



KAP.430.013.2020

Nr ewid. 71/2020/P/20/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne

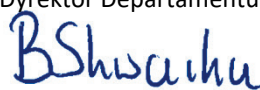
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

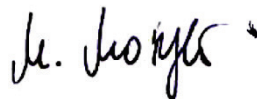
Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

28.05.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	4
2. OCENA OGÓLNA.....	6
3. WNIOSKI	7
4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE	8
4.1. DOCHODY BUDŻETOWE	8
4.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA.....	8
4.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ	14
5. USTALENIA INNYCH KONTROLI	16
6. INFORMACJE DODATKOWE	18
7. ZAŁĄCZNIKI	19
7.1. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE.....	19
7.2. DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE	20
7.3. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE	21
7.4. ZATRUDNIENIE I WYNAGRODZENIA W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE	23
7.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	25

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne oraz ocena wykonania planu finansowego MSZ (dysponenta III stopnia).

Zakres kontroli

Analiza porównawcza wykonania planu dochodów;

Realizacja wydatków:

– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków w części 45;

– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 45 w trakcie roku budżetowego, w tym zmian wynikających z podziału rezerw celowych;

– kontrola prawidłowości dokonanych blokad w części 45;

– kontrola przestrzegania ustalonych dla części 45 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia;

– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych w części 45;

– analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia w części 45;

– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w części 45;

– analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji w części 45;

– kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym w części 45;

Sporządzanie sprawozdań:

– analiza stanu zobowiązań w części 45;

– analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań w części 45;

System kontroli zarządczej:

analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa w części 45.

Dysponentem części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne jest, kierujący działem administracji rządowej *sprawy zagraniczne*, Minister Spraw Zagranicznych (zwany dalej Ministrem SZ), będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. Minister SZ kierował w 2019 r. także działem administracji rządowej *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*¹ i był dysponentem części budżetowej 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Na koniec 2019 r. w części 45 funkcjonowało 168 jednostek budżetowych podległych dysponentowi głównemu, których kierownicy pełnili funkcje dysponentów III stopnia:

- dwie w kraju: 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;
- 166 placówek zagranicznych: 93 ambasady, osiem stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 37 konsulatów generalnych, 25 instytutów polskich i ośrodków kultury polskiej, jedna agencja konsularna, Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah oraz Biuro Polskie w Tajpej.

W ramach części 45 finansowano między innymi: zadania MSZ związane z prowadzeniem polityki zagranicznej, wpłaty na rzecz funduszy i programów w zakresie pomocy zagranicznej oraz płatności składek do organizacji międzynarodowych.

Dysponent części 45 realizował budżet w układzie zadaniowym w ramach dwóch funkcji państwa, czterech zadań i 10 podzadań.

W ramach funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, Minister SZ realizował w zadaniu 11.4. *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* podzadanie 11.4.2. *Pozamilitarne przygotowania obronne*.

W ramach funkcji 15 – *Polityka zagraniczna*, Minister SZ realizował:

- w zadaniu 15.1. *Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym* trzy podzadania, tj. 15.1.1. *Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym*; 15.1.2. *Kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej*; 15.1.3. *Umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP*;
- w zadaniu 15.2. *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, wspieranie rozwoju, demokracji i praw człowieka* trzy podzadania: 15.2.1. *Kształtowanie pozytywnego wizerunku RP za granicą*; 15.2.2. *Wspieranie rozwoju demokracji, promocja praw człowieka oraz udział w międzynarodowej współpracy rozwojowej*; 15.2.3. *Upowszechnianie wiedzy o Polsce oraz informowanie o polityce zagranicznej RP*;
- w zadaniu 15.3. *Reprezentowanie i ochrona interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługa cudzoziemców* trzy podzadania: 15.3.1. *Pomoc i obsługa konsularna*; 15.3.2. *Reprezentowanie i ochrona interesów RP przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka*; 15.3.3. *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą*.

Wydatki wspólne dla części budżetowych 23 i 45 realizowane przez MSZ (m.in. z tytułu zakupu energii, materiałów) zostały uwzględnione w części 45 zgodnie z zasadami podziału tych wydatków określonymi w *Instrukcji w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części 23 i 45 budżetu państwa – jednostki*

¹ Minister SZ kierował działem: Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej do 4 marca 2020 r. Zmiana nastąpiła na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 362).

*budżetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i dysponenta trzeciego stopnia środków budżetu państwa – jednostki budżetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 56 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych*².

W 2019 r. dochody w części 45 wyniosły 203 977,0 tys. zł, w tym 2 347,1 tys. zł (tj. 1,2% dochodów w części) zostały zrealizowane przez Ministerstwo, jako dysponenta III stopnia.³ Wydatki budżetu państwa zrealizowano w łącznej wysokości 2 178 054,4 tys. zł, z czego 318 458,1 tys. zł (14,6% wydatków w części) stanowiły wydatki Ministerstwa jako dysponenta III stopnia. Udział dochodów tej części w budżecie państwa ogółem w 2019 r. wyniósł 0,05%, a wydatków 0,53%.

W części 45 budżetu państwa nie planowano i nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich.

Do oceny wykonania budżetu państwa za rok 2019 przez dysponenta części 45 wykorzystano także wyniki kontroli przedstawionej w pkt 5 niniejszej Informacji (*Ustalenia innych kontroli*).

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴.

² Dz. Urz. Min. Spraw Zagr. Poz. 63.

³ Szczegółowe informacje dotyczące dochodów budżetowych, wydatków budżetu państwa zostały przedstawione w załącznikach 7.2. i 7.3 do niniejszej informacji.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli
ocenia pozytywnie
wykonanie budżetu
państwa w 2019 r.
w części 45 – Sprawy
zagraniczne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 45 - Sprawy zagraniczne.

W wyniku kontroli 10,0% wydatków dysponenta III stopnia i 20,8% wydatków na dotacje poniesionych przez dysponenta głównego (tj. łącznie 2,7% wydatków zrealizowanych w części 45 – Sprawy zagraniczne) ustalono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (zwanej dalej: ufp) i aktach wykonawczych. W wyniku kontroli nie stwierdzono nielegalnego, niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające 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;
- nierzetelnym obliczeniu osiągniętej w 2019 r. wartości miernika dla zadania 15.2. pn. *Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych*.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nieprawidłowości te nie spowodowały obniżenie oceny kontrolowanej działalności. Świadczą jednak, że sprawowane przez dysponenta części nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu określone w art. 175 ust. 1 i 2 ufp nie były skuteczne w zakresie efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 45 – Sprawy zagraniczne oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego:

- 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 sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 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 kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej, zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Skontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących sprawozdawczości budżetowej.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne przedstawiona została w załączniku w pkt 7.1. niniejszej informacji.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

3. WNIOSKI

Po kontroli budżetu w 2019 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne, Najwyższa Izba Kontroli ponowiła formułowany od kilku lat wniosek pokontrolny o zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym.

4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE

4.1. DOCHODY BUDŻETOWE

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., kontrola dochodów budżetowych w części 45 – Sprawy zagraniczne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na 2019 r.⁶, w części 45 – Sprawy zagraniczne, zaplanowano dochody w kwocie 236 515,0 tys. zł. Na koniec 2019 r. zrealizowano dochody w kwocie 203 977,0 tys. zł, co stanowiło 86,2% planu po zmianach. Niższa niż zaplanowano realizacja dochodów budżetowych w 2019 r. wynikała głównie z mniejszych wpływów z opłat paszportowych i pozostałych opłat konsularnych wynikających z przesunięcia terminu wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej. W porównaniu do roku 2018 dochody były wyższe o 1425,0 tys. zł, tj. o 0,7%.

Według sprawozdania Rb-27, na koniec 2019 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2735,0 tys. zł, w tym zaległości wynosiły 2726,8 tys. zł. W porównaniu do roku 2018 należności były niższe o 9241,0 tys. zł, tj. o 77,2%, a zaległości niższe o 9179,3 tys. zł, tj. o 77,1%, co wynikało m.in. ze spłaty należności przez dłużników oraz skutecznej egzekucji za pośrednictwem urzędów skarbowych i komorników.

Zestawienie dochodów budżetowych w części 45 zostało przedstawione w załączniku w pkt 7.2. niniejszej informacji.

4.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA

4.2.1. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA

Wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 2 178 054,4 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach (2 226 283,6 tys. zł). Były one wyższe od wydatków zrealizowanych w 2018 r. o 118 564,5 tys. zł, tj. o 5,8%. Wzrost wynikał przede wszystkim z poniesienia w 2019 r. wyższych składek do organizacji międzynarodowych, uruchomienia środków z rezerw celowych na realizację zadań związanych m.in. z organizacją wyborów w zagranicznych okręgach wyborczych oraz sfinansowania utworzenia programu telewizyjnego TVP Wilno, a także z konieczności sfinansowania opisanych niżej dodatkowych zadań Ministerstwa (dysponent III stopnia).

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 318 458,1 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach (321 496,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2018 r. (285 639,1 tys. zł) były one wyższe o 32 819,0 tys. zł, tj. o 11,3%. Wzrost wynikał z: większej liczby zrealizowanych zadań inwestycyjnych; konieczności sfinansowania zatrudnienia pracowników w celu przejęcia przez MSZ od Służby Ochrony Państwa ochrony niektórych placówek zagranicznych; organizacji spotkania ministerialnego poświęconego budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie; realizacji polskich działań w ramach Szczytu Bałkanów Zachodnich – Poznań 2019 i polskiego przewodnictwa w Procesie Berlińskim⁷.

W 2019 r. w części 45 wydatkowano 164 080,6 tys. zł, tj. 96,8% środków przeniesionych z rezerw budżetu państwa (169 472,7 tys. zł) na sfinansowanie m.in.:

- organizacji we współpracy z Departamentem Stanu Stanów Zjednoczonych globalnego spotkania ministerialnego poświęconego budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie;
- realizacji Programu polskich działań w ramach Szczytu Bałkanów Zachodnich – Poznań 2019 i przewodnictwa w ramach Procesu Berlińskiego;

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

⁷ Inicjatywa wspierająca współpracę regionalną Bałkanów Zachodnich, uzupełniająca politykę rozszerzenia Unii Europejskiej.

- przejścia przez MSZ od Służby Ochrony Państwa ochrony części placówek zagranicznych;
- realizacji przedsięwzięć współpracy rozwojowej, tj. projekty realizowane przez placówki zagraniczne oraz projekty realizowane na podstawie zawartych umów dotacji, a także finansowanie pomocy poprzez wpłaty do organizacji międzynarodowych i funduszy pomocowych;
- zobowiązań wynikających z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą.

Niepełne wykorzystanie środków z rezerw wynikało przede wszystkim z różnic kursowych (przy wpłatach do organizacji międzynarodowych); zwrotów niewykorzystanych części dotacji; oszczędności powstałych w związku z niższym niż planowano zainteresowaniem wyborami do Sejmu i Senatu RP oraz Parlamentu Europejskiego.

W 2019 r. dysponent części 45 wydał, na podstawie art. 177 ust.1 pkt 2 i 3 ufp, dziewięć decyzji w sprawie blokowania środków na łączną kwotę 12 876,6 tys. zł (w tym blokadami objęto 2895,6 tys. zł z rezerw celowych). Blokady wynikały z nadmiaru posiadanych środków powstałego między innymi z powodu:

- opóźnień lub rezygnacji z realizacji inwestycji na skutek przedłużających się procedur wyboru wykonawców lub w wyniku niewyłonienia wykonawców;
- oszczędności powstałych przy realizacji zadań;
- wystąpienia różnic kursowych w związku z zapłatą składek do organizacji międzynarodowych;
- trudności w pozyskaniu wykwalifikowanej kadry na stanowiska związane z ochroną placówek zagranicznych.

Blokad dokonano w listopadzie i grudniu 2019 r. po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków i po zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków.

Zestawienie wydatków budżetowych w części 45 zostało przedstawione w załączniku w pkt 7.3. niniejszej informacji.

Wydatki w części 45 według grup ekonomicznych przedstawiały się następująco:

Wydatki na dotacje wyniosły 123 757,7 tys. zł (5,7% wydatków w części), co stanowiło 97,9% planu po zmianach (126 433,7 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki te były niższe o 10 090,6 tys. zł. Środki z udzielonych dotacji były przeznaczone m.in. na realizację działań w ramach polskiej współpracy rozwojowej oraz na zadania z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej.

W 2019 r. dotacje przekazywano na realizację zadań publicznych wyłonionych w konkursach⁸ oraz w trybie pozakonkursowym (na podstawie *Porozumienia o współpracy w zakresie realizacji inicjatyw służących promocji i umacnianiu demokracji w krajach będących na etapie procesu transformacji systemowej pomiędzy MSZ a Krajową Szkołą Administracji Publicznej*, a także na podstawie art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁹).

Badanie 18 spośród 166 umów o dotacje celowe zawartych w 2019 r. oraz dotacji podmiotowych dla Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Polskiego Komitetu do spraw UNESCO w 2019 r. (łączna kwota wydatków w próbie dotacji wyniosła 25 746,5 tys. zł, tj. 20,8% wydatków na dotacje i 1,2% łącznych wydatków poniesionych w części 45 w 2019 r.) wykazało między innymi, że udzielanie dotacji celowych beneficjentom następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 151 ust. 1 ufp. We wszystkich badanych przypadkach sprawozdania z realizacji dotowanych projektów zostały złożone przez beneficjentów zgodnie z postanowieniami umów dotacji, zatwierdzone przez MSZ w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp i rozliczone w księgach rachunkowych dysponenta dotyczących 2019 r.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 248 810,9 tys. zł (11,4% wydatków w części), co stanowiło 95,7% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków z 2018 r. wydatki były wyższe o 5 116,2 tys. zł, tj. o 2,1%. Środki wydatkowano m.in. na:

⁸ Konkursy: Edukacja Globalna 2017 i 2018; Polska Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2018 i 2019, Zapewnienie wkładów własnych dla polskich organizacji pozarządowych 2019, Polska Pomoc Rozwojowa 2017, 2018 i 2019, Dyplomacja Publiczna 2019; Forum Polsko-Czeskie na rzecz zbliżenia społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2019; Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019–2021, Wolontariat polska pomoc 2019.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 291, ze zm.

- pokrycie kosztów leczenia;
- wypłaty dodatków zagranicznych należnych członkom służby zagranicznej i dodatków walutowych dla pracowników krajowych;
- wypłaty zasiłków adaptacyjnych dla członków służby zagranicznej, którym wyznaczono stanowisko pracy w placówce zagranicznej.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 1 755 823,7 tys. zł (80,6% wydatków w części), co stanowiło 98,4% planu po zmianach (1 784 626,3 tys. zł). Były one wyższe niż w 2018 r. o 121 421,1 tys. zł, tj. o 7,4%. Środki zostały wydatkowane głównie na:

- składki do organizacji międzynarodowych – 739 422,5 tys. zł, co stanowiło prawie 99,8% planu po zmianach (740 768,5 tys. zł);
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 430 303,1 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach (433 309,9 tys. zł).

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w części 45 wyniosło 3392 osoby i w stosunku do roku 2018 zmniejszyło się (*per saldo*) o 30 osób, tj. o 0,9%, z tego:

- w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* nastąpił wzrost o 27 osób w związku z koniecznością obsadzenia nowoutworzonych stanowisk związanych ze służbą ochrony i kontaktu w związku z ustawą o Służbie Ochrony Państwa;
- w rozdziale 75069 – *Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji państwowej* wzrost zatrudnienia o pięć osób wynikał z obsadzenia stanowisk w ramach porozumień z resortami, na podstawie których ich przedstawiciele są kierowani na stanowiska w placówkach zagranicznych;
- w rozdziale 75057 – *Placówki zagraniczne* zatrudnienie zmniejszyło się o 62 osoby. Wynikało to w szczególności z niewykazania w sprawozdaniu Rb-70 osób będących na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych, a także wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990¹⁰, a także realizacji przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7920,1 zł. W porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w roku 2018 wzrosło o 120,9 zł, tj. o 1,5%.

W 2019 r. z rezerw celowych w związku z zatrudnieniem wydatkowano:

- 1066,2 tys. zł na sfinansowanie przez dziewięć miesięcy wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla 19 nowo zatrudnionych pracowników, w związku z przejściem od Służby Ochrony Państwa ochrony części placówek zagranicznych (średnia kwota wynagrodzenia: 6,2 tys. zł);
- 163,9 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla pracowników, którzy zostali mianowani w grudniu 2018 i 2019 r.

Z rezerw celowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi przyznano MSZ kwotę 5864,9 tys. zł, z czego 5537,0 tys. zł z pozycji 44 i 327,9 tys. zł z pozycji 20. W 2019 r. wykorzystano łącznie 1296,3 tys. zł, w tym 1066,2 tys. zł na wynagrodzenia dla 19 nowozatrudnionych pracowników¹², w związku z przejściem zadań Służby Ochrony Państwa (z poz. 44) i 230,1 tys. zł na podwyżki dla 52 urzędników służby cywilnej MSZ¹³ – (z poz. 20).

Wydatki na wynagrodzenia mieściły się w limicie środków przeznaczonych na ten cel.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2019 r. przedstawiono w załączniku w pkt 7.4 do niniejszej informacji.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 49 662,2 tys. zł (2,3% wydatków w części), co stanowiło 90,1% planu po zmianach (55 107,0 tys. zł). W stosunku do roku 2018 były one wyższe o 2107,9 tys. zł, tj. o 4,4%.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 9.

¹¹ Dz. U. L 166 z 30.4.2004, str. 1, ze zm.

¹² Dziewięć miesięcy objętych podwyżką w 2019 r.

¹³ Dla 24 pracowników 12 miesięcy objętych podwyżką, dla 28 pracowników podwyżką objęty jeden miesiąc w 2019 r.

W ramach wydatków na inwestycje, w planie według ustawy budżetowej na 2019 r. przewidziano 4959,0 tys. zł na sześć zadań inwestycyjnych w kraju, z tego:

- 2249,0 tys. zł na przebudowę części pierwszego piętra wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ przy ul. Tanecznej 67b;
- 820,0 tys. zł na dostosowanie w zakresie socjalnym i technicznym pomieszczeń zlokalizowanych w piwnicy budynku MSZ przy al. Szucha 23 w Warszawie;
- 457,0 tys. zł na adaptację budynku przy ul. Bagatela 5 na potrzeby biurowo-konferencyjno-szkoleniowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- 943,0 tys. zł na realizację nowego budynku siedziby MSZ;
- 218,0 tys. zł na wykonanie przyłącza stacji 15/4 kV do budynku biurowo-technicznego MSZ przy ul. Karmazynowej 1A;
- 272,0 tys. zł na wykonanie nowej instalacji oświetlenia zewnętrznego terenu MSZ przy ul. Karmazynowej 1A i ul. Tanecznej 67B w Warszawie.

W planie według ustawy budżetowej na 2019 r. przewidziano także 43 952,0 tys. zł na 16 zadań inwestycyjnych w placówkach zagranicznych, z tego:

- 108,6 tys. zł na budowę pawilonu pierwszego kontaktu i obsługi konsularnej na terenie kompleksu Ambasady RP w Ankarze;
- 194,3 tys. zł na przebudowę budynku na siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Belfaście;
- 4058,6 tys. zł na budowę nowej siedziby Ambasady RP w Berlinie;
- 1655,9 tys. zł na przebudowę parteru budynku po Wydziale Promocji, Handlu i Inwestycji na cele Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Hadze;
- 1436,3 tys. zł na adaptację nowej siedziby Konsulatu Generalnego RP w Houston;
- 4973,5 tys. zł na adaptację nowej siedziby Ambasady RP w Manili;
- 6712,4 tys. zł na budowę siedziby Ambasady RP w Mińsku;
- 2552,9 tys. zł na modernizację Rezydencji Ambasadora RP w Oslo wraz z przebudową pomieszczeń oraz wymianą instalacji;
- 615,9 tys. zł na przebudowę budynku Ambasady RP w Maroku;
- 83,7 tys. zł na adaptację Pałacu Paców na siedzibę Ambasady RP w Wilnie;
- 2248,0 tys. zł na adaptację nowej siedziby Ambasady RP w Zagrzebiu;
- 613,2 tys. zł na modernizację Ambasady RP w Kuwejcie mającą na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa;
- 183,7 tys. zł na instalację systemu przeciwpożarowego w budynkach Ambasady w Paryżu;
- 39,5 tys. zł na modernizację placówki RP w Watykanie mającą na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa;
- 516,0 tys. zł na podniesienie poziomu bezpieczeństwa nowej siedziby Ambasady RP w Zagrzebiu;
- 17 959,6 tys. zł na pozostałe wydatki inwestycyjne, w tym wydatki krajowe związane z inwestycjami zagranicznymi.

Na inwestycje wydatkowano w 2019 r. łącznie 21 944,1 tys. zł, co stanowiło 87,5% planu po zmianach (25 069,6 tys. zł). Zrealizowano dwa zadania inwestycyjne w Ministerstwie oraz 20 zadań w placówkach zagranicznych. W trakcie roku nie zrealizowano czterech zadań inwestycyjnych w Ministerstwie. Ponadto zrezygnowano z realizacji inwestycji w Ambasadach RP w Hadze i w Paryżu ze względu na uwagi do Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ) zgłoszone przez oferentów podczas wstępnego rozeznania rynku, a także przedłużający się proces opracowania OPZ wynikający w szczególności z niepełnej znajomości miejscowych przepisów w zakresie systemów p.poż. oraz długotrwałej nieobecności kierownika administracyjno-finansowego. Do planu wprowadzono zadania w Ambasadach RP w Bejrucie, Bogocie, Kopenhadze, Panamie i Dakarze oraz Konsulacie Generalnym PR w Kurytybie.

W związku z przedłużającą się procedurą odwoławczą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (postępowanie przed Krajową Izbą Odwoławczą, skarga Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych) w 2019 r. nie został zakończony wybór Generalnego Wykonawcy budowy siedziby Ambasady RP w Mińsku. Na rok 2020 został także przesunięty wybór Nadzoru Inwestorskiego dla tej inwestycji (postępowanie w 2019 r. zostało unieważnione ze względu na braki formalne w przedstawionych w postępowaniu ofertach).

W ramach wydatków na zakupy inwestycyjne zaplanowano w 2019 r. 27 877,0 tys. zł na: zakup sprzętu i urządzeń w zakresie bezpieczeństwa w obiektach MSZ i placówkach zagranicznych

(kontrola dostępu, TV dozorowa, sygnalizacja przeciwpożarowa, modernizacja systemów zabezpieczenia technicznego), wdrożenie systemów informatycznych oraz zakup sprzętu i wyposażenia IT (serwery, szafy rack, macierze dyskowe), zakup samochodów na potrzeby MSZ i placówek zagranicznych oraz zakup wyposażenia obiektów MSZ i placówek zagranicznych (klimatyzatory, urządzenia RTV i AGD, szafy metalowe). W trakcie roku plan został zwiększony do 30 037,4 tys. zł m. in. w związku z koniecznością zakupu licencji na oprogramowanie do przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „Tajne”, „Ścisłe tajne” i „NATO Secret” oraz zakupu sprzętu komputerowego klasy tempest¹⁴. Łącznie na zakupy inwestycyjne w 2019 r. wydatkowano 27 718,1 tys. zł, co stanowiło 92,3% planu po zmianach. Niepełne wykonanie planu zakupów inwestycyjnych było spowodowane m. in. niższą niż planowana ceną zakupionych składników majątku, a także różnicami kursowymi.

Zobowiązania w części 45 na koniec 2019 r. wyniosły 79 188,3 tys. zł i były wyższe o 4,5% niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. (75 761,3 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składek na ubezpieczenia społeczne (26 346,8 tys. zł) oraz składek do organizacji międzynarodowych (39 704,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. wyniosły 18,5 tys. zł i dotyczyły niezapłaconych w terminie: korekty wpłaty do Państwowego Funduszu Rehabilitacyjnego Osób Niepełnosprawnych (Centrala MSZ) oraz podatku i składek na ubezpieczenie społeczne od umów zleceń (placówki zagraniczne). Kontrola wykazała, że kwoty odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty zobowiązań zostały zwrócone przez pracowników MSZ, którzy byli odpowiedzialni za zapłatę zobowiązań po terminie.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ – dalej ustawa Pzp) wydatków w wysokości 31 919,9 tys. zł, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2019 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia). Próba obejmowała 10,0% wydatków Ministerstwa, co stanowi 1,5% wydatków budżetu państwa w części 45. Badaniem objęto także prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do czterech zamówień publicznych o łącznej wartości 8 806,1 tys. zł udzielonych przez Ministerstwo w trybie przetargu nieograniczonego oraz zamówienia z wolnej ręki¹⁶.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków w części 45 dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku analizy badanego postępowania pod kątem prawidłowości stosowania procedur określonych w ustawie Pzp, nie stwierdzono naruszeń tych przepisów.

W MSZ, w ramach wykonywania nadzoru i kontroli przez dysponenta III stopnia i dysponenta części budżetowej na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 upf, zapewniono w trakcie całego roku monitorowanie poziomu wykonania wydatków..

W skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., NIK sformułowała cztery wnioski pokontrolne dotyczące obszaru wydatków budżetu państwa w cz. 45. Kontrola ich realizacji wykazała, że:

- wniosek o rzetelne szacowanie wartości zamówień częściowych w ramach postępowań w sprawie zamówień publicznych – został zrealizowany; w zbadanej próbie zamówień publicznych kontrolerzy nie stwierdzili przypadków nierzetelnego szacowania wartości zamówień częściowych;
- wniosek o egzekwowanie od beneficjentów przestrzegania obowiązku informowania o źródle finansowania projektów – został zrealizowany; w zbadanej próbie wydatków na dotacje kontrolerzy nie stwierdzili przypadków nieegzekwowania od beneficjentów przestrzegania obowiązku informowania o źródle finansowania projektów;

¹⁴ Urządzenia przewidziane do przetwarzania informacji niejawnych, w których zastosowano rozwiązania zabezpieczające przed wystąpieniem lub ograniczające zjawisko elektromagnetycznego przenikania informacji, oraz uniemożliwiające infiltrację elektromagnetyczną.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹⁶ zamówienia udzielone w trybie przetargu nieograniczonego: *Dostawa komputerów przenośnych wraz z wyposażeniem* (BDG.741.027.2019) i *Rozbudowa Systemu Wydruku wraz z dostawą materiałów eksploatacyjnych* (BDG.741.042.2018); zamówienia udzielone z wolnej ręki: *Zabezpieczenie medyczne osób ochraniających przez Centralny Szpital Kliniczny MSWiA w Warszawie podczas konferencji ministerialnej odbywającej się w Warszawie 12-15 lutego 2019 r.* (BDG.741.008.2019) oraz *Zakup licencji Dataserver for Oracle* (BDG.741.14.2019). W 2019 r. na realizację ww. umów w części 45 ze środków dysponenta III stopnia wydatkowano 2601,3 tys. zł.

- wniosek o sporządzanie i przedkładanie do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych planów pozyskiwania nieruchomości – został zrealizowany; w 2019 r. sporządzono i przedłożono Ministrowi SZ plany pozyskiwania nieruchomości;
- wniosek o zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad realizacją inwestycji oraz pozyskiwaniem nieruchomości zagranicznych – na podstawie przeprowadzonej analizy wydatków majątkowych ustalono, że wniosek został zrealizowany.

4.2.2. EFEKTY RZECZOWE PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI

Wydatki w części 45 zostały poniesione m.in. na realizację stałych zadań MSZ związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej, realizację przedsięwzięć współpracy rozwojowej, działalność konsularną oraz na płatność składek do organizacji międzynarodowych, w tym Ministerstwo:

- zorganizowało Spotkanie ministerialne poświęcone budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie (13–14 lutego 2019 r.)¹⁷;
- zrealizowało zadania określone w Programie polskich działań w ramach Szczytu Bałkanów Zachodnich – Poznań 2019 i przewodnictwa w pracach Procesu Berlińskiego¹⁸;
- zrealizowało zadania wyborcze związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. w obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą.

W efekcie poniesionych w 2019 r. wydatków majątkowych w kwocie 49 662,2 tys. zł sfinansowano m. in. dwie inwestycje budowlane w obiektach MSZ w kraju i 20 zadań inwestycyjnych w 17 placówkach zagranicznych (w Ambasadach RP w Bejrucie, Dakarze i Zagrzebiu zrealizowano po dwa zadania). Ponadto dokonano zakupu urządzeń i sprzętu bezpieczeństwa, sprzętu komputerowego i teleinformatycznego, a także oprogramowania oraz samochodów i wyposażenia na potrzeby placówek zagranicznych.

Szczegółowym badaniem objęto realizowane w części 45 pięć podzadań budżetowych:

- 15.1.1. – *Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym*;
- 15.1.3. – *Umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP*;
- 15.2.1. – *Kształtowanie pozytywnego wizerunku RP za granicą*;
- 15.2.2. – *Wspieranie rozwoju demokracji, promocja praw człowieka oraz udział w międzynarodowej pomocy rozwojowej*;
- 15.3.1. – *Pomoc i obsługa konsularna*.

Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów. Badaniem objęto także sposób obliczania wartości miernika o nazwie: Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych w zadaniu 15.2 – ze względu na ustaloną w tym zakresie nieprawidłowością podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 i 2018 r.

Badanie wykazało, że:

- cele oraz mierniki realizacji celów zostały określone zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹⁹;
- monitoring mierników prowadzony był przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ na podstawie rzetelnych źródeł danych (z wyjątkiem ww. miernika: *Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych* w zadaniu 15.2), a wnioski z monitoringu stanowiły podstawę do sporządzania co kwartał informacji dla Ministra SZ na temat stopnia realizacji celów ujętych w budżecie zadaniowym;
- na koniec 2019 r. w zbadanych podzadaniach osiągnięto wartości mierników realizacji celów na poziomie równym lub wyższym od planowanego w ustawie budżetowej, z wyjątkiem jednego z dwóch mierników dla podzadania 15.2.2. (*Liczba przedsięwzięć promujących demokrację i prawa człowieka* wyniosła 548 wobec planowanych 560, co było spowodowane niezależnymi od MSZ okolicznościami np. odwołaniem posiedzeń grup roboczych UE).

¹⁷ Wydatki związane z wydarzeniem wyniosły: 2 406,4 tys. zł.

¹⁸ Wydatki związane z wydarzeniem wyniosły: 15 345,4 tys. zł.

¹⁹ Dz. U. poz. 1154.

W związku z badaniem osiągania efektów rzeczowych działalności stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie określono, tak samo 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.

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.

2. Nierzetelnie obliczono osiągniętą w 2019 r. wartość miernika dla zadania 15.2 pn. Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych (ocena w skali 1 do 4, gdzie 4 to ocena bardzo dobra, 3 to ocena dobra, 2 to ocena dostateczna, 1 to ocena niedostateczna)²⁰. Wartość miernika obliczają placówki dyplomatyczne według ustalonego wzoru i przekazują do MSZ w okresowych sprawozdaniach dotyczących wizerunku Polski w środkach masowego przekazu. Wartości te uwzględnia się przy obliczaniu wartości miernika dla potrzeb sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

W ocenie NIK obliczenia wartości miernika nie można uznać za rzetelne, ponieważ nie uwzględnia działalności wszystkich placówek zagranicznych (uwzględniono dane otrzymane z 90% placówek zobowiązanych do raportowania w tym zakresie, co oznacza wzrost o 20% w porównaniu do roku poprzedniego, jednak nadal nie wszystkie placówki zagraniczne przekazały informacje niezbędne do obliczenia poziomu miernika).

W skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., NIK wniosowała o:

- zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym – wniosek nie został zrealizowany, ponieważ w dalszym ciągu w tym zakresie występują nieprawidłowości (opisane powyżej);
- zapewnienia spójności w zakresie treści sporządzanych dokumentów zarządczych (tj. planu działalności i dokumentacji dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym) – wniosek został zrealizowany.

4.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 45 rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2019 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 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i jednostek podległych). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzanych sprawozdań.

²⁰ W 2018 r. miernik nosił nazwę: *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski za granicą*.

Sporządzone zostały korekty rocznych i za IV kwartał 2019 r. jednostkowych sprawozdań Ministerstwa jako dysponenta III stopnia oraz sprawozdań łącznych dla części 45 (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 2019 r.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. USTALENIA INNYCH KONTROLI

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

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Spraw Zagranicznych między innymi kontrolę - P/19/005 – *Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski.*

Kontrola *Realizacji przez MSZ zadań w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski* obejmowała:

- prawidłowość i skuteczność realizacji działań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej oraz wspieranie działań dotyczących pomocy humanitarnej;
- zlecenie przez Ministra SZ organizacjom pozarządowym zadań publicznych dotyczących pomocy humanitarnej, sprawowany nadzór oraz osiągnięte efekty.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację przez Ministra SZ zadań w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister SZ zapewnił warunki prawno-organizacyjne umożliwiające skuteczne udzielanie pomocy humanitarnej. W ramach środków finansowych będących w dyspozycji Ministra SZ, z uwzględnieniem priorytetowych kierunków polskiej pomocy oraz polityki Rządu RP, udzielano pomocy humanitarnej m.in. ludności w obozach dla uchodźców i na terenach objętych konfliktami zbrojnymi. Na zadania z zakresu tej pomocy MSZ w latach 2017–2019 wydatkowało łącznie 329 680,8 tys. zł (z tego 164 212,2 tys. zł w 2017 r., 97 776,6 tys. zł w 2018 r. i 67 692,0 tys. zł w 2019 r.). Działania te, obejmowały realizację projektów pomocy bezpośredniej poza granicami Rzeczypospolitej przez polskie placówki zagraniczne oraz polskie organizacje pozarządowe, a także wpłaty do organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych.

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

NIK ustaliła, że system koordynacji działań dotyczący pomocy humanitarnej funkcjonujący w ramach MSZ był spójny i umożliwiał sprawną realizację tego typu zadań podejmowanych przez Ministra SZ. NIK pozytywnie oceniła także działania Ministra SZ w zakresie zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym w przedmiotowym zakresie oraz nadzór nad ich realizacją.

Stwierdzone w wyniku kontroli trzy nieprawidłowości polegały na:

- długotrwałym prowadzeniu dwóch z trzech kontroli prawidłowości realizacji projektów humanitarnych (*ex post*), co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym;
- zaakceptowaniu sprawozdania końcowego z realizacji jednego z dziewięciu zbadanych zadań publicznych przed przekazaniem beneficjentowi pomocy sprzętu zakupionego w ramach zadania, co było niezgodne z postanowieniami umowy dotacji;
- zawarciu w pięciu (z dziewięciu zbadanych) umowach dotacji postanowień dotyczących obowiązku informowania właściwej placówki zagranicznej o rozpoczęciu realizacji zadania publicznego, które w momencie zawierania umów były nieaktualne.

W opinii NIK stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na osiągnięcie celów określonych w umowach dotyczących pomocy humanitarnej.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK wniosła o:

- ujmowanie w umowach z organizacjami pozarządowymi postanowień dostosowanych do stanu faktycznego występującego w dniu ich zawierania;
- akceptowanie wydatków wykazanych w sprawozdaniach z realizacji projektów dopiero po pełnym zrealizowaniu działań;
- skrócenie czasu dokonywania kontroli *ex post* projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe.

W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu ich realizacji (pismo z 18 lutego 2020 r., nr BKA.081.6.2019 /14) Minister SZ podał m.in., że:

- przygotowując umowy dotacji na realizację projektów humanitarnych w 2020 r., usunięto dotychczasowe postanowienie zobowiązujące zleceniobiorców do poinformowania właściwej polskiej placówki zagranicznej o projekcie przed rozpoczęciem stosownych działań;
- wydatki wykazywane przez zleceniobiorców podlegają weryfikacji przez pracowników Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ pod kątem zgodności z postanowieniami umów dotacji;
- Ministerstwo dołoży starań, aby kontrola *ex post* projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe została skrócona poprzez zwiększenie nadzoru nad realizacją tego zadania oraz skrócenie czasu przeprowadzania kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej.

6. INFORMACJE DODATKOWE

Wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 23 i 45 zostało skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych 17 kwietnia 2020 r. W wystąpieniu pokontrolnym NIK sformułowała wniosek o zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym. W dniu 11 maja 2020 r. Minister Spraw Zagranicznych pismem BKA.081.1.2020/7 zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego skierowanego po kontroli P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 45 – Sprawy Zagraniczne. W zastrzeżeniach wniósł m.in. o:

- usunięcie z oceny ogólnej oraz opisu stanu faktycznego stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na nieokreśleniu, tak 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 tych jednostek. Równocześnie wnioskował o uzupełnienie treści Wystąpienia o informację na temat istniejących rozbieżności interpretacyjnych w zakresie podstawy prawnej, obligującej dysponenta części budżetowej do wyodrębniania celów i mierników dla wszystkich dysponentów III stopnia,
- usunięcie z wystąpienia pokontrolnego zapisów dotyczących nieprawidłowości polegającej na nierzetelnym obliczeniu wartości miernika dla zadania 15.2 pn. Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych,
- usunięcie wniosku pokontrolnego.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w dniu 27 maja 2020 r. oddaliło powyższe zastrzeżenia w całości.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE

Oceny wykonania budżetu w części 45 – Sprawy zagraniczne dokonano stosując kryteria²¹ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku²².

Dochody (D):	203 977,0 tys. zł. ²³
Wydatki (W):	2 178 054,4 tys. zł
Łączna kwota (G = W):	2 178 054,4 tys. zł
Waga wydatków w łącznej kwocie:	$Ww = W : G = 1$
Nieprawidłowości w wydatkach (Ow):	nie wystąpiły nieprawidłowości

Stwierdzone nieprawidłowości polegające 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;
- nierzetelnym obliczeniu osiągniętej w 2019 r. wartości miernika dla zadania 15.2. pn. Ocena aktywności MSZ i placówek zagranicznych w zakresie kształtowania wizerunku Polski w mediach zagranicznych;

nie wpłynęły na obniżenie oceny częściowej wydatków.

Ocena częściowa wydatków:	pozytywna(5)
Łączna ocena:	pozytywna (5)
Opinia o sprawozdaniach:	pozytywna
Ocena ogólna:	pozytywna (5)

²¹ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

²² Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

²³ Zgodnie z założeniami kontroli budżetowej planowanie i realizacja dochodów w tej części nie były objęte szczegółowym badaniem. W związku z powyższym nie uwzględnia się dochodów przy ustaleniu wartości G.

7.2.DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, w tym:		202 552,0	236 515,0	203 977,0	100,7	86,2
1.	dział 750 Administracja publiczna	202 552,0	236 515,0	203 977,0	100,7	86,2
1.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 607,6	142,0	2 337,1	145,4	1 645,8
1.2..	rozdział 75057 Placówki zagraniczne	200 791,8	236 370,0	201 472,9	100,3	85,2
1.3.	rozdział 75058 Działalność informacyjna i kulturalna prowadzona za granicą	42,5	0,0	22,9	53,9	-
1.4.	rozdział 75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej	3,3	0,0	0,0	-	-
1.5.	rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	59,0		93,9	159,2	-
1.6.	rozdział 75095 Pozostała działalność	47,8	3,0	50,2	105,0	1 673,3

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019 (Dz. U. poz. 198).

7.3. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE

Lp.	Wyszczególnienie*	2018	2019				6:3	6:4	6:5
		Wykonanie ¹⁾	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie ³⁾	w tym niewygasające			
		tys. zł					%		
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
Ogółem*, w tym:		2 059 489,9	2 066 424,0	2 226 283,6	2 178 054,4	0,0	105,8	105,4	97,8
1	Dział 750 Administracja publiczna	2 016 409,3	2 018 135,0	2 169 734,6	2 123 637,0	0,0	105,3	105,2	97,9
1.1	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów admin. rządowej	272 903,4	270 839,0	306 868,2	304 083,6	0,0	111,4	112,3	99,1
	Rozdział 75052 Wybory do Sejmu i Senatu	0,0	0,0	4 290,6	2 879,2	0,0	-	-	67,1
	Rozdział 75055 Wybory do Parlamentu Europejskiego	0,0	0,0	2 089,2	1 205,0	0,0	-	-	57,7
1.2	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne	858 426,4	964 072,0	890 775,2	858 445,0	0,0	100,0	89,0	96,4
1.3	Rozdział 75058 Działalność informacyjna i kulturalna prowadzona za granicą	37 315,2	39 947,0	40 121,0	39 076,3	0,0	104,7	97,8	97,4
1.4	Rozdział 75062 Polski Instytut Spraw Międzynarodowych	9 084,0	12 584,0	13 784,0	12 890,3	0,0	141,9	102,4	93,5
1.5	Rozdział 75063 Polski Komitet do spraw UNESCO	1 272,0	1 272,0	1 272,0	1 272,0	0,0	100,0	100,0	100,0
1.6	Rozdział 75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej	25 820,2	39 637,0	32 104,0	28 493,8	0,0	110,4	71,9	88,8
1.7	Rozdział 75074 Rada do Spraw Polaków na Wschodzie	111,0	130,0	110,0	109,2	0,0	98,4	84,0	99,3
1.8	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	134 268,2	687,0	123 180,9	121 596,6	0,0	90,6	17 699,7	98,7
1.9	Rozdział 75080 Działalność badawczo-rozwojowa	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	0,0	100,0	100,0	100,0
1.10	Rozdział 75095 Pozostała działalność	672 208,9	683 967,0	750 139,6	748 586,1	0,0	111,4	109,4	99,8
2	Dział 752 Obrona Narodowa	1 178,6	1 190,0	1 190,0	1 189,1	0,0	100,9	99,9	99,9

2.1	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	1 178,6	1 190,0	1 190,0	1 189,1	0,0	100,9	99,9	99,9
3	Dział 801 Oświata i wychowanie	5 655,4	6 480,0	6 480,0	5 808,0	0,0	102,7	89,6	89,6
3.1	Rozdział 80135 Szkolnictwo polskie za granicą	5 655,4	6 480,0	6 480,0	5 808,0	0,0	102,7	89,6	89,6
4	Dział 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3 154,6	3 385,0	3 645,0	2 980,6	0,0	94,5	88,1	81,8
4.1	Rozdział 85330 Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą	2 936,0	3 375,0	3 375,0	2 812,1	0,0	95,8	83,3	83,3
4.2	Rozdział 85334 Pomoc dla repatriantów	218,6	0,0	260,0	168,5	0,0	77,1	-	64,8
4.3	Rozdział 85395 Pozostała działalność	0,0	10,0	10,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
5	Dział 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	463,8	500,0	500,0	474,2	0,0	102,2	94,8	94,8
5.1	Rozdział 85413 Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju	463,8	500,0	500,0	474,2	0,0	102,2	94,8	94,8
6	Dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	32 628,2	36 734,0	44 734,0	43 965,5	0,0	134,7	119,7	98,3
6.1	Rozdział 92104 Działalność radiowa i telewizyjna	22 543,4	25 715,0	33 715,0	33 715,0	0,0	149,6	131,1	100,0
6.2	Rozdział 92195 Pozostała działalność	10 084,8	11 019,0	11 019,0	10 250,5	0,0	101,6	93,0	93,0

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019 (Dz. U. poz. 198).

7.4. ZATRUDNIENIE I WYNAGRODZENIA W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2018			Wykonanie 2019			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 ²⁾	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 ²⁾	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾ tys. zł	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
			tys. zł	zł			zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem wg statusu zatrudnienia ³⁾ w tym:		3 422	320 268,4	7 799,3	3 392	322 380,1	7 920,1	101,5
1.	dział 750 Administracja publiczna	3 422	320 268,4	7 799,3	3 392	322 380,1	7 920,1	101,5
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	297	17 719,9	4 972	331	21 484,6	5 409,0	108,8
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	6	835,3	11 601	5	721,5	12 025,7	103,7
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	2 541	275 084,6	9 022	2 539	278 785,2	9 150,1	101,4
	11 żołnierze i funkcjonariusze	14	1 598,4	9 514	14	1 761,5	10 484,9	110,2
	14 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	564	25 030,2	3 698	503	19 627,3	3 251,7	87,9
1.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 547	161 685,8	8 709,6	1 574	170 129,6	9 007,3	103,4
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami	283	16 331,7	4 809,1	317	20 055,6	5 272,2	109,6
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	6	835,3	11 601,1	5	721,5	12 025,7	103,7
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	1 258	144 518,9	9 573,3	1 252	149 352,4	9 940,9	103,8
1.2	75057 Placówki zagraniczne	1 791	151 360,2	7 042,6	1 729	144 544,5	6 966,7	98,9
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	1 214	124 762,4	8 564,1	1 213	123 179,9	8 462,5	98,8
	11 żołnierze i funkcjonariusze	14	1 598,4	9 514,4	14	1 761,5	10 484,9	110,2
	14 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	563	24 999,4	3 700,3	502	19 603,1	3 254,2	87,9

1.3	75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji państwowej	70	5 834,2	6 945,5	75	6 277,1	6 974,5	100,4
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	69	5 803,4	7 008,9	74	6 252,9	7 041,5	100,5
	14 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1	30,8	2 568,9	1	24,2	2 016,5	78,5
1.4	75095 Pozostała działalność	14	1 388,2	8 263,1	14	1 429,0	8 506,0	102,9
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	14	1 388,2	8 263,1	14	1 429,0	8 506,0	102,9

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-70 Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach zweryfikowanych przez NIK.

- ¹⁾ Załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴ w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).
- ²⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.
- ³⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.)

7.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Łączności z Polakami za Granicą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Minister Finansów
13. Minister Spraw Zagranicznych
14. Minister do Spraw Unii Europejskiej