



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.05.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (zwane dalej: Ministerstwem lub MSZ)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pan Jacek Czaputowicz, Minister Spraw Zagranicznych od 9 stycznia 2018 r. ¹ Poprzednio Ministrem Spraw Zagranicznych był Pan Witold Waszczykowski od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. ² (zwany dalej: Ministrem lub Ministrem SZ) (dowód: akta kontroli str. 941-942)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/3/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 2. Dominik Wrzesień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/1/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 3. Wojciech Tomczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/2/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej nr 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i części budżetowej nr 45 – Sprawy zagraniczne w związku z wykonywaniem budżetu państwa w tych częściach budżetowych.

Ocenie w części 23 podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp).

Ocenie w części 45 podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych;
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w Ministerstwie jako dysponentie III stopnia;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych w Ministerstwie jako dysponentie III stopnia;
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ufp.

Ponadto w ramach obu części przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w 2017 r. z wynikami z 2016 r.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty;
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków w części 23 i 45;
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 23 i 45 w trakcie roku budżetowego, w tym zmian wynikających z podziału rezerw celowych;
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad w części 23 i 45;
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 23 i 45 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia;
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych w części 23 i 45;
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków Ministerstwa jako dysponenta III stopnia w części 23 i 45;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w części 23 i 45;
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji w części 45;
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym w części 23 i 45;
- analiza stanu zobowiązań w części 23 i 45;
- przegląd analityczny ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Ministerstwa jako dysponenta III stopnia w części 45;
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych w części 23 i 45;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań w części 23 i 45;
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych przez Ministerstwo jako dysponenta III stopnia w części 45;
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 23 i 45.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanych części

Wprowadzenie do
części 23

Dysponentem części budżetowej 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest Minister Spraw Zagranicznych, będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. W ramach części 23 finansowano zadania z zakresu kształtowania i koordynacji polityki RP w UE, współpracy międzynarodowej w odniesieniu do spraw członkostwa RP w UE i obsługi prawnej zadań wynikających z tego członkostwa. Według stanu na koniec 2017 r. w części 23 funkcjonowała jedna jednostka budżetowa podległa Ministrowi SZ, tj. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (jako jednostka obsługująca dysponenta części 23 budżetu państwa oraz jako centrala MSZ realizująca bezpośrednio dochody i wydatki na poziomie dysponenta III stopnia). W 2017 r. dochody w części 23 zostały zrealizowane przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) w wysokości 171,0 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w łącznej wysokości 21 223,5 tys. zł, z czego 20 091,6 tys. zł (94,7% wydatków w części) stanowiły wydatki Ministerstwa jako dysponenta

III stopnia. W części 23 budżetu państwa nie planowano i nie realizowano wydatków na dotacje, ani na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich. Udział dochodów i wydatków tej części w budżecie państwa ogółem na 2017 r.⁵ był mniejszy niż 0,01%.

(dowód: akta kontroli str. 8-204, 210-212, 932-935)

Wprowadzenie do
części 45

Dysponentem części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne jest Minister SZ, będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. W ramach części 45 finansowano zadania z zakresu polityki zagranicznej, w szczególności: rozwijanie dwu- i wielostronnej współpracy politycznej i gospodarczej, koordynacja działań administracji rządowej w zakresie polityki zagranicznej, umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP, udział Polski w międzynarodowej współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej, reprezentowanie i ochrona interesów RP przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka, wspieranie Polonii i Polaków za granicą oraz kształtowanie polityki RP w UE. W 2017 r. w części 45 funkcjonowały 164 jednostki budżetowe podległe dysponentowi głównemu, których kierownicy pełnili funkcję dysponentów III stopnia:

- dwie w kraju, tj.: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (jako jednostka obsługująca dysponenta części 45 budżetu państwa oraz jako centrala MSZ realizująca bezpośrednio dochody i wydatki na poziomie dysponenta III stopnia) i Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej;
- 162 placówki zagraniczne⁶, tj.: 91 ambasad, 7 stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 35 konsulatów generalnych, 24 instytuty polskie, dwie agencje konsularne, jeden konsulat, Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah oraz Warszawskie Biuro Handlowe w Tajpej.

W 2017 r. w części 45 dochody wyniosły 248 883,7 tys. zł, w tym 1 616,8 tys. zł (tj. 0,6% dochodów w części) stanowiły dochody zrealizowane przez Ministerstwo jako dysponenta III stopnia. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 2 452 623,6 tys. zł, w tym 285 639,1 tys. zł (tj. 11,6% wydatków w części) stanowiły wydatki Ministerstwa jako dysponenta III stopnia. W części 45 budżetu państwa nie planowano i nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich. Udział dochodów i wydatków tej części w budżecie państwa ogółem na 2017 r. wyniósł odpowiednio 0,07% i 0,65%.

Łącznie w częściach 23 i 45 zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1 957 229,0 tys. zł. W wyniku zmian w trakcie roku plan wydatków został zwiększony do kwoty 2 543 543,8 tys. zł, tj. o 29,9%. Wydatki budżetu państwa w obu częściach budżetowych zrealizowano w wysokości 2 473 847,1 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 8-203, 213-215, 932-935)

IV. Ocena⁷

Ocena części 23 i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące:

- nieujęcia w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2017 podzadań budżetowych, co jest wymagane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁸;
- niezaktualizowania *Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części budżetowej*

⁵ Według stanu na 9 marca 2018 r.

⁶ W porównaniu do 2016 r. liczba placówek zagranicznych zwiększyła się o cztery placówki, utworzone w Panamie, Tanzanii, Stanach Zjednoczonych i Irlandii.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁸ Dz.U. Nr 187, poz.1254.

i dla dysponentów III stopnia środków budżetowych, działających w kraju⁹, m.in. w zakresie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań w części 23.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny nieprawidłowości te nie spowodowały obniżenia oceny, jednak w ocenie Izby świadczą o potrzebie wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa w części 23, sprawowanego na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Ocena części 45 i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, na podstawie opisanych powyżej działań kontrolnych, że w ramach wykonywania budżetu państwa w 2017 r. w części 45:

- Wydatki (kontrola 11,9% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w części 45) zostały poniesione z zachowaniem, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami, zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W rezultacie osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.
- Łączne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2017 r., zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz Ministerstwa jako dysponenta III stopnia, a sprawozdania jednostkowe kontrolowanej jednostki na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i (z wyjątkiem sprawozdania Rb-27) stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹⁰, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹² oraz przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, należności a także zobowiązań.
- Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań za 2017 r., nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w części 45 polegały na:

- nieokreśleniu, podobnie jak w latach poprzednich, mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co utrudniało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek;
- niejednorodnym określeniu wartości docelowej ośmiu mierników stopnia realizacji celów obowiązujących w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2017 r. i w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2017 r., co świadczy o niezachowaniu należytej staranności;
- nieuwzględnieniu w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2017 podzadań budżetowych, co jest wymagane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania;
- nierzetelnym obliczeniu osiągniętej w 2017 r. wartości miernika dla zadania 15.2 *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski za granicą*;
- nierzetelnym wypełnieniu dziewięciu kart oceny merytorycznej, sporządzonych przez ekspertów w ramach konkursu dotacyjnego *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017*;

⁹ Stanowiąca załącznik do zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. MSZ poz. 35).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766 ze zm.).

- nierzetelnym sporządzeniu opisów pięciu dokumentów księgowych dotyczących udzielonych dotacji;
- nieegzekwowaniu od dwóch beneficjentów obowiązku informowania o źródle pochodzenia polskiej pomocy humanitarnej;
- nierzetelnym sprawowaniu nadzoru nad rozliczaniem trzech dotacji;
- niesporządzeniu rocznego planu pozyskiwania nieruchomości na 2017 r., co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości¹³;
- ujęciu w materiałach planistycznych do budżetu części 45 na 2017 r. zadania inwestycyjnego *Modernizacja Ambasady RP w Indiach w New Delhi* na podstawie niezaktualizowanego programu inwestycji, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. a) i d) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁴;
- ujęciu w rocznym sprawozdaniu Rb-27 łącznym i Ministerstwa jako dysponenta III stopnia należności w kwocie 38,6 tys. zł, która nie mogła być egzekwowana, jako *zaległości netto* – było to niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nieprawidłowość ta nie skutkowała obniżeniem ogólnej oceny sprawozdań.

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości świadczą o nieskutecznym nadzorze i kontroli dysponenta części 45 nad wykonywaniem budżetu państwa w części 45, sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp, oraz zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, spowodowały obniżenie oceny kontrolowanej działalności do opisowej.

V. Wyniki kontroli

A. Część 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. w części 23, podobnie jak w 2016 r. nie planowano dochodów budżetowych. Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 23 wystąpiły dochody Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w kwocie 171,0 tys. zł, głównie z tytułu rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych (rozliczeń delegacji, faktur korygujących, refundacji kosztów biletów w związku z posiedzeniami Rady UE i jej grup roboczych). Podobnie jak w 2016 r., na koniec 2017 r. w części 23 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty, ani zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 192-197, 210, 1511, 1513, 1542, 1639-1640, 1972, 3420, 3427)

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 23 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 21 223,5 tys. zł, co stanowiło 94,5% planu po zmianach (22 461,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. (18 518,3 tys. zł) wydatki wzrosły o 2 705,2 tys. zł, tj. o 14,6%. Wzrost wydatków w 2017 r. wynikał m.in. ze zmiany sposobu rozliczeń wydatków wspólnych dla części 23 i 45, konieczności wypłat większej liczby ekwiwalentów w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, zwiększenia składki do Instytutu Bruegel i konieczności sfinansowania w części 23 zakupów teleinformatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 8-204, 211-212, 945, 1511, 1543-1545, 1557-1561, 1980-1982, 3419-3423, 3426-3430, 3436-3438)

¹³ Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 52, ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 20 091,6 tys. zł, co stanowiło 94,3% planu po zmianach (21 307,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. (17 928,9 tys. zł) wydatki wzrosły o 12,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1511, 1557-1561, 3429-3430, 3436-3438)

W 2017 r. w części 23 wydatkowano 28,5 tys. zł, tj. 96,0% środków przeniesionych z rezerwy celowej budżetu państwa (29,7 tys. zł) na sfinansowanie w 2017 r. dodatków służby cywilnej z pochodnymi dla urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2016 r. i 1 grudnia 2017 r. zatrudnionych w MSZ. Niższe wykorzystanie kwoty rezerwy wynikało ze zmniejszenia wysokości wypłacanego dodatku z powodu nieobecności pracowników (np. zwolnienia lekarskie).

(dowód: akta kontroli str. 245-252, 254-258, 482-483)

W 2017 r. na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 upr. dysponent części 23 wydał decyzję w sprawie blokowania wydatków budżetowych na kwotę 688,6 tys. zł, w związku odstąpieniem od części remontów i bieżących napraw w obiektach krajowych MSZ, zmniejszeniem zakresu zakupów materiałów i usług oraz zmniejszeniem liczby szkoleń i delegacji. Blokadę dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 216, 223-225)

Zobowiązania w części 23 na koniec 2017 r. wyniosły 878,5 tys. zł i były wyższe o 2,1% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (860,7 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (848,7 tys. zł). Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1511, 1557-1561, 3420, 3429)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa w kwocie 3 547,8 tys. zł, na podstawie próby¹⁵ wydatków poniesionych w 2017 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 17,7% wydatków Ministerstwa i 16,7% wydatków budżetu państwa w części 23.

(dowód: akta kontroli str. 204, 211, 1559-1560)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość udzielenia zamówienia poniżej wartości określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (dalej: ustawa Pzp) na *Zakup usług związanych z obsługą Sali konferencyjnej w budynku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na potrzeby posiedzeń Komitetu do spraw Europejskich* (nr umowy: BDG-144/2017) o wartości 146,7 tys. zł (w 2017 r. MSZ wydatkowało w ramach umowy 72,1 tys. zł)¹⁷.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków w części 23 dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zamówienia publiczne zostały udzielone zgodnie z ustawą Pzp i zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (zwanego dalej: Dyrektorem Generalnym SZ) z 8 czerwca 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3553-3586)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁵ Próba wydatków została wylosowana za pomocą programu Pomocnik kontrolera v.5.5., metodą monetarną MUS (metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej dowodem).

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, ze zm.

¹⁷ W 2017 r. nie udzielano osobno w części 23 zamówień publicznych o wartości, od której uzależnione jest stosowanie ustawy Pzp.

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w części 23 zostały poniesione na zapewnienie sprawnej obsługi i koordynacji prac Komitetu do spraw Europejskich oraz obsługę prawną zadań związanych z członkostwem Polski w UE (wydatki na wynagrodzenia i pochodne, podróże służbowe, remonty, zakupy towarów i usług), zapłatę składki do Instytutu Bruegel, zakup komputerów i licencji na oprogramowanie.

(dowód: akta kontroli str. 204, 212, 3419-3440)

Badanie realizowanego w części 23 zadania 15.1. *Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym* wraz z podzadaniami 15.1.2. *Kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej* oraz 15.1.3. *Umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP*¹⁸ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele oraz mierniki realizacji celów zostały określone zgodnie z wymaganiami, określonymi w załączniku nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 r.¹⁹;
- monitoring mierników prowadzony był przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ na podstawie rzetelnych źródeł danych, a wnioski z jego prowadzenia stanowiły podstawę do sporządzania co kwartał informacji dla Ministra SZ na temat stopnia realizacji celów ujętych w budżecie zadaniowym;
- na koniec 2017 r. osiągnięto wartości mierników realizacji celów na poziomie równym lub wyższym od planowanego.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2108, 3094-3119, 3286-3292, 3794-3796)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieujęciu w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2017 podzadań budżetowych, co jest wymagane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (opis nieprawidłowości zawarto w pkt 2.2 w części B wystąpienia).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetowych przez kontrolowaną jednostkę. Kontrola wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny pozytywnej, jednak świadczy o tym, że sprawowane przez Ministra SZ nadzór i kontrola nad wykonywaniem budżetu w części 23, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, nie były w pełni skuteczne.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 23 rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

¹⁸ Zadanie i podzadania realizowane w układzie zadaniowym w ramach funkcji 15. Polityka zagraniczna.

¹⁹ Dz. U. poz. 735.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 23 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i dysponenta III stopnia). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał, poza opisaną poniżej nieprawidłowością, prawidłowość sporządzanych sprawozdań.

Sporządzone zostały korekty rocznych i za IV kwartał 2017 r. jednostkowych sprawozdań Ministerstwa jako dysponenta III stopnia oraz sprawozdań łącznych dla części 23 (Rb-N w zakresie należności oraz Rb-28 i Rb-BZ1 w zakresie zobowiązań). Korekty wynikały z weryfikacji i aktualizacji sald kont oraz wpływu dokumentów księgowych, które należało ująć w księgach rachunkowych dotyczących 2017 r.

(dowód: 1511-1513, 1517-1531, 1539-1574, 1684-1689, 1696-1715, 1967-1987, 3419-3420, 3424-3425, 3451-3485, 3716-3721)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono wspólną dla części 23 i 45 nieprawidłowość, polegającą na niezaktualizowaniu obowiązującej w MSZ od 31 grudnia 2014 r. *Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części budżetowej i dla dysponentów III stopnia środków budżetowych, działających w kraju*, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2014 r. W *Instrukcji* nie uwzględniono zasad sporządzania i kontroli sprawozdań dysponentów części 23 budżetu państwa, pomimo tego, że wyodrębnienie tej części nastąpiło z końcem 2015 r. *Instrukcja* zawierała także nieaktualne zapisy, dotyczące zlikwidowanego w 2016 r. dysponenta III stopnia – Polskiego Instytutu Dyplomacji. Pomimo przeprowadzenia w 2016 r. aktualizacji części załączników do *Instrukcji*, dotyczących sporządzania wybranych sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego, aktualizacja dokumentu w 2017 r. nie została zakończona. Dyrektor Biura Finansów Elżbieta Kalbarczyk-Chochół w wyjaśnieniach podała m.in., że w 2017 r. projekt zaktualizowanej *Instrukcji* był wstępnie konsultowany z Biurem Dyrektora Generalnego (dalej: BDG) i weryfikowano treść dokumentu po uwagach BDG. Ze względu na ilość i terminowość realizowanych zadań prace nad dokumentem postępowały powoli. Zaktualizowany projekt zarządzenia z *Instrukcją* został przekazany do BDG w grudniu 2017 r. w celu rozpoczęcia prac legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3419-3420, 3425-3426, 3449)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego części 23 oraz łącznych i jednostkowych sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny w tym obszarze.

B. Część 45 – Sprawy zagraniczne

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej²⁰ dochody budżetu państwa w części 45 zostały zaplanowane w kwocie 206 412,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 248 883,7 tys. zł, tj. 120,6% kwoty planowanej, głównie w związku z osiągnięciem wyższych niż planowano wpływów z tytułu opłat za wykonane czynności konsularne, zwrotów wydatków z lat ubiegłych, kar umownych. W porównaniu do 2016 r. wykonane dochody były wyższe o 1,1%. Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27, w części 45 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 13 087,4 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 13 053,5 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były niższe o 633,0 tys. zł (o 4,6%), a zaległości niższe o 469,3 tys. zł (3,5%), co wynikało m.in. z zakończenia postępowań sądowych i spłaty należności przez dłużników oraz ze wzrostu skuteczności windykacji należności. Zaległości

²⁰ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.)

dotyczyły głównie należności z tytułu finansowej pomocy konsularnej udzielanej przez konsulów i z tytułu rozliczonych dotacji wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 213, 2001-2003, 2051-2052, 2054-2056, 3420, 3427-3429)

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 2 452 623,6 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach (2 521 082,1 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. (2 067 083,7 tys. zł) wydatki wzrosły o 385 539,9 tys. zł, tj. o 18,7%. Wzrost wydatków w 2017 r. wynikał m.in. z konieczności opłacenia zwiększonych w trakcie roku składek do organizacji międzynarodowych, uruchomienia nowych placówek zagranicznych, wypłat większej liczby odpraw emerytalnych. W trakcie prac nad budżetem na 2017 r. Minister SZ wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie limitu wydatków w tym zakresie. Przyznany w ustawie budżetowej limit wydatków w związku z koniecznością opłacenia składek był mniejszy niż wnioskował Minister SZ. W trakcie roku monitorowano stan niedoborów środków na powyższy cel i podejmowano działania w celu pozyskania dodatkowych środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 38-189, 205-209, 214-215, 2061-2070, 3421-3423, 3426-3439)

Wydatki w części 45 były ponoszone w szczególności na finansowanie działalności placówek zagranicznych (881 296,9 tys. zł), płatności składek do organizacji międzynarodowych (781 909,6 tys. zł), pomoc zagraniczną (378 535,1 tys. zł). Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 285 639,1 tys. zł, co stanowiło 98,2% planu po zmianach (290 784,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. (285 552,6 tys. zł) wydatki wzrosły o 86,5 tys. zł, tj. mniej niż 0,1%.

(dowód: akta kontroli str. 205-209, 1636, 1644-1648, 3421-3423, 3426-3439)

W 2017 r. w części 45 wydatkowano 386 471,9 tys. zł, tj. 97,7% środków przeniesionych z rezerw ogólnej i celowych budżetu państwa (395 385,0 tys. zł) na sfinansowanie: konkursów dotacyjnych, projektów realizowanych w systemie małych grantów, dotacji dla Fundacji Solidarności Międzynarodowej, pomocy zagranicznej (wpłat m.in. na program Europejskiego Banku Inwestycyjnego *Inicjatywa Wzmocnienia Gospodarczego*²¹ i na rzecz Regionalnego Funduszu Powierniczego UE na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej emigracji ludności w Afryce), zobowiązań Skarbu Państwa w związku z decyzjami i wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, działalności TV Belsat, dodatków służby cywilnej, świadczeń na rzecz repatriantów, działalności charytatywnej i socjalnej na Wschodzie. Niepełne wykorzystanie środków z rezerw wynikało przede wszystkim z korzystnych różnic kursowych powstałych przy realizacji płatności.

(dowód: akta kontroli str. 238-465, 2400, 2402-2403, 2411, 2413-2414, 2430, 2432-2433, 3491-3499)

W 2017 r. dysponent części 45 wydał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, pięć decyzji w sprawie blokowania środków na łączną kwotę 22 201,5 tys. zł. Blokady wynikały z nadmiaru środków powstałego w wyniku: niezrealizowania zakupu nieruchomości na potrzeby rezydencji Ambasadora Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli oraz różnic kursowych, powstałych w związku z wpłatami w walutach obcych na rzecz inicjatyw organizacji międzynarodowych (Europejski Bank Inwestycyjny, UNICEF) i finansowaniem projektów za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych. Blokad dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 216-237, 773, 780-781, 1110-1159, 3426, 3486-3490)

²¹ Inicjatywa ukierunkowana na wsparcie gospodarek państw Południowego Sąsiedztwa UE (tj. Algieria, Egipt, Jordania, Liban, Syria, Libia) oraz Bałkanów Zachodnich, dotkniętych kryzysem uchodźczym (<http://www.eib.org/projects/initiatives/resilience-initiative/index>).

Zobowiązania w części 45 na koniec 2017 r. wyniosły 35 238,3 tys. zł i były niższe o 82,9% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (205 728,7 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu: wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składek na ubezpieczenia społeczne, zakupu towarów i usług oraz płatności składek do organizacji międzynarodowych (33 155,0 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 0,1 tys. zł z tytułu zaliczki na podatek dochodowy od prac zleconych²². Zobowiązanie zostało uregulowane w lutym 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 511-583, 1644-1648, 2109-2113, 2964-2972, 3420, 3429)

U dysponenta części 45 kontrolą objęto 16 spośród 159 umów o dotację celową zawartych w 2017 r.²³ z 112 podmiotami oraz przekazywanie dotacji podmiotowych na rzecz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (dalej: PISM) i Polskiego Komitetu do Spraw UNESCO (dalej: PK ds. UNESCO). Łączna kwota wydatków w próbie umów dotacji wyniosła 13 533,0 tys. zł, tj. 17,0% wartości wszystkich umów (79 787,3 tys. zł) oraz 3,4 % łącznych wydatków w 2017 r. na dotacje i pomoc zagraniczną (392 665,9 tys. zł)²⁴. Kontrola wykazała, że przyznanie dotacji beneficjentom wyłonionym w trybie konkursowym następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp. We wszystkich badanych przypadkach sprawozdania z realizacji dotowanych projektów zostały złożone przez beneficjentów zgodnie z warunkami umów dotacji. Zatwierdzenie rozliczenia 15 z 16 zbadanych umów o dotację celową nastąpiło w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 ufp. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 4 kwietnia 2018 r., trwało rozliczenie jednej umowy dotacji²⁵.

W wyniku rozliczenia projektu *Polski Zespół Pomocy Natychmiastowej w Kurdystanie*, realizowanego przez Polską Akcję Humanitarną²⁶, Departament Współpracy Rozwojowej (dalej: DWR) zakwestionował koszty (wynagrodzeń i zakupu zestawów zimowych i higienicznych), które zostały poniesione i opłacone po terminie wskazanym w umowie dotacji. Środki dotacji w kwocie 336,4 tys. zł zostały uznane za wykorzystane niezgodnie z warunkami umowy, a koszty w ramach wkładu własnego w kwocie 34,0 tys. zł za niekwalifikowane. Powyższe nieprawidłowości wpłynęły na niezapewnienie wymaganego umową wkładu własnego, co spowodowało uznanie przez DWR kwoty 663,6 tys. zł dotacji za pobraną w nadmiernej wysokości. Dotowany został zobowiązany do zwrotu całości przyznanego dofinansowania.

Dotacje podmiotowe na rzecz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Polskiego Komitetu do Spraw UNESCO nie zostały rozliczone do dnia zakończenia kontroli NIK. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Pana Macieja Szymańskiego sprawozdanie PK ds. UNESCO *zostało zatwierdzone na posiedzeniu Polskiego Komitetu w miesiącu kwietniu (...)* Natomiast w przypadku PISM (...) *Do chwili obecnej DSPZ²⁷ nie otrzymał informacji o fakcie zatwierdzenia rocznego sprawozdania Dyrektora PISM przez Radę ani o wpłynięciu do MSZ (...) sprawozdań rocznych.* W latach 2015 i 2016 MSZ przeprowadziło kontrolę w PISM, w wyniku której w 2015 r. zespół kontrolny ocenił negatywnie

²² Wynikające z opóźnienia przekazania przez ambasadę RP w Gruzji do Biura Spraw Osobowych MSZ dokumentacji rozliczenia jednej umowy cywilnoprawnej.

²³ Dobór celowy według osądu kontrolera:

- osiem umów dotacji na łączną kwotę 11 365,9 tys. zł, zawartych w wyniku rozstrzygnięcia dwóch konkursów dotacyjnych: *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017* (sześć umów) oraz *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie w zakresie przygotowania ludności do zimy 2017* (dwie umowy);
- osiem umów dotacji na łączną kwotę 2 044,7 tys. zł zawartych w 2017 r. w ramach konkursu modułowego *Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2016-2018*.

²⁴ 9 656,0 tys. zł na dotacje podmiotowe, 78 183,3 tys. zł na dotacje celowe i 304 826,6 tys. zł na pomoc zagraniczną, z której badaniem objęto kwotę 252 865,0 tys. zł.

²⁵ Caritas Polska, projekt: PHBWiU/2017/4/J/M1. W związku z rozliczeniem dotacji, w dniu 28 marca 2018 r. MSZ wystąpiło do beneficjenta o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące wydatków poniesionych w projekcie.

²⁶ Projekt: PHBWiU/2017/10/I/M1, wartość dotacji: 999 976,00 zł.

²⁷ Departament Strategii Polityki Zagranicznej.

funkcjonowanie PISM. Efektem kontroli MSZ było skierowanie zawiadomienia do prokuratury, a także wniosku do Urzędu Kontroli Skarbowej o przeprowadzenie kontroli w PISM. W listopadzie 2016 r. dokonano zmiany procedury nadzoru nad PISM. Przesunięto dotację dla PISM do planu finansowego BDG. W notatce decyzyjnej z dnia 30 listopada 2016 r. wskazano, iż *PISM zobowiązał się do kwartalnego przekazywania informacji dotyczącej wykonania planu finansowego do BF do wiadomości BDG*. Kontrola wykazała, iż poza wnioskami o uruchomienie kwartalnych transz dotacji podmiotowej i sprawozdaniem z działalności za 2016 r. PISM nie przekazywał do MSZ kwartalnych informacji dotyczących wykonania planu finansowego, a MSZ nie podejmował żadnych działań w tej sprawie. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ Pan Maciej Szymański (...) *regulacje określone ww. notatce zostały ex ante przedstawione przez BDG przedstawicielom PISM oraz BF i DSPZ podczas roboczego spotkania w MSZ, w dniu 21 listopada 2016 r. Pomimo powyższej deklaracji w trakcie 2017 r. do MSZ nie wpływały kwartalne informacje dotyczące wykonania planu finansowego z PISM*. W lipcu 2017 r. MSZ dokonało przeglądu procedury nadzoru nad PISM i stwierdziło szereg nieprawidłowości, m.in. wskazano, że *poszerzenie ilości komórek organizacyjnych MSZ zaangażowanych w relacje z PISM negatywnie wpłynęło na poziom i jakość komunikacji oraz przepływ dokumentów, sprzyjając rozproszeniu działań wewnętrznych w MSZ i fragmentaryzacji działań*.²⁸ Efektem przeglądu było przywrócenie wiodącej roli Departamentu Strategii Polityki Zagranicznej w relacjach z PISM i przesunięcie kwoty dotacji budżetowej dla PISM do planu finansowego tego Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 2311-2963, 3439, 3441-3448, 3691-3713, 3716-3721, 3781-3793)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) budżetu państwa w kwocie 26 268,0 tys. zł, na podstawie próby²⁹ wydatków poniesionych w 2017 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 9,2% wydatków Ministerstwa i 1,1% wydatków budżetu państwa w części 45.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 6 265,7 tys. zł udzielonych przez Ministerstwo w trybie przetargu nieograniczonego, zamówienia z wolnej ręki i zamówienia, do którego nie stosowano ustawy na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp³⁰. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3553-3586, 3744-3780, 3802-3905)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 kwietnia 2017 r. nr KAP.410.001.05.2017, skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., NIK sformułowała osiem wniosków pokontrolnych dotyczących obszaru wydatków budżetu państwa w cz. 45:

1. *Zapewnienie terminowego rozliczania udzielonych dotacji* – wniosek został zrealizowany. W przypadku 15 umów dotacji, które należało rozliczyć do zakończenia

²⁸ Przykładami niespójnych działań było m.in. przedstawienie Ministrowi SZ sprawozdania PISM za 2016 r. bez przewidzianej procedurą wewnętrzną opinii DSPZ; problemy z procedowaniem zmian w budżecie PISM na lata 2018 - 2019; brak udziału DSPZ w ustalaniu formuły ewentualnej współpracy z PISM w sprawie organizacji wizyty w Polsce prezydenta USA D. Trumpa.

²⁹ Próba wydatków została wylosowana za pomocą programu Pomocnik kontrolera v.5.5 i została uzupełniona wydatkami dobranymi celowo według profesjonalnego osądu kontrolera.

³⁰ Zamówienia na: Świadczenie usług dostosowawczych i serwisowych dla systemu kadrowo-płacowego PERSON (znak: BDG.741.028.2016), Usługi dostosowawcze i asysty technicznej systemu finansowo-księgowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – system FK MSZ (znak sprawy BDG.741.043.2016), Usługi dostosowawcze i asysty technicznej systemu finansowo-księgowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – system FK MSZ – umowa przejściowa (znak sprawy: BDG.741.043.2016).

kontroli NIK, nie stwierdzono opóźnień w ich rozliczeniu. Ponadto prowadzono czynności wyjaśniające w odniesieniu do rozliczenia jednej umowy dotacji.

2. *Zapewnienie niezwłocznego egzekwowania należności od beneficjentów dotacji* – wniosek był w trakcie realizacji. Na podstawie badanej w 2017 r. próby dotacji stwierdzono, że nie wystąpiły przypadki konieczności egzekwowania przez MSZ od beneficjentów należności z tytułu realizacji projektów.
3. *Planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych na podstawie aktualnych programów inwestycji* – wniosek nie został w pełni zrealizowany. Ustalono, że zadanie inwestycyjne, dotyczące modernizacji ambasady RP w Indiach w Nowym Delhi, zostało ujęte w materiałach planistycznych do budżetu części 45 na 2017 r. na podstawie niezaktualizowanego programu inwestycji, w którym wskazano, że zakończenie realizacji rzeczowej nastąpi we wrześniu 2016 r. (szczegółowy opis w pkt. 5 w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).
4. *Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych* – wniosek został zrealizowany. W 2017 r. m.in. ustalono strategię zabezpieczeń przeciwpożarowych w gmachu przy al. Szucha 23, a także dostosowano wejścia na dachy budynków do wymagań, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³¹. Została sporządzona *Analiza możliwości zagospodarowania terenów MSZ. Tereny przy ulicy Bagatela 5, Armii Ludowej 3/5, Karmazynowej 1A, Tanecznej 67A i 67B*. Realizowano również zaplanowaną na 2017 r. inwestycję w obiekcie MSZ przy ul. Tanecznej 67b.
5. *Wyeliminowanie przypadków nieprawidłowego stosowania przesłanek określonych w art. 4 pkt 5 ustawy Pzp*. W 2017 r. MSZ nie przeprowadzało postępowań w trybie przewidzianym w powyższym artykule ustawy Pzp, które odpowiadały przedmiotem kwestionowanym w 2016 r. zamówieniom.
6. *Zapewnienie mechanizmów gwarantujących ujmowanie w zawieranych umowach elementów określonych w zarządzeniu Ministra SZ nr 13 z 23 kwietnia 2010 r.* – wniosek został zrealizowany. W oparciu o zbadaną próbę wydatków stwierdzono, że nie zachodziły przypadki nieujmowania w zawartych umowach elementów określonych w powyższym zarządzeniu.
7. *Wyeliminowanie przypadków nierzetelnego weryfikowania pełnomocnictw do zawierania umów w imieniu wykonawcy* – wniosek został zrealizowany. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 671-691, 771-773, 774-828, 959-960, 961-966, 1062-1075, 1076-1077, 1080, 2586, 2588-2589, 3691-3713)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie wypełniono dziewięć z 30 zbadanych kart oceny merytorycznej, sporządzanych przez ekspertów w ramach konkursów: *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017* oraz *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie w zakresie przygotowania ludności do zimy 2017*. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:
 - błędach w obliczaniu punktacji;
 - niewpisywaniu danych osób, które sporządzały karty;
 - niewypełnianiu obowiązkowych pól podsumowania oceny projektu, obowiązkowych komentarzy;
 - niepodawaniu informacji o przyznanych punktach.

Dyrektor DWR Pani Aleksandra Piątkowska wyjaśniła: (...) *Brak punktów w formularzu karty oceny eksperta, nie oznacza że punkty nie zostały odnotowane podczas posiedzenia, bowiem każdy ekspert jest zobligowany regulaminem do przedstawienia na posiedzeniu komisji swojej oceny (...) oraz przyznanych punktów w danym obszarze*

³¹ Dz.U. z 2015 r. poz.1422, ze zm.

oceny. (...) Konkurs „Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2018” prowadzony jest w bazie danych Polskiej pomocy. Zastosowanie tego rozwiązania gwarantuje prawidłowe i pełne wypełnienie wszystkich formularzy i dokumentów.

NIK zwraca uwagę, iż karty oceny merytorycznej są dokumentami potwierdzającymi proces wyboru projektów do realizacji i ich rzetelne wypełnienie jest konieczne do zachowania należytej ścieżki audytu. Ponadto powyższe nieprawidłowości świadczą o nierzetelnym nadzorze nad prowadzeniem postępowań konkursowych.

(dowód: akta kontroli str. 2311-2313, 2320-2363, 2438-2473)

2. Pięć z 32 zbadanych dowodów księgowych, dokumentujących przekazywanie dotacji zostało nierzetelnie sporządzonych. Na dwóch przelewach, dotyczących dotacji na rzecz Caritas Polska błędnie wskazano klasyfikację budżetową (§§ 2810³² i 2820³³), pomimo, że z dekretacji, oraz informacji o zaangażowaniu środków zawartych na umowach wynikało, że środki miały być przekazane z § 2830³⁴. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Finansów Pani Elżbieta Kalbarczyk-Chochół kwota (...) została zaangażowana i wydatkowana zgodnie z wskazaną na dokumencie klasyfikacją budżetową. Wskazanie paragrafu 2820 oraz 2810 wynika z błędu pisarskiego na etapie sporządzania przelewu. Ponadto na trzech dekretacjach, dotyczących wypłaty błędnie określono miesiąc ujęcia wydatku w księgach rachunkowych:
 - na dekretacji dotyczącej wypłaty transzy dotacji podmiotowej dla PK ds. UNESCO za marzec, przekazanej 2 marca 2017 r., wskazano, że wydatek ujęto w księgach rachunkowych w lutym 2017 r. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Finansów Pani Elżbieta Kalbarczyk-Chochół: (...) polecenie płatności z dnia 01-03-2017 r. zostało ujęte w rejestrach i księgach rachunkowych (zaangażowanie) w miesiącu marcu (...) natomiast w wyniku błędu pisarskiego na pieczętce (...) został wskazany luty 2017 r.;
 - na dekretacjach dotyczących wypłaty drugiej i trzeciej transzy dotacji podmiotowej dla PISM, przekazanych 3 kwietnia 2017 r. i 3 lipca 2017 r., wskazano, iż wydatek ujęto w księgach rachunkowych w miesiącu odpowiednio: 03/2017 i 06/2017. Dyrektor Biura Finansów Pani Elżbieta Kalbarczyk-Chochół wyjaśniła, że: w odniesieniu do płatności w miesiącu kwietniu i lipcu 2017 r. pieczętka „Ujęto w księgach rachunkowych ...” omyłkowo nie została skorygowana na „Ujęto w rejestrach ...” (w których polecenia płatności zostały ujęte celem wygenerowania przelewów).

W ocenie NIK błędy w opisach przelewów i dekretacjach powyższych dokumentów świadczą o nierzetelnym nadzorze Biura Finansów nad sporządzaniem dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 2380-2399, 2406-2410 i 2801-2889)

3. W dwóch z ośmiu zbadanych dotacji dotyczących pomocy humanitarnej, na stronach internetowych partnerów beneficjenta projektu nierzetelnie informowano o źródle pochodzenia polskiej pomocy humanitarnej, a MSZ nie wyegzekwowało przestrzegania *Wytycznych oznakowania projektów realizowanych w ramach polskiej pomocy* w tym zakresie. Na stronach internetowych partnerów Polskiej Misji Medycznej (organizacje arche noVa³⁵ i Terre des Hommes Italy³⁶), wśród sponsorów nie wskazano MSZ RP, a także nie zamieszczono znaku graficznego *polska pomoc*, co było niezgodne z przywołanymi *Wytycznymi*. Ponadto w wersji anglojęzycznej serwisu organizacji arche noVa nie wskazano, iż partnerem jest Polska Misja Medyczna. Jak wyjaśniła Dyrektor DWR, w przypadku arche noVa partner projektu wyjaśnił, że wymienione zaniedbania

³² Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom.

³³ Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom.

³⁴ Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

³⁵ <https://arche-nova.org/en/project/fled-violence-people-need-water-toilets-and-health-care> (wersja DE) z dnia 2 marca 2018 r.

³⁶ <http://www.terredeshommesitalyjo.com/what-we-do/health.html> z dnia 2 marca 2018 r.

wynikły z powodu trwającej aktualizacji strony i nieuwagi przy jej publikacji. Obecnie strona jest już częściowo zaktualizowana, informacja o MSZ RP i logotypy zostaną dodane. W przypadku drugiej organizacji wyjaśniła, że: (...) Błąd został naprawiony (...) zamieszczono logo "polskiej pomocy" i informację o współfinansowaniu projektu przez MSZ RP).

(dowód: akta kontroli str. 2318-2319, 2364-2379, 2438-2473)

4. Badanie trzech projektów dotacyjnych realizowanych przez Fundację Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej (dalej: PCPM), wykazało, że beneficjent ten rozliczył koszty rocznego przeglądu samochodu Renault Sandero w kwocie 1,3 tys. zł, wyłącznie w projekcie PHBWiU/2017/8/L/M1, natomiast pojazd był wykorzystywany także w innych projektach. Ponadto stwierdzono nieproporcjonalne rozliczenie kosztów wspólnego szkolenia dla dziennikarzy jadących do Libanu w ramach trzech projektów: PH/W/2017/2L, PH/W/2017/3L i PHBWiU/2017/8/L/M1³⁷. Powyższe działania były niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 2 umowy podpisanej z PCPM, stanowiącym, iż w ramach realizacji projektu zleceniobiorca może pokrywać koszty niezbędne do realizacji projektu i osiągnięcia jego rezultatów. W piśmie akceptującym jedno ze sprawozdań z realizacji projektu³⁸ Dyrektor DWR Pani Aleksandra Piątkowska przypominała beneficjentowi o konieczności indywidualnego planowania wszystkich kosztów projektowych w ramach poszczególnych ofert składanych w konkursach MSZ oraz odpowiedniego rozliczania poniesionych kosztów w ramach projektów, których dotyczą. Dyrektor DWR wyjaśniła również, że: (...) w odniesieniu do działań realizowanych w roku bieżącym DWR planuje zorganizowanie spotkania, z udziałem PCPM, dedykowanego omówieniu zasad rozliczania.

Zdaniem NIK, przy rozliczaniu powyższych projektów PCPM nie zachowało zasady proporcjonalności, a DWR zatwierdzając rzeczony wydatek nierzetelnie sprawował nadzór nad rozliczeniem dotacji. Nieproporcjonalne rozliczanie kosztów w projektach utrudnia zweryfikowanie, czy cel zadania został zrealizowany ze środków przekazanej dotacji oraz czy został wniesiony przewidziany w umowie wkład własny. NIK zwraca uwagę, że niewniesienie wkładu własnego może skutkować, tak jak w przypadku realizowanego przez Polską Akcję Humanitarną projektu *Polski Zespół Pomocy Natychmiastowej w Kurdystanie*, zwrotem dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Zdaniem NIK, konieczne jest wzmocnienie nadzoru nad rozliczeniem dotacji w przypadkach, gdy beneficjent realizuje kilka projektów. Ponadto wskazane jest monitorowanie wysokości wniesionego wkładu własnego przez beneficjenta przed zakończeniem realizacji projektu, w celu uniknięcia problemów z rozliczeniem dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 2318-2319, 2311-2313, 2430-2473 i 2644-2663)

5. Dyrektor Biura Infrastruktury (dalej: BI) nie sporządził rocznego planu pozyskiwania nieruchomości na 2017 r., co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości. Zgodnie z przywołanym zarządzeniem, dyrektor komórki organizacyjnej właściwej w sprawach infrastruktury sporządza roczne plany pozyskania nieruchomości do dnia 30 czerwca poprzedniego roku. Dyrektor BI Pan Przemysław Czyż, wyjaśnił m.in., że: (...) niesporządzenie planu na 2017 r. wynikało w dużej mierze ze zmian organizacyjnych w Biurze Infrastruktury oraz, że: Prace nad nim zostały podjęte z końcem I kwartału 2017 r. (...) Przygotowany wówczas projekt planu nie uzyskał akceptacji ówczesnego Dyrektora Biura Infrastruktury, a prace nad nim nie zostały kontynuowane ze względu na inne priorytetowe zadania (...). W ocenie NIK, argument konieczności realizacji innych priorytetowych zadań nie uzasadnia braku sporządzenia planu zgodnie obowiązującym zarządzeniem. Zdaniem NIK, sporządzanie takich planów jest celowe, gdyż porządkuje proces pozyskiwania nieruchomości i pozwala na weryfikację efektywności działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 708, 712, 772, 783-785)

³⁷ Całkowity koszt szkolenia wyniósł 2 985,00 zł, w projektach PH/W/2017/2L i PH/W/2017/3L rozliczono wydatki w wysokości 331,32 zł na projekt, natomiast w projekcie PHBWiU/2017/8/L/M1 kwotę 2 322,36 zł, w tym 1 500,00 zł wkładu własnego.

³⁸ PHBWiU/2017/8/L/M1.

6. Wydatki w kwocie 3 143,0 tys. zł, przeznaczone na realizację pierwszego etapu zadania inwestycyjnego *Modernizacja Ambasady RP w Indiach w New Delhi*, zostały ujęte w materiałach planistycznych do budżetu części 45 na 2017 r. na podstawie niezaktualizowanego programu inwestycji (wskazano w nim, że zakończenie realizacji rzeczowej nastąpi we wrześniu 2016 r.). W ocenie NIK było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. a) i d) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, w myśl którego realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej dane o planowanym zakresie rzeczowym, okresie realizacji inwestycji i harmonogramie rzeczowo-finansowym. Zastępca Dyrektora BI Pan Krzysztof Gawroński wyjaśnił, że: *Planując w 2016 r. zadanie inwestycyjne w Ambasadzie RP New Delhi, w związku z nie posiadaniem danych umożliwiających dalsze zaprogramowanie inwestycji nie można było zaktualizować programu inwestycji zarówno co do zakresu i harmonogramu realizacji inwestycji, jak i wartości szacunkowej.*

W ocenie NIK planowanie środków na inwestycje powinno odbywać się na podstawie aktualnych informacji dotyczących okresu realizacji inwestycji i jej kosztów, w celu zapewnienia właściwego nadzoru nad jej realizacją. Zdaniem NIK w sytuacji braku danych, umożliwiających zaplanowanie dalszej realizacji inwestycji, zadanie to nie powinno być planowane do realizacji na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 584-594, 618, 624-630, 787-788, 960, 965-966, 1062-1079)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak racjonalnej polityki MSZ w zakresie pozyskiwania i wykorzystania nabywanych/wynajmowanych na potrzeby placówek zagranicznych nieruchomości, co stwarza ryzyko ponoszenia przez Skarb Państwa znacznych wydatków. Nieskuteczny nadzór służb Ministerstwa nad procesem pozyskiwania nieruchomości na potrzeby placówek zagranicznych prowadzi do nieprawidłowości, ujawnianych zarówno przez NIK, jak i MSZ. Przykładowo, w wyniku kontroli wykonania budżetu w 2015 r. NIK wskazała na decyzję MSZ o sprzedaży nieruchomości po zlikwidowanej ambasadzie w Dakarze (Senegal), z której następnie się wycofano (decyzja o reaktywowaniu placówki) narażając Skarb Państwa na ryzyko wypłaty odszkodowania dla niedoszedłego nabywcy. Próby polubownego rozwiązania sprawy w 2017 r. okazały się nieskuteczne i nabywca ten wniósł pozew, w którym wnosił o nakazanie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości pod karą pieniężną i zasądzenie odszkodowania³⁹.

Na potrzeby przedstawicielstwa dyplomatycznego RP w Gruzji MSZ poniosło koszty zakupu/utrzymania trzech nieruchomości:

- nabytej w 2017 r. za 3 000,0 tys. USD, wynajmowanej od października 2015 r. i adaptowanej ze środków publicznych w okresie 2016-2017 nieruchomości w Tbilisi przy ul. Oniashvili 24;
- nabytej w 2008 r. za 3 550,0 tys. USD nieruchomości Villa Berika przy ul. Dzotsenidze 9, z pierwotnym przeznaczeniem na siedzibę ambasady, a od 2013 r. na siedzibę ambasadora, która do końca 2017 r. nie została zaadaptowana i pozostawała niewykorzystywana (w 2017 r. zostały podjęte prace koncepcyjno-projektowe w celu jej przebudowy na rezydencję ambasadora);
- wynajmowanej od sierpnia 2012 r. na potrzeby siedziby ambasadora nieruchomości przy ul. Sairma Hill w Tbilisi.

Dyrektor Generalny SZ skierował do prokuratury okręgowej w Warszawie zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przy procesie wynajmu i adaptacji nieruchomości przy ul. Oniashvili 24 oraz *podejmowania błędnych decyzji*

³⁹ Nakazanie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości pod karą pieniężną 5,0 mln franków CFA (równowartość 31,7 tys. zł, według kursu średniego NBP z 4 kwietnia 2018 r.) za każdy dzień zwłoki i zasądzenie odszkodowania w wysokości 100,0 mln franków CFA (równowartość 637,3 tys. zł).

gospodarczych skutkujących ponoszeniem nieuzasadnionych wydatków⁴⁰ równocześnie na utrzymanie przez MSZ 3 nieruchomości w Gruzji.

(dowód: akta kontroli str. 772, 780-781, 876-877, 879-923, 1076-1079, 1083-1109)

2. NIK zwraca uwagę na brak jednolitego podejścia MSZ w zakresie stosowanych sposobów nadzorowania działalności PISM. Na konieczność zintensyfikowania nadzoru w tym obszarze wskazują:
- poważne nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli MSZ w PISM w latach 2015 i 2016,
 - ograniczony nadzór w okresie od 30 listopada 2016 r. do 19 lipca 2017 r., gdy w MSZ nie było wyznaczonego departamentu odpowiedzialnego za całokształt nadzór nad PISM,
 - fakt nieprzekazywania do Biura Finansów w 2017 r. kwartalnych informacji dotyczących wykonania planu finansowego PISM.

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w części 45 zostały poniesione na realizację stałych zadań MSZ związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej, a także na pomoc humanitarną na rzecz uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych w regionie Bliskiego Wschodu, wpłaty na rzecz funduszy i programów w zakresie pomocy zagranicznej oraz na płatność łącznie 113 składek do organizacji międzynarodowych⁴¹. W efekcie poniesionych wydatków majątkowych na kwotę 77 513,8 tys. zł m.in. sfinansowano krajowe i zagraniczne inwestycje budowlane w 21 placówkach zagranicznych, zrealizowano zakupy wyposażenia, samochodów i urządzeń zabezpieczenia technicznego, sprzętu teleinformatycznego, licencji na oprogramowanie. W 2017 r. zakupiono również nieruchomość w Tbilisi na siedzibę ambasady w Gruzji.

(dowód: akta kontroli str. 238-465, 661-670, 708-730, 771-876, 943-958, 965, 1016-1061, 1077-1081, 3426-3439)

We wrześniu 2017 r., z inicjatywy Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju została podjęta decyzja o zaniechaniu realizowanej od 2016 r. koncepcji budowy ambasady RP w Berlinie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, na rzecz realizacji w oparciu wyłącznie o środki budżetowe, z poszerzeniem funkcji ambasady o obsługę polskich podmiotów gospodarczych. W 2017 r. trwały prace dotyczące ustanowienia nowego projektu oraz opracowania niezbędnych wytycznych na potrzeby jego realizacji⁴².

(dowód: akta kontroli str. 692-707, 713-714, 737-751)

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania, tj.:

- zapewniono pomoc socjalną, medyczną i materialną dla uchodźców i ludności lokalnej na terenie Libanu, Jordanii i Iraku;
- dofinansowano i doposażono szpital i dwie kliniki na terenach zamieszkiwanych przez uchodźców;

⁴⁰ Zarówno cena nabycia nieruchomości przy ul. Oniashvilli, jak i poniesione koszty adaptacji nieruchomości, tj. 2 509,4 tys. euro przekroczyły oszacowaną w 2015 r. i 2017 r. rynkową wartość nieruchomości (ponad 1 800,0 tys. USD). Przyjęty mechanizm wynajmu powodował, że od marca 2016 r. do sierpnia 2017 r. ponoszono czynsz w pełnej wysokości, mimo braku możliwości wykorzystywania nieruchomości na cele biurowe (szacunkowa wysokość czynszu – 242,0 tys. USD). Koszt utrzymania nieruchomości Villa Berika w 2017 r. wyniósł 15,0 tys. zł. Koszty najmu dodatkowej nieruchomości na potrzeby siedziby ambasadora (ul. Sairma Hill) do końca 2017 r. wyniosły 320,0 tys. USD.

⁴¹ Wydatkowano 781 909,6 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach (793 972,9 tys. zł). Niewydatkowana kwota wynikała z ostatecznych rzeczywistych kwot płatności przekazanych przez organizacje międzynarodowe do opłacenia w 2017 r. oraz korzystnych różnic kursowych powstałych przy realizacji płatności.

⁴² Nowy projekt został ustanowiony decyzją nr 15 Dyrektora Generalnego SZ z 26 marca 2018 r.

- zrealizowano osiem projektów typu *cash for work*⁴³, w których zatrudniano uchodźców syryjskich oraz ludność libańską;
- prowadzono osiem Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej.

(dowód: akta kontroli str. 2311-2963, 3691-3713)

Szczegółowym badaniem objęto realizowane w części 45:

- dwa zadania: 15.2. *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, wspieranie rozwoju, demokracji i praw człowieka* oraz 15.3. *Reprezentowanie i ochrona interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługa cudzoziemców*,
- trzy podzadania: 15.1.1. *Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym*, 15.2.2. *Wspieranie rozwoju demokracji, promocja praw człowieka oraz udział w międzynarodowej pomocy rozwojowej* i 15.3.1. *Pomoc i obsługa konsularna*,

pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów. Kontrola objęła także badanie dobranych celowo trzech mierników pod kątem spełniania przez nie wymogów określonych w załączniku nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 r.

Badanie wykazało, że:

- cele oraz mierniki realizacji celów, za wyjątkiem przypadków opisanych w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości, zostały określone zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 r;
- monitoring mierników prowadzony był przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ na podstawie rzetelnych źródeł danych (z wyjątkiem miernika: *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski w mediach za granicą* w zadaniu 15.2), a wnioski z jego prowadzenia stanowiły podstawę do sporządzania co kwartał informacji dla Ministra SZ na temat stopnia realizacji celów ujętych w budżecie zadaniowym;
- na koniec 2017 r. osiągnięto wartości mierników realizacji celów na poziomie równym lub wyższym od planowanego w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2108, 3094-3119, 3127-3292, 3605-3613, 3797-3801)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 kwietnia 2017 r., skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., NIK sformułowała wspólny dla cz. 23 i 45 wniosek pokontrolny o *zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym*. Wniosek nie został zrealizowany. Kontrola ustaliła, że w dalszym ciągu w tym zakresie występują nieprawidłowości (opisy znajdują się w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie określono, podobnie jak w latach poprzednich, mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co utrudniało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek. Pani Magdalena Bogdziewicz, Dyrektor BDG wyjaśniła m.in., że zgodnie z informacją o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., w której zapowiedziano czasowe objęcie odrębnymi celami i miernikami jednej z jednostek podległych Ministrowi w celu określenia dalszych działań w tym zakresie, w 2017 r. zostały opracowane i zatwierdzone nowe formularze

⁴³ 1) prace archeologiczne, 2) budowa drogi, 3) budowa chodnika, 4) budowa murów antyerozyjnych, 5) budowa części boiska do piłki nożnej, 6) czyszczenie kanałów wodnych, 7) dożywianie uczniów centrum edukacyjnego, 8) prace przy instalacji rur wodnych.

dotyczące planowania i sprawozdawczości z uwzględnieniem układu zadaniowego dla ambasady RP w Bukareszcie.

NIK podtrzymuje swoje stanowisko, że zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sprawozdania w zakresie budżetu zadaniowego sporządzają dysponenti środków budżetu państwa wszystkich stopni. Zdaniem NIK, poszczególni dysponenti trzeciego stopnia w różny sposób przyczyniają się do realizacji celów zadań i podzadań budżetowych. Dla umożliwienia wykorzystania funkcji zarządczych układu zadaniowego niezbędne jest takie ukształtowanie przez MSZ struktury budżetu zadaniowego, aby uwzględniając specyfikę działalności służby zagranicznej, pozwolił na ocenę stopnia osiągnięcia celów przez podległe jednostki, a także efektywności (nie tylko skuteczności) tych jednostek poprzez porównanie efektów ich działalności z poniesionymi na ten cel wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 1571, 1575-1576, 2100-2108, 3127, 3142)

2. Niejednolicie określono wartości docelowe ośmiu mierników stopnia realizacji celów obowiązujących w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2017 r. i w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2017 r., co świadczy o niezachowaniu należytej staranności. Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o finansach publicznych plan działalności dla działów administracji rządowej zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. W planie działalności Ministra SZ na rok 2017 dla działów administracji rządowej: sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE z 30 listopada 2016 r. wymienione poniżej planowane wartości mierników, określających stopień realizacji celów, różniły się od wartości zaplanowanych w ramach budżetu w układzie zadaniowym:
 - a. dla celu nr 2 – wartość docelowa miernika nr 4 *Liczba zrealizowanych działań wspierających polskich przedsiębiorców za granicą* została określona na poziomie 10, natomiast miernika dla podzadania 15.1.1 (część budżetowa 45) *Liczba zrealizowanych w kraju działań wspierających polskich przedsiębiorców za granicą* jako 8.
 - b. dla celu nr 2 – wartość docelowa miernika nr 5 *Liczba wystąpień i prezentacji stanowiska RP oraz inicjatyw na forum organizacji systemu Narodów Zjednoczonych, innych organizacji międzynarodowych oraz OECD* została określona na poziomie 12, natomiast miernika dla podzadania 15.1.1 *Liczba wystąpień i prezentacji stanowiska RP na forum organizacji systemu Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych* jako 20.
 - c. dla celu nr 2 – wartość docelowa miernika nr 6 *Stopień realizacji zaplanowanych przedsięwzięć wspierających rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych zorganizowanych lub współorganizowanych przez MSZ* została określona na poziomie co najmniej 85%, natomiast miernika dla działania 15.1.1.1 *Stopień realizacji zaplanowanych przedsięwzięć wspierających rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych zorganizowanych lub współorganizowanych przez MSZ* jako 76%.
 - d. Dla celu nr 3 – wartość docelowa miernika nr 1 *Liczba przedsięwzięć na forum organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych w obszarze polityczno-społecznym, w tym w ramach kampanii promującej kandydaturę RP na niestalego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz na przewodniczącego sesji ministerialnej Rady OECD* została określona na poziomie 11, natomiast miernika dla działania 15.1.1.1 *Liczba przedsięwzięć na forum organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych w obszarze polityczno-społecznym, w tym w ramach kampanii promującej kandydaturę RP na niestalego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ* jako 12.
 - e. dla celu nr 4 – wartość docelowa miernika nr 4 *Liczba działań rozwojowych i modernizacyjnych zwiększających bezpieczeństwo teleinformatyczne* została określona na poziomie 4, natomiast miernika dla działania 15.1.3.3 (część budżetowa 45) *Liczba działań rozwojowych i modernizacyjnych zwiększających bezpieczeństwo teleinformatyczne* jako 8.

- f. dla celu nr 5 – wartość docelowa miernika nr 2 *Liczba przedsięwzięć zrealizowanych w ramach polskiej agendy demokratyzacyjnej* została określona na poziomie 12, natomiast miernik dla działania 15.2.2.1 *Liczba przedsięwzięć zrealizowanych w ramach polskiej agendy demokratyzacyjnej* jako 8.
- g. dla celu 6 – wartość docelowa miernika nr 2 *Liczba zrealizowanych czynności konsularnych podlegających rejestracji* została określona na poziomie 2 000 000, natomiast miernik dla podzadania 15.3.1 *Liczba zrealizowanych czynności konsularnych podlegających rejestracji* jako 1 998 000.
- h. dla celu 6 – wartość docelowa miernika nr 3 *Liczba działań z zakresu pomocy konsularnej zrealizowanych przez polskie urzędy konsularne* została określona na poziomie 20 800, natomiast miernik dla działania 15.3.1.1 *Liczba działań z zakresu pomocy konsularnej zrealizowanych przez polskie urzędy konsularne* jako 20 750.
- i. dla celu 5 w części C planu – wartość docelowa miernika *Liczba odwiedzin stron internetowych www.msz.gov.pl oraz www.polska.pl* została określona na poziomie $\geq 3,5$ mln, natomiast dla działania 15.2.3.1 *Liczba wejść na portale internetowe www.msz.gov.pl oraz poland.pl* jako 5 167 679.

Jak wyjaśniła Pani Magdalena Bogdziewicz, Dyrektor BDG:

- na brak spójności między poziomem jednego z mierników w Planie działalności i w planie wydatków w układzie zadaniowym zwróciła uwagę NIK w związku z ubiegłoroczną kontrolą wykonania budżetu państwa, kiedy Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2017 r. i wartości mierników w układzie zadaniowym na 2017 r. były już zatwierdzone. Według wyjaśnień Dyrektora BDG spowodowało to, że możliwość poprawy spójności zapisów w tym obszarze pojawiła się dopiero w procesie planowania na 2018 r. Poinformowała również, że BDG podtrzymuje swoje stanowisko, że: (...) *uwarunkowania związane ze zmieniającym się otoczeniem międzynarodowym Polski i powiązanymi z nim akcentami w polityce zagranicznej w okresie kilku miesięcy upływających między określeniem wartości mierników w planie działalności (październik), a określeniem ich na potrzeby budżetu zadaniowego (styczeń/luty), mogą, a nieraz muszą powodować określenie ich w tych dokumentach na odmiennych poziomach.*
- w przypadku trzech mierników różnią się one od siebie zakresem przedmiotowym, więc nie powinny być one zaplanowane na tym samym poziomie (dotyczy to miernika opisanego w pkt a, który w budżecie w układzie zadaniowym został ograniczony tylko do działań podejmowanych w kraju, a także miernika opisanego w pkt b, który nie uwzględnia w budżecie w układzie zadaniowym wystąpień i inicjatyw na forum OECD, oraz miernika opisanego w pkt c, który w budżecie w układzie zadaniowym nie uwzględnia kampanii promującej kandydaturę na przewodniczącego sesji ministerialnej Rady OECD),
- w przypadku dwóch mierników (opisanych w pkt h oraz i) różnica ma charakter marginalny i wynika z uwzględnienia w budżecie w układzie zadaniowym poziomu wykonania mierników w poprzednim okresie sprawozdawczym.

NIK zwraca uwagę, że plan działalności określa zadania do wykonania w danym roku, a budżet w układzie zadaniowym uwzględnia finansowanie tych zadań, zatem mierniki określające stopień wykonania celów powinny być określone w obydwóch dokumentach na tym samym poziomie i mieć taki sam zakres przedmiotowy, co wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania.

Brak spójności tych dokumentów ogranicza ich przydatność jako narzędzi systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2018, 3127-3151, 3596-3602)

3. Nie ujęto w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2017 podzadań budżetowych, co jest wymagane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania. Zgodnie z art. 70 ust. 2 ufp plan działalności dla działów administracji rządowej zawiera m.in. wskazanie podzadań służących osiągnięciu celów. Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu

działalności i sprawozdania z jego wykonania w kolumnie *Najważniejsze zadania służące realizacji celu* należy podać wszystkie podzadania budżetowe służące realizacji celu, w przypadku gdy wskazany cel jest ujęty w budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok, którego dotyczy plan.

W Planie działalności Ministra SZ na rok 2017 dla działów administracji rządowej: sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE z 30 listopada 2016 r. w kolumnie dotyczącej najważniejszych zadań służących realizacji celów (w częściach A i C Planu; nie wypełniono części B) nie uwzględniono żadnych podzadań budżetowych, ograniczając się do wskazania konkretnych przedsięwzięć mających pozwolić na osiągnięcie celu. Według wyjaśnień Pani Magdaleny Bogdziewicz, Dyrektor BDG, brak ujęcia podzadań budżetowych służących realizacji celów z budżetu w układzie zadaniowym wynika z tego, że: (...) *cele ujęte w cz. A Planu działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2017 r. nie są w pełni tożsame i nie są odzwierciedleniem celów ujętych w budżecie zadaniowym MSZ na 2017 r. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. (poz. 1254) nie zobowiązuje ministrów do bezpośredniego odwoływania się do celów i mierników ujętych w planach w układzie zadaniowym w części A planu działalności.*

NIK zauważa, że obowiązek ujmowania podzadań budżetowych służących osiągnięciu celów ujętych w planach działalności wynika z art. 70 ust. 2 upf. Powinny się one, co do zasady, znaleźć w części B planu (Cele priorytetowe wynikające z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji). Części B planu można jednak nie wypełniać, gdy cele budżetowe zostały uprzednio wskazane w części A. Ponieważ cele i mierniki w części A i C Planu działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2017 r. odpowiadają tym przyjętym w budżecie w układzie zadaniowym (z zastrzeżeniem niezgodności opisanych związku z nieprawidłowością nr 2), należało ująć podzadania budżetowe służące realizacji tych celów w Planie działalności na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3127-3151, 3596-3602)

4. Nierzetelnie obliczono osiągniętą w 2017 r. wartość miernika dla zadania 15.2 pn. *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski za granicą*. Wartość miernika jest wyrażana w skali od 1 do 4, gdzie 1 to ocena niedostateczna, 2 to ocena dostateczna, 3 to ocena dobra, a 4 to ocena bardzo dobra. Wartość miernika obliczają poszczególne placówki dyplomatyczne według ustalonego wzoru i przekazują do MSZ w kwartalnych sprawozdaniach dotyczących wizerunku Polski w środkach masowego przekazu. Otrzymane wartości mierników dodaje się do siebie i dzieli przez liczbę placówek, które nadesłały sprawozdania (wartości dla poszczególnych jednostek w kraju urzędowania tj. konsulatów generalnych, przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, instytutów polskich uwzględnia się w sprawozdaniach ambasad w kraju urzędowania).

W ocenie NIK obliczenia wartości miernika nie można uznać za rzetelne, ponieważ:

- nie uwzględnia działalności wszystkich placówek zagranicznych (sprawozdań nie przekazało 21 ambasad⁴⁴, ponadto w jednym sprawozdaniu nie podano wartości miernika),
- w sprawozdaniach placówki różnie interpretowały sposób liczenia poszczególnych elementów wzoru (np. według wzoru placówka mogła dodać do wartości miernika jeden punkt w przypadku zrealizowania trzech publikacji promujących wizerunek Polski w najbardziej wpływowych mediach w kraju przyjmującym, a placówki przyjmowały wartość większą od jeden dodając sobie punkty za każde trzy publikacje), co miało wpływ na dużą rozpiętość wartości wykazywanych mierników (z przekazanych kontrolerom sprawozdań wynika, że wynosiły one od 0 do 142,5).

⁴⁴ Ambasad RP w: Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republice Francuskiej, Federalnej Republice Nigerii, Republice Greckiej, Konfederacji Szwajcarskiej, Boliwariańskiej Republice Wenezueli, Republice Iraku, Królestwie Danii, Malezji, Państwie Kuwejt, Wielkim Księstwie Luksemburga, Republice Kenii, Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej, Republice Islandii, Bośni i Hercegowinie, Republice Uzbekistanu, Islamskiej Republice Iranu, Japonii, Nowej Zelandii, na Węgrzech, przy Stolicy Apostolskiej.

Jak podała Pani Małgorzata Wierzejska, Dyrektor Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej (dalej: DDPIK), do placówek wysyłane są pod koniec każdego kwartału informacje (przypomnienia) o obowiązku złożenia sprawozdań, a w razie wątpliwości co danych zawartych w sprawozdaniach DDPIK zwraca się do placówek z prośbą o stosowne wyjaśnienia. Poinformowała również, że: (...) *po analizie sprawozdań za rok 2017 z uwagi na dużą rozbieżność w danych przy obliczaniu wartości miernika dla zadania 15.2, DDPK zwróci się do Biura Dyrektora Generalnego z propozycją zastąpienia skomplikowanego dotychczasowego algorytmu prostszą i bardziej obiektywną wersją.*

(dowód: akta kontroli str. 2100-2108, 3096-3104, 3587-3595, 3714-3715)

5. Sposób obliczania jednego z mierników zadania 15.2. (pn. *Stopień realizacji przedsięwzięć rozwojowych oraz promujących demokrację i prawa człowieka*) i miernika podzadania 15.2.2. (pn. *Stopień realizacji przedsięwzięć rozwojowych ujętych w rocznym Planie współpracy rozwojowej*) nie spełniał wymagania określonego dla miernika w ust. 64 pkt 1 załącznika nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 r., zgodnie z którym cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Miernik dla zadania 15.2. w 2017 r. uwzględniał dwie wartości, z których każdej przypisano wagę 50%:

- stosunek liczby zrealizowanych do planowanych na 2017 przedsięwzięć promujących demokrację i prawa człowieka,
- stosunek liczby zrealizowanych zadań do zadań ujętych w Planie współpracy rozwojowej na 2017 r. (analogicznie jak w mierniku dla podzadania 15.2.2.).

W odniesieniu do części miernika związanej z realizacją Planu współpracy rozwojowej NIK zauważa, że zakres zadań ujętych w tym Planie zmieniał się (dodawano nowe zadania, rezygnowano z zadań). Zdaniem NIK, odniesienie się przy obliczaniu wartości miernika m.in. do stopnia realizacji Planu współpracy rozwojowej powoduje, że miernik nie odzwierciedla postępu w jego realizacji, ponieważ modyfikacje Planu powodują, że nie ma porównania między stanem z początku i końca okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2108, 2438-2473, 3921-3938)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w ramach wykonywania budżetu państwa w 2017 r. w części 45 zrealizowano wydatki budżetowe z zachowaniem, poza opisanymi powyżej nieprawidłowościami, zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. W rezultacie ich realizacji osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków, przy czym realizacja tych celów odbywała się w warunkach niepełnego wykorzystania funkcji zarządczych układu zadaniowego. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz sformułowane uwagi wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli dysponenta części 45 nad wykonywaniem budżetu państwa w części 45, sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 45 rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym z wyjątkiem sprawozdania Rb – 27 łącznego dysponenta części i jednostkowego Ministerstwa jako dysponenta III stopnia (szczegółowy opis w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości). Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał, poza opisaną poniżej nieprawidłowością, prawidłowość i rzetelność sporządzanych sprawozdań.

Sporządzone zostały korekty rocznych i za IV kwartał 2017 r. jednostkowych sprawozdań Ministerstwa jako dysponenta III stopnia oraz sprawozdań łącznych dla części 45 (Rb-27 i Rb-N w zakresie należności, Rb-28 i Rb-BZ1 w zakresie zobowiązań). Korekty wynikały z weryfikacji i aktualizacji sald kont oraz wpływu dokumentów księgowych, które należało ująć w księgach rachunkowych dotyczących 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1511-1513, 1517-1525, 1532-1540, 1575-1583, 1690-1695, 1967, 1969-1970, 1990-2108, 3419-3420, 3424-3425, 3451-3485, 3716-3721)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości, oprócz wspólnej dla części 23 i 45 nieprawidłowości (opisanej na str. 8-9 wystąpienia), stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na ujęciu w rocznym sprawozdaniu Rb-27 łącznym i dysponenta III stopnia z wykonania w części 45 planu dochodów budżetowych za 2017 r. w kolumnie *zaległości netto*, należności w kwocie 38,6 tys. zł⁴⁵, która nie mogła być egzekwowana, gdyż jak wykazała kontrola, w odniesieniu do przedmiotowej należności prowadzone jest postępowanie przed sądem rejonowym w Warszawie (pierwsza instancja). Ujęcie powyższej kwoty jako zaległości netto było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, która stanowi, że w odpowiednich kolumnach salda końcowego sprawozdania Rb-27 wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane). Dyrektor Biura Administracji Pani Ewa Fieduszkin-Sosnowska w wyjaśnieniach wskazała, że w 2017 r. wystosowano zapytanie do Ministerstwa Finansów w zakresie ujmowania w sprawozdaniu Rb-27 należności, w tym zaległości netto do czasu rozstrzygnięcia sądowego oraz, że dysponent III stopnia postępował w tym zakresie zgodnie z odpowiedzią MF z 6 czerwca 2017 r. Ponadto wskazała, że w Instrukcji zawarto zamknięty katalog przypadków, w których nie należy wykazywać zaległości netto i w katalogu tym nie ma podanego sądu cywilnego. W przedmiotowej sprawie termin zapłaty minął i jedynym sposobem dochodzenia należności jest droga postępowania sądowego.

NIK zauważa, że Ministerstwo Finansów nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi, w których kolumnach należy wykazywać należności do czasu rozstrzygnięcia sądowego. W odpowiedzi stwierdzono, że: *Fakt dochodzenia należności na drodze sądowej nie jest podstawą do odstąpienia od wykazywania w sprawozdaniu Rb-27 należności z tytułu dochodów budżetowych*, co nie budzi zastrzeżeń, ponieważ w sprawozdaniu przedmiotowa należność została wykazana w kolumnie *należności pozostałe do zapłaty ogółem*. Zastrzeżenia NIK natomiast dotyczą wykazania tej kwoty także w kolumnie *zaległości netto*. W ocenie NIK do czasu uzyskania prawomocnego orzeczenia sądowego dotyczącego zapłaty, należność ta nie może być egzekwowana, w związku z czym nie spełnia definicji podanej w § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 1515-1516, 1634-1635, 1639-1643, 2051-2056, 3500-3508, 3512-3513)

⁴⁵ Odstąpienie przez MSZ od umowy BDG-290/2015 z 16 kwietnia 2015 r., dotyczącej obsługi technicznej oraz napraw bieżących samochodów marki Mercedes, w związku z nienależytym wykonywaniem przez wykonawcę przedmiotu umowy.

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W ramach badania prawidłowości ksiąg rachunkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia (Centrala MSZ) kontrolerzy dokonali analizy dokumentacji dotyczącej obowiązujących w 2017 r. regulacji związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych⁴⁶, w tym zasad (polityki) rachunkowości oraz dokumentacji dotyczącej obiegu dokumentów w Ministerstwie. Analiza wykazała, że dokumentacja ta jest aktualna i zawiera ona elementy wymagane na podstawie art. 10 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁷. Badanie wiarygodności⁴⁸ ksiąg rachunkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia części 45 przeprowadzono na próbie 66 zapisów księgowych o łącznej wartości 18 318,8 tys. zł wylosowanych metodą monetarną oraz dobranych celowo 47 zapisów o wartości 7 949,2 tys. zł. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Kontrola wykazała, że ramach systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie przewidziano mechanizmy dotyczące prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych i że mechanizmy te były stosowane w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3120-3126, 3722-3743)

Ustalone
nieprawidłowości
Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie badania ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych podległych jednostek. Kwota stwierdzonej nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-27 nie przekroczyła przyjętych w kontroli progów istotności i nie skutkowała obniżeniem oceny.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo. W ocenie NIK, przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym;
- 2) zapewnienie spójności w zakresie treści sporządzanych dokumentów zarządczych (tj. planu działalności i dokumentacji dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym);
- 3) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad dokumentacją prowadzonych postępowań dotacyjnych;
- 4) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad rozliczaniem dotacji;

⁴⁶ Zarządzenie Nr 46 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 78).

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

⁴⁸ Badanie próby obejmowało m.in. przegląd analityczny z wykorzystaniem funkcji programu Pomocnik Kontrolera, obejmujący weryfikację zapisów księgowych pod kątem prawidłowości okresów księgowania, prawidłowości wskazania i sekwencji dat (operacji, dowodu, księgowania), ciągłości zapisów w dzienniku, pomijanie kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów oraz terminowości księgowania dowodów.

- 5) zapewnienie rzetelnego sporządzania opisów i dekretacji dowodów księgowych przez dysponenta części;
- 6) egzekwowanie od beneficjentów przestrzegania obowiązku informowania o źródle pochodzenia polskiej pomocy humanitarnej;
- 7) sporządzanie i przedkładanie do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych planów pozyskiwania nieruchomości;
- 8) planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych na podstawie aktualnych programów inwestycji.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis