

Gigantyczna skala pomocy, choć nie bez uchybień – jak rząd i samorządy pomagały Ukrainie?

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 27, czerwiec 2024 10:17

Alicja Cisowska

Odsłony: 1339

Instytucjonalna pomoc dla obywateli Ukrainy uciekających przed wojną przybrała imponującą skalę i różnorodny aspekt, zasadniczo też realizowana była prawidłowo i efektywnie, zarówno na poziomie administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Dodatkowo skuteczność tych działań podniosły zadania zlecane organizacjom pozarządowym i innym uprawnionym podmiotom. Po stronie Prezesa Rady Ministrów zabrakło jednak całościowej oceny efektów uzyskanych z wykorzystaniem środków z Funduszu Pomocy, zaś Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji niekiedy udzielał niejednoznacznych odpowiedzi na zgłaszane przez wojewodów i jednostki samorządu terytorialnego wątpliwości. Wyboru ofert realizacji zadania publicznego nie zawsze dokonywano w sposób przejrzysty.

Według danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego 77% dorosłych Polaków uczestniczyło w działaniach pomocowych na rzecz obywateli Ukrainy – oferując wsparcie finansowe i rzeczowe, wykonując różnorodne prace w formie wolontariatu oraz udostępniając własne domy i mieszkania osobom pozostającym bez dachu nad głową.

Według danych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2022 r. przyjechało z Ukrainy do Polski ok. 9,5 mln osób, a w 2023 r. (do 30 września) – ok. 7,2 mln osób. Rok po rozpoczęciu konfliktu zbrojnego w Ukrainie z ochrony czasowej w Polsce, na podstawie ustawy o pomocy, korzystało blisko milion osób. Wśród nich ok. 87% stanowiły kobiety i dzieci.

Rząd podjął działania przygotowawcze do udzielenia wsparcia obywatelom Ukrainy jeszcze przed wybuchem konfliktu zbrojnego (tworząc Międzyresortowy Zespół ds. przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy i Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy).

Wraz z masowym napływem uchodźców reguły tego wsparcia sformalizowano w uchwalonej przez Sejm RP 12 marca 2022 r. ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej: ustawa o pomocy), w której określono m.in. warunki dotyczące zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, zasady udzielania pomocy, w tym jej finansowania środkami pochodzącymi z utworzonego w tym celu w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) Funduszu Pomocy, funkcjonującego poza budżetem państwa. Wydatki poniesione w latach 2022–2023 (do 30 kwietnia) z Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań pomocowych wyniosły łącznie ponad 14 mld zł, w tym ponad 11 mld zł w 2022 r.

Fundusz Pomocy, niebędący państwowym funduszem celowym, pozwala finansować szeroki katalog zadań za pomocą środków pochodzących z wielu źródeł. Organem wiodącym w zakresie Funduszu jest Prezes Rady Ministrów (RM). Wypłaty ze środków Funduszu realizowane są na podstawie dyspozycji składanych do BGK przez Prezesa RM, upoważnionych przez niego dysponentów części budżetowych lub ministrów.

Państwo polskie od początku konfliktu zbrojnego udzielało obywatelom Ukrainy niezbędnej pomocy polegającej w szczególności na: zapewnieniu zakwaterowania wraz z wyżywieniem, organizacji transportu, udzieleniu pomocy psychologicznej, medycznej i prawnej, zakupie środków czystości i higieny oraz wypłacie jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę i świadczeń rodzinnych. Podejmowano również działania integracyjne mające na celu ograniczenie izolacji społecznej obywateli Ukrainy. W pomoc byli zaangażowani zarówno pracownicy skontrolowanych urzędów (również jako wolontariusze), przedstawiciele organizacji pozarządowych (w tym organizacji

Gigantyczna skala pomocy, choć nie bez uchybień – jak rząd i samorządy pomagały Ukrainie?

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 27, czerwiec 2024 10:17

Alicja Cisowska

Odsłony: 1339

międzynarodowych), jak również w dużym stopniu mieszkańcy skontrolowanych miast.

W pierwszych tygodniach konfliktu zbrojnego zadania pomocowe były finansowane w szczególności ze środków pochodzących z budżetu państwa, środków jst, a także ze środków otrzymanych od organizacji międzynarodowych. Prezes RM w celu sfinansowania realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy, w szczególności w pierwszym okresie konfliktu zbrojnego w Ukrainie, zwiększył z rezerwy ogólnej wydatki budżetu państwa w 2022 r. o kwotę 60,5 mln zł, a następnie na mocy uchwał Rady Ministrów na działania związane z pomocą obywatelom Ukrainy przekazano kolejne 60 mln zł.

Po utworzeniu Funduszu Pomocy stał się on głównym źródłem finansowania zadań pomocowych. Wydatki poniesione na te zadania w latach 2022–2023 (do 30 kwietnia) z Funduszu wyniosły łącznie ponad 14 mld zł, w tym ponad 11 mld zł w 2022 r.

Minister MSWiA dysponował środkami Funduszu Pomocy, przekazując je za pośrednictwem wojewodów jednostkom samorządu terytorialnego, a także innym podmiotom realizującym zadania na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy (m.in. Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej). W 2022 r. z tych środków wydatkowano ponad 5,4 mld zł, a do 30 kwietnia 2023 r. – ponad 960 mln zł.

Prezes Rady Ministrów utworzył międzyresortowy zespół mający na celu m.in. monitorowanie stanu przygotowania administracji publicznej do przyjęcia uchodźców z Ukrainy. Powołał też sekretarza stanu w MSWiA na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy – ten zaś koordynował na bieżąco działania prowadzone przez organy administracji rządowej i samorządowej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, pozyskiwał niezbędne informacje i proponował rozwiązania prawne mające na celu usprawnienie działań pomocowych.

Premier jednemu z Ministrów w KPRM powierzył natomiast zadania związane z integracją społeczną, które odnosiły się również do uchodźców z Ukrainy.

W KPRM działał punkt kontaktowy, koordynujący i organizujący wymianę informacji między różnymi podmiotami. W MSWiA opracowano ankietę mającą na celu zdiagnozowanie potrzeb obywateli Ukrainy, ich sytuacji rodzinnej i materialnej, a także planów na przyszłość. W skontrolowanych urzędach wojewódzkich i urzędach miast działały infolinie dla obywateli Ukrainy, by ci mogli uzyskać informacje oraz zgłaszać potrzeby.

Premier zatwierdził plany finansowe Funduszu Pomocy na 2022 r. i 2023 r., ale projekt planu finansowego na 2023 r. został zatwierdzony dopiero 28 grudnia 2022 r., tj. blisko pięć miesięcy po terminie ustawowym.

Ponadto, Prezes Rady Ministrów nie dokonywał oceny efektów zadań finansowanych ze środków Funduszu Pomocy i nie zobowiązał dysponentów rachunków pomocniczych Funduszu do sprawozdawania o efektach tych zadań. Takie zaniechania NIK uznaje za nierzetelność.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji skutecznie nadzorował działania prowadzone przez wojewodów, w tym w zakresie przygotowania i prowadzenia punktów recepcyjnych oraz miejsc zakwaterowania i wyżywienia zbiorowego. Przekazywał też wojewodom i jst wytyczne i interpretacje przepisów ustawy o pomocy.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 27, czerwiec 2024 10:17

Alicja Cisowska

Odsłony: 1339

Jednak na zadawane przez wojewodów i jst pytania odnośnie rodzajów kosztów możliwych do sfinansowania ze środków Funduszu Pomocy Minister ten nie zawsze udzielał jednoznacznej odpowiedzi, co pozostawiało dowolność postępowania; nie wydał również wytycznych, które zawierałyby katalog kosztów kwalifikujących się do sfinansowania z Funduszu Pomocy. Zdaniem NIK brak jednoznacznej odpowiedzi stwarzał ryzyko nierównego traktowania podmiotów w poszczególnych województwach.

Nierzetelnością ze strony tego Ministra było też niezobowiązanie wojewodów i innych podmiotów do przekazywania informacji o działaniach prowadzonych w ramach zadania pn. Podjęcie innych działań niezbędnych do realizacji pomocy, pomimo że w latach 2022-2023 (do 30 kwietnia) wydatkowano na nie blisko 63 mln zł.

Niekiedy, pomimo podejmowanych działań, nie udało się zapewnić w pełni efektywnego przepływu środków pochodzących z Funduszu Pomocy będących w dyspozycji Ministra SWiA, ponieważ:

- z jednej strony środki przekazywane poprzez wojewodów nie pozwalały jst na bieżące finansowanie niektórych zadań pomocowych, co zmuszało jst do angażowania środków własnych,
- z drugiej strony – jst zwracały dysponentowi Funduszu znaczne kwoty niewykorzystanych środków lub przetrzymywały środki na rachunkach bankowych.

Minister SWiA zwrócił na rachunek główny Funduszu łącznie ponad 207 mln zł środków niewykorzystanych przez jst w 2022 r. Resort nie miał informacji, dlaczego dokonywano tych zwrotów. Urzędy wojewódzkie i jst tłumaczyły, że w wypadku niektórych zadań trudno było oszacować rzeczywiste potrzeby pomocowe. NIK stwierdziła przypadki przetrzymywania środków na rachunkach jst i zwrotów środków ze znacznym (kilkudziesięciodniowym) opóźnieniem.

Skontrolowani wojewodowie skutecznie koordynowali działania organów władzy publicznej, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i wolontariuszy w zakresie udzielania pomocy obywatelom Ukrainy w województwach; efektywnie zarządzali zorganizowanymi na terenie ich jurysdykcji bazami punktów zakwaterowania i wyżywienia zbiorowego, punktów recepcyjnych i informacyjnych dla obywateli Ukrainy; monitorowali na bieżąco przebieg i efektywność wykonywanych zadań ze względu na ich ekstraordynaryjny charakter i trudność w określeniu przyszłych potrzeb.

Wszystkie skontrolowane jst (w liczbie 18) również prowadziły skuteczne działania w celu niesienia pomocy obywatelom Ukrainy.

W Przemyślu wystąpił problem z finansowaniem punktu recepcyjnego dla obywateli Ukrainy zlokalizowanego na dworcu kolejowym. Wojewoda Podkarpacki nie przekazał miastu Przemyśl środków finansowych na pokrycie kosztów eksploatacyjnych obiektu, w którym, na podstawie polecenia, utworzony został punkt recepcyjny. Wypłatę środków Wojewoda uzależniał od przedłożenia przez Prezydenta Miasta Przemyśla umów zawartych w tym zakresie z PKP S.A. oraz od uznania tych kosztów przez Prezydenta Przemyśla. Było to niezgodne z przyjętymi przez Wojewodę Podkarpackiego zasadami finansowania zleconych zadań. Z kolei Prezydent Miasta Przemyśla nie zapewnił rzetelnego rozliczenia kosztów poniesionych przez PKP S.A. w związku z funkcjonowaniem punktu. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK Prezydent nie ustalił bowiem z PKP S.A. zasad rozliczania kosztów eksploatacyjnych ponoszonych przez Spółkę. Pozostawał on w błędnym przekonaniu, że zasady takie zawarł Wojewoda Podkarpacki, w związku z czym odmawiał uznania przedstawianych przez PKP S.A. kosztów.

16 spośród 18 skontrolowanych jst otrzymało od ministra właściwego ds. informatyzacji sprzęt teleinformatyczny w celu wsparcia procesu nadawania uchodźcom z Ukrainy numeru PESEL. W 3 urzędach miast przekazany sprzęt informatyczny nie został ujęty w ewidencji księgowej, a kolejne 3 urzędy nie poinformowały ministra właściwego ds. informatyzacji o zaprzestaniu wykorzystywania części przekazanego im sprzętu, do czego zobowiązywały wytyczne tego ministra i wojewodów.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w działaniach jst:

- nieterminowo rozpatrywano wnioski o wypłatę świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy (w 11 jst);
- nieterminowo wydawano decyzje administracyjne w sprawach zakończonych odmową wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę (w 6 jst);
- przy złożeniu wniosku o świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy od wnioskodawców żądano, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczeń niewynikających z przepisów ustawy o pomocy (w 3 jst);
- nierzetelnie weryfikowano wnioski o przyznanie świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy lub nierzetelnie dokumentowano tę weryfikację.

Punkty recepcyjne dla cudzoziemców przybywających z Ukrainy zostały uruchomione we wszystkich województwach w Polsce (w szczytowym momencie było ich łącznie 39, a 28 kwietnia 2023 r. aktywnych pozostawało 19 punktów). Od początku konfliktu zbrojnego w Ukrainie do 30 kwietnia 2023 r. w punktach tych udzielono pomocy łącznie ponad 1,4 mln osób. Od dnia rozpoczęcia konfliktu w Ukrainie do 30 kwietnia 2023 r. z pomocy polegającej na zapewnieniu zakwaterowania i wyżywienia zbiorowego skorzystało w Polsce łącznie blisko 506 tysięcy obywateli Ukrainy. Miejsca zakwaterowania i wyżywienia zbiorowego tworzyli zarówno wojewodowie jak i jst.

18 skontrolowanych jst wypłaciło świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy w kwocie ponad 681 mln zł oraz jednorazowe świadczenia pieniężne w łącznej kwocie blisko 100 mln zł.

Na podstawie wyników kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- **do Prezesa RM**
 - Zobowiązanie poszczególnych upoważnionych dysponentów Funduszu Pomocy do sprawozdawania o efektach realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy finansowanych ze środków Funduszu oraz zapewnienie monitorowania i oceny efektów tych zadań;
- **do Szefa KPRM**
 - Zapewnienie w KPRM transparentności procesu oceny ofert realizacji zadania publicznego poprzez podawanie informacji o przyczynach braku rekomendacji zadania do dofinansowania oraz o stosowanych kryteriach merytorycznych oceny ofert;
 - Wzmocnienie w KPRM mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie udzielania dotacji dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy i zatwierdzania ich rozliczenia;
- **do Ministra SWiA**

Gigantyczna skala pomocy, choć nie bez uchybień – jak rząd i samorządy pomagały Ukrainie?

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 27, czerwiec 2024 10:17

Alicja Cisowska

Odsłony: 1339

- Określenie ramowego katalogu kosztów kwalifikujących się do sfinansowania z Funduszu Pomocy w ramach zleczanych przez wojewodów zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy, w celu zapewnienia równego traktowania jst i innych podmiotów we wszystkich województwach;
- **do jst**
 - Zaprzestanie żądania składania oświadczeń w sprawach dotyczących świadczeń związanych z pomocą obywatelom Ukrainy, pod rygorem odpowiedzialności karnej, w zakresie innym niż określony w ustawie o pomocy;
 - Załatwianie spraw w przedmiocie odmowy przyznania jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę w terminie określonym w art. 35 §3 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) oraz z zachowaniem wymogu zawiadomienia strony, o którym mowa w art. 36 §1 k.p.a.;
 - Zapewnienie terminowego rozpatrywania wniosków o wypłatę świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy.

Źródło: NIK