

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP.430.009.2019

Nr ewid. 54/2019/P/19/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2018 R. W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE

Warszawa, czerwiec 2019 r.

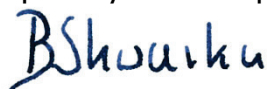
Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

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

Informacja o wynikach kontroli

**Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
w części 45 – Sprawy zagraniczne**

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, *6.06.* 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Wnioski	7
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa.....	8
1. Dochody budżetowe	8
2. Wydatki budżetu państwa.....	8
3. Sprawozdawczość.....	16
4. Realizacja wniosków pokontrolnych	17
IV. Ustalenia innych kontroli	18
V. Informacje dodatkowe.....	22
Załączniki	23

I. Wprowadzenie

Dysponentem części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne jest Minister Spraw Zagranicznych (zwany dalej Ministrem SZ), będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. Minister SZ kieruje dwoma działami administracji rządowej: Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i Sprawy zagraniczne.

Na koniec 2018 r. w części 45 funkcjonowało 166 jednostek budżetowych podległych dysponentowi głównemu, których kierownicy pełnili funkcje dysponentów III stopnia:

- dwie w kraju: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (jako jednostka obsługująca dysponenta części 45 budżetu państwa oraz jako centrala MSZ realizująca bezpośrednio dochody i wydatki na poziomie dysponenta III stopnia) i Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej;
- 164 placówki zagraniczne: 92 ambasad, 7 stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 36 konsulatów generalnych, 25 instytutów polskich, dwie agencje konsularne, Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah oraz Biuro Polskie w Tajpei,

w tym dwie nowe placówki: Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Filipin z siedzibą w Manili oraz Instytut Polski w Tbilisi.

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

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

Funkcja	Zadanie	Podzadanie
11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	11.4 – <i>Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa</i>	11.4.2 – <i>Pozamilitarne przygotowania obronne</i>
15 – Polityka zagraniczna	15.1 – <i>Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym</i>	15.1.1 – <i>Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym</i>
		15.1.2 – <i>Kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej</i>
		15.1.3 – <i>Umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP</i>
	15.2 – <i>Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, wspieranie rozwoju, demokracji i praw człowieka</i>	15.2.1 – <i>Kształtowanie pozytywnego wizerunku RP za granicą</i>
		15.2.2 – <i>Wspieranie rozwoju demokracji, promocja praw człowieka oraz udział w międzynarodowej współpracy rozwojowej</i>
		15.2.3 – <i>Upowszechnianie wiedzy o Polsce oraz informowanie o polityce zagranicznej RP</i>
	15.3 – <i>Reprezentowanie i ochrona interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługa cudzoziemców</i>	15.3.1 – <i>Pomoc i obsługa konsulama</i>
		15.3.2 – <i>Reprezentowanie i ochrona interesów RP przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka</i>
		15.3.3 – <i>Wspieranie Polonii i Polaków za granicą</i>

Wydatki wspólne dla części budżetowych 23 i 45 realizowane przez MSZ (m.in. z tytułu zakupu energii, materiałów) zostały uwzględnione w części 45 zgodnie z zasadami podziału tych wydatków określonymi w *Instrukcji w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części 23 i 45 budżetu państwa – jednostki budżetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i dysponenta trzeciego stopnia środków budżetu państwa – jednostki budżetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 56 Ministra Spraw

Zagranicznych z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych¹.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2017 i 2018;
- realizację wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp lub ustawa o finansach publicznych).

W 2018 r. dochody w części 45 wyniosły 202 552,0 tys. zł, w tym 1608,4 tys. zł (tj. 0,8% dochodów w części) stanowiły dochody zrealizowane przez Ministerstwo jako dysponenta III stopnia. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 2 059 489,9 tys. zł, w tym 286 111,3 tys. zł (tj. 13,9% wydatków w części) stanowiły wydatki Ministerstwa jako dysponenta III stopnia. Udział dochodów tej części w budżecie państwa ogółem w 2018 r. wyniósł 0,05%, a wydatków – 0,53%.

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

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

¹ Dz. Urz. MSZ poz. 63.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁴

Na podstawie kontroli między innymi 9,4% wydatków dysponenta III stopnia i 24,5% wydatków na dotacje poniesionych przez dysponenta głównego (tj. 2,3% wydatków zrealizowanych w części 45 – Sprawy zagraniczne), a także ustaleń kontroli I/18/001 *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki* ustalono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W wyniku kontroli nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nierzetelnym przygotowaniu planowanej od 2016 r. inwestycji – *Przebudowa części pierwszego piętra wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ przy ul. Tanecznej 67b*;
- nieokreśleniu, podobnie jak w latach poprzednich, mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co utrudniało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek;
- nierzetelnym określeniu (na różnym poziomie) wartości docelowej czterech mierników stopnia realizacji celów w planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2018 r. i w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2018 r.;
- nieujęciu w planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2018 podzadań budżetowych, wymaganych na podstawie art. 70 ust. 2 ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁵;
- nieegzekwowaniu od dwóch beneficjentów obowiązku informowania o źródle finansowania projektów realizowanych na podstawie umów w sprawie udzielenia dotacji;
- niesporządzeniu wieloletniego planu pozyskiwania nieruchomości oraz nieterminowym sporządzeniu rocznego planu pozyskiwania nieruchomości na 2018 r., co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości⁶;
- niezachowaniu należytej staranności przy przygotowaniu postępowania w sprawie zamówienia na rozbudowę systemu wydruku wraz z dostawą materiałów eksploatacyjnych, co skutkowało udzieleniem w 2018 r. trzech zamówień na dostawę materiałów eksploatacyjnych bez stosowania ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷ (dalej: ustawa Pzp), mimo że ich łączna wartość w ciągu roku przekroczyła kwotę (równowartość 30,0 tys. euro) uprawniającą do zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości oraz opisane w pkt IV Informacji nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki* świadczą o nieskutecznym nadzorze i kontroli dysponenta części 45 nad wykonywaniem budżetu państwa, sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nieprawidłowości te spowodowały obniżenie oceny kontrolowanej działalności do oceny w formie opisowej.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

⁶ Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 52, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 45 – Sprawy zagraniczne oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego:

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej, zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania – z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 – zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w rocznym sprawozdaniu Rb-27 łącznym i dysponenta III stopnia z wykonania w części 45 planu dochodów budżetowych za 2018 r. w kolumnie *zaległości netto* ujęto należność w kwocie 41,4 tys. zł, która nie mogła być egzekwowana. Było to niezgodne z § 7 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸. Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nieprawidłowość ta nie miała wpływu na pozytywną opinię o sprawozdawczości⁹.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 45 – sprawy zagraniczne przedstawiona została w załączniku nr 1 do niniejszej informacji.

2. Wnioski

Po kontroli budżetu w 2018 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące między innymi:

- zapewnienia mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym;
- zapewnienia spójności w zakresie treści sporządzanych dokumentów zarządczych (tj. planu działalności i dokumentacji dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym);
- rzetelnego szacowania wartości zamówień częściowych w ramach postępowań w sprawie zamówień publicznych;
- zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad realizacją inwestycji oraz pozyskiwaniem nieruchomości zagranicznych.

⁸ Dz. U. poz. 109, ze zm.

⁹ Zgodnie z *Kryteriami dla oceny poszczególnych sprawozdań* ocenę pozytywną stosuje się w przypadku, gdy suma stwierdzonych w sprawozdaniu Rb-27 nieprawidłowości w kwocie będącej średnią arytmetyczną kwoty zrealizowanych dochodów i pozostałych do zapłaty, kontrolowanego dysponenta środków budżetowych, była niższa niż 0,25% (dla średniej wynoszącej ponad 100 mln zł).

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa

1. Dochody budżetowe

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., kontrola dochodów budżetowych w części 45 – Sprawy zagraniczne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na 2018 r., w części 45 – Sprawy zagraniczne, dochody zaplanowano w kwocie 206 412,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 202 552,0 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu. Dochody te były o 18,6% niższe od dochodów w 2017 r. – przede wszystkim z powodu zmniejszonych wpływów z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych.

Na koniec roku, w sprawozdaniu Rb-27 wykazano należności w kwocie 11 976,1 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 11 906,1 tys. zł. W porównaniu do stanu z końca 2017 r. należności były niższe o 1151,9 tys. zł (tj. o 8,8 %), co wynikało ze wzrostu skuteczności egzekucji.

Zestawienie dochodów budżetowych w części zostało przedstawione w tabeli, stanowiącej załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

2. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zrealizowane w 2018 r. w kwocie 2 059 489,9 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach (2 104 682,7 tys. zł). Były one niższe od wydatków zrealizowanych w 2017 r. o 393 133,7 tys. zł, tj. o 16,0%. Był to przede wszystkim efekt poniesienia w 2018 r. niższych wydatków na składki na operacje pokojowe ONZ oraz jednorazowego wzrostu wydatków w 2017 r., spowodowanego zapłatą zaległych składek do organizacji międzynarodowych za rok 2016.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 286 111,3 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach. Wydatki te były wyższe o 472,2 tys. zł, tj. o niecałe 0,2% od wydatków zrealizowanych w 2017 r. (285 639,1 tys. zł).

W 2018 r. w części 45 wydatkowano 128 377,0 tys. zł, tj. 98,5% środków przeniesionych z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa (130 906,2 tys. zł) na sfinansowanie m.in.:

- dotacji na projekty rozwojowe realizowane w systemie małych grantów przez polskie placówki zagraniczne samodzielnie lub we współpracy z miejscowymi partnerami;
- dotacji dla Fundacji Solidarności Międzynarodowej;
- zobowiązań Skarbu Państwa w związku z decyzjami i wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- działalności TV Belsat;
- świadczeń na rzecz repatriantów;
- dodatków dla urzędników mianowanych służby cywilnej.

Niepełne wykorzystanie środków z rezerw wynikało przede wszystkim z różnic kursowych powstałych przy realizacji płatności.

W 2018 r. dysponent części 45 wydał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, siedem decyzji w sprawie blokowania środków na łączną kwotę 63 590,2 tys. zł (w kwocie tej blokadami objęto 303,1 tys. zł z rezerw celowych). Blokady wynikały m.in. z nadmiaru środków powstałych w wyniku:

- nieuruchomienia przez TVP nowego programu telewizyjnego na antenie TVP Polonia;
- niezakończenia negocjacji dotyczących przedłużenia dzierżawy dwóch lokali mieszkalnych w Londynie;

- wakatów w placówkach zagranicznych, przez co zmniejszyły się opłaty za szkołę, wydatki na koszty leczenia i dodatki adaptacyjne;
- różnic kursowych, powstałych w związku z wpłatami w walutach obcych na rzecz inicjatyw organizacji międzynarodowych (Europejski Bank Inwestycyjny, UNICEF) i finansowaniem projektów za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych;
- niższych składek na rzecz instytucji międzynarodowych m.in. ONZ i Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Blokady dokonano po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków i po zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków.

Zestawienie wydatków w 2018 r. według klasyfikacji budżetowej przedstawiono w załączniku nr 3 do niniejszej informacji.

W układzie rodzajowym (grup paragrafów wydatków) wydatki w części 45 przedstawiały się następująco.

Wydatki na dotacje wyniosły 133 848,3 tys. zł (6,5% wydatków w części), co stanowiło 98,8% planu po zmianach (135 492,5 tys. zł). W porównaniu do 2017 r. wydatki te były niższe o 258 817,4 tys. zł. Środki z udzielonych dotacji były przeznaczone m.in. na działalność charytatywną, humanitarną i socjalną na Bliskim Wschodzie, Ukrainie i w Afryce. Niepełne wykorzystanie środków z rezerw wynikało przede wszystkim z różnic kursowych powstałych przy realizacji płatności oraz rozliczeń z udzielonych dotacji.

W 2018 r. w ramach konkursów przyznano dotacje dla 121 podmiotów. Ponadto dwa podmioty – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej oraz Fundacja Solidarności Międzynarodowej, otrzymały dotacje w trybie pozakonkursowym na podstawie *Porozumienia o współpracy w zakresie realizacji inicjatyw służących promocji i umacnianiu demokracji w krajach będących na etapie procesu transformacji systemowej pomiędzy MSZ a KSAP* oraz ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej¹⁰.

W 2018 r. przekazywano dotacje przyznane w ramach następujących konkursów:

1. Edukacja Globalna 2017.
2. Edukacja Globalna 2018.
3. Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017.
4. Polska Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie 2018.
5. Polska Pomoc Rozwojowa 2017.
6. Polska Pomoc Rozwojowa 2018.
7. Wsparcie wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej pomocy zagranicznej 2018.
8. Dyplomacja Publiczna 2018 – Współpraca w dziedzinie dyplomacji publicznej 2018.
9. Forum Polsko-Czeskie na rzecz zbliżenia społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2018.
10. Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2016–2018.
11. Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2017–2018.
12. Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2017–2018 – uzupełnienie.
13. Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2018.
14. Wolontariat polska pomoc 2018.

Badanie wydatków w próbie składającej się z 11 umów dotacji na łączną kwotę 9894,4 tys. zł stanowiącą 13,7% wartości wszystkich zawartych umów dotacji wykazało, że przekazywanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dotacje zostały wykorzystane w 99,2% zgodnie z przeznaczeniem,

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 291.

a beneficjenci zwrócili niewykorzystane części dotacji. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji nastąpiło w terminach określonych w umowach.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 243 694,7 tys. zł (11,8% wydatków w części), co stanowiło 96,2% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków z 2017 r. wydatki były niższe o 1970,1 tys. zł, tj. o 0,8%. Środki wydatkowano m.in. na:

- pokrycie kosztów leczenia,
- wypłaty dodatków zagranicznych należnym członkom służby zagranicznej i dodatków walutowych dla pracowników krajowych,
- wypłaty zasiłków adaptacyjnych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 1 634 402,6 tys. zł (79,4% wydatków w części), co stanowiło 98,2% planu po zmianach (1 663 834,2 tys. zł). Były one niższe niż w 2017 r. o 102 376,9 tys. zł, tj. o 5,9%. Środki zostały wydatkowane głównie na:

- składki do organizacji międzynarodowych – 662 120,9 tys. zł (poniesione w całości przez Ministerstwo), co stanowiło prawie 100% planu po zmianach (662 400,7 tys. zł),
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 444 582,6 tys. zł (w tym 188 933,2 tys. zł przez centralę MSZ), co stanowiło 99,6% planu po zmianach (446 523,1 tys. zł).

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przeciętne zatrudnienie w 2018 r. w części 45 wyniosło 3422 osoby i było takie samo jak w 2017 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w części 45 w 2018 r. wyniosło 7799,3 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2017 r. było wyższe o 23,6 zł, tj. o 0,3%.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2018 r. przedstawiono w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 47 544,3 tys. zł (2,3% wydatków w części), co stanowiło 91,5% planu po zmianach (51 954,0 tys. zł). Wydatki te były niższe o 29 969,5 tys. zł, tj. o 38,7% niż w 2017 r. Niższe niż planowane wykonanie wydatków wynikało m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ przy ul. Tanecznej 67b oraz przedłużających się inwestycji zagranicznych w ambasadach w Addis Abebie, Manili, Mińsku i Oslo. W ramach wydatków na inwestycje, w planie według ustawy budżetowej na 2018 r. przewidziano:

- 1737,0 tys. zł na kontynuację przebudowy części pierwszego piętra wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ przy ul. Tanecznej 67b;
- 22 775,1 tys. zł na 13 zadań inwestycyjnych w placówkach zagranicznych, w tym:
 - 784,8 tys. zł na rozbudowę i modernizację kompleksu obiektów Ambasady RP w Etiopii,
 - 2458,9 tys. zł na instalację systemów zabezpieczenia technicznego i adaptację na siedzibę Konsulatu Generalnego w Belfaście,
 - 2,1 tys. zł na zakończenie przebudowy i adaptacji lokalu na potrzeby centrum konferencyjno-promocyjnego w Brukseli,
 - 177,0 tys. zł na adaptację siedziby, budowę nowych pawilonów, instalację systemów zabezpieczenia technicznego Ambasady RP w Dar es Salaam,
 - 645,5 tys. zł na zmianę lokalizacji serwerowni oraz montaż urządzeń systemu zabezpieczenia w ambasadzie RP w Helsinkach,
 - 1177,3 tys. zł na adaptację budynku na siedzibę Konsulatu Generalnego w Houston,
 - 4858,1 tys. zł na adaptację budynku na siedzibę Ambasady RP w Manili,
 - 3937,0 tys. zł na budowę Ambasady RP w Mińsku,
 - 339,3 tys. zł na adaptację pomieszczenia na serwerownię w Konsulacie Generalnym w Montrealu,

- 2077,5 tys. zł na remont i przebudowę pomieszczeń wraz z wymianą instalacji elektrycznej budynku rezydencji ambasadora RP w Oslo,
 - 362,6 tys. zł na adaptację budynku na siedzibę Ambasady RP w Panamie,
 - 404,2 tys. zł na modernizację Ambasady RP w Watykanie,
 - 5550,9 tys. zł na adaptację nowego pomieszczenia i dostosowanie systemów zabezpieczenia Ambasady RP w Zagrzebiu;
- 1073,9 tys. zł na wydatki krajowe związane z inwestycjami zagranicznymi, w tym systemy zabezpieczenia technicznego.

Na inwestycje wydatkowano łącznie 20 918,8 tys. zł, co stanowiło 94,2% planu po zmianach (22 216,9 tys. zł) na sześć zadań realizowanych w Ministerstwie oraz na 14 zadań realizowanych w placówkach zagranicznych (w trakcie roku zrezygnowano z realizacji inwestycji w KG w Montrealu i Ambasadzie RP w Addis Abebie, a wprowadzono do planu zadania w ambasadach RP w Bejrucie, Berlinie i Wilnie).

W ramach wydatków na zakupy inwestycyjne zaplanowano 26 594,0 tys. zł na zakupy: urządzeń i wyposażenia obiektów MSZ i placówek zagranicznych (m.in. klimatyzatorów, agregatów prądotwórczych, sprzętu RTV, AGD, defibrylatorów), samochodów, urządzeń bezpieczeństwa teleinformatycznego, sprzętu komputerowego (serwery, skanery i urządzenia klasy *tempest*¹¹) oraz licencji na oprogramowanie i praw autorskich. W trakcie roku kwota została zwiększona do 29 737,1 tys. zł, m.in. w związku z koniecznością dokonania zakupu nieruchomości na potrzeby rezydencji Stałego Przedstawiciela RP w NATO. Wydatkowano łącznie 26 625,5 tys. zł, tj. 89,5% planu po zmianach, co było spowodowane w szczególności niższą wartością zakupionych składników majątku w stosunku do planowanej, wydłużonym terminem realizacji zamówienia na portal intranetowy MSZ oraz występującymi różnicami kursowymi.

Zobowiązania w części 45 na koniec 2018 r. wyniosły 75 761,3 tys. zł i były o 53,5% wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2017 r. (35 238,3 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu: wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składek na ubezpieczenia społeczne, zakupu towarów i usług oraz płatności składek do organizacji międzynarodowych (65 901,7 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2018 r. wyniosły 41,7 tys. zł i dotyczyły zobowiązań z tytułu podatku i składek na ubezpieczenie społeczne od umów zleceń (placówki zagraniczne), a także z nieodebrania przez stronę postępowania odszkodowania zasądzonego orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zasądzona kwota została przez MSZ złożona do depozytu sądowego).

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) budżetu państwa w kwocie 26 972,8 tys. zł, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2018 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 9,4% wydatków Ministerstwa i 1,3% wydatków budżetu państwa w części 45. Próba wydatków została wylosowana za pomocą programu *Pomocnik kontrolera v.5.6* i została uzupełniona wydatkami dobranymi celowo według profesjonalnego osądu kontrolera.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem opisanych poniżej nieprawidłowości.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w postępowaniach o zamówienia publiczne na:

- *usługi telekomunikacyjne wraz z dostawą terminali i akcesoriów*; udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego,

¹¹ Urządzenia przewidziane do przetwarzania informacji niejawnych, w których zastosowano rozwiązania zabezpieczające przed wystąpieniem lub ograniczające zjawisko elektromagnetycznego przenikania informacji, oraz uniemożliwiające infiltrację elektromagnetyczną.

- remont ciągów komunikacyjnych: część II budynek MSZ przy al. J. Ch. Szucha 21 w Warszawie – udzielonego z wolnej ręki,
- zakup materiałów eksploatacyjnych,

o łącznej wartości 5652,6 tys. zł.

Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych nie wykazało nieprawidłowości. Natomiast w wyniku badania przypadków wyłączenia stosowania ustawy Pzp stwierdzono nieprawidłowość opisaną poniżej w pkt 5.

W planowaniu i realizacji wydatków stwierdzono opisane poniżej nieprawidłowości.

1. Nierzetelnie realizowano w 2018 r. działania związane z przygotowaniem planowanej od trzech lat inwestycji *Przebudowa części pierwszego piętra wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ przy ul. Tanecznej 67B*, której planowany czas realizacji określony w programie inwestycji (dalej: PI) wynosił 7 miesięcy. W czerwcu 2016 r. została zawarta umowa na sporządzenie dokumentacji projektowej wraz z kosztorysami inwestorskimi, a do czasu zakończenia kontroli nie zostało rozstrzygnięte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tej inwestycji. Ustalono, że 6 grudnia 2017 r. wniosek o realizację inwestycji został odrzucony przez Głównego Księgowego (z powodu braku środków), a 22 lutego 2018 r., tj. po 53 dniach złożono wniosek o przeniesienie środków z planu finansowego resortu do dysponenta III stopnia. Pomimo, że zmiana w planie finansowym nastąpiła 26 lutego 2018 r. aktualizację kosztorysów inwestorskich zlecono w maju 2018 r., tj. po ponad 60 dniach. Wniosek o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego złożono do BDG dopiero w sierpniu 2018 r., tj. po ponad 50 dniach od odebrania zaktualizowanych kosztorysów (11 czerwca 2018 r.).

Wskazane w wyjaśnieniach MSZ, jako przyczyny zwłoki, konieczność zapewnienia finansowania oraz aktualizacji kosztorysów i programu inwestycji, a także liczne obowiązki osoby prowadzącej inwestycję nie tłumaczą zdaniem NIK, w szczególności długotrwałych okresów bezczynności przy wnioskowaniu o przeniesienie środków, zleceniu aktualizacji kosztorysu, czy wnioskowaniu o przeprowadzenie zamówienia publicznego.

Skutkiem niezrealizowania inwestycji jest wzrost planowanych całkowitych nakładów na inwestycję o 156% (z 1842,3 tys. zł według PI sporządzonego w lutym 2017 r. do 4716,0 tys. zł wg PI z lutego 2019 r.) oraz ponoszenie wydatków z tytułu tymczasowego najmu pomieszczeń biurowych dla pracowników MSZ, które tylko za okres 2017–2018 wyniosły 350,1 tys. zł.

2. Od dwóch beneficjentów – Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich (dalej: SDP) i Fundacji Wschód – nie wyegzekwowano obowiązku informowania o źródle finansowania projektów: *Zapobieganie wywoływaniu napięć w relacji Polski z sąsiadami – StopFake PL* oraz *Rozwój usług rolniczych i pozarolniczych w Mołdawii*¹² realizowanych na podstawie umów w sprawie udzielenia dotacji.

Dyrektor Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej wyjaśnił, że SDP realizując projekt StopFake.org nie miało obowiązku zamieszczenia stosownej informacji na stronie internetowej, ale widnieje tam informacja o dofinansowaniu przez MSZ zadania wraz z linkiem do polskiej wersji strony www.stopfake.org/pl/strona-glowna/. Ponadto poinformował, iż projekt jest współtworzony przez wiele zespołów redakcyjnych z różnych krajów, ale materiał dziennikarski opatrzony informacją o dofinansowaniu ze środków publicznych, opublikowany w innej wersji językowej np. na stronach ukraińskich czy rosyjskich mógłby być postrzegany przez odbiorców jako sponsorowany i stracić na wiarygodności.

Zdaniem NIK, skoro strony zawarły w umowie zapis jednoznacznie wskazujący, jakie obowiązki informacyjne ciążyły na zleceniobiorcy, to informacje o źródle finansowania projektu powinny znaleźć

¹² Projekt realizowany w ramach pomocy rozwojowej.

się na stronie internetowej we wszystkich wersjach językowych, bowiem brak takich informacji o realizowanym projekcie wskazuje, że obowiązki określone w umowie nie zostały dopełnione. Należy dodać, że beneficjent nie wystąpił na podstawie § 10 ust. 5 umowy do MSZ o odstąpienie od wymogu zamieszczenia takich informacji.

NIK ustaliła, że strona internetowa Fundacji Wschód nie zawiera odpowiednich informacji wskazanych w umowie. Na stronie beneficjenta nie ma bowiem konkretnej informacji z podaniem nazwy projektu (tak jak w przypadku innych wcześniejszych projektów realizowanych ze środków MSZ) o źródle finansowania projektu.

3. Dyrektor BI nie sporządził *wieloletniego planu pozyskiwania nieruchomości* oraz z rocznym opóźnieniem sporządził *roczny planu pozyskiwania nieruchomości na 2018 r.*, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości. Zgodnie z przywołanym zarządzeniem, dyrektor komórki organizacyjnej właściwej w sprawach infrastruktury sporządza roczne i wieloletnie plany pozyskania nieruchomości do dnia 30 czerwca poprzedniego roku. Tymczasem plan sporządzono z rocznym opóźnieniem, tj. w czerwcu 2018 r.

Wskazywane przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej zmiany kadrowe w Biurze Infrastruktury mające miejsce w I połowie 2017 r. nie powinny, zdaniem NIK, usprawiedliwiać niewykonania obowiązku sformułowanego w zarządzeniu Ministra SZ.

4. Nie udokumentowano uzyskania opinii dyrektora Biura Spraw Osobowych, dotyczącej zadań mieszczących się w zakresie obowiązków służbowych pracowników Ministerstwa, w związku z zawarciem umowy z 29 listopada 2018 r. na świadczenie bieżącej obsługi prawnej MSZ, co było niegodne z § 11 ust. 2 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby MSZ oraz placówek zagranicznych¹³. Potwierdzenie uzyskania takiej opinii następuje poprzez złożenie podpisu i pieczęci osoby opiniującej oraz daty na ostatniej stronie egzemplarza umowy.

Zdaniem NIK, robocze uzgodnienia na spotkaniu służbowym, na które powoływano się w wyjaśnieniach, nie mogą zastąpić formalnego potwierdzenia opinii wymaganego zarządzeniem MSZ.

5. Nie zachowano należytej staranności przy przygotowaniu postępowania w sprawie zamówienia na *Rozbudowę systemu wydruku wraz z dostawą materiałów eksploatacyjnych*, co skutkowało udzieleniem w 2018 r. trzech zamówień na dostawę materiałów eksploatacyjnych bez stosowania ustawy Pzp, mimo że ich łączna wartość w ciągu roku przekroczyła kwotę (równowartość 30,0 tys. euro) uprawniającą do zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Umowy z 13 marca (na 157,3 tys. zł) i z 3 sierpnia (na 98,9 tys. zł) zawarto, kiedy nie było jeszcze wszczęte postępowanie w sprawie zamówienia głównego, a umowę z 30 listopada 2018 r. (na 77,0 tys. zł) zawarto gdyż przeciągało się w czasie postępowanie na główne zamówienie publiczne. Zdaniem NIK, zamawiający decydując się na udzielanie zamówienia w częściach z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp powinien, przystępując do szacowania wartości zamówienia, ustalić z należyłą starannością planowaną liczbę usług lub dostaw tego samego rodzaju, które zamierza nabyć, i oszacować ich łączną wartość, niezależnie od tego czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 2 ustawy Pzp zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania jego wartości. Zamówienie może stanowić odrębne zamówienie publiczne (którego wartość nie podlega

¹³ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

zsumowaniu z innymi, wcześniej uwzględnionymi zamówieniami tego samego rodzaju), jeśli mimo zachowania należytej staranności nie było możliwości przewidzenia jego udzielenia.

Wyjaśnienia dyrektora Biura Informatyki i Telekomunikacji, że w momencie zawierania pierwszej umowy zamawiający nie posiadał kompletnej dokumentacji pozwalającej na wszczęcie postępowania w sprawie zamówienia publicznego i wiedzy co do szczegółowego zakresu postępowania, potwierdzają, że przy zachowaniu należytej staranności należało brać pod uwagę, że postępowania nie uda się przeprowadzić w pierwotnie planowanym terminie. NIK zwraca również uwagę, że postępowanie w sprawie przedmiotowego zamówienia zostało wszczęte prawie cztery miesiące po złożeniu wniosku o jego przeprowadzenie, z uwagi, jak wyjaśniano, na skomplikowaną materię postępowania, okres urlopowy oraz wykonywanie innych obowiązków przez członków komisji przetargowej. Zdaniem NIK możliwość wystąpienia takich okoliczności powinna być także uwzględniona przy planowaniu terminów realizacji zamówienia.

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki w części 45 zostały poniesione na realizację stałych zadań MSZ związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej, wpłaty na rzecz funduszy i programów w zakresie pomocy zagranicznej oraz na płatność składek do organizacji międzynarodowych. W efekcie poniesionych wydatków majątkowych na kwotę 47 544,3 tys. zł m.in. sfinansowano zagraniczne inwestycje budowlane w 14 placówkach zagranicznych, zrealizowano zakupy wyposażenia, samochodów i urządzeń zabezpieczenia technicznego, sprzętu teleinformatycznego, licencji na oprogramowanie. W 2018 r. zakupiono również nieruchomości w Brukseli na rezydencję Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy NATO.

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

- zapewniono pomoc socjalną, medyczną i materialną dla uchodźców i ludności lokalnej na terenie Jordanii i Iraku,
- przeprowadzono szkolenie i doposażono jednostki straży pożarnej w Kenii,
- zakupiono sprzęt i wyposażenie dla zakładów usług rolniczych i wiejskich ośrodków usług pozarolniczych w Mołdawii.

Wydatki poddane badaniom w czasie kontroli w części 45 były realizowane w:

- zadaniu 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* – 406,3 tys. zł;
- zadaniu 15.1 – *Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym* – 22 839,6 tys. zł;
- zadaniu 15.2 – *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, wspieranie rozwoju, demokracji i praw człowieka* – 3515,3 tys. zł;
- zadaniu 15.3 – *Reprezentowanie i ochrona interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługa cudzoziemców* – 211,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto realizowane w części 45 cztery podzadania budżetowe:

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

pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów.

Badaniem objęto także sposób obliczania wartości miernika o nazwie: *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski w mediach za granicą* w zadaniu 15.2 – ze względu na nieprawidłowość ustaloną w tym zakresie podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

Badanie wykazało, że:

- cele oraz mierniki realizacji celów zostały określone zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej¹⁴;
- monitoring mierników prowadzony był przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ na podstawie rzetelnych źródeł danych (z wyjątkiem miernika: *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski w mediach za granicą* w zadaniu 15.2), a wnioski z monitoringu stanowiły podstawę do sporządzania co kwartał informacji dla Ministra SZ na temat stopnia realizacji celów ujętych w budżecie zadaniowym;
- na koniec 2018 r. w podzadaniach osiągnięto następujące wartości mierników:
 - w podzadaniu 15.1.1 MSZ zrealizowało 95% zaplanowanych przedsięwzięć wspierających rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych (planowano realizację 94% takich przedsięwzięć) oraz zrealizowało 15 przedsięwzięć na forum organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych w obszarze polityczno-gospodarczym i społecznym (planowano realizację 14 takich przedsięwzięć),
 - w podzadaniu 15.1.3 MSZ odparło 100% ataków cybernetycznych oraz wykonało 100% zaplanowanych zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa politycznego i wojskowego państwa,
 - w podzadaniu 15.2.2 MSZ zrealizowało 586 przedsięwzięć promujących demokrację i prawa człowieka (planowano 530 takich przedsięwzięć) i zrealizowało 100% przedsięwzięć ujętych w rocznym Planie współpracy rozwojowej,
 - w podzadaniu 15.3.1 zarejestrowano 2 063,1 tys. czynności konsularnych (planowano zrealizować 2 000,0 tys. takich czynności) i zrealizowano 55% zadań w ramach rozbudowy i rozwoju systemów informatycznych służących zapewnieniu pomocy konsularnej (planowano realizację 62% zadań) – niezrealizowane działania dotyczyły planowanej modyfikacji systemu Wiza-Konsul oraz systemu Odyseusz.

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

1. Nie określono, tak samo jak w latach poprzednich, mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co utrudniało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek. W ramach realizacji wniosku sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. MSZ rozszerzyło w 2019 r. na Instytuty Polskie pilotażowe powiązanie planowania i sprawozdawczości z pomiarem efektywności realizacji planów w układzie zadaniowym (w 2018 r. taki pilotaż obejmował Ambasadę Rzeczypospolitej Polskiej w Rumunii).
2. Określono nierzetelnie, tj. na różnym poziomie, wartości docelowe czterech mierników stopnia realizacji celów obowiązujących w planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2018 r. dla działów administracji rządowej: sprawy zagranicznej i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE z 29 listopada 2017 r. i w katalogu budżetu zadaniowego na 2018 r. Według wyjaśnień MSZ dokumenty planistyczne, w których opisane są mierniki, są sporządzane w różnym czasie i w Ministerstwie skorzystano z możliwości dostosowania do ustawy budżetowej zapisów zawartych wcześniej w planie działalności. Zdaniem NIK plan działalności określa zadania do wykonania w danym roku, a budżet w układzie zadaniowym uwzględnia finansowanie tych zadań, zatem

¹⁴ Dz. U. poz. 1154.

mierniki określające stopień wykonania celów powinny być określone w obydwóch dokumentach na tym samym poziomie i mieć taki sam zakres przedmiotowy. Brak spójności tych dokumentów ogranicza ich przydatność jako narzędzi systemu kontroli zarządczej.

3. W planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2018 dla działów administracji rządowej: sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE nie ujęto podzadań budżetowych przewidzianych w dokumentacji układu zadaniowego budżetu państwa, pomimo, że taki obowiązek wynikał z art. 70 ust. 2 ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania. Ponieważ cele i mierniki wymienione w planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2018 r. odpowiadają tym przyjętym w dokumentacji układu zadaniowego (z zastrzeżeniem niezgodności opisanych związku z nieprawidłowością nr 2), należało ująć podzadania budżetowe służące realizacji tych celów w Planie działalności na 2018 r.
4. Nierzetelnie obliczono osiągniętą w 2018 r. wartość miernika dla zadania 15.2 pn. *Ocena oddziaływania MSZ i placówek zagranicznych na wizerunek Polski za granicą*. Obliczenia wartości miernika nie można uznać za rzetelne, ponieważ nie uwzględnia działalności wszystkich placówek zagranicznych. Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, mimo monitów nie wszystkie placówki przekazały sprawozdania, w związku z czym zdecydowano o dokonaniu obliczenia na podstawie sprawozdań przesłanych przez około 70% placówek. W sprawozdaniach placówki różnie interpretowały również sposób liczenia poszczególnych składowych miernika (np. według wzoru placówka mogła dodać do wartości miernika jeden punkt w przypadku zrealizowania trzech publikacji promujących wizerunek Polski w najbardziej wpływowych mediach w kraju przyjmującym, a placówki przyjmowały wartość większą od jeden dodając sobie punkty za każde trzy publikacje), co miało wpływ na dużą rozpiętość wartości wykazywanych mierników.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 45 rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2018 r. oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego:

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

w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i (z wyjątkiem sprawozdania Rb-27) stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym (z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 łącznego dysponenta części i jednostkowego Ministerstwa jako dysponenta III stopnia). Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia)

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109, ze zm.), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzanych sprawozdań.

Sporządzone zostały korekty rocznych i za IV kwartał 2018 r. jednostkowych sprawozdań Ministerstwa jako dysponenta III stopnia oraz sprawozdań łącznych dla części 45 (Rb-23, Rb-N i Rb-27 w zakresie należności, Rb-Z oraz Rb-28 i Rb-BZ1 w zakresie zobowiązań). Korekty wynikały z weryfikacji i aktualizacji sald kont oraz wpływu dokumentów księgowych, które należało ująć w księgach rachunkowych dotyczących 2018 r.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujęciu w rocznym sprawozdaniu Rb-27 łącznym i dysponenta III stopnia z wykonania w części 45 planu dochodów budżetowych za 2018 r. w kolumnie *zaległości netto*, należności w kwocie 41,4 tys. zł, która nie mogła być egzekwowana. Było to niezgodne z § 7 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

W wystąpieniu pokontrolnym z 17 kwietnia 2018 r., skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., NIK sformułowała osiem wniosków pokontrolnych dotyczących obszaru wydatków budżetu państwa w cz. 45.

Wniosek o zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym nie został zrealizowany. Kontrola ustaliła, że w dalszym ciągu w tym zakresie występują nieprawidłowości.

Wniosek o zapewnienie spójności w zakresie treści sporządzanych dokumentów zarządczych – planu działalności i dokumentacji dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym – nie został zrealizowany. Kontrola ustaliła, że w dalszym ciągu w tym zakresie występują nieprawidłowości.

Wniosek o zapewnienie rzetelnego nadzoru nad dokumentacją prowadzonych postępowań dotacyjnych został zrealizowany; ustalono, że dokumentacja z przeprowadzonych dwóch konkursów była sporządzona zgodnie z przepisami wewnętrznymi, tj. zarządzeniem nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z 25 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych i zatwierdzania ich rozliczenia¹⁶.

Wniosek o zapewnienie rzetelnego nadzoru nad rozliczaniem dotacji został zrealizowany – objęte kontrolą dotacje zostały terminowo rozliczone pod względem merytorycznym i finansowym.

Wniosek o zapewnienie rzetelnego sporządzania opisów i dekretacji księgowych przez dysponenta części został zrealizowany – nie stwierdzono przypadków błędnego sporządzania opisów i dekretacji księgowych na dokumentach księgowych związanych z przekazywaniem dotacji dla beneficjentów.

Wniosek o egzekwowanie od beneficjentów przestrzegania obowiązku informowania o źródle pochodzenia polskiej pomocy humanitarnej został częściowo zrealizowany, bowiem na 11 zbadanych dotacji w dwóch przypadkach nie wyegzekwowano od beneficjentów zawarcia informacji o źródle finansowania projektu.

Wniosek o sporządzenie i przedkładanie do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych planów pozyskiwania nieruchomości został zrealizowany, przy czym roczny plan pozyskiwania nieruchomości został sporządzony z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości.

Wniosek o planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych na podstawie aktualnych programów inwestycji został zrealizowany.

¹⁶ Dz. Urz. MSZ poz. 50.

IV. Ustalenia innych kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 3 października do 8 listopada 2018 r. przeprowadziła kontrolę¹⁷ *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki* w trzech placówkach zagranicznych MSZ: ambasadach RP w Ammanie (Jordańskie Królestwo Haszymidzkie), Belgradzie (Republika Serbii) i Tbilisi (Gruzja).

Kontrolą objęto następujące obszary:

- adekwatność stanu wyposażenia placówek w składniki rzeczowego majątku trwałego w stosunku do wykonywania zadań i osiągnięcia założonych celów,
- prawidłowość dokonywania wydatków w placówkach,
- prawidłowość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów,
- prawidłowość sprawozdań budżetowych placówek oraz ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość realizacji i rozliczenia projektów pomocowych realizowanych przez placówki.

Kontrolą zostały objęte wybrane dochody i wydatki budżetowe placówek zrealizowane w czwartym kwartale 2017 r. i trzech kwartałach 2018 r. oraz realizacja wybranych projektów pomocowych placówek w okresie 1 stycznia 2017 r. – 30 września 2018 r.

NIK negatywnie oceniła działalność ambasady w Tbilisi w kontrolowanym zakresie. W przypadku ambasady w Ammanie i w Belgradzie zastosowano ocenę w formie opisowej.

W ambasadzie w Ammanie przez ponad 10 miesięcy (od 31 lipca 2017 r. do 16 czerwca 2018 r.) nie zostało obsadzone stanowisko Kierownika Referatu Administracyjno-Finansowego, pomimo że Ambasador wielokrotnie występował do MSZ o pilne obsadzenie tego stanowiska¹⁸. W okresie wakatu MSZ trzykrotnie delegowało pracowników¹⁹, którzy doraźnie wykonywali czynności finansowo-księgowe oraz przygotowywali sprawozdania budżetowe/finansowe. Powyższa sytuacja w ocenie NIK nie pozostawała bez wpływu na powstanie w placówce nieprawidłowości, m.in. w zakresie dokumentowania procesów likwidacji środków trwałych oraz sporządzania dowodów księgowych i ujmowania wydatków w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli w wymienionych wyżej placówkach NIK stwierdziła m.in. następujące nieprawidłowości:

- nieprzeprowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ lub niedochowanie wynikających z ustawy terminów kontroli (Amman, Belgrad);
- nierzetelne i niezgodne z Instrukcją Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarowania składnikami majątku w placówkach zagranicznych²¹ prowadzenie ewidencji składników majątku, tj.:
 - nieprowadzenie kart inwentarzowych pomieszczeń lub nierzetelne ich uzupełnianie (Amman, Tbilisi);
 - nieoznaczanie posiadanych środków trwałych (Amman, Belgrad, Tbilisi);
 - nieujmowanie środków trwałych w ewidencji składników majątku (Amman, Belgrad, Tbilisi);

¹⁷ I/18/001.

¹⁸ Skierowane do Biura Spraw Osobowych clarisy: nr 302-2017 z 3 sierpnia 2017 r., nr 402-2017 z 27 października 2017 r., nr 440-2017 z 20 listopada 2017 r., nr 54-2018 z 1 lutego 2018 r., nr 112-2018 z 12 marca 2018 r.

¹⁹ Od 3 do 8 października 2017 r. pracownik placówki w Abu Zabi (Zjednoczone Emiraty Arabskie), a od 1 grudnia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. oraz od 3 do 13 kwietnia 2018 r. pracownik MSZ.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

²¹ Wprowadzona zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 11 kwietnia 2014 r.

- zawyżanie wartości środków trwałych w księgach inwentarzowych, stosowanie różnych numerów inwentarzowych dla tej samej kategorii środków trwałych, stosowanie różnorodnych formatów zapisu dat przychodu i numerów inwentarzowych, wprowadzenie do ewidencji mebli zakupionych do nowej siedziby ambasady bez rozbicia na poszczególne pozycje (Tbilisi);
- ponoszenie przez ambasadę w Tbilisi kosztów eksploatacyjnych generowanych przez inną placówkę zagraniczną, tj. Instytut Polski w Tbilisi, bez umowy określającej zasady partycypacji w kosztach oraz najmowanie przez ambasadę lokalu mieszkalnego dla dyrektora Instytutu niezgodnie z § 4 ust. 1 Instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w placówkach zagranicznych;
- nierozliczanie przez ambasadę w Tbilisi z Ministerstwem Obrony Narodowej kosztów z tytułu eksploatacji nowego budynku ambasady przez Ataszat Obrony, co było niezgodne z porozumieniem z 20 października 2006 r. pomiędzy MSZ a MON w sprawie funkcjonowania ataszatów obrony w placówkach zagranicznych i art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych;
- nierzetelne i niezgodne z zarządzeniem nr 23 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w placówkach zagranicznych²² ewidencjonowanie informacji o sposobie użytkowania i przebiegu samochodów służbowych (Amman, Belgrad, Tbilisi); niepodjęcie przez ambasadę w Tbilisi niezwłocznych działań w celu zmniejszenia posiadanej floty pojazdów do przyznanej przez MSZ liczby etatów samochodowych (ambasada posiadała o dwa samochody więcej niż przyznany limit etatów);
- nieprawidłową obsługę programu finansowo-księgowego FKWIN (Amman, Tbilisi), która w ocenie NIK związana jest z funkcjonalnością programu, polegającą na blokowaniu możliwości wydrukowania lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych dzienników księgowania, o czym mowa w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ (dalej: ustawa o rachunkowości); w ambasadzie w Tbilisi blokada dotyczyła dzienników księgowania za styczeń 2018 r., a w ambasadzie w Ammanie – za październik i listopad 2017 r. oraz z lutego i marca 2018 r.;
- wprowadzenie we wszystkich kontrolowanych ambasadach zasad (polityk) rachunkowości, niespełniających wymogów, określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.:
 - brak zakładowego planu kont, ustalającego wykaz wszystkich kont księgi głównej (Tbilisi);
 - brak przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej (Belgrad, Tbilisi);
 - brak wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych (Amman, Tbilisi);
 - brak opisu dotyczącego programowych zasad ochrony danych, metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, informacji dotyczących systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów (Amman, Belgrad);
- nierzetelne i niezgodne z przepisami ustawy o rachunkowości i ustanowionymi procedurami wewnętrznymi placówek pobieranie, ewidencjonowanie dochodów i wydatków oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych, które miało m.in. wpływ na rzetelność sprawozdań budżetowych i finansowych, sporządzanych przez placówki, tj.:
 - niewykreślenie lub wykreślenie w niewłaściwym okresie sprawozdawczym z ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych zlikwidowanych albo przekazanych do innych jednostek (MSZ, placówki) środków trwałych, co naruszało art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz miało negatywny wpływ na rzetelność rocznej sprawozdawczości finansowej – bilanse placówki za 2015 r., 2016 r. i 2017 r. (Amman);
 - zastosowanie przez ambasadę w Belgradzie nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej wydatków w wysokości 78,9 tys. euro, poniesionych w 2017 r. w związku z realizacją wzmocnienia

²² Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 76 (zmienione niepublikowanymi zarządzeniami DGSZ: Nr 14 z dnia 29 października 2012 r. i Nr 3 z dnia 27 kwietnia 2017 r.).

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

- i remontu fundamentów budynku ambasady, w związku z zaliczeniem tych wydatków do wydatków bieżących (§ 4270), zamiast do inwestycyjnych (§ 6050); miało to wpływ na rzetelność sprawozdania budżetowego Rb-28PL (ze względu na klasyfikację budżetową) i sprawozdania finansowego placówki (w związku z niepodwyższeniem wartości budynku) za 2017 r.;
- w ambasadzie w Tbilisi m.in.: nieujęcie w księgach rachunkowych i inwentarzowych likwidacji i sprzedaży w 2017 r. składników majątku placówki z likwidacji poprzedniej siedziby ambasady (brak wyksięgowania spowodował zawyżenie wartości środków trwałych w bilansie placówki za 2017 r.), brak oszacowania wartości rynkowej likwidowanego i sprzedawanego majątku ambasady, nieujęcie w księgach rachunkowych za 2017 r. przyjętych do kasy wpływów konsularnych w wysokości 2,5 tys. euro (co miało wpływ na sprawozdania Rb-23PL i Rb-27PL), błędne księgowanie (jako zobowiązania) wpływów konsularnych w wysokości 1,6 tys. euro i błędne księgowanie korygujące (co miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-23PL, Rb-27PL oraz bilansu placówki za 2017 r.), błędne ujęcie w ewidencji wpływów konsularnych, błędne księgowanie na koncie 200 – Rozliczenie delegacji krótkoterminowych;
 - ujmowanie w księgach rachunkowych nieprawidłowych dat operacji gospodarczej i/lub dat dokumentu (Amman, Belgrad, Tbilisi), ujmowanie dowodów z błędnym wskazaniem rodzaju dokumentu i/lub numeru identyfikacyjnego (Tbilisi), brak/niezamieszczenie pełnej dekretacji na dowodach (Amman, Belgrad) lub nieprawidłowa dekretacja (Tbilisi), brak na dowodach potwierdzenia sprawdzenia ich prawidłowości pod względem formalno-rachunkowym (Amman, Tbilisi) lub merytorycznym (Tbilisi); powyższe było niezgodne z art. 21–24 ustawy o rachunkowości;
 - nierozliczenie (do 30 września 2018 r.) kosztów Ataszatu Obrony z MON oraz sald (występujących już w grudniu 2017 r.) na kontach rozliczeniowych z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa i Ministerstwem Kultury (Tbilisi);
- nienależyty nadzór ambasad nad realizowanymi za ich pośrednictwem projektami pomocowymi, tj.:
- brak egzekwowania od wykonawców projektów obowiązków właściwego oznakowania projektów i informowania o źródle ich finansowania, wynikających z wytycznych MSZ²⁴ oraz umów na realizację projektów (Amman, Tbilisi);
 - dokonywanie odbioru prac związanych z realizacją projektów pomimo, że nie zostały spełnione wymogi określone w umowach na ich realizację (Amman, Belgrad);
 - podpisywanie protokołów odbioru oraz dokonywanie zapłaty faktur bez potwierdzenia faktycznego zakresu realizacji projektów (Amman);
 - nieprowadzenie kontroli projektów pod względem zachowania trwałości rezultatów (Belgrad);
 - nierzetelne prowadzenie dokumentacji wszystkich realizowanych w latach 2017–2018 projektów, wskutek czego dokumentacja była niekompletna i nieuporządkowana (Amman).

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nie w pełni skutecznym nadzorze nad gospodarką finansową oraz nad bieżącą działalnością skontrolowanych Ambasad w zakresie gospodarowania majątkiem. Pomimo ustalenia przez MSZ i przekazania do placówek szeregu procedur (zaleceń, wytycznych), odnoszących się do powyższych obszarów, funkcjonujący system nadzoru nie chronił przed błędami i nie pozwalał na ich ujawnienie i korektę.

Pozytywnie NIK oceniła stan wyposażenia kontrolowanych ambasad oraz zapewnienie właściwych warunków lokalowych dla personelu placówek oraz do obsługi interesantów. Wszystkie kontrolowane placówki pobierały także opłaty konsularne w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami²⁵.

²⁴ 1. Wytyczne użycia znaku graficznego „polska pomoc” oraz informowania o źródle finansowania projektów realizowanych w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej wdrażanego za pośrednictwem MSZ RP – na 2017 r.; 2. Wytyczne dotyczące informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej – na 2018 r.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych placówek NIK wniosowała m.in o:

- zapewnienie terminowego wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego budynków;
- bieżące ewidencjonowanie zakupionych środków trwałych, rzetelne i bieżące prowadzenie kart i ksiąg inwentarzowych;
- dostosowanie obowiązujących w ambasadach zasad (polityki) rachunkowości do wymogów ustawy o rachunkowości;
- rzetelne sporządzanie, opisywanie i ewidencjonowanie dokumentów księgowych zgodnie z ustawą o rachunkowości i wewnętrznymi uregulowaniami placówki;
- zapewnienie kompletności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych;
- sporządzanie wydruków miesięcznych dzienników księgowych oraz zamieszczanie plików zawierających dzienniki na serwerze MSZ;
- skorygowanie błędnych księgowych, rozliczenie kont rozrachunkowych;
- zawieranie umów cywilnoprawnych po pozytywnym zaopiniowaniu przez radcę prawnego, głównego księgowego (w zakresie wstępnej kontroli zgodności z planem finansowym) oraz po pisemnym uzasadnieniu określającym potrzebę zawarcia umów i przydatności ich rezultatów dla realizacji zadań placówki;
- rzetelne prowadzenie kart drogowych pojazdów wykorzystywanych przez placówki;
- niezwłoczne dostosowanie stanu posiadanej floty pojazdów do liczby przyznanych przez MSZ etatów samochodowych;
- zapewnienie rzetelnego monitoringu i nadzoru nad realizacją zakresu i celów projektów pomocowych;
- egzekwowanie obowiązku stosowania oznaczeń graficznych projektów oraz informowania o źródle ich finansowania zgodnie z wytycznymi MSZ.

Z ustaleń kontroli wynikało także, że zakupiona w 2008 r. nieruchomość w Tbilisi (tzw. Villa Berika), pomimo wielokrotnych zmian koncepcji wykorzystania, pozostawała niezagospodarowana i w związku z tym ulegała degradacji, a jej wartość spadała. O problemie braku zagospodarowania tej nieruchomości NIK informowała Ministra SZ w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, odnosząc się do powiadomienia go przez NIK w trybie art. 62 a ust. 1 ustawy o NIK o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej w tych trzech placówkach działalności przedstawił informację o podjętych działaniach²⁶, w której między innymi:

- wyjaśnił, że trwają analizy dotyczące sposobu zagospodarowania nieruchomości w Tbilisi,
- wskazał przyczyny długotrwałego procesu obsadzania kluczowych stanowisk administracyjno-finansowych (konieczność potwierdzania znajomości języków obcych i oczekiwania na uzyskanie poświadczeń bezpieczeństwa),
- podał działania, jakie zostały podjęte w ramach nadzoru nad placówkami zagranicznymi w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli budynków (w tym wdrażanie oprogramowania do zarządzania nieruchomościami w placówkach zagranicznych), ewidencjonowania składników majątku placówek, dokonywania i ewidencjonowania wydatków, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz gospodarki samochodowej i projektów pomocowych.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych (Dz. U. poz. 2237).

²⁶ Pismo z 18 kwietnia 2019 r., znak: BKA.081.4.2019/2.

V. Informacje dodatkowe

Wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 23 i 45 zostało skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych 24 kwietnia 2019 r. W wystąpieniu zostało sformułowanych sześć wniosków pokontrolnych dla części 45, dotyczących:

- 1) zapewnienia mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym;
- 2) zapewnienie spójności w zakresie treści sporządzanych dokumentów zarządczych (tj. planu działalności i dokumentacji dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym);
- 3) rzetelnego szacowania wartości zamówień częściowych w ramach postępowań w sprawie zamówień publicznych;
- 4) egzekwowania od beneficjentów przestrzegania obowiązku informowania o źródle finansowania projektów;
- 5) sporządzania i przedkładania do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych planów pozyskiwania nieruchomości;
- 6) zapewnienia skutecznego nadzoru i kontroli nad realizacją inwestycji oraz pozyskiwaniem nieruchomości zagranicznych.

Pismem z 15 maja 2019 r. Dyrektor Biura Spraw Osobowych w MSZ, działający w zastępstwie Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Postanowieniem z 20 maja 2019 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli odmówił przyjęcia zgłoszonych zastrzeżeń jako wniesionych przez osobę nieuprawnioną.

Załączniki

Załącznik 1. Kalkulacja oceny ogólnej w części 45 – Sprawy zagraniczne

Oceny wykonania budżetu w części 45 – Sprawy zagraniczne dokonano stosując kryteria²⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku²⁸.

Dochody (D): 202 552,0 tys. zł. Zgodnie z założeniami kontroli budżetowej planowanie i realizacja dochodów w tej części nie były objęte szczegółowym badaniem. W związku z powyższym nie uwzględnia się dochodów przy ustaleniu wartości G.

Wydatki (W): 2 059 489,9 tys. zł

Łączna kwota (G = kwota wydatków): 2 059 489,9 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 1$

Nieprawidłowości w wydatkach: stwierdzone nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w zakresie wydatków, tj. m.in.:

- nierzetelne przygotowanie planowanej od 2016 r. inwestycji – Przebudowa części pierwszego piętra wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSZ przy ul. Tanecznej 67b;
- nieokreślenie, podobnie jak w latach poprzednich, mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co utrudniało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek;
- nierzetelne określenie (na różnym poziomie) wartości docelowej czterech mierników stopnia realizacji celów w planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2018 r. i w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2018 r.;
- nieujęcie w planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2018 podzadań budżetowych, wymaganych na podstawie art. 70 ust. 2 ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania;
- nieegzekwowanie od dwóch beneficjentów obowiązku informowania o źródle finansowania projektów realizowanych na podstawie umów w sprawie udzielenia dotacji;
- niesporządzenie wieloletniego planu pozyskiwania nieruchomości oraz nieterminowe sporządzeniu rocznego planu pozyskiwania nieruchomości na 2018 r., co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości;
- niezachowanie należytej staranności przy przygotowaniu postępowania w sprawie zamówienia na rozbudowę systemu wydruku wraz z dostawą materiałów eksploatacyjnych, co skutkowało udzieleniem w 2018 r. trzech zamówień na dostawę materiałów eksploatacyjnych bez stosowania ustawy Pzp, mimo że ich łączna wartość w ciągu roku przekroczyła kwotę uprawniającą do zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy;

oraz opisane w pkt IV Informacji nieprawidłowości, stwierdzone w ramach kontroli NIK: *Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki, ocenę cząstkową wydatków obniża się o 2 punkty.*

²⁷ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

²⁸ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>.

Ocena częściowa wydatków: nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, dlatego też zastosowano ocenę w formie opisowej (3).

Łączna ocena dochodów i wydatków: nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, dlatego też zastosowano ocenę w formie opisowej (3).

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2018 r. oraz jednostkowych Ministerstwa jako dysponenta III stopnia i dysponenta głównego części 45 oraz łącznych i jednostkowych sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość w obszarze sprawozdawczości nie spowodowała obniżenia oceny w tym obszarze.

Ocena ogólna: **ocena w formie opisowej (3)**

Załącznik 2. Dochody budżetowe w części 45 – Sprawy zagraniczne

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 45, w tym:	248 883,7	206 412,0	202 552,0	81,4	98,1
1.	Dział 750 Administracja publiczna	248 882,1	206 412,0	202 552,0	81,4	98,1
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 452,2	202,0	1 607,6	110,7	795,8
1.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne	247 165,5	206 190,0	200 791,8	81,2	97,4
1.3.	Rozdział 75058 Działalność informacyjna i kulturalna prowadzona za granicą	56,9	-	42,5	74,7	-
1.4.	Rozdział 75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej	-	-	3,3	-	-
1.5.	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	107,9	-	59,0	54,7	-
1.6.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	99,6	20,0	47,8	48,0	239,0
2.	Dział 752 Obrona narodowa	1,6	-	-	-	-
2.1.	Rozdział 75295 Pozostała działalność	1,6	-	-	--	-

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

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2018 (Dz. U. poz. 291).

Załącznik 3. Wydatki budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 45, w tym:	2 452 623,6	2 035 677,0	2 104 682,7	2 059 489,9	84,0	101,2	97,9
1.	Dział 750 Administracja publiczna	2 408 104,5	1 987 398,0	2 059 385,3	2 016 409,3	83,7	101,5	97,9
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	272 747,9	273 442,0	279 805,8	272 903,4	100,1	99,8	97,5
1.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne	881 296,9	932 997,0	888 612,2	858 426,4	97,4	92,0	96,6
1.3.	Rozdział 75058 Działalność informacyjna i kulturalna prowadzona za granicą	43 035,4	36 597,0	39 123,5	37 315,2	86,7	102,0	95,4
1.4.	Rozdział 75062 Polski Instytut Spraw Międzynarodowych	8 384,0	8 584,0	9 084,0	9 084,0	108,3	105,8	100,0
1.5.	Rozdział 75063 Polski Komitet do spraw UNESCO	1 272,0	1 272,0	1 272,0	1 272,0	100,0	100,0	100,0
1.6.	Rozdział 75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej	23 849,4	35 766,0	27 909,6	25 820,2	108,3	72,2	92,5
1.7.	Rozdział 75074 Rada do Spraw Polaków na Wschodzie	109,7	130,0	112,0	111,0	101,2	85,4	99,1
1.8.	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	378 535,1	687,0	135 460,7	134 268,2	35,5	19 544,1	99,1
1.9.	Rozdział 75080 Działalność badawczo-rozwojowa	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	100,0	100,0	100,0
1.10.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	793 874,1	692 923,0	673 005,5	672 208,9	84,7	97,0	99,9
2.	Dział 752 Obrona Narodowa	1 179,2	1 180,0	1 180,0	1 178,6	99,9	99,9	99,9
2.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	1 179,2	1 180,0	1 180,0	1 178,6	99,9	99,9	99,9
3.	Dział 801 Oświata i wychowanie	6 787,7	6 480,0	6 300,0	5 655,4	83,3	87,3	89,8
3.1.	Rozdział 80135 Szkolnictwo polskie za granicą	6 787,7	6 480,0	6 300,0	5 655,4	83,3	87,3	89,8
4.	Dział 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2 712,3	3 385,0	3 945,0	3 154,6	116,3	93,2	80,0
4.1.	Rozdział 85330 Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą	2 679,5	3 385,0	3 435,0	2 936,0	109,6	86,7	85,5
4.2.	Rozdział 85334 Pomoc dla repatriantów	32,8	0,0	500,0	218,6	666,5	-	43,7
4.3.	Rozdział 85395 Pozostała działalność	0,0	0,0	10,0	0,0	-	-	-
5.	Dział 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	472,4	500,0	500,0	463,8	98,2	92,8	92,8
5.1.	Rozdział 85413 Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju	472,4	500,0	500,0	463,8	98,2	92,8	92,8
6.	Dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	33 367,5	36 734,0	33 372,4	32 628,2	97,8	88,8	97,8
6.1.	Rozdział 92104 Działalność radiowa i telewizyjna	22 715,0	25 715,0	22 543,4	22 543,4	99,2	87,7	100,0
6.2.	Rozdział 92195 Pozostała działalność	10 652,5	11 019,0	10 829,0	10 084,8	94,7	91,5	93,1

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

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2018 (Dz. U. poz. 291).

Załącznik 4. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 45 – Sprawy zagraniczne

Wyszczególnienie		Wykonanie 2017			Wykonanie 2018			8:5
		przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	wynagrodzenie wg Rb-70 ¹⁾	przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	wynagrodzenie wg Rb-70	przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		Osób ²⁾	tys. zł.	zł.	osób	tys. zł.	zł.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 45 wg statusu zatrudnienia ³⁾	3 422	319 299,5	7 775,7	3 422	320 268,4	7 799,3	100,3
1.	Dział 750 Administracja publiczna	3 422	319 299,5	7 775,7	3 422	320 268,4	7 799,3	100,3
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 543	160 912,4	8 690,5	1 547	161 685,8	8 709,6	100,2
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	289	16 811,4	4 847,6	283	16 331,7	4 809,1	99,2
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	6	1 103,7	15 329,0	6	835,3	11 601,1	75,8
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	1 248	142 997,2	9 548,4	1 258	144 518,9	9 573,3	100,3
1.2.	75057 Placówki zagraniczne	1 802	151 903,5	7 024,8	1 791	151 360,2	7 042,6	100,3
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	1 199	125 292,3	8 708,1	1 214	124 762,4	8 564,1	98,4
	11 żołnierze i funkcjonariusze	13	1 541,4	9 880,6	14	1 598,4	9 514,4	96,3
	14 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	590	25 069,9	3 541,0	563	24 999,4	3 700,3	104,5
1.3.	75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji państwowej	65	5 380,6	6 898,2	70	5 834,2	6 945,5	100,7
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	65	5 380,6	6 898,2	69	5 803,4	7 008,9	101,6
	14 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	0,0	0,0	0,0	1	30,8	2 568,9	-
1.4.	75095 Pozostała działalność	12	1 103,0	7 659,7	14	1 388,2	8 263,1	107,9
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	12	1 103,0	7 659,7	14	1 388,2	8 263,1	107,9

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-70 zweryfikowanych przez NIK.

1) Zgodnie z przepisami § 17 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401-405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

2) W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

3) Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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