



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KAP – 4100-06-01/2013
P/13/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednoczony
zgodnie z treścią uchwały Nr 31/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 maja 2013 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/006 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Szaniawska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83400 z 3 stycznia 2013 r.2. Monika Brzozowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85401 z 3 stycznia 2013 r.3. Bartosz Tajer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85402 z 3 stycznia 2013 r.4. Dominik Wrzesień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85403 z 3 stycznia 2013 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-8)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J.Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MSZ</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych (zwany dalej <i>Ministrem SZ</i>)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części nr 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych, wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz zrealizowanie zdecydowanej większości wydatków z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych² (dalej zwanej *ufp*). Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym planowaniu przewidzianych do realizacji w 2012 r. zadań inwestycyjnych i remontowych;
- nierzetelnym planowaniu zakupu mebli biurowych oraz niegospodarnym wydatkowaniu kwoty 115,5 tys. zł na zakup 28 foteli biurowych i konferencyjnych;
- niedochowaniu należytej staranności w prowadzeniu działań mających na celu wyegzekwowanie należności w kwocie 572,7 tys. zł od podmiotu, któremu udzielono dotacji;
- zawarciu jednej umowy dotacji z naruszeniem § 3 ust. 2 zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych³;

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z Załącznikiem 5 do Programu kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

³ Dz. Urz. MSZ z 2011 r. Nr 8, poz. 54.

- opublikowaniu wykazu jednostek, którym przyznano dotacje po terminie określonym w § 11 ust. 2 zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych;
- żądaniu od wykonawców w postępowaniu na wykonanie zatok parkingowych i ciągów komunikacyjnych w otoczeniu budynków MSZ wadium w wysokości wyższej niż określona w art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (zwanej dalej *Pzp*);
- opóźnieniach, w stosunku do terminu określonego w wewnętrznych regulacjach MSZ, w przekazywaniu sprawdzonych pod względem merytorycznym dowodów księgowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórek właściwych do spraw finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 45 Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012⁵ dochody budżetu państwa w części 45 zostały zaplanowane w kwocie 154 166 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 260 357 tys. zł, tj. 168,9% kwoty planowanej, głównie z tytułu opłat konsularnych (§ 083 wpływy z usług) oraz wpływów z różnych dochodów (w § 097). Jak podała Dyrektorka Biura Finansów Pani Wioletta Stefaniak – Kałużna, na wyższe od przewidywanego wykonanie dochodów wpływ miały m.in. różnice kursowe, trudne do oszacowania wpływy z tytułu zwrotu wydatków budżetowych poniesionych w latach ubiegłych (w tym m.in. zwrot podatku VAT za lata ubiegłe), trudne do oszacowania wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, a także uzyskanie nieplanowanych wpływów z tytułu kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 1692 -1703, 1756 -1765, 1768)

Największy udział w dochodach stanowiły dochody uzyskane w § 083 *wpływy z usług* z tytułu opłat konsularnych oraz w § 097 *wpływy z różnych dochodów* w rozdziale 75057 - *Placówki zagraniczne*.

(dowód: akta kontroli str. 1655 -1657, 1753-1765)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

1.1. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2012 r. w części 45 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 7 931,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 7 927,4 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 21,8 tys. zł, a zaległości wyższe o 28,0 tys. zł. Zaległości dotyczyły głównie nieuregulowanych należności przejętych po byłym Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) z tytułu niezwróconych przez beneficjentów kwot dotacji z lat ubiegłych, wydatkowanych niezgodnie z warunkami umów, oraz przypisanej do zwrotu kwoty od Zarządu Mienia Skarbu Państwa m.st. Warszawy wpłaconej przez UKIE tytułem czynszu. Powodem zwiększenia kwoty zaległości było przypisanie odsetek od należności głównych oraz od przypisanych należności z tytułu rozliczenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1655 -1657, 1756-1763)

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

Dysponent części podejmował działania mające na celu odzyskanie należności. Były prowadzone postępowania sądowe, wystawiano wezwania do zapłaty, występowano do sądów o nadanie klauzul wykonalności w stosunku do nakazów zapłaty, występowano do komorników sądowych z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, a także prowadzono korespondencję z syndykiem masy upadłościowej w celu odzyskania wierzytelności od przedsiębiorców w upadłości. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 640 -690, 1425-1654, 1693-1706)

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK, w Ministerstwie nie dochowano należytej staranności w przypadku dochodzenia należności od Fundacji Polska Akcja Humanitarna (PAH) w kwocie 572,7 tys. zł. Przypisu należności dokonano na podstawie wezwania do zapłaty skierowanego przez MSZ do PAH 9 września 2011 r.⁶ MSZ stwierdziło konieczność ponownego rozliczenia dotacji i akceptacji sprawozdania. Korespondencja dotycząca wyjaśnienia sprawy zakończyła się pismem PAH z 25 listopada 2011 r. Z ustaleń kontroli wynika, że w pierwszej połowie 2012 roku prowadzono tylko korespondencję pomiędzy Biurem Finansów a Departamentem Współpracy Rozwojowej (DWR) uzgadniającą termin naliczania odsetek oraz wyjaśniającą nieścisłości w pismach. Nie podejmowano natomiast żadnych czynności związanych z dochodzeniem należności i ponownym rozliczeniem dotacji. Dopiero 4 lutego 2013 r. zorganizowano spotkanie pomiędzy przedstawicielami Biura Finansów a Dyrektorem DWR w celu ustalenia sposobu rozliczenia dotacji, tj. sposobu przeliczania kursu walut do kwot dotacji. W wyjaśnieniach nt. przyczyn niepodjęcia czynności w 2012 r. Dyrektor DWR Pani Barbara Szymanowska podała, iż związane to było z reorganizacją, co spowodowało natłok zadań w Departamencie i zmianą jego kierownictwa, a w związku z tym potrzebą czasu na wdrożenie się w problemy Departamentu. Dnia 22 marca 2013 r. wystosowano do PAH korektę akceptacji sprawozdania jednej z kwestionowanych umów dotacji, w której stwierdzono, iż kwota 313,6 tys. zł wraz z odsetkami powinna być zwrócona na rachunek MSZ jako kwota niewykorzystanej dotacji.

Zdaniem NIK argumenty podane przez Dyrektora DWR nie uzasadniają niepodjęcia działań w celu dochodzenia należności przez tak długi okres.

(dowód: akta kontroli str. 921-946, 1439, 1444, 1501-1520, 1631-1654)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, windykację należności budżetu państwa.

2. Wydatki budżetu państwa

Stosownie do § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych⁷, Minister kieruje dwoma działami administracji rządowej, tj. sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz jest dysponentem części 45 budżetu państwa. Obsługę Ministra zapewnia Ministerstwo Spraw Zagranicznych, działające na podstawie statutu nadanego zarządzeniem Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z 21 czerwca 2012 r.⁸ W okresie objętym kontrolą organizację MSZ określał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Nr 42 Ministra SZ z 17 grudnia 2010 r.⁹, a od 10 lipca 2012 r. regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem Nr 25 Ministra SZ z 11 lipca 2012 r.¹⁰

⁶ Po kontroli realizacji zadań w zakresie międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, w wyniku której NIK stwierdziła nieprawidłowości w dwóch przekazanych PAH dotacjach.

⁷ Dz. U. Nr 248, poz. 1492.

⁸ Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych (M. P. z 2012 r. poz. 443) obowiązuje od 10 lipca 2012 r. Poprzednio organizację MSZ określał statut nadany zarządzeniem nr 100 Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2009 r. ze zmianami (M. P. Nr 81, poz. 1023 ze zm.).

⁹ Dz. Urz. MSZ z 2011 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. MSZ z 2012 r. poz. 24 ze zm.

Zgodnie z tym regulaminem, funkcje dysponenta głównego części 45 wykonuje Biuro Finansów, a funkcje dysponenta III stopnia jednostki budżetowej Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Centrala MSZ) – Biuro Administracji.

Dyrektorem Generalnym Służby Zagranicznej do 31 maja 2012 r. był Pan Jarosław Czubiński, a od 1 czerwca 2012 r. funkcję tę sprawuje Pan Mirosław Gajewski¹¹. Dyrektor Generalny SZ został upoważniony przez Ministra Spraw Zagranicznych do wykonywania w jego imieniu czynności dysponenta części 45 budżetu państwa oraz dysponenta III stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 14-15, 20, 2366-2368)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. w części 45 funkcjonowało 165 jednostek budżetowych, tj.:

- trzy jednostki budżetowe w kraju: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dysponent główny oraz dysponent III stopnia - Centrala MSZ), Polski Instytut Dyplomacji¹² oraz Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej¹³;
- 162 placówki zagraniczne.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 20, 127-128, 1765)

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zaplanowane w kwocie 1 774 165 tys. zł i były o 87 249 tys. zł wyższe od zgłoszonych przez dysponenta do projektu budżetu (1 686 916 tys. zł¹⁴). Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów, na podstawie limitów przekazanych przez Ministra Finansów, Ministra Obrony Narodowej w zakresie wydatków na działania obronne ujęte w *Programie pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009-2018*, oraz Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2004-2009.

Kwota wydatków w części 45, zaplanowana w ustawie budżetowej została zwiększona m.in. poprzez:

- zwiększenie o 57 000 tys. zł w rozdziale 75095 – *Pozostała działalność* dokonane przez Ministra Finansów, które dotyczyło zwiększonej płatności składki do Europejskiego Funduszu Rozwoju;
- zwiększenie o 8 530 tys. zł w rozdziale 80135 – *Szkolnictwo polskie za granicą*, w tym o kwotę 5 000 tys. zł dokonane przez Ministra Finansów na kontynuację zadań w dziedzinie zapewnienia możliwości kształcenia dzieci osób polskiego pochodzenia i Polaków za granicą, oraz o kwotę 3 530 tys. zł dokonane na etapie prac parlamentarnych w związku ze zgłoszoną poprawką dotyczącą przeniesienia z budżetu Kancelarii Senatu do MSZ planowanych wydatków na *Opiekę nad Polonią i Polakami za Granicą*;
- zwiększenie o 1 500 tys. zł w rozdziale 85330 – *Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą*, o 1 300 tys. zł w rozdziale 85413 – *Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju* oraz o 5 500 tys. zł w rozdziale 92195 – *Pozostała działalność*, dokonane na

¹¹ W okresie od 1 czerwca 2012 r. zastępujący Dyrektora Generalnego SZ, od 1 listopada 2012 r. Dyrektor Generalny SZ.

¹² Polski Instytut Dyplomacji imienia Ignacego Jana Paderewskiego utworzony z dniem 1 października 2012 r. na mocy zarządzenia Nr 33 Ministra SZ z 20 września 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r. poz. 26 ze zm.).

¹³ Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej utworzona z dniem 1 września 2012 r. na mocy zarządzenia Nr 21 Ministra SZ z 14 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r. poz. 20 ze zm.).

¹⁴ Kwota zgłoszona przez dysponenta w materiałach planistycznych przekazanych przy piśmie BF-7110/34/11/68189/WB z 20 kwietnia 2011 r.

etapie prac parlamentarnych w związku ze zgłoszoną poprawką dotyczącą przeniesienia z budżetu Kancelarii Senatu do MSZ planowanych wydatków na *Opiekę nad Polonią i Polakami za granicą*.

(dowód: akta kontroli str. 30-126, 1753-1765, 1782-1788)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 45 zostały w trakcie roku zwiększone o kwotę 160 135,2 tys. zł¹⁵ do kwoty 1 934 300,2 tys. zł w wyniku:

- zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 160 133,1 tys. zł, z przeznaczeniem na implementację polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego (97 366,5 tys. zł), współpracę z Polonią i Polakami za granicą (52 570 tys. zł), sfinansowanie zobowiązań wynikających z decyzji i wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz sądów i trybunałów arbitrażowych (7 311,9 tys. zł); na realizację projektów w ramach MF EOG i NMF 2004-2009 (2 758,4 tys. zł), na zadanie określone w art. 17 ust. 9 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji¹⁶ (100 tys. zł), na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) dla 25 pracowników przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2012 r. (26,3 tys. zł);
- zwiększenia o 2,1 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów, w związku z przeniesieniem tej kwoty z części 12 do części 45 na realizację projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Usprawnienie wdrażania prawa UE poprzez wzmocnienie kompetencji administracji rządowej*.

W 2012 r. budżet części 45 nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 130-200, 372-373, 1753-1765, 1762, 1769-1780)

W 2012 r. dysponent części 45, ze względu na opóźnienia w realizacji zadań oraz nadmiar środków, pięcioma decyzjami dokonał blokady wydatków na łączną kwotę 64 899,4 tys. zł. Blokada dotyczyła głównie wydatków przeznaczonych na składkę do Europejskiego Funduszu Rozwoju w kwocie 49 835,5 tys. zł, w związku z brakiem zasilenia przez Ministerstwo Finansów w środki na realizację tej płatności, pomimo zgłoszenia zapotrzebowania przez MSZ. Ponadto, zablokowano kwotę 12 840 tys. zł planowanych wydatków majątkowych, co przedstawiono poniżej w opisie ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 347-370, 1753-1765)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 160 133,1 tys. zł wykorzystano 156 136,8 tys. zł, tj. 97,5%. Według przedstawionych wyjaśnień, niepełne wykorzystanie środków wynikało głównie ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów części dotacji, zakupów usług transportowych i hotelowych po niższych cenach niż zakładano, a także różnic kursowych.

(dowód: akta kontroli str. 1769-1780)

Ze środków przyznanych z rezerw celowych na sfinansowanie zadania *Współpraca z Polonią i Polakami za granicą* w kwocie 52 570 tys. zł, w 2012 r. wykorzystano 52 372,3 tys. zł, tj. 99,6%, w tym: na dotacje – 52 076,4 tys. zł (99,8% przyznanej kwoty) oraz na wydatki bieżące – 295,9 tys. zł (81,1% przyznanej kwoty). Szczegółową kontrolą objęto trzy umowy dotacji na łączną kwotę 1 806,9 tys. zł, tj. 3,5% ogółu przyznanych dotacji na ten cel (opis w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia w części dotyczącej dotacji)

(dowód: akta kontroli str. 1769-1780)

¹⁵ Bez zwiększenia budżetu środków Unii Europejskiej w kwocie 11,6 tys. zł, co zostało opisane w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

Szczegółowa kontrola trzech tytułów przeniesień środków z rezerw celowych¹⁷ (dysponent główny) na kwotę 16 750 tys. zł, tj. 10,5% środków, które zwiększyły wydatki w dziale 750-Administracja Publiczna wykazała, że środki zostały przekazane zgodnie z decyzjami i na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj.: realizację zadań w zakresie współpracy rozwojowej, pokrycie kwot zasądzonych przez sąd arbitrażowy, wpłaty dobrowolne na rzecz Centralnego Funduszu ds. Reagowania Kryzysowego, Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Agencji Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie. Stopień wykorzystania środków w ramach kontrolowanych przeniesień z rezerw celowych wyniósł 96,1%. Jak ustalono, niepełne wykorzystanie środków w ramach badanych tytułów wynikało przede wszystkim ze zwrotu przez dotowanego - Polską Fundację Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju *Wiedzieć Jak*, niewykorzystanej części dotacji na realizację zadań z zakresu współpracy rozwojowej.

(dowód: akta kontroli str. 1218, 1224)

W wyniku badania wykorzystania przez Centralę MSZ (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych¹⁸ w kwocie 225 tys. zł (tj. 32,8% ogólnej kwoty 685,3 tys. zł wydatków ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp, na cele na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. na: wypłatę wynagrodzeń bezosobowych związanych z realizacją postępowania dotacyjnego Współpraca z Polonią i Polakami za granicą, zakup ekspertyz, analiz i opinii, podróże służbowe pracowników Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, oraz podróże służbowe obserwatorów biorących udział w misjach zorganizowanych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w związku z wyborami parlamentarnymi na Białorusi, Ukrainie i w Gruzji.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1223, 1225-1237)

W trakcie kontroli ustalono, że dysponent części 45 dokonał w 2012 r. zmian planu wydatków (27 decyzji, w tym 16 dotyczących wydatków majątkowych) polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany zostały dokonane zgodnie z art. 171 ufp. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie ostatnich 10 zmian (w tym siedmiu dotyczących m.in. wydatków majątkowych) dokonanych przez dysponenta części budżetowej w 2012 r., wykazało, że zbadane zmiany zostały dokonane na wnioski komórek organizacyjnych, umotywowane potrzebami MSZ lub placówek zagranicznych. Przeniesienia wydatków majątkowych były spowodowane głównie opóźnieniami w realizacji inwestycji budowlanych, rezygnacją z realizacji zadań lub przesunięciem wydatków na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 201-346, 1753-1765, 1908-1935, 2007-2032)

W planie finansowym na 2012 r. Centrali MSZ wg ustawy budżetowej, wydatki budżetowe zostały zaplanowane w kwocie 316 768 tys. zł. W trakcie roku zostały one zmniejszone per saldo o kwotę 16 663,6 tys. zł do kwoty 300 104,4 tys. zł, w tym:

- zmniejszone na podstawie 22 decyzji Ministra SZ o kwotę 17 348,9 tys. zł,
- zwiększone na podstawie siedmiu decyzji Ministra Finansów środkami z rezerw celowych o kwotę 685,3 tys. zł¹⁹.

Ustalono, że w trakcie 2012 r. dokonano zmian w planie finansowym Centrali MSZ na podstawie 22 decyzji Ministra Spraw Zagranicznych, podpisanych przez osoby upoważnione przez Ministra do wykonywania funkcji dysponenta części 45 i dysponenta

¹⁷ Decyzje: nr FS4-4135/21/IK/2012/1558 z 3 kwietnia 2012 r., nr FS4-4135/86/IKU/2012/4668 z 13 lipca 2012 r., nr MF/IP06/002846/JST/PHMJ4906/12 z 16 sierpnia 2012 r.

¹⁸ Decyzje: nr FS4-4135/47/IK/2012 z 24 maja 2012 r. (korekty decyzji: nr FS4-4135/77/IK/2011/9069 z 3 lipca 2012 r. i nr MF/FS04/004750 z 12 października 2012 r.), nr MF/FS04/003762 z 1 października 2012 r.

¹⁹ Bez zwiększenia budżetu środków Unii Europejskiej w kwocie 11,6 tys. zł, co zostało opisane w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego.

III stopnia. Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie sześciu decyzji wybranych do kontroli w sposób celowy²⁰, łącznie zmniejszających plan o 12 729,4 tys. zł, wykazało, że zbadane zmiany wynikały z faktycznych potrzeb jednostki. W przypadku zmian wydatków majątkowych były one spowodowane głównie rezygnacją bądź opóźnieniami w realizacji inwestycji budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 1675-1683, 1692-1703, 1707-1721, 2362-2369)

Ustalone
nieprawidłowości

W Ministerstwie, podobnie jak w latach ubiegłych, planowano na 2012 r. wydatki inwestycyjne z naruszeniem przepisów w zakresie wymaganych dokumentów oraz z istotnymi zmianami w stosunku do pierwotnych założeń. Świadczy to o niezrealizowaniu wniosku, sformułowanego przez NIK po kontroli wykonania budżetu cz. 45 w latach poprzednich, o rzetelne planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych, z uwzględnieniem aktualnych przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa.

W trakcie kontroli ustalono, że na etapie prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r.²¹, dwa z 18 zadań inwestycyjnych (10 w placówkach zagranicznych i osiem w Centrali MSZ), tj. *Nowy Jork ONZ - adaptacja aktualnej siedziby placówki na rezydencję, opracowanie dokumentacji projektowej i jej zatwierdzenie w urzędach miejskich* – 425 tys. zł, oraz *Moskwa - opracowanie studium wykonalności zawierającego koncepcję zagospodarowania przestrzennego terenu* - 500 tys. zł²², zostały zgłoszone do projektu budżetu części 45, pomimo braku programu inwestycji, wymaganego § 4 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²³ (dalej zwanego *rozporządzeniem RM z 2 grudnia 2010 r.*). Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Infrastruktury (dalej zwanego BI), Pan Tomasz Łukaszuk²⁴, na 2012 r. w zakresie tych zadań planowana była realizacja prac przedinwestycyjnych na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia RM z 2 grudnia 2010 r. Zadanie w Nowym Jorku zostało ujęte w materiałach planistycznych na podstawie zatwierdzonego w 2009 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych wniosku, który zawierał elementy programu inwestycji. Z realizacji tych inwestycji w 2012 r. zrezygnowano. W odniesieniu do zadania w Nowym Jorku ONZ, w wyniku wizji lokalnej z udziałem Ministra Spraw Zagranicznych, zapadła decyzja o sprzedaży nieruchomości oraz kupnie innego obiektu z przeznaczeniem na rezydencję dla ambasadora. Zadanie w Moskwie zostało wstrzymane ze względu na niedostateczną obsadę personalną w Biurze Infrastruktury w odniesieniu do ilości zadań realizowanych w 2012 r.

Ponadto, na zadanie polegające na adaptacji nowej siedziby placówki w Tbilisi w materiałach planistycznych do projektu budżetu na 2012 r. zgłoszono wydatki w kwocie 20 000 tys. zł na podstawie nieaktualnego programu inwestycji. W programie tym, opracowanym w 2010 r., przewidziano zakończenie inwestycji w 2011 r., a jej łączny koszt zaplanowano na 1 100 tys. euro netto, tj. szacunkowo 4 531,8 tys. zł²⁵. Dyrektor BI Pan Tomasz Łukaszuk podał, że w kwietniu 2011 r. zakładano zakończenie procesu projektowania, wybór wykonawcy i rozpoczęcie prac do końca 2011 r. W tym czasie na 2012 r. zaplanowano zasadniczą część prac budowlanych i zakończenie zadania.

²⁰ Decyzje Ministra Spraw Zagranicznych o zmianie środków budżetowych w Centrali MSZ: nr 100 z 29 sierpnia 2012 r.; nr 108 i 110 z 12 września 2012 r.; nr 116 z 27 września 2012 r.; nr 133 z 18 października 2012 r.; nr 138 z 26 października 2012 r.

²¹ Materiały planistyczne do projektu budżetu na 2012 r. w zakresie części 45, przekazane do Ministra Finansów przy piśmie znak BF/7110/34/11/68189/WB z 20 kwietnia 2011 r.

²² W materiałach planistycznych wskazano, że po 30 latach eksploatacji placówka wymaga gruntownej modernizacji/przebudowy, uwzględniając problematykę bezpieczeństwa energetycznego oraz energochłonność budynku.

²³ Dz. U. Nr 238 poz. 1579.

²⁴ Dyrektor BI od 30 lipca 2012 r. W okresie od 9 lipca do 29 lipca 2012 r. Kierującym BI był Pan Robert Filipczak, a do 8 lipca 2012 r. Kierującym BI był Pan Dariusz Żebrowski.

²⁵ Przeliczenia dokonano wg podanego przez NBP średnioważonego kursu euro za 2011 r. - 1 EUR=4,1198 PLN.

Szacunki, na podstawie których wpisano do materiałów do budżetu kwotę 20 000 tys. zł nie zachowały się.

Jak ustalono, w planie przyjętym po uchwaleniu ustawy budżetowej na tą inwestycję przewidziano 215,5 tys. zł, a wydatki w 2012 r. wyniosły 66,4 tys. zł.

Zdaniem NIK, planowanie środków na inwestycje bez rzetelnego rozeznania kosztów ogranicza dysponentowi możliwość racjonalnego dysponowania środkami w ramach przyznanego limitu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1908-1922, 1936-2032, 2270-2326, 2333-2351)

Kontrola wykazała, że plany inwestycyjne MSZ na 2012 r. ulegały istotnym zmianom w odniesieniu do zamierzeń ujętych w materiałach planistycznych do projektu budżetu. Spośród ośmiu zadań inwestycyjnych w Centrali MSZ zgłoszonych do projektu budżetu w kwietniu 2011 r., do planu po uchwaleniu ustawy budżetowej wprowadzono pięć oraz dodano pięć nowych zadań. W placówkach zagranicznych w stosunku do materiałów planistycznych zrezygnowano z realizacji dwóch²⁶ z 10 zgłoszonych zadań oraz wprowadzono do planu 21 dodatkowych zadań inwestycyjnych. Dla dwóch zadań w placówkach zagranicznych ujętych w planie wg ustawy budżetowej, tj. dot. *studium wykonalności w zakresie zagospodarowania obiektów placówki w New Delhi*²⁷ oraz *programu racjonalizacji i modernizacji infrastruktury Ambasady RP w Kopenhadze*²⁸, nie został przygotowany program inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia RM z 2 grudnia 2010 r. Zadania zostały co prawda zrealizowane, jednak w kwocie znacznie niższej niż pierwotnie planowano²⁹. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BI Pan Robert Filipczak, działając na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia RM z 2 grudnia 2010 r., zakwalifikowano koszt przygotowania studiów wykonalności w New Delhi i Kopenhadze jako prace przedinwestycyjne finansowane z paragrafu 6050, tj. przygotowanie do realizacji inwestycji. Opracowanie studiów wykonalności zostało ocenione jako konieczne dla podjęcia decyzji o dalszym procedowaniu w zakresie zagospodarowania nieruchomości. Program inwestycji w takich przypadkach jest tworzony dopiero po dokonaniu analizy przygotowanego studium.

NIK zwraca uwagę, że § 3 rozporządzenia RM z 2 grudnia 2010 r. określa rodzaje kosztów realizacji inwestycji, które mogą być finansowane ze środków budżetu państwa, w tym w pkt 1 wymienia jako koszty przygotowania inwestycji m.in. opracowanie ekspertyz, świadectw i studiów. Natomiast § 4 pkt 1 lit. a) tego rozporządzenia reguluje warunki finansowania inwestycji z budżetu państwa. Zgodnie z tym przepisem, dysponenti mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji budowlanej ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej – w zakresie kosztów przygotowania inwestycji - na podstawie uzgodnionego przez inwestora z dysponentem programu inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 65-126, 1865-1922, 2007-2032, 2065-2269, 2327-2332, 2344-2351)

W 2012 r., podobnie jak w latach ubiegłych, MSZ nie w pełni wykorzystało środki planowane na wydatki inwestycyjne. W trakcie roku plan wydatków inwestycyjnych określony w ustawie budżetowej (83 750 tys. zł) został zmniejszony o 14 895 tys. zł do kwoty 68 855 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 52 384,1 tys. zł, tj. 76,1% planu po zmianach oraz 62,5% planu wg ustawy budżetowej. I tak:

²⁶ 1) Nowy Jork ONZ – adaptacja aktualnej siedziby placówki na rezydencję, opracowanie dokumentacji projektowej i jej zatwierdzenie w urzędach miejskich – 425 tys. zł; 2) Moskwa – opracowanie przedinwestycyjne – opracowanie studium wykonalności zawierającego koncepcję zagospodarowania przestrzennego terenu – 500 tys. zł.

²⁷ Z przekazanych dokumentów wynika, iż studium wykonalności miało dotyczyć remontu budynków Ambasady.

²⁸ Z przekazanych dokumentów wynika, iż w ramach zadania planowano opracowanie studium wykonalności dotyczącego projektu modernizacji infrastruktury placówki.

²⁹ Na studium wykonalności w zakresie zagospodarowania obiektów placówki w New Delhi pierwotnie planowano 1 077,5 tys. zł, w planie po zmianach - 150,9 tys. zł, a wykorzystano 125,4 tys. zł. Na program racjonalizacji i modernizacji infrastruktury Ambasady RP w Kopenhadze w planie pierwotnym przewidywano 468,1 tys. zł, w planie po zmianach – 330,6 tys. zł, a wykorzystano 316,5 tys. zł.

1. W Centrali Ministerstwa wydatki inwestycyjne wyniosły 3 671,3 tys. zł, co stanowiło 50,2% planu po zmianach (7 307 tys. zł) i 27,6% planu wg ustawy budżetowej (13 281 tys. zł). Kwota 3 400 tys. zł została zablokowana na podstawie decyzji Ministra SZ z 13 grudnia 2012 r. (2 800 tys. zł) oraz decyzji z 21 grudnia 2012 r. (600 tys. zł) w trybie art. 177 ust. 1 pkt 2 ufp, tj. z powodu opóźnień w realizacji zadań. Na skutek zmian koncepcji realizacji inwestycji, długotrwałego procesu przygotowania dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia postępowań o zamówienia publiczne i nienależytego przygotowywania dokumentacji dot. zaplanowanych zadań inwestycyjnych, z 10 inwestycji w obiektach krajowych³⁰ ujętych w planie przyjętym po uchwaleniu ustawy budżetowej, w 2012 r. zrealizowano trzy³¹ oraz osiem mniejszych zadań wprowadzonych do planu po zmianach w trakcie 2012 r.
2. W placówkach zagranicznych wydatki inwestycyjne wyniosły 48 712,8 tys. zł, co stanowiło 79,1% planu po zmianach (61 548 tys. zł) i 69,1% planu wg ustawy budżetowej (70 469 tys. zł). Zmniejszenie planu w trakcie roku było spowodowane zmianą w harmonogramie realizacji trzech zadań inwestycyjnych, tj.: adaptacji byłej siedziby Instytutu Polskiego (IP) na rezydencję Ambasadora w Sztokholmie (z 9 600 tys. zł do 1 440 tys. zł) w związku z unieważnieniem pierwszego postępowania i koniecznością powtórzenia procedury wyboru kierownika projektu; przebudowy wnętrza budynku przy 10 Bouverie Str. w Londynie na nową siedzibę wydziałów Ambasady³² oraz IP (z 6 025,5 tys. zł do 2 825,7 tys. zł) w związku z zawartą w 2012 r. umową z firmą projektującą, zgodnie z którą połowa kosztów nadzoru autorskiego będzie poniesiona w 2013 r. (a nie jak pierwotnie zakładano całość w 2012 r.); budowy nowej siedziby Ambasady RP w Mińsku (z 6 299,5 tys. zł do 663,7 tys. zł), co było spowodowane dłuższym niż zakładano czasem trwania postępowania na wybór projektanta oraz uzgadniania koncepcji architektonicznej pomiędzy projektantem a komórkami MSZ.

Na podstawie decyzji Ministra SZ z 13 grudnia 2012 r. (4 500 tys. zł) oraz decyzji z 21 grudnia 2012 r. (1 400 tys. zł) kwota 5 900 tys. zł została zablokowana. Powodem zablokowania środków były opóźnienia w realizacji zadań: budowa pawilonu dla Małego Ruchu Granicznego w Kaliningradzie oraz adaptacja zakupionego w 2011 r. lokalu na rezydencję kierownika placówki w Kaliningradzie, w związku z przedłużaniem się procedury zatwierdzania przez Zamawiającego dokumentacji projektowej z uwagi na konieczność usunięcia licznych wad, oraz dokonanie ponownej weryfikacji poprawionej dokumentacji; modernizacja głównego układu zasilania w energię elektryczną (poprawa pewności zasilania) obiektów Ambasady RP w Pjongjang w związku z nieskutecznym przeprowadzeniem wyboru wykonawcy. Ponadto przyczyną dokonania blokady była rezygnacja z realizacji zadań związanych z modernizacją okablowania technicznego oraz sieci zasilania dedykowanego w placówkach zagranicznych w Vancouver i Los Angeles. Niższe wykonanie wynikało m.in. z przedłużającej się procedury konkursowej na koncepcję architektoniczną siedziby Ambasady RP w Berlinie oraz z powodu opóźnień w przeprowadzeniu postępowania na generalnego wykonawcę inwestycji dot. adaptacji byłej siedziby IP na rezydencję Ambasadora w Sztokholmie.

³⁰ 1) Modernizacja wejścia B w gmachu głównym MSZ – 1 064,1 tys. zł; 2) Adaptacja budynku MSZ przy ul. Tynieckiej na pokoje biurowe - 169,7 tys. zł; 3) Wykonanie prac instalacji hydrantowej w budynkach MSZ – 130 tys. zł; 4) Wykonanie zasilania awaryjnego – 1 650 tys. zł; 5) Wykonanie projektu modernizacji okablowania technicznego w obiektach krajowych – 3 100 tys. zł.; 6) Modernizacja pokoi przy ul. Karmazynowej 1A dla potrzeb pracowników MSZ w Warszawie – 1 052 tys. zł; 7) Wykonanie adaptacji przebudowy pomieszczeń na parterze budynku MSZ na Centrum Prasowe – 519,9 tys. zł; 8) Modernizacja antresol w budynku magazynowym nr 2 przy ul. Tanecznej 73 – 108,7 tys. zł; 9) Przebudowa otoczenia budynków MSZ przy Al. Szucha i ul. Litewskiej w Warszawie na działkach nr. ewid. 20, 21, 22/1, 22/3, 22/4, 24,30, 65/2 – 922,1 tys. zł; 10) Modernizacja wejścia C Gmach Główny MSZ – 735 tys. zł.

³¹ 1) Wykonanie projektu modernizacji okablowania technicznego w obiektach krajowych; 2) Modernizacja antresol w budynku magazynowym nr 2 przy ul. Tanecznej 73; 3) Przebudowa otoczenia budynków MSZ przy Al. Szucha i ul. Litewskiej w Warszawie na działkach nr. ewid. 20, 21, 22/1, 22/3, 22/4, 24,30, 65/2.

³² Wydziału Konsularnego i Wydziału Ekonomicznego.

Wydatki zostały poniesione w ramach realizacji 29 zadań w placówkach zagranicznych ujętych w planie przyjętym po uchwaleniu ustawy budżetowej oraz 16 zadań wprowadzonych do planu w trakcie 2012 r.

W ocenie NIK, niepełne wykonanie wydatków inwestycyjnych świadczy o konieczności lepszego ich planowania i wzmocnienia nadzoru nad ich wykonaniem. NIK zwraca także uwagę na potrzebę uwzględnienia w procesie planowania wydatków na inwestycje odpowiedniego czasu potrzebnego na opracowanie dokumentacji dot. planowanych inwestycji, przygotowanie oraz przeprowadzenie wyboru wykonawców, jak również ryzyka wystąpienia opóźnień w tym zakresie, co było jedną z głównych przyczyn niezrealizowania lub niepełnego zrealizowania planowanych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 234-299, 338-345, 1660-1669, 1908-1935, 2007-2260, 2127-2130, 2236, 2344-2351)

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. w części 45 zostały zrealizowane w kwocie 1 814 427,5 tys. zł³³, tj. o 119 872,7 tys. zł niższej od planowanej po zmianach (93,8% planu po zmianach). Kwota 64 899,4 tys. zł. została przez dysponenta części 45 zablokowana ze względu na opóźnienia w realizacji zadań oraz nadmiar środków. W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 97,5%.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale 750 – *Administracja Publiczna*, zrealizowane w kwocie 1 764 090,9 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach (co stanowiło 97,2% wydatków ogółem w części 45), w tym:

- w rozdziale 75057 – *Placówki zagraniczne* wydatki wyniosły 884 925,6 tys. zł, tj. 95,3% planu po zmianach (50,2% wydatków działu),
- w rozdziale 75095 – *Pozostała działalność* wydatki wyniosły 447 898,1 tys. zł³⁴, tj. 89,4% planu po zmianach (25,4% wydatków działu),
- w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* wydatki wyniosły 271 456,3 tys. zł, tj. 95,5% planu po zmianach (15,4% wydatków działu).

Wydatki Centrali MSZ (dysponent III stopnia) wyniosły 285 033,6 tys. zł, co stanowiło 90% planu pierwotnego (316 768 tys. zł) oraz 95% planu po zmianach (300 104,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. (336 228,2 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 84,8%. Wydatki Centrali MSZ stanowiły 15,7% wydatków części 45 w 2012 r.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Centrali MSZ – dysponenta III stopnia oraz w łącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 45, nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne. W rocznym łącznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków części 45 wykazano wykonanie wydatków w § 4230 w rozdziale 75079 – *Pomoc zagraniczna* o 1,8 tys. zł wyższe od planowanego po zmianach (o 0,9%). Wynikało to z różnic kursowych oraz techniki przeliczania i włączania do sprawozdania łącznego danych ze sprawozdań placówek zagranicznych, natomiast w samych placówkach nie nastąpiło przekroczenie wydatków.

Limit wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, ustalony przez Ministra Finansów dla części 45 w wysokości 9 978 tys. zł, nie został przekroczony. Wydatki zrealizowano w kwocie 7 971,7 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 29, 548-551, 1660-1669, 1688, 1766, 2556-2560)

³³ Bez budżetu środków europejskich w kwocie 11,6 tys. zł, co zostało przedstawione w pkt 3 wystąpienia.

³⁴ W tym składki do organizacji międzynarodowych w §§ 4540 i 4690 – łącznie 371 560,8 tys. zł, co stanowiło 83% wydatków w tym rozdziale.

Struktura wydatków w części 45 (wg grup ekonomicznych)

Na dotacje (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 143 880,6 tys. zł (7,9% wydatków w części), co stanowiło 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki te były wyższe o 7,6%. W ramach tej grupy wydatkowano: na dotacje podmiotowe – 10 329,8 tys. zł (100% planu po zmianach), na dotacje celowe – 102 365,6 tys. zł (97,7% planu po zmianach), na pomoc zagraniczną – 31 185,2 tys. zł (97,9% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 826-828, 1660-1669)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 252 311,4 tys. zł (13,9% wydatków w części), co stanowiło 96,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 6 176,3 tys. zł, tj. o 2,5%. Najwyższe wydatki poniesiono w § 3020 – *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń w rozdziale 75057 – Placówki zagraniczne* (246 543,8 tys. zł), głównie na świadczenia z tytułu kosztów leczenia, nauki dzieci oraz dodatków zagranicznych i adaptacyjnych przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówkach zagranicznych.

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp) wyniosły 1 309 256,1 tys. zł (72,2% wydatków w części), co stanowiło 94% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2011 r. były niższe o 33 420,3 tys. zł, tj. o 2,5%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne³⁵ – 398 163,9 tys. zł (99,4% planu po zmianach), składki do organizacji międzynarodowych – 371 560,8 tys. zł (88,2% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług³⁶ – 444 064 tys. zł (93% planu po zmianach).

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) zrealizowano w kwocie 104 697 tys. zł (5,8% wydatków w części), co stanowiło 81,4% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 33 328 tys. zł, tj. o 24,1%. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 52 312,9 tys. zł (87,6% planu po zmianach), a na inwestycje – 52 384,1 tys. zł (76,1% planu po zmianach). Główne przyczyny niewykorzystania planowanych środków zostały przedstawione w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego na str. 8-9.

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp zrealizowano w kwocie 4 282,3 tys. zł (0,2% wydatków w części), tj. 99% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 41 727,1 tys. zł, tj. o 90,7%, co wynikało z zakończenia rzeczowego i finansowego projektów realizowanych w ramach MF EOG i NMF 2004-2009, w tym realizacji płatności końcowych. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- dotacje celowe – 4 217,1 tys. zł³⁷ (99,1% planu po zmianach), przeznaczone na płatności na rzecz projektów realizowanych w ramach MF EOG i NMF 2004-2009³⁸,
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 65,2 tys. zł (100% planu po zmianach)³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 1203-1217, 1660-1669, 1687, 1767)

³⁵ Wydatki sklasyfikowane w §§ 401, 402, 404, 405, 407, 411, 412.

³⁶ Wydatki sklasyfikowane w §§ 421-430, 434-440.

³⁷ Wydatki sklasyfikowane w §§ 2005 i 6205.

³⁸ Płatności końcowe na rzecz projektów: PL0031, PL0277, PL0281, PL0490 oraz płatności wynikające z przedłużenia realizacji projektu PL0031 do 30 kwietnia 2012 r.

³⁹ Wydatki sklasyfikowane w §§ 4025, 4026, 4045, 4046, 4115, 4116, 4125, 4126.

Dysponent części 45 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 32 005,6 tys. zł w terminach określonych w § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1722-1752, 1789-1831)

Zobowiązania

Zobowiązania w części 45 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 28 359,2 tys. zł i były niższe o 4 175,4 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycję (26 296,8 tys. zł – 92,7%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń⁴¹. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 1660-1669, 1756, 1762)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w części 45 wyniosło 3 638 osób⁴² i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 166 osób. Największe różnice wystąpiły:

- w Centrali MSZ, gdzie przeciętne zatrudnienie było niższe w porównaniu do 2011 r. o 82 osoby, z czego w grupie członków korpusu służby cywilnej było niższe o 67 osób,
- w placówkach zagranicznych, gdzie przeciętne zatrudnienie było niższe w porównaniu do 2011 r. o 89 osób, z czego w grupie członków korpusu służby cywilnej o 58 osób.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2012 r. wynosiło 6 743,6 zł⁴³ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 193,4 zł, tj. o 3%.

Jak podała Zastępca Dyrektora, Kierująca Biurem Spraw Osobowych Pani Elżbieta Jankowska - Dołęga, przeciętne zatrudnienie zostało zmniejszone w związku z kontynuacją w 2012 r. prowadzonej od 2008 r. polityki racjonalizacji zatrudnienia. Miało to znaczący wpływ na zwiększenie średniego wynagrodzenia w związku z sukcesywnym wprowadzaniem motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników, aby możliwie wysoko wynagradzani byli pracownicy, którzy wyróżniają się aktywną postawą zawodową i konkretnymi efektami pracy, wykorzystując przy tym różne narzędzia z zakresu zarządzania kapitałem ludzkim.

(dowód: akta kontroli str. 2352-2368)

Efekty rzeczowe realizacji wydatków

Ustalono, że w części 45 w efekcie zrealizowania wydatków dla większości zadań w 2012 r. osiągnięte zostały cele z układu zadaniowego. W szczególności w zadaniu nr 15.2. *Zapewnienie bezpieczeństwa państwa*, dla którego planowana wartość miernika pn. *ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* jako *dobra* została osiągnięta; dla miernika pn. *liczba Polaków zatrudnionych na wysokich stanowiskach w NATO i ESDZ* planowano 16, a osiągnięto 19. W zadaniu nr 15.3. *Reprezentowanie i ochrona międzynarodowych interesów RP i jej obywateli za granicą*, gdzie w mierniku pn. *liczba czynności konsularnych dotyczących obywateli polskich* planowano 525 tys., a wykonano 597,3 tys.; w mierniku pn. *liczba spraw przeciwko Polsce przed międzynarodowymi organami praw człowieka, organami sądowymi UE i Trybunałem EFTA* planowano 714, a wykonano 646. W zadaniu nr 15.4. *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP* w mierniku pn. *stopień realizacji przedsięwzięć promocyjnych* planowano 98%, a wykonano 99,5%; w mierniku pn. *liczba*

⁴⁰ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁴¹ Rozdział 75001 §§ 404, 411, 412, rozdział 75057 §§ 404, 411, 412.

⁴² Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁴³ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

czynności konsularnych dotyczących cudzoziemców planowano 1 227 tys., a wykonano 1 458,1 tys.

(Dowód: akta kontroli str. 746-773, 3327-3338)

W 2012 r. w części 45 realizowany był program wieloletni pn. *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.* (w funkcji 15. *Polityka zagraniczna*, Podzadanie 15.5.4. *Przygotowanie, sprawowanie i obsługa Prezydencji RP w Radzie Unii Europejskiej*, Działanie 15.5.4.1.). Koordynatorem programu był Pełnomocnik Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie UE, a po wygaśnięciu funkcji Pełnomocnika jego prawa i obowiązki przejął minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Program ten realizowali dysponenci poszczególnych części budżetowych.

W celu monitorowania realizacji programu przyjęto miernik pn. *kwartalne sprawozdania zaakceptowane przez Komitet Stały Rady Ministrów*. Zgodnie z ustawą budżetową planowana wartość miernika wynosiła – dwa sprawozdania. Wartość miernika została osiągnięta. Dwa kwartalne sprawozdania (za I i II kwartał 2012 r.) zostały sporządzone i przedstawione do akceptacji dnia 13 lipca 2012 r. oraz 11 grudnia 2012 r. Sprawozdania zostały zaakceptowane. Jak podała Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (DWPPG) Pani Regina Jurkowska, przedstawienie do akceptacji sprawozdań za III i IV kwartał planowane jest w kwietniu 2013 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DWPPG Pana Krzysztofa Drzewickiego, ww. miernik był uzgodniony z Ministerstwem Finansów i był również stosowany w 2011 r. Umożliwiał on monitorowanie realizacji założonego celu ze względu na to, iż w sprawozdaniu ujęto informacje nt. wszystkich aspektów realizacji programu. Ponadto umożliwiał ocenę jakości realizowanych zadań poprzez konkretne zapisy nt. sposobu realizacji zadań oraz wnioski i komentarze dotyczące poszczególnych zadań.

W 2012 r. na program wieloletni wydatkowano kwotę 8 129,6 tys. zł⁴⁴ tj. 81% kwoty planowanej. Środki przeznaczone były przede wszystkim na: dodatkowe wynagrodzenia członków korpusu prezydencji oraz innych osób zaangażowanych w przygotowanie i sprawowanie Prezydencji Polski w Radzie UE⁴⁵, rozliczenia delegacji służbowych krajowych i zagranicznych, koszty organizacji spotkań z okazji zakończenia prezydencji, rozliczenia kosztów usług telefonii komórkowej dla delegatów i osób pełniących rolę wzmocnienia asystencko-sekretarskiego. Niższe wykonanie wynikało, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DWPPG, z niższego zapotrzebowania na tłumaczenia, mniejszego zakresu podróży służbowych, niższych kosztów rozliczeń w zakresie identyfikacji wizualnej Prezydencji i rezerwacji hotelowych oraz niższych kosztów rozliczeń dokonywanych przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE z tytułu usług nabywanych w 2011 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DWPPG, łączne nakłady poniesione na program wieloletni zostaną ustalone po zatwierdzeniu sprawozdania za IV kwartał 2012 r. przez Komitet Stały Rady Ministrów.

(Dowód: akta kontroli str. 10, 746 – 773, 1238 – 1424, 3347-3393)

Efekty realizacji wydatków majątkowych przedstawiały się następująco:

- w ramach wydatków na inwestycje w Centrali MSZ wydatkowano 3 671,3 tys. zł, głównie na wykonanie projektu modernizacji okablowania technicznego w obiektach krajowych (2 526,7 tys. zł), przebudowę otoczenia budynków MSZ przy Al. Szucha i ul. Litewskiej w Warszawie (730,7 tys. zł), modernizację antresol w budynku magazynowym nr 2 przy ul. Tanecznej 73 (141,9 tys. zł). Wydatki inwestycyjne

⁴⁴ Dane ze sprawozdania łącznego Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 45 w rozdziale 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

⁴⁵ Zgodnie z przyjętymi *Zasadami podziału środków finansowych na dodatkowe wynagrodzenie członków korpusu prezydencji oraz innych osób zaangażowanych w przygotowanie i sprawowanie prezydencji Polski w Radzie UE w MSZ oraz na placówkach dyplomatycznych w ramach zadania System motywacyjno- lojalnościowy.*

w placówkach zagranicznych w wysokości 48 712,8 tys. zł zostały przeznaczone na realizację 45 zadań inwestycyjnych, w tym m.in. na: okablowanie strukturalne oraz sieć zasilania dedykowanego w placówkach zagranicznych (13 596,1 tys. zł), inwestycję polegającą na wykonaniu adaptacji pomieszczeń w budynku przy ul. Biaduli 13 w Mińsku z przeznaczeniem na siedzibę Ambasady RP w Mińsku (6 779,6 tys. zł), renowację i przebudowę budynku rezydencji Ambasadora RP w Dublinie przy Ailesbury Road 12 oraz budynku Ambasady przy Ailesbury Road 5 w Dublinie (3 656 tys. zł), adaptację i wyposażenie budynku dla potrzeb nowej siedziby Ambasady RP w Skopje (3 274,1 tys. zł), budowę ogrodzenia posesji, wewnętrznej drogi technicznej oraz klimatyzacji Stałego Przedstawicielstwa RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Genewie (2 774,6 tys. zł);

(Dowód: akta kontroli str. 1923-1926, 2033-2039)

- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne w Centrali MSZ wydatkowano 24 837,5 tys. zł m.in. na zakup i wdrożenie nowego systemu telekomunikacyjnego opartego na technologii VoIP (Voice over Internet Protocol) pomiędzy MSZ a placówkami zagranicznymi (11 375 tys. zł), rozbudowę i modernizację infrastruktury serwerowo – macierzowej (3 790 tys. zł), zakup systemu zarządzania komputerami stacjonarnymi i przenośnymi, serwerami oraz prace wspomagające (1 921 tys. zł), zakup Wielofunkcyjnych Kart Dostępowych służących do zwiększenia bezpieczeństwa zasobów informatycznych MSZ (1 761 tys. zł) oraz sprzętu i systemów do obsługi łączności niejawniej (1 413 tys. zł). Wydatki na zakupy inwestycyjne w placówkach zagranicznych w wysokości 27 030,5 tys. zł zostały przeznaczone m.in. na zakup 55 samochodów na rzecz placówek zagranicznych w ramach wymiany wyeksploatowanych pojazdów i modernizacji floty (8 861 tys. zł), zakup budynku z przeznaczeniem na Konsulat Generalny RP w Doniecku (7 398,6 tys. zł), zakup wyposażenia i sprzętu (m.in. RTV i AGD) dla placówek zagranicznych (3 175,9 tys. zł), zakup centrali telefonicznych dla placówek (2 500 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 2020-2021, 2629-2656)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że w ramach części 45, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp, podejmowano następujące działania:

- dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp (szczegółowy opis w pkt. 6 wystąpienia),
- Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, wykonując funkcję dysponenta środków budżetowych III stopnia, określił procedury mające zapewnić racjonalne wydatkowanie środków, m.in. w regulaminie w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 24 z dnia 30 listopada 2011 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia do stosowania regulaminu w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych⁴⁶. Regulamin dotyczy planowania i przeprowadzania postępowań w sprawie zamówień publicznych, jak również sposobu dokonywania wydatków w sytuacji, gdy nie podlegają one Pzp, konieczności uzasadniania celowości zamówień i zasad wyboru najkorzystniejszej oferty. NIK zwraca jednak uwagę, że mechanizmy opisane w Regulaminie nie były skuteczne, o czym świadczy nierzetelne zaplanowanie potrzeb w zakresie zakupu mebli biurowych (szczegółowy opis w części wystąpienia dotyczącej *Pozostałych wydatków bieżących i majątkowych* w pkt 2 na str. 18).

[Dowód: akta kontroli str. 1695-1703]

⁴⁶ Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 77.

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość procedur przekazania dotacji podmiotowych w łącznej kwocie 10 329,9 tys. zł udzielonych Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych i Polskiemu Komitetowi do Spraw UNESCO;

(dowód: akta kontroli str. 800-804, 828-829, 952-953)

- prawidłowość przekazania oraz rozliczenia dotacji celowych w łącznej kwocie 4 257,9 tys. zł (tj. 4,2% przekazanych dotacji celowych), na podstawie próby umów dotacji zawartych w 2012 r. z beneficjentami;

(dowód: akta kontroli str. 800-804, 826-829, 947-976, 981-1202)

- prawidłowość realizacji 44 umów zlecenia, zawartych z 18 osobami fizycznymi (pracownikami Ministerstwa i osobami spoza Ministerstwa), sfinansowanych w 2012 r. ze środków Centrali MSZ (§ 4170) w kwocie łącznie 818,3 tys. zł, (tj. 25,3% wydatków Centrali MSZ w § 4170);

(dowód: akta kontroli str. 548-551, 2583-2591)

- prawidłowość realizacji pozostałych wydatków bieżących i wydatków majątkowych w kwocie 47 268,9 tys. zł (tj. 3,3% tego rodzaju wydatków w części 45), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2012 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 16,6% wydatków Centrali MSZ (szczegółowy opis doboru próby w pkt. 5.3. wystąpienia); w ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp w odniesieniu do ośmiu postępowań o zamówienie publiczne o łącznej wartości 8 444,8 tys. zł, z czego jedno postępowanie zostało przeprowadzone w trybie z wolnej ręki⁴⁷, a siedem w trybie przetargu nieograniczonego⁴⁸.

[Dowód: akta kontroli str.2657-2658, 3245-3277]

Łącznie szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 62 675 tys. zł., tj. 3,5% wydatków budżetu państwa w części 45.

Dotacje

Dotacje podmiotowe zostały przekazane do Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) i Polskiego Komitetu ds. UNESCO, w kwotach określonych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na 2012 r. Dotacja dla PISM była przekazywana w transzach kwartalnych na podstawie wniosków o płatność dotowanego, uruchamianych po zatwierdzeniu przez Ministra Spraw Zagranicznych informacji z wykonania działań PISM oraz syntetycznego wykonania planu finansowego. Dotacja dla Polskiego Komitetu ds. UNESCO była przekazywana proporcjonalnie w okresach miesięcznych.

(dowód: akta kontroli str. 947-980)

⁴⁷ Zamówienie z wolnej ręki na „Audyty realizacji projektów wdrożeń systemów klasy ERP, workflow, ITSM, zarządzania tożsamością” (zamówienie uzupełniające).

⁴⁸ Zamówienia dotyczyły: „Audyty realizacji projektów wdrożeń systemów klasy ERP, workflow, ITSM, zarządzania tożsamością” (zamówienie podstawowe), „Wykonania robót remontowych w pomieszczeniach budynków MSZ zlokalizowanych przy: al. Szucha 21, 23, 23A, ul. Litewskiej 2/4 oraz przy ul. Tynieckiej 15/17, ul. Tanecznej 67a, b i 73, przy ul. Karmazynowej 1A, ul. Bagatela 14 w Warszawie”, „Zakupu wraz z dostawą mebli biurowych”, „Rozbudowy i modernizacji infrastruktury serwerowo-macierzowej MSZ”, „Dostawę urządzeń aktywnych sieci LAN”, „Zakupu wraz z dostawą sprzętu RTV i AGD” oraz „Wykonania załok parkingowych oraz ciągów komunikacyjnych w otoczeniu budynków MSZ przy al. Szucha i ul. Litewskiej w Warszawie”.

Dotacje celowe zostały przekazane do 204 jednostek na realizację zadań, określonych w ramach 10 postępowań konkursowych⁴⁹, wynikających z porozumień o współpracy oraz innych zobowiązań⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 835-907)

Przyznanie dotacji celowych w ramach postępowań konkursowych poprzedzała procedura wyboru projektów, zgodna z art. 11-19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵¹ oraz zarządzeniem nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych. Wzory ogłoszeń o konkursach oraz regulaminów konkursów podlegały zatwierdzeniu przez nadzorujących członków Kierownictwa MSZ. Wnioski były weryfikowane pod kątem spełniania kryteriów oceny przez komisje konkursowe, powoływane w drodze decyzji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej. Prace komisji były prowadzone w oparciu o regulaminy komisji konkursowych. Wszyscy członkowie komisji byli zobowiązani do wypełnienia deklaracji, służących weryfikacji potencjalnego konfliktu interesów. W przypadku podejrzenia wystąpienia konfliktu interesów, powoływany był zespół weryfikujący, który podejmował decyzję o dopuszczeniu członków komisji do oceny. Protokoły z oceny końcowej podlegały zatwierdzeniu przez nadzorujących członków Kierownictwa MSZ. Wnioskodawcy byli informowani o wynikach oceny wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 800-804)

Spśród 291 umów dotacji celowych, zawartych przez dysponenta części 45 z beneficjentami w 2012 r., szczegółową kontrolą objęto dziewięć umów na łączną kwotę 4 257,9 tys. zł, z czego trzy umowy na łączną kwotę 1 806,9 tys. zł na realizację zadania *Współpraca z Polonią i Polakami za granicą*. Kontrola wykazała, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp. Rozliczenie dotacji przez MSZ było prowadzone zgodnie z warunkami i terminami określonymi w art. 152 ust. 2 i 3 ufp oraz zarządzeniu nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych. Departamenty MSZ udzielające dotacji celowych przeprowadzały czynności służące okresowej ocenie wykorzystania dotacji, m.in. wizyty monitorujące, udział pracowników MSZ w dofinansowywanych wydarzeniach, analizowanie rezultatów dotowanych projektów. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania. Ustalone nieprawidłowości w zakresie badanych dotacji przedstawiono w pkt 4 i 5 na str. 19-20.

(dowód: akta kontroli str. 805-825, 829, 835-907, 981-1202)

Wydatki na realizację umów zlecenia i umów o dzieło

Szczegółowe badanie 44 umów zlecenia, zawartych przez Ministerstwo z 18 osobami fizycznymi (osobami spoza Ministerstwa i jednym pracownikiem Ministerstwa), wykazało że:

- zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym;
- w przypadku dwóch umów zawartych z pracownikiem Ministerstwa, zlecane zadania realizowane były poza zakresem jego obowiązków służbowych.

⁴⁹ Polska pomoc rozwojowa 2012, Edukacja globalna 2012, Wolontariat Polska Pomoc 2012, Forum Polsko-Czeskie – wspieranie rozwoju stosunków polsko-czeskich 2012, Współpraca w dziedzinie dyplomacji publicznej 2012, Wspólne działania polsko-białoruskie 2012, Informacja europejska w regionach – 2012, Informacja o 18-miesięcznym programie Rady UE w czasie prezydentury polskiej, duńskiej i cypryjskiej, Współpraca z Polonią i Polakami za granicą, Organizacja programu wsparcia finansowego dla młodzieży polonijnej studiującej za granicą.

⁵⁰ Porozumienie o współpracy w zakresie realizacji inicjatyw służących promocji i umacnianiu demokracji w krajach będących na etapie procesu transformacji systemowej pomiędzy MSZ a KSAP i zobowiązania określone w Decyzjach Komisji Europejskiej w sprawie wkładu w ramach Środków Przejściowych 2004-2006 oraz Memorandach Finansowych dla programu Phare (alokacje 2000-2003).

⁵¹ Dz. U. Nr z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Uwaga NIK dotycząca zawierania umów zlecenia, których zakres pokrywa się z zakresem obowiązków służbowych pracowników MSZ została przedstawiona na str. 21.

(dowód: akta kontroli str. 10, 17-19, 29, 1660-1669, 2370-2627)

Pozostałe wydatki bieżące i wydatki majątkowe

Szczegółowe badanie, którym objęto wydatki bieżące w kwocie 21 388,7 tys. zł oraz wydatki na inwestycje w kwocie 2 827,7 tys. zł i na zakupy inwestycyjne w kwocie 23 052,5 tys. zł, wykazało, że z wyjątkiem przypadków opisanych w pkt 1-3 i 6 na str. 17-20, wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami.

[Dowód: akta kontroli str. 2657-3203]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie dotacji (pkt 4 i 5) i w zakresie pozostałych wydatków bieżących i wydatków majątkowych (pkt 1-3 i 6) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie planowano realizację w 2012 r. przedsięwzięć w zakresie remontów pomieszczeń w budynkach MSZ.

Na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej na wykonanie robót remontowych w pomieszczeniach budynków MSZ⁵² nie określono dokładnie przedmiotu robót remontowych, skutkiem czego dokumentacja projektowa nie obejmowała niektórych pomieszczeń, które ostatecznie zostały wyremontowane (związany z tym był brak w dokumentacji projektowej planów, rysunków lub innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót budowlanych podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania⁵³). Kosztów związanych ze zwiększeniem zakresu zamówienia nie określono na etapie przygotowywania postępowania, natomiast do sfinansowania zwiększonego zakresu prac wykorzystano, na podstawie zapisów umowy z wykonawcą, stosowaną w praktyce robót budowlanych metodę rozliczenia kosztorysowego (według faktycznie wykonanej ilości robót, przy czym górną granicę zobowiązania zamawiającego określono dopiero na etapie zawierania umowy z wykonawcą). W celu sfinansowania zwiększonego zakresu robót w umowie przewidziano, że wynagrodzenie wykonawcy może zwiększyć się o 200,0 tys. zł brutto (tj. o 37,2% kwoty oferowanej przez wykonawcę). Według wyjaśnień Pana Roberta Filipczaka, Zastępcy Dyrektora BI, takie rozwiązanie wynikało z doświadczeń nabytych w ubiegłych latach, kiedy potrzeby w zakresie remontów zmieniały się już podczas ich wykonywania. NIK zwraca uwagę, że w sytuacji gdy zamawiający zakłada zwiększenie zakresu robót, powinien przewidzieć na etapie postępowania w sprawie zamówienia publicznego możliwość udzielenia wykonawcy zamówienia uzupełniającego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp. Jednocześnie NIK zauważa, że precyzyjny opis przedmiotu zamówienia i ustalenie zasad rozliczania z wykonawcą (określenie górnej granicy zobowiązania zamawiającego w sytuacji wystąpienia różnic między przedmiarem, a obmiarem robót) to okoliczności, które są brane pod uwagę przez wykonawcę przy kalkulowaniu ceny oferty oraz przy dokonywaniu oceny własnej zdolności do realizacji zamówienia i dlatego powinny zostać określone na etapie ogłoszenia o zamówieniu.

W specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót remontowych (STWiOR) dla przedmiotowego zamówienia, przewidziano użycie w robotach posadzkarskich wykładziny w innym standardzie, niż wykorzystana podczas robót. Jak wyjaśnił Dyrektor BI Pan Tomasz Łukaszuk, który zdecydował o wprowadzeniu zmiany, wybór innej wykładziny był

⁵² Postępowanie nr BPZP-752/74/2012.

⁵³ Takie dokumenty są wymagane dla robót nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 202, poz. 2072 ze zm.), w związku z art. 31 ust. 1 Pzp.

spowodowany m.in. negatywną oceną trwałości wykładziny oferowanej przez wykonawcę w standardzie określonym w STWiOR. Podejmując decyzję Dyrektor BI uwzględnił inne kryteria niż określone w STWiOR. Zmiana rodzaju wykładziny wykorzystywanej w remoncie skutkowałą podwyższeniem wynagrodzenia w pozycji kosztorysowej dotyczącej wykładziny podłogowej (ze 140,0 tys. zł do 250,6 tys. zł netto), co było niezgodne z przyjętymi w umowie z wykonawcą zasadami wprowadzania robót zamiennych.

[Dowód: akta kontroli str.2863-3048]

2. W Ministerstwie nierzetelnie planowano potrzeby w zakresie zakupów mebli biurowych. W 2012 r. MSZ zakupiło meble biurowe na podstawie dwóch umów - z 23 sierpnia 2012 r.⁵⁴ – część pierwsza zamówienia, oraz z 28 sierpnia 2012 r.⁵⁵ – część druga zamówienia.

Z 1 528 szt. mebli, dostarczonych 19 października 2012 r. do MSZ w ramach obu umów, do 27 marca 2013 r. nierozdysponowanych było 1 038 szt. mebli (67,9%), a w odniesieniu do 708 szt. (46,3%) nie było nawet znane ich przeznaczenie.

Powodem nierozdysponowania mebli, według wyjaśnień Pana Artura Szczepańca, Dyrektora BA, jest duże zaangażowanie pracowników Biura w okresie od sierpnia 2012 r. do marca 2013 r. w przegląd sprzętu i wyposażenia zgromadzonego w magazynach oraz w działania w celu zagospodarowania tego sprzętu (co stanowiło wniosek NIK sformułowany po kontroli gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym P/12/035), a także udział w przemieszczeniach komórek organizacyjnych MSZ między budynkami MSZ i wykonywanie czynności związanych z opuszczeniem przez MSZ budynku przy ul. Bagatela 14. Jeśli chodzi o kwestię planowania ilości nabywanych mebli Pan Dyrektor podał, że MSZ musi posiadać nadwyżkę mebli na elastyczne reagowanie w przypadku relokacji wewnątrz Ministerstwa. Zdaniem NIK, brak możliwości wskazania przeznaczenia dla tak znacznej ilości mebli świadczy o tym, że potrzeby MSZ w tym zakresie zostały nierzetelnie oszacowane. W MSZ przewidziano procedury wymagające sporządzania uzasadnienia celowości dokonywanych zakupów. W ocenie NIK, aby były one skuteczne, w uzasadnieniu powinny znaleźć się szczegółowe informacje pozwalające osobom podejmującym decyzje na właściwą ocenę potrzeb. Opublikowane w BIP MSZ uzasadnienie udzielenia zamówienia na zakup wraz z dostawą mebli biurowych określało cel zamówienia jako uzupełnienie wyposażenia w pokojach biurowych, oraz sposób wykorzystania przedmiotu zamówienia jako wyposażenie pomieszczeń biurowych w budynkach MSZ. W wyniku kontroli gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym, NIK stwierdziła nierzetelne planowanie potrzeb w związku z nierozdysponowaniem mebli biurowych zakupionych przez MSZ w 2011 r. oraz sformułowała wniosek o zwiększenie nadzoru nad celowością zakupów inwestycyjnych. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, NIK podtrzymuje ocenę o nierzetelnym planowaniu potrzeb⁵⁶.

3. W ocenie NIK, w ramach realizacji drugiej części zamówienia na zakup mebli biurowych w 2012 r., Ministerstwo niegospodarnie wydatkowało środki budżetowe na zakup:

- dwóch foteli obrotowych Steelcase Think po 5 229,96 brutto zł (4 252,00 zł netto) za sztukę,
- 16 foteli konferencyjnych obrotowych Vitra Eames Aluminium⁵⁷ po 12 886,71 zł brutto (10 477,00 zł netto) za sztukę,
- 10 foteli obrotowych Aeron po 8 484,54 zł brutto (6 898,00 zł netto) za sztukę.

Łącznie na zakup wyżej wymienionych mebli MSZ wydatkowało 301,5 tys. zł brutto.

⁵⁴ Nr BDG-3300/2012.

⁵⁵ Nr BDG-3328/2012.

⁵⁶ Przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego i zawarcie umów nastąpiło przed otrzymaniem przez MSZ wystąpienia pokontrolnego NIK z kontroli gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym P/12/035.

⁵⁷ Ogółem nabyto 20 foteli konferencyjnych obrotowych Vitra Eames Aluminium.

W opisie przedmiotu zamówienia (OPZ) meble te zostały opisane za pomocą znaków towarowych, zdjęć i danych charakterystycznych dla tych elementów wyposażenia, przy czym dopuszczono możliwość zaferowania produktów równoważnych i określono dopuszczalną tolerancję w zakresie ich wymiarów (+/- 5mm). Według wyjaśnień Dyrektora BA Pana Artura Szczepańca, przyczyną umieszczenia w OPZ opisu sugerującego konkretne produkty był fakt, że spełniają one najwyższe standardy jakościowe, a krzesła Vitra Eames w liczbie 50 szt. i Aeron w liczbie 112 szt. są już użytkowane przez MSZ i z punktu widzenia MSZ pożądane jest zachowanie jednolitości posiadanego wyposażenia. W wyniku kontroli ustalono, że z zakupionych mebli tylko 4 szt. foteli zostały dostawione w sali konferencyjnej im. Pawła Włodkowica, wyposażonej w tego samego typu meble, a pozostałe zostały umieszczone w pomieszczeniach, w których dotychczas nie użytkowano takich mebli⁵⁸.

W ocenie NIK okoliczność, że MSZ posiada już meble określonych typów, nie uzasadnia ich uzupełniania, jeśli mają one stanowić wyposażenie innych pomieszczeń niż te, w których się te meble już znajdują. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo jako jednostka budżetowa ma obowiązek, zgodnie z art. 44 ust. 3 upf, dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Analiza cen porównywalnych pod względem przeznaczenia foteli gabinetowych i obrotowych foteli konferencyjnych⁵⁹ wykazała, że meble spełniające takie same funkcje można było kupić za szacunkową kwotę 186 tys. zł., bez uszczerbku dla uzasadnionych potrzeb MSZ. Z uwagi na powyższe, w ocenie NIK różnicę pomiędzy faktycznie zapłaconą ceną zakupu dwóch sztuk foteli Think, 16 sztuk foteli Vitra Eames Aluminium i 10 sztuk foteli Aeron, a ceną porównywalnych mebli dostępnych na rynku, tj. kwotę 115,5 tys. zł należy uznać za wydatkowaną niegospodarnie.

[Dowód: akta kontroli str. 3095-3220]

4. Projekt Fundacji Polska Akcja Humanitarna *Poprawa dostępu do wody poprzez rekonstrukcję wodnych cystern rolniczych na południu Dystryktu Hebron*, zgłoszony w ramach postępowania dotacyjnego *Polska pomoc rozwojowa 2012*, nie został wyłączony z postępowania na etapie oceny, pomimo występowania przesłanek wykluczających, dotyczących dotacji udzielonych PAH w poprzednich latach, tj. braku zwrotu niewykorzystanej części dotacji, braku zwrotu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z warunkami umowy i przeznaczeniem. Przesłanki wykluczające zostały określone w § 3 ust. 2 zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych⁶⁰. Brak wykluczenia wnioskodawcy skutkowało zawarciem z PAH w 2012 r. kolejnej umowy dotacji na kwotę 350 tys. zł, pomimo nieuregulowania wcześniejszych należności wobec MSZ. Według zestawienia należności MSZ na dzień 31 grudnia 2012 r. do czasu zakończenia postępowania dotacyjnego *Polska*

⁵⁸ Krzesła Think zostały ustawione za ladą recepcyjną przy wejściu głównym do MSZ w budynku przy al. Szucha 23, 16 szt. foteli Vitra stanowi wyposażenie sali telekonferencyjnej nr 120, cztery krzesła Aeron stanowią wyposażenie gabinetów dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów i biur (sześć krzesel pozostawało nierozdysponowanych na dzień 27 marca 2013 r.).

⁵⁹ Porównano fotele różnych producentów (m.in. Herman Miller, BNos, Bejot, Sitag, Dziedzic, Humanscale) na podstawie danych (cenników, katalogów) dostępnych na stronach internetowych producentów lub dystrybutorów (www.bejot.com.pl, www.d40.pl, www.sklep.k-r.pl, www.demico.pl, www.profim.pl, www.ergoexpert.pl, www.helikon.pl, www.mbe.torun.pl, www.atakdesign.pl, www.ipnoticstore.pl, www.dynamico.pl). Ceny porównywanych foteli wynosiły: dla foteli THINK: od 1,2 tys. zł do 3,8 tys. zł (porównywano m.in. fotele Sitag One Deluxe, BNos Mojito 246, Bejot Event); dla foteli Vitra Eames Aluminium: od 2,0 tys. zł do 5,1 tys. zł (porównywano m.in. fotele Herman Miller Setu, BNos Mojito 117, Bejot Inaccess, Bejot Vector VT210, Sitag G02); dla foteli Aeron: od 1,5 tys. do 3,6 tys. zł (porównano m.in. fotele Herman Miller Mirra, Herman Miller Celle, Profim Action, Sitag One Deluxe). Dla obliczenia kwoty niegospodarnie wydatkowanej przyjęto najwyższe ceny mebli porównywalnych do mebli zakupionych.

⁶⁰ Zgodnie z Zarządzeniem, z postępowania dotacyjnego wyklucza się podmioty, które na dzień zakończenia naboru wniosków projektowych: 1) nie przedstawiły wymaganego przed tym terminem sprawozdania z realizacji zadania publicznego, 2) nie dokonały wymaganego zwrotu niewykorzystanej części dotacji, 3) nie dokonały wymaganego zwrotu dotacji lub jej części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, 4) nie dokonały wymaganego zwrotu dotacji lub jej części wykorzystanej niezgodnie z warunkami umowy, 5) co, do których z przyczyn leżących po stronie tego podmiotu nie zakończono kontroli rozliczenia dotacji.

pomoc rozwojowa 2012, tj. 9 grudnia 2011 r. dotowany nie uregulował przypisanych należności określonych w wezwaniu do zapłaty z 9 września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 921-946, 1027-1050, 1439, 1504)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Współpracy Rozwojowej⁶¹ Pani Barbara Szymanowska, były Departament Wdrażania Programów Rozwojowych (DWPR), który odpowiadał za organizację postępowania *Polska pomoc rozwojowa 2012* na etapie oceny formalnej zwrócił się do pozostałych departamentów MSZ udzielających dotacji o przekazanie informacji, czy z postępowania dotacyjnego należy wykluczyć podmioty, mając na uwadze przesłanki wykluczające określone w § 3 ust. 2 zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych. Od byłego Departamentu Współpracy Rozwojowej, odpowiedzialnego za udzielanie i rozliczanie dotacji PAH, nie wpłynęła informacja o konieczności wykluczenia tego wnioskodawcy z postępowania dotacyjnego, wobec czego brak było podstawy do jego wykluczenia przez komisję konkursową.

Dyrektor DWPR na etapie oceny formalnej projektów w ramach postępowania *Polska pomoc rozwojowa 2012* nie zwróciła się do Biura Finansów MSZ o weryfikację stanu należności wnioskodawców. Dyrektor wyjaśniła, że pytanie zostało skierowane wyłącznie do departamentów udzielających dotacji, ze względu na to, że to one są odpowiedzialne za postępowania konkursowe i nadzór nad realizacją i rozliczeniem przyznaných dotacji. NIK zauważa, że zgodnie z § 58 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Biuro Finansów jest jednostką odpowiedzialną za koordynację windykacji należności na podstawie projektów otrzymanych z innych komórek organizacyjnych MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 1027-1050)

5. Na podstawie art. 122 ust. 4 upr opublikowano, w formie obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych, zbiorczy wykaz jednostek, którym w 2012 r. przyznano dotacje wraz z kwotami tych dotacji. NIK zwraca jednak uwagę, że wykaz ten został opublikowany osiem dni po terminie określonym w § 11 ust. 2 zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych. W związku z powyższym, wniosek NIK z kontroli wykonania budżetu za 2011 r. w części 45, dotyczący terminowego sporządzania i ogłaszania przedmiotowego wykazu, należy uznać za niezrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 830-834)

6. W jednym z ośmiu zbadanych postępowań o zamówienie publiczne⁶², Zamawiający wymagał od wykonawców wniesienia wadium w kwocie 27 tys. zł, tj. równej 3,64% wartości zamówienia, określonej na 741,4 tys. zł netto. Zgodnie z art. 45 ust. 4 Pzp, kwota wadium nie może przekroczyć 3% wartości zamówienia netto. Pan Sebastian Szaładziński, Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił m.in., że wartość wadium została określona omyłkowo w wyniku jej obliczenia od wartości zamówienia brutto. Jednocześnie poinformował, że pracownicy wykonujący czynności przy udzielaniu zamówień publicznych otrzymają instruktaż i przypomnienie o obowiązku szczegółowej weryfikacji dokumentacji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 2717-2730, 2759-2762)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Szczegółowe badanie umów zlecenia zawartych przez Ministerstwo z 18 osobami fizycznymi wykazało, że w przypadku 43 z 44 umów zawartych z tymi osobami, zakres umów pokrywał się z zakresem działania komórek organizacyjnych MSZ, na rzecz których realizowane były zlecenia oraz zakresem obowiązków służbowych pracowników MSZ. Potrzebę zawarcia ww. umów zlecenia uzasadniano głównie spiętrzeniem zadań

⁶¹ Na mocy regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 25 Ministra Spraw Zagranicznych z 11 lipca 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r. poz. 24) departamenty: Wdrażania Programów Rozwojowych oraz Współpracy Rozwojowej, zostały przekształcone w 2012 r. w Departament Współpracy Rozwojowej.

⁶² Postępowanie na wykonanie zatok parkingowych i ciągów komunikacyjnych w otoczeniu budynków MSZ przy al. Szucha i ul. Litewskiej w Warszawie (nr BPZP-752/74/2012).

w poszczególnych komórkach organizacyjnych, niewystarczającymi zasobami lub brakami kadrowymi. Umowy zostały zawarte po uzyskaniu akceptacji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej⁶³. Z ustaleń kontroli wynika, iż w przypadku 12 spośród 18 osób, z którymi zawarto badane umowy zlecenia, zobowiązanie zleceniobiorcy nie polegało na jednorazowym wykonaniu pewnej czynności lub na wykonaniu ich zespołu składającego się na określony rezultat, lecz wiązało się z wykonywaniem określonych czynności w powtarzających się odstępach czasu. W przypadku tych 12 osób, zawarte z nimi umowy zlecenia obejmowały łącznie okres całego roku (ewentualnie z kilku lub kilkunastodniowymi przerwami).

W kwestii powierzania realizacji zadań publicznych, należących do zakresu działania MSZ, w trybie umów cywilnoprawnych, a nie umów o pracę, Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Pan Mirosław Gajewski podał, że w niektórych komórkach organizacyjnych, mając na uwadze konieczność terminowej oraz sprawnej realizacji zadań, przy niejednokrotnym ich znaczącym spiętrzeniu w danym czasie lub przy dłuższej nieobecności pracownika wykonującego te obowiązki, konieczne było skorzystanie ze wsparcia przez dodatkowe osoby. Wsparcie takie z założenia powinno mieć charakter tymczasowy i trwać do chwili albo obsadzenia powstałego wakat w trybie naboru wewnętrznego lub zewnętrznego, albo powierzenia zadań zatrudnionym pracownikom, albo też zakończenia wybranych zadań, których nie powierzono innym pracownikom. Z uwagi na trwające procesy naboru na wybrane stanowiska oraz brak możliwości natychmiastowego przekazania zadań innym pracownikom, faktycznie wydłużał się okres, przez który osoby realizowały zadania na podstawie umów cywilnoprawnych. Dyrektor Generalny SZ dodał, że aktualnie prowadzone są prace nad zmianą wewnętrznych regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych. Możliwości zlecenia zadań pokrywających się z obowiązkami pracowników zostaną ponownie zweryfikowane.

(dowód: akta kontroli str. 2579-2602)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁴, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanowiona została służba cywilna. Nabór na stanowiska urzędnicze, w tym na czas zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej, odbywa się na zasadach określonych w tej ustawie. Ogólne zasady nawiązania stosunku pracy regulują przepisy Kodeksu pracy⁶⁵. Zdaniem NIK, zlecenie realizacji zadań publicznych, należących do obowiązków służbowych pracowników MSZ, na podstawie umów zlecenia, przy jednoczesnym niższym przeciętnym zatrudnieniu od planowanego⁶⁶, jest niezgodne z ideą służby cywilnej oraz wpływa na rzetelność danych na temat poziomu zatrudnienia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i wydatkowanie środków budżetu państwa.

⁶³ W myśl § 8 ust 1 i 2 zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 2 poz. 22), przedmiotem umowy cywilnoprawnej dotyczącej zlecenia usług lub wykonania dzieła nie powinny być zadania mieszczące się w zakresie obowiązków służbowych pracowników Ministerstwa. W przypadku, gdy przedmiot umowy cywilnoprawnej pokrywa się z obowiązkami służbowymi pracowników Ministerstwa, wymagane jest sporządzenie dodatkowego uzasadnienia i zgoda Dyrektora Generalnego SZ na zawarcie umowy.

⁶⁴ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁶⁵ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

⁶⁶ Przeciętne zatrudnienie w 2012 w rozdziale 75001 w Centrali MSZ było niższe o 204 etaty od planowanego (88,1% planu po zmianach), z czego w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń o 95 etatów, a w grupie członków korpusu służby cywilnej o 108 etatów.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 45 nie zostały zaplanowane. W trakcie 2012 r. na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2012 r., kwota 11,6 tys. zł została przeniesiona z części 12 do części 45 na realizację projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Usprawnienie wdrażania prawa UE poprzez wzmocnienie kompetencji administracji rządowej*, realizowanego przez Ministra Spraw Zagranicznych. Środki planowano przeznaczyć na zakup materiałów dla uczestników szkolenia. Nie zostały one wykorzystane w związku z trzykrotnym unieważnieniem postępowania przetargowego na przeprowadzenie szkolenia w związku z niezłożeniem ofert niepodlegających odrzuceniu.

(dowód: akta kontroli str. 372-375, 553, 721, 1769-1780)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z brakiem realizacji wydatków z budżetu środków europejskich, nie dokonuje oceny w tym zakresie.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1 Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w ramach części 45 nie wprowadzono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Centralę MSZ (dysponent III stopnia). Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Centralę MSZ wykazała, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą niezetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w pkt. 4.2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 691-697, 1756-1765)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia w części 45 formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to m.in. ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że dysponent części 45 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2012 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym, jak i merytorycznym. W tym celu m.in. porównywano wersję papierową sprawozdania z wersją elektroniczną oraz porównywano wersję sprawozdania wygenerowaną automatycznie z wersją sporządzoną przez dysponentów. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, jak poinformowała Dyrektor Biura Finansów, dysponent części kieruje zapytanie do dysponenta w celu wyjaśnienia lub skorygowania nieprawidłowości. Jeśli niezgodność dotyczy sprawozdań w systemie „Trezor” wówczas sprawozdanie odrzucane jest do poprawy. Dopiero po skorygowaniu nieprawidłowości sprawozdania są agregowane do sprawozdania łącznego.

Dysponent części 45 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w ww. rozporządzeniu. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

Następujące z przekazanych sprawozdań łącznych były korygowane:

- sprawozdanie łączne Rb-28 w poz. 9 *Zobowiązania* – pierwotnie w kwocie 28 057,5 tys. zł, po korekcie 28 359,2 tys. zł, w związku z korektą sprawozdania jednostkowego dysponenta głównego i Centrali MSZ. Skorygowane sprawozdanie łączne zostało sporządzone 25 marca 2013 r.;
- sprawozdanie łączne Rb-27 w poz. 13 i 14 *Należności pozostałe do zapłaty ogółem, w tym zaległości* – pierwotnie w kwocie 7 923,4 tys. zł, po korekcie 7 931,6 tys. zł (należności), oraz zaległości pierwotnie 7 919,2 tys. zł, a po korekcie 7 927,4 tys. zł, w związku z korektą sprawozdania jednostkowego dysponenta głównego. Skorygowane sprawozdanie łączne zostało sporządzone 25 marca 2013 r.;
- sprawozdanie łączne Rb-N w poz. N5. *Pozostałe należności* – pierwotnie w kwocie 86,6 tys. zł, po korekcie 115,4 tys. zł, w związku z korektą sprawozdania jednostkowego dysponenta głównego i Centrali MSZ. Skorygowane sprawozdanie łączne zostało sporządzone 27 marca 2013 r.
- sprawozdanie łączne RB-BZ1 w poz. 21 *Zobowiązania* – pierwotnie w kwocie 28 261,7 tys. zł, po korekcie 28 359,2 tys. zł, w związku z korektą sprawozdania jednostkowego dysponenta głównego i Centrali MSZ. Skorygowane sprawozdanie łączne zostało sporządzone 27 marca 2013 r.

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych⁶⁷ wybranych losowo 14 pozycji z analogicznymi pozycjami ze sprawozdań krajowych jednostek budżetowych oraz na próbie trzech sprawozdań placówek zagranicznych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

(dowód: akta kontroli str. 691-799, 1655 -1674, 1756 -1765, 3319-3346)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Centrali MSZ (dysponenta III stopnia)⁶⁸. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷⁰.

⁶⁷ Rb-27 sprawozdanie z wykonania dochodów budżetowych, Rb-28 sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 UE sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, 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, Rb-N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

⁶⁸ Rb-23 sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych z włączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 sprawozdanie z wykonania dochodów budżetowych, Rb-28 sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 UE sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, 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, Rb-N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁶⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁷⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1 093,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 285 033,6 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 1 093,6 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 285 033,6 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 1 757,1 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do kont zespołu 2.

W Centrali MSZ w 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷¹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 960 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 517-639)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

⁷¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

5. Księgi rachunkowe

5.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Przyjęta w Centrali MSZ (dysponent III stopnia) dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷² (dalej zwana *uor*) i została dostosowana do zmian wprowadzonych od 2012 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z 19 stycznia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz 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 Polskiej⁷³. Dokumentacja była dostępna dla pracowników Ministerstwa i określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 3282-3297]

5.2. Prawdliwość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie od 2003 r. funkcjonuje system księgowości komputerowej Egeria. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Wyniki badania funkcjonowania systemu oraz przeprowadzonego pełnego przeglądu analitycznego zapisów księgowych wykazały, że system księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w *uor* w szczególności zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 *uor*);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 *uor*),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 *uor*).

[Dowód: akta kontroli str. 3221-3223, 3271-3274, 3286]

5.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu faktycznego

Badanie próby przeprowadzono w Centrali MSZ (dysponent III stopnia) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.

⁷² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 t.j.

⁷³ Dz. U. z 2012 r., poz. 121. W opisie konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje) dla dysponenta III stopnia pozostawiono usunięty z zakładowego planu kont według rozporządzenia Ministra Finansów zapis, że na stronie Ma konta ujmuje się wartość uzyskanych efektów w postaci wartości niematerialnych i prawnych. Biorąc pod uwagę fakt, że w rozporządzeniu użyto sformułowania: „ujmuje się w szczególności”, w opinii NIK takie rozwiązanie jest dopuszczalne.

(wg daty księgowania) na kontach 201, 231, 234 – strona Ma. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS) tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 5% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą – 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną – 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób niestatystyczny, które obrazują wydatki dokonane w ramach realizacji zamówień publicznych o wartości 590,8 tys. zł, a nie zostały wylosowane w próbie statystycznej, a także zapisy o wartości 403,4 tys. zł wynikające z podlegających badaniu dowodów księgowych, ale zapisanych w dzienniku pod inną pozycją księgową niż wylosowane wydatki.

[Dowód: akta kontroli str. 3224-3276]

Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 47 604,8 tys. zł, z tego o wartości 46 610,7 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 994,2 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Nie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze systematycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 3224-3276]

Wiarygodność zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę zapisów księgowych o wartości 47 604,8 tys. zł, z tego o wartości 46 610,7 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 994,2 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

[Dowód: akta kontroli str. 3224-3276]

W wyniku kontroli ustalono, że sprawdzone pod względem merytorycznym dokumenty finansowe były przekazywane przez komórki organizacyjne Ministerstwa do komórek właściwych do spraw finansowych z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w wewnętrznych regulacjach MSZ⁷⁴. Badania próby 217 dowodów wybranych metodą statystyczną (MUS) i w sposób celowy przez kontrolera, wykazało 45 przypadków opóźnień w przekazywaniu dokumentów (opóźnienia wynosiły od jednego do 18 dni), jednak w ich wyniku nie doszło do opóźnień w regulowaniu zobowiązań. Przyczynami opóźnień były m.in. utrudnienia związane z obiegiem dokumentów między jednostkami organizacyjnymi MSZ znajdującymi się różnych miejscach w Warszawie. Mimo braku opóźnień w realizowaniu zobowiązań należy uznać, że wniosek pokontrolny dotyczący podjęcia działań w celu wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu dokumentów finansowych do komórek właściwych do spraw finansowych, sformułowany przez NIK po kontrolach wykonania budżetu państwa w części 45 w latach poprzednich, nie został w 2012 r. w pełni zrealizowany.

[Dowód: akta kontroli str. 3299-3318]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Powyżej wskazana nieprawidłowość, z uwagi na brak opóźnień w regulowaniu zobowiązań, nie spowodowała obniżenia oceny.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 45 :

- w formie kwartalnych przeglądów realizacji budżetu przez poszczególne komórki organizacyjne MSZ, dokonywanych przez specjalnie w tym celu powołany Zespół. Z posiedzeń Zespołu sporządzano notatkę, zatwierdzaną przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej. Przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ufp, analizy zawierały wnioski i zalecenia kierowane do dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych dotyczące m.in.: właściwego planowania wydatków, terminowego przekazywania dowodów księgowych do komórek finansowych, możliwości rozszerzenia uprawnień dla kierowników placówek w zakresie dysponowania środkami;
- w formie kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez pracowników Biura Kontroli i Audytu MSZ. Kontrole dotyczyły m.in.: działalności konsularnej, organizacji rachunkowości, zamówień publicznych, poziomu i trybu realizacji dochodów i wydatków, problematyki dyplomacji publicznej i kulturalnej. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia dotyczące głównie: zaktualizowania zakresów obowiązków pracowników; prowadzenia rejestru wszystkich wytwarzanych w placówce dokumentów; potwierdzania tylko przez osoby uprawnione własnoręczności podpisów rodziców występujących o wydanie paszportu dla dziecka; przestrzegania pisemnego składania oświadczeń woli przez strony przy zawieraniu umów; przeprowadzenia inwentaryzacji; rozliczenia zaległego salda należności z tytułu udzielonych pomocy finansowych, weryfikowania wniosków wizowych pod kątem kompletności informacji; uzasadniania przez konsula decyzji o zastosowaniu ulgi bądź zwolnieniu z opłat konsularnych. Zalecenia były na bieżąco realizowane przez adresatów;

⁷⁴ 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.

- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi następujące zagadnienia: nadzór nad inwestycjami, w tym planowanie zadań inwestycyjnych; zasady współpracy z Polonią; rozwój sektora niekonwencjonalnych zasobów energii. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek. Wnioski i zalecenia dotyczyły m.in.: wskazania podmiotów odpowiedzialnych za działania przypisane inwestorowi; opracowania wieloletniego dokumentu strategicznego dot. inwestycji; egzekwowania obowiązku uczestnictwa w kursie administracyjno-finansowym od osób dopuszczonych do egzaminu; stosowania wymogu uzyskania przez pracowników ds. administracyjno-finansowych uprawnień konsularnych przed skierowaniem na placówkę. Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 376-470)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

NIK zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 45 wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie planowania i wykonania wydatków inwestycyjnych, na co wskazują także wyniki przeprowadzonego audytu w zakresie nadzoru nad inwestycjami, oraz nadzoru nad celowością zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 1832-1864)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo wskazanej potrzeby poprawy skuteczności nadzoru, działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁵, wnosi o:

1. Rzetelne planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych, z uwzględnieniem aktualnych przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa.
2. Rzetelne określanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane z uwzględnieniem wszystkich potrzeb i wymagań zamawiającego, a w sytuacji braku możliwości określenia dokładnego zakresu robót na etapie postępowania w sprawie zamówienia publicznego - uwzględnianie możliwości udzielenia zamówienia uzupełniającego.
3. Wzmoczenie działań nadzorczych w zakresie celowości, rzetelności i zgodności z obowiązującymi przepisami dokonywania wydatków budżetowych.
4. Wyegzekwowanie od Fundacji Polska Akcja Humanitarna należnej kwoty z tytułu nieprawidłowo wykorzystanych dotacji.
5. Zapewnienie rzetelnego badania statusu podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji na etapie oceny wniosków, w tym należytej weryfikacji stanu należności przypisanych wnioskodawcom.
6. Sporządzanie i ogłaszanie wykazu, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ufp, zawierającego informacje o jednostkach, którym przyznano w danym roku dotacje wraz z kwotami dotacji, w terminach określonych w wewnętrznych aktach prawnych MSZ.
7. Zapewnienie skutecznych mechanizmów umożliwiających ustalanie w postępowaniach w sprawie zamówień publicznych wadium w prawidłowej wysokości.

⁷⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

8. Wyeliminowanie opóźnień w przekazywaniu dokumentów finansowych do komórek właściwych do spraw finansowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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

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

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2013 r.

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z treścią uchwały Nr 31/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 maja 2013 r.

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji
Publicznej



Józef Górny