



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KAP-4100-07-1/2011

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2012 r.

**Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych**

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 2 stycznia do 28 marca 2012 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, zwanym dalej MSZ lub Ministerstwem, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 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 6 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne².

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2011 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. NIK pozytywnie oceniła też skuteczność funkcjonowania w MSZ systemu rachunkowości, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych. Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły: niezastosowania trybu udzielania zamówienia przewidzianego w ustawie Prawo zamówień publicznych³ (Pzp) przy zawieraniu umowy o świadczenie usług pocztowych, nierzetelnego i nieterminowego sporządzenia wykazu jednostek, którym udzielono dotacji wraz z kwotami dotacji oraz niezrealizowania przez MSZ dwóch z pięciu wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w latach poprzednich, dotyczących:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² W wystąpieniu pokontrolnym uwzględnione zostały dodatkowo wyjaśnienia złożone na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, z upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych, w dniu 6 kwietnia 2012 r., jak również dane wynikające z korekt łącznych rocznych sprawozdań budżetowych: Rb-23, Rb-27 i Rb-28 sporządzonych w dniu 6 kwietnia 2012 r.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

- rzetelnego planowania przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem aktualnych przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa,
- podjęcia działań w celu wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu sprawdzonych pod względem merytorycznym dowodów księgowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórki właściwej w sprawach finansowych.

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały jednak obniżenia oceny ogólnej.

1. Dochody budżetowe w części 45, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2011⁴ w wysokości 114 310,0 tys. zł, głównie z tytułu opłat konsularnych, zostały zrealizowane w kwocie 226 461,4 tys. zł, tj. o 98,1% 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. wpływy ze zwrotów wydatków poniesionych w latach ubiegłych, wpływy z tytułu niewykorzystanych przez placówki zagraniczne do 30 czerwca 2011 r. środków dochodów własnych). Szczegółowym badaniem objęto próbę dochodów Centrali MSZ (dysponenta III stopnia) w kwocie 522,3 tys. zł (48,2% ogółu dochodów Centrali MSZ). Zostały one pobrane w prawidłowej wysokości i odprowadzone na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁵.

Na koniec 2011 r. w części 45 wystąpiły należności w kwocie 7 909,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 7 899,4 tys. zł. Na ww. kwotę składały się głównie zaległości przejęte w 2010 r. po byłym Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (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 (ZMSP). W MSZ kontynuowano działania w celu ich wyegzekwowania, m.in. wysyłano wezwania do zapłaty, prowadzono postępowania sądowe i egzekucyjne, poza przypadkami, w których umorzenie postępowań, likwidacja podmiotu lub brak aktualnych danych dłużnika uniemożliwiało dalsze czynności. W przypadku należności od ZMSP⁶, w odpowiedzi na skierowane przez MSZ wezwanie do zapłaty, Dyrektor ZMSP poinformował, iż nie można twierdzić, że umowa zawarta pomiędzy UKIE a ZMSP w oparciu o art. 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ była nieważna i uznał wezwanie za bezzasadne. Jak wyjaśniono, wobec faktu, iż MSZ i ZMSP są jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa, którym żaden przepis prawa nie przyznaje zdolności sądowej, w przedmiotowej sprawie brak jest możliwości dochodzenia należności na drodze postępowania sądowego, którą należałoby zastosować w związku z odmową dobrowolnej zapłaty.

W porównaniu do 2010 r., kwota zaległości na koniec 2011 r. była wyższa o 1 727,8 tys. zł (o 28%), co wynikało głównie z przypisania należności i odsetek powstałych po rozliczeniu dotacji oraz odsetek naliczonych od należności roku 2010.

2. Plan wydatków budżetu państwa w części 45 określony w ustawie budżetowej na rok 2011 na kwotę 1 823 536,0 tys. zł, został w trakcie roku zwiększony per saldo do kwoty 1 957 658,3 tys. zł, w tym:

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

⁵ Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

⁶ Z tytułu nienależnie wpłaconego czynszu przez byłe UKIE za najem nieruchomości przy ul. Bagatela 14 w kwocie 2 126,6 tys. zł (wraz z odsetkami na dzień 31 grudnia 2011 r. – 953,4 tys. zł).

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

- zwiększony środkami z rezerwy ogólnej o kwotę 11 570,6 tys. zł oraz środkami z rezerw celowych o kwotę 123 551,7 tys. zł,
- zmniejszony o kwotę 1 000,0 tys. zł, przeniesioną decyzją Ministra Finansów z cz. 45 do cz. 83 - Rezerwy celowe, w związku z zablokowaniem tych środków przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Ponadto, w trakcie 2011 r. dysponent części 45, ze względu na opóźnienia w realizacji zadań oraz nadmiar środków, pięcioma decyzjami dokonał blokady wydatków na łączną kwotę 19 387,7 tys. zł.

Wydatki zrealizowano w kwocie 1 861 080,2 tys. zł, co stanowiło 95,1% planu po zmianach (96,0% po uwzględnieniu blokad wydatków). Niższe wykonanie wydatków wynikało m.in. z niepełnego wykorzystania środków na wydatki majątkowe (szczegółowy opis w pkt. 2.2. wystąpienia).

Z przekazanych środków z rezerwy ogólnej wykorzystana została kwota 10 995,0 tys. zł, tj. 95,0%, głównie na pomoc zagraniczną dla Japonii, Libii, Ukrainy, Afryki. Niższe wykonanie wynikało m.in. z niewykorzystania kwot diet hotelowych przez osoby wyjeżdżające do pracy w polskich misjach medycznych w Libii oraz różnic kursowych. Szczegółowe badanie, którym objęto wszystkie środki z rezerwy ogólnej wykazało, iż zostały one rozdysponowane na cele i w podziałkach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzjach.

Ze środków przekazanych z rezerw celowych wykorzystana została kwota 114 427,2 tys. zł⁸, tj. 92,6%⁹. Niepełne wykorzystanie środków wynikało głównie z poniesienia mniejszych niż planowano kosztów organizacji za granicą wyborów do Sejmu i Senatu, zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów części dotacji oraz niewykorzystania środków na sfinansowanie zadań związanych ze sprawowaniem przez Polskę Przewodnictwa w Radzie UE przyznanych w kwocie 1 171,5 tys. zł. Środki te zostały zablokowane z powodu rezygnacji z organizacji w Warszawie Szczytu Akcesyjnego z Chorwacją oraz dodatkowego spotkania na szczelbu ministrów spraw zagranicznych. Szczegółowa kontrola wykorzystania środków z rezerw celowych przekazanych na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów¹⁰ łącznie w kwocie 24 450,0 tys. zł (20% ogólnej kwoty środków otrzymanych z rezerw celowych) wykazała, iż wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

Dokonane przez dysponenta części 45 przeniesienia w planie wydatków zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. W wyniku badania próby 10 ostatnich w 2011 r. decyzji wewnętrznych o zmianie środków budżetowych w cz. 45, nie stwierdzono dokonywania zmian w planie wydatków w sposób niecelowy.

Na koniec 2011 r. zobowiązania części 45 budżetu państwa wynosiły łącznie 32 534,6 tys. zł i dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 25 048,9 tys. zł. Zgodnie z danymi wykazanymi w korekcie łącznego rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, sporządzonej 6 kwietnia 2012 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK, w części 45 na koniec 2011 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 51,9 tys. zł¹².

⁸ M.in. na sfinansowanie: projektów wyłonionych w ramach konkursu „Pomoc rozwojowa 2011”, projektów realizowanych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, zobowiązań wynikających z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wpłat dobrowolnych do organizacji międzynarodowych.

⁹ Wg danych na dzień zakończenia kontroli, tj. 28 marca 2012 r., bez uwzględnienia zmian wynikających z korekty łącznego rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28 z dnia 6 kwietnia 2012 r.

¹⁰ Decyzje: Nr IP6/4135/1BP/3/PMX/11/3949 skorygowana decyzją Nr IP6/4135/1BP/3a/PMX/11/21170; Nr FS4-4135/82/45/CYM/2011/3200; Nr FS4-4135/114/45/CYM/2011/4804.

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Zobowiązania wystąpiły w rozdziale 75057- Placówki zagraniczne, w § 4400 – Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe.

Zasilanie rachunku bankowego dysponenta części 45 realizowane było stosownie do zgłaszanych zapotrzebowań. Nie stwierdzono zapotrzebowania na środki budżetowe w nadmiernej wysokości. Ewentualne pozostałości środków na koniec poszczególnych dni roboczych były automatycznie przeksięgowywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Niewykorzystane do końca roku środki w łącznej kwocie 37 384,5 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w obowiązujących terminach¹³. W związku z korektą sprawozdań budżetowych przez Ambasadę RP w Kuwejcie oraz opóźnionym przesłaniem sprawozdań przez Ambasadę RP w Korei Północnej spowodowanym brakiem obsady kadrowej na stanowisku ds. finansowych, a w konsekwencji późniejszym rozliczeniem niewykorzystanych środków przez te jednostki, dysponent części 45 dokonał dodatkowo zwrotu niewykorzystanych środków budżetowych w wysokości 541,3 tys. zł w dniu 4 kwietnia 2012 r., tj. prawie dwa i pół miesiąca po upływie obowiązującego terminu¹⁴. Zdaniem NIK, niezbędne jest wyjaśnienie przez dysponenta części, w ramach sprawowania kontroli i nadzoru oraz zarządzania kadrami, przyczyn zaistnienia powyższej sytuacji i osób odpowiedzialnych, jak również podjęcie działań eliminujących przypadki nieterminowego sporządzania sprawozdań budżetowych i rozliczania niewykorzystanych środków przez dysponentów podległych.

Dla Centrali MSZ ustanowione zostało pogotowie kasowe w wysokości 20,0 tys. zł¹⁵. Na podstawie badania próby 63 raportów kasowych sporządzonych w Centrali MSZ w 2011 r. (tj. 29,0% ogólnej liczby raportów), nie stwierdzono przypadków pozostawiania środków w kasie w kwocie wyższej niż ustalona wysokość pogotowia kasowego, stosownie do § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

2.1. W 2011 r. na realizację wydatków bieżących budżetu państwa w części 45 wykorzystano kwotę 1 343 153,5 tys. zł¹⁶, tj. 95,5% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (400 701,4 tys. zł¹⁷), składki do organizacji międzynarodowych (360 716,3 tys. zł), opłaty za administrowanie i czynsze (124 564,0 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. w części 45 (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 3804 osoby i było niższe od planowanego o 296 osób (tj. o 7,2%). W odniesieniu do 2010 r. przeciętne zatrudnienie było wyższe o 160 osób¹⁸ (o 4,4%). W Centrali MSZ było ono wyższe niż w 2010 r. o 190 osób (o 13,5%), co wynikało głównie z włączenia do MSZ pracowników zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego, a w placówkach zagranicznych było niższe o 17 osób (o 0,8%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie

¹³ Określonych w § 16 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

¹⁴ Zgodnie § 16 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, dysponenti części budżetowych przekazują niewykorzystane środki w terminie do dnia 25 stycznia roku następującego po roku budżetowym.

¹⁵ Do dnia 31 stycznia 2011 r. pogotowie kasowe wynosiło 30,0 tys. zł, a od dnia 1 lutego 2011 r. zostało obniżone do 20,0 tys. zł.

¹⁶ Z uwzględnieniem wydatków w kwocie 464,8 tys. zł zaewidencjonowanych w paragrafach z czwartą cyfrą „5” i „6”.

¹⁷ Wydatki poniesione w paragrafach 401, 402, 404, 405, 407, 411 i 412 w rozdziałach 75001, 75057 oraz 75076.

¹⁸ W rozdziale 75001 przeciętne zatrudnienie było wyższe o 190 osób, w rozdziale 75057 mniejsze o 17 osób, w rozdziale 75076 - w którym nie było zatrudnienia w 2010 r.- w 2011 r. zatrudniona była 1 osoba, a rozdziale 80144 - w którym w 2010 r. zatrudnienie wynosiło 14 osób - w 2011 r. nie zatrudniano osób, w związku z likwidacją Domu Dzieci Pracowników Służby Zagranicznej.

z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) przypadające na jednego pełnozatrudnionego w 2011 r. wynosiło 6 550,2 zł i było niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2010 r. o 0,4%.

Z ustaleń kontroli wynika, że osobom zajmującym w 2011 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 2011 r. przepisach¹⁹.

2.2. Wydatki majątkowe w 2011 r. wyniosły 138 025,0 tys. zł, tj. 83,8% planu po zmianach, z tego wydatki inwestycyjne - 68 979,4 tys. zł, tj. 80,3% planu po zmianach oraz zakupy inwestycyjne – 69 045,5 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach.

W 2011 r., podobnie jak w latach ubiegłych, MSZ nie w pełni wykorzystało środki zaplanowane na wydatki inwestycyjne. I tak:

- W Centrali Ministerstwa, z planowanej po zmianach kwoty 11 581,0 tys. zł, na zadania inwestycyjne wydatkowano 3 792,3 tys. zł (32,7%). Kwota 7 600,0 tys. zł planowanych wydatków, decyzją dysponenta części z dnia 23 listopada 2011 r., została zablokowana. Jako uzasadnienie dokonania blokady wskazano opóźnienia w realizacji zadań obejmujących: przebudowę otoczenia budynków MSZ przy Al. Szucha i ul. Litewskiej; zmianę sposobu użytkowania wraz z przebudową nieruchomości przy ul. Tynieckiej; adaptację pomieszczeń w gmachu głównym MSZ na centrum prasowe oraz na salonik VIP i kasę MSZ, a także realizację w budynku głównym MSZ projektu zasilania awaryjnego. Blokada wynikała także z nadmiaru posiadanych środków na: modernizację Pałacyku Przeździeckich przy ul. Foksal (w związku ze wstrzymaniem nakładów z powodu zgłoszonych roszczeń spadkobierców byłych właścicieli); modernizację wejścia „A” w gmachu głównym (wobec sprzeciwu Konserwatora Zabytków do nagrodzonej przez sąd konkursowy Stowarzyszenia Architektów Polskich koncepcji). Zrezygnowano również z adaptacji pomieszczenia ochrony w gmachu głównym, a renowacja gabinetów podsekretarzy stanu i sekretariatów została zrealizowana w ramach usług remontowych.
- W placówkach zagranicznych plan wydatków inwestycyjnych po zmianach wynosił 74 369,0 tys. zł, a wykorzystano 65 187,1 tys. zł (tj. 87,7%). Środki zostały przeznaczone na realizację 15 z 20 planowanych po zmianach zadań inwestycyjnych. Kwota 3 300,0 tys. zł planowanych wydatków została w dniu 23 listopada 2011 r. zablokowana. Powodem zablokowania środków był przedłużający się proces przygotowania i rozpoczęcia inwestycji budowlanych w Ambasadzie RP w Sztokholmie (adaptacja rezydencji), Ambasadzie RP w Tbilisi (adaptacja nowej siedziby urzędu) oraz Konsulacie Generalnym RP w Kaliningradzie (budowa pawilonu Małego Ruchu Granicznego). Niższe wykonanie wynikało m.in. z niezrealizowania planowanych wydatków na projekt nowej siedziby Ambasady RP w Mińsku z powodu zmiany koncepcji przez MSZ oraz na modernizację Pałacu Paców w Wilnie z powodu nieuzyskania do końca 2011 r. pozwolenia na budowę.

W trakcie kontroli ustalono, że MSZ, podobnie jak w latach poprzednich, zaplanował w projekcie budżetu na 2011 r. zadania inwestycyjne, dla których nie sporządzono wymaganych przepisami programów inwestycji²⁰.

¹⁹ Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.).

²⁰ Stosownie § 5 pkt 1 lit b oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. 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).

Dotyczyło to inwestycji budowlanych w Centrali MSZ oraz jednego zadania, spośród 11 dla których programy takie były wymagane, w placówkach zagranicznych. W odniesieniu do zadań planowanych w obiektach Centrali MSZ opracowano, co prawda programy funkcjonalno – użytkowe, które jednak nie zawierały wszystkich danych wymaganych dla programu inwestycji, w szczególności okresu i harmonogramu realizacji inwestycji oraz planowanych łącznych kosztów inwestycji²¹. Prawidłowe programy inwestycji zostały opracowane dopiero w trakcie 2011 r.

Kontrola wykazała, że plany inwestycyjne MSZ na 2011 r. ulegały istotnym zmianom w odniesieniu do zamierzeń ujętych w projekcie budżetu. Spośród 12 zadań inwestycyjnych w placówkach zagranicznych ujętych w projekcie budżetu z października 2010 r., do planu wg ustawy budżetowej wprowadzono tylko sześć. W Centrali MSZ, z dziewięciu zadań ujętych w materiałach planistycznych, przewidziano do realizacji jedynie trzy oraz wprowadzono dziewięć nowych zadań.

Taki sposób planowania inwestycji, z naruszeniem przepisów w zakresie wymaganych dokumentów oraz z istotnymi zmianami w stosunku do pierwotnych założeń, świadczy o niezrealizowaniu wniosku, sformułowanego przez NIK po kontroli wykonania budżetu cz. 45 w 2009 r. i 2010 r., o rzetelne planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych, z uwzględnieniem aktualnych przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa.

2.3. Z planowanej na 2011 r. w części 45 kwoty 136 681,9 tys. zł na dotacje budżetowe wykorzystano 133 778,9 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach, z tego na dotacje podmiotowe 9 935,0 tys. zł (96,1% planu po zmianach), na dotacje celowe – 85 303,1 tys. zł (97,4% planu po zmianach)²², oraz na pomoc zagraniczną – 38 540,9 tys. zł (99,4% planu po zmianach).

Dotacje podmiotowe zostały przekazane w wysokości określonej w ustawie budżetowej na 2011 r. dwóm podmiotom: Polskiemu Komitetowi ds. UNESCO oraz Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych (PISM). W zakresie dotacji podmiotowej dla PISM, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo ustalenia pisemnej procedury nadzoru nad wydatkowaniem przez PISM środków z dotacji podmiotowej nie wykorzystywano skutecznie mechanizmów w niej opisanych, co skutkowało brakiem informacji o problemach przy wydatkowaniu przez dotacjobjornicę środków przeznaczonych na remonty.

Dotacje celowe przeznaczono na sfinansowanie zadań wybranych w konkursach, realizowanych na podstawie zawartych przez Ministra Spraw Zagranicznych umów o współpracy, a także na pomoc humanitarną na podstawie art. 11a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³. W zakresie planowania środków na dotacje celowe stwierdzono, że Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ planował środki na dotacje celowe udzielane z budżetu państwa w ramach wydatków bieżących (w § 430 zamiast w §§ 280, 281, 282, 283). Po rozstrzygnięciu konkursów Departament wnioskował o zmiany w planie finansowym i przeniesienie środków na pozycje budżetowe związane z dotacjami. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 39 ust. 1 oraz art. 114 ust 5 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetowe powinny być planowane w podziałce klasyfikacji budżetowej właściwej dla danego rodzaju wydatku. Klasyfikacja budżetowa ma bowiem zastosowanie we wszystkich etapach procedury budżetowej, począwszy od planowania budżetu.

²¹ Z wyjątkiem programu funkcjonalno – użytkowego dotyczącego modernizacji budynku MSZ przy ul. Tanecznej (Grabów).

²² W tym kwota 45 544,6 tys. zł na dotacje współfinansowane z udziałem środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

²³ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Kontrola wybranej próby pięciu dotacji²⁴ w łącznej kwocie 3 498,8 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. W Ministerstwie dokonywano okresowych ocen wykorzystania dotacji. Zwrotów dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego dokonano terminowo.

W ocenie NIK zbiorcze zestawienie jednostek otrzymujących dotacje wraz z kwotami dotacji, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zostało sporządzone bez zachowania należytej staranności. Nie wykazano w nim niektórych jednostek, którym udzielono w 2011 r. dotacji celowej wraz z kwotami dotacji. Zawarto natomiast informację na temat dotacji podmiotowej udzielonej Polskiemu Komitetowi ds. UNESCO, która nie powinna się znaleźć w zestawieniu²⁵, a dla części udzielonych dotacji zamiast nazw jednostek wpisano nazwy realizowanych zadań. Ponadto zestawienie zostało sporządzone i opublikowane po upływie terminu na jego ogłoszenie²⁶, określonego w zarządzeniu nr 26 Ministra SZ z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych²⁷.

W 2011 r. ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) wydatkowano kwotę 35 048,5 tys. zł, co stanowiło 88,9% środków zaplanowanych do wydatkowania na ten rok. Przyczynami wydatkowania w 2011 r. kwoty niższej od zaplanowanej były m.in.: powstanie oszczędności przetargowych, zmiany kursów walut oraz opóźnienia w realizacji zadań. W związku z zakończeniem okresu kwalifikowalności wydatków wszystkie wnioski o płatność wymagane przez Biuro Mechanizmów Finansowych zostały dostarczone przez MSZ do końca października 2011 r. (tj. w terminie określonym w zasadach i procedurach Mechanizmów Finansowych), z wyjątkiem jednego projektu, którego termin realizacji przedłużono do 30 kwietnia 2012 r. Kontrola dwóch projektów, dla których MSZ pełniło funkcję Instytucji Pośredniczącej wykazała, że sprawdzenie i akceptacja wniosków o płatność oraz sprawozdań z realizacji projektów odbywało się zgodnie z wymogami określonymi w Podręczniku procedur pn. „System wdrażania NMF i MF EOG”.

3. Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków Centrali MSZ (dysponenta III stopnia) w kwocie 90 104,8 tys. zł (26,8% wydatków Centrali MSZ ogółem). Zrealizowano je zgodnie z planami rzeczowo – finansowymi na cele związane z funkcjonowaniem jednostki. Kontrola czterech zamówień publicznych o wartości 46 079,1 tys. zł wykazała, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurami określonymi w Pzp. Treść zawartych umów w sprawie zamówień publicznych była zgodna z zobowiązaniami wykonawców wynikających ze złożonych ofert, a ogłoszenia o zamówieniach publicznych zamieszczane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej uwzględniały informacje o zamówieniach uzupełniających, jeśli Zamawiający przewidywał ich udzielenie. Tym samym został zrealizowany wniosek sformułowany przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r., dotyczący zawierania umów o treści tożsamej z zobowiązaniem wykonawcy wynikającym z oferty oraz zamieszczania ogłoszeń o zamówieniach publicznych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z uwzględnieniem informacji o zamówieniach uzupełniających.

²⁴ Doбору próby dokonano na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

²⁵ Informacja nt. tej dotacji została już zawarta w wykazie stanowiącym załącznik nr 8 do ustawy budżetowej na 2011 r.

²⁶ Zbiorczy wykaz jednostek, którym Ministerstwo SZ przyznało dotację wraz z kwotami dotacji, powinien być opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Ministerstwa do końca roku, za który wykaz został sporządzony. Obwieszczenie nr 1 Ministra SZ z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano dotację w 2011 r. zostało opublikowane w BIP w dniu 29 lutego 2012 r.

²⁷ Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54.

W trakcie kontroli ustalono, że przy nabywaniu przez Ministerstwo usług pocztowych w zakresie przesyłek o wadze do 50 gram (które ze względu na wartość podlegały Pzp) nie stosowano procedur wynikających z Pzp. Poczta Polska SA, na podstawie art. 47 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo Pocztove²⁸, posiada wyłączność na świadczenie usług pocztowych w zakresie przesyłek o gramaturze nieprzekraczającej granicy wagowej 50 gram. W sytuacji, gdy usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę, stosownie do postanowień art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a) Pzp, zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki. Jak podała Dyrektor Biura Pełnomocnika Ochrony Informacji Niejawnych (BPOIN) w MSZ, Pani Monika Sudar²⁹, nie zastosowano trybu zamówienia z wolnej ręki kierując się opinią, że nie występuje konieczność stosowania procedury określonej w Pzp ze względu na ustawowe wyznaczenie Poczty Polskiej na operatora publicznego wykonującego usługi pocztowe. Wartość usług pocztowych w zakresie przesyłek o wadze do 50 gram nabytych przez MSZ w 2011 r. wyniosła 147,0 tys. zł.

4. Kontrola wydatków określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych³⁰ wykazała, że MSZ dokonało opłaty abonamentowej na podstawie błędnej liczby odbiorników telewizyjnych i radiowych. W wyniku kontroli NIK, MSZ dopłaciło należną opłatę abonamentową w wysokości 11 881,3 zł.

5. Funkcjonujący w MSZ system rachunkowości spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³². NIK pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz ustalonych w ramach mechanizmów kontroli zarządczej, procedur kontroli finansowej, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych. Ocena powyższa wynika z przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz z bezpośredniego badania próby 213 dowodów księgowych na łączną kwotę 90 402,8 tys. zł. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów, ich kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności formalnej zapisu dowodu w księgach (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Tym samym zrealizowany został wniosek NIK dotyczący wyeliminowania przypadków ujmowania w księgach rachunkowych danych odnośnie daty i treści operacji oraz daty dowodu niezgodnie z treścią dowodów księgowych. Badanie powyższej próby w zakresie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urzędzeniach księgowych również nie wykazało nieprawidłowości.

²⁸ Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1159 ze zm.

²⁹ W dniu 10 listopada 2010 r. Dyrektor BPOIN, Pani Monika Sudar podpisała aneks nr 4 do umowy o świadczenie usług pocztowych zawartej z Poczta Polska, na podstawie którego umowa obowiązywała w trakcie 2011 r. Na podstawie § 22 ust. 3 Zarządzenia nr 32 Ministra SZ dnia 27 września 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu SZ (Dz. Urz. MSZ Nr 3, poz. 43), obowiązującego w momencie zawierania przedmiotowego aneksu, dyrektorzy komórek organizacyjnych byli upoważnieni do składania oświadczeń woli, w tym do zawierania umów, w zakresie wynikającym z ustawy budżetowej i planu finansowego ministerstwa (dysponenta III stopnia), zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w ramach limitów określonych przez dysponenta głównego i dysponenta III stopnia (Ministerstwo Spraw Zagranicznych) na realizację zadań komórki organizacyjnej. Do zadań BPOIN określonych w jego wewnętrznym regulaminie organizacyjnym z dnia 5 listopada 2010 r. należała m.in. współpraca z Poczta Polska i innymi podmiotami, które uzyskały koncesję na prowadzenie usług pocztowych.

³⁰ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

³² Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

Przy dokonywaniu oceny prawidłowości w zakwalifikowaniu dowodu do poszczególnych okresów sprawozdawczych uwzględniono uregulowania wewnętrzne MSZ, wg których w Centrali MSZ do danego okresu sprawozdawczego przyjmuje się dowody, które wpłynęły nie później, niż do ostatniego dnia miesiąca³³. Stwierdzono jednak, że spośród 213 dowodów objętych badaniem, 12 dowodów księgowych zostało sprawdzonych pod względem merytorycznym i przekazanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórki właściwej w sprawach finansowych z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w wewnętrznych regulacjach MSZ³⁴. Tym samym nie został zrealizowany wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. dotyczący wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu sprawdzonych pod względem merytorycznym dokumentów finansowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórek właściwych do spraw finansowych. Badane dowody zostały zakwalifikowane do okresu sprawozdawczego zgodnie z obowiązującymi w MSZ uregulowaniami.

6. Jednostkowe sprawozdania budżetowe MSZ za 2011 r.:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych,
- Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-28 Programy³⁵,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,

zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiają prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wydatków w 2011 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 2011 r. zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego oraz podległych dysponentów środków budżetowych i przekazane do odbiorców zgodnie z obowiązującymi przepisami³⁶. Po zakończeniu czynności kontrolnych NIK, sporządzone zostały korekty łącznych rocznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27 i Rb-28, które zostały przekazane wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami złożonymi w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK. Uwzględniając fakt, że korekta sprawozdań łącznych nastąpiła w wyniku korekt sprawozdań placówek zagranicznych, NIK pozytywnie opiniuje łączne roczne sprawozdania budżetowe MSZ po korekcie.

7. W sporządzonej przez MSZ i przekazanej w dniu 29 lutego 2012 r. do Ministerstwa Finansów informacji o wykonaniu wydatków budżetu państwa w cz. 45 w układzie zadaniowym za 2011 r., wykazano wykonanie

³³ Zgodnie z pkt 14 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

³⁴ Zgodnie z §13 ust. 4 załącznika do zarządzenia nr 46 Ministra Spraw Zagranicznych z 30 grudnia 2010 r. w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta głównego i dysponenta III stopnia środków budżetowych dowód księgowy powinien być przekazany do wydziału do spraw księgowości w ciągu dwóch dni od jego otrzymania. Dokumenty były przekazywane w terminie od 6 do 60 dni od dnia otrzymania.

³⁵ 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.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

wydatków w kwocie o 20 000,5 tys. zł wyższej niż zaprezentowana w łącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28³⁷. Jak wyjaśniono, została ona opracowana w oparciu o dane wynikające z ewidencji klasycznej, a błąd w informacji o wysokości wykonania budżetu w układzie zadaniowym wynikał z mylnego odczytania danych z systemu finansowo – księgowego Egeria. W wyniku kontroli NIK błąd został skorygowany.

8. Kontrola wykazała, że dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 45, stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Nadzór prowadzony był m.in. poprzez dokonywanie raz na kwartał przeglądu realizacji budżetu przez specjalnie powołany do tego celu Zespół³⁸ i przedkładanie Dyrektorowi Generalnemu stosownych informacji. NIK zwraca jednak uwagę, iż nadzór ten okazał się niewystarczający w stosunku do planowania przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych, jak również w stosunku do podległych dysponentów w zakresie sporządzania przez nich sprawozdań budżetowych. Ustalono, że w MSZ podjęto działania w celu wdrożenia zaleceń sformułowanych w trakcie przeprowadzonych w 2011 r. kontroli i audytów wewnętrznych.

*

* * *

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) wyeliminowanie opóźnień w przekazywaniu sprawdzonych pod względem merytorycznym dowodów księgowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórki właściwej w sprawach finansowych,
- 3) stosowanie trybów udzielania zamówień określonych w Pzp przy zawieraniu umów na świadczenie usług pocztowych,
- 4) sporządzanie i ogłaszanie wykazu, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zawierającego informacje o wszystkich jednostkach otrzymujących dotacje wraz z kwotami dotacji, w terminach określonych w wewnętrznych aktach prawnych MSZ.

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.

³⁷ Łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-28 sporządzonym w dniu 20 lutego 2012 r.

³⁸ Decyzją Dyrektora Generalnego SZ z dnia 16 marca 2011 r. został powołany Zespół ds. monitorowania budżetu państwa w cz. 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w 2011 r., w skład którego wchodziły dyrektorzy wybranych biur i departamentów MSZ.