



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 12 stycznia 2011 r.

**Pani
Janina Ochojska-Okońska
Prezes Fundacji
Polska Akcja Humanitarna**

KAP-4101-05-04/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwana dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła w okresie od dnia 4 października do dnia 26 listopada 2010 r. w Fundacji Polska Akcja Humanitarna kontrolę realizacji zadań w zakresie międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez czterech Członków Zarządu Fundacji w dniu 15 grudnia 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie przez Fundację Polska Akcja Humanitarna (zwaną dalej: „PAH” lub „Fundacją”) działań w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r., w efekcie których zapewniono dostęp do wody pitnej dla ok. 126 000 osób w Sudanie oraz uzyskano poprawę warunków sanitarnych w trzech placówkach edukacyjnych w Autonomii Palestyńskiej.

Negatywnie NIK ocenia natomiast sposób dysponowania przez PAH środkami z otrzymanych dotacji i ich rozliczania, wobec stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- wydatkowania kwoty 343 222,53 zł po terminie wykorzystania dotacji określonym w §3 pkt 1 zawartych umów i w art. 131 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²,
- wydatkowania niegospodarnie i niezgodnie z umową zawartą z kontrahentem, kwoty 221 625,65 zł,
- przekroczenia, bez uzyskania zgody MSZ, określonych w umowie dotacji limitów dla poszczególnych kategorii wydatków o kwotę 7 872,32 zł,
- udzielania zamówień na roboty budowlane z pominięciem bądź naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³. Obowiązek stosowania ww. ustawy określony został w § 3 pkt 3.8 umowy dotacji,
- sporządzania sprawozdań z realizacji projektów z naruszeniem § 6 pkt 1.4 umowy dotacji,
- przeliczania wartości dowodów księgowych wyrażonych w walutach obcych na walutę polską niezgodnie z zasadami określonymi w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz pkt 4.4.5 ogólnych warunków umowy dotacji,
- nieustalenia w polityce rachunkowości Fundacji zasad przyjętej techniki dokumentowania zapisów księgowych.

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. PAH zawarł z Ministrem Spraw Zagranicznych 13 umów o dotacje na realizację projektów z zakresu pomocy zagranicznej o łącznej wartości 4 938 334,88 zł. Dotacje Fundacja wykorzystwała w łącznej kwocie 4 702 375,06 zł, co stanowiło 95% przekazanych PAH środków. Cztery projekty realizowano w Afganistanie, trzy w Sudanie, trzy w Autonomii Palestyńskiej oraz po jednym w Kamerunie, Ugandzie i Tanzanii. Szczegółowym badaniem objęto realizację przez PAH trzech umów dotacji o najwyższej wartości, na łączną kwotę 2 355 572,14 zł (48% wartości zawartych w badanym okresie umów dotacji):

- umowa nr PH/1698/2008/1 z 6 października 2008 r. na realizację projektu pn. „Pomoc humanitarna dla mieszkańców północnych hrabstw stanu Jonglei w Sudanie Południowym – Zapewnienie dostępu do wody pitnej mieszkańcom hrabstwa Urur” o wartości dotacji 981 754,73 zł,

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Obecnie art. 151 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

³ Ustawa w brzmieniu obowiązującym w czasie realizacji objętych kontrolą umów dotacji: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- umowa nr PZ/82/2008/74 z 18 czerwca 2008 r. na realizację projektu pn. „Zapewnienie dostępu do wody pitnej mieszkańcom obozów dla IDPs i ludności miejscowej w Zachodnim Darfurze” o wartości dotacji 763 630,74 zł,
- umowa nr PZ/16/2008/97 z 23 lipca 2008 r. na realizację projektu pn. „Poprawa sytuacji wodno-sanitarnej w trzech placówkach edukacyjnych w Dystrykcie Betlejem” o wartości dotacji 610 186,67 zł.

Otrzymane z MSZ na realizację ww. projektów środki, PAH wykorzystwała w 98%. Przyczyną niewykorzystania kwoty 55 844,89 zł (z czego 44 565,46 zł dotyczyło projektu nr PZ/82/2008/74) było uznanie przez MSZ części wydatków za niekwalifikowalne, głównie z powodu ich poniesienia po terminie realizacji projektu określonym w §3 pkt 1 umowy dotacji.

Dzięki realizacji ww. projektów, zapewniono dostęp do wody pitnej dla ok. 119 000 mieszkańców Sudanu południowego oraz ok. 7 000 mieszkańców Zachodniego Darfuru. W przypadku projektu realizowanego na terenie Autonomii Palestyńskiej, poprawiono dostęp do wody pitnej oraz warunki sanitarne w trzech placówkach edukacyjnych, zapewniając możliwość magazynowania wody oraz umożliwiając jej zbieranie w porze deszczowej. NIK zwraca jednak uwagę, że w przypadku projektu nr PZ/82/2008/74, zakładane efekty, pomimo wykorzystania 94,2% przyznanych środków z dotacji, nie zostały osiągnięte. Uruchomiono bowiem jedynie 7 z planowanych 15 studni głębinowych, przez co nie osiągnięto planowanego pierwotnie wskaźnika dostępu do wody dla 26 440 osób.

Za wyjątkiem opisanych niżej przypadków, wydatki ponoszone przy realizacji projektów objętych kontrolą dokonywane były zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji, ewidencja środków otrzymanych z dotacji oraz dokonywanych wydatków prowadzona była na wyodrębnionym koncie analitycznym, zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

NIK rozważyła złożone przez Zarząd PAH wyjaśnienia, w szczególności dotyczące specyficznych realiów gospodarczych i społecznych Sudanu, które powodują, że realizacja na tym terenie projektów inwestycyjnych jest utrudniona pod względem zachowania terminów wykonania zakresu rzeczowego i sposobów płatności. Przepisy polskiego prawa, a szczególnie ustawy o finansach publicznych nie uwzględniają specyfiki realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych za granicą. Nie zwalnia to jednak dysponenta środków publicznych od przestrzegania warunków zawartych umów oraz przepisów prawa.

1. Przy realizacji projektu nr PH/1698/2008/1, niezgodnie z §3 pkt 1 umowy dotacji, a także art. 131 ust. 2 pkt 3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach

publicznych⁵, wydatkowano 315 328,0 zł (104 000,0 USD). Kwota ta stanowiła ostatnią transzę wynagrodzenia za wykonanie 20 studni głębinowych. Płatności dokonano 17 czerwca 2009 r., podczas gdy, w myśl ww. przepisów, wykorzystanie dotacji powinno nastąpić do dnia 31 grudnia 2008 r. Fakturę za wykonanie ww. studni kontrahent wystawił 20.12.2008 r., natomiast odbiór ostatniej studni nastąpił w dniu 7 maja 2009 r. Pomimo to, PAH w przedłożonym do MSZ rozliczeniu z realizacji projektu datowanym na 30 stycznia 2009 r. (i w rozliczeniu datowanym na 30 października 2009 r.) wskazał, niezgodnie ze stanem faktycznym, iż odbiór techniczny studni nastąpił w grudniu 2008 r. Naruszono tym samym §6 pkt 1.4 umowy dotacji, który stanowi, że sprawozdanie końcowe z realizacji projektu powinno być sporządzone w sposób rzetelny i dokładny.

Z przekroczeniem obowiązujących terminów PAH wydatkował również 27 894,53 zł za zakup zbiorników do spryskiwania w ramach realizacji w 2008 r. projektu nr PZ/82/2008/74. Płatności z tego tytułu dokonano bowiem w dniu 18 stycznia 2009 r. Jakkolwiek Zarząd PAH wyjaśnił, iż Fundacja dysponowała zbiornikami już w 2008 r., to w myśl art. 144 ust. 4 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych⁶, wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

Niewykorzystane do końca roku budżetowego środki na realizację ww. dwóch projektów w łącznej kwocie 343 222,53 zł, zgodnie z art. 168 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, powinny zostać zwrócone do budżetu państwa do dnia 28 lutego 2009 r.

2. Jako niezgodne z zawartą umową, NIK ocenia przekazanie przez PAH, w ramach realizacji projektu nr PZ/82/2008/74, zaliczki dla organizacji SUDO⁷ na wykonanie 15 studni głębinowych w kwocie 194 000,0 USD (415 548,0 zł). W art. 4 zawartej w dniu 1 lipca 2008 r. umowy z wykonawcą wskazano bowiem, że płatność 100% wartości umowy nastąpi po zakończeniu i odbiorze wszystkich robót. Tymczasem, PAH przekazała SUDO środki już 14 lipca 2008 r. W związku ze zdelegalizowaniem organizacji SUDO przez rząd sudański, zajęciem sprzętu i rachunków bankowych, zamiast 15 przewidzianych w umowie studni, wykonawca wykonał 12 odwiertów, z czego uruchomiono jedynie 7 studni. Wartość uruchomionych studni, zgodnie z umową, wyniosła 90 533,31 USD (193 922,35 zł). Pomimo tego, wykonawca wystawił z datą 26 grudnia 2008 r. PAH rachunek za wykonanie całości robót na kwotę 194 000,0 USD,

⁵ Obecnie art. 151 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁶ Obecnie art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁷ Sudan Social Development Organisation.

który został w całości ujęty w ewidencji księgowej Fundacji w wysokości 415 548,0 zł i przedstawiony do rozliczenia MSZ. Zdaniem NIK, część dokonanego przez PAH wydatku w wysokości 221 625,65 zł, wobec powyższych ustaleń, należy zakwalifikować jako wydatek niezgodny z przeznaczeniem określonym w umowie i niegospodarny.

Ponadto, Fundacja w ramach realizacji projektu nr PZ/82/2008/74, przekroczyła określony w §3 pkt 3.2.3 umowy dotacji limit wydatków w kategorii „Inne” o 4 999,44 zł a także w kategorii „Zakwaterowanie, wyżywienie, diety” o 2 872,88 zł. Fundacja nie otrzymała zgody MSZ na zwiększenie limitu wydatków w ww. kategoriach. Wobec powyższego, wydatki na łączną kwotę 7 872,32 zł, należy uznać za dokonane niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji.

Artykuł 169 ust. 1 i 5 ustawy o finansach publicznych stanowi, że dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych naliczonych od dnia przekazania z budżetu państwa dotacji.

Jak wynika z art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

3. Przy realizacji objętych kontrolą trzech projektów, PAH naruszył §3 pkt 3.8 umowy dotacji, stanowiący, iż do zamówień na dostawy oraz usługi i roboty budowlane finansowane albo współfinansowane ze środków dotacji, dotowany zobowiązany jest stosować przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej *pzp*). W odniesieniu do projektów nr PZ/16/2008/97 oraz nr PH/1698/2008/1, dokonany wybór wykonawców został udokumentowany niezgodnie z art. 9 ust. 2 oraz art. 96 ust. 1 *pzp*. Brak było bowiem protokołu postępowania, którego wzór określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r.⁸, a przedstawiona kontrolerowi pozostała dokumentacja sporządzona była wyłącznie w języku angielskim. W ocenie NIK, nieprawidłowy był również zastosowany w obu projektach tryb postępowania – negocjacje bez ogłoszenia. Przywoływana przez Zarząd Fundacji przesłanka jego zastosowania, tj. art. 62 ust. 1 pkt 4 – pilna potrzeba udzielenia zamówienia niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie można było przewidzieć, wobec faktu, iż Fundacja realizowała już kilkakrotnie projekty w Sudanie i Autonomii

⁸ Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

Palestyńskiej, zdaniem NIK, nie ma tu zastosowania, gdyż znane były PAH realia panujące w tych krajach.

W przypadku projektu nr PZ/82/2008/74, zlecenie budowy 15 studni głębinowych sudańskiej organizacji pozarządowej SUDO nastąpiło natomiast z pominięciem pzp, czym naruszono ww. zapisy umowy dotacji.

4. NIK, jako niezgodny z zapisami umów dotacji, ocenia również sposób sporządzania przez PAH końcowych sprawozdań z realizacji projektów. W każdym z badanych sprawozdań, MSZ po dokonaniu analizy przedstawianych dokumentów stwierdzał, że zostały one sporządzone bez należytej staranności. Wiązało się to z koniecznością dokonywania wielokrotnych korekt i uzupełnień, co znacznie wydłużało okres akceptacji przez Donatora składanych sprawozdań. W myśl §6 pkt 1.4 umów dotacji, PAH zobowiązany był sporządzać sprawozdania końcowe w sposób rzetelny i dokładny. W sprawozdaniach podawano również dane niezgodne ze stanem faktycznym. W przypadku projektu nr PZ/82/2008/74, w sprawozdaniu datowanym na 30 stycznia 2009 r. wskazano, niezgodnie ze stanem faktycznym, iż wybudowano i uruchomiono 15 studni. Dane te, w opisie merytorycznym sprawozdania, zostały skorygowane dopiero w grudniu 2009 r. W przypadku projektu nr PH/1698/2008/1, nie dokonano korekty niezgodnego ze stanem faktycznym terminu odbioru 20 studni (przypadek opisany na str. 3 niniejszego wystąpienia). Dane dotyczące poniesionych wydatków ze środków dotacji, ujęte w skorygowanych, ostatecznych sprawozdaniach finansowych z realizacji objętych kontrolą projektów, były zgodne z ewidencją księgową PAH.
5. W wyniku badania 16 dowodów księgowych na łączną kwotę 1 803 120,31 zł ustalono, że stosowana przez PAH praktyka, polegająca na zaniechaniu, na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy o rachunkowości (dalej: „uor”), zamieszczania na dowodach księgowych dekretacji oraz wskazania miesiąca księgowania, była niezgodna z ustalonym w polityce rachunkowości Fundacji sposobem opisywania dowodów księgowych. W ocenie NIK, przyjęte przez jednostkę techniki dokumentowania zapisów księgowych, zgodnie z art. 10 ust. 1 uor, powinny mieć odzwierciedlenie w polityce rachunkowości. Dokumentację tę, zgodnie z art. 10 ust. 2 uor ustala w formie pisemnej i aktualizuje kierownik jednostki.
6. Fundacja nie przestrzegła określonej w art. 21 ust. 3 ustawy o rachunkowości, a także w pkt 4.4.5 ogólnych warunków umowy dotacji zasady przeliczania wartości dowodu wystawionego w walucie obcej na walutę polską, zgodnie z którą przeliczenie winno nastąpić według kursu obowiązującego w dniu przeprowadzenia operacji gospodarczej.

Dotyczy to płatności dokonywanych gotówką w miejscu realizacji projektu. PAH, w sposób niejednolity, stosowała wówczas bądź kurs z dnia otrzymania dotacji z MSZ na swój rachunek bankowy, bądź też kurs z dnia przekazania środków na miejsce realizacji projektu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Ostateczne rozliczenie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych wydatków ze środków dotacji przekazanych na podstawie umowy nr PZ/82/2008/74 z 18 czerwca 2008 r. oraz umowy nr PH/1698/2008/1 z 6 października 2008 r., z uwzględnieniem wykazanych w niniejszym wystąpieniu kwot wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i z postanowieniami zawartych umów.
2. Zapewnienie wykorzystania środków z dotacji zgodnie z przeznaczeniem i w terminach określonych w zawieranych umowach.
3. Zapewnienie przeliczania wartości dowodów księgowych wyrażonych w walutach obcych na walutę polską zgodnie z zasadami określonymi w art. 21 ust. 3 ustawy o rachunkowości oraz pkt 4.4.5 ogólnych warunków umowy dotacji.
4. Dokonanie aktualizacji polityki rachunkowości PAH w zakresie przyjętej przez Fundację techniki dokumentowania zapisów księgowych.
5. Zapewnienie sporządzania sprawozdań z realizacji projektów zgodnie z § 6 pkt 1.4 umowy dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezes, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.