacji wskazanych w art. 14 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i w związku z tym usunięto wnioski odnoszący się do tej nieprawidłowości. Kolegium NIK ponadto przychyliło się częściowo do zastrzeżeń Szefa KPRM w zakresie usunięcia z uzasadnienia oceny ogólnej opisu jednostkowych nieprawidłowości stwierdzonych w KPRM.

Do Szefa KPRM skierowano łącznie 13 wniosków pokontrolnych w tym m.in. o:

- uzgadnianie z Ministrem SZ założeń wydatkowania przez KPRM środków na pomoc humanitarną;
- przekazywanie do MSZ rzetelnych danych dotyczących zrealizowanych przez KPRM zadań z zakresu pomocy humanitarnej;
- rzetelne weryfikowanie sprawozdań z wykonania zadania publicznego oraz otrzymanej dokumentacji, pod względem zgodności realizacji zadania z postanowieniami umowy;
- zatwierdzanie rozliczenia dotacji w terminie określonym w art. 152 ufp;
- wzmocnienie nadzoru nad rozpatrywaniem ofert realizacji zadania publicznego dotyczących pomocy humanitarnej, zawieraniem i realizacją umów oraz zatwierdzaniem rozliczenia dotacji.

Wnioski skierowane do Ministra SZ dotyczyły:

- ujmowania w umowach z organizacjami pozarządowymi postanowień dostosowanych do stanu faktycznego występującego w dniu ich zawierania;
- akceptowania wydatków wykazanych w sprawozdaniach z realizacji projektów dopiero po pełnym zrealizowaniu działań;
- skrócenia czasu dokonywania kontroli ex post projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do jednej organizacji pozarządowej (PCPM) sformułowano cztery wnioski pokontrolne, które dotyczyły m.in. zamykania ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz przechowywania pełnej dokumentacji związanej z realizacją zadań publicznych.

Ze względu na zakończenie przez organizacje pozarządowe realizacji objętych kontrolą projektów, NIK w trzech wystąpieniach pokontrolnych nie sformułowała wniosków pokontrolnych, ale uwagi, które powinny zostać wykorzystane w przyszłości w przypadku realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych. Uwagi te odnosiły się głównie do przestrzegania przepisów udpp oraz postanowień umów o realizację zadania.

Finansowe rezultaty kontroli

Z 20 sformułowanych wniosków, kontrolowane jednostki zrealizowały jeden wniosek oraz podjęły działania w celu realizacji dziewiętnastu pozostałych wniosków⁸⁸.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 1654,2 tys. zł i dotyczyły kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa. [str. 53, 58–59]

⁸⁸ Według stanu na 3 czerwca 2020 r.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁸⁹
1.	Departament Administracji Publicznej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Dworczyk	W formie opisowej
2.		Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Minister Spraw Zagranicznych Jacek Czaputowicz	Pozytywna
3.		Fundacja Polska Akcja Humanitarna	Prezes Zarządu Janina Ochojska-Okońska	Pozytywna
4.		Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	Prezes Zarządu Jakub Kiersnowski	W formie opisowej
5.		Caritas Polska	Dyrektor ks. Marcin Iżycki	W formie opisowej
6.		Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	Prezes Zarządu Wojciech Wilk	W formie opisowej
7.		Fundacja im. Ojca Werenfrieda	Prezes Zarządu ks. Waldemar Cisło	W formie opisowej

⁸⁹ W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna, negatywna i w formie opisowej (w przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa z dnia 4 września
1997 r. o działach
administracji rządowej

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział sprawy zagraniczne obejmuje m.in. sprawy z zakresu współpracy rozwojowej, w tym pomocy humanitarnej.

Ustawa z dnia
16 września 2011 r.
o współpracy rozwojowej

W polskim porządku prawnym do pomocy humanitarnej odnoszą się przepisy ustawy o współpracy rozwojowej. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 2 uwr, przez współpracę rozwojową rozumie się ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu udzielania państwom rozwijającym się lub ich społeczeństwom, zgodnie z zasadą solidarności międzynarodowej, pomocy humanitarnej polegającej w szczególności na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka.

Zgodnie z art. 4 uwr, współpraca rozwojowa może być realizowana w szczególności w formie:

- 1) finansowania zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 2) przekazywania środków finansowych do budżetu państwa rozwijającego się;
- 3) udzielania kredytów i pożyczek;
- 4) redukcji oraz konwersji zadłużenia państwa rozwijającego się;
- 5) współfinansowania lub udzielania wsparcia technicznego przy wdrażaniu działań finansowych w szczególności z budżetów innych państw, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych;
- 6) wpłaty do międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy;
- 7) organizowania szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 8) opracowywania, wydawania i rozpowszechniania publikacji;
- 9) organizowania działań informacyjnych.

Zadania ministra
właściwego
ds. zagranicznych

Minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej (art. 13 ust. 1 uwr) m.in.:

- koordynuje tę współpracę;
- realizuje zadania określone w Planie, w szczególności przez finansowanie zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- realizuje zadania przy wykorzystaniu programów oraz instrumentów finansowych Unii Europejskiej;
- konsultuje planowane przedsięwzięcia z właściwymi organami państw rozwijających się;
- współpracuje z innymi państwami, Unią Europejską oraz innymi organizacjami międzynarodowymi;
- dokonuje wpłat do międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy;
- udziela pomocy humanitarnej za pośrednictwem innych podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej lub we współpracy z tymi podmiotami;

ZAŁĄCZNIKI

- prowadzi działania informacyjne;
- ocenia skuteczność realizacji celów współpracy rozwojowej określonych w Programie;
- gromadzi i przetwarza otrzymane od organów administracji rządowej informacje statystyczne dotyczące środków publicznych przeznaczanych na wydatki i rozchody publiczne kwalifikowane jako współpraca rozwojowa.

Minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje współpracę rozwojową przez (art. 13 ust. 2 uwr):

- uzgadnianie założeń wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu współpracy rozwojowej, których dysponentami są inne organy administracji rządowej;
- opiniowanie programów i strategii rządowych pod względem ich spójności z celami i priorytetami współpracy rozwojowej, określonymi w Programie;
- współpracę z organami administracji publicznej w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowych organizacjach, instytucjach, programach i funduszach;
- monitorowanie realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej.

Minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje współpracę rozwojową za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu, który jest powoływany przez ministra właściwego do spraw zagranicznych spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu w urzędzie obsługującym tego ministra (art. 14 uwr).

Przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych ustanowiony jest również organ opiniodawczo-doradczy – Rada Programowa Współpracy Rozwojowej powoływana na 4-letnią kadencję (art. 15 uwr). Rada, zgodnie z art. 16 uwr, przedstawia propozycje dotyczące priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej, opiniuje projekty Programu i Planu, opiniuje roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej, opiniuje projekty dokumentów rządowych związanych ze współpracą rozwojową.

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Beaty Kempy oraz z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Wosia określały szczegółowy zakres kompetencji wskazanych wyżej ministrów.

Zadania Ministra
wyznaczonego
ds. pomocy
humanitarnej

Do zakresu działania Ministra należało w szczególności (§ 2):

- analiza potrzeb i przygotowywanie propozycji kierunków działań w zakresie pomocy humanitarnej;
- promowanie, upowszechnianie i propagowanie problematyki pomocy humanitarnej;
- wspieranie działań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi, w tym z kościołami i związkami wyznaniowymi, w zakresie pomocy humanitarnej.

Minister, w zakresie realizacji wyżej wskazanych zadań, mógł z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów (§ 3 ust. 1) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od organów administracji rządowej, a także przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego organu administracji rządowej do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, z zastrzeżeniem właściwości wynikającej z odrębnych przepisów, zawiadamiając o tym właściwe organy.

Ponadto Minister, w zakresie realizacji ww. zadań współdziałał w szczególności z właściwymi ministrami, kierownikami urzędów centralnych, wojewodami i innymi organami administracji rządowej oraz z organami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi (§ 3 ust.2).

Rozporządzenie nakładało na organy administracji rządowej obowiązek informowania Ministra o sprawach z zakresu udzielania pomocy humanitarnej, realizowanej w zakresie ich właściwości (§ 3 ust. 3).

W zakresie niezbędnym do realizacji zadań Minister mógł (§ 5) powoływać zespoły do opracowywania określonych zagadnień oraz zlecać sporządzanie ekspertyz oraz innych opracowań. Obsługę ministra zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (§ 4).

Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Michała Wosia jest nieaktualne z dniem 15 listopada 2019 r.

Programowanie pomocy humanitarnej

Współpracę rozwojową prowadzi się na podstawie Wieloletniego programu współpracy rozwojowej, sporządzanego na okresy nie krótsze niż 4 lata, określającego cele i priorytety (geograficzne i tematyczne) pomocy rozwojowej, humanitarnej i edukacji globalnej (art. 5 ust. 1 i 2 uwr). Projekt Programu opracowuje i poddaje konsultacjom społecznym Minister Spraw Zagranicznych (art. 6 ust. 1 i 2 uwr). Program jest uchwalany i aktualizowany przez Radę Ministrów (art. 6 ust. 4 uwr). Obecnie realizowany „Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020”.

Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020 przyjęty został przez Radę Ministrów uchwałą Nr 182 w dniu 6 października 2015 r. i zmodyfikowany uchwałą nr 119/2018 z 4 września 2018 r.

Program jest dokumentem obejmującym całość polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (Official Development Assistance, ODA). W programie przewidziano udzielanie przez Polskę pomocy humanitarnej uchodźcom z regionu Bliskiego Wschodu, przede wszystkim uchodźcom syryjskim. Program jest podstawą do opracowania planów rocznych, w których w każdym roku określone są szczegółowe zadania, formy współpracy oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań z dziedziny współpracy rozwojowej.

W myśl postanowień art. 7 uwr na podstawie Wieloletniego programu współpracy rozwojowej minister właściwy do spraw zagranicznych opracowuje co roku Plan współpracy rozwojowej, który w szczególności określa: zadania z zakresu współpracy rozwojowej, przewidziane do realizacji

w latach budżetowych objętych Planem, formy współpracy rozwojowej i wysokość środków finansowych przeznaczonych dla wskazanego państwa rozwijającego się lub na dane zadanie z zakresu współpracy rozwojowej. Plan podlega opublikowaniu na stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz w BIP tego urzędu.

Art. 8 uwr przewiduje, że organ administracji rządowej realizujący zadania z zakresu współpracy rozwojowej, w przypadku wydatkowania środków finansowych, których jest dysponentem, jest obowiązany do uzgodnienia założeń wydatkowania tych środków z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

Zgodnie z art. 3 uwr w realizowaniu współpracy rozwojowej mogą uczestniczyć w szczególności:

- jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ufp;
- podmioty, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego w rozumieniu udpp;
- przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁹⁰;
- instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁹¹.

Podmioty, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego w rozumieniu udpp oraz przedsiębiorcy wyłania się w drodze otwartego konkursu ofert w rozumieniu przepisów udpp albo w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 10 ust. 1 uwr).

Ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego minister właściwy do spraw zagranicznych może w przypadkach udzielania pomocy humanitarnej zlecić realizację zadania z zakresu współpracy rozwojowej z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 10 ust. 2 uwr). Zgodnie z art. 11 ust. 2 udpp organy administracji publicznej zlecają realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach przewidzianych w art. 11a–11c lub art. 19a udpp⁹².

Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepisy art. 43, art. 47, art. 151 ufp stosuje się odpowiednio (art. 11 b udpp).

Zgodnie z art. 11d udpp, do realizacji zadań publicznych zleczanych na podstawie art. 11b stosuje się odpowiednio przepisy art. 15 ust. 1 i art. 16–18 oraz przepisy wydane na podstawie art. 19 udpp.

Powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie pomocy humanitarnej jednostkom spoza sektora finansów publicznych

Zlecenie realizacji zadania z pominięciem procedury konkursowej

⁹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

⁹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1350, ze zm.

⁹² Art. 19a udpp odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 43 ufp prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (art. 47 ufp).

Dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań (art. 151 ust.1 ufp). Stosownie do art. 151 ust. 2 ufp, umowa 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 dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, tryb kontroli wykonywania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, 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 wykonania.

Zlecenie realizacji zadania w procedurze otwartego konkursu ofert

Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp, ogłasza⁹³ otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert, zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 (art. 13 udpp).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 udpp oferta realizacji zadania publicznego złożona w trybie otwartego konkursu ofert albo w trybach o których mowa w art. 11a–11c udpp, zawiera w szczególności szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji, termin i miejsce realizacji zadania publicznego, kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne, informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków

⁹³ Na stronie internetowej organu administracji publicznej, w BIP, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń. Można je także zamieścić w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.

finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł, deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

Sposób oceny ofert i przeprowadzenia konkursu przez organ administracji publicznej określono w art. 15 udpp. Zgodnie z art. 15 ust. 1 udpp, ocenie podlega możliwość realizacji zadania publicznego, kalkulacja kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, proponowana jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których będzie realizowane zadanie. Przy ocenie uwzględniany jest też ewentualny udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego, planowany wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków oraz rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia dotacji otrzymanych w latach poprzednich. Stosownie do art. 15 ust. 2a–2d udpp, w celu opiniowania złożonych ofert powoływana jest komisja konkursowa w skład której powoływani są przedstawiciele danego organu bądź jednostki oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe (wyjątkiem są sytuacje wskazane w art. 15 ust. 2da udpp). Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e udpp). W otwartym konkursie ofert może zostać wybrana więcej niż jedna oferta (art. 15 ust. 2g udpp). Ogłoszenie⁹⁴ wyników otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze ofert (art. 15 ust. 2j udpp). Ogłoszenie zawiera w szczególności: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego, wysokość przyznanych środków publicznych (art. 15 ust. 2h udpp). Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami (art. 15 ust. 4 udpp).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 udpp, organizacje pozarządowe przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 ufp oraz przepisów udpp, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Umowa może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat i wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności (art. 16 ust. 2–3 udpp). Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że umowa zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot (art. 16 ust. 4 udpp). Organizacja realizująca zadanie zobowiązana do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy (art. 16 ust. 5 udpp).

Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania,

Kontrola i ocena realizacji zadania publicznego

⁹⁴ W sposób analogiczny jak w przypadku ogłoszenia o konkursie.

prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem (art. 17 udpp).

Sprawozdanie z realizacji zadania publicznego

Zgodnie z art. 18 ust. 1–4 udpp sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 i 3, zawiera: szczegółowy opis wykonania zadania publicznego, z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań, zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania, informację o poniesionych nakładach na wykonanie zadania publicznego z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy.

Art. 18a ust.1 udpp przewiduje, że organ administracji publicznej unieważnia otwarty konkurs ofert, jeżeli nie złożono żadnej oferty, żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu. Informację o unieważnieniu otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej podaje do publicznej wiadomości w sposób określony w art. 13 ust. 3 udpp (art. 18 a ust.2).

Wzory ofert, ramowe wzory umów, wzory sprawozdań

Wzory ofert, ramowe wzory umów, wzory sprawozdań określono w rozporządzeniu Przewodniczącego do spraw pożytku publicznego z 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (obowiązujące od 29 października 2018 r.). Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań

Rozliczenie dotacji

Zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp, zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą – 60 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie tego rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (art. 152 ust. 3 ufp).

Stosownie do art. 151 ust. 2 pkt 6 ufp, umowa w sprawie przyznania dotacji celowej powinna określać 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 wykonania.

Stosownie do art. 168 ust. 1 ufp, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem art. 151 ust. 2 pkt 6 ufp. Dotacje udzielone z budżetu państwa na realizację zadań za granicą w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 28 lutego następnego roku (art. 168 ust. 2 ufp). Wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji (art. 168 ust. 4 ufp).

Art. 169 ust. 1 ufp stanowi, że dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (art. 169 ust. 2 ufp). Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (art. 169 ust. 3 ufp). Zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 4 ufp).

Zgodnie z art. 169 ust. 6 ufp, w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie, o którym mowa w art. 169 ust. 1, art. 151 ust. 2 pkt 6, art. 168 ust. 1 i 2, organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Zgodnie z pkt VII i XIV Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na latach 2016–2020 realizacja projektów rozwojowych/humanitarnych za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych jest formą dwustronnej współpracy rozwojowej. Inicjatywy te są podejmowane i realizowane przez placówki we współpracy z miejscowymi instytucjami partnerskimi (w szczególnych przypadkach mogą być wdrażane samodzielnie przez placówkę). Najczęściej są to lokalne organizacje pozarządowe, instytucje użyteczności publicznej, władze lokalne, ośrodki misyjne. Za realizację projektów od strony organizacyjnej, finansowej i sprawozdawczej odpowiadają placówki zagraniczne.

W 2017 i 2018 r. zostały opracowane przez MSZ wytyczne dla placówek w sprawie realizacji za ich pośrednictwem projektów z zakresu współpracy rozwojowej: Wytyczne dla polskich placówek zgłaszających propozycje projektów w ramach Planu współpracy rozwojowej w 2017 r. „MAŁE GRANTY 2017” i Wytyczne w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej za pośrednictwem placówek zagranicznych (obowiązujące przy składaniu wniosków projektowych od 2018 r.). Określają one zasady m.in. monitoringu i sprawozdawczości związanej z realizacją projektów.

Projekty realizowane za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych

Wytyczne dla placówek zagranicznych w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej

ZAŁĄCZNIKI

Zgodnie z ww. wytycznymi, placówki mogą realizować projekty obejmujące świadczenie pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Placówka realizuje projekt nie później niż do 31 grudnia danego roku, na podstawie umowy, którą zawiera z wykonawcą/lokalną instytucją partnerską. Przedmiotem tej umowy jest usługa realizacji projektu. Placówka jest zobowiązana do monitorowania realizacji projektu oraz sprawowania nadzoru nad realizacją umowy, w tym nad terminowością jej wykonania, a następnie do dokonania odbioru przedmiotu umowy (całościowego lub poszczególnych etapów, jeśli były określone w umowie). Placówka jest zobowiązana do sporządzenia sprawozdań końcowych z realizacji każdego projektu.

6.3. Zestawienie zadań dofinansowanych przez MSZ w latach 2017–2019

L.p.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)*
2017			
I.	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2016 (II moduł)		
1.	Dostęp do edukacji zawodowej, zabezpieczenie dachu nad głową oraz poprawa bezpieczeństwa w obozach namiotowych	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	3 999,4
2.	Zabezpieczenie dachu nad głową dla uchodźców syryjskich żyjących poniżej granicy ubóstwa oraz dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	3 999,8
3.	Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz socjalnej dla wewnętrznie przesiedlonych rodzin oraz członków społeczności lokalnej mieszkających w Obwodzie Zaporoskim	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	1 467,8
4.	Działalność gabinetów medyczno-socjalnych w Bierdiańsku, Zaporozu (region zaporoski) oraz Charkowie (region charkowski)	Caritas Polska	1 500,0
5.	Wsparcie podstawowej opieki medycznej, stomatologii i poprawa warunków higienicznych w Prowincji Diyala dla uchodźców wewnętrznych i ludności lokalnej	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	999,0
6.	Wsparcie funkcjonowania klinik medycznych w prowincji Erbil i Dohuk	Caritas Polska	1 000,0
7.	Zaspokojenie pilnych potrzeb uchodźców syryjskich i ubogich Jordańczyków w zakresie schronienia	Caritas Polska	1 500,0
	Łącznie		14 466,0
II.	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017		
8.	Stabilizacja sytuacji humanitarnej uchodźców syryjskich w prowincji Akkar poprzez zabezpieczenie dachu nad głową oraz dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	2 499,6
9.	Wsparcie opieki medycznej nad matką, noworodkiem i dzieckiem oraz edukacja medyczna dla społeczności lokalnej, osób przesiedlonych i uchodźców syryjskich w guberni Zarqa w Jordanii	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	1 495,3

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)*
10.	Wsparcie rozwoju podstawowej opieki medycznej, poprawa warunków higienicznych i edukacja medyczna w prowincji Diyala dla uchodźców, osób przesiedlonych i ludności lokalnej	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	999,9
11.	Wsparcie uchodźców syryjskich i najuboższych Jordańczyków w zakresie schronienia	Caritas Polska	1 500,0
12.	Zapewnienie podstawowej i ginekologicznej opieki zdrowotnej w prowincjach Erbil i Dohuk	Caritas Polska	1 000,0
13.	Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz opieki społecznej (<i>social protection</i>) dla wewnętrznie przesiedlonych osób oraz członków społeczności lokalnych we wschodniej Ukrainie (Obwód doniecki)	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	903,2
14.	Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie	Caritas Polska	1 000,0
	Łącznie		9 398,0
III	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie w zakresie przygotowania ludności do zimy 2017		
15.	Zapomogi celowe na przygotowanie do warunków zimowych dla uchodźców syryjskich w Dolinie Bekaa, Górach Libanu, przedmieściach Bejrutu oraz ludności miejscowej	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 494,1
16.	Zapomogi celowe na przygotowanie do warunków zimowych dla uchodźców syryjskich w prowincji Akkar oraz ludności miejscowej	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 499,4
	Łącznie		2 993,4
	RAZEM 2017		26 857,4
2018			
I.	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017 (moduł II)		
1.	Wsparcie rozwoju podstawowej opieki medycznej, poprawa warunków higienicznych i edukacja medyczna w prowincji Diyala dla uchodźców, osób przesiedlonych i ludności lokalnej	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	1 292,4
2.	Stabilizacja sytuacji humanitarnej uchodźców syryjskich w prowincji Akkar poprzez zabezpieczenie dachu nad głową oraz dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	3 749,3

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)*
3.	Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz opieki społecznej (<i>social protection</i>) dla wewnętrznie przesiedlonych osób oraz członków społeczności lokalnych we wschodniej Ukrainie (Obwód Doniecki i Zaporoski)	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	1 354,6
4.	Wsparcie podstawowej opieki medycznej, opieki nad matką, noworodkiem i dzieckiem oraz poprawa warunków higienicznych dla społeczności lokalnej, osób przesiedlonych i uchodźców syryjskich w guberni Zarqa w Jordanii	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	2 242,6
5.	Wsparcie uchodźców syryjskich i najuboższych Jordańczyków w zakresie schronienia	Caritas Polska	2 250,0
6.	Zapewnienie podstawowej i ginekologicznej opieki zdrowotnej w prowincjach Erbil i Dohuk	Caritas Polska	1 500,0
7.	Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie	Caritas Polska	1 500,0
	Łącznie		13 888,7
II.	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2018		
8.	Pomoc natychmiastowa oraz uzupełniająca pomoc socjalna dla najbardziej potrzebujących osób w prowincji Irbil i Dahuk	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	1 000,0
9.	Wsparcie uchodźców syryjskich w obozie Zaatari oraz Jordańczyków w prowincji Al-Mafrak i Irbid w zakresie pomocy społecznej i schronienia	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	750,0
10.	Zabezpieczenie dachu nad głową dla najbardziej potrzebujących rodzin uchodźców syryjskich w północnym Libanie	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 249,7
11.	Przygotowanie obozowisk namiotowych w północnym Libanie do warunków zimowych oraz poprawa dostępu do edukacji i ochrony zdrowia dla uchodźców syryjskich	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 250,0
12.	Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdystanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	1 000,0
	Łącznie		5 249,7
	RAZEM 2018		19 138,4

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)*
2019			
I.	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2018 (II moduł)		
1.	Pomoc natychmiastowa oraz uzupełniająca pomoc socjalna dla najbardziej potrzebujących osób w prowincji Irbil i Dahuk	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	1 100,0
2.	Wsparcie uchodźców syryjskich w obozie Zaatari oraz Jordańczyków w prowincji Al-Mafrak i Irbid w zakresie pomocy społecznej i schronienia	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	825,0
3.	Zabezpieczenie dachu nad głową dla najbardziej potrzebujących rodzin uchodźców syryjskich w północnym Libanie	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 335,8
4.	Przygotowanie obozowisk namiotowych w północnym Libanie do warunków zimowych oraz poprawa dostępu do edukacji i ochrony zdrowia dla uchodźców syryjskich	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 343,8
5.	Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdystanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	1 100,0
	Łącznie		5 704,6
II	Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2019		
6.	Zabezpieczenie dachu nad głową i poprawa dostępu do edukacji dla uchodźców i ludności lokalnej w Libanie	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 499,4
7.	Przygotowanie do warunków zimowych i opieka zdrowotna dla uchodźców w północnym Libanie	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 499,6
8.	Zapewnienie schronienia miejskim uchodźcom syryjskim i najuboższym Jordańczykom w czterech prowincjach Jordanii	Caritas Polska	500,0
9.	Wsparcie fizjoterapeutyczne oraz usługi medyczne w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdystanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	1 000,0
10.	Pomoc medyczna i dentystyczna dla uchodźców, osób przesiedlonych i społeczności lokalnej w guberni Erbil	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	1 000,0
11.	Opieka medyczna dla kobiet i dzieci mieszkających w słabo rozwiniętych obszarach prowincji Zarka i Al-Mafrak w Jordanii	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	500,0
	Łącznie		5 999,0

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)*
III.	Projekt zlecony do realizacji w trybie pozakonkursowym		
1.	Zintegrowane działania w sektorze zdrowotnym i wodno-sanitarnym w celu poprawy warunków ochrony zdrowia i wodno-sanitarnych dla osób wrażliwych w prowincji Aden (dystrykty Al-Burequh i Al-Manusurah).	Fundacja Polska Akcja Humanitarna – oferta wspólna z Caritas Polska	1 000,0
IV.	Konkurs na Zapewnienie wkładów własnych dla polskich organizacji pozarządowych 2019		
1.	Zintegrowana kryzysowa interwencja wodno-sanitarna dla najbardziej narażonych rodzin w południowo-środkowej Somalii	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	247,8
2.	Poprawa dostępu do wody i urządzeń sanitarnych dla osób wewnętrznie przemieszczonych, osób powracających i społeczności przyjmujących w prowincji Niniwa	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	296,2
	Łącznie		544,0
	RAZEM 2019		13 247,7
	RAZEM 2017-2019		59 243,5

* Różnice w sumach wynikają z dokonanych zaokrągleń

6.4. Zestawienie zadań dofinansowanych przez KPRM w latach 2017–2019

Lp.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)
2017			
1.	Leczenie Dzieci z Aleppo	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	1 500,0
2.	Pomoc medyczna dla Syrii	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	4 000,0
3.	Pomoc dla dzieci w Syrii – zakup odzieży zimowej	Stowarzyszenie Polski Komitet Narodowy Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF	1 983,0
4.	Zakup sprzętu medycznego dla Fundacji im. o. Werenfrieda jako wyposażenie kliniki św. Józefa w Iraku oraz szpitala św. Ludwika w Aleppo w Syrii	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	840,9
	Razem		8 323,9
2018			
1.	Pomoc ofiarom wojny w Syrii	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	967,5
2.	Pomoc humanitarna oraz aktywizacja do integracji uchodźców i migrantów na wyspie Lesbos i Samos w Grecji	Caritas Polska	1 026,5
3.	Pomoc medyczna ofiarom wojny w Syrii	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	1 979,0
4.	Pomoc medyczna dla Wschodniej Ghouty w Syrii	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	142,0
5.	Przywróć wzrok – operacje okulistyczne dla uchodźców z Republiki Centralnej Afryki i ubogich mieszkańców Kamerunu	Fundacja Pomocy Humanitarnej „Redemptoris Missio”	66,1
6.	Pomoc żywnościowa w Sudanie Południowym	Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna	1 972,0
7.	Nowe schronienia na okres zimy dla 1600 rodzin uchodźców w Libanie	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	4 564,7
8.	Doposażenie zespołu medycznego szybkiego reagowania i osiągnięcie gotowości do niesienia pomocy medycznej uchodźcom, migrantom i ofiarom kryzysów humanitarnych poza granicami Polski	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	1 154,9
9.	Pomoc medyczna dla Syrii II	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	4 930,3

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)
10.	Realizacja zadania publicznego pod tytułem „zapewnienie dostępu do opieki medycznej dla uchodźców z Republiki Centralnej Afryki w Centre de Sante Catholique Garua Boulai w Kamerunie	Fundacja Pomocy Humanitarnej „Redemptoris Missio”	136,3
11.	Zapewnienie opieki medycznej dla dzieci i rodzin oraz szkoleń zawodowych i opieki socjalnej dla młodych ludzi mieszkających w obozach Za’atari i Azraq w Jordanii	Stowarzyszenie Polski Komitet Narodowy Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF	4 053,0
12.	Odbudowa domów w miejscowości Bocaranga w Republice Środkowoafrykańskiej	Fundacja Kapucyni i Misje	451,4
13.	Zabezpieczenie dachu nad głową dla uchodźców w Iraku oraz pilotażowe programy pomocy humanitarnej i imigrantom w Afryce	Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	5 222,6
14.	Wsparcie obozu dla uchodźców z Sudanu Południowego w Palabek w Ugandzie	Salezjański Wolontariat Misyjny – Młodzi Światu	707,8
15.	Zwalczanie ślepoty rzecznej w Republice Środkowoafrykańskiej – misja pilotażowa	Fundacja Pomocy Humanitarnej „Redemptoris Missio”	137,4
16.	Bezpośrednia pomoc materialna i psychologiczna dla ludności zamieszkującej w strefie rozgraniczenia w Obwodzie Donieckim i Ługańskim na terenach kontrolowanych przez rząd Ukrainy	Caritas Polska	2 485,4
17.	Dystrybucja odzieży dla potrzebujących mieszkańców w czterech prowincjach w Syrii	Caritas Polska	1 898,4
18.	Wsparcie poszkodowanych rodzin jazydzkich poprzez zakup zwierząt hodowlanych	Fundacja Orla Straż	714,7
19.	Kolonie rodzinne i terapeutyczne dla dzieci – ofiar działań wojсковych i konfliktu zbrojnego na Wschodzie Ukrainy	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	233,1
20.	Wsparcie żywieniowe i higieniczne potrzebującym mieszkańcom Aleppo w Syrii	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	810,0
21.	Kompleksowa pomoc najbardziej potrzebującym rodzinom w Aleppo	Caritas Polska	710,8

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa zadania	Nazwa zleceniobiorcy	Kwota dofinansowania (w tys. zł)
22.	Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla osób dotkniętych konfliktem, powodzią i/lub epidemią cholery w Sudanie Południowym	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	351,6
23.	Natychmiastowa pomoc wodno-sanitarna dla najbardziej potrzebujących rodzin w obozach dla osób wewnętrznie przemieszczonych w Południowo-Centralnej Somalii	Fundacja Polska Akcja Humanitarna	268,0
24.	Pomoc humanitarna dla uchodźców w Grecji	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	1 246,0
25.	Zakup i dystrybucja zestawów ubrań dla dzieci w obozach dla syryjskich uchodźców w Jordanii	Stowarzyszenie Polski Komitet Narodowy Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci UNICEF	604,5
	Razem		36 834,1
2019			
1.	Wsparcie poszkodowanych rodzin irackich poprzez zakup zwierząt hodowlanych	Fundacja Orla Straż	1 696,7
2.	Pomoc ofiarom konfliktów zbrojnych toczących się na terenie Iraku poprzez prowadzenie działalności oświatowej i edukacyjnej	Fundacja Orla Straż	107,1
3.	Kolonie rodzinne i terapeutyczne dla dzieci – ofiar działań wojennych i konfliktu zbrojnego na Wschodzie Ukrainy	Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej	247,4
4.	Pomoc medyczna dla Syrii III	Fundacja im. Ojca Werenfrieda	2 500,0
5.	MAREMA – pomoc irackim rodzinom w powrocie na opuszczone tereny poprzez wsparcie budowy domów	Fundacja Orla Straż	952,0
6.	Wyposażenie centrum onkologii dziecięcej JIN w sprzęt medyczny umożliwiający jego funkcjonowanie	Fundacja Orla Straż	169,6
	Razem		5 672,8
Razem 2017–2019			50 830,9

6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 291, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Beaty Kempy (Dz. U. poz. 46).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Wosia (Dz. U. poz. 1059).
8. 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).
9. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300).
10. 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).
11. Uchwała Rady Ministrów Nr 182 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016–2020, zmodyfikowana uchwałą Rady Ministrów nr 119/2018 z 4 września 2018 r. (Wieloletni program współpracy rozwojowej dostępny jest pod adresem: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wieloletni,program,wspolpracy,rozwojowej,na,lata,2016-2020,2080.html>) – uchwały nie podlegały publikacji.
12. Zarządzenie Nr 38 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21 października 2015 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ poz. 40, uchylone 29 sierpnia 2017 r.).
13. Zarządzenie Nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia (Dz. Urz. MSZ poz. 50).

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje 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. Minister Finansów
8. Minister Spraw Zagranicznych
9. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
14. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych