

Pomoc humanitarna UE objęta zarządzaniem zdalnym

może ratować życie, ale w stosowanym podejściu występują uchybienia



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-19 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-08 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

09-19 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

20-78 | **Omówienie uwag Trybunału**

20-46 | Zarządzanie zdalne pozwala udzielać pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach, ale w jego koncepcji występują uchybienia

21-26 | Zarządzanie zdalne jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym dostęp do trudno dostępnych terenów, ale wytyczne Komisji są nieaktualne i miejscami niejasne

27-33 | Zarządzanie zdalne nie zostało uwzględnione w wystarczającym stopniu w strategii Komisji w zakresie zarządzania ryzykiem i kontroli

34-46 | Kwestionariusz Komisji dotyczący zarządzania zdalnego i kwartalne sprawozdania z monitorowania nie są odpowiednio zintegrowane z jej systemami informatycznymi i mają wady koncepcyjne

47-62 | Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji NGO ubiegających się o status organizacji partnerskich zmniejsza ryzyko operacyjne, ale nadal występują luki w nadzorze nad partnerami wdrażającymi

48-52 | Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji NGO ubiegających się o status organizacji partnerskich zmniejsza ryzyko operacyjne

53-62 | Komisja nie ocenia zdolności partnerów wdrażających

63-78 | Obecność Komisji w terenie daje jej większe możliwości nadzoru, ale kontrola informacji przekazywanych przez organizacje partnerskie i sprawozdań przygotowywanych przez nie dla zainteresowanych stron jest niewystarczająca

64-65 | Sieć biur terenowych pomaga Komisji w dostosowywaniu swoich prac do warunków ograniczonego dostępu

66-78 | Cały cykl działań humanitarnych objęty jest nadzorem, ale nadal występują luki w weryfikacji i sprawozdawczości

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Przykłady dobrych praktyk

Załącznik III – Porównanie kwestionariusza dotyczącego zarządzania zdalnego z kryteriami określonymi w wytycznych

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Pomoc humanitarna jest jednym z najważniejszych przejawów powszechnej solidarności międzyludzkiej i obowiązkiem moralnym¹. Celem pomocy humanitarnej jest zapewnienie wsparcia w sytuacjach kryzysowych, w oparciu o istniejące w danym przypadku potrzeby. Pomoc humanitarna służy ochronie życia, zapobieganiu ludzkiemu cierpieniu i łagodzeniu go, a także zachowaniu godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba.
- 02** W 2024 r. UE wydała na pomoc humanitarną 2,5 mld euro w 116 krajach. Głównym podmiotem UE zajmującym się tą dziedziną polityki jest Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). W praktyce pomoc humanitarna UE nie jest przekazywana bezpośrednio przez Komisję, lecz za pośrednictwem ponad 200 organizacji partnerskich.

¹ Punkt 1 [Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej](#).

- 03** Pracownicy organizacji humanitarnych często nie mają możliwości bezpośredniego dotarcia do osób potrzebujących pomocy. Na wypadek takich sytuacji – kiedy fizyczny dostęp do określonych miejsc jest szczególnie utrudniony – Komisja i jej organizacje partnerskie dostosowały swój model operacyjny, dzięki czemu mogą udzielać pomocy za pośrednictwem tzw. zarządzania zdalnego. Pomoc może więc trafiać do potrzebujących bez względu na to, gdzie się znajdują. Aby udzielić pomocy w trybie zarządzania zdalnego, organizacje humanitarne zazwyczaj muszą polegać albo na swoim personelu lokalnym, albo na prywatnych podwykonawcach, którzy mają możliwość dotarcia do potrzebujących. Mogą też udzielić pomocy za pośrednictwem lokalnych partnerów wdrażających.
- 04** W niektórych przypadkach operacjami humanitarnymi zarządza się w pełni zdalnie, co oznacza, że takim zarządzaniem objęte są wszystkie finansowane działania. Częściej jednak wykorzystywane jest tzw. częściowe zarządzanie zdalne, mające zastosowanie wtedy, gdy tylko niektórych działań nie da się przeprowadzić bezpośrednio ze względu na ograniczenia dostępu. W okresie objętym kontrolą, czyli w latach 2019–2023, Komisja zatwierdziła 164 operacje humanitarne realizowane w ramach częściowego lub pełnego zarządzania zdalnego. Wkład UE w sfinansowanie tych działań wyniósł 918 mln euro (tj. około 8% łącznych wydatków UE na pomoc humanitarną w tym okresie).
- 05** Zarządzanie zdalne stosuje się w sytuacjach, w których dostęp pracowników organizacji humanitarnych do osób potrzebujących jest ograniczony ze względów bezpieczeństwa lub w związku z decyzjami podjętymi przez władze *de iure* lub *de facto*. Ten tryb zarządzania wiąże się ze znacznym ryzykiem, ponieważ udzielanie pomocy humanitarnej w ten sposób często odbywa się w nieprzewidywalnych i niebezpiecznych warunkach. Sytuacja na miejscu zazwyczaj szybko się zmienia, a organizacje humanitarne i ich darczyńcy mają ograniczone możliwości jej monitorowania. W związku z tym Komisja przyjęła politykę, zgodnie z którą decyduje się na finansowanie działań w trybie zarządzania zdalnego jedynie w ostateczności, a kiedy tylko warunki na to pozwalają, wraca do trybu bezpośredniej realizacji operacji przez organizacje partnerskie.

- 06** Trybunał zbadał, czy podejście Komisji do zarządzania zdalnego umożliwia udzielanie pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach i czy jednocześnie pozwala ono odpowiednio ograniczyć ryzyko związane z takim trybem realizowania działań. Trybunał ocenił, czy Komisja:
- o właściwie opracowała swoje podejście do zarządzania zdalnego;
 - o do realizacji działań wybrała takie organizacje partnerskie, które są w stanie nieść pomoc humanitarną w trybie zarządzania zdalnego;
 - o odpowiednio monitorowała finansowane działania i prowadziła sprawozdawczość na ich temat.
- 07** Kontrola objęła okres pięciu lat (2019–2023) i opierała się na szczegółowej analizie dokumentacji i wywiadach z pracownikami Komisji (zatrudnionymi zarówno w siedzibie głównej, jak i w biurach regionalnych oraz terenowych). Trybunał dokonał również przeglądu procesu certyfikacji organizacji pozarządowych (NGO) będącymi organizacjami partnerskimi Komisji. Aby zrozumieć, w jaki sposób Komisja stosowała swoje podejście do zarządzania zdalnego, Trybunał wybrał trzy kraje (Somalię, Syrię i Ukrainę), które otrzymały najwięcej środków w trybie zarządzania zdalnego, i dokonał przeglądu próby, do której dobrał dziewięć działań sfinansowanych przez UE w tym trybie.
- 08** Celem kontroli Trybunału jest przyczynienie się do usprawnienia podejścia Komisji do zarządzania zdalnego. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 09** Ogólnie rzecz biorąc, z przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wynika, że choć podejście Komisji do zarządzania zdalnego jest przydatne przy niesieniu pomocy na trudno dostępnych terenach, w sposobie opracowywania i wdrażania tego podejścia występują uchybienia.

Zarządzanie zdalne pozwala udzielać pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach, ale w jego koncepcji występują uchybienia

- 10** Dzięki podejściu Komisji opartemu na zarządzaniu zdalnym UE mogła udzielić pomocy humanitarnej osobom potrzebującym, do których w inny sposób nie można było dotrzeć (zob. pkt [21](#)). Trybunał stwierdził jednak, że definicja zarządzania zdalnego zawarta w wytycznych Komisji była nieaktualna, a niektóre jej aspekty – niejasne (zob. pkt [23–26](#)).
- 11** Trybunał doszedł do wniosku, że podejście Komisji do zarządzania zdalnego nie opierało się w wystarczającym stopniu na jej ramach zarządzania ryzykiem i kontroli. Ponadto strategia kontroli Komisji nie obejmuje konkretnych mechanizmów kontroli, które pozwoliłyby ograniczyć czynniki ryzyka, jakie nieodłącznie wiążą się z zarządzaniem zdalnym. Zdaniem Trybunału może to podważać zdolność Komisji do odpowiedniego zapobiegania tym zagrożeniom, ich wykrywania i reagowania na nie (zob. pkt [27–33](#)).
- 12** Operacje realizowane w trybie zarządzania zdalnego podlegają dwóm szczególnym wymogom. Po pierwsze, przy ubieganiu się o finansowanie organizacje partnerskie muszą przedłożyć specjalny [kwestionariusz dotyczący zarządzania zdalnego](#), w którym uzasadniają, dlaczego nie są w stanie udzielić pomocy bezpośrednio, oraz przedstawiają ogólny plan monitorowania. Po drugie, organizacje partnerskie muszą w trakcie trwania danej operacji pomocowej co kwartał przedkładać [sprawozdanie z monitorowania](#), w którym przedstawiają wyniki przeprowadzonych wizyt na miejscu. W odniesieniu do tych dwóch wymogów Komisja opracowała specjalne wzory, z których muszą korzystać współpracujące z nią organizacje. Trybunał stwierdził, że wzory te nie były odpowiednio zintegrowane z systemami informatycznymi Komisji oraz że występują w nich wady koncepcyjne (zob. pkt [34–46](#)).



Zalecenie 1

Poprawa podejścia do zarządzania zdalnego i wytycznych na ten temat

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) doprecyzowała w swoich wytycznych definicje zarządzania zdalnego i okoliczności, w których stosuje się częściowe zarządzanie zdalne;
- b) w większym stopniu uwzględniła ryzyko, jakie wiąże się z podejściem opartym na zdalnym zarządzaniu, w swoim rejestrze ryzyka, i zaktualizowała swoją strategię kontroli tak, by mechanizmy kontroli obejmowały szczególne ryzyko wiążące się z zarządzaniem zdalnym;
- c) opracowała na nowo wzory dokumentów wykorzystywanych w ramach zarządzania zdalnego i zintegrowała je ze swoimi systemami informatycznymi.

Termin realizacji: 2026 r.

Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji NGO ubiegających się o status organizacji partnerskich zmniejsza ryzyko operacyjne, ale nadal występują luki w nadzorze nad partnerami wdrażającymi

- 13** Jeśli organizacjami partnerskimi Komisji są organizacje pozarządowe, muszą one mieć siedzibę w UE i przejść proces certyfikacji w formie oceny *ex ante* przeprowadzanej przez niezależnego audytora zewnętrznego. Trybunał stwierdził, że proces ten pozwolił zmniejszyć ryzyko na wypadek, gdyby organizacje pozarządowe finansowane przez UE nie były w stanie wywiązać się ze swoich zadań (zob. pkt [47–52](#)).

- 14** Organizacje partnerskie będące NGO, które przeszły proces certyfikacji, nie muszą w pełni realizować działania samodzielnie, lecz mogą w dużej mierze zlecić je tzw. partnerom wdrażającym, którzy nie podlegają certyfikacji i nie muszą mieć siedziby w UE. Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy certyfikowane organizacje partnerskie należą do większej grupy organizacji pozarządowych (tj. międzynarodowych organizacji pozarządowych utworzonych jako sieć powiązanych podmiotów), często wybierają na partnera wdrażającego podmiot główny danej grupy organizacji mający siedzibę w państwie spoza UE. Trybunał ustalił, że Komisja nie oceniała zdolności technicznych ani administracyjnych podmiotów głównych poszczególnych grup organizacji partnerskich, co znacznie zmniejsza wartość dodaną i stopień pewności, jakie wynikają z certyfikacji (zob. pkt [53–60](#)).
- 15** Certyfikowane organizacje partnerskie będące NGO często polegają również na *lokalnych* partnerach wdrażających, czyli organizacjach mających siedzibę główną i prowadzących działalność w państwie będącym beneficjentem pomocy, niepowiązanych z żadną międzynarodową organizacją pozarządową. W kontekście zarządzania zdalnego korzystanie z takich partnerów lokalnych może być niekiedy jedynym sposobem dotarcia do określonych lokalizacji i osób najbardziej potrzebujących, którym inaczej nie dałoby się udzielić pomocy. Komisja nie ocenia zdolności technicznych ani administracyjnych lokalnych partnerów wdrażających swoich organizacji partnerskich będących NGO, ponieważ zakłada, że za działania tych partnerów odpowiedzialność prawną względem niej ponoszą organizacje partnerskie. Zwiększa to ryzyko, że partnerzy wdrażający nie będą w stanie spełnić tych samych standardów co certyfikowane organizacje partnerskie będące NGO (pkt [61–62](#)).



Zalecenie 2

Ulepszenie procesu certyfikacji organizacji partnerskich będących NGO

Trybunał zaleca, aby w ramach procesu certyfikacji NGO Komisja:

- a) oceniała zdolność organizacji partnerskich do identyfikowania, wyboru, oceny i monitorowania swoich lokalnych partnerów wdrażających w celu zapewnienia odpowiedniego nadzoru.

W przypadku gdy partnerskie organizacje pozarządowe na partnerów wdrażających wybierają podmioty główne w ramach danej grupy organizacji, Trybunał zaleca również, aby Komisja:

- b) uzyskała poświadczenie od niezależnego audytora organizacji partnerskiej o wystarczającej pewności co do zdolności technicznych i administracyjnych partnera wdrażającego.

Termin realizacji: 2026 r.

Obecność Komisji w terenie daje jej większe możliwości nadzoru, ale kontrola informacji przekazywanych przez organizacje partnerskie i sprawozdań, które przygotowują one dla zainteresowanych stron, jest niewystarczająca

- 16** Komisja ma rozległą sieć biur terenowych, w których zatrudnia ekspertów w dziedzinie pomocy humanitarnej. Trybunał stwierdził, że dzięki temu Komisja zyskuje szeroki ogłód, przydatny przy podejmowaniu decyzji i monitorowaniu finansowanych działań. Ustalił też, że w trzech skontrolowanych państwach Komisji udało się dostosować obecność w terenie do panujących tam warunków. Dołożyła ona następnie znacznych starań, aby odzyskać dostęp do miejsc, w których realizowane były działania (zob. pkt [63–65](#)).

- 17** Organizacje partnerskie ubiegające się o finansowanie działania objętego zarządzaniem zdalnym są zobowiązane do wypełnienia kwestionariusza dotyczącego zarządzania zdalnego, w którym muszą wyjaśnić, dlaczego nie realizują działania bezpośrednio, oraz szczegółowo opisać stosowane mechanizmy monitorowania. W odniesieniu do wszystkich dziewięciu działań objętych próbą Trybunał stwierdził, że niektóre odpowiedzi na pytania z kwestionariusza przekazane przez organizacje partnerskie nie były wyczerpujące i nie dało się na ich podstawie w pełni ocenić, czy kryteria Komisji dotyczące zatwierdzania finansowania zostały spełnione. Komisja nie zwracała się jednak w takich wypadkach do organizacji partnerskich z prośbą o wyjaśnienie ich odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przed udzieleniem finansowania (zob. pkt [70–71](#)).
- 18** Komisja wymaga od organizacji partnerskich, by informowały ją o postępach swoich prac w sprawozdaniach okresowych i końcowych. Trybunał ustalił, że Komisja śledziła postępy w realizacji celów poszczególnych działań i odpowiednio reagowała w przypadku wystąpienia problemów. Oprócz kontroli dokumentacji eksperci terenowi Komisji prowadzą własne działania monitorujące. Ponadto Komisja wymaga, by organizacje partnerskie realizujące działania w trybie zarządzania zdalnego przedstawiały co kwartał dodatkowe sprawozdanie z monitorowania, zawierające informacje na temat przeprowadzonych przez nie wizyt monitorujących w miejscach realizacji działań oraz wyników tych wizyt. Trybunał stwierdził, że w niektórych sprawozdaniach, które objął przeglądem, nie określono celów ani rezultatów działań monitorujących, a poza tym brakowało w nich innych szczegółowych informacji, jakich wymaga Komisja. Ponadto wiele ze skontrolowanych sprawozdań zawierało nieścisłości. Trybunał odnotował również, że Komisja ani razu nie zwróciła się do żadnej z organizacji partnerskich o przekazanie dokumentacji potwierdzającej informacje zawarte w sprawozdaniach (zob. pkt [72–76](#)).



Zalecenie 3

Weryfikacja informacji przekazywanych przez organizacje partnerskie w sprawozdaniach z zarządzania zdalnego

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) oceniała, czy spełnione są kryteria zatwierdzania finansowania działań zarządzanych zdalnie, na podstawie wystarczających informacji;
- b) weryfikowała – na podstawie wybranej próby – poprawność informacji zgłaszanych przez organizacje partnerskie.

Termin realizacji: 2025 r.

- 19** Komisja nie wymaga od organizacji partnerskich, aby w sprawozdaniu końcowym z realizacji danego działania rozróżniały, które części działania były objęte zarządzaniem zdalnym, a które realizowane bezpośrednio. Komisja nie składa również zainteresowanym stronom szczegółowych sprawozdań na temat stosowanego przez nią podejścia opartego na zarządzaniu zdalnym. W rezultacie zainteresowane strony nie dysponują informacjami na temat krajów, w których stosowane jest zarządzanie zdalne, ani na temat realizowanych działań, udzielonego finansowania czy rezultatów osiągniętych za pomocą tego trybu zarządzania (zob. pkt 78).



Zalecenie 4

Sprawozdanie z zarządzania zdalnego opracowywane dla zainteresowanych stron

Komisja powinna opracowywać bardziej przejrzyste sprawozdania dla zainteresowanych stron, uwzględniając w nich informacje na temat zakresu działań, udzielonego finansowania i rezultatów osiągniętych za pomocą zarządzania zdalnego.

Termin realizacji: 2025 r.

Omówienie uwag Trybunału

Zarządzanie zdalne pozwala udzielać pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach, ale w jego koncepcji występują uchybienia

20 W 2015 r. Komisja wprowadziła ramy, na podstawie których partnerskie organizacje humanitarne mogą prowadzić działania na trudno dostępnych terenach i opublikowała wytyczne pt. „[Podejście DG ECHO do zdalnego zarządzania](#)”. W tej części sprawozdania Trybunał odpowiedział na następujące pytania:

- o czy podejście Komisji do zarządzania zdalnego jest właściwie zdefiniowane;
- o czy podejście oparte na zdalnym zarządzaniu jest odpowiednio uwzględnione w ramach zarządzania ryzykiem i kontroli stosowanych przez Komisję;
- o czy systemy informatyczne Komisji i specjalne wzory opracowane na potrzeby działań w ramach zarządzania zdalnego spełniają swoje cele.

Zarządzanie zdalne jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym dostęp do trudno dostępnych terenów, ale wytyczne Komisji są nieaktualne i miejscami niejasne

- 21 W latach 2019–2023 Komisja zatwierdziła sfinansowanie 164 operacji humanitarnych realizowanych w ramach częściowego lub pełnego zarządzania zdalnego w dziesięciu krajach. Przedstawiciele wszystkich 12 organizacji partnerskich Komisji, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, potwierdzili, że bez możliwości działania na odległość nie udałooby się dotrzeć do osób potrzebujących i udzielić im pomocy ratującej ich życie.
- 22 To organizacje partnerskie mają obowiązek zasygnalizować Komisji – przy ubieganiu się o finansowanie unijne – że proponowanymi działaniami będą zarządzały zdalnie (częściowo lub w całości). W związku z tym ważne jest, aby organizacje te rozumiały pojęcie zarządzania zdalnego w ten sam sposób co Komisja.
- 23 Trybunał stwierdził, że definicja zarządzania zdalnego zawarta w [wytycznych](#) Komisji jest niejasna i nieaktualna. Komisja definiuje w nich zarządzanie zdalne jako „podejście operacyjne stosowane w celu zapewnienia pomocy humanitarnej w sytuacjach, w których dostęp organizacji partnerskich do ludności dotkniętej klęską żywiołową jest ograniczony ze względów bezpieczeństwa lub w związku z formalnymi lub nieformalnymi decyzjami podjętymi przez władze *de iure* lub *de facto*, co wiąże się z koniecznością dostosowania zarządzania realizowanymi działaniami humanitarnymi”. Niemniej według Komisji „dane działanie nie będzie uznawane za zarządzane zdalnie, jeśli w ramach tego działania zostaną wprowadzone środki umożliwiające podmiotom, które są ostatecznie odpowiedzialne za jego realizację, zapewnienie wymaganej jakości”. Oznacza to, że działanie realizowane w trybie zarządzania zdalnego, w którym przewidziano środki zapewniające jego jakość, nie powinno już być uznawane za zarządzane zdalnie.
- 24 W [wytycznych](#) zdefiniowano działania objęte częściowym zarządzaniem zdalnym jako działania, które są wdrażane bezpośrednio na niektórych terenach, a jednocześnie zdalnie na innych ze względu na obawy dotyczące bezpieczeństwa. Trybunał wykrył jednak, że także w innych sytuacjach powszechnie stosowano częściowe zarządzanie zdalne, mimo że okoliczności nie odpowiadały definicji tego zarządzania. W szczególności wytyczne nie obejmują przypadków, w których do miejsca realizacji działania mogą udać się tylko niektóre kategorie pracowników lub pracownicy określonej narodowości, lub gdy możliwość przemieszczania się jest ograniczona w określonych okresach w trakcie wdrażania projektu lub jest ograniczona w znacznym stopniu. W [ramce 1](#) przedstawiono kilka przykładów różnych wariantów częściowego zarządzania zdalnego.

Ramka 1

Działania finansowane przez UE w północno-zachodniej Syrii, w ramach których zastosowano różne warianty częściowego zarządzania zdalnego



Źródło: © stock.adobe.com/Porcupen.

Mapa zmodyfikowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Działanie 1 – Zapewnienie pomocy pieniężnej, dostaw wody i usług sanitarnych oraz reagowanie na przemoc ze względu na płeć i zapobieganie takiej przemocy

Ze względu na ograniczenia związane z bezpieczeństwem uniemożliwiające pracownikom z zagranicy wjazd do Syrii [certyfikowana organizacja partnerska](#) Komisji (zob. pkt [48](#)) zarządzała realizowanymi działaniami z miasta Gaziantep w Turcji. Granicę Syrii mogli przekraczać jedynie pracownicy będący obywatelami Syrii lub Turcji. Do monitorowania i udzielania wsparcia technicznego zatrudniono ponad 40 syryjskich konsultantów. Ponadto organizacja partnerska korzystała ze wsparcia lokalnych organizacji pozarządowych, które na jej zlecenie świadczyły usługi na trudno dostępnych terenach.

Działanie 2 – Świadczenie opieki zdrowotnej i usług w zakresie ochrony dzieci oraz reagowanie na przemoc ze względu na płeć i zapobieganie takiej przemocy

Certyfikowana organizacja partnerska ma biura krajowe w Gaziantep (w Turcji) i Ammanie (w Jordanii), gdzie zatrudniona jest większość jej kadry kierowniczej wyższego szczebla. Ponadto zatrudnia wielu pracowników lokalnych w Syrii, w tym ponad 200 osób w północno-zachodniej części kraju. Część pracowników lokalnych to kierownicy średniego szczebla, którzy mają dostęp do wszystkich lokalizacji, gdzie udzielana jest pomoc, co pozwala im przeprowadzać kontrole na miejscu. Certyfikowana organizacja partnerska realizuje część działania za pośrednictwem lokalnych partnerów wdrażających. W szczególności większość usług opieki zdrowotnej jest świadczona przez partnerów wdrażających o ugruntowanej pozycji, którzy prowadzą placówki opieki zdrowotnej w regionie i zatrudniają tysiące pracowników. Zarówno certyfikowana organizacja partnerska, jak i główni partnerzy wdrażający w dużej mierze polegają na podmiotach zewnętrznych, jeśli chodzi o prowadzenie na bieżąco monitorowania prac w terenie.

Działanie 3 – Zapewnienie pomocy pieniężnej na przygotowanie się na zimą, wsparcie dla społeczności dotkniętych trzęsieniem ziemi, zarządzanie informacją o przemoc ze względu na płeć, zaopatrzenie w wodę i dostęp do warunków sanitarnych

Certyfikowana organizacja partnerska realizująca to działanie jest szeroko obecna w Syrii – ma w tym kraju wiele biur, w których zatrudnia ponad 800 miejscowych pracowników. Zajmują się oni bieżącym zarządzaniem i realizacją programu. Organizacja ta jest w stanie realizować zdecydowaną większość działania samodzielnie. Na partnerach wdrażających opiera się w niewielkim stopniu, zlecając im świadczenie specjalistycznych usług. Zatrudnia również 60 pracowników w Gaziantep w Turcji, którzy odpowiadają za podejmowanie decyzji strategicznych, kierownictwo techniczne i nadzór. Organizacja ta ma dodatkowo dwa biura w Ankarze (w Turcji) i Ammanie (w Jordanii). W ocenie organizacji partnerskiej przyjazdy pracowników z zagranicy do Syrii wiążą się z wysokim ryzykiem, niemniej w ciągu ostatnich kilku lat kilku członków kadry zarządzającej wyższego szczebla miało możliwość odwiedzenia północno-zachodniej części kraju. Te wizyty transgraniczne wymagały jednak szeroko zakrojonych negocjacji w celu uzyskania niezbędnych zezwoleń od władz tureckich.

- 25** Z wywiadów przeprowadzonych przez kontrolerów Trybunału z przedstawicielami organizacji partnerskich Komisji wynika, że większość z nich uznała wytyczne za wystarczające i jasne, ale niektóre organizacje nie były pewne, czy wytyczne faktycznie odnosiły się do stosowanych przez nie wariantów częściowego zarządzania zdalnego. Stwarza to ryzyko, że partnerzy stosujący częściowe zarządzanie zdalne mogą omyłkowo nie poinformować o tym fakcie Komisji.

- 26** Komisja nie zaktualizowała swoich [wytycznych dotyczących zarządzania zdalnego](#) od 2015 r. i nie wyeliminowała w nich niedociągnięć opisanych w pkt [23–25](#). Od czasu wprowadzenia zarządzania zdalnego nie stworzyła też systemu gromadzenia informacji na temat doświadczeń zdobytych w jego zakresie (np. w drodze porównania z rozwiązaniami stosowanymi przez innych darczyńców). Na podstawie przeglądu dokumentacji i wywiadów przeprowadzonych z innymi darczyńcami i agencjami rządowymi Trybunał opracował zestawienie stosowanych podejść do zdalnego zarządzania, dobrych praktyk i narzędzi. Zestawienie to zamieszczono w [załączniku II](#).

Zarządzanie zdalne nie zostało uwzględnione w wystarczającym stopniu w strategii Komisji w zakresie zarządzania ryzykiem i kontroli

- 27** W swoich [wytycznych z 2015 r.](#) Komisja uznała, że działania realizowane w trybie zarządzania zdalnego wiążą się ze znacznym ryzykiem i powinny być finansowane tylko w ostateczności. Działania zarządzane zdalnie są rzeczywiście z natury bardziej ryzykowne niż działania realizowane bezpośrednio ze względu na wykonywanie działań przez pracowników lokalnych lub partnerów wdrażających oraz brak obecności na miejscu kadry kierowniczej organizacji partnerskich, co ogranicza możliwość monitorowania.
- 28** Trybunał dokonał przeglądu dwóch podstawowych elementów ram zarządzania ryzykiem i kontroli stosowanych przez Komisję, tj. rejestru ryzyka i strategii kontroli. Stwierdził, że w żadnym z tych elementów nie uwzględniono w wystarczającym stopniu możliwości zarządzania zdalnego.
- 29** Zgodnie z podejściem Komisji do zarządzania ryzykiem każda dyrekcja generalna musi określić w tzw. rejestrze ryzyka najistotniejsze rodzaje ryzyka, na jakie jest narażona, oraz środki, jakie służą zarządzaniu zidentyfikowanym ryzykiem. W czasie niniejszej kontroli w rejestrze ryzyka Komisji nie było wpisów dotyczących zarządzania zdalnego (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

W prowadzonym przez Komisję rejestrze ryzyka nie uwzględniono zarządzania zdalnego

W prowadzonym przez Komisję rejestrze ryzyka nie ma ani jednej wzmianki o zarządzaniu zdalnym. Określono w nim dwa rodzaje ryzyka krytycznego, czyli na tyle znaczącego, że mogłoby zagrozić osiągnięciu głównych celów danej polityki:

- o wpływ ograniczeń dostępu na działania i kontrole wykonywane przez Komisję;
- o ryzyko dla bezpieczeństwa pracowników Komisji.

Komisja przyznaje, że trudności w udzielaniu pomocy humanitarnej ze względu na ograniczony dostęp wpływają zarówno na jej zdolność do zapewnienia takiej pomocy, jak i do przeprowadzenia odpowiedniej kontroli działań. Wśród zaproponowanych środków łagodzących ryzyko Komisja nie wymieniła stosowanego przez nią podejścia do zarządzania zdalnego. Nie odzwierciedla to rzeczywistego sposobu działania Komisji polegającego przede wszystkim na wykorzystaniu tego właśnie podejścia po to, by możliwe było udzielenie pomocy humanitarnej w sytuacji, gdy dostęp jest ograniczony lub występuje wysokie ryzyko dla bezpieczeństwa.

Komisja nie bierze również pod uwagę, w jaki sposób zarządzanie zdalne może wpłynąć na prawdopodobieństwo wystąpienia pozostałych zidentyfikowanych przez nią czynników ryzyka (innych niż krytyczne) oraz na ich stopień. Chodzi m. in. o ryzyko utraty reputacji przez Komisję w przypadku wystąpienia nadużyć finansowych, defraudacji pomocy lub naruszenia norm etycznych.

- 30** Po utworzeniu rejestru ryzyka Komisja opracowała strategię kontroli, w której określiła i opisała wprowadzone mechanizmy kontrolne, mające zagwarantować osiągnięcie celów operacyjnych w odniesieniu do ryzyka. Chociaż dokument ten określa ogólne ramy dla wszystkich działań kontrolnych Komisji, w niewielkim stopniu uwzględniono w nim zarządzanie zdalne.
- 31** W zamieszczonym w strategii kontroli opisie pomocy humanitarnej znalazł się krótki przegląd zarządzania zdalnego. W opisie środków wprowadzonych w celu zarządzania ryzykiem wystąpienia „ograniczeń lub odmowy dostępu” użyto sformułowania „korzystanie z procedury zarządzania zdalnego”. Nie określono jednak żadnego szczególnego mechanizmu kontrolnego, który pozwoliłby zaradzić nieodłącznemu ryzyku, jakie wiąże się z tym trybem zarządzania. Ponadto w strategii kontroli nie uwzględniono wpływu zarządzania zdalnego na zadania kontrolne, takie jak te związane z oceną i wyborem wniosków, monitorowaniem finansowanych działań, zwalczaniem nadużyć finansowych lub kontrolami w terenie.

- 32** Trybunał dokonał przeglądu strategii kontroli Komisji na lata 2021–2027 i zauważył, że gdy Komisja – w oparciu o analizę ryzyka – dokonuje wyboru działań do kontroli, działania zarządzane zdalnie nie są automatycznie oceniane jako obarczone większym ryzykiem, mimo że pociągają one za sobą szczególne wyzwania, co przedstawiono w [ramce 3](#).

Ramka 3

Na trudno dostępnych terenach w Somalii ryzyko defraudacji pomocy jest podwyższone

Jedno z działań objętych próbą Trybunału polega na wypłacaniu przez certyfikowaną organizację partnerską wielofunkcyjnej pomocy pieniężnej w formie przelewów za pomocą aplikacji mobilnych osobom potrzebującym w Somalii. Ze względów bezpieczeństwa organizacja partnerska nie może dotrzeć do niektórych części kraju, w związku z czym nadzór nad identyfikacją beneficjentów zleca lokalnym partnerom wdrażającym. Organizacja partnerska powierza zadanie sporządzenia listy beneficjentów w oparciu o ustalone kryteria „zaufanym członkom społeczności”, którymi zazwyczaj są ich przywódcy. Po otrzymaniu listy pracownicy organizacji dzwonią do wybranych beneficjentów i zadają im pytania, aby sprawdzić, czy spełniają oni kryteria kwalifikowalności, po czym wykonują przelewy na ich smartfony. W tym kontekście ryzyko defraudacji otrzymanej pomocy jest podwyższone, gdyż organizacja partnerska nie przeprowadza własnej niezależnej kontroli na miejscu.

Kontrolowanie dostępu do pomocy humanitarnej to powszechny problem w Somalii². W taki proceder angażują się tzw. strażnicy dostępu, czyli osoby, które próbują wpływać na to, kto otrzymuje pomoc, tak aby trafiała ona w pierwszej kolejności do członków ich społeczności. W tym celu fałszują informacje udostępniane organizacjom humanitarnym. Bardzo często strażnicy dostępu zatrzymują też część pomocy pieniężnej dla siebie. Komisja i społeczność humanitarna podejmują działania, aby ograniczyć ryzyko tego rodzaju działań, starając się lepiej ukierunkować pomoc na konkretnych beneficjentów.

- 33** Trybunał jest zdania, że w przyjętej przez Komisję strategii zarządzania ryzykiem, kontroli i audytu nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ryzyka, jakie wiąże się z zarządzaniem zdalnym, co może ograniczyć zdolność Komisji do odpowiedniego zapobiegania temu ryzyku, jego wykrywania i reagowania na nie. W przypadku wystąpienia nadużyć finansowych i defraudacji środków Komisja jest więc narażona na ryzyko utraty reputacji.

² Evidence for change, „[Role of Gatekeepers in Somalia](#)”, 2024.

Kwestionariusz Komisji dotyczący zarządzania zdalnego i kwartalne sprawozdania z monitorowania nie są odpowiednio zintegrowane z jej systemami informatycznymi i mają wady koncepcyjne

- 34** Komisja udostępniła certyfikowanym organizacjom partnerskim interfejs internetowy (zob. pkt 48), na którym dla każdego działania humanitarnego publikuje dokument zwany **jednolitym formularzem**. Za pomocą tego formularza, będącego dokumentem elektronicznym o zdefiniowanej strukturze, partnerzy mogą złożyć wniosek o finansowanie lub przedstawić sprawozdanie z realizacji działania w całym jego cyklu życia. Formularz składa się z 18 sekcji takich jak ocena potrzeb, logika interwencji i zestawienie informacji dotyczących finansowania.
- 35** Trybunał stwierdził, że organizacje partnerskie korzystające z częściowego zarządzania zdalnego nie mają możliwości wskazania w jednolitym formularzu, która część danej operacji jest realizowana zdalnie (pod względem konkretnych działań cząstkowych, budżetu, partnerów wdrażających, rezultatów, ryzyka lub monitorowania). Wobec tego Komisja nie może gromadzić i przekazywać dokładnych danych na temat częściowego zarządzania zdalnego. Wszystkie organizacje partnerskie realizujące dziewięć działań objętych próbą Trybunału zapewniły, że są w stanie przekazać te informacje.
- 36** Komisja opracowała dwa specjalne wzory dokumentów dotyczących działań zarządzanych zdalnie, które wszystkie organizacje partnerskie muszą jej przedłożyć:
- o **kwestionariusz dotyczący zarządzania zdalnego**, który powinien zostać przedłożony przez organizacje partnerskie przy składaniu wniosku o finansowanie ze środków UE. Ma on pomóc Komisji w ocenie powodów, dla których organizacje partnerskie wnoszą o realizację działania w trybie zarządzania zdalnego. Zawiera też przegląd planu monitorowania, który zostanie ustanowiony, aby zapewnić właściwe zarządzanie działaniem;
 - o **kwartalne sprawozdanie z monitorowania**, które organizacje partnerskie muszą przedkładać co 3 miesiące w trakcie realizacji działania. Komisja uzyskuje w ten sposób informacje o wizytach monitorujących, które organizacja partnerska była w stanie przeprowadzić w miejscu realizacji działania, oraz o ich wynikach.

Kwestionariusz dotyczący zarządzania zdalnego stanowiący załącznik do jednolitego formularza

- 37** Kwestionariusz dotyczący zarządzania zdalnego nie jest częścią jednolitego formularza, lecz odrębnym załącznikiem do tego dokumentu. Jednolity formularz zawiera jedynie pole wyboru w sekcji „Monitorowanie i ocena”, które organizacja partnerska powinna zaznaczyć, jeśli proponuje objęcie działania zarządzaniem zdalnym. W przypadku wyboru tej opcji jednolity formularz wyświetla wiadomość przypominającą organizacji partnerskiej o wypełnieniu i załadowaniu kwestionariusza dotyczącego zarządzania zdalnego.
- 38** Wytyczne Komisji dotyczące zarządzania zdalnego zawierają listę kontrolną, z jakiej powinni korzystać jej pracownicy przy ocenie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego. Na tej podstawie sprawdzają oni, czy proponowane działania spełniają kryteria ich zatwierdzenia (zob. [załącznik III](#)). Zgodnie z wytycznymi pracownicy powinni oceniać te odpowiedzi w połączeniu z informacjami zawartymi w poszczególnych sekcjach jednolitego formularza. Ze względu na to, że poszczególne informacje trzeba sprawdzać w różnych sekcjach formularza, ocena jest dość uciążliwa. Częściowo wynika to z faktu, że wszystkie odniesienia do poszczególnych sekcji formularza w wytycznych są obecnie nieprawidłowe, ponieważ przy sporządzaniu wytycznych w 2015 r. opierano się na poprzedniej wersji formularza.
- 39** Na [stronie internetowej Komisji z informacjami dla organizacji partnerskich](#) podkreślono również, że „mechanizm zarządzania zdalnego powinien być jasno wyjaśniony w jednolitym formularzu”. Komisja zachęca organizacje partnerskie do zapoznania się z kryteriami oceny zawartymi w jej wytycznych, co powinno im pomóc w „określeniu, jakie informacje należy podać w różnych sekcjach jednolitego formularza”. Komisja wymienia również sekcje formularza, na które organizacje partnerskie powinny zwrócić szczególną uwagę. Niemniej w żadnej z 18 sekcji formularza nie ma wyraźnego odniesienia do pytań dotyczących działań realizowanych w trybie zarządzania zdalnego. Powoduje to również, że organizacjom partnerskim trudno jest zorientować się, jakich informacji oczekuje Komisja.
- 40** Trybunał stwierdził, że przy opracowywaniu kwestionariusza popełniono błędy. Niektóre pytania są niezgodne z kryteriami określonymi w [podejściu Komisji do zarządzania zdalnego](#) (zob. [załącznik III](#), w którym Trybunał przeanalizował rozbieżności odnoszące się do kryteriów 6 i 7). W związku z tym odpowiedzi udzielone przez organizacje partnerskie mogą nie zawierać informacji, które pozwoliłyby Komisji na ocenę spełnienia kryteriów.

41 Trybunał jest również zdania, że kwestionariusz nie obejmuje niektórych kluczowych kwestii. W szczególności organizacje partnerskie nie są zobowiązane do wskazania:

- o która część działania będzie objęta zarządzaniem zdalnym w przypadku stosowania częściowego zarządzania zdalnego;
- o zidentyfikowanych zagrożeń (z wyjątkiem zagrożeń dla bezpieczeństwa);
- o odpowiednich środków mających na celu ograniczenie szczególnego ryzyka związanego z zarządzaniem zdalnym;
- o zdolności technicznych i administracyjnych ich partnerów wdrażających.

42 Trybunał uważa, że kwestionariusz dotyczący zarządzania zdalnego nie stanowi solidnej podstawy do oceny spełnienia kryteriów zatwierdzenia działań, ponieważ nie wymaga się podania w nim szczegółowych informacji na temat kluczowych kwestii.

Kwartalne sprawozdanie z monitorowania

43 Organizacje partnerskie są zobowiązane do składania sprawozdań z realizacji swoich działań, w tym muszą przedłożyć co najmniej jedno sprawozdanie okresowe i sprawozdanie końcowe, które są częścią jednolitego formularza. Ponadto mają obowiązek składania kwartalnego sprawozdania z monitorowania. Jest to odrębny dokument, który nie jest ujęty w jednolitym formularzu.

44 Trybunał wykrył niedociągnięcia w strukturze sprawozdania z monitorowania i instrukcjach przekazanych organizacjom partnerskim we wzorze tego sprawozdania. W szczególności we wzorze nie określono wyraźnie, które działania w zakresie monitorowania należy zgłaszać. Po dokonaniu przeglądu treści wszystkich sprawozdań z monitorowania w odniesieniu do dziewięciu działań objętych próbą kontrolną Trybunał odnotował, że:

- o niektóre organizacje partnerskie uznały, że powinny zgłaszać wszystkie działania w zakresie monitorowania, nawet jeśli miały dostęp do miejsc, w których realizowano działania (w przypadku działań objętych częściowym zarządzaniem zdalnym), podczas gdy inne zgłaszały tylko te, które odnosiły się do działań objętych zarządzaniem zdalnym;
- o niektóre organizacje partnerskie zgłaszały wyłącznie wizyty przeprowadzone osobiście, podczas gdy inne zgłaszały również zastosowane alternatywne rozwiązania w zakresie monitorowania (np. ankiety lub wywiady przeprowadzone przez telefon).

- 45** W rezultacie Trybunał stwierdził, że informacje przekazane Komisji były niespójne. Żadna z organizacji partnerskich nie otrzymała jakichkolwiek informacji zwrotnych dotyczących złożonych sprawozdań kwartalnych. Nie otrzymały ich nawet te organizacje, które błędnie zrozumiały instrukcje zawarte we wzorze sprawozdania i z tego powodu przez wiele lat nieprawidłowo zgłaszały wymagane informacje. Komisja nie zmieniła wzoru sprawozdania ani nie wydała dodatkowych wytycznych na temat jego prawidłowego stosowania. W przypadku zastosowania częściowego zarządzania zdalnego nie dało się dokonać rozróżnienia między działaniami w zakresie monitorowania dotyczącymi zarządzania zdalnego i bezpośredniego (w przypadkach, gdy organizacja partnerska rozumiała, że musi składać sprawozdania na temat obu tych rodzajów działań).
- 46** Poza informacjami na temat przeprowadzonych wizyt monitorujących sprawozdanie z monitorowania zawiera sekcję, w której organizacje partnerskie powinny zgłaszać wszelkie przypadki podejrzeń defraudacji pomocy. Trybunał odnotował, że jedna z organizacji partnerskich objętych próbą nie wypełniła tego obowiązku. Organizacje partnerskie są równocześnie zobowiązane do informowania Komisji o wszelkich przypadkach potencjalnych nadużyć finansowych i defraudacji pomocy przy użyciu specjalnych kanałów służących do zgłaszania takich przypadków, niezwłocznie po ich wystąpieniu. W związku z tym zakładka „Defraudacja pomocy” w sprawozdaniu z monitorowania ma niewielką wartość dodaną.

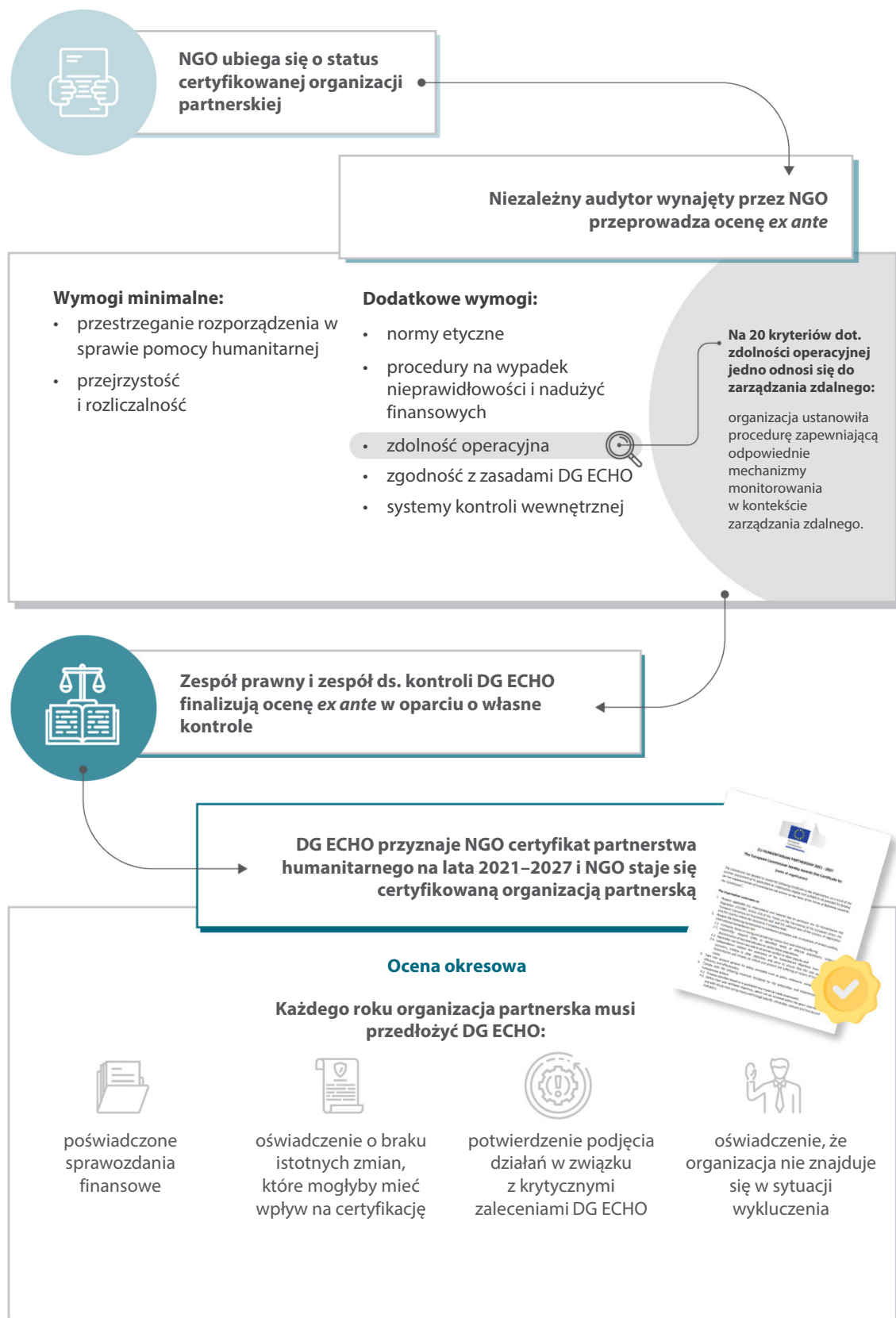
Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji NGO ubiegających się o status organizacji partnerskich zmniejsza ryzyko operacyjne, ale nadal występują luki w nadzorze nad partnerami wdrażającymi

- 47** Komisja sama nie wdraża pomocy humanitarnej bezpośrednio w terenie, lecz współpracuje z ograniczoną liczbą zaufanych organizacji partnerskich (zob. [załącznik I](#), pkt 06). Aby ubiegać się o finansowanie unijne, organizacje pozarządowe muszą najpierw otrzymać tzw. [certyfikat partnerstwa humanitarne UE](#), ważny od momentu przyznania finansowania do 2027 r. Certyfikat jest przyznawany organizacjom uznanym za kwalifikujące się do otrzymania finansowania unijnego na realizację działań w zakresie pomocy humanitarnej. Organizacje partnerskie dysponujące takim certyfikatem mogą następnie powierzyć realizację poszczególnych zadań w ramach działania jednemu lub kilku partnerom wdrażającym, którzy nie podlegają procesowi certyfikacji. Trybunał zbadał, czy proces certyfikacji organizacji partnerskiej przez Komisję opiera się na wystarczająco solidnych podstawach.

Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji NGO ubiegających się o status organizacji partnerskich zmniejsza ryzyko operacyjne

- 48** Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie pomocy humanitarnej](#) z 1996 r. do otrzymania finansowania kwalifikują się wyłącznie organizacje pozarządowe z siedzibą w UE, co oznacza, że tylko takie NGO mogą stać się certyfikowanymi organizacjami partnerskimi. Służba prawna Komisji uznaje jednak również organizacje pozarządowe z siedzibą w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii za kwalifikujące się organizacje pozarządowe.
- 49** W praktyce organizacje pozarządowe ubiegające się o finansowanie muszą najpierw zostać poddane ocenie *ex ante* przez niezależnego audytora zewnętrznego na podstawie [warunków określonych przez Komisję](#). Warunki te zostały specjalnie dostosowane przez Komisję, tak by mogła ona uzyskać wystarczającą pewność, że organizacje partnerskie są w stanie udzielać pomocy humanitarnej zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie pomocy humanitarnej](#) i zasadami humanitarnymi. Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji przedstawiono na [rys. 1](#).

Rys. 1 | Przeprowadzany przez Komisję proces certyfikacji NGO



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [strony internetowej DG ECHO](#).

- 50** Niezależny audytor musi ocenić, czy ubiegająca się o certyfikację organizacja spełnia zarówno wymogi minimalne, jak i dodatkowe wymogi dotyczące kwalifikacji. Tylko jedno z kryteriów oceny dotyczy zdolności partnera do zarządzania działaniami w trybie zarządzania zdalnego („Czy organizacja ustanowiła procedurę zapewniającą odpowiednie mechanizmy monitorowania w kontekście zarządzania zdalnego?”).
- 51** Niezależnie od wyników oceny dokonanej przez niezależnego audytora przedstawionych w stosownym sprawozdaniu ostateczna decyzja o przyznaniu certyfikatu należy do Komisji. Trybunał ustalił, że Komisja przeprowadziła kontrolę jakości pracy niezależnych audytorów. Dokonała też przeglądu zaleceń z poprzednich audytów – o ile były one dostępne – wydanych organizacjom partnerskim przez audytorów.
- 52** Trybunał stwierdził, że dzięki procesom oceny *ex ante* i certyfikacji obniżono ryzyko tego, że finansowane przez UE NGO nie będą w stanie wywiązać się ze swoich zadań. Ocena *ex ante* jest szczególnie przydatna w kontekście pomocy humanitarnej, ponieważ reagowanie na kryzysy humanitarne wymaga natychmiastowej interwencji. Przeprowadzenie tak szczegółowej oceny w momencie składania każdego wniosku o finansowanie nie byłoby wykonalne.

Komisja nie ocenia zdolności partnerów wdrażających

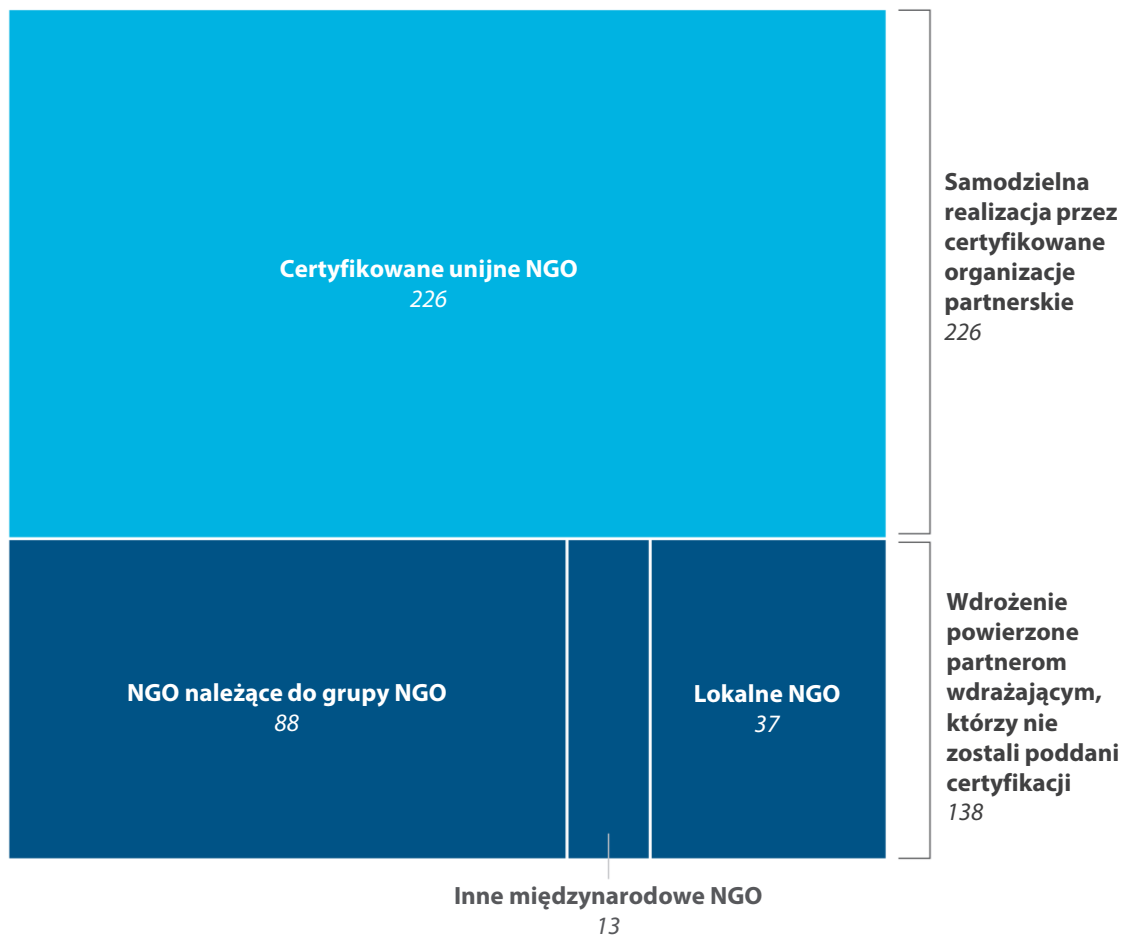
- 53** Organizacje partnerskie, które przeszły proces certyfikacji, nie muszą w pełni realizować działania samodzielnie, lecz mogą w dużej mierze zlecić je partnerom wdrażającym. Partnerzy wdrażający wybrani przez certyfikowane organizacje partnerskie nie podlegają ocenie *ex ante* ani certyfikacji i nie muszą mieć siedziby w UE. Poza trzema podstawowymi funkcjami, które zawsze powinny być pełnione przez certyfikowaną organizację pozarządową (zob. pkt 59), nie wprowadzono żadnego konkretnego ograniczenia, jeżeli chodzi o zakres (pod względem poziomu finansowania), w jakim certyfikowane organizacje partnerskie mogą polegać na partnerach wdrażających, aby osiągnąć cele działania. Organizacje partnerskie mogą zaangażować partnerów wdrażających, ale są zobowiązane umownie do zapewnienia, aby wybrani przez nie partnerzy wdrażający przestrzegali tych samych zasad, norm i procedur dotyczących wdrażania wsparcia finansowego UE. Ponadto odpowiadają one prawnie przed Komisją za działania swoich partnerów wdrażających i muszą ustanowić odpowiednie systemy nadzoru i monitorowania.

54 Certyfikowane organizacje partnerskie muszą poinformować Komisję o wybranych przez siebie partnerach wdrażających w jednolitym formularzu. Trybunał wykrył, że informacje te były niekompletne i niepoprawne. W dobranej próbie obejmującej dziewięć działań Trybunał wykrył jeden przypadek, w którym organizacja partnerska nie przekazała informacji na temat swojego partnera wdrażającego, oraz dwa inne przypadki, w których w zgłoszonych kwotach finansowania przekazanych partnerom wdrażającym wystąpił istotny poziom błędu. Problem ten wydaje się powszechny, ponieważ w poprzednich zleconych przez Komisję audytach dotyczących certyfikowanych organizacji partnerskich objętych próbą Trybunału wykryto kolejne trzy przypadki, w których organizacje te również nie ujawniły faktu powierzenia zadań partnerom wdrażającym.

55 Aby oszacować stopień, w jakim organizacje partnerskie opierały się na partnerach wdrażających, Trybunał zgromadził dane dotyczące wszystkich finansowanych przez UE działań, jakimi zarządzały certyfikowane NGO w Somalii, Syrii i Ukrainie w okresie dwóch lat (2021–2022). W tym okresie UE sfinansowała 82 działania humanitarne, którymi zarządzały organizacje pozarządowe. Łączny budżet tych działań wyniósł 364 mln euro (z wyłączeniem kosztów pośrednich). Z pomocy partnerów wdrażających skorzystano w przypadku 60 działań, na które przeznaczono ogółem około 138 mln euro ze środków unijnych (czyli 38% łącznego budżetu wszystkich działań realizowanych przez NGO). Zlecanie realizacji działań partnerom wdrażającym jest powszechną praktyką, ale – w zależności od działania – wybierani są partnerzy różnego rodzaju, jak pokazano na [rys. 2](#). Partnerzy wdrażający dzielą się na trzy kategorie:

- 1) organizacje pozarządowe, które należą do tej samej grupy (tj. międzynarodowe organizacje pozarządowe utworzone jako sieć powiązanych podmiotów) co certyfikowana organizacja partnerska, ale same nie są certyfikowane;
- 2) inne międzynarodowe organizacje pozarządowe, które nie należą do tej samej grupy;
- 3) lokalne organizacje pozarządowe z siedzibą w kraju będącym beneficjentem finansowania, które nie są powiązane z większymi sieciami.

Rys. 2 | Korzystanie z usług partnerów wdrażających przez certyfikowane organizacje pozarządowe (w latach 2021–2022) w Somalii, Syrii i Ukrainie (w mln euro)

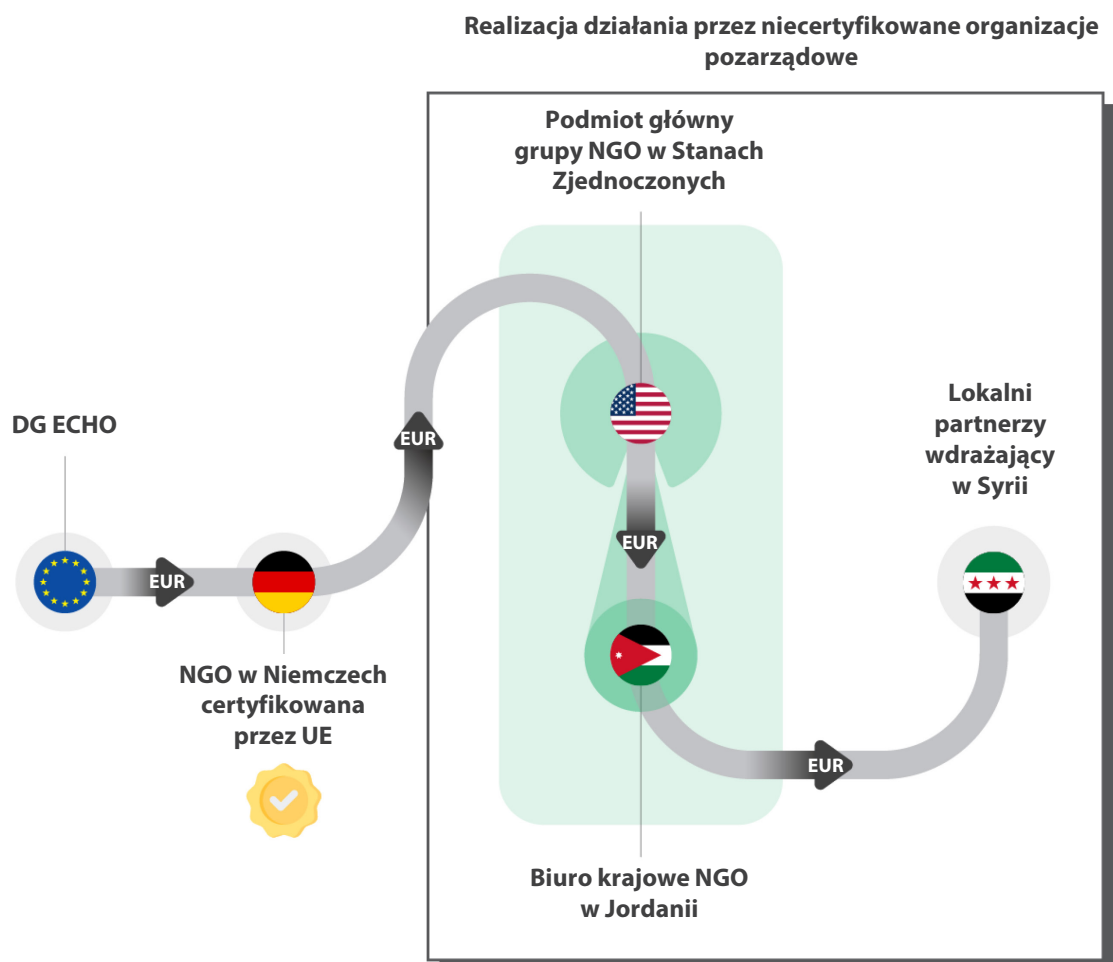


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

- 56** Za wdrażanie największej części finansowania UE zarządzanego przez partnerów wdrażających odpowiadają te NGO, które należą do tej samej grupy co certyfikowana organizacja partnerska, ale same nie są certyfikowane. Współpraca polega w tym przypadku na tym, że organizacja pozarządowa (zazwyczaj z siedzibą w kraju darczyńcy) ustanawia biura krajowe w krajach będących beneficjentami finansowania w celu realizacji działań w imieniu organizacji pozarządowych mających siedzibę w innych częściach świata. Taki sposób działania może dobrze sprawdzać się przy udzielaniu pomocy humanitarnej.

- 57** Trybunał ustalił, że jedna z certyfikowanych organizacji partnerskich z siedzibą w UE często wybierała na partnera wdrażającego podmiot główny swojej sieci z siedzibą w państwie niebędącym członkiem UE (takim jak Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo lub Szwajcaria). W przypadku tego rodzaju struktury, opartej na grupie organizacji pozarządowych, podmiot centralny nie może stać się certyfikowaną organizacją partnerską ani bezpośrednio ubiegać się o finansowanie unijne, ponieważ nie ma siedziby w UE, ale – jak wynika z analizy działań objętych próbą Trybunału – w niektórych przypadkach to podmiot centralny w praktyce odpowiadał za realizację działań. W innych przypadkach niektóre certyfikowane organizacje partnerskie wybierały na partnera wdrażającego biuro krajowe, które było pod kontrolą centrali (jednostkę zależną lub oddział z siedzibą w państwie otrzymującym pomoc), z tym samym skutkiem.
- 58** W praktyce certyfikowana NGO przekazuje fundusze bezpośrednio albo do centrali, albo do biura w kraju korzystającym z pomocy humanitarnej. W 70% tego rodzaju przypadków, w których wykorzystano inny podmiot należący do tej samej grupy, partner wdrażający zarządzał ponad 94% całkowitego finansowania, a w połowie przypadków zarządzał on ponad 99% środków. Na [rys. 3](#) przedstawiono strukturę organizacji zaangażowanych w jedno z działań objętych próbą Trybunału. Certyfikowana organizacja partnerska będąca NGO ma siedzibę w Niemczech. Aby udzielić pomocy humanitarnej w Syrii, przekazuje większość środków UE do centrali w Stanach Zjednoczonych, która z kolei wykorzystuje swoje biuro krajowe w Jordanii do zarządzania działaniem i jego realizacji, a czasami korzysta też z lokalnych partnerów wdrażających w Syrii. Ani centrala, ani biuro krajowe, ani też lokalni partnerzy wdrażający nie podlegają ocenie *ex ante*.

Rys. 3 | Przykład przepływu środków finansowych między certyfikowaną organizacją partnerską UE a jej partnerami wdrażającymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie jednego z działań objętych próbą.

59 Ponieważ ten model operacyjny jest bardzo powszechny, kryteria określone przez Komisję na potrzeby oceny *ex ante* zawierają specjalny załącznik, w którym certyfikowane organizacje partnerskie muszą opisać swoje powiązania z innymi członkami grupy. Niezależny audytor nie jest zobowiązany do oceny zdolności partnerów wdrażających, lecz powinien „gromadzić i sprawdzać, w miarę możliwości, informacje niezbędne do przedstawienia rzetelnego opisu” przyjętej struktury podmiotów zaangażowanych w dane działanie. W ramach procesu certyfikacji służba prawna Komisji dokonuje przeglądu treści załącznika, aby uzyskać pewność, że certyfikowana organizacja partnerska jest niezależna. Oznacza to, że organizacja ta powinna odgrywać w realizacji działania istotną rolę, która nie sprowadza się jedynie do przekazania dalej środków finansowych. Zgodnie z warunkami określonymi przez Komisję certyfikowana organizacja partnerska będąca NGO powinna pełnić trzy podstawowe funkcje:

- zapewnienie odpowiedniej jakości wszelkich wniosków, jakie mają zostać przedłożone Komisji;
- zapewnienie skutecznego monitorowania i nadzoru, by dopilnować odpowiedniej i terminowej realizacji działań w zakresie pomocy humanitarnej finansowanych przez UE;
- zagwarantowanie, że sprawozdania okresowe i końcowe będą wiarygodne.

60 Trybunał ustalił, że realizowanie działań z wykorzystaniem struktury opierającej się na grupie organizacji znacznie ograniczyło wartość dodaną i pewność wynikające z oceny *ex ante* i procesu certyfikacji, ponieważ w takiej strukturze to, jakie zdolności ma certyfikowana organizacja partnerska, ma niewielkie znaczenie (poza trzema podstawowymi zadaniami, o których mowa powyżej). W praktyce organem odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji operacyjnych nie jest certyfikowana organizacja partnerska, lecz jej partner wdrażający. Komisja nie ocenia zdolności technicznych ani administracyjnych podmiotów głównych (centrali) danej grupy organizacji pozarządowych, które pełnią funkcję partnerów wdrażających, ponieważ zakłada, że certyfikowane organizacje partnerskie wywiążą się wobec niej ze swoich obowiązków prawnych (zob. pkt [53](#)).

- 61** Certyfikowane organizacje partnerskie będące NGO często polegają na *lokalnych* partnerach wdrażających, czyli organizacjach mających siedzibę główną i prowadzących działalność w państwie będącym beneficjentem, niepowiązanych z żadną międzynarodową organizacją pozarządową. W kontekście zarządzania zdalnego korzystanie z partnerów lokalnych może być niekiedy jedynym sposobem udzielenia pomocy, gdyż tylko podmioty znajdujące się na miejscu mogą być w stanie dotrzeć do ludności dotkniętej klęską. Przykład takiej sytuacji przedstawiono w [ramce 4](#). Takie rozwiązanie, w ramach którego podmiotom lokalnym powierza się więcej uprawnień decyzyjnych i przekazuje się większe finansowanie, wzmacnia też ich pozycję w państwie będącym beneficjentem pomocy, co jest zgodne z [programem na rzecz działań na poziomie lokalnym](#).

Ramka 4

Przykład korzystania przez certyfikowaną organizację partnerską z pomocy lokalnych partnerów wdrażających w Somalii

Certyfikowana organizacja partnerska zapewnia opiekę zdrowotną, środki medyczne i profilaktyczne usługi żywieniowe na terenie całej Somalii. Do tego celu wykorzystuje częściowe zarządzanie zdalne, ponieważ w niektórych obszarach kraju jest zbyt niebezpiecznie. Innym czynnikiem utrudniającym dostęp jest fakt, że cudzoziemcy lub obywatele somalijscy nienależący do tego samego klanu co osoby potrzebujące mogą nie być akceptowani przez tę społeczność.

Aby sprostać tym wyzwaniom, certyfikowana organizacja partnerska współpracuje z lokalnymi partnerami wdrażającymi, którzy świadczą na miejscu usługi w zakresie zdrowia i żywienia w tymczasowych klinikach mobilnych, jakie utworzono na trudno dostępnych terenach. Organizacja partnerska przeprowadza ze swoimi partnerami wdrażającymi spotkania koordynacyjne, które odbywają się w bezpiecznych lokalizacjach, z dala od miejsca realizacji działań.

- 62** Certyfikowane organizacje partnerskie Komisji muszą opisać we wnioskach o finansowanie sposób, w jaki koordynują, nadzorują i kontrolują prace lokalnych partnerów wdrażających, a także ich wartość dodaną, rolę i główne zadania. Komisja nie ocenia jednak zdolności technicznych ani administracyjnych partnerów wdrażających tych organizacji partnerskich przed podpisaniem umów o udzielenie dotacji. Zwiększa to ryzyko, że nie będą oni w stanie osiągnąć tych samych standardów co certyfikowane organizacje partnerskie. Dobrą praktyką stosowaną przez innego darczyńcę, na którą Trybunał zwraca uwagę w [załączniku II](#), jest uwzględnienie szczegółowego przeglądu zdolności potencjalnej organizacji partnerskiej do sprawowania kontroli nad wybieranymi przez nią partnerami wdrażającymi w ramach oceny zdolności potencjalnych organizacji partnerskich tego darczyńcy.

Obecność Komisji w terenie daje jej większe możliwości nadzoru, ale kontrola informacji przekazywanych przez organizacje partnerskie i sprawozdań przygotowywanych przez nie dla zainteresowanych stron jest niewystarczająca

- 63** Komisja nie wdraża pomocy humanitarnej bezpośrednio, lecz za pośrednictwem swoich organizacji partnerskich. Aby osiągnąć cel, jakim jest zapewnienie odpowiedniej i skutecznej pomocy humanitarnej znajdującej się w potrzebie ludności, musi zadbać o to, by finansowane przez nią działania były właściwie realizowane. Trybunał ocenił, czy Komisja odpowiednio monitorowała działania, które finansuje, i składała sprawozdania z osiągniętych dzięki nim rezultatów.

Sieć biur terenowych pomaga Komisji w dostosowywaniu swoich prac do warunków ograniczonego dostępu

- 64** Komisja korzysta z rozległej sieci biur terenowych, w których zatrudnia ekspertów w dziedzinie pomocy humanitarnej. Na [rys. 4](#) przedstawiono sieć tych biur w Afryce, Europie i na Bliskim Wschodzie. Obecność w terenie daje Komisji zasadnicze korzyści – m.in. pozwala jej dobrze zrozumieć kontekst lokalny i umożliwia przeprowadzanie częstych wizyt monitorujących, jeśli warunki na miejscu na to pozwalają.

Rys. 4 | Biura terenowe DG ECHO w Afryce, Europie i na Bliskim Wschodzie (2024 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

- 65** W krajach lub regionach, w których działaniami zarządzają zdalnie organizacje partnerskie Komisji, boryka się ona również z ograniczeniami dostępu. Trybunał ustalił, że w trzech skontrolowanych państwach Komisji udało się – zgodnie z jej polityką – tak dostosować obecność w terenie, by mieć jak największy dostęp do miejsc, w których realizowano działania. W tym celu utworzyła biura na szczeblu niższym niż krajowy, w państwach pierwszej linii lub tuż za granicą kraju będącego beneficjentem. Trybunał stwierdził też, że Komisja dołożyła znacznych starań, aby odzyskać dostęp do miejsc, w których realizowano działania, m.in. rekrutując miejscowych pracowników, którzy mają do nich dostęp, lub organizując wizyty, jeśli tylko uznano to za bezpieczne. Starania Komisji w tym zakresie opisano w [ramce 5](#).

Ramka 5

Podejście operacyjne Komisji w Syrii, Somalii i na Ukrainie

Syria

Aby wesprzeć działania w zakresie pomocy humanitarnej w Syrii, Komisja utworzyła trzy biura terenowe na szczeblu niższym niż krajowy: w Gaziantep w Turcji (biuro zajmujące się północno-zachodnią częścią Syrii), w Irbilu w Iraku (biuro zajmujące się północno-wschodnią Syrią) i w Damaszku (dla pozostałej części kraju). Biura te są nadzorowane przez główne biuro krajowe dla Syrii, które znajduje się w Bejrucie. Regionalne biuro Komisji zapewniające wsparcie przy operacjach realizowanych w Syrii znajduje się z kolei w Ammanie, w Jordanii.

Przed 2021 r. dostęp do północno-zachodniej części Syrii, ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa, był prawie niemożliwy. Dlatego też biuro terenowe Komisji umiejscowiono za granicą, w Turcji. Większość organizacji partnerskich udzielających pomocy w Syrii również prowadzi działania z Gaziantep. Od 2021 r. pracownicy Komisji znów mogą częściej przekraczać granicę Syrii, ale pozwala im to tylko na krótkie, kilkugodzinne wizyty w tym kraju, bez możliwości noclegu. Plany takich wizyt muszą zostać uzgodnione z organizacją partnerską (organizacjami partnerskimi) z dwu- lub trzytygodniowym wyprzedzeniem i zatwierdzone przez zespół ds. bezpieczeństwa Komisji. Władze tureckie wydają pozwolenie na każdorazowe przekroczenie granicy na podstawie własnej oceny bezpieczeństwa.

Somalia

Dostęp do części Somalii jest poważnie utrudniony ze względu na trwające w niej konflikty zbrojne i panującą tam przemoc. W związku z tak niebezpieczną sytuacją Komisja przeniosła swoje biuro krajowe z Somalii do Nairobi w sąsiedniej Kenii. W Nairobi siedzibę ma większość organizacji międzynarodowych i darczyńców udzielających pomocy humanitarnej w Rogu Afryki.

Komisja zatrudniła pracowników z Somalii, którzy pracują w Mogadiszu, stolicy Somalii. Sytuacja w kraju zagraża im w mniejszym stopniu niż pracownikom międzynarodowym. Takie rozwiązanie umożliwiło Komisji przeprowadzanie częstszych wizyt monitorujących na miejscu i lepsze zrozumienie sytuacji w terenie. Planowanie tych wizyt może trwać dłużej niż 2 tygodnie. Podlegają one wielopoziomowemu zatwierdzeniu przez zespół ds. bezpieczeństwa Komisji.

Ukraina

Komisja finansuje pomoc humanitarną w Ukrainie od 2015 r., a jej biuro w tym kraju znajduje się w Kijowie. Komisja otworzyła również drugie, mniejsze biuro w mieście Dniepr. W obu biurach zatrudnieni są zarówno pracownicy zagraniczni, jak i krajowi. Biuro regionalne, któremu podlegają biura krajowe w Ukrainie, to biuro w Ammanie, w Jordanii. Do czasu rozpoczęcia przez Rosję pełnoskalowej inwazji w lutym 2022 r. Komisja i jej organizacje partnerskie miały dostęp do wszystkich obszarów w regionie Donbasu (w tym donieckiego i ługańskiego). Od 2022 r. Komisja nie ma już możliwości wjazdu na terytoria okupowane.

Cały cykl działań humanitarnych objęty jest nadzorem, ale nadal występują luki w weryfikacji i sprawozdawczości

Przed przyznaniem finansowania na działanie

- 66** W przypadku gdy organizacje partnerskie ubiegają się o sfinansowanie działania w odpowiedzi na kryzys lub zidentyfikowaną potrzebę, Komisja ocenia ich wnioski i podejmuje decyzję o przyznaniu środków. Cały proces oceny i wyboru działań jest udokumentowany w systemie informatycznym Komisji „HOPE”. Ocena opiera się na informacjach przekazywanych przez pracowników biur terenowych, regionalnych i centralnych służb Komisji.

- 67** W odniesieniu do próby dziewięciu działań Trybunał sprawdził, czy Komisja oceniła zgodność proponowanych działań z własnymi planami wdrażania pomocy humanitarnej i politykami sektorowymi. Trybunał przyjrzał się również temu, czy cele i działania cząstkowe w ramach proponowanych działań odpowiadały potrzebom określonym w odpowiednich wnioskach o finansowanie. Stwierdził, że wszystkie finansowane działania miały właściwe cele, które odpowiadały potrzebom określonym przez Komisję.
- 68** Eksperti zatrudnieni w biurze terenowym muszą ocenić opłacalność, efektywność i przejrzystość każdego działania (przynając im stosowną ocenę: „niska”, „średnia” lub „wysoka”). W 2022 r. Komisja opublikowała [wytyczne](#) dotyczące oceny efektywności działań polegających na wypłacaniu pomocy pieniężnej (w oparciu o wskaźnik uzyskany przez podzielenie środków pieniężnych, jakie docierają do beneficjentów końcowych, przez łączne koszty) i określiła, że dla programów gotówkowych o wartości co najmniej 10 mln euro wskaźnik ten powinien wynosić co najmniej 85 centów na każde wydane euro. W sześciu działaniach objętych próbą Trybunału (zob. [tabela w załączniku I](#)) wypłacano pomoc w postaci pieniężnej, a odpowiadające tym działaniom wskaźniki efektywności wyniosły od 56,5% do 87,7%. Wartość trzech spośród tych sześciu działań przekroczyła próg 10 mln euro, ale tylko dla jednego z nich osiągnięto wymagany wskaźnik efektywności wynoszący 85%.
- 69** W odniesieniu do jednego z działań z próby Trybunału, którym pośrednio zarządzała organizacja ONZ, Komisja nie otrzymała szczegółowych informacji o podziale budżetu. W związku z tym nie była w stanie dokonać rozróżnienia na bezpośrednie koszty programu i wsparcia z jednej strony a koszty pośrednie naliczone przez partnerów wdrażających z drugiej strony, co utrudniło ocenę wniosku. Na podobny problem Trybunał zwrócił już uwagę w sprawozdaniu specjalnym z 2023 r. dotyczącym inicjatywy „Spotlight”³.

³ [Sprawozdanie specjalne 21/2023](#) pt. „Inicjatywa »Spotlight« na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt – pomimo ambitnych założeń oddziaływanie jest dotychczas niewielkie”, pkt 70.

- 70** Jak wspomniano w pkt 37–42, organizacje partnerskie ubiegające się o finansowanie działania objętego zarządzaniem zdalnym są zobowiązane wypełnić kwestionariusz dotyczący zarządzania zdalnego, w którym muszą wyjaśnić, dlaczego nie realizują działania bezpośrednio, oraz szczegółowo opisać stosowane mechanizmy monitorowania. W odniesieniu do wszystkich dziewięciu skontrolowanych działań Trybunał stwierdził, że niektóre odpowiedzi na pytania z kwestionariusza przekazane przez organizacje partnerskie nie były wyczerpujące i nie dało się na ich podstawie przeprowadzić pełnej oceny spełnienia kryteriów Komisji przed wypłatą finansowania. Przykład dotyczący niewłaściwego wypełnienia formularza omówiono w ramce 6.

Ramka 6

Przykład sytuacji, w której odpowiedzi organizacji partnerskich na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego nie były wyczerpujące

Poniżej przedstawiono odpowiedź udzieloną przez organizację partnerską na następujące pytanie: „Proszę opisać wszystkie środki, jakie wprowadzono w celu ograniczenia ryzyka dla pracowników organizacji humanitarnych realizujących działanie i zarządzania tym ryzykiem”.

Odpowiedź: „W trakcie realizacji działania będziemy w dalszym ciągu prowadzić okresowe analizy bezpieczeństwa i w razie konieczności wprowadzać odpowiednie zmiany.

Wdrożyliśmy rygorystyczne procedury zarządzania bezpieczeństwem w odniesieniu do wyjazdów i bezpieczeństwa w biurach i miejscach zakwaterowania; procedury te są regularnie poddawane przeglądowi i aktualizowane po konsultacji z doradcami ds. bezpieczeństwa w centrali. Wyjazdy do obszarów uznanych za niebezpieczne i pobyty w tych obszarach odbywają się pod warunkiem uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa w ramach ustanowionego systemu zarządzania.

Wszystkie agencje koordynują swoje działania z INSO (międzynarodową organizacją ds. bezpieczeństwa NGO) i niezwłocznie otrzymują ostrzeżenia o ewentualnych zagrożeniach”.

W opinii Trybunału takie ogólne oświadczenie nie zawiera wystarczających informacji na temat konkretnych środków, jakie organizacja partnerska zamierza wprowadzić w odniesieniu do działania, którego dotyczy jej wniosek o finansowanie.

- 71** Trybunał nie znalazł dowodów na to, że Komisja zwracała się do organizacji partnerskich, aby uzyskać od nich wyjaśnienia dotyczące ich odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu. Odnotował również, że przy ocenie kryteriów zatwierdzenia działań pracownicy Komisji nie korzystali z listy kontrolnej zawartej w wytycznych dotyczących zarządzania zdalnego, a prowadzone przez nich oceny nie były udokumentowane.

Od rozpoczęcia działania do płatności końcowej

- 72** Po zatwierdzeniu finansowania danego działania następuje podpisanie umowy z certyfikowaną organizacją partnerską. W umowach tych Komisja zobowiązuje organizacje partnerskie, by składały jej okresowe sprawozdania z czynionych postępów, a także sprawozdanie końcowe po zakończeniu działania. Jak wyjaśniono w pkt [43–46](#), Komisja wymaga, by organizacje partnerskie realizujące działania w trybie zarządzania zdalnego przedstawiały co kwartał dodatkowe sprawozdanie z monitorowania, zawierające informacje na temat przeprowadzonych przez nie wizyt monitorujących w miejscach realizacji działań oraz wyników tych wizyt.
- 73** Odpowiedzialność za monitorowanie postępów w realizacji działania spoczywa przede wszystkim na certyfikowanych organizacjach partnerskich. W ramach zarządzania zdalnego muszą one ustanowić alternatywne rozwiązania w zakresie monitorowania, jeżeli zwykłych czynności monitorujących nie da się już przeprowadzić ze względu na ograniczenia dostępu. Trybunał stwierdził, że wszystkie organizacje partnerskie objęte próbą musiały odpowiednio dostosować swoje zwykłe systemy monitorowania. Przykład takiej sytuacji przedstawiono w [ramce 7](#).

Ramka 7

Przykłady wprowadzenia przez organizacje partnerskie alternatywnych rozwiązań w zakresie monitorowania

Monitorowanie partycypacyjne

Certyfikowana organizacja partnerska udziela wielofunkcyjnej pomocy pieniężnej Ukraińcom mieszkającym na obszarach ogarniętych wojną. Między beneficjentami pomocy a pracownikami organizacji partnerskiej nigdy nie dochodzi do bezpośrednich kontaktów, gdyż całość działania (w tym wybór beneficjentów i transfer środków pieniężnych) odbywa się online. Organizacja partnerska upewnia się, czy beneficjentom zapewniono potrzebną im pomoc, m.in. przy użyciu internetowego systemu monitorowania po przekazaniu wsparcia. W praktyce wszyscy beneficjenci otrzymują link do ankiety internetowej, w której mogą przekazać informacje zwrotne (tj. potwierdzić, że otrzymali pieniądze, opisać swoją sytuację i potrzeby oraz zgłosić wszelkie problemy związane z dostępem do środków pieniężnych). Organizacja partnerska prowadzi też infolinię i stworzyła internetowy system składania skarg.

Monitorowanie oparte na technologii

Certyfikowana organizacja partnerska zapewniająca beneficjentom w Syrii pomoc pieniężną na przygotowanie się na zimę zleca konsultantom zewnętrznym przeprowadzanie wizyt monitorujących u tych beneficjentów i weryfikację ich kwalifikowalności. Aby ograniczyć ryzyko, że konsultanci będą podawali fałszywe dane, aby zdefraudować pieniądze, organizacja partnerska opracowała aplikację do sprawdzania prowadzonych przez nich prac. Aplikacja jest instalowana na urządzeniu mobilnym konsultanta i umożliwia śledzenie miejsc, w jakich przebywał, i czasu, jaki w nich spędził. Organizacja partnerska może na tej podstawie porównać przewidywany czas, jaki konsultant powinien poświęcić na wizytę monitorującą, z rzeczywistym czasem jej trwania, a także zestawzić szacunkową odległość z rzeczywistą przebytą przez niego drogą. Przy pomocy aplikacji można też sprawdzić, czy wymagane dowody fotograficzne i nagrania wideo zostały wykonane w czasie rzeczywistym za pomocą kamery urządzenia.

Monitorowanie przez podmiot zewnętrzny

Certyfikowana organizacja partnerska świadczy usługi opieki zdrowotnej w północno-zachodniej Syrii i korzysta w tym celu ze wsparcia partnerów wdrażających. Organizacja zleciła monitorowanie wykonywanych prac zewnętrznemu podmiotowi, ponieważ jej własny personel nie miał dostępu do miejsca realizacji działań. Podmiot zewnętrzny przeprowadził ankiety wśród 50 pacjentów placówki opieki zdrowotnej prowadzonej przez partnera wdrażającego. Przeprowadził również cztery szczegółowe wywiady z osobami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy (kierownikiem obiektu, ginekologiem, położną i pediatrą) oraz skontrolował placówkę z wykorzystaniem szczegółowych list kontrolnych dostarczonych przez organizację partnerską. Sprawozdanie końcowe uzupełnił licznymi zdjęciami i nagraniami wideo, które pomogły organizacji ocenić stan obiektu. Podmiot odpowiedzialny za monitorowanie sformułował też zalecenia dla partnera wdrażającego i zweryfikował, czy wcześniejsze zalecenia zawarte w poprzednim sprawozdaniu zostały zrealizowane.

- 74** Po otrzymaniu sprawozdań okresowych sporządzonych przez organizacje partnerskie w odniesieniu do każdego działania Komisja dokonuje przeglądu ich treści i dokumentuje ten przegląd w systemie HOPE. Trybunał sprawdził, czy w odniesieniu do wszystkich sprawozdań okresowych dotyczących dziewięciu działań objętych próbą przegląd ten został zakończony. Ustalił, że Komisja śledziła postępy w realizacji celów poszczególnych działań i odpowiednio reagowała w przypadku wystąpienia problemów.
- 75** Trybunał dokonał również przeglądu treści kwartalnych sprawozdań z monitorowania i stwierdził, że w niektórych z nich nie określono celów ani rezultatów działań monitorujących oraz że brakowało innych szczegółowych informacji wymaganych przez Komisję. Wiele ze skontrolowanych sprawozdań zawierało nieścisłości. Na podstawie próby Trybunał zwrócił się do certyfikowanych organizacji partnerskich o udostępnienie dowodów potwierdzających przeprowadzenie 89 wizyt lub działań w zakresie monitorowania, które zostały ujęte w złożonych sprawozdaniach. Trybunał nie uzyskał pełnych dowodów w odniesieniu do 12 z nich (dotyczyły one trzech z dziewięciu działań objętych próbą kontrolną). Ponadto Trybunał zauważył, że Komisja ani razu nie zwróciła się do żadnej z organizacji partnerskich o przekazanie dokumentacji potwierdzającej informacje zawarte w sprawozdaniach.

- 76** Poza tym, że Komisja kontroluje dokumentację, również jej eksperci terenowi prowadzą oddzielne działania monitorujące. W odniesieniu do wszystkich działań ujętych w próbie Trybunału biura terenowe Komisji zorganizowały co najmniej jedną wizytę na miejscu, jeśli dostęp do danego obszaru był możliwy. W pozostałych przypadkach przedstawiciele organizacji partnerskich i partnerów wdrażających zaproszono do biur terenowych, gdzie wspólnie omawiano postępy w realizacji projektu (tego rodzaju spotkania nazywa się przeglądami dokumentacji). Cele i wyniki tych wizyt monitorujących lub przeglądów dokumentacji były odpowiednio udokumentowane. Komisja zidentyfikowała również i udokumentowała problemy wymagające działań następczych.
- 77** Po zakończeniu działania Komisja otrzymuje od organizacji partnerskiej sprawozdanie końcowe zawierające ocenę wykonania budżetu działania, a także jego jakości operacyjnej i osiągniętych rezultatów. Ze sprawozdań dotyczących projektów objętych próbą Trybunału wynika, że wszystkie one w dużej mierze spełniły swoje cele, choć niekiedy było to utrudnione ze względu na ograniczenia w dostępie. Jedną z takich sytuacji omówiono w [ramce 8](#).

Ramka 8

Przykład sytuacji, w której ograniczenia dostępu miały wpływ na osiągnięte rezultaty

Certyfikowana organizacja partnerska udziela w Ukrainie wielofunkcyjnej pomocy pieniężnej obywatelom tego kraju mieszkającym na obszarach ogarniętych wojną. Ze względu na brak dostępu do terytoriów okupowanych przez Rosję pomoc ta jest w całości udzielana zdalnie. Oznacza to, że identyfikacja beneficjentów, ocena ich kwalifikowalności i sama wypłata środków finansowych odbywają się za pośrednictwem platformy internetowej. Pomoc pieniężna jest przekazywana beneficjentom przelewami na ich osobiste rachunki bankowe w Ukrainie.

Z informacji zebranych przez organizację partnerską wynika, że ponad dwie trzecie beneficjentów na terytoriach okupowanych do płacenia za towary i usługi używa gotówki. Ponieważ wypłacenie pieniędzy z bankomatów lub bezpośrednio z banku nie jest możliwe, aby uzyskać gotówkę, muszą oni korzystać z usług nieformalnych pośredników finansowych. Takimi pośrednikami mogą być lokalne sklepy lub osoby prywatne, które są w stanie dostarczać beneficjentom gotówkę w rosyjskich rublach w zamian za przelew w ukraińskich hrywnach na rachunek bankowy prowadzony w Ukrainie. W praktyce takie transakcje często wiążą się z koniecznością zapłacenia pośrednikom prowizji i są realizowane po niekorzystnym kursie wymiany.

W rezultacie pomoc faktycznie otrzymana przez beneficjentów jest niższa niż kwota, jakiej potrzebują. W zależności od miejsca ich zamieszkania koszt wymiany środków pieniężnych w ten sposób może sięgnąć 20% otrzymanego wsparcia. W praktyce – mając także na uwadze wskaźnik efektywności działania wynoszący 83% (zob. pkt 68) – oznacza to, że z każdego 1 euro wydawanego na pomoc pieniężną beneficjenci otrzymywali zaledwie 0,66 euro.

- 78** Ponieważ w jednolitym formularzu, który jest wykorzystywany jako wzór sprawozdania końcowego, nie rozróżnia się części działania zarządzanych zdalnie i tych, które nie są zarządzane w ten sposób, Komisja nie jest w stanie sporządzać sprawozdań na temat rezultatów osiągniętych w ramach częściowego zarządzania zdalnego. W związku z tym [roczne sprawozdania z działalności](#) i [roczne sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące operacji pomocy humanitarnej UE](#) nie zawierają szczegółowych informacji na temat krajów, operacji, działań, finansowania i rezultatów, w przypadku których zastosowano zarządzanie zdalne.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 kwietnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

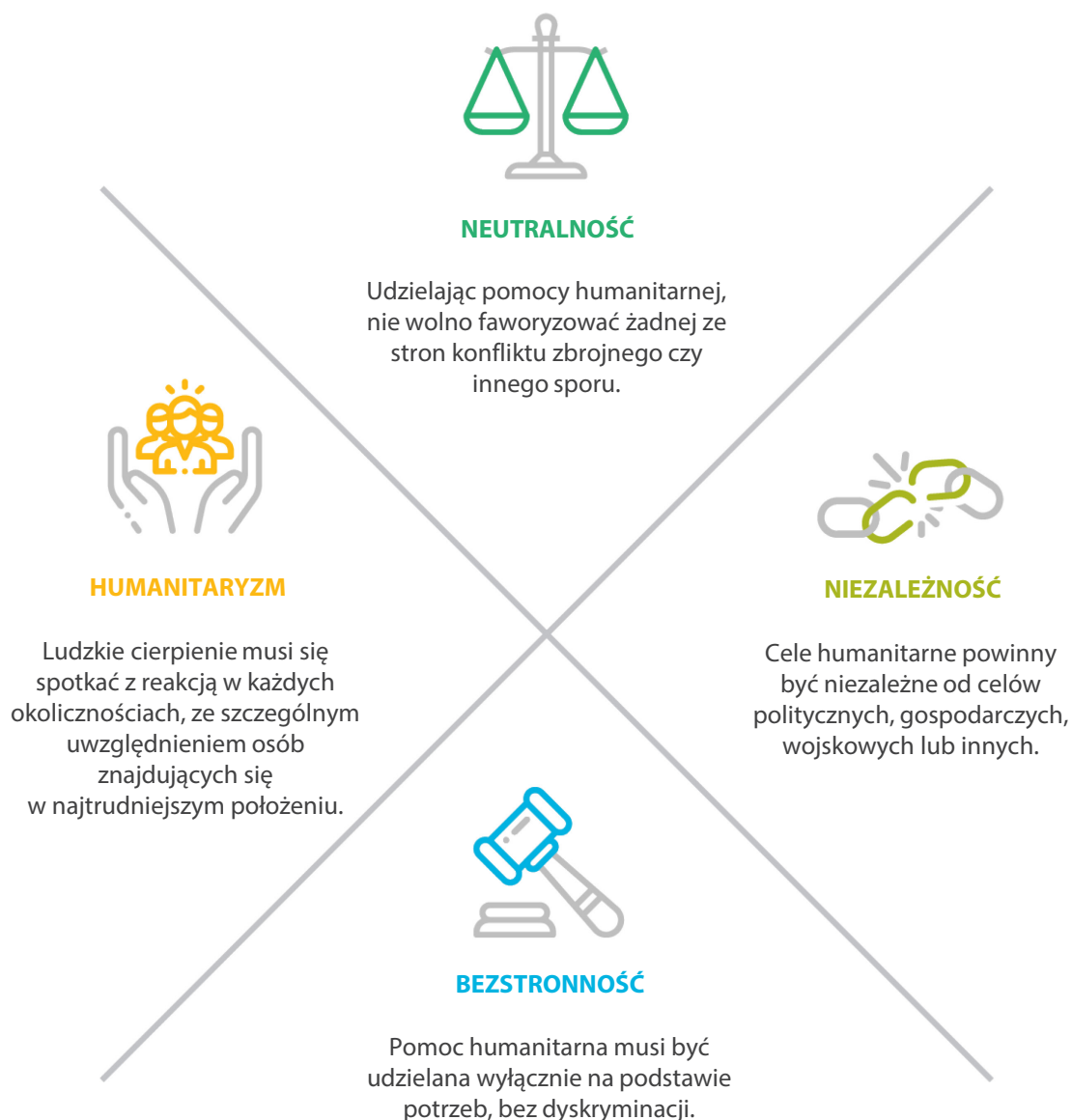
Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Pomoc humanitarna

- 01** Pomoc humanitarna polega na zapewnieniu wsparcia w sytuacjach kryzysowych, w oparciu o istniejące w danym przypadku potrzeby. Służy ochronie życia, zapobieganiu ludzkiemu cierpieniu i łagodzeniu go, a także zachowaniu godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba¹. Podstawowe zasady działań humanitarnych przedstawiono na [rys. 1](#).

¹ Punkt 8 Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej.

Rys. 1 | Zasady działań humanitarnych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej](#).

- 02** Obecnie potrzeba zapewnienia pomocy humanitarnej jest rekordowo duża. W 2024 r. [Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej \(UN OCHA\)](#) oszacowało, że pomocy humanitarnej potrzebowały 323 mln osób w porównaniu z 134 mln w 2018 r.² Potrzeby te są tylko częściowo zaspokajane w ramach globalnych działań humanitarnych. Pomoc humanitarną udało się dostarczyć dwóm trzecim ze 197 mln osób, do których była skierowana w 2024 r., a luka w jej finansowaniu szacowana jest na 27 mld dolarów (46,2% potrzebnej kwoty)³.

UE jako darczyńca pomocy humanitarnej

- 03** UE i jej państwa członkowskie są razem drugim co do wielkości darczyńcą pomocy humanitarnej na świecie po Stanach Zjednoczonych⁴. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 na unijną pomoc humanitarną przeznaczono 11,6 mld euro⁵. W 2024 r. UE wydała około 2,5 mld euro na pomoc humanitarną w 116 krajach, jak pokazano na [rys. 2](#). Oznacza to, że UE jest trzecim co do wielkości darczyńcą po Stanach Zjednoczonych i Niemczech⁶.

² UN OCHA, strona internetowa nt. działań humanitarnych – analiza potrzeb i reakcji (2018 r.).

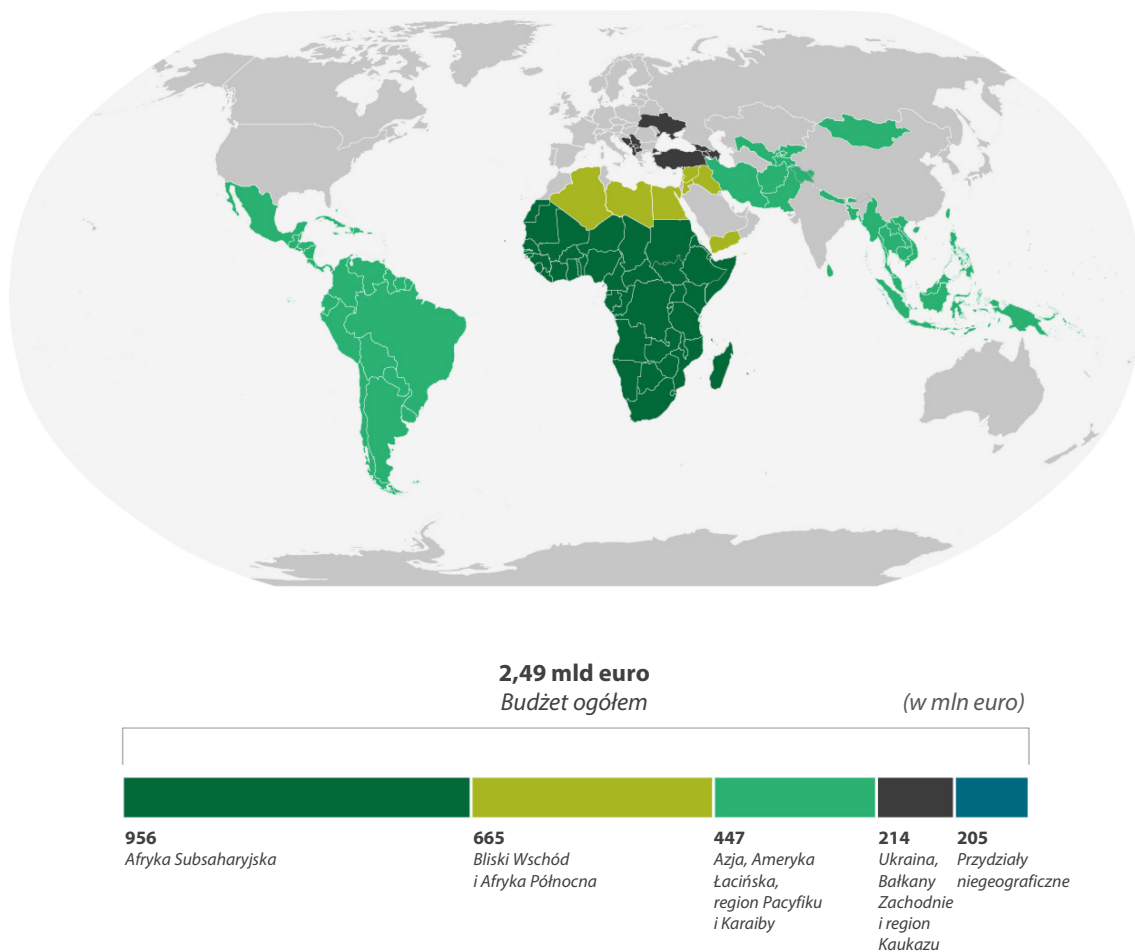
³ UN OCHA, strona internetowa nt. działań humanitarnych – analiza potrzeb i reakcji (2024 r.).

⁴ System monitorowania finansowego UN OCHA.

⁵ Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027.

⁶ Narzędzie UN OCHA służące do śledzenia wkładu w pomoc humanitarną.

Rys. 2 | Pomoc humanitarna udzielona przez UE w 2024 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

- 04** Ogólne ramy polityki UE w zakresie pomocy humanitarnej przedstawiono w [Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej](#) z 2007 r. W dokumencie tym, który stanowi uzupełnienie [rozporządzenia w sprawie pomocy humanitarnej](#) z 1996 r., nakreślono wspólną wizję UE, jej cele polityczne i zasady pomocy humanitarnej. Zgodnie z postanowieniami konsensusu państwa członkowskie i instytucje UE uzgodniły, że będą działać w sposób skoordynowany i komplementarny oraz wspierać ogólną rolę koordynacyjną Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷.

⁷ Strona internetowa DG ECHO na temat Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej.

Role i obowiązki poszczególnych podmiotów

- 05** Głównym podmiotem UE zajmującym się pomocą humanitarną jest [Dyrekcja Generalna Komisji ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej \(DG ECHO\)](#), będąca darczyńcą działającym w terenie. Oprócz siedziby w Brukseli DG ECHO ma również pięć biur regionalnych (w Ammanie, Bangkoku, Dakarze, Nairobi i Panamie) oraz 50 biur terenowych w ponad 40 krajach⁸. W całej sieci biur dyrekcji zatrudnionych jest ponad 450 pracowników i ekspertów międzynarodowych.
- 06** W praktyce pomoc humanitarna UE nie jest przekazywana bezpośrednio przez Komisję, lecz za pośrednictwem ponad 200 organizacji partnerskich⁹, z którymi Komisja współpracuje, mogąc w ten sposób udzielać pomocy humanitarnej na całym świecie. Wśród tych organizacji można wyróżnić: 172 [organizacje pozarządowe](#) (NGO), 30 [organizacji międzynarodowych](#) (w tym organizacje ONZ) oraz 14 [wyspecjalizowanych agencji państw członkowskich](#) realizujących działania w trybie zarządzania bezpośredniego lub pośredniego¹⁰.

Zarządzanie zdalne

- 07** [Międzynarodowe prawo humanitarne](#) przewiduje szybki i niezakłócony przepływ pomocy humanitarnej w czasie konfliktów zbrojnych oraz swobodę przemieszczania się pracowników organizacji humanitarnych na obszarach objętych konfliktem. Niemniej w wielu częściach świata prawa te nie są respektowane, a wręcz są w sposób rażący naruszane¹¹. Pracownicy organizacji humanitarnych często nie mają możliwości dotarcia do osób potrzebujących pomocy. Najwięcej ofiar śmiertelnych w historii odnotowano wśród tych pracowników w 2023 r. Zginęło wtedy aż 280 niosących pomoc, 224 zostało rannych, a 91 porwano¹².

⁸ Strona internetowa DG ECHO na temat jej sieci biur w terenie.

⁹ Partnerskie organizacje humanitarne DG ECHO.

¹⁰ Wyjaśnienie różnic między tymi dwoma trybami zarządzania można znaleźć się na [stronie internetowej Komisji poświęconej finansowaniu według trybu zarządzania](#).

¹¹ Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej.

¹² Sprawozdanie na temat bezpieczeństwa pracowników organizacji humanitarnych z 2024 r.

08 Bezpieczeństwo personelu nie jest jedynym wyzwaniem, z jakim muszą sobie poradzić organizacje pomocy humanitarnej, gdy próbują dotrzeć do potrzebujących. Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UN OCHA) rozróżnia dziewięć rodzajów ograniczeń w dostępie przy udzielaniu pomocy, które przedstawiono na [rys. 3](#).

Rys. 3 | Rodzaje ograniczeń dostępu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie strony internetowej [UN OCHA](#).

- 09** Aby dotrzeć do osób potrzebujących znajdujących się w miejscach, do których dostęp jest ograniczony, Komisja i jej organizacje partnerskie dostosowały swój model operacyjny, dzięki czemu mogą udzielać pomocy z wykorzystaniem tzw. [zarządzania zdalnego](#). Zarządzanie zdalne to podejście operacyjne stosowane w sytuacjach, w których prowadzący działania humanitarne nie mają dostępu do miejsca realizacji tych działań w wybranym przez siebie czasie, przy czym ten brak dostępu wynika ze względów bezpieczeństwa lub z decyzji podjętych przez władze *de iure* lub *de facto*. W takich sytuacjach organizacje humanitarne zazwyczaj polegają albo na swoim personelu lokalnym, albo na prywatnych podwykonawcach, którzy mają możliwość dotarcia do potrzebujących, lub korzystają z lokalnych partnerów wdrażających. Może również zachodzić konieczność zlecenia monitorowania operacji w terenie wykonawcom zewnętrznym.
- 10** W niektórych przypadkach operacjami humanitarnymi zarządza się w pełni zdalnie, co oznacza, że takim zarządzaniem objęte są wszystkie finansowane działania. Częściej natomiast wykorzystuje się częściowe zarządzanie zdalne, mające zastosowanie, gdy ze względu na ograniczenia dostępu nie da się przeprowadzić bezpośrednio tylko niektórych działań. Częściowe zarządzanie zdalne odzwierciedla złożoność operacji humanitarnych prowadzonych na trudno dostępnych terenach. Na przykład dostęp może być możliwy czasami, ale nie przez cały okres wdrażania albo nie dla wszystkich pracowników, lub możliwe jest dotarcie tylko do niektórych części kraju objętego pomocą.
- 11** W latach 2019–2023 Komisja zatwierdziła 164 operacje humanitarne realizowane w ramach częściowego lub pełnego zarządzania zdalnego. Podejście to zastosowano w Egipcie, Etiopii, Libii, Mjanmie/Birmie, Korei Północnej, Somalii, Sudanie, Syrii, Ukrainie i Jemenie. Wkład UE w te działania wyniósł 918 mln euro, co stanowi około 8% łącznych wydatków UE na pomoc humanitarną w tym okresie. Należy jednak odnotować, że kwota ta obejmuje również łączne wydatki UE na działania realizowane w trybie częściowego zarządzania zdalnego (150 działań ze 164), ponieważ Komisja nie zna faktycznego udziału finansowania objętego pełnym zarządzaniem zdalnym.

Ryzyko związane z zarządzaniem zdalnym

- 12** Wiele darczyńców i organizacji humanitarnych, w tym Komisja, przyznaje, że zarządzanie zdalne wiąże się ze znacznym ryzykiem¹³. Udzielanie pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach jest skomplikowane. Często panują na nich nieprzewidywalne i niebezpieczne warunki, a sytuacja jest niestabilna¹⁴. W *ramce 1* przedstawiono przegląd głównych zagrożeń związanych z zarządzaniem zdalnym.

¹³ DG ECHO, Duńska Rada ds. Uchodźców, brytyjskie Biuro Spraw Zagranicznych, Wspólnota Narodów i Rozwoju, klaster „Zdrowie”, baza danych Humanitarian Outcomes, Grupa ds. Polityki Humanitarnej, Międzynarodowy Komitet Ratunkowy, niemiecka Instytucja Kredytowa na rzecz Odbudowy (KfW), Oxfam, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, The Operations Partnership.

¹⁴ Sprawozdanie roczne dotyczące działań Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej sfinansowanych w 2023 r.

Ramka 1

Przegląd najważniejszych zagrożeń związanych z zarządzaniem zdalnym

- o **Niedokładna ocena potrzeb** – organizacje humanitarne często nie mają dostępu do miejsc, w których potrzebna jest pomoc, więc – aby ocenić te potrzeby – muszą opierać się przede wszystkim na informacjach dostarczanych przez lokalnych partnerów i mają ograniczone możliwości niezależnej weryfikacji takich źródeł danych. W konsekwencji mogą otrzymywać niewiarygodne lub stronicze informacje.
- o **Niewłaściwa koordynacja** – zarówno w przypadku darczyńców, jak i organizacji humanitarnych brak fizycznej obecności w terenie może mieć wpływ na ich zdolność do koordynowania działań, tak by wzajemnie się one uzupełniały i nie powielają.
- o **Obniżona jakość operacyjna** – trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników lokalnych lub lokalnych partnerów wdrażających, którzy są w stanie spełniać te same normy co międzynarodowe organizacje humanitarne, mogą obniżyć jakość pomocy udzielanej beneficjentom. Ryzyko to jest spotęgowane ograniczonymi możliwościami monitorowania wdrażania na miejscu.
- o **Przeniesienie ryzyka dla bezpieczeństwa na partnerów lokalnych** – ponieważ personelowi lokalnemu powierza się kluczowe zadania z zakresu wdrażania, staje się on bardziej narażony na niebezpieczeństwa.
- o **Nadużycia finansowe i defraudacja pomocy** – brak zdolności organizacji humanitarnych i darczyńców do monitorowania działań w terenie zwiększa ryzyko nadużyć finansowych i defraudacji pomocy.
- o **Ryzyko utraty reputacji** – wystąpienie któregośkolwiek z wyżej wymienionych zagrożeń może mieć negatywny wpływ na reputację organizacji partnerskich i darczyńców.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie następujących źródeł: DG ECHO, Duńska Rada ds. Uchodźców, brytyjskie Biuro Spraw Zagranicznych, Wspólnoty Narodów i Rozwoju, klaster „Zdrowie”, baza danych Humanitarian Outcomes, Grupa ds. Polityki Humanitarnej, Międzynarodowy Komitet Ratunkowy, niemiecka Instytucja Kredytowa na rzecz Odbudowy (KfW), Oxfam, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, The Operations Partnership.

- 13** Ze względu na wyżej wymienione zagrożenia Komisja przyjęła politykę, zgodnie z którą decyduje o finansowaniu działań w trybie zarządzania zdalnego jedynie w ostateczności¹⁵. Natomiast kiedy tylko warunki na to pozwalają, wraca do trybu bezpośredniej realizacji operacji przez organizacje partnerskie (rezygnując z zarządzania zdalnego). Ma to również na celu uniknięcie pewnej pułapki, jaka wiąże się z zarządzaniem zdalnym, tj. sytuacji, gdy działanie objęte takim zarządzaniem niepotrzebnie się przedłuża ze względu na niewłaściwe postrzeganie zagrożeń dla bezpieczeństwa przez personel w centrali organizacji humanitarnej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 14** Ze względu na powszechność kryzysów humanitarnych, zwłaszcza tych wywołanych konfliktami lub wojną, i częste podejmowanie tego tematu w mediach coraz większą uwagę zwraca się na problem udzielania pomocy humanitarnej w warunkach ograniczonego dostępu. Ponieważ dotarcie do osób potrzebujących pomocy humanitarnej stanowi wyzwanie, konieczne jest wzmocnienie nadzoru i zwiększenie skuteczności pomocy. Trybunał oczekuje, że ustalenia z kontroli przyczynią się do poprawy sposobu, w jaki Komisja zarządza pomocą udzielaną w trybie zdalnym.
- 15** Trybunał zbadał, czy podejście Komisji do zarządzania zdalnego umożliwia udzielanie pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach i czy jednocześnie pozwala odpowiednio ograniczyć związane z tym ryzyko. Trybunał ocenił, czy Komisja:
- o właściwie opracowała swoje podejście do zarządzania zdalnego;
 - o wybrała organizacje partnerskie, które są w stanie dostarczać pomoc humanitarną przy użyciu zarządzania zdalnego;
 - o odpowiednio monitorowała finansowane działania i prowadziła sprawozdawczość na ich temat.

¹⁵ [Podejście DG ECHO do zarządzania zdalnego.](#)

- 16** Kontrola objęła okres pięciu lat (2019–2023) i opierała się na szczegółowej analizie dokumentacji i wywiadach z pracownikami Komisji (zatrudnionymi w siedzibie głównej, a także w biurach regionalnych i terenowych). Trybunał zbadał wytyczne dotyczące zarządzania zdalnego, specjalne wzory opracowane przez Komisję na potrzeby działań w ramach zarządzania zdalnego oraz jej ramy zarządzania ryzykiem i kontroli. Dokonał również przeglądu procesu certyfikacji organizacji partnerskich Komisji będących NGO.
- 17** Aby zrozumieć, w jaki sposób podejście Komisji do zarządzania zdalnego było stosowane w praktyce, Trybunał wybrał trzy kraje (Somalię, Syrię i Ukrainę), które w okresie objętym kontrolą otrzymały najwięcej środków pomocowych w trybie zarządzania zdalnego (pełnego lub częściowego). Jak pokazano w [tabeli](#) poniżej, Trybunał dobrał na potrzeby kontroli próbę dziewięciu działań. Przy wyborze kierował się ich istotnością i starał się uwzględnić różne organizacje partnerskie i sektory.

Tabela – Próba obejmująca wybrane działania zrealizowane w latach 2019–2023

Rodzaj organizacji partnerskiej	Państwo	Finansowanie UE (w euro)	Sektory							
			Pomoc pieniężna	Koordynacja	Zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi	Ochrona zdrowia	Pomoc żywnościowa	Ochrona	Schronienie	Dostęp do wody, urządzeń sanitarnych i higieny
NGO	Somalia	9 570 000			X	X	X			X
NGO	Somalia	12 000 000	X							
NGO	Syria	5 347 000	X					X	X	X
Agencja ONZ	Syria	5 755 000				X		X		
NGO	Syria	10 500 000	X	X	X	X		X		
NGO	Syria	10 000 000	X	X	X			X	X	X
NGO	Ukraina	48 000 000	X							
NGO	Ukraina	3 491 000		X				X	X	
NGO	Ukraina	29 500 000	X							

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

- 18** Trybunał dokonał szczegółowego przeglądu dokumentacji wszystkich wybranych działań i przeprowadził wywiady z certyfikowanymi organizacjami partnerskimi i partnerami wdrażającymi odpowiedzialnymi za poszczególne działania. Oceniał prowadzone przez Komisję monitorowanie i sprawozdawczość na poziomie biur terenowych oraz praktyczne aspekty jej współpracy z certyfikowanymi organizacjami partnerskimi i partnerami wdrażającymi.
- 19** Na podstawie przeglądu dokumentacji i wywiadów przeprowadzonych z darczyńcami i agencjami rządowymi Trybunał opracował zestawienie stosowanych podejść do zarządzania zdalnego oraz dobrych praktyk i narzędzi w tym zakresie. W [załączniku II](#) przedstawiono podsumowanie dotyczące dobrych praktyk i narzędzi.

Załącznik II – Przykłady dobrych praktyk

- 01** Trybunał przeprowadził wywiady z darczyńcami i agencjami rządowymi, które udzielają pomocy humanitarnej na trudno dostępnych terenach. Na tej podstawie opracował zestawienie dobrych praktyk i narzędzi stosowanych w społeczności darczyńców, które mogą być istotne z punktu widzenia Komisji i mogą się jej przydać w kontekście jej własnego modelu działania.
- 02** Kontrolerzy spotkali się z przedstawicielami [Biura Pomocy Humanitarnej Agencji Rozwoju Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych](#), [niemieckiej Korporacji Współpracy Międzynarodowej \(GIZ\)](#), [niemieckiej Instytucji Kredytowej na rzecz Odbudowy \(KfW\)](#), [norweskiej Agencji Współpracy na rzecz Rozwoju \(NORAD\)](#), [szwedzkiej Agencji Współpracy Międzynarodowej](#), [szwajcarskiej Agencji Rozwoju i Współpracy](#) oraz [brytyjskiego Biura Spraw Zagranicznych, Wspólnoty Narodów i Rozwoju](#).
- 03** Wszyscy darczyńcy, z którymi przeprowadzono wywiady, korzystają z zarządzania zdalnego na trudno dostępnych terenach. Podzielają pogląd, że konieczność udzielania pomocy humanitarnej wymaga elastycznego podejścia, warunkiem jest jednak zapewnienie odpowiednich środków ograniczających ryzyko.
- 04** Trzech darczyńców opracowało szczegółowe wytyczne dla swoich pracowników na temat zarządzania zdalnego, w których określono, jak opracowywać, wdrażać i monitorować działania objęte takim trybem zarządzania. Pozostali darczyńcy nie opracowali konkretnych wytycznych, ale dostosowali swoje działania w obliczu ograniczeń w dostępie.

Monitorowanie

- 05** Wszyscy darczyńcy, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady, w dużym stopniu polegają na zdolności swoich organizacji partnerskich do monitorowania działań. Podkreślili oni, że warunkiem wstępnym przekazania finansowania tym organizacjom jest dysponowanie przez nie solidnym systemem monitorowania. Darczyńcy, z którymi przeprowadzono wywiady, zgodzili się również co do tego, że odpowiedzialność za zapewnienie, by realizacja działania przebiegała zgodnie z planem, i za składanie sprawozdań darczyńcy (darczyńcom) spoczywa przede wszystkim na organizacji humanitarnej otrzymującej finansowanie.

- 06** Wszyscy darczyńcy określili swoje własne wymogi, jeśli chodzi o treść tych sprawozdań i częstotliwość ich składania przez organizacje partnerskie. Jedynie Komisja opracowała specjalny wzór do celów sprawozdawczości (kwartalne sprawozdanie z monitorowania) w odniesieniu do działań realizowanych w trybie zarządzania zdalnego. Jeden z darczyńców wymaga od swoich organizacji partnerskich, aby szczegółowo przedstawiły sposób, w jaki będą zarządzały działaniami realizowanymi zdalnie i je monitorowały, a także poinformowały go o wszelkich ograniczeniach w zakresie monitorowania, z którymi mogą się mierzyć, oraz zapewniły podjęcie działań zaradczych wobec tych ograniczeń.
- 07** Wszyscy darczyńcy są zdania, że informacje przekazywane przez organizacje partnerskie powinny dodatkowo podlegać niezależnej weryfikacji (metoda ta często nazywana jest triangulacją). Trzej darczyńcy wymagają, by organizacje partnerskie obowiązkowo podlegały audytowi zewnętrznemu lub ocenie zewnętrznej bądź też angażowały do ich przeprowadzenia niezależny podmiot monitorujący.
- 08** Wszyscy darczyńcy przeprowadzają samodzielnie niezależne weryfikacje, które różnią się stopniem szczegółowości. Pięciu darczyńców korzysta z usług niezależnych podmiotów, które przeprowadzają monitorowanie finansowanych działań w ich imieniu (w niektórych przypadkach także poza trudno dostępnymi terenami). W przypadku darczyńców, którzy w ogóle (lub prawie w ogóle) nie są obecni w terenie, korzystanie z usług podmiotów zewnętrznych jest podstawowym elementem ich systemu monitorowania. W ten sposób zasadniczo zyskują oni w pracownikach podmiotów zewnętrznych „swoich ludzi na miejscu” i sami nie muszą już przeprowadzać wizyt monitorujących. Inaczej rzecz ma się w Komisji, która dysponuje rozległą siecią biur terenowych.
- 09** Pięciu darczyńców zdecydowało się na skorzystanie z usług zewnętrznych podmiotów monitorujących, aby móc: przeprowadzić ankiety wśród beneficjentów, monitorować przekazywanie pomocy w czasie rzeczywistym, sprawdzać, czy dystrybuowane towary nie są odsprzedawane na rynku lokalnym, przeprowadzić wywiady z kluczowymi informatorami lub zorganizować dyskusje w grupach dyskusyjnych. Niektóre zewnętrzne podmioty monitorujące, które dysponowały specjalistyczną wiedzą techniczną i finansową, przeprowadziły również inspekcje aktywów lub kontrole finansowe.

- 10** Niemniej korzystanie z usług zewnętrznych podmiotów monitorujących wiąże się z pewnymi trudnościami. Niektórzy darczyńcy byli zdania, że znalezienie podwykonawców mających dostęp do konkretnych terenów i odpowiednie umiejętności techniczne, pozwalające im prawidłowo wykonać powierzone zadania, może być bardzo skomplikowane i kosztowne. Zdarzało się, że nie znajdowano żadnego podmiotu monitorującego, który miałby dostęp do trudno dostępnych terenów. W niektórych krajach trzeba również wziąć pod uwagę ryzyko, że zewnętrzne podmioty monitorujące mogą nie być niezależne. Jeden z darczyńców podał przykład dotyczący sytuacji w Somalii, której ludność należy do różnych klanów. Zewnętrzne podmioty monitorujące mogą korzystać z personelu należącego do konkretnego klanu, aby uzyskać dostęp do danego obszaru (i akceptację społeczności lokalnej). Zwiększa to jednak ryzyko, że przedstawiciele danej grupy ludności będą mieli wpływ na prowadzoną sprawozdawczość. Wszyscy darczyńcy stwierdzili, że podmioty zewnętrzne można wykorzystać w uzupełnieniu do monitorowania prowadzonego samodzielnie, ale ich usługi nie powinny zastępować własnych działań w tym zakresie.
- 11** Komisja nie korzysta z usług zewnętrznych podmiotów monitorujących, ponieważ – chcąc zapewnić niezależny nadzór – polega na swoich ekspertach terenowych. W razie wystąpienia ograniczeń w dostępie do poszczególnych obszarów Komisja dostosowuje swoją obecność w terenie i stara się dotrzeć możliwie jak najbliżej miejsc, w których realizowane są działania. Mimo to w wielu przypadkach pracownicy Komisji nie mają jednak możliwości odbycia wizyt w terenie. W takich przypadkach korzystanie z usług zewnętrznych podmiotów monitorujących mogłoby pozwolić uzyskać dodatkową pewność w określonych kontekstach.

Dobra praktyka nr 1 – Wykorzystanie zewnętrznych firm monitorujących jako uzupełnienie niezależnego monitorowania w określonych kontekstach

Wielu darczyńców, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, korzysta z usług zewnętrznych firm monitorujących, które mogą w ich imieniu przeprowadzać wizyty monitorujące na miejscu. Pozwala im to na uzupełnienie ich własnych zdolności w zakresie monitorowania. Na terenach trudno dostępnych, do których darczyńcy nie mają dostępu, zlecenie monitorowania takim firmom może być jedynym sposobem przeprowadzenia niezależnych weryfikacji na miejscu.

Zarządzanie ryzykiem

- 12** Wszyscy darczyńcy, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, przyznają, że zarządzanie zdalne jest z natury bardziej ryzykowne niż bezpośrednie wdrażanie działań. Szczególną uwagę zwrócili oni na ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych i defraudacji pomocy oraz na konieczność zwalczania wykorzystywania seksualnego, niegodziwego traktowania i molestowania seksualnego. Korzystając z zarządzania zdalnego, darczyńcy zobowiązują wszystkie podmioty, którym zlecają działania, by natychmiast zgłaszały wszelkie przypadki (lub podejrzenia) takich nadużyć i odpowiednio na nie reagowały.
- 13** Wszyscy darczyńcy mają specjalne zespoły zajmujące się przypadkami podejrzeń nadużyć finansowych i defraudacji pomocy. Tego rodzaju zespół ma także Komisja. Zespoły te otrzymują zgłoszenia od organizacji partnerskich, a także skargi od beneficjentów lub sygnalistów, które są im wysyłane bezpośrednio określonym kanałem (zazwyczaj na adres e-mail). Następnie przeprowadzają one analizę tych zgłoszeń i podejmują stosowne działania.
- 14** Wszyscy darczyńcy wymagają od swoich organizacji partnerskich, by określiły czynniki ryzyka, jakie wiążą się z proponowanymi przez nie działaniami, i wprowadziły odpowiednie środki łagodzące. Tak samo Komisja zobowiązuje organizacje wdrażające działania w jej imieniu, aby we wniosku o finansowanie opisały to ryzyko i środki je ograniczające. Komisja nie przeprowadza jednak sama systematycznych ocen ryzyka dla poszczególnych krajów.

Dobra praktyka nr 2 – Przeprowadzanie ocen ryzyka dla poszczególnych krajów na potrzeby opracowania programów i wyboru działań

Trzech darczyńców przeprowadza regularne oceny ryzyka dla poszczególnych krajów we wszystkich krajach, w których udzielają pomocy. Wykorzystują oni wyniki tych ocen, aby dostosować sposób reagowania i podejście stosowane w danym kraju, a następnie zwracają się do organizacji partnerskich, aby uwzględniły zidentyfikowane zagrożenia.

Jeden z darczyńców dokonuje oceny miejsc realizacji działań i oznacza niektóre z nich jako obszary wysokiego ryzyka. Darczyńca ten wymaga od organizacji partnerskich realizujących działania na tych obszarach, by przedstawiły dodatkowe zapewnienie, że wprowadziły odpowiednie systemy kontroli w celu ograniczenia ryzyka.

Ocena zdolności organizacji partnerskich i partnerów wdrażających

- 15** Wszyscy darczyńcy, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, oceniają w różnym stopniu zdolność swoich organizacji partnerskich przed przyznaniem im finansowania na realizację działań humanitarnych. Dwaj darczyńcy, podobnie jak Komisja, określają warunki takiej oceny i zlecają wykonanie jej części zewnętrznym konsultantom lub firmom audytowym.
- 16** Wszyscy darczyńcy zgadzają się co do tego, że organizacje partnerskie są odpowiedzialne za zapewnienie właściwego nadzoru nad swoimi partnerami wdrażającymi. Zgodnie z [programem na rzecz działań na poziomie lokalnym](#) darczyńcy dążą do tego, by wzmocnić pozycję podmiotów lokalnych i w związku z tym oczekują, że zakres odpowiedzialności lokalnych partnerów wdrażających w przyszłości będzie większy.
- 17** Jeden z darczyńców wymaga, by organizacje partnerskie przedstawiły mapę obejmującą wszystkich partnerów wdrażających zaangażowanych na wszystkich szczeblach działania. Organizacje partnerskie sporządzają również podobną mapę w odniesieniu do ryzyka w łańcuchu dostaw, wskazując na niej konkretne przepływy środków finansowych, a także środki łagodzące i związane z nimi kontrole w odniesieniu do wszystkich podmiotów zaangażowanych w dane działanie. Mapa ta jest aktualizowana w czasie rzeczywistym i przydaje się przy zarządzaniu programem i jego monitorowaniu.

Dobra praktyka nr 3 – Przegląd nadzoru nad partnerami wdrażającymi w ramach oceny zdolności organizacji partnerskich

Jeden z darczyńców – w ramach oceny zdolności organizacji partnerskich, z jakimi rozważa nawiązanie współpracy – przeprowadza dokładny przegląd ich zdolności do sprawowania kontroli nad własnymi partnerami wdrażającymi. W szczególności darczyńca zwraca się do organizacji partnerskiej o udostępnienie mu całej dokumentacji dokonanych przez nią ocen zdolności swoich partnerów wdrażających pod względem ich kompetencji, zasobów i kontroli wewnętrznej. Ponadto darczyńca sprawdza, czy:

- a) organizacja partnerska wybrała swojego partnera wdrażającego lub partnerów wdrażających w przejrzysty sposób;
- b) stosowane przez organizację partnerską procedury monitorowania prac partnerów wdrażających są odpowiednie, w tym w kontekście zarządzania zdalnego;
- c) wymogi dotyczące sprawozdawczości, w tym audytów, jakie organizacja partnerska nakłada na swoich partnerów wdrażających, są odpowiednie;
- d) organizacja partnerska systematycznie podejmuje działania, by wyeliminować uchybienia zidentyfikowane w toku audytów partnerów wdrażających, i czy dokumentuje te działania;
- e) organizacja partnerska szkoli swoich partnerów wdrażających.

Załącznik III – Porównanie kwestionariusza dotyczącego zarządzania zdalnego z kryteriami określonymi w wytycznych

Pytania skierowane do organizacji partnerskich zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego	Kryteria, jakie ocenia DG ECHO zgodnie z załącznikiem I do wytycznych dotyczących zdalnego zarządzania
1. Uzasadnienie wdrażania działania w trybie zarządzania zdalnego Jakie są główne powody wdrażania działania w trybie zarządzania zdalnego? Proszę opisać, na czym polegają ograniczenia dostępu, które uniemożliwiają bezpośrednio wdrożenie działania. Proszę wskazać przeszkody dotyczące bezpieczeństwa bądź przeszkody o charakterze administracyjnym, z jakimi się wiązą.	Czy dostęp jest utrudniony ze względu na przeszkody w zakresie bezpieczeństwa lub przeszkody administracyjne? ○ Oczywiście jest, że organizacja partnerska nie jest w stanie rozwiązać istniejących problemów z dostępem i że są one na tyle poważne, że uniemożliwiają udzielenie pomocy humanitarnej w inny sposób niż z wykorzystaniem podejścia opartego na zarządzaniu zdalnym. ○ Z oceny przeprowadzonej przez DG ECHO wynika, że na tym samym obszarze geograficznym lub obszarach geograficznych żadna inna organizacja humanitarna kwalifikująca się do finansowania przez DG ECHO, posiadająca wymagane zdolności i doświadczenie, nie jest skłonna ani nie jest w stanie zaspokoić potrzeb humanitarnych określonych w ramach proponowanego działania, stosując zarządzanie bezpośrednie.
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria są zgodne.	

Pytania skierowane do organizacji partnerskich zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego	Kryteria, jakie ocenia DG ECHO zgodnie z załącznikiem I do wytycznych dotyczących zdalnego zarządzania
2. Środki służące budowaniu akceptacji Proszę opisać środki służące budowaniu akceptacji, które zostaną wprowadzone (określenie podmiotów, podjęte działania).	Czy proponowane działanie obejmuje środki służące budowaniu akceptacji? ○ We wniosku dotyczącym proponowanego działania wskazano podmioty na szczeblu lokalnym, prowincjonalnym, krajowym lub międzynarodowym, które mają lub mogą mieć wpływ na dostęp pracowników humanitarnych do proponowanego(-ych) obszaru(-ów) geograficznego(-ych) interwencji. ○ W miarę możliwości działanie obejmuje konkretne kroki mające na celu uzyskanie, odzyskanie lub utrzymanie akceptacji dla neutralnych i niezależnych działań humanitarnych.
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria są zgodne.	
3. Działania ratujące życie lub działania mające na celu zachowanie kluczowych źródeł utrzymania Czy zarządzanie zdalne jest konieczne w przypadku działań ratujących życie? Czy zarządzanie zdalne jest konieczne w przypadku działań mających na celu zachowanie kluczowych źródeł utrzymania beneficjentów?	Czy realizowane działanie jest działaniem bezpośrednio ratującym życie lub działaniem mającym na celu zachowanie kluczowych źródeł utrzymania? Działanie objęte zarządzaniem zdalnym ma na celu realizację bezpośrednich operacji ratujących życie lub operacji gwarantujących zachowanie kluczowych źródeł utrzymania.
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria są zgodne.	

Pytania skierowane do organizacji partnerskich zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego	Kryteria, jakie ocenia DG ECHO zgodnie z załącznikiem I do wytycznych dotyczących zdalnego zarządzania
4. Środki bezpieczeństwa i ograniczenia ryzyka Proszę opisać wszystkie środki, jakie wprowadzono w celu ograniczenia ryzyka dla pracowników humanitarnych realizujących działanie i zarządzania tym ryzykiem. Proszę opisać wszystkie środki, jakie wprowadzono, aby zapobiec wszelkim negatywnym skutkom dla bezpieczeństwa beneficjentów.	Czy podjęto wszelkie możliwe środki w celu zmniejszenia ryzyka utraty życia przez osoby niosące pomoc w terenie? Objęcie danego działania zarządzaniem zdalnym ze względów bezpieczeństwa można rozważać pod warunkiem, że organizacja partnerska przedstawi wyraźne dowody na to, iż wprowadzono wszelkie dostępne środki służące ograniczeniu ryzyka dla pracowników organizacji humanitarnych realizujących to działanie i zarządzaniu tym ryzykiem. Ponadto organizacja partnerska będzie musiała przedstawić wyraźne dowody na to, że programy są opracowywane i realizowane w sposób, który nie ma negatywnego wpływu na bezpieczeństwo beneficjentów/społeczności dotkniętych klęskami żywiołowymi.
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria są zgodne.	
5. Ocena potrzeb Proszę opisać konkretną metodę gromadzenia informacji lub konkretne źródła informacji wykorzystywane do oceny potrzeb oraz proszę określić działania, które będą realizowane w ramach zarządzania zdalnego. Proszę opisać narzędzia triangulacji stosowane do weryfikacji danych zgromadzonych w sposób zdalny.	Jakie źródła informacji wykorzystano do oceny potrzeb w ramach działania objętego zarządzaniem zdalnym? ○ We wniosku dotyczącym proponowanego działania określono, jakie źródła informacji wykorzystano do oszacowania potrzeb. ○ W miejscach objętych konfliktami dane gromadzone zdalnie (np. przez personel krajowy/lokalny, partnerów zewnętrznych lub przy użyciu nadzoru z powietrza) zostały potwierdzone w drodze wzajemnej weryfikacji u źródeł bezpośrednich (np. osób wewnętrznie przesiedlonych, które uciekły z obszarów dotkniętych konfliktem, sprzedawców lub przedstawicieli społeczności).
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria są zgodne.	

Pytania skierowane do organizacji partnerskich zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego	Kryteria, jakie ocenia DG ECHO zgodnie z załącznikiem I do wytycznych dotyczących zdalnego zarządzania
6. Systemy Proszę opisać, w jaki sposób zapewniony zostanie odpowiedni poziom wiedzy/kompetencji personelu wdrażającego (proces rekrutacji, profile, budowanie zdolności).	Czy wprowadzono solidne systemy umożliwiające pracownikom w terenie przekazywanie wszystkich istotnych informacji osobom, które ponoszą ostateczną odpowiedzialność za zarządzanie i jakość działania? ○ Podjęto kroki w celu zapewnienia, aby pracownicy organizacji partnerskich, którzy ponoszą ostateczną odpowiedzialność za zarządzanie działaniem i jego jakość, byli stale informowani o wszelkich istotnych kwestiach dotyczących realizacji działania w terenie. ○ W ramach działania zidentyfikowano potencjalne luki w kwalifikacjach i wyjaśniono, w jaki sposób można uzupełnić wymagane umiejętności techniczne, analityczne i kierownicze. Jeśli zidentyfikowano luki w umiejętnościach, wniosek przewiduje odpowiednie szkolenia lub inne działania służące wyeliminowaniu tych luk.
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria nie są zgodne. Pytanie nr 6 koncentruje się na wiedzy i kompetencjach i nie odpowiada kryteriom DG ECHO, które dotyczą również przepływu informacji między pracownikami realizującymi działania a kadrą kierowniczą.	

Pytania skierowane do organizacji partnerskich zawarte w kwestionariuszu dotyczącym zarządzania zdalnego	Kryteria, jakie ocenia DG ECHO zgodnie z załącznikiem I do wytycznych dotyczących zdalnego zarządzania
7. Mechanizmy monitorowania – przepływ informacji Proszę szczegółowo opisać plan działań w zakresie monitorowania ze wskazaniem metod gromadzenia danych i kanałów, jakie będą stosowane, by zapewnić regularny przepływ informacji między pracownikami organizacji partnerskiej a pracownikami terenowymi/wdrażającymi działanie. Proszę potwierdzić, że funkcje zewnętrznych podmiotów monitorujących nie będą pełniły prywatne przedsiębiorstwa ani prywatni konsultanci powiązani z organizacjami wojskowymi lub z którąkolwiek ze stron konfliktu.	Czy mechanizmy monitorowania są dostosowane do zarządzania zdalnego? ○ We wniosku dotyczącym działania uwzględniono mechanizmy ułatwiające bezpośredni kontakt między osobami kierującymi działaniem i odpowiedzialnymi za zapewnienie jego jakości a beneficjentami lub innymi lokalnymi zainteresowanymi stronami. ○ Nie przewidziano możliwości zlecenia monitorowania przedsiębiorstwom prywatnym lub indywidualnym konsultantom, którzy oferują lub oferowali swoje usługi organizacjom wojskowym lub którejkolwiek stronie konfliktu.
Ocena Trybunału: kwestionariusz i kryteria nie są zgodne. W pytaniu nr 7 poproszono organizacje partnerskie o opisanie planu monitorowania, podczas gdy oba oceniane kryteria są dużo bardziej konkretne i szczegółowe.	

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-15>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-15>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Bettina Jakobsen, a w działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Katja Mattfolk, szefowa gabinetu; Paolo Rexha, attaché; Margit Spindelegger, kierowniczka; Emmanuel-Douglas Hellinakis, koordynator zadania; a także kontrolerzy: Frederic Soblet i Luis Vicente. Michael Pyper zapewnił wsparcie językowe, a wsparcie graficzne – Dunja Weibel.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Margit Spindelegger



Frederic Soblet



Luis Vicente



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Michael Pyper



Dunja Weibel

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 1, 3 – ikony: rysunki zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Załącznik I, rys. 1, 3 – ikony: rysunki zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Ramka 1 – © [stock.adobe.com](#)/Porcupen. Mapa zmodyfikowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5190-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3267700	QJ-01-25-030-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5191-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7314272	QJ-01-25-030-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 15/2025](#) pt. „Pomoc humanitarna UE objęta zarządzaniem zdalnym – może ratować życie, ale w stosowanym podejściu występują uchybienia”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Komisja i jej organizacje partnerskie dostosowały swój sposób działania, aby móc nieść pomoc humanitarną w miejscach, do których dostęp jest wyjątkowo utrudniony. Wykorzystują w tym celu tzw. zarządzanie zdalne. Trybunał zbadał, czy podejście Komisji do zarządzania zdalnego umożliwia udzielanie pomocy na trudno dostępnych terenach i czy jednocześnie pozwala odpowiednio ograniczyć związane z tym ryzyko. Ogólnie rzecz biorąc, z przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wynika, że choć podejście Komisji jest przydatne, w jego koncepcji i sposobie wdrażania występują uchybienia. Trybunał zalecił Komisji, aby poprawiła podejście do zarządzania zdalnego i wytyczne na ten temat oraz ulepszyła proces certyfikacji NGO ubiegających się o status organizacji partnerskich. Ponadto Komisja powinna weryfikować informacje przekazywane przez organizacje partnerskie i sporządzać sprawozdania z zarządzania zdalnego dla zainteresowanych stron.

*Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.*



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors