



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2011 r.

Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych

KAP-4100-07-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 3 stycznia do 28 marca 2011 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, zwanym dalej MSZ lub Ministerstwem, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 45 - Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 11 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w Ministerstwie rzetelnie zaplanowano i zrealizowano dochody budżetowe, a wydatków dokonywano w sposób celowy. Zastrzeżenia dotyczą: nienaliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników zlikwidowanego Zarządu Obsługi MSZ, błędów formalnych zapisów w księgach rachunkowych w zakresie treści i daty operacji oraz daty dowodu, naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych² w dwóch postępowaniach, a także niezrealizowania przez MSZ dwóch z 14 wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w latach poprzednich, tj. wniosków o:

- rzetelne planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem aktualnych przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa (opis w pkt 2.3.),

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

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

– podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu sprawdzonych pod względem merytorycznym dowodów księgowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórki właściwej w sprawach finansowych (opis w pkt 5).

1. Dochody budżetowe w części 45, zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r.³ w wysokości 118 033,0 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 136 461,1 tys. zł, tj. o 15,6% wyższej od przewidywanej. Na zrealizowanie wyższych od planowanych kwot dochodów wpływ miała zmiana kursu złotego oraz fakt, że części dochodów nie można było przewidzieć na etapie planowania (m.in. kary za niedotrzymanie przez kontrahentów warunków umów, wpływy ze zwrotów wydatków poniesionych w latach ubiegłych, w tym ze zwrotów dotacji). Szczegółowe badanie próby 27 pozycji dochodów na łączną kwotę 1 774,4 tys. zł wykazało, że zostały one pobrane w prawidłowej wysokości i odprowadzone na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁴. Stwierdzono, że kwota 31,1 tys. zł uzyskana z tytułu zwrotu wydatku poniesionego w 2010 r. została błędnie⁵ ujęta w księgach rachunkowych 2010 r. jako dochód, zamiast jako zmniejszenie wykonania wydatków. Błąd ten miał wpływ na rzetelność danych o dochodach i wydatkach wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych. Po kontroli NIK został on skorygowany, a także dokonano korekt łącznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27 oraz Rb-28⁶.

Na koniec 2010 r. w części 45 wystąpiły należności w kwocie 6 173,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 6 171,6 tys. zł (i stanowiły 98,5% kwoty zaległości na koniec 2009 r.⁷). Na ww. kwotę składały się głównie zaległości przejęte po byłym UKIE z tytułu niezwróconych przez beneficjentów kwot dotacji z lat ubiegłych oraz z tytułu nienależnie wpłaconego czynszu do Zarządu Mienia Skarbu Państwa m. st. Warszawy. W MSZ kontynuowano działania w celu ich wyegzekwowania, m.in. prowadzono postępowania sądowe i egzekucyjne, poza przypadkami, w których umorzenie postępowań, likwidacja podmiotu lub brak aktualnych danych dłużnika uniemożliwiało dalsze czynności.

2. Plan wydatków budżetu państwa w części 45 określony w ustawie budżetowej na rok 2010 na kwotę 1 556 340,0 tys. zł, został w trakcie roku zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa do kwoty 1 649 816,3 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 1 579 241,2 tys. zł, co stanowiło 95,7% planu po zmianach. Na niższe wykonanie wydatków wpływ miało głównie niepełne wykorzystanie środków na wydatki inwestycyjne (szczegółowy opis w pkt. 2.3.).

W 2010 r. budżet części 45 został zwiększony środkami z rezerw celowych łącznie o kwotę 93 476,3 tys. zł, z czego wydatkowano 82 514,2 tys. zł, tj. 88,3%⁸. Niższe

³ Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

⁴ Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

⁵ Niezgodnie z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.).

⁶ W dniu 15 kwietnia 2011 r. NIK otrzymała korekty łącznych sprawozdań budżetowych Rb-23 (z dnia 08.04.2011 r.), Rb-27 (z dnia 08.04.2011 r.) oraz Rb-28 (z dnia 04.04.2011 r.).

⁷ W porównaniu do zaległości występujących na koniec 2009 r. łącznie w części 45-Sprawy zagraniczne (1,8 tys. zł) oraz części 23-Integracja Europejska (6 268,7 tys. zł).

⁸ M.in. na sfinansowanie: projektów wyłonionych w ramach konkursu „Pomoc zagraniczna 2010”, projektów realizowanych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego,

wykorzystanie wynikało m.in. ze zwrotów niewykorzystanych części dotacji, z późniejszego niż oczekiwano przekazywania przez beneficjentów wniosków o płatność oraz z konieczności ich uzupełniania bądź poprawy, a także z niezrealizowania dobrowolnej wpłaty na rzecz jednego programu międzynarodowego z uwagi na wycofanie się UE z jego realizacji w grudniu 2010 r. Badanie wykorzystania środków z rezerw celowych w łącznej kwocie 32 574,96 tys. zł (34,8 % ogólnej kwoty środków otrzymanych z rezerw celowych) wykazało, iż wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

Dokonane przez dysponenta części 45 przeniesienia w planie wydatków zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych⁹.

W dniach 6 i 29 grudnia 2010 r. dysponent części 45, ze względu na nadmiar środków, podjął decyzję o blokadzie wydatków na łączną kwotę 17 158,4 tys. zł.

Na koniec 2010 r. zobowiązania części 45 budżetu państwa wynosiły łącznie 24 372,5 tys. zł i dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 22 774,7 tys. zł. Zobowiązania wymagalne wynosiły 21,9 tys. zł i dotyczyły głównie kwot zadośćuczynienia orzeczonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz). Kwoty zadośćuczynienia zostały przekazane do depozytu sądowego w związku z nieprzyjęciem zadośćuczynienia w jednym przypadku oraz z powodu śmierci skarżącego w drugim przypadku.

Zasilanie rachunku bankowego MSZ realizowane było stosownie do zapotrzebowań zgłaszanych przez Ministerstwo. Nie stwierdzono przypadków zapotrzebowania środków w nadmiernej wysokości, z wyjątkiem zasilenia rachunku dysponenta III stopnia w kwietniu oraz maju 2010 r., kiedy na koniec okresu pozostały niewykorzystane środki w wysokości odpowiednio 6 438,7 tys. zł oraz 13 462,5 tys. zł. Jak wyjaśniła Główna Księgowa MSZ, od 2010 r. Centrala MSZ została wyodrębniona jako dysponent III stopnia i trudno było dokładnie określić jakie wydatki będą ponoszone. Niewykorzystane do końca roku środki w kwocie 41 672,7 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰. Tym samym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., dotyczący terminowego przekazywania niewykorzystanych środków na centralny rachunek budżetu państwa.

2.1. W 2010 r. na realizację wydatków bieżących budżetu państwa w części 45 wykorzystano kwotę 1 110 254,5 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, składki do organizacji międzynarodowych, opłaty za administrowanie i czynsze.

2.2. Przeciętne zatrudnienie w części 45 (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło w 2010 roku 3644 osoby i było niższe od planowanego o 189 osób, tj. o 4,9%. W odniesieniu do 2009 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 267 osób (o 7,9%). W Centrali MSZ było

zobowiązań wynikających z orzeczeń ETPCz, wpłat dobrowolnych na organizacje i programy działające za pośrednictwem systemu Narodów Zjednoczonych

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹⁰ Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

ono wyższe niż w 2009 r. o 380 osób (o 37%), co wynikało głównie z włączenia do MSZ pracowników byłego UKIE, a w placówkach zagranicznych było niższe o 107 osób (o 4,6%), co miało związek z kontynuacją restrukturyzacji zatrudnienia. Wydatki na wynagrodzenia w części 45 zrealizowano w kwocie 287 473,3 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach¹¹. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) przypadające na jednego pełnozatrudnionego w 2010 r. wynosiło 6 574,1 zł i było wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2009 r. o 10,7%.

Z ustaleń kontroli wynika, że 11 osobom zajmującym w 2010 r. kierownicze stanowiska państwowe (tzw. „R”), wypłacano wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2010 r. przepisach¹².

2.3. Wydatki majątkowe w 2010 r. wyniosły 162 386,5 tys. zł, tj. 86,8% planu po zmianach, z tego:

- wydatki inwestycyjne - 68 457,7 tys. zł, tj. 79,2% planu po zmianach. Wysokość niewykorzystanych środków byłaby wyższa gdyby w trakcie roku nie dokonano zmniejszenia planowanych wydatków inwestycyjnych o 18 700,0 tys. zł, zwiększając wydatki na zakupy inwestycyjne;
- zakupy inwestycyjne - 93 928,8 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach.

W 2010 r., podobnie jak w latach ubiegłych, Ministerstwo nie w pełni wykorzystało środki zaplanowane na wydatki inwestycyjne:

- w Centrali Ministerstwa, z planowanej po zmianach kwoty 17 418,0 tys. zł, na zadania inwestycyjne wydatkowano 10 644,1 tys. zł. Niewykorzystanie środków spowodowane było głównie unieważnieniem przetargów dotyczących modernizacji pomieszczeń obiektów MSZ oraz długotrwałym procesem przygotowania dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia postępowań o zamówienia publiczne,
- w placówkach zagranicznych plan wydatków inwestycyjnych po zmianach wynosił 68 960,5 tys. zł, a wykorzystano 57 813,6 tys. zł (tj. 83,8% planu po zmianach). W ramach tej kwoty finansowano realizację 17, z zaplanowanych 18, zadań inwestycyjnych. Nie wykorzystano środków w wysokości 244,8 tys. zł na projekt nowej siedziby Ambasady RP w Mińsku ze względu na długotrwałe uzgodnienia dotyczące możliwości i sposobu przeprowadzenia zamówienia publicznego na wykonanie projektu. Niższe wykonanie wynikało także m.in. z konieczności zmiany układu funkcjonalno-użytkowego siedziby Ambasady RP w Tbilisi oraz z opóźnienia rozpoczęcia budowy nowej siedziby Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli w związku z rozpatrywaniem protestów.

W Ministerstwie, podobnie jak w latach ubiegłych, nierzetelnie planowano na 2010 r. wydatki na inwestycje budowlane, naruszano przy tym obowiązek opracowania programów inwestycji wymaganych przepisami § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca

¹¹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2010 r.

¹² Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706) oraz art. 3 ust. 2e ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.).

2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹³.

W opracowanym w październiku 2009 r. projekcie budżetu cz. 45 na 2010 r. planowano 16 zadań inwestycyjnych w placówkach zagranicznych MSZ. Spośród 13 zadań, dla których wymagane były programy inwestycyjne, jedynie dla sześciu programy były opracowane.

Według planu wydatków przyjętego po uchwaleniu ustawy budżetowej na inwestycje w placówkach zagranicznych na 2010 r. przeznaczono środki w wysokości 91 200,0 tys. zł, tj. kwotę zgodną z projektem budżetu z października 2009 r. Zmieniono jednak zasadniczo zakres planowanych inwestycji, gdyż w lutym 2010 r. planowano realizację czterech z 16 zadań inwestycyjnych ujętych w projekcie z października 2009 r.¹⁴ oraz wprowadzono pięć nowych zadań. Inwestycje budowlane ujęte w planie wg ustawy budżetowej posiadały opracowane programy inwestycji, za wyjątkiem zadania dotyczącego inwestycji Ambasady RP w Islamabadzie w kwocie 1 122,0 tys. zł, dla którego program inwestycji opracowano w sierpniu 2010 r.

W trakcie 2010 roku wprowadzono do planu dziewięć dodatkowych zadań inwestycyjnych.

Po kontroli wykonania w 2008 r. i 2009 r. budżetu państwa w części 45, NIK wnioskowała o przygotowanie do realizacji większej liczby zadań inwestycyjnych, aby w przypadku, gdy zadania ujęte w planie nie mogą być realizowane, możliwe było pełne wykorzystanie dostępnych środków. Biuro Infrastruktury w 2010 r. przygotowało pięć rezerwowych zadań inwestycyjnych, niemniej jednak nie zostały one zrealizowane, jak wyjaśniono, z powodu zbyt późnego otrzymania informacji o niewykorzystanych środkach finansowych z placówek zagranicznych.

2.4. Z planowanej na 2010 r. w części 45 kwoty 86 096,1 tys. zł na dotacje budżetowe wykorzystano 75 520,5 tys. zł (87,7% planu po zmianach), z tego na dotacje podmiotowe 9 585,0 tys. zł (92,7% planu po zmianach) i na dotacje celowe 65 935,5 tys. zł (87,0% planu po zmianach). Dotacje celowe przeznaczono na sfinansowanie zadań z zakresu pomocy zagranicznej, współpracy rozwojowej oraz wolontariatu. Wykorzystanie dotacji w kwotach niższych od planowanych wynikało m.in. z dokonania przez dotacjobiorców zwrotu niewykorzystanych środków do końca 2010 r.

Realizując wniosek pokontrolny NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., dotyczący uzupełnienia procedur kontroli finansowej w zakresie zasad udzielania i rozliczania dotacji, Minister Spraw Zagranicznych wydał zarządzenie w sprawie udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych¹⁵. Kontrola wykazała, iż MSZ zrealizowało również wniosek NIK o zamieszczanie ogłoszeń o otwartych konkursach na przyznanie dotacji także w swojej siedzibie.

¹³ Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 831). Zostało ono zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).

¹⁴ Odstąpiono od realizacji 12 zadań ujętych w projekcie z października 2009 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 września 2010 r.

Kontrola losowo wybranej próby 12 dotacji w łącznej kwocie 9 561,0 tys. zł wykazała, że zostały one udzielone na podstawie pisemnych umów zawierających wszystkie elementy określone w art. 150 i 151 ustawy o finansach publicznych. Zostały one wykorzystane na zadania określone w umowach. Zwrotów dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego dokonano terminowo. MSZ prawidłowo ujmował je w księgach rachunkowych, tym samym wniosek pokontrolny NIK o właściwe ewidencjonowanie zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji został zrealizowany. W trakcie kontroli stwierdzono, że w przypadku pięciu dotacji¹⁶, spośród 12 zbadanych, zatwierdzenie ich rozliczenia nie zostało dokonane w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Było to niezależne od MSZ i wynikało m. in. z konieczności uzyskania od dotacjobiorców wyjaśnień i uzupełnień do złożonych sprawozdań. W związku z powyższym, należy uznać, że wniosek NIK dotyczący terminowego rozliczania dotacji został zrealizowany.

2.5. W 2010 r. Ministerstwo ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) realizowało jako beneficjent dwa projekty¹⁷, a dla 38 projektów pełniło funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP). Na realizowane w 2010 r. projekty wydatkowano 39 200,0 tys. zł, co stanowiło 61% środków zaplanowanych do wydatkowania na ten rok. Niższe niż planowano wykorzystanie środków wynikało m.in. ze zrealizowania wielu przedsięwzięć po niższych cenach niż zakładano oraz z przesunięć niektórych działań i płatności na 2011 r.

Kontroli poddano cztery projekty, z tego dwa realizowane przez MSZ jako beneficjenta i dwa, dla których MSZ pełniło funkcję IP. Ministerstwo jako beneficjent w 2010 r. sporządzało wnioski o płatność oraz przedkładało sprawozdania z realizacji projektów w terminach określonych w zarządzeniach Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej. W 2010 r. MSZ, jako Instytucja Pośrednicząca, terminowo weryfikowało i akceptowało wnioski o płatność oraz sprawozdania z realizacji projektów, zgodnie z wymogami określonymi w „Systemie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego”.

2.6. W ramach Transition Facility 2006 zostały poniesione wydatki na 26 projektów w łącznej kwocie 15 486,0 tys. zł, tj. 370% planu wg ustawy budżetowej. MSZ oszacowało plan wydatków na podstawie szczegółowych harmonogramów płatności sporządzonych przez kontrahentów w połowie 2009 r., jednakże kontrahenci wprowadzili później zmiany zwiększające kwoty wydatków. Pierwsza połowa 2010 r. była końcowym okresem rozliczania płatności w ramach projektów, gdyż termin wydatkowania środków upływał 15 czerwca 2010 r. Alokacja środków w łącznej wysokości 91 172 tys. zł została wykorzystana w 75%,

¹⁶ Gmina Trzebiatów „Trzebiatów-Kaniów: współpraca na rzecz przejrzystej samorządności”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka „Wprowadzenie do edukacji obywatelskiej w Białorusi”, Miasto Stołeczne Warszawa „Wspieranie budowy skutecznej administracji publicznej na Ukrainie”, Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy „Wzmocnienie białoruskiej służby weterynaryjnej ze szczególnym uwzględnieniem diagnostyki laboratoryjnej”, Fundacja Fundusz Współpracy „Prowadzenie obsługi finansowej i monitorowanie rezultatów projektów rozwoju instytucjonalnego, wynikające ze zobowiązań określonych w Decyzji Komisji Europejskiej w sprawie wkładu w ramach Środków Przejściowych”.

¹⁷ PL 0012 Wzmocnienie aktywnego udziału Polski w procesie stanowienia prawa UE oraz PL0013 Wdrożenie procedury transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego.

co wynikało m.in. z oszczędności powstałych w trakcie realizacji projektów, z naliczania kar umownych wykonawcom oraz z pomniejszania wypłat o wartość niekwalifikowanych wydatków.

3. Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków Centrali MSZ (dysponenta III stopnia) w kwocie 46 726,8 tys. zł (16,1% wydatków Centrali MSZ ogółem). Zrealizowano je zgodnie z planami rzeczowo – finansowymi na cele związane z funkcjonowaniem jednostki. Badaniem objęto dziewięć zamówień publicznych w kwocie 40 365,9 tys. zł. Kontrola wykazała, że ogłoszenie o zamówieniu pn. „Zaprojektowanie, wykonanie, zainstalowanie, uruchomienie i wdrożenie Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów MSZ”, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, nie zawierało informacji o planowanym udzieleniu zamówień uzupełniających, co było niezgodne z art. 41 pkt 15¹⁸ ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp). W zamówieniu pn. „Konsolidacja środowiska macierzewego” w umowie zawartej z wykonawcą wskazano terminy realizacji zamówienia niezgodne z terminami określonymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), które wykonawca zaakceptował w złożonej ofercie. Termin wykonania dostaw sprzętu wydłużono o 6 dni w stosunku do terminu określonego w SIWZ, natomiast termin wykonania usług gwarancji, wsparcia technicznego i subskrypcji oprogramowania skrócono o prawie 6 miesięcy w porównaniu z terminem określonym w SIWZ. Było to niezgodne z art. 140 ust. 1 ustawy Pzp¹⁹. W pozostałych przypadkach zamówień objętych badaniem udzielono z zachowaniem przepisów ustawy Pzp, w tym dotyczących publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. Tym samym, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 45, wniosek o niezwłoczne zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego w odpowiednim publikatorze został zrealizowany.

4. Kontrola wykazała, że dysponent części 45, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁰, dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmujące: pięć zadań w ramach funkcji 15 - *Polityka zagraniczna*, jedno zadanie w ramach funkcji 16 – *Sprawy obywatelskie* i trzy zadania w ramach funkcji 22 – *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*, wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów realizacji. W 2010 r. MSZ realizowało w układzie zadaniowym również wydatki części 23 – *Integracja europejska*²¹.

W Ministerstwie w 2010 r. nie prowadzono odrębnej ewidencji budżetu w układzie zadaniowym. Zostały jednak podjęte działania, które przygotowują do wykonywania tego zadania w terminie określonym w przepisach²².

¹⁸ Zgodnie z art. 41 pkt 15 Pzp, ogłoszenie o zamówieniu powinno zawierać m.in.: informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

¹⁹ Zgodnie z art. 140 ust. 1 Pzp, zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

²⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²¹ Załącznik do uzasadnienia ustawy budżetowej na rok 2010 w układzie zadaniowym, tom II, część tabelaryczna.

²² Obowiązek ewidencji w układzie zadaniowym wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Szczegółową kontrolą objęto podzadanie 15.1.1. *Wzmocnienie pozycji Polski w świecie* realizowane w ramach zadania 15.1. *Reprezentowanie i ochrona interesów RP za granicą*. Cel podzadania, określony jako *Wzrost pozycji międzynarodowej Polski*, odzwierciedlał obszary działalności MSZ i został sformułowany zgodnie ze standardami, określonymi przez Ministra Finansów w formie komunikatu²³. W ramach podzadania wyodrębniono sześć działań i określono koszty ich realizacji.

Miernik realizacji podzadania, tj. liczba wizyt na szczepku Prezydenta, Premiera, Ministra Spraw Zagranicznych, został ustalony zgodnie z metodyką opracowywania budżetu zadaniowego na 2010 r.²⁴ Dane dla monitorowania realizacji ww. miernika były rzetelnie gromadzone, tym samym, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., wniosek NIK o podjęcie działań w celu zapewnienia wiarygodnych źródeł danych dla przyjętych mierników realizacji zadań i podzadań został zrealizowany. Wartość miernika przyjętą na 2010 r., tj. 150 wizyt, zrealizowano na poziomie 92%, co tłumaczono mniejszą liczbą wizyt ze względu na katastrofę smoleńską. Wydatki na objęte kontrolą podzadanie 15.1.1. zostały zrealizowane w wysokości 422 208,0 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach.

W celu realizacji wniosku NIK dotyczącego uzupełnienia procedur kontroli finansowej w zakresie planowania budżetu w układzie zadaniowym, Biuro Finansów we współpracy z Biurem Dyrektora Generalnego opracowało koncepcję funkcjonowania tego budżetu, obejmującą m.in. powiązanie budżetu zadaniowego części 45 po włączeniu części 23 - *Integracja Europejska*. Ponadto, w regulaminie organizacyjnym MSZ określone zostały zadania Biura Dyrektora Generalnego i Biura Finansów w zakresie planowania i wykonywania budżetu zadaniowego.

5. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje skuteczność systemu rachunkowości i kontroli finansowej oraz pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych. Opinia powyższa wynika z bezpośredniego badania próby 202 dowodów księgowych na łączną kwotę 93 946,7 tys. zł²⁵. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów, ich kontroli bieżącej, dekretacji i ich zapisów księgowych (badanie zgodności) wykazało błędy formalne zapisów w dzienniku dotyczące daty operacji gospodarczej i daty dowodu (30 zapisów na łączną kwotę 10 349,9 tys. zł) i brak opisu operacji (trzy zapisy księgowe na kwotę 783,7 tys. zł), co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urządzeniach księgowych, nie wykazało nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania kosztów i zobowiązań do właściwych okresów sprawozdawczych oraz przypadków niezgodnego z obowiązującymi przepisami klasyfikowania wydatków budżetowych. Tym samym zrealizowane zostały wnioski NIK dotyczące kwalifikowania kosztów i zobowiązań

²³ Komunikat Nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na 2010 r.

²⁴ Rozdział 6 załącznika nr 77 (*Szczegółowe zasady sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010*) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 673).

²⁵ Z tego 167 dowodów wybranych metodą monetarną, tj. metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji oraz 35 transakcji dobranych celowo.

²⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

do właściwych okresów sprawozdawczych oraz wyeliminowania przypadków niezgodnego z obowiązującymi przepisami klasyfikowania wydatków.

Badanie analityczne ksiąg rachunkowych Centrali MSZ na wybranej próbie nie wykazało błędów we wprowadzaniu do systemu roku operacji gospodarczej lub roku sporządzenia dowodu księgowego. Nie stwierdzono również przypadków odstępstw od zasady księgowania grup operacji gospodarczych na kontach rozrachunkowych. Oznacza to, że zrealizowany został wniosek NIK o rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 24 ustawy o rachunkowości. NIK zwraca jednak uwagę, iż podobnie jak w latach ubiegłych, system księgowy FK Egeria nie zapewniał kontroli poprawności formatu zapisu, w tym sekwencji dat.

Spośród objętych badaniem 202 dowodów, w przypadku 25 dowodów księgowych stwierdzono, iż ich sprawdzenie pod względem merytorycznym i przekazanie przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórki właściwej w sprawach finansowych dokonywane było z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w wewnętrznych regulacjach MSZ²⁷. Badane dowody zostały zakwalifikowane do okresu sprawozdawczego zgodnie z obowiązującymi w MSZ uregulowaniami.

Inwentaryzacja w drodze weryfikacji sald kont księgowych została przeprowadzona zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Inwentaryzacja środków trwałych w drodze spisu z natury przeprowadzona została przez Zarząd Obsługi MSZ w terminie określonym w ww. ustawie. Ujawnione w trakcie inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych zostały, zgodnie z art. 27 ww. ustawy, wyjaśnione i rozliczone w księgach rachunkowych roku 2010.

6. Jednostkowe sprawozdania budżetowe MSZ za 2010 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy²⁸ oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń i Rb-N o stanie należności zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiają prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wydatków wykonanych w 2010 r., a także stan należności i zobowiązań na koniec roku.

Łączne roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy oraz Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2010 r. zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego, podległych dysponentów środków budżetowych²⁹ i gospodarstwa pomocniczego³⁰, oraz terminowo przekazane do MF.

²⁷ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Instrukcji Nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 21 grudnia 2009 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych dysponenta głównego środków budżetowych w MSZ, kontrola merytoryczna faktury powinna zostać przeprowadzona w dniu lub w ciągu dwóch dni od otrzymania faktury i w takim samym terminie przekazana do komórki właściwej w sprawach finansowych.

²⁸ Rb-28 Programy - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

²⁹ Prawidłowość opracowania łącznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27 i Rb-28 w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu -Trezor została sprawdzona przez NIK w ramach kontroli cz. 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w Ministerstwie Finansów.

³⁰ W zakresie sprawozdań Rb-N i Rb-Z.

7. W związku z likwidacją gospodarstwa pomocniczego - Zarządu Obsługi MSZ (ZO) z dniem 31 grudnia 2010 r. zamknięto jego rachunek bankowy, dokonano wyrejestrowania z właściwych ewidencji i rejestrów, przeprowadzono inwentaryzację mienia będącego w jego posiadaniu oraz protokolarnie przekazano to mienie do MSZ. Do dnia zakończenia kontroli, Ministerstwo nie zaewidencjonowało przejętych składników mienia oraz należności i zobowiązań ZO. Jak wyjaśniono, miało to nastąpić po przekazaniu bilansu Zarządu Obsługi, tj. do 31 marca 2011 r. Pracownicy Zarządu Obsługi zostali poinformowani o zmianach w ich stosunkach pracy wobec likwidacji gospodarstwa pomocniczego, zgodnie z art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³¹.

Zarząd Obsługi nie naliczył pracownikom likwidowanego gospodarstwa dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2010 r. Dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługiwało pracownikom na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1999 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej³², zgodnie z którym prawo do takiego wynagrodzenia przysługuje pracownikom państwowych jednostek sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy. Z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw³³, państwowa sfera budżetowa obejmowała m.in. gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych. Z ustaleń kontroli wynika, że zamiast dodatkowego wynagrodzenia rocznego zostały wypłacone pracownikom ZO nagrody uznaniowe.

*

* *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) rzetelne planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych, z uwzględnieniem aktualnych przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa,
- 2) podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu sprawdzonych pod względem merytorycznym dokumentów finansowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórek właściwych do spraw finansowych,
- 3) wyeliminowanie przypadków ujmowania w księgach rachunkowych danych odnośnie daty i treści operacji oraz daty dowodu niezgodnie z treścią dowodów księgowych,
- 4) zawieranie umów o treści tożsamej z zobowiązaniem wykonawcy wynikającym z oferty oraz zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniach publicznych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z uwzględnieniem informacji o zamówieniach uzupełniających, jeśli Zamawiający przewiduje ich udzielenie,
- 5) pełne rozliczenie działalności Zarządu Obsługi MSZ, w tym zobowiązań wobec jego pracowników.

³¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

³² Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.

³³ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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