



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Tadeusz Dziuba

KAP.410.007.01.2019

Jacek Czaputowicz  
Minister Spraw Zagranicznych  
Al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/005 – Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Aleja Jana Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jacek Czaputowicz, Minister Spraw Zagranicznych, od 9 stycznia 2018 r. <sup>1</sup><br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Witold Waszczykowski.  |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Prawdliwość i skuteczność realizacji działań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej oraz wspieranie działań dotyczących pomocy humanitarnej.<br>2. Zlecenie przez Ministra SZ organizacjom pozarządowym zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, sprawowany nadzór oraz osiągnięte efekty.   |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2017 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 31 grudnia 2019 r.  |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Administracji Publicznej   |
| Kontrolerzy                         | 1. Monika Sarnico, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/77/2019 z 13 września 2019 r.<br>2. Ewa Przychodaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/74/2019 z 12 września 2019 r.<br>3. Dominik Wrzesień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/73/2019 z 12 września 2019 r. |

(akta kontroli str.1-6)

## Wykaz skrótów i skrótowców:

**Minister SZ** – Minister Spraw Zagranicznych

**KPRM** – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

**DWR** – Departament Współpracy Rozwojowej w MSZ

**WPH** – Wydział Pomocy Humanitarnej w DWR MSZ

**WPWR** – Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020

**uwr** – ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 291)

**udpp** – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.)

**ufp** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.)

**Plan współpracy rozwojowej** – dokument planistyczny, o którym mowa w art. 7 uwr, dotyczący polskiej pomocy rozwojowej, opracowywany co roku przez Ministra SZ

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29). Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. Nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Ministra Spraw Zagranicznych zadań w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Minister SZ zapewnił warunki prawno-organizacyjne umożliwiające skuteczne udzielanie pomocy humanitarnej. W ramach środków finansowych będących w dyspozycji Ministra SZ, z uwzględnieniem priorytetowych kierunków polskiej pomocy oraz polityki Rządu RP, udzielano pomocy humanitarnej m.in. ludności w obozach dla uchodźców i na terenach objętych konfliktami zbrojnymi. Na zadania z zakresu tej pomocy MSZ w latach 2017-2019 wydatkowało łącznie 329 680,8 tys. zł, 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. Działania te, obejmowały realizację projektów pomocy bezpośredniej poza granicami Rzeczypospolitej przez polskie placówki zagraniczne oraz polskie organizacje pozarządowe, a także wpłaty do organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych.

Pracownicy MSZ aktywnie uczestniczyli w pracach organizacji międzynarodowych zaangażowanych w udzielanie pomocy humanitarnej na świecie, co pozwalało na lepszą identyfikację i ocenę występujących potrzeb. NIK podkreśla, że pomimo znacznej rotacji pracowników zaangażowanych w organizację i udzielanie pomocy humanitarnej, zrealizowane zostały wszystkie działania w tym zakresie określone w rocznych planach współpracy rozwojowej.

System koordynacji działań dotyczący pomocy humanitarnej funkcjonujący w ramach MSZ był spójny i umożliwiał sprawną realizację tego typu zadań podejmowanych przez Ministra SZ.

NIK pozytywnie ocenia także działania Ministra SZ w zakresie zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym w przedmiotowym zakresie oraz nadzór nad ich realizacją. Stwierdzone trzy przypadki nieprawidłowości proceduralnych, opisane w wystąpieniu, dotyczyły niewystarczającej rzetelności prowadzonych działań i nie miały wpływu na osiągnięcie celów określonych w umowach dotyczących pomocy humanitarnej poza granicami kraju.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR I

**Organizacja, realizacja i wspieranie przez Ministra SZ działań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej**

PODOBSZAR I

**Zapewnienie prawidłowych warunków prawno-organizacyjnych realizacji działań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej**

Opis stanu  
faktycznego

1. **Stosownie do art. 14 ust. 1 uwr Minister SZ, koordynował współpracę rozwojową** za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej<sup>4</sup>. Funkcję Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej od 28 listopada 2019 r. sprawował Paweł Jabłoński. Poprzednio, w latach 2017-2019, funkcję tę pełnili: Marcin Przydacz (od 19 marca do 27 listopada 2019 r.), Joanna Wronecka (od 30 listopada 2016 r. do 4 grudnia 2017 r.), Marek Magierowski (od 5 grudnia 2017 r. do 2 kwietnia 2018 r.), Andrzej Papierz (od 10 kwietnia 2018 r. do 21 października 2018 r.), Bartosz Cichocki (od 22 października 2018 r. do 18 marca 2019 r. oraz od

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej powołuje minister właściwy do spraw zagranicznych spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu w MSZ.

3 kwietnia 2018 r. do 9 kwietnia 2018 r.), Maciej Lang (od 5 listopada 2018 r. do 18 marca 2019 r.).

(akta kontroli str. 7-151, 1512-1513)

W okresie objętym kontrolą Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej przewodniczył Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej<sup>5</sup>, uczestniczył w czynnościach związanych z podziałem rezerwy celowej budżetu państwa na współpracę rozwojową oraz nadzorował prace DWR, który zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego MSZ<sup>6</sup> realizował zadania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej. Zastępca Dyrektora DWR – Karolina Zelent-Śmigrodzka (dalej Zastępca Dyrektora DWR) wskazała, że Minister SZ pozostawił do swej wyłącznej kompetencji m.in. sprawy z zakresu strategii i programowania polskiej polityki zagranicznej (w tym zatwierdzanie Planu współpracy rozwojowej na dany rok) oraz sprawy budżetowe, do prowadzenia których nie wydano imiennych upoważnień.

(akta kontroli str.152, 158-159)

Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami DWR<sup>7</sup> do zadań WPH należało m.in.: monitorowanie kryzysów humanitarnych w celu określenia potrzeb i zakresu udzielenia przez Polskę pomocy, planowanie kierunków pomocy humanitarnej, koordynowanie współpracy z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się pomocą humanitarną i organizacjami pozarządowymi, placówkami dyplomatycznymi i urzędami administracji rządowej, a także wykonywał zadania związane z dystrybucją środków na pomoc humanitarną.

Ponadto, DWR współpracował z organami administracji publicznej w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowych organizacjach, instytucjach, programach i funduszach poprzez uzgadnianie instrukcji dla polskich reprezentantów w posiedzeniach grup roboczych organizacji międzynarodowych, sporządzał notatki, materiały informacyjne oraz tezy, opiniował różne akty prawne związane z współpracą rozwojową<sup>8</sup>, w tym z pomocą humanitarną.

(akta kontroli str. 160, 308-309, 317-410, 582, 796, 808, 1517-1534 )

2. W okresie objętym kontrolą, zadania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej wykonywali głównie pracownicy WPH w DWR (pięć etatów), oraz osoby zatrudnione w innych wydziałach DWR<sup>9</sup>. W latach 2017-2019 w WPH wystąpiła duża fluktuacja kadr, w okresie tym w Wydziale było zatrudnionych łącznie 14 osób, ale tylko jedna osoba była w nim zatrudniona przez cały okres objęty kontrolą. Dyrektor Generalny SZ oraz Dyrektor Biura Spraw Osobowych (BSO) wyjaśnili, że rotacja pracowników w WPH była związana ze specyfiką MSZ, w tym awansami, rotacją wewnętrzną w ramach ministerstwa oraz wyjazdową na placówki zagraniczne. Pracownicy realizujący zadania związane z pomocą humanitarną mieli odpowiednie przygotowanie merytoryczne oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe (w szczególności w MSZ). W zakresach obowiązków przydzielono im zadania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej, poza jednym przypadkiem dotyczącym pracownika zatrudnionego w Departamencie w okresie od 1 grudnia

<sup>5</sup> Rada w ramach swoich zadań w okresie objętym kontrolą m.in. opiniowała: projekty rocznych Planów współpracy rozwojowej, roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej, modyfikacje WPWR, omawiała bieżące problemy dotyczące pomocy humanitarnej.

<sup>6</sup> Regulamin organizacyjny MSZ stanowi załącznik do zarządzenia Nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ z 2017 r. poz. 31, ze zm.).

<sup>7</sup> Wewnętrzny regulamin Departamentu Współpracy Rozwojowej zatwierdzony 29 listopada 2016 r.

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrolą opiniowano Memorandum Porozumienie pomiędzy KPRM a amerykańską Agencją ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID).

<sup>9</sup> W Wydziale Komunikacji Społecznej, w Wydziale Obsługi Finansowej oraz jedna osoba zatrudniona na samodzielnym stanowisku ds. prawnych.

2018 r. do 5 kwietnia 2019 r. Dyrektor DWR poinformował, że wykonywał on polecenia służbowe kierownictwa departamentu związane z zakresem obowiązków dwóch wolnych stanowisk w WPH. Podał też, że zakres obowiązków został wstępnie spisany na dzień 5 grudnia 2018 r., jednak DWR nie posiada wersji podpisanej przez pracownika i dyrektora Departamentu.

W okresie objętym kontrolą pracownicy WPH uczestniczyli w szkoleniach<sup>10</sup>, konferencjach<sup>11</sup> i wizytach studyjnych<sup>12</sup> związanych z pomocą humanitarną, a także w posiedzeniach grup roboczych UE i innych spotkaniach organizacji międzynarodowych dotyczących współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej.

(akta kontroli str. 311, 590, 856-947, 1517-1538)

W ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi w obszarze pomocy humanitarnej pracownicy MSZ brali udział w:

- pracach grupy roboczej Rady UE ds. pomocy humanitarnej i pomocy żywnościowej COHAF<sup>13</sup>;
- w Segmencie Humanitarnym Rady Społeczno - Gospodarczej ONZ (HAS ECOSOC<sup>14</sup>) w 2017 i 2019 r.;
- posiedzeniach Rad Zarządzających i Komitetów Operacyjnych Regionalnych Funduszy Powierniczych UE (EU TF Africa<sup>15</sup> i EU TF MADAD<sup>16</sup>) oraz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji<sup>17</sup> (dalej Instrument Turecki);
- spotkaniach z przedstawicielami Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (MKCK), na których omawiano problemy humanitarne w różnych częściach świata, w tym w odniesieniu do przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego. W ramach współpracy z MKCK we wrześniu 2018 r. Minister SZ podpisał Memorandum o współpracy w dziedzinie pomocy humanitarnej i Międzynarodowego Prawa Humanitarnego, w którym MSZ zobowiązało się do przekazywania corocznie środków na operację humanitarne MKCK w kwocie nie mniejszej niż 500 tys. CHF;
- misjach organizowanych przez organizacje międzynarodowe. W 2019 r. zastępca Dyrektora DWR uczestniczyła w misji zapoznawczej dla potencjalnych darczyńców zorganizowanej przez MKCK w Sudanie Południowym. Misja miała na celu zapoznanie się na miejscu m.in. z sytuacją społeczno-polityczną w Sudanie Południowym, spotkania z beneficjentami pomocy. Ponadto w 2019 r. przedstawiciel MSZ uczestniczył w misji grupy wsparcia donatorów OCHA<sup>18</sup>, której celem było

<sup>10</sup> Np. European Dialogue on Return and Sustainable Reintegration of Migrants (2019 r.), Unijny kurs z zakresu współpracy, działań ochrony ludności i pomocy humanitarnej w przypadku sytuacji nadzwyczajnych (2017 r.).

<sup>11</sup> Np. konferencje poświęconej kryzysowi w Syrii organizowane w 2017, 2018 i 2019 r.

<sup>12</sup> Np. w 2017 r. trzech pracowników MSZ na zaproszenie holenderskiego MSZ, uczestniczyło wspólnie z przedstawicielami polskich organizacji pozarządowych w wizycie studyjnej, podczas której zapoznali się z funkcjonującym w Holandii systemem udzielania pomocy rozwojowej i humanitarnej.

<sup>13</sup> Działania grupy mają na celu wzmocnienie kolektywnej odpowiedzi państw członkowskich UE na kryzysy humanitarne na świecie, m.in. w zakresie wzmocnienia zdolności państw partnerskich, odpowiadania na kryzysy, ochrony ludności cywilnej w konfliktach zbrojnych, ograniczania ryzyka katastrof, kwestii uzupełniania się pomocy humanitarnej i rozwojowej, nowych technologii i innowacji, czy też edukacji w kryzysach. Spotkania odbywają się cyklicznie, zwykle raz w miesiącu. Dodatkowo organizowane są nieformalne spotkania grupy. Wg informacji DWR w 2017 r. odbyło się 13 posiedzeń, w 2018 r. – 11, w 2019 r. – 12.

<sup>14</sup> Rada Gospodarcza i Społeczna (ang. *The Economic and Social Council, ECOSOC*) jest jednym z sześciu organów głównych Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej ONZ). W 2018 r. nie organizowano Segmentu Humanitarnego Rady Społeczno-Gospodarczej.

<sup>15</sup> Tj. w 2017 r. i 2018 r. – po sześć posiedzeń, a w 2019 r. – cztery posiedzenia.

<sup>16</sup> W latach objętych kontrolą pracownicy MSZ uczestniczyli łącznie w 12 posiedzeniach (po cztery w każdym roku).

<sup>17</sup> W latach 2017-2019 odbyło się łącznie 9 posiedzeń Komitetów Sterujących (cztery w 2017 r., trzy w 2018 r. oraz dwa w 2019 r.).

<sup>18</sup> W misji wzięło udział 29 przedstawicieli państw i podmiotów współpracujących z tą organizacją.

dokonanie oceny skuteczności koordynacyjnej roli OCHA w realizacji działań pomocowych na terenie Sudanu.

(akta kontroli str. 153, 162, 311-316, 478-501, 517-527, 538-570, 590, 2326-2327)

3. W związku z działaniami związanymi z pomocą humanitarną w latach 2017-2019 pracownicy MSZ odbyli 90 podróży służbowych<sup>19</sup>. Dotyczyły one głównie udziału w spotkaniach, posiedzeniach grupach roboczych i konsultacjach (np. spotkaniach dotyczących Funduszu Powierniczego w odpowiedzi na kryzys syryjski, grupy roboczej Rady Unii Europejskiej ds. pomocy humanitarnej i pomocy żywnościowej, Komitetu Sterującego Pomocy dla Uchodźców w Turcji), wizyt monitorujących realizację zleconych projektów. Łączne wydatki MSZ poniesione na podróże służbowe w latach 2017-2019 (do 21 listopada 2019 r.) wyniosły 322,1 tys. zł i obejmowały zakup biletów, noclegów oraz wypłacone diety.

Zrealizowane **wydatki były celowe** i związane z działaniami dotyczącymi pomocy humanitarnej. Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej 15 wybranych podróży służbowych<sup>20</sup> wykazało, że **rozliczeń podróży dokonano zgodnie z przepisami** obowiązującymi w MSZ<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 2430-2528)

4. Cele i kierunki polskiej współpracy rozwojowej, w tym pomocy humanitarnej, w ramach WPWR na lata 2016-2020 oraz w planach współpracy rozwojowej wyznaczały dokumenty programowe Ministra SZ, tj. Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej na lata 2017-2021 oraz coroczne informacje Ministra SZ o zadaniach polskiej polityki zagranicznej. Zastępca Dyrektora DWR poinformowała także, iż przy określaniu potrzeb w tym obszarze MSZ brało pod uwagę sytuację humanitarną na świecie, priorytetowe kierunki polskiej pomocy oraz politykę rządu RP, np. w odniesieniu do kryzysu migracyjnego. Dodała też, że DWR pozostaje w bieżącym kontakcie z placówkami zagranicznymi w zakresie weryfikowania potrzeb humanitarnych na obszarach akredytacji.

(akta kontroli str. 153, 160-161, 1514-1515)

5. Projekt WPWR oraz projekty rocznych planów współpracy rozwojowej były konsultowane i pozytywnie zaopiniowane przez Radę Programową Współpracy Rozwojowej<sup>22</sup>. Rada w 2018 r. pozytywnie zaopiniowała również modyfikację WPWR<sup>23</sup>. Wprowadzona modyfikacja dotyczyła włączenia Libanu do grupy krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej, co umożliwiło realizację działań rozwojowych komplementarnych wobec pomocy humanitarnej. Dokonana modyfikacja uwzględniła również zgłoszoną przez KPRM uwagę dotyczącą włączenia jej do grupy instytucji administracji centralnej, z którymi MSZ koordynuje działania w zakresie pomocy humanitarnej. MSZ przekazywało również Radzie informacje o modyfikacjach rocznych planów współpracy rozwojowej lub zasięgało jej opinii w sprawie zmian.

(akta kontroli str. 1514, 1546-1915)

<sup>19</sup> Według zestawień przedstawionych przez Biuro Administracji.

<sup>20</sup> Zastosowano dobór celowy według osądu kontrolera. Do kontroli wybrano po pięć spraw z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>21</sup> Tj. z zarządzeniem Dyrektora Generalnego SZ z 10 czerwca 2011 r. w sprawie podróży służbowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 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).

<sup>22</sup> Uchwały Rady o numerach: 14 z dnia 23 lipca 2015 r., 17 z dnia 19 grudnia 2016 r., 19 z dnia 8 listopada 2017 r. i 22 z dnia 29 listopada 2018 r.

<sup>23</sup> Uchwała Rady nr 20 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie zaopiniowania modyfikacji Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016-2020.

Modyfikacja WPWR była przedmiotem konsultacji społecznych, przeprowadzonych na przełomie kwietnia i maja 2018 r. Zgłoszone uwagi wraz ze stanowiskiem MSZ zostały opublikowane na stronach internetowych BIP ministerstwa oraz na stronie [polskapomoc.gov.pl](http://polskapomoc.gov.pl).

Uwagi do obszaru pomocy humanitarnej zgłosiła jedna organizacja pozarządowa, która postulowała o poszerzenie listy krajów priorytetowych o Ugandę oraz uwzględnienie Sudanu Południowego w części poświęconej pomocy humanitarnej, stworzenie mechanizmu uruchomienia pomocy humanitarnej, który przewidywałby określony proces i budżet na działania w tym zakresie oraz udzielanie polskiej pomocy na podstawie potrzeb, a nie w oparciu o stopień bezpieczeństwa.

Ministerstwo nie uwzględniło powyższych uwag, wskazując w uzasadnieniu że należy zachować koncepcję kierowania pomocy do niewielkiej liczby krajów oraz że wysokość środków finansowych z rezerwy celowej przeznaczonej na współpracę rozwojową ogranicza możliwości ustalenia co roku na przewidywalnym poziomie odrębnej puli środków na nieprzewidziane kryzysy humanitarne. Wskazano jednocześnie, że przepisy art. 10 ust 2 uwr zapewniają podmiotom sektora pozarządowego mechanizm szybkiego i skutecznego realizowania zadań w zakresie pomocy humanitarnej. Ministerstwo podkreśliło też priorytetowe znaczenie bezpieczeństwa polskich obywateli w udzielaniu pomocy oraz wskazało, że na obszarach o podwyższonym stopniu bezpieczeństwa, pomoc udzielana jest kanałami wielostronnymi przez wyspecjalizowane agendy międzynarodowe.

(akta kontroli str. 188-307, 1539-1541, 1909-1915)

Konsultacjom społecznym MSZ poddano również roczne plany współpracy rozwojowej (konsultacje nie dotyczyły całych dokumentów, a jedynie ich części o charakterze merytorycznym i programowym), pomimo że przepisy uwr nie nakładały na Ministra SZ takiego obowiązku. Zaakceptowane przez Ministra SZ plany współpracy rozwojowej zostały opublikowane w BIP ministerstwa oraz na stronie internetowej MSZ.

(akta kontroli str. 1539-1541, 1909-1913)

Żadna z uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych do *Planu współpracy rozwojowej w 2017 r.* nie odnosiła się do pomocy humanitarnej. W związku z konsultacją projektu *Planu współpracy rozwojowej w 2018 r.* jedna z organizacji pozarządowych postulowała o zaplanowanie konkursu na pomoc humanitarną na rzecz Ukrainy w zakresie przygotowania ludności do zimy. Uwaga ta nie została uwzględniona przez MSZ, ze względu na brak dodatkowych środków finansowych. Jednocześnie MSZ wskazało, że od 2017 r. polskie organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o środki finansowe na realizację projektów humanitarnych m.in. w obwodzie donieckim i ługańskim.

Do obszaru pomocy humanitarnej *Planu współpracy rozwojowej w 2019 r.* łącznie sześć uwag zgłosiły trzy organizacje pozarządowe. Dotyczyły one np. przeprowadzenia konkursu „na wkłady własne” dotyczącego krajów innych niż położone na Bliskim Wschodzie, rozszerzenia zakresu geograficznego działań humanitarnych o kraje afrykańskie (Sudan Południowy, Somalię) oraz uzupełnienia rozdziału dotyczącego pomocy humanitarnej o określenie kompetencji/podziału obowiązków pomiędzy MSZ a KPRM. Ministerstwo częściowo uwzględniło uwagę dotyczącą rozszerzenia konkursu na wkłady własne o wybrane kraje afrykańskie. MSZ zobowiązało się również rozważyć poszerzenie zakresu działań humanitarnych w przypadku dostępności dodatkowych środków finansowych. Ministerstwo nie uwzględniło uwagi dotyczącej uzupełnienia planu 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 Departamentu Pomocy Humanitarnej

w KPRM określa Zarządzenie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KPRM.

(akta kontroli str.1539-1541, 1909-1915, 2337-2362)

6. Przy ustalaniu wysokości środków określonych w planach współpracy rozwojowej brano były pod uwagę aktualne potrzeby w krajach objętych polską pomocą, zobowiązania finansowe wynikające z umów dotacji i porozumień międzynarodowych, możliwość wykorzystania środków przez organizacje pozarządowe oraz placówki zagraniczne, a także wysokość środków zaplanowanych w ramach rezerwy celowej na dany rok budżetowy. Plany opracowano na podstawie wkładów instytucji zaangażowanych w działania dotyczące współpracy rozwojowej. MSZ, w związku z planowaniem działań rozwojowych na poszczególne lata, zwracało się do organów administracji rządowej o przekazanie informacji nt. wysokości planowanych środków finansowych kwalifikowanych jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA).

Tylko Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji planowało wydatki kwalifikowane jako ODA na działanie pn. *Reagowanie na kryzysy humanitarne i prowadzenie działań ratowniczych przez Państwową Straż Pożarną*. W 2017 r. w Planie współpracy rozwojowej ujęto kwotę 1 268,0 tys. zł, a w roku 2018 i 2019 po 1 278,0 tys. zł. Naczelnik WPH poinformowała, że w tym przypadku rzeczywista kwota na działania humanitarne prowadzone poza granicami kraju była wskazywana dopiero na etapie raportowania.

Dyrektor DWR poinformował, że jedyną instytucją, która poza MSZ, realizuje wprost zadania z zakresu pomocy humanitarnej jest KPRM, jednakże w związku z tym, że na działania humanitarne przeznaczane są środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, nie ma możliwości zgłaszania wydatków na etapie tworzenia planu współpracy rozwojowej na dany rok.

(akta kontroli str. 161, 312, 591-592, 811-812, 1539-1541, 1941-1943, 2152-2183, 2290-2312)

W latach 2017-2019 działania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie ujęte zostały w wyodrębnionych pakietach pomocowych.

W 2016 r. Minister SZ przedłożył Radzie Ministrów pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2017 r., który zakładał zaangażowanie finansowe w kwocie 48 mln zł, na realizację działań pomocowych na rzecz uchodźców na Bliskim Wschodzie oraz najuboższych społeczności przyjmujących uchodźców, w ramach następujących komponentów:

- finansowanie drugiej transzy projektów pomocy bezpośredniej na rzecz uchodźców i ludności lokalnej realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe w krajach sąsiadujących z Syrią (12 mln zł);
- finansowanie dodatkowych projektów pomocy bezpośredniej w drugiej połowie 2017 r. w celu wsparcia uchodźców, osób przesiedlonych i ludności lokalnej (8 mln zł);
- kontynuacja wspólnego polsko-niemieckiego przedsięwzięcia na rzecz wsparcia edukacji dzieci uchodźców i ludności lokalnej w Libanie (5 mln zł);
- 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 (5 mln zł);
- realizacja projektów pomocy bezpośredniej przez polskie placówki dyplomatyczne na Bliskim Wschodzie (3 mln zł);



- realizacja działań pomocowych w regionach kryzysów humanitarnych, w obszarach trudno dostępnych ze względów bezpieczeństwa, za pośrednictwem wyspecjalizowanych agend i organizacji humanitarnych (15 mln zł).

Projekt Pakietu na 2017 r. został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 26 lipca 2016 r., bez kwot wskazanych w dokumencie Ministra SZ, co związane było z autopoprawką zgłoszoną w trakcie posiedzenia dotyczącą *nieujmowania w dokumencie kwot planowanych wydatków w związku z toczącymi się pracami nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017.*

(akta kontroli str. 2132-2138, 2154-2155, 2337-2362)

W Pakiecie przyjętym 21 listopada 2017 r. przez Ministra SZ na działania humanitarne na Bliskim Wschodzie w 2018 r. zaplanowano kwotę 27 241,1 tys. zł, co oznacza, że była ona niższa o 43,3% w porównaniu do wartości ujętej w projekcie przekazanym do opiniowania przy piśmie z 25 września 2017 r. Następnie w Planie współpracy rozwojowej w 2018 r. (po zmianach) kwota przeznaczona na realizację działań w ramach Pakietu wynosiła 26 783,8 tys. zł.

Projekt *Pakietu pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2018 r.* opracowany przez MSZ został przedstawiony do opiniowania członkom Rady Ministrów przy piśmie Ministra SZ z 25 września 2017 r. W dokumencie wyodrębniono sześć komponentów w zakresie działań humanitarnych, których łączna wartość wynosiła 48 mln zł. Minister Rozwoju i Finansów odnośnie przekazanego do opiniowania projektu Pakietu wskazał<sup>24</sup>, że nie podano w nim źródeł finansowania trzech komponentów oraz wyraził stanowisko, że w związku z tym, że projekt ustawy budżetowej na rok 2018 został już uchwalony przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu RP, to środki na realizację działań ujętych w Pakiecie powinny zostać wygosparowane w ramach dotychczasowego budżetu poprzez priorytetyzację zadań.

Naczelnik WPH wyjaśniła, że z uwagi na ww. opinię *Pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2018 r.* nie został uchwalony przez Radę Ministrów i stał się dokumentem wewnętrznym MSZ, w oparciu o który środki na Bliski Wschód kierowane były w ramach funduszy przyznanych w rezerwie celowej budżetu państwa.

Odnośnie nieprzekazania projektu do opiniowania na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2018 r. Dyrektor DWR podał, że DWR nie miał jeszcze w tym okresie kompletnej wiedzy na temat efektów działań zakończonych w roku poprzednim. Trudno było zatem oszacować dokładnie potrzeby i możliwości realizacji poszczególnych aktywności. Dyrektor DWR wyjaśnił również, że MSZ zrealizowało wszystkie komponenty Pakietu pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie przewidywane na 2018 r., lecz w ramach kwoty jaką resort dysponował, a nie w kwocie pożądanej, jaka w ocenie MSZ powinna zostać zaangażowana na działania humanitarne na Bliskim Wschodzie. Wszystkie zaplanowane działania zrealizowano ze środków znajdujących się w rezerwie celowej oraz w ramach oszczędności w budżecie MSZ. Dyrektor DWR wskazał, że MSZ, w ramach oszczędności budżetowych, w 2018 r. zrealizowało dwie dodatkowe wpłaty wielostronne na rzecz Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich - UN HABITAT (5 mln zł) w Libanie oraz Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Iraku – UNDP Irak (5 mln zł).

Wydatki planowane na działania humanitarne prowadzone na Bliskim Wschodzie w 2019 r. zostały określone bezpośrednio w Planie współpracy rozwojowej w 2019 r.

<sup>24</sup> Pismo Ministra Rozwoju i Finansów z 3 października 2017 r.

Nie przyjęto odrębnego dokumentu w formie pakietu zawierającego działania obejmujące Bliski Wschód, jak miało to miejsce w latach poprzednich. Dyrektor DWR poinformował, że biorąc pod uwagę doświadczenie poprzedniego roku, świadomość braku możliwości rzetelnego określenia efektywności wykorzystania środków za 2018 r. na etapie prac nad ustawą budżetową, DWR zrezygnował z opracowania takiego pakietu na rok 2019.

(akta kontroli str. 311, 811, 1548-1908, 2139-2151, 2156-2158, 2314-2325)

7. Źródłem finansowania zadań dotyczących pomocy humanitarnej, w okresie objętym kontrolą, były środki budżetowe MSZ, środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na współpracę rozwojową, środki z rezerwy ogólnej (w 2017 r.) oraz środki z funduszy partnerskich (tzw. Counterpart Funds – CPF), które są środkami publicznymi w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt. 3 upf.

(akta kontroli str. 1546-1913, 1944, 2152-2183)

W pierwotnym Planie współpracy rozwojowej w 2017 r. w obszarze *Pomoc humanitarna* wskazane zostały jedynie wydatki planowane w ramach rezerwy celowej na drugie moduły projektów wyłonionych w konkursie *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2016* w wysokości 14 466,1 tys. zł. Nie określono natomiast planowanych kwot dla pozostałych form pomocy humanitarnej podając, że źródła ich finansowania są w trakcie uzgadniania, a koszty wskazanych działań zostaną pokryte ze środków rezerwy celowej na współpracę rozwojową lub innych źródeł. W 2017 r. w wyniku czterech zmian Planu wydatki na pomoc humanitarną zwiększyły się do 54 214,7 tys. zł (z ramach rezerwy celowej – 32 613,6 tys. zł i w ramach rezerwy ogólnej – 21 601,1 tys. zł). Na zadania określone w *Pakiecie pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2017 r.* przewidziano 42 193,4 tys. zł, na działania humanitarne na rzecz Ukrainy – 4 870,9 tys. zł oraz na działania w odpowiedzi na kryzysy humanitarne 7 150,4 tys. zł.

W pierwotnym Planie współpracy rozwojowej w 2018 r. na zadania w obszarze *Pomoc humanitarna* zaplanowano 30 095,7 tys. zł, w tym na *Pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie* – 27 241,1 tys. zł i na działania na rzecz Ukrainy – 2 854,6 tys. zł. W zmodyfikowanym Planie na *Pakiet pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2018 r.* przeznaczono 26 783,8 tys. zł, a na działania humanitarne na rzecz Ukrainy – 4 547,2 tys. zł.

W Planie współpracy rozwojowej w 2019 r. na pomoc humanitarną zaplanowano 24 304,6 tys. zł, w tym 11 704,6 tys. zł na pomoc dwustronną na Bliskim Wschodzie (konkurs w 2019 r. i projekty wyłonione w ramach konkursu w 2018 r.). Dokonane w 2019 r. zmiany skutkowały zwiększeniem całkowitej kwoty przeznaczonej na pomoc humanitarną do 25 676,2 tys. zł.

Plany współpracy rozwojowej uwzględniały wpłaty na rzecz Unijnego Instrumentu Tureckiego, którego utworzenie było wynikiem zobowiązania złożonego przez UE podczas szczytu z Turcją 29 listopada 2015 r. W 2017 r. na ten cel planowano przeznaczyć 37 639,8 tys. euro, w 2018 r. – 12 589,3 tys. euro i 2019 r. – 9 162,0 tys. euro (po zmianach).

Środki finansowe na opłacenie składek na rzecz Instrumentu Tureckiego, w przeliczeniu na walutę polską ujęto w pierwotnych planach finansowych w części 45 (według ustawy budżetowej<sup>25</sup>) w rozdziale 75095 *Pozostała działalność*, w § 4690 *Składki do organizacji międzynarodowych, w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w UE*. W 2017 r. była to kwota 110 653 tys. zł,

<sup>25</sup> Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108), ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291), ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

w 2018 r. – 53 545 tys. zł i w 2019 r. – 39 791 tys. zł. Zaplanowane na ten cel wydatki wynikały z harmonogramów płatności stanowiących załączniki do certyfikatów poświadczających udział Polski w finansowaniu tego instrumentu.

(akta kontroli str. 1548-1908, 1938-1943, 2085-2131, 2179-2183, 2324-2362)

W latach objętych kontrolą ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa na implementację polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju, do planu wydatków w części 45 przeniesiono łącznie 99 930,3 tys. zł, z przeznaczeniem na zadania z zakresu pomocy humanitarnej (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.). Z rezerwy ogólnej budżetu państwa na działania dotyczące pomocy humanitarnej przeniesiono 21 589,4 tys. zł w 2017 r. Wnioski Ministra SZ o uruchomienie środków z rezerwy zostały **złożone w terminach pozwalających na planową realizację zadań dotyczących pomocy humanitarnej.**

(akta kontroli str. 1945-1947, 1952-2072, 2332-2334)

W 2017 r., na podstawie dwóch decyzji Ministra SZ, zwiększono planowane wydatki w rozdziale 75079 *Pomoc zagraniczna* w związku z przewidywaną wpłatą na rzecz MKCK działającego we wschodniej Ukrainie o 600,0 tys. zł<sup>26</sup>. Środki pochodziły z oszczędności w budżecie DWR. W 2018 r., w związku z oszczędnościami w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne*, plan wydatków w rozdziale 75079 *Pomoc zagraniczna* zwiększono o 10 000,0 tys. zł. Środki przeznaczono na wpłaty do instrumentu finansowego Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Iraku (5 000,0 tys. zł) oraz na projekt Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich UN Habitat w Libanie (4 970,7 tys. zł). W 2019 r. plan wydatków w części 45 został zwiększony w rozdziale 75079 o 100,0 tys. zł z przeznaczeniem na pomoc humanitarną po trzęsieniu ziemi w Albanii<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 2072-2083, 2324-2325)

Na zadania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej w latach 2017-2019 w planach wydatków w części 45 Sprawy zagraniczne (po zmianach) 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.

(akta kontroli str. 2072-2083, 2328)

8. System koordynacji pomocy humanitarnej określają przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>28</sup>, uwr oraz uregulowania wewnętrzne w MSZ. 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. Natomiast formy i zasady realizacji współpracy rozwojowej oraz zadania ministra właściwego ds. zagranicznych w ramach współpracy rozwojowej określa uwr. Zadania te realizowane są przez Koordynatora Współpracy Rozwojowej oraz DWR.

W Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej (rozdział V. Pomoc humanitarna) 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 Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM została uwzględniona w Programie po modyfikacji dokonanej w 2018 r.), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych mu służb, Ministerstwa Obrony

<sup>26</sup> Decyzje Ministra SZ: nr 142 z dnia 8 listopada 2017 r. i nr 166 z dnia 29 listopada 2017 r. o zmianie w planie wydatków Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 2017 r. w części 45 budżetu państwa.

<sup>27</sup> Decyzja Ministra SZ nr 122 z dnia 18 grudnia 2019 r. o zmianie w planie wydatków MSZ w 2019 r. w części 45 budżetu państwa.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

Narodowej, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Zdrowia oraz partnerów pozarządowych, przy koordynacyjnej roli MSZ.

Odnośnie mechanizmu koordynacji w ramach administracji rządowej Dyrektor DWR oraz Zastępca Dyrektora DWR wyjaśnili, że DWR *każdorazowo w przypadku pojawienia się apeli państw o pomoc humanitarną pozostaje w bieżącym kontakcie ze Stanowiskiem Kierowania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej usytuowanym w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w celu koordynacji odpowiedzi Polski na dany apel. W przypadkach nagłych kryzysów humanitarnych wymagających bezpośredniego kontaktu z innymi służbami, przedstawiciele DWR MSZ porozumiewają się ponadto z KG PSP, RCB, MON, MSW i KPRM w celu koordynacji działań.* Zastępca Dyrektora DWR podkreśliła również istotną rolę Rady Programowej Współpracy Rozwojowej, jako organu opiniodawczo-doradczego, bowiem *zasiadają w niej przedstawiciele ministrów właściwych ds. zagranicznych, ds. finansów publicznych, ds. energii, gospodarki złożami i kopalini, ds. gospodarki, ds. wewnętrznych, ds. środowiska, ds. szkolnictwa wyższego, ds. zdrowia, ds. oświaty i wychowania, ds. rozwoju regionalnego, ds. zabezpieczenia społecznego, ds. rolnictwa, posłowie i senatorowie, przedstawiciel organizacji pracodawców oraz przedstawiciele środowisk pozarządowych i naukowych.*

(akta kontroli str. 161, 188-307, 285, 590-591, 813-814)

Dyrektor DWR wskazał, także że w przypadku różnorodności poszczególnych kryzysów humanitarnych nie sprawdzają się sztywne procedury udzielania pomocy, bowiem kryzysy te wymagają każdorazowo indywidualnego podejścia dotyczącego podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy humanitarnej, sposobu jej dostarczania, zaangażowania zasobów ludzkich oraz odpowiednich środków finansowych. Wobec powyższego odpowiednia reakcja oraz zaangażowanie właściwych podmiotów musi charakteryzować się elastycznością. Wskazał także, że sztywny mechanizm nie pozwoliłby na adekwatną, i co istotne w przypadku kryzysów humanitarnych, sprawną reakcję.

(akta kontroli str. 590-591, 584, 590-591)

Naczelnik WPH poinformowała, że w okresie objętym kontrolą MSZ nie inicjowało działań humanitarnych, wynikających z pilnej potrzeby udzielenia takiej pomocy. Podała również, że ostatni raz takie działania MSZ zrealizowało w 2015 r. po trzęsieniu ziemi w Nepalu.

(akta kontroli str. 312)

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 Zdaniem Koordynatora, na przestrzeni kilku lat znacząco zmieniły się uwarunkowania dotyczące świadczenia pomocy humanitarnej. Jednym z priorytetów polskiego rządu 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. Uznając jednak sens istnienia takiego mechanizmu koordynacji przy jednoczesnym założeniu konieczności elastycznego podejścia dla efektywnego świadczenia pomocy humanitarnej, MSZ nie zdecydowało się usunąć zapisu z WPWR. Zakładając także, że usprawnienie mechanizmu będzie procesem długotrwałym, w przypadku nagłych kryzysów humanitarnych zdecydowano się działać w oparciu o mechanizm koordynacji za pośrednictwem Stanowiska Kierowania KG PSP usytuowanego w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Koordynator wskazał również, że mechanizm koordynacji działań humanitarnych w sytuacjach nagłych oraz w ramach „polskiej pomocy” istnieje, a mechanizmy te są

stosowane w codziennej pracy DWR i są na bieżąco udoskonalane w oparciu o kolejne doświadczenia.

(akta kontroli str. 847-855)

MSZ nie przedstawiło żadnych dokumentów wskazujących na podjęcie działań w celu wypracowania mechanizmu, czy też „elastycznych praktyk”, o których mowa w złożonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 188-307, 590-592, 813-814, 847-855)

9. W okresie objętym kontrolą w reakcji na nagle zaistniałe kryzysy humanitarne, w związku z sygnałami wpływającymi do MSZ w 2019 r.<sup>29</sup> podjęte zostały działania:

- dokonano wpłaty na potrzeby UNHCR w kwocie 1 000,0 tys. zł oraz sfinansowano projekt *Zintegrowane działania w sektorze zdrowotnym i wodno-sanitarnym w celu poprawy warunków ochrony zdrowia i wodno-sanitarnych dla osób wrażliwych w prowincji Aden* o wartości 1 000,0 tys. zł, w związku z tragiczną sytuacją ludności cywilnej spowodowanej wojną w Jemenie. Zadanie zostało zlecone z pominięciem procedury konkursowej, w trybie art. 10 ust. 2 uwr, do realizacji dwóm organizacjom pozarządowym (Fundacji Polska Akcja Humanitarna oraz Caritas Polska<sup>30</sup>) w sierpniu 2019 r.
- dokonano wpłaty do Światowej Organizacji Żywnościowej (WFP) w kwocie 250,0 tys. zł w związku z powodzią w Iranie<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 159 309-310, 502-516, 1516, 2329-2331)

10. Monitorowanie realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu pomocy rozwojowej (w tym pomocy humanitarnej) dokonywane było w oparciu o dane corocznie zbierane m.in. na potrzeby rocznych planów współpracy rozwojowej oraz rocznych informacji z realizacji działań współpracy rozwojowej<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 11 ust. 1 uwr organy administracji rządowej realizujące zadania z zakresu współpracy rozwojowej zobowiązane są do corocznego sporządzania i przekazywania Ministrowi SZ sprawozdań z realizacji tych zadań. Ustalono, że w okresie podlegającym kontroli, było to połączone ze zbieraniem danych na użytek raportowania statystycznego do Komitetu Współpracy Ekonomicznej DAC OECD<sup>33</sup>. Roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej, w tym udzielania pomocy humanitarnej, były poddawane opiniowaniu Rady Programowej Współpracy Rozwojowej.

KPRM, która również w okresie podlegającym kontroli wydatkowała środki w znacznej wysokości na pomoc humanitarną za granicą, nie uzgadniała założeń ich wydatkowania z MSZ. Kontrola NIK ustaliła, że o zadaniach realizowanych przez KPRM w 2017 r.<sup>34</sup> i 2018 r.<sup>35</sup> MSZ zostało poinformowane już po ich zakończeniu, a w 2019 r. po zawarciu umów z dotacjobiorcami (w listopadzie 2019 r.)<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 160-161, 310-311, 591-592, 1504-1507, 2338, 2410-2429)

11. Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 9 uwr, **Minister SZ prowadził działania informacyjne** w zakresie współpracy rozwojowej, w tym część działań dotyczyło

<sup>29</sup> Na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Pomocy Humanitarnej i Żywnościowej (COHAFA) w listopadzie i grudniu 2018 r. wskazywano na tragiczną sytuację ludności cywilnej w Jemenie w związku z trwającymi działaniami wojennymi. W lutym 2019 r. Minister SZ brał udział w konferencji donatorów na rzecz Jemenu w Genewie oraz w Segmencie Wysokiego Szczębla 40. Sesji Rady Praw Człowieka ONZ.

<sup>30</sup> Wniosek w sprawie dofinansowania projektu wpłynął do MSZ w dniu 19 lipca 2019 r.

<sup>31</sup> W marcu, kwietniu i maju 2019 r. Ambasada RP w Teheranie przekazała do MSZ informacje o skutkach powodzi w Teheranie oraz zwróciła się z prośbą o udzielenie przez Polskę pomocy w zaistniałej sytuacji.

<sup>32</sup> DWR co roku zwraca się do organów administracji publicznej o przekazanie danych odnośnie pomocy rozwojowej udzielonej przez Polskę.

<sup>33</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, dalej OECD.

<sup>34</sup> Informacja przekazana została w ramach sprawozdania rocznego ODA.

<sup>35</sup> Pismo Ministra Beaty Kempy – Członka Rady Ministrów z 16 stycznia 2019 r.

<sup>36</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Pomocy Humanitarnej w KPRM z 4 listopada 2019 r.

również udzielanej przez Polskę pomocy humanitarnej. Działania te prowadzone były pod ogólnym hasłem *Polskiej pomocy*, bez podziału na współpracę rozwojową i pomoc humanitarną. Działania informacyjne, które promowały świadczoną przez Polskę pomoc humanitarną prowadzono w szczególności za pośrednictwem Internetu (portal [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl)<sup>37</sup>, [obywatel.gov.pl/dyplomacja](http://obywatel.gov.pl/dyplomacja), [poland.gov.pl](http://poland.gov.pl), konta Twitter <https://twitter.com/polskapomoc>, konta YouTube) oraz audycji w Polskim radiu<sup>38</sup>, które następnie udostępniono również na portalu Polska pomoc<sup>39</sup>.

W latach 2017-2019 pracownicy Wydziału Komunikacji Społecznej w DWR prowadzili w Internecie<sup>40</sup> kampanię informacyjną w ramach obchodów Dnia Pomocy Humanitarnej. W 2019 r., przy współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>41</sup>, powstało siedem krótkich filmów promujących działalność kobiet aktywnych w ramach pomocy humanitarnej, które zostały opublikowane na kanale Polska pomoc na platformie YouTube. Ponadto, w drugiej połowie 2019 r. w ramach obchodów Dnia Pomocy Humanitarnej DWR zorganizowało wystawę „Polska pomoc 2018-2019” pod gmachem głównym MSZ.

(akta kontroli str. 156, 167-171, 176, 856 -1054, 1515, 1542-1545, 2335)

W okresie objętym kontrolą dystrybuowano również publikacje: *Polska pomoc humanitarna* (2015 r.), *Wieloletni program współpracy rozwojowej* oraz raporty dotyczące polskiej współpracy rozwojowej w poszczególnych latach. Ponadto, w 2017 r. MSZ wydało publikację pn. *Zamówienia publiczne i projekty organizacji międzynarodowych, Przewodnik dla polskiego przedsiębiorcy*. Publikacja w syntetyczny sposób prezentuje możliwości udziału w przetargach organizowanych przez organizacje międzynarodowe<sup>42</sup> oraz użyteczne źródła wiedzy w tym obszarze. Powyższe publikacje, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, były dostępne na stronach internetowych MSZ.

W 2019 r. MSZ, przy współpracy z Regionalnymi Ośrodkami Debat Międzynarodowych, w ramach cyklu debat pn. *Osiągnięcia polskiej polityki zagranicznej 2015-2019* zorganizowało debaty *Współpraca i pomoc humanitarna* (Kielce) oraz *Polska pomoc humanitarna* (Katowice).

(akta kontroli str. 176, 1055, 1542-1545)

DWR dysponuje również czterema zestawami wystaw fotografii, prezentujących działania realizowane w ramach polskiej pomocy. Z informacji przekazanych przez DWR wynika, że w okresie objętym kontrolą ekspozycje fotografii udostępniano m.in. w gmachu głównym TVP (2018 r.), w bibliotece głównej Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie (2018 r.), na targach Warsaw Humanitarian Expo (2019 r.), podczas Europejskiego Kongresu Gospodarczego w Katowicach (2019 r.), na Warszawskich Targach Książki oraz podczas Gali wręczenia nagrody im R. Kapuścińskiego w Teatrze Dramatycznym (2019 r.), podczas festiwalu filmowego Global Studies&Festiwal HumanDOC w Opolu (2019 r.).

(akta kontroli str. 168, 1542-1545)

W czerwcu 2019 r. MSZ było współorganizatorem Międzynarodowych Targów Pomocy Humanitarnej i Rozwojowej - Warsaw Humanitarian Expo (WHE) objętych

<sup>37</sup> Serwis prowadzony w dwóch wersjach językowych.

<sup>38</sup> W 2017 r. i 2018 r. w Polskim radiu wyemitowano po trzy reportaże dotyczące realizowanych projektów pomocy humanitarnej.

<sup>39</sup> Pod adresem: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Polska.pomoc.na.falach.radiowych.690.html>.

<sup>40</sup> Przy wykorzystaniu głównie stron internetowych MSZ oraz narzędzi Twitter i YouTube.

<sup>41</sup> Filmy zostały przekazane do MSZ bezpłatnie przez: Stowarzyszenie Klub Inteligencji Katolickiej, Fundację Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Fundację Polska Akcja Humanitarna, Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna.

<sup>42</sup> Również organizacje zajmujące się pomocą rozwojową i humanitarną.

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. MSZ poniosło wydatki na wspomniane przedsięwzięcie w łącznej kwocie 164,7 tys. zł. Wydatki dotyczyły m.in. zakupu biletów lotniczych dla panelistów, emisji ogłoszeń o targach, przygotowania materiałów na konferencję, kolacji organizowanych w trakcie wydarzenia.

Według informacji MSZ w wydarzeniu udział wzięło ponad 5,7 tysięcy zwiedzających z 41 państw. W targach uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej, organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych<sup>43</sup> 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. Dyrektor Departamentu Współpracy Ekonomicznej MSZ podał m.in., że projekt Warsaw Humanitarian Expo spotkał się z bardzo dobrym przyjęciem wielu środowisk, w tym także zagranicznych gości. Podał też, że była to unikatowa impreza i jedyne wydarzenie z tego sektora w naszym regionie i daje to m.in. możliwość na trwałe zbudowanie pozycji Polski w tym obszarze. Poinformował również, że przydatność takiego wydarzenia będzie mogła zostać zweryfikowana w dłuższym okresie, przez pryzmat realnego uczestnictwa polskich przedsiębiorstw w przetargach organizacji międzynarodowych i pozyskanych kontraktów. Dyrektor Departamentu Współpracy Ekonomicznej wskazał również, że MSZ planuje współorganizację kolejnych edycji imprezy.

(akta kontroli str. 162-163, 168, 175, 314, 528-537, 1542-1545, 1056-1146)

**12.** W latach 2017-2019 w zakresie polskiej współpracy rozwojowej z inicjatywy MSZ przeprowadzono trzy badania ewaluacyjne. W 2017 r. zrealizowano badanie 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*. Badanie nie odnosiło się do działań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej.

W 2018 r. dokonano ewaluacji WPWR 2016-2020 w połowie okresu jego realizacji. W raporcie z ewaluacji w zakresie pomocy humanitarnej podano m.in., że wskazane byłoby uzupełnienie krajów priorytetowych pomocy rozwojowej wymienionych w WPWR 2016-2020 o kraje, w których w ostatnich latach świadczona jest pomoc humanitarna (Liban) tak, aby w sytuacji przedłużających się sytuacji kryzysowych świadczyć nie tylko doraźną pomoc humanitarną, ale również zapewnić komplementarną do niej pomoc rozwojową. Rekomendacja została zrealizowana we wrześniu 2018 r. w związku z modyfikacją WPWR.

(akta kontroli str. 3742-3744)

W 2019 r. w raporcie z ewaluacji działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych w ramach WPWR 2016-2010, 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, polityki komunikacyjnej, niską oglądalność kanału Polska

<sup>43</sup> M.in. przedstawiciele organizacji takich jak: Światowa Organizacja Zdrowia, Światowa Organizacja ds. Rolnictwa i Żywności, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Światowy Program Żywnościowy, UNICEF.

pomoc na YouTube (od kilkunastu do kilkudziesięciu wyświetleń) oraz na małą liczbę informacji pokazujących bieżące działania w projektach w ramach polskiej współpracy rozwojowej oraz błędy występujące na stronie [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl) utrudniające dotarcie do publikowanych informacji.

W wyniku przeprowadzonej w 2019 r. ewaluacji działań informacyjnych sformułowane zostały zalecenia m.in. odnośnie opracowania strategii komunikacji obejmującej całość polskiej współpracy rozwojowej wpisującej się w założenia i cele WPWR, z której koordynacja powinna należeć do zadań Wydziału Komunikacji Społecznej w DWR; utworzenia grupy roboczej/ekspertckiej, 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](http://www.polskapomoc.gov.pl), która jest głównym kanałem informacyjnym (w tym wyeliminowanie błędów technicznych).

(akta kontroli str. 585, 3742-3744)

Dyrektor DWR wyjaśnił, że obecnie trwają prace w zakresie przygotowania:

- strategii komunikacji obejmującej całość polskiej współpracy rozwojowej – DWR zawarł umowę na przeprowadzenie badania opinii publicznej nt. ocen polskiej pomocy rozwojowej. Kolejnym etapem będzie napisanie strategii oraz współpraca z Radą Programową Współpracy Rozwojowej;
- modernizacji strony internetowej [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl) (opracowano wstępną wersję opisu przedmiotu zamówienia, który zostanie uaktualniony po realizacji badania opinii publicznej i następnie zostanie przygotowana dokumentacja przetargowa przy współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi MSZ);
- profilu Polskiej pomocy na platformie Facebook – prowadzone są prace nad przygotowaniem założeń działania profilu.

(akta kontroli str. 592)

**13.** W 2018 r. Biuro Kontroli i Audytu w MSZ (dalej BKiA) zrealizowało zadanie doradcze pn. *Dotacje – nadzór nad realizacją umów*. Czynnościami objęto m.in. DWR. W odniesieniu do DWR audytorzy wskazali m.in. na: konieczność przestrzegania 60-dniowego terminu rozliczenia dotacji na realizację zadania za granicą, brak skutecznych rozwiązań i narzędzi, które by kompleksowo wspierało proces udzielania, realizacji i rozliczania zadań finansowanych środkami z dotacji celowych, długotrwały proces kontroli *ex-post*, nieprawidłowe sporządzanie raportów z wizyt monitorujących oraz nieprzekazywanie ich wyników dotacjobiorcom, brak bieżącego dostępu pracowników merytorycznych do informacji ujętych w ewidencji księgowej MSZ (m.in. dotyczących wpływających zwrotów dotacji).

W latach 2017-2019 kontrolerzy BKiA w ramach kontroli kompleksowych przeprowadzanych w placówkach ocenili również prawidłowość realizacji dwóch projektów dotyczących pomocy humanitarnej<sup>44</sup> (szerzej w podobszarze II w części wystąpienia dotyczącej realizacji projektów przez placówki zagraniczne).

(akta kontroli str. 1309-1428, 1916-1934)

W 2016 r. w wyniku pierwszego przeglądu partnerskiego Polski jako członka DAC<sup>45</sup>, sformułowano dwie rekomendacje odnośnie pomocy humanitarnej<sup>46</sup>. W grudniu

<sup>44</sup> Kontrolą objęto następujące projekty „JRS-Jaramana and Kafroun – wsparcie powstania centrów lokalnych przez zapewnienie dostaw energii elektrycznej”, Mobilny Program Ochrony Zdrowia.

<sup>45</sup> Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC) OECD, którego Polska jest członkiem od 2013 r., to forum wymiany doświadczeń oraz dyskusji nad kwestiami istotnymi dla bilateralnych dawców współpracy rozwojowej. System współpracy rozwojowej każdego członka DAC podlega przeglądowi partnerskiemu (peer review) na ogół co pięć lat. Celem przeglądu jest poprawa jakości i skuteczności polityki rozwojowej oraz systemu wdrażania współpracy rozwojowej danego dawcy. Wynikiem



2019 r. podczas wizyty przedstawicieli Dyrektoriatu Współpracy Rozwojowej OECD w ramach przeglądu śródkresowego, omówiono stan realizacji ww. rekomendacji. Na dzień zakończenia kontroli, nie przekazano podsumowania przeglądu śródkresowego realizacji rekomendacji.

(akta kontroli str. 948-1003)

W okresie objętym kontrolą do MSZ nie wpłynęły skargi dotyczące udzielania pomocy humanitarnej.

(akta kontroli str. 1513)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

PODOBSZAR II

### **Prawidłowość i skuteczność realizacji zadań określonych w Planach współpracy rozwojowej**

Opis stanu  
faktycznego

1. Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 2 i 7 uwr, **Minister SZ realizował zadania określone w rocznych planach współpracy rozwojowej**, w tym przez finansowanie zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu tej współpracy.

Na zadania z zakresu pomocy humanitarnej w latach 2017-2019 MSZ wydatkowało łącznie 329 680,8 tys. zł, 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. Działania te obejmowały realizację projektów pomocy bezpośredniej przez polskie placówki zagraniczne oraz polskie organizacje pozarządowe, dobrowolne wpłaty do organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych, w tym w obszarach trudno dostępnych ze względów bezpieczeństwa oraz na Instrument Turcji. 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.

(akta kontroli str.1944-1950, 2328, 2387-2403)

2. Na projekty realizowane przez polskie organizacje pozarządowe wybrane w trybie konkursu MSZ w latach 2017-2019 wydatkowało łącznie 57 317,0 tys. zł, w tym 26 581,7 tys. zł w 2017 r., 19 031,6 tys. zł w 2018 r. i 11 703,7 tys. zł w 2019 r.<sup>47</sup>, co oznacza, że wydatki przeznaczane na tę formę pomocy zmniejszyły się o około 30% w każdym roku.

Dyrektor DWR podał, że zmniejszenie to jest przede wszystkim skutkiem odejścia od wsparcia humanitarnego na rzecz Ukrainy kanałem dwustronnym (na rzecz działań o charakterze rozwojowym, tzw. humanitarian-development nexus), a także dynamiki rozwoju współpracy w dziedzinie pomocy humanitarnej kanałem wielostronnym. Ponadto w 2018 r. do grupy krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej włączono Liban, co – zdaniem Dyrektora – umożliwiło

---

oceny są rekomendacje, których realizacja jest monitorowana po ponad dwóch latach od przeprowadzenia przeglądu partnerskiego, w ramach tzw. przeglądu śródkresowego.

<sup>46</sup> W rekomendacjach odnośnie pomocy humanitarnej wskazano, że Polska nie powinna koncentrować swojej pomocy humanitarnej na zaledwie kilku priorytetach, ponieważ jest w stanie odegrać znaczącą rolę w obszarach pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego (1) oraz że Polska powinna poszukiwać sposobów budowania współpracy strategicznej z polskimi organizacjami pozarządowymi, aby np. umożliwić reakcję we właściwym czasie (2).

<sup>47</sup> 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 5 704,6 tys. zł w 2019 r. (według wartości zawartych umów).

realizację projektów rozwojowych komplementarnych wobec prowadzonych wcześniej działań humanitarnych.

Trzy projekty wybrane w wyniku konkursu *Polska pomoc rozwojowa 2019* zostały wskazane przez Dyrektora DWR jako uzupełniające prowadzone wcześniej działania w obszarze pomocy humanitarnej. Pierwszy projekt pn. *Infrastruktura i miejsca pracy: kompleksowa pomoc rozwojowa w północnym Libanie* dotyczył wsparcia w dziedzinie ochrony środowiska i kooperatyw rolniczych prowadzonych w Libanie. Kolejne dwa projekty dotyczyły działań na Ukrainie – w ramach dwuletniego projektu *Model usług społecznych i opieki zdrowotnej w obwodzie donieckim na Ukrainie* zorganizowana będzie sieć opiekunów społecznych oraz mobilne zespoły medyczne, świadczące pomoc mieszkańcom w okolicach Mariupola na tzw. linii rozgraniczenia. W 2020 r. zaplanowano wyposażyć Centrum Medyczne Caritas Mariupol, które świadczyć będzie nieodpłatną, stacjonarną pomoc medyczną na linii frontu. Dyrektor DWR podkreślił, że dodatkowym atutem projektu jest jego komplementarność z aktywnością humanitarną strony niemieckiej, która finansuje zakup leków na rzecz tych samych beneficjentów. Trzeci projekt pn. *Zwiększanie dostępu do wysokiej jakości infrastruktury i usług społecznych we wschodniej Ukrainie*, skierowany został do pracowników instytucji społecznych z obwodu donieckiego i zakłada stworzenie Społecznych Centrów Usług Psychologicznych. W rezultacie zwiększeniu ma ulec dostępność do wysokiej jakości usług społecznych oraz pomocy psychologicznej.

(akta kontroli str. 248-307, 1944, 2313, 2328)

W latach 2017-2019 Minister SZ ogłosił cztery konkursy na realizację projektów dwustronnych w zakresie pomocy bezpośredniej oraz zapewnił kontynuację projektów modułowych wyłonionych w poprzednich latach<sup>48</sup>. 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. W latach 2017-2019 organizacje pozarządowe realizowały łącznie 40 projektów.

Odnosnie nieprowadzenia dwustronnych działań humanitarnych w państwach afrykańskich Dyrektor DWR wyjaśnił m.in., że jednym z priorytetów rządu RP był postulat udzielania pomocy w krajach dotkniętych skutkami konfliktu na Bliskim Wschodzie. Polska podczas dwóch ostatnich konferencji na rzecz Syrii reprezentowana w 2017 r. przez Ministra SZ Witolda Waszczykowskiego, a następnie w 2018 r. przez Członka Rady Ministrów Beatę Kempę zobowiązała się przekazać na rzecz krajów Bliskiego Wschodu odpowiednio 48,3 mln zł oraz 48 mln zł. Z uwagi na brak środków w rezerwie ogólnej budżetu państwa podczas konferencji w 2019 r. Polska zadeklarowała 17,4 mln zł na wsparcie humanitarne tego regionu.

(akta kontroli str. 811, 1539-1541, 1909-1915, 1935-1937, 2337, 2339-2362)

**3.** W latach 2017-2019 MSZ ogłosiło pięć konkursów na zapewnienie wkładów własnych dla polskich organizacji pozarządowych biorących udział w postępowaniach dotacyjnych prowadzonych przez organizacje międzynarodowe, w wyniku których podpisano umowy o łącznej wartości 544,0 tys. zł.

Dyrektor DWR podał, że najważniejszym celem tych konkursów jest wzmocnienie efektywności i widoczności Polskiej pomocy oraz potencjału polskich organizacji pozarządowych. Wiedzę na temat zapotrzebowania i możliwości polskich organizacji w tym zakresie MSZ czerpało przede wszystkim z informacji uzyskanych podczas posiedzeń Rady Programowej Współpracy Rozwojowej oraz roboczych kontaktów

<sup>48</sup> Charakter modułowy projektów oznacza, że realizacja zadania odbywa się w dwóch etapach w dwóch kolejnych latach na podstawie odrębnej umowy.

z organizacjami. Podał również, że harmonogram ogłoszeń o konkursach organizacji międzynarodowych nie jest podawany wcześniej do wiadomości opinii publicznej.

(akta kontroli str. 812-813, 1935-1937)

W 2017 r. MSZ ogłosiło trzy edycje konkursu na sfinansowanie wkładu własnego organizacji pozarządowych, jednakże nie została zawarta żadna umowa. W I edycji wpłynęły dwie oferty – jedną rekomendowano do udzielenia dotacji, a drugą umieszczono na liście rezerwowej<sup>49</sup>. Ostatecznie MSZ nie zawarło umowy dotacji, ponieważ na projekty nie otrzymano dofinansowania ze źródeł innych niż budżet RP. Z tego samego powodu unieważniono II edycję konkursu<sup>50</sup>. W III edycji nie wpłynęła żadna oferta. W 2018 r. z powodu niespełnienia przez oferentów wymogów zawartych w ogłoszeniu, konkurs unieważniono.

W 2019 wpłynęły dwie oferty, ocenione pozytywnie pod względem formalnym i merytorycznym<sup>51</sup>. Po uzyskaniu przez oferenta dofinansowania ze źródeł pozabudżetowych, 20 sierpnia 2019 r., MSZ podpisało umowy dotacji o realizację projektów o wartości 247,8 tys. zł i 296,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1935-1937, 2529-2580)

4. W 2019 r., w związku z konfliktem zbrojnym w Jemenie, Minister SZ z pominięciem trybu konkursowego, na podstawie art. 10 ust. 2 uwr, zlecił realizację zadania *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)*<sup>52</sup>. Na realizację ww. zadania 29 sierpnia 2019 r. zawarto umowę dotacji o wartości 1 000,0 tys. zł. 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 Jemenie.

(akta kontroli str. 159, 1516, 2692-2784)

5. W latach 2017-2019, na działania związane z pomocą humanitarną realizowane przez organizacje międzynarodowe i wyspecjalizowane agendy, MSZ wpłaciło łącznie 266 783,2 tys. zł, w tym w 2017 r. – 135 029,9 tys. zł, w 2018 r. – 77 992,6 tys. zł i w 2019 r. – 53 760,7 tys. zł.

Ponadto z funduszy partnerskich CPF, MSZ dokonało wpłaty na działania humanitarne UNICEF na Ukrainie w 2017 r. w wysokości 2 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1948-1950, 2328)

W latach 2016-2018 MSZ uczestniczyło w polsko-niemieckim projekcie pn. *Odbudowa libańskich szkół publicznych, w których uczą się dzieci uchodźców syryjskich oraz najuboższe dzieci libańskie oraz rozwój infrastruktury szkolnej*. 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, a także wykonawczego porozumienia technicznego z niemiecką agendą wdrożeniową

<sup>49</sup> Projekt „Gotowość odpowiedzi na natychmiastowe potrzeby humanitarne społeczności dotkniętych przez konflikt w Syrii”, złożony przez PAH, został rekomendowany do udzielenia dotacji. Projekt PCPM „Zabezpieczenie dachu nad głową dla rodzin uchodźców syryjskich zagrożonych bezdomnością w rejonie Mt. Lebanon” został umieszczony na liście rezerwowej.

<sup>50</sup> W odpowiedzi na ogłoszenie ofertę złożyła tylko jedna organizacja – PCPM (na zadanie „Zabezpieczenie dachu nad głową dla rodzin uchodźców syryjskich zagrożonych bezdomnością w rejonie Mt. Lebanon”).

<sup>51</sup> Pn. „Zintegrowana kryzysowa interwencja wodno-sanitarna dla najbardziej narażonych rodzin w południowo - środkowej Somalii” oraz „Poprawa dostępu do wody i urządzeń sanitarnych dla osób wewnętrznie przemieszczonych, osób powracających i społeczności przyjmujących w prowincji Niniwa”.

<sup>52</sup> Oferta wspólna Caritas Polska oraz Polska Akcja Humanitarna złożona 19 lipca 2019 r.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (dalej GIZ). Był on częścią inicjatywy Libańskiego Ministerstwa Edukacji i Szkolnictwa Wyższego oraz UNHCR (Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców) 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. W latach objętych kontrolą MSZ na rzecz GIZ wpłaciło łącznie 8 481,1 tys. zł, z tego w 2017 r. – 4 231,9 tys. zł i w 2018 r. – 4 249,2 tys. zł. W wyniku realizacji projektu odbudowano sześć szkół w Libanie.

W latach 2017-2019, poza ww. przedsięwzięciem, MSZ dokonywało dobrowolnych wpłat do organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend humanitarnych, np. MKCK, UNHCR oraz wpłat w związku z uczestnictwem w realizacji instrumentów UE skierowanych do uchodźców i migrantów na Bliskim Wschodzie, tj. Instrument Turecki oraz Regionalny Funduszu Powierniczy UE w Odpowiedzi na Kryzys Syryjski (MADAD). W ww. okresie na ten cel wydatkowano łącznie 258 302,1 tys. zł, w tym w 2017 r. – 130 798,0 tys. zł, w 2018 r. – 73 743,4 tys. zł i 2019 r. – 53 760,7 tys. zł. Najwyższe wpłaty zrealizowano na rzecz Instrumentu Tureckiego – łącznie 199 373,2 tys. zł (tj. 74,7% wszystkich dokonanych wpłat). **Poszczególne wpłaty dokonywane były w terminach i kwotach określonych w dokumentach stanowiących podstawę zobowiązania.**

Zastępca Dyrektora DWR poinformowała, że wysokość wpłat w poszczególnych latach była uzależniona przede wszystkim od założeń Pakietów pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie na dany rok, porozumienia pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem SZ a MKCK o współpracy w dziedzinie pomocy humanitarnej i Międzynarodowego Prawa Humanitarnego<sup>53</sup>, a także apeli o pomoc humanitarną państw trzecich dotkniętych kryzysem.

(akta kontroli str. 165-166, 1945-1950, 2328-2331)

6. W latach 2017-2019 na 23 projekty<sup>54</sup> realizowane za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych na obszarach dotkniętych kryzysem humanitarnym, MSZ wydatkowało łącznie 3 959,4 tys. zł, w tym w 2017 r. – 2 600,6 tys. zł, w 2018 r. – 752, 3 tys. zł i 2019 r. – 606, 5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1951)

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

Projekty realizowano w Syrii, Jordanii, Libanie i na Ukrainie. W ramach zrealizowanych projektów: zakupiono ambulans wraz ze specjalistycznym wyposażeniem, stworzono centrum edukacji personelu medycznego działającego na terenie obozu Za'atari Camp, zrealizowano w Jordanii projekt przygotowania uchodźców do zimy (zakupiono kurtki, piecyki 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,

<sup>53</sup> W Porozumieniu strona polska zobowiązała się do corocznych wpłat w kwocie nie niższej niż 500 tys. CHF (pod warunkiem przyznania środków na ten cel w odpowiedniej wysokości w budżecie MSZ), przynależności do grupy państw donorów UN OCHA (ODSG – OCHA Donor Support Group).

<sup>54</sup> 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.

pomoc psychologiczną i dydaktyczną dla dzieci i młodzieży w Jaramana (rejon Damaszku), Kafroun (prowincja Tartous) i Safita (prowincja Tartous)<sup>55</sup>, 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.

(akta kontroli str. 596-597, 1177-1308, 2317-2318, 2335-2337, 2365-2386)

W większości złożonych wniosków<sup>56</sup> placówki wskazywały, iż budżet projektu opracowano na podstawie kalkulacji przedstawionej przez partnera lokalnego.

Dyrektor DWR wyjaśnił, że *obowiązek stosowania powszechnie obowiązującego prawa, w tym ustawy o finansach publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych wynika ze sprawowanej przez kierownika placówki funkcji i nie dotyczy wyłącznie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej, a odnosi się do wszystkich podejmowanych przez niego aktywności dot. wydatkowania środków publicznych. DWR wskazał obowiązek stosowania ustawy Pzp i regulacji wewnętrznych MSZ, określając zasady realizacji projektów w Wytycznych ws. realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej za pośrednictwem placówek zagranicznych. W związku z tym DWR nie informował oddzielnie o tym fakcie placówek.*

(akta kontroli str. 587-588, 595, 796-816, 1178-1298, 1429-1503)

W latach 2017-2019 DWR opracował wytyczne dla placówek zagranicznych, 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.* Zawarto w nich 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.

(akta kontroli str. 163-164, 796-816, 1429-1503)

BKiA w latach 2017-2019 w ramach przeprowadzanych kontroli dokonywało m.in. sprawdzenia prawidłowości realizacji przez placówki zagraniczne projektów pomocy humanitarnej. Stwierdzone przez BKiA nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprecyzyjnego opisu przedmiotu umowy<sup>57</sup>, nieprawidłowego szacowania wartości projektów<sup>58</sup> (tj. na podstawie informacji otrzymanej od wykonawcy zamówienia), nieprecyzyjnego szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, braku udokumentowania przeprowadzenia rozeznania rynku<sup>59</sup>, odbioru i przekazania środków finansowych partnerowi przed faktycznym wykonaniem całego przedmiotu umowy oraz braku dokumentacji potwierdzającej prowadzenie monitoringu zadania.

Zastępca Dyrektora DWR poinformowała, że ustalenia z audytów BKiA były brane pod uwagę przy opracowywaniu dokumentacji zawierającej zasady realizacji

<sup>55</sup> W tym zakupiono generatory prądu, wyposażenie, wsparto wykończenie i remont obiektów.

<sup>56</sup> Np. wnioski nr: 471/2017/MG2017, 433/2017/MG2017, 426/2017/MG2017, 429/2017/MG2017, 430/2017/MG2017, 432/2017/MG2017, 438/2017/MG2017, 465/2017/MG2017, 351/2018/PPWR2018, 401/2018/PPWR2018, 355/2018/PPWR2018, 308/2018/PPWR2018, 322/2018/PPWR2018, 320/2018/PPWR2018, 380/2018/PPWR2018.

<sup>57</sup> Projekt „Edukacja uchodźców z Erytrei w Kairze” (Nr 359/2018/PPWR2018).

<sup>58</sup> Projekty: „JRS – wsparcie utworzenia centrów lokalnych w Jarmana i Kafroun – poprzez zapewnienie dostarczenia energii elektrycznej” (Nr 426/2017/MG2017) oraz „Mobilny program ochrony zdrowia” (Nr 465/2017/MG2017).

<sup>59</sup> „Mobilny program ochrony zdrowia” (Nr 465/2017/MG2017).

projektów przez placówki zagraniczne. Dokumentacja ta jest aktualizowana w zależności od zmian w prawie lub doświadczeń w realizacji projektów.

(akta kontroli str. 1309-1428)

Dyrektor DWR wyjaśnił, że *obowiązujące Wytyczne w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej* za pośrednictwem placówek zagranicznych zostały zatwierdzone 12 marca 2018 r. Zastąpiły one Wytyczne dla polskich placówek zagranicznych zgłaszających propozycje projektów w ramach Planu współpracy rozwojowej w 2017 r. „Małe Granty 2017”. Dokument zmieniony w 2018 r. uwzględnia również wnioski z dotychczas przeprowadzonych kontroli. Główne zmiany wprowadzone w 2018 r. dotyczyły: 1) usystematyzowania kwestii związanych z lokalną instytucją partnerską, w tym przesłanek merytorycznych, którymi placówka powinna kierować się przy wyborze instytucji, dokumentowania wyboru; 2) terminów i sposobu składania wniosków przez placówki oraz ich zatwierdzania do realizacji; 3) sposobu wdrażania projektów (odnośnie stosowania przy udzieleniu zamówienia ustawy Prawo zamówień publicznych oraz przepisów wewnętrznych MSZ, właściwych wzorów umów, sposobu dokonywania odbioru przedmiotu umowy i płatności); 4) zasad wprowadzania zmian w projekcie i sposobu ich dokumentowania; 5) zasad dokumentowania realizacji projektu.

Dyrektor DWR wskazał również, że stwierdzane w trakcie kontroli uchybienia mogą wynikać z braku dostatecznej wiedzy o poszczególnych zapisach w Wytycznych i regulacjach, do których Wytyczne się odwołują. Odnotowując te braki, DWR podjął działania zaradcze w postaci szkoleń i konsultacji.

(akta kontroli str. 163-164, 311-316, 581-593, 797, 809-816, 1147-1176, 2335)

W okresie objętym kontrolą pracownicy DWR nie przeprowadzili monitoringu projektów placówek dotyczących pomocy humanitarnej. Dyrektor DWR wskazał, że odpowiedzialność za realizację projektów placówek spoczywa na kierownikach placówki. Projekty humanitarne, realizowane przez placówki, monitorowane są przede wszystkim na miejscu przez pracowników poszczególnych placówek. Ze względu na warunki w miejscach realizacji projektów o charakterze humanitarnym, ma to miejsce kiedy pozwalają warunki bezpieczeństwa. Poinformował też, że podczas wizyt monitoringowych pracowników DWR priorytetowo traktowane są projekty realizowane w ramach konkursów dotacyjnych, których budżety i zakres działań są znacznie większe. W miarę możliwości, określonych także przez termin realizacji monitoringu i warunki bezpieczeństwa, monitorowane są także projekty placówek.

(akta kontroli str. 586, 593)

Placówki w sprawozdaniach dotyczących realizowanych projektów przekazywały do MSZ informacje o osiągnięciu celu projektu, zrealizowanych działaniach, ewentualnych zmianach w projekcie, beneficjentach, trudnościach w trakcie realizacji projektu, współpracy z partnerem projektowym, nadzorze nad realizacją projektu oraz promocji projektu. Do składanych sprawozdań z realizacji projektów zwykle załączano dokumentację zdjęciową projektu.

(akta kontroli str. 1177-1308)

Dyrektor DWR podał, że sprawozdania te były weryfikowane w DWR, a następnie w trybie roboczym przekazywane były ewentualne uwagi lub prośby o uzupełnienie sprawozdań (zazwyczaj telefonicznie). Skorygowane i podpisane przez kierownika placówki sprawozdanie z realizacji projektu umieszczano w bazie danych Polskiej pomocy. Poinformował również, że w okresie objętym kontrolą, DWR nie odnotował rażących błędów w sprawozdaniach z projektów humanitarnych, które wymagałyby formalnej interwencji.

(akta kontroli str. 592-593)

Zastępca Dyrektora DWR wyjaśniła, że w zakresie sprawowanego nadzoru merytorycznego nad placówkami DWR zapewnia spójność podejmowanych działań z założeniami programowymi dot. współpracy rozwojowej. W 2018 r. DWR wystąpił do Akademii Dyplomatycznej o objęcie osób wyjeżdżających na placówki zagraniczne szkoleniem w obszarze polskiej pomocy. W 2018 r. i 2019 r. w ramach kursów administracyjno-finansowych uwzględniono moduł szkoleniowy „Projekty z zakresu współpracy rozwojowej realizowane przez placówki zagraniczne”. W kursach uczestniczyły łącznie 42 osoby. Ponadto, osoby wyjeżdżające na placówki odbywają w DWR konsultacje w zakresie pomocy rozwojowej. Podała również, że 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. W 2018 r. DWR zwrócił się również do BSO o włączenie do systemu „E-obiegówka” pozycji dotyczącej realizacji i monitorowania projektów rozwojowych oraz objęcie osób wyjeżdżających na placówki zagraniczne realizujące zadania dotyczące pomocy rozwojowej, obowiązkowym szkoleniom w obszarze Polskiej pomocy.

Dyrektor BSO wyjaśnił, że obecnie w obiegu przedwyjazdowych dla pracowników MSZ oraz kandydatów spoza resortu pozycja „zasady realizacji i monitorowania projektów rozwojowych” przewiduje konsultacje w DWR. Pracownicy wyjeżdżający na placówki uprawnieni do realizacji projektów rozwojowych zobowiązani są do odbycia konsultacji w DWR.

(akta kontroli str. 315, 411-456, 581, 594, 796-816, 1147-1176)

7. W 2019 r. KPRM przekazała do ministerstwa 22 oferty dotyczące pomocy humanitarnej, o łącznej wartości 32 613,7 tys. zł, które wcześniej wpłynęły do Kancelarii. Dyrektor DWR poinformował, że MSZ nie rozpatrywało przekazanych ofert, z uwagi na brak trybu w jakim oferty miałyby zostać ocenione. Podał również, że MSZ nie prowadziło korespondencji z podmiotami, które złożyły oferty do KPRM, bowiem to Kancelaria powinna poinformować zainteresowane podmioty o decyzjach odnośnie konkretnych ofert pomocy humanitarnej.

(akta kontroli str. 817-846, 2337)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Minister Spraw Zagranicznych **zapewnił warunki finansowe i prawno-organizacyjne pozwalające na skuteczne udzielanie pomocy humanitarnej** ze środków MSZ. Pomimo znacznej rotacji pracowników WPH w DWR, **zrealizowane zostały wszystkie działania określone w rocznych Planach współpracy rozwojowej**. Ministerstwo prowadziło działania informacyjno-promocyjne dotyczące udzielanej przez Polskę pomocy humanitarnej, w szczególności w 2019 r. było współorganizatorem Międzynarodowych Targów Pomocy Humanitarnej i Rozwojowej.

OBSZAR II

**Prawidłowość zlecenia przez Ministra SZ zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty**

Opis stanu  
faktycznego

1. Szczegółowym badaniem prawidłowości zlecenia zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej przez Ministra SZ objęto sześć z dziewięciu otwartych konkursów ofert przeprowadzonych w latach 2017-2019, tj.:

- „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.

(akta kontroli str. 2529-2691)

Kontrola NIK wykazała między innymi, że **konkursy zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami art. 13 i 15 udpp oraz zarządzeniami Ministra SZ w sprawie udzielania dotacji<sup>60</sup> oraz regulaminami konkursów**, m.in. w zakresie wszczęcia i ogłoszenia konkursu, prac komisji konkursowych, zapewnienia możliwości członkostwa w komisjach konkursowych przedstawicieli organizacji pozarządowych. Złożone oferty podlegały ocenie pod względem spełniania kryteriów określonych w regulaminach konkursów. Niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert wyniki konkursów ogłaszano na stronie internetowej MSZ, w BIP MSZ oraz w siedzibie ministerstwa. Ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp<sup>61</sup>.

(akta kontroli str. 2314-2327, 2529-2665)

W wyniku badania zadania 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)<sup>62</sup> (Jemen)*, zleconego z pominięciem otwartego konkursu ofert na podstawie art. 10 ust. 2 uwr, ustalono że **udzielenie dotacji nastąpiło zgodnie z art. 43, art. 47 oraz art. 151 ufp.**

(akta kontroli str. 159, 2692-2784)

2. Badaniem objęto realizację dziewięciu z 29 zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej realizowanych na podstawie zawartych i rozliczonych przez MSZ w latach 2017-2019 umów dotacji, o łącznej wartości dofinansowania ze środków publicznych 16 006,9 tys. zł (34,1% wydatków ogółem uwzględniających rozliczenia dotacji<sup>63</sup>), tj.:

- *Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie<sup>64</sup>* - wykonywanego przez Caritas Polska;
- *Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz opieki społecznej (social protection) dla wewnątrznie przesiedlonych osób oraz członków społeczności lokalnych we wschodniej Ukrainie (dwie umowy)<sup>65</sup> oraz Pomoc natychmiastowa oraz uzupełniająca pomoc socjalna dla najbardziej potrzebujących osób w prowincji Irbil i Dahuk<sup>66</sup>* - wykonywanego przez Polską Akcję Humanitarną;
- *Zabezpieczenie dachu nad głową dla uchodźców syryjskich żyjących poniżej granicy ubóstwa oraz dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej<sup>67</sup>, Przygotowanie obozowisk namiotowych w północnym Libanie do warunków zimowych oraz poprawa dostępu do edukacji i ochrony zdrowia dla uchodźców syryjskich<sup>68</sup>, Dostęp do edukacji zawodowej, zabezpieczenie dachu nad głową oraz poprawa*

<sup>60</sup> Zarządzenie Ministra SZ: nr 26 z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia<sup>60</sup> (Dz. Urz. Ministra SZ poz. 50) lub nr 38 z 21 października 2015 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych (Dz. Urz. MSZ poz. 40).

<sup>61</sup> Tj. nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

<sup>62</sup> Umowa dotacji nr 1/PH/Jemen/2019, zawarta 29 sierpnia 2019 r. z działającymi wspólnie: Polską Akcją Humanitarną i Caritas Polska. Udzielona dotacja wyniosła 1 000,0 tys. zł.

<sup>63</sup> Łączna kwota dofinansowania wynikająca z zawartych umów wynosiła 46 995,6 tys. zł.

<sup>64</sup> Umowy nr: PHBWiU/2017/5/UA/M1 z 13 września 2017 r., PHBWiU/2017/5/UA/M2/2018 z 5 kwietnia 2018 r.

<sup>65</sup> Umowy nr: PHBWiU/2017/13/UA/M1 z 31 sierpnia 2017 r., PHBWiU/2017/13/UA/M2/2018 z 5 kwietnia 2018 r.

<sup>66</sup> Umowa nr 227/PHBW2018/M1 z 26 czerwca 2018 r.

<sup>67</sup> Umowa nr PHBWiU/2016/L/2/M2 z 6 marca 2017 r.

<sup>68</sup> Umowa nr 248/PHBW2018/M1 z 29 maja 2018 r.



bezpieczeństwa w obozach namiotowych<sup>69</sup> - wykonywanych przez Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej;

- *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdystanie dla IDPs, uchodźców i społeczności lokalnej*<sup>70</sup> - wykonywanego przez Klub Inteligencji Katolickiej.

Środki na realizację ww. zadań publicznych zostały przekazane zleceniobiorcom w terminie określonym w umowach<sup>71</sup>. **Umowy dotacji 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 zadań<sup>72</sup>. W umowach uwzględniono również postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconego zadania, między innymi poprzez wskazanie kryteriów kwalifikowalności kosztów i ich dokumentowania, oraz zasad kontroli, monitorowania i ewaluacji projektów.

Zgodnie z zarządzeniami Ministra SZ dotyczącymi zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia dla każdej umowy dotacji sporządzono kartę umowy, w której uwzględniono m.in. informacje o terminach związanych z realizacją i rozliczeniem zadania oraz dane finansowe.

(akta kontroli str. 2314-2327, 2785-3567, 3739-3741)

Sprawozdania z realizacji zadań objętych kontrolą zostały złożone w terminach określonych w umowach. **MSZ zatwierdziło rozliczenia** wszystkich zadań objętych badaniem zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach Ministra SZ w sprawie udzielania dotacji, **w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp**.

(akta kontroli str. 2785-3567)

W wyniku rozliczenia dotacji objętych kontrolą zatwierdzono kwotę 15 954,0 tys. zł, tj. niższą o 53,0 tys. zł od wysokości przekazanego dofinansowania (16 006,9 tys. zł). Było to spowodowane niewykorzystaniem dotacji przez zleceniobiorców, a także stwierdzeniem przez MSZ przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z warunkami umowy.

Według stanu na 17 grudnia 2019 r. nie wystąpiły zaległości z tytułu niewyegzekwowanych kwot dotacji podlegających zwrotowi, dotyczące zadań z zakresu pomocy humanitarnej zleconych w latach 2017-2019.

(akta kontroli str. 3568-3589)

Z danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji zadań objętych kontrolą wynikało, że zleceniobiorcy zrealizowali rezultaty projektowe na takim samym lub wyższym poziomie niż określono w ofertach:

- w ramach projektu *Funkcjonowanie czterech gabinetów medyczno-socjalnych na wschodniej Ukrainie* m.in. zapewniono działanie (w tym poprzez ich doposażenie) gabinetów medyczno-socjalnych, zatrudniono wykwalifikowany personel, udzielono 50 266 porad,
- w ramach projektu *Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz opieki społecznej (social protection) dla wewnątrznie przesiedlonych osób oraz członków*

<sup>69</sup> Umowa nr PHBWiU/2016/L//M2 z 6 marca 2017 r.

<sup>70</sup> Umowa nr 251/PHBW2018/M1z 6 czerwca 2018 r.

<sup>71</sup> Tj. w ciągu 21 dni od zawarcia umów.

<sup>72</sup> 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) oraz 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).

*społeczności lokalnych we wschodniej Ukrainie* m.in. utworzono dwa Centra Informacyjno-Integracyjne, przekazano 3 032 osobom granty pieniężne na zakup artykułów żywnościowych, medycznych i higienicznych oraz jednorazowe granty na przygotowanie do zimy 600 osobom, objęto pomocą prawną 2 079 osób oraz pomocą psychologiczną 2 293 osoby,

- w ramach projektu *Przygotowanie obozowisk namiotowych w północnym Libanie do warunków zimowych oraz poprawa dostępu do edukacji i ochrony zdrowia dla uchodźców syryjskich* m.in. zainstalowano i doposażono 136 dużych i 230 małych punktów przeciwpożarowych w 94 obozowiskach, przekazano 740 rodzin libańskim zapomogę na przygotowanie do zimy, zapewniono udział w zajęciach edukacyjnych w Centrum Edukacyjnym w Bire 940 osobom, przebadano 874 pacjentów w gabinecie okulistycznym,
- w ramach projektu *Pomoc medyczna w rejonie Dohuku i Erbilu w Irackim Kurdystanie dla IDP's, uchodźców i społeczności lokalnej* m.in. otwarto laboratorium mikrobiologiczne w klinice w obozie Dawoodia, w którym przeprowadzono 2 450 testów jednostkowych, wyposażono i otwarto gabinet fizjoterapii, w którym wykonano 1 023 zabiegi fizjoterapeutyczne, zrealizowano wizyty z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej dla 2 567 osób,
- w ramach projektu *Pomoc natychmiastowa oraz uzupełniająca pomoc socjalna dla najbardziej potrzebujących osób w prowincji Irbil i Dahuk* m.in. przekazano jednorazowe wsparcie pieniężne 767 rodzinom, zapewniono pomoc prawną 200 osobom oraz szkolenia zawodowe dla 40 osób,
- w ramach projektu *Dostęp do edukacji zawodowej, zabezpieczenie dachu nad głową oraz poprawa bezpieczeństwa w obozach namiotowych* m.in. przekazano zapomogi na zabezpieczenie dachu nad głową 842 rodzinom syryjskim, poprawiono bezpieczeństwo pożarowe w 50 obozowiskach namiotowych, zapewniono uczestnictwo w usługach edukacyjnych dla 980 dzieci i młodzieży,
- w projekcie *Zabezpieczenie dachu nad głową dla uchodźców syryjskich żyjących poniżej granicy ubóstwa oraz dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej* m.in. przekazano zapomogi na zabezpieczenie dachu nad głową 1 303 rodzinom oraz zapewniono usługi medyczne dla 8 461 pacjentów.

(akta kontroli str. 2785-3567)

W latach 2017-2019 trzy projekty<sup>73</sup> realizowane w ramach pomocy humanitarnej zostały objęte przez MSZ kontrolą prawidłowości ich realizacji (*ex post*) na zasadach określonych w zarządzeniach Ministra SZ w sprawie udzielania dotacji<sup>74</sup>. Kontrola obejmowała dokumentację źródłową dotyczącą danego projektu i obejmowała kontrolę merytoryczną prowadzoną przez pracowników DWR, a następnie kontrolę formalno-rachunkową, wykonywaną przez pracowników Biura Finansów. MSZ zakończyło tylko jedną z tych kontroli, po ponad 18 miesiącach od jej rozpoczęcia<sup>75</sup>. W jej wyniku MSZ wezwało dotacjobiorcę do zwrotu 245,57 zł wraz z naliczonymi odsetkami. W pozostałych dwóch przypadkach, pracownicy MSZ nadal prowadzili czynności kontrolne (szerzej w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 3590-3713)

<sup>73</sup> 2017 r.: *Zdrowy impuls II. Wsparcie podstawowej opieki zdrowotnej dla ludności dotkniętej kryzysem syryjskim w Libanie* (umowa dotacji nr PH2016/LI/8). W 2018 r.: *Wsparcie uchodźców syryjskich i najuboższych Jordańczyków w zakresie schronienia* (umowa dotacji nr PHBWiu/2017/4/J/M1). W 2019 r.: *Pomoc natychmiastowa oraz uzupełniająca pomoc socjalna dla najbardziej potrzebujących osób w prowincji Irbil i Dahuk* (umowa dotacji 227/PHBW2018/M1).

<sup>74</sup> § 16 zarządzenia Ministra SZ Nr 38 z 21 października 2015 r. oraz § 25 zarządzenia Ministra SZ Nr 26 z 25 sierpnia 2017 r.

<sup>75</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

W latach 2017-2019 pracownicy DWR przeprowadzili również 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 i wnioski wynikające z przeprowadzenia monitoringu.

(akta kontroli str. 697-786, 2518-2528)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola NIK wykazała długotrwałe prowadzenie dwóch z trzech kontroli prawidłowości realizacji projektów humanitarnych (*ex post*), co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. I tak:

- czynności kontrolne dotyczące projektu realizowanego na podstawie umowy dotacji nr PH2016/L/8 trwały 18 miesięcy, tj. od 24 sierpnia 2017 r.<sup>76</sup> do 30 kwietnia 2019 r. (data podpisania pisma zawierającego informacje o wynikach kontroli),
- czynności kontrolne dotyczące projektu realizowanego na podstawie umowy dotacji nr PHBWiU/2017/4/J/M1 rozpoczęły się 3 lipca 2018 r. i do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, pomimo upływu 17 miesięcy, wciąż były w toku.

Dyrektor DWR wyjaśnił, że czasochłonność weryfikacji dokumentacji finansowej przedłożonej przez dotacjobiorcę wynika z faktu, iż dokumentacja źródłowa załączona do rozliczenia przedmiotowych dotacji została sporządzona w języku obcym, co wymusza jej wnikliwą analizę pod kątem poprawności opisu merytorycznego w języku polskim. Wyjaśnił również, że pytania DWR często wymagały konsultacji dotacjobiorców z partnerami lokalnymi, co miało również wpływ na wydłużenie czasu niezbędnego do przygotowania odpowiedzi. Zwrócił także uwagę na wykonywanie przez pracownika dokonującego kontroli również innych bieżących zadań związanych z realizacją zadań WPH, a także na przypadek nieobsadzenia etatu w tym Wydziale, co przyczyniło się do wydłużenia procesu kontroli dotacji. Dyrektor DWR podniósł również argument, że w obowiązujących w MSZ przepisach dotyczących udzielania dotacji i zatwierdzania ich rozliczania nie wskazano terminów kontroli i MSZ może ją prowadzić po zakończeniu realizacji projektu do czasu ustania obowiązku przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu (tj. przez 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym nastąpiło zakończenie realizacji projektu).

Dyrektor Biura Finansów wyjaśniła, że pracownicy zajmujący się kontrolą dotacji wykonują także inne zadania wymagające terminowego zakończenia np. prowadzą kontrolę formalno-rachunkową sprawozdań końcowych z realizacji zadań publicznych, weryfikują postanowienia umowne i budżety projektów realizowanych na podstawie umów dotacji, weryfikują treść regulaminów konkursów dotacyjnych, realizują projekt z zakresu współpracy bliźniaczej, prowadzą czynności kontrolno-rachunkowe związane z refundacją kosztów podróży służbowych przedstawicieli Polski biorących udział w posiedzeniach organów i instytucji Unii Europejskiej. Dyrektor Biura Finansów podała również, że w przypadku kontroli projektu realizowanego na podstawie umowy nr PH2016/L/8 dodatkowego nakładu czasu wymagało przekazanie obowiązków związanych z kontrolą, spowodowane wyjazdem na placówkę pracownika wcześniej zajmującego się przedmiotową kontrolą. Dyrektor Biura Finansów wskazała również, na brak terminu zakończenia weryfikacji źródłowej dokumentacji księgowej oraz że na czasochłonność kontroli

<sup>76</sup> W przypadku obydwu kontroli datą ich rozpoczęcia był dzień przekazania przez dotacjobiorcę dokumentacji źródłowej poddawanej kontroli.

wpłynęła duża liczba dokumentów podlegająca weryfikacji oraz sporządzenie jej w języku obcym.

NIK podkreśla, że mimo występowania okoliczności, o których mowa w przywołanych wyjaśnieniach, 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.

(akta kontroli str. 3590-3738)

2. Ministerstwo zaakceptowało sprawozdanie końcowe z zadania publicznego (realizowanego na podstawie umowy dotacji nr 248/PHBW2018/M1) przed przekazaniem beneficjentowi (Libańskiej Obrony Cywilnej, dalej LCD) samochodu strażackiego o wartości 138,4 tys. zł zakupionego w ramach projektu.

Zgodnie z § 19 i § 20 zarządzenia nr 26 Ministra SZ w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia zatwierdzenia rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym dokonuje się na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego. Kontrola merytoryczna polega na sprawdzeniu czy przedstawione koszty i wydatki zostały poniesione zgodnie z umową.

W § 5 ust. 1 umowy nr 248/PHBW2018/M1 zawartej z Polskim Centrum Pomocy Międzynarodowej (dalej PCPM) przewidziano, że w ramach realizacji projektu 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 (zgodnie z § 2 ust. 1 ustalono termin realizacji projektu dla środków pochodzących z dotacji od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.), a także są udokumentowane w sposób umożliwiający ocenę realizacji projektu pod względem rzeczowym i finansowym. W związku z realizacją projektu PCPM zakupiło lekki samochód strażacki dla LCD. Samochód został dostarczony do Libanu i wyposażony w sprzęt specjalistyczny w 2018 r. W sprawozdaniu wskazano, że nie został jednak przekazany do użytkownika LCD, ze względu na brak formalnej zgody z Generalnej Dyrekcji LCD. Kontrola NIK ustaliła, że przekazanie samochodu do LCD nastąpiło 18 kwietnia 2019 r., tj. już po zatwierdzeniu przez MSZ w dniu 1 kwietnia 2019 r., sprawozdania złożonego przez dotacjobiorcę.

Dyrektor DWR wyjaśnił, że PCPM dopełniło wszelkich procedur i dotrzymało terminu realizacji zadania, ponieważ samochód był zakupiony i gotowy do przekazania w terminie realizacji projektu, a dotacja wykorzystana została w terminie. Dyrektor DWR podkreślił również, że PCPM przekazał pojazd w pierwszym możliwym terminie i wskazał, że w przypadku realizacji projektów humanitarnych, zwłaszcza modułowych, istotne jest, aby zakupiony w projekcie sprzęt był wykorzystywany przez beneficjentów pomocy także po zakończeniu realizacji projektu.

NIK nie kwestionuje faktu, że ostatecznie zakupiony sprzęt został wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem, jednak w momencie dokonywania kontroli merytorycznej i akceptacji sprawozdania końcowego z realizacji zadania zgodnie z postanowieniami umowy dotacji nr 248/PHBW2018/M1 wydatek ten nie był kwalifikowalny, ponieważ przekazanie sprzętu było wtedy zdarzeniem przyszłym i niepewnym.

(akta kontroli str. 796-807, 3346-3457, 3714-3722, 3734-3738)

3. W pięciu zbadanych umowach dotacji zawarto postanowienia, które w momencie zawierania umów były nieaktualne. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

W umowach dotacji przewidziano obowiązek ciążący na zleceniobiorcy, poinformowania właściwej ze względu na miejsce realizacji zadania polskiej placówki zagranicznej o realizacji projektu przed rozpoczęciem działań. NIK

zauważa, że w przypadku pięciu z dziewięciu badanych umów realizacja działań projektowych rozpoczęła się jeszcze przed zawarciem umowy dotacji<sup>77</sup>. Tak więc, dotacjodawcy nie mogli zrealizować obowiązku określonego w umowie.

Zdaniem Dyrektora DWR, przystępując do realizacji projektu zleceniobiorca przyjmuje obowiązki nałożone w umowie, a działania podjęte przez niego przed jej zawarciem powinny pozostawać w zgodzie z postanowieniami umowy. Wskazał on także, że nie ma konieczności przekazywania dodatkowych informacji placówkom dyplomatycznym ze względu na miejsce realizacji działań projektowych, o rozstrzygnięciach konkursów dotyczących pomocy humanitarnej, ponieważ ich pracownicy opiniują oferty przedłożone do realizacji w kraju urzędowania i posiadają wiedzę pozwalającą na zdobycie informacji o rozstrzygnięciach konkursów.

(akta kontroli str. 3458-3567, 3714-3722)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK **pozytywnie ocenia działania Ministra SZ w zakresie zlecenia zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty.** Zlecenie ofert, w przypadkach objętych kontrolą NIK, odbywało się **zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz uregulowaniami wewnętrznymi.** MSZ wywiązało się również z **terminowego przekazania środków** dotacjodawcom. W zawartych umowach **znajdowały się postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconych zadań,** a nad realizacją projektów sprawowano bieżący nadzór, m.in. poprzez dokonywanie monitoringu w miejscu ich realizacji. Prowadzone działania **przyczyniły się do osiągnięcia celów i rezultatów zadań planowanych przez zleceniobiorców.** Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości nie miały zasadniczego znaczenia dla wykonywanej działalności i nie wpływają na obniżenie oceny.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Ujmowanie w umowach z organizacjami pozarządowymi postanowień dostosowanych do stanu faktycznego występującego w dniu ich zawierania.
2. Akceptowanie wydatków wykazanych w sprawozdaniach z realizacji projektów dopiero po pełnym zrealizowaniu działań.
3. Skrócenie czasu dokonywania kontroli ex post projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

<sup>77</sup> Tak było w pięciu z dziewięciu projektów realizowanych na podstawie zbadanych umów dotacji o numerach: 251/PHBW2018/M1, 248/PHBW2018/M1, 227/PHBW2018/M1, PHBWiU/2017/13/UA/M1, PHBWiU/2017/5/UA/M1.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa,        stycznia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Tadeusz Dziuba

.....  
*podpis*