



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.1.7.2024

Sławomir Dębski
Dyrektor
Polskiego Instytutu
Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Polskiego Instytutu
Spraw Międzynarodowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych ¹ ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Dębski, Dyrektor od 25 lutego 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Mazurek-Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/14/2024 z 3 stycznia 2024 r.2. Monika Popławska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/30/2024 r. z 18 stycznia 2024 r.3. Magdalena Raczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/15/2024 z 3 stycznia 2024 r. <p>(akta kontroli tom I str. 1-4)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2023 r. planu finansowego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja przychodów Instytutu,– planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– wykorzystanie otrzymanych dotacji,– gospodarowanie wolnymi środkami,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy wykonania planu przychodów,– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,– szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,– analizy kosztów,– analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– szczegółowej analizy wybranej próby kosztów,– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dalej także: PISM, Instytut. Państwowa osoba prawna utworzona na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 720), dalej: ustawa o PISM.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrola wykonania planu finansowego na 2023 r. Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych wykazała, że zaplanowane na 2023 r. przychody Instytutu w wysokości 21 781,0 tys. zł (plan po zmianach) zostały wykonane na poziomie 99% (21 568,7 tys. zł). Osiągnięte przychody były wyższe o 15,2% od zrealizowanych w 2022 r. (18 730,5 tys. zł). Główne źródło przychodów (94%) stanowiła dotacja podmiotowa z budżetu państwa otrzymana i wykorzystana w kwocie 20 281,0 tys. zł. Pozostałe przychody Instytutu były wyższe o 52,1% w porównaniu do 2022 r. i wynikały przede wszystkim z prowadzonej działalności szkoleniowej, wydawniczej, z realizowanych projektów badawczych oraz z tytułu odsetek. Koszty poniesione w Instytucie w 2023 r. w wysokości 21 007,0 tys. zł stanowiły 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. koszty Instytutu wzrosły o 2 616,9 tys. zł, tj. o 14,2%, co było spowodowane przede wszystkim zmianą stawek wynagrodzenia zasadniczego, wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia z dnia 20 listopada 2022 r. w sprawie zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń pracownikom Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych⁴. W 2023 r. nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych. Na podstawie badania 11,3% ogółu kosztów Instytutu w 2023 r. stwierdzono, że były one ponoszone prawidłowo i służyły realizacji zadań statutowych PISM, co pozwoliło na osiągnięcie celów działalności. W Instytucie w 2023 r. prawidłowo gospodarowano też wolnymi środkami.

Na ocenę wykonania planu finansowego PISM na 2023 r. wpływ miała nieprawidłowość polegająca na udzieleniu zamówień na druk i dostarczenie materiałów wydawniczych o łącznej wartości 232,4 tys. zł brutto bez stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Instytut sprawozdania za 2023 r. Sprawozdania z wykonania w 2023 r. planu finansowego Instytutu oraz dotyczące stanu zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz za wyjątkiem sprawozdania z wykonania planu finansowego, pod względem merytorycznym.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 2482, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania w PISM.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Instytut zrealizował w 2023 r. przychody kwocie 21 568,7 tys. zł, tj. niższej od zaplanowanej o 1,0% (o 212,3 tys. zł) oraz o 15,2% (o 2 838,2 tys. zł) wyższej w porównaniu do roku poprzedniego.

Głównym źródłem przychodów była dotacja podmiotowa z budżetu państwa w wysokości 20 281,0 tys. zł, co stanowiło 94% ogółu przychodów. Pozostałe przychody Instytutu wyniosły 1287,7 tys. zł, w tym z prowadzonej przez PISM działalności – 976,9 tys. zł (4,5% ogółu przychodów), z tytułu odsetek bankowych – 242,1 tys. zł (1,1%). Uzyskane przez Instytut przychody z działalności wynikały przede wszystkim z prowadzonych szkoleń (482,8 tys. zł), realizowanych projektów badawczych (192,4 tys. zł), sporządzonych ekspertyz, opinii i raportów (173,5 tys. zł) oraz działalności wydawniczej (128,2 tys. zł).

Pozostałe przychody PISM były niższe od zaplanowanych o 212,3 tys. zł, tj. o 14,2% oraz o 441,2 tys. zł, tj. o 52,1% wyższe w porównaniu do roku poprzedniego⁷.

Wyjaśniając przyczyny zrealizowania niższych niż zaplanowano pozostałych przychodów Dyrektor Instytutu stwierdził, że: „na ostateczną wysokość tej kategorii przychodów składa się szereg zmiennych o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym niemożliwych do precyzyjnego zaplanowania aż do zakończenia roku, w tym np. liczba zrealizowanych szkoleń, liczba uczestników szkoleń otwartych, liczba sprzedanych publikacji czy ostateczna wysokość przychodów z grantów / projektów, która uzależniona zazwyczaj od rzeczywistych wydatków czy terminu w jakim grantodawca potwierdzi realizację. (...) W 2023 r. na niższą wartość przychodów niż planowane wpływ miało przede wszystkim: niezrealizowanie jednej z wizyt studyjnych w ramach projektu *Civil Servants Mobility Program* (CSMP), na którą przewidziana była kwota blisko 50 tys. zł, rozliczenie w styczniu 2024 r. części zadań w ramach projektu *Think Visegrad – V4 Think Tank Platform* (w tym ponad 25 tys. zł w związku z umowami stażu, które planowano rozliczyć jeszcze w 2023 r.)⁸ (...) oczekiwanie na zatwierdzenie przez grantodawcę rezultatów projektu *Risks, Resilience, Response (3R) - India-EU Cooperation on Russian and Chinese Disinformation and Propaganda*, co ma umożliwić przekazanie kolejnych transz płatności w wysokości 7500 EUR (...) Ponadto część przychodów z tytułu realizacji szkolenia „Studium Polityki Zagranicznej”, które rozpoczęło się w roku 2023, z tytułu wykonania usług w następnym okresie sprawozdawczym, przebiegające zostało w dniu 31 grudnia 2023 r. na rok kolejny.”

(akta kontroli tom I str. 155-156, 546-547, 550-551, 589-590)

Przyznana w 2023 r. dotacja podmiotowa została wykorzystana w całości. Kwota wykorzystanej dotacji wzrosła o 2397,0 tys. zł, tj. o 13,4% w porównaniu do 2022 r.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Na 2023 r. pozostałe przychody Instytutu zaplanowano w wysokości 1500 tys. zł, co stanowiło 177,2% wykonania w 2022 r.

⁸ Umowa projektowa zakłada zakończenie działań w ramach projektu w roku 2024.

(17 884,0 tys. zł) oraz o 5976,3 tys. zł (o 41,8%) i o 8510,9 tys. zł (o 72,3%) w porównaniu do roku 2021 i 2020⁹.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że: „wzrost dotacji wynikał z konieczności dostosowania budżetu Instytutu do aktualnych zadań i celów (...) w tym m. in. do: zmian w ustawie (...) o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, jakie miały miejsce w 2019 r., umożliwiającym Instytutowi tworzenie oddziałów zamiejscowych i podmiotów zależnych oraz (...) utworzenie takich jednostek odpowiednio w Brukseli, Waszyngtonie i Berlinie, (...) wzrostu poziomu inflacji czy wzrostu płacy minimalnej co przekładało się na wyższe koszty funkcjonowania (koszty wynagrodzeń, zamówień), sytuacji geopolitycznej (wzrost zagrożeń, w tym w szczególności w zakresie cyberbezpieczeństwa), organizacji wydarzeń o strategicznym znaczeniu dla efektywnej realizacji zadań ustawowych Instytutu jak np. konferencja PISM Strategic Ark realizowana od 2022 r. czy Forum Belwederskie.”

(akta kontroli tom I str. 138-140, 154-156, 208, 546-547, 550-551, 591)

Zdaniem Dyrektora Instytutu wzrost kwoty dotacji podmiotowej umożliwił Instytutowi systematyczną realizację celów związanych z ustanawianiem oddziałów zamiejscowych i podmiotów zależnych, zabezpieczenie możliwości realizacji zadań ustawowych na stałym wysokim poziomie pomimo niesprzyjających warunków zewnętrznych (pandemia, inflacja), a w odniesieniu do liczby przygotowanych opracowań analityczno-ekspertycznych oraz konsultacji eksperckich wzrost planowanych i wykonanych działań – od 2020 roku Instytut wykonuje średnio około 1000 opracowań analityczno-ekspertycznych oraz konsultacji eksperckich. W latach 2018-2019 liczba ta wynosiła ok 600, a w latach 2016 i 2017 odpowiednio 330 i 487. Dyrektor Instytutu zaznaczył, że wzrost ten nie byłby możliwy bez zwiększenia wysokości dotacji podmiotowej, który umożliwił przeznaczenie środków finansowych na działalność analityczną realizowaną w ramach zadania, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy o PISM.

(akta kontroli tom II str. 412-413)

W 2023 r. przychody z tytułu działalności PISM wzrosły w porównaniu do 2020 r.¹⁰, w tym:

- przychody z prowadzonej działalności szkoleniowej wzrosły ze 184,5 tys. zł w 2020 r. do 482,8 tys. zł w 2023 r. (w 2021 r. – 146,9 tys. zł, w 2022 r. – 319,4 tys. zł) – jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu wynikało to z większej liczby szkoleń z zakresu protokołu dyplomatycznego i przeszkolonych osób (370 w 2023 r., 87 w 2022 r.), w latach 2020-2022 zainteresowanie wszystkimi szkoleniami realizowanymi przez Instytut było mniejsze, co wynikało z sytuacji epidemicznej oraz obostrzeń związanych z wirusem SARS-CoV-2 i ogólnej tendencji do rezygnacji/ograniczania szkoleń w tym okresie. Ze względu na specyfikę tematyczną szkolenia w wersji online organizowane przez Instytut nie cieszyły się takim zainteresowaniem jak ich formuła stacjonarna;
- przychody z tytułu sporządzenia ekspertyz, opinii i raportów wzrosły z 67,1 tys. zł w 2020 r. do 173,5 tys. zł w 2023 r. (w 2021 r. – 68,2 tys. zł, w 2022 r. – 45,9 tys. zł) – powyższe wynikało przede wszystkim z realizacji zadania o większym poziomie złożoności i czasochłonności, co generowało wyższe przychody;
- przychody z działalności wydawniczej (ze sprzedaży wydawnictw) wzrosły z 34,0 tys. zł w 2020 r. do 128,2 tys. zł w 2023 r. (w 2021 r. – 52,7 tys. zł,

⁹ Wysokość dotacji wykorzystanej w poprzednich latach wyniosła: w 2020 r. – 11 770,1 tys. zł, w 2021 r. – 14 304,7 tys. zł.

¹⁰ W latach 2020-2023 przychody z działalności PISM wyniosły odpowiednio: 934,9 tys. zł, 967,6 tys. zł, 846,5 tys. zł i 1 287,7 tys. zł.

w 2022 r. – 70,4 tys. zł) – na wzrost wpływ miało uruchomienie w grudniu 2022 r. nowego kanału dystrybucji publikacji – sklepu internetowego na nowoczesnym portalu webowym, zmiana obsługi dystrybutora oraz większa liczba platform sprzedających wersje elektroniczne publikacji, a także większy nacisk na informowanie o publikacjach Instytutu w mediach społecznościowych PISM.

Natomiast przychody z realizowanych projektów badawczych w 2023 r. były niższe od przychodów uzyskanych w latach 2020-2022 odpowiednio o: 68,5%, 69,4% i 25,5% w związku z mniejszą liczbą projektów, a także rodzajem zadań wykonywanych w ramach danego projektu.

(akta kontroli tom I str. 155-207, 590-591, tom II str. 413)

W latach 2020-2023 Instytut osiągał nadwyżki przychodów nad kosztami działalności w kwocie: 237,2 tys. zł w 2020 r., 106,4 tys. zł w 2021 r., 340,4 tys. zł w 2022 r. i 561,7 tys. zł w 2023 r. Ww. środki przeznaczono przede wszystkim na zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (zakup serwera, macierzy, intranetu), wzmocnienie stropu w pomieszczeniu Archiwum Zakładowego oraz na podwyższenie wkładu pieniężnego Polish Institute of International Affairs – Washington DC Office LLC (podmiot zależny Instytutu).

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że na osiągnięcie nadwyżki przychodów nad kosztami w ww. okresie miały wpływ¹¹ przychody z realizowanych szkoleń (wynik dodatni ok. 450 tys. zł), z umów z tytułu sporządzania ekspertyz, opinii i raportów (wynik dodatni ok. 200 tys. zł), z tytułu odsetek bankowych overnight (ok. 400 tys. zł), ze sprzedaży publikacji (285 tys. zł) oraz pozostałe przychody operacyjne - odszkodowania, naprawienia szkody, sprzedaż środków trwałych i materiałów, odpłatności za korzystanie z samochodu służbowego dla celów prywatnych (90 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 611, 622, tom II str. 414)

Stan należności Instytutu na 31 grudnia 2023 r. wyniósł 191,8 tys. zł, w tym zaległości wyniosły 4,4 tys. zł i stanowiły 2,3% należności ogółem. W porównaniu do 31 grudnia 2022 r. stan należności zmniejszył się o 31,1 tys. zł (o 13,9%), w tym zaległości o 1,5 tys. zł (o 23,4%)¹². Na kwotę zaległości składały się nieuiszczone przez dwóch kontrahentów opłaty z tytułu zakupu publikacji. W 2024 r. zostały one uregulowane i według stanu na 11 stycznia 2024 r. PISM nie posiadał zaległości.

W 2023 r. Dyrektor Instytutu nie umarzał, nie odraczał i nie rozkładał na raty należności.

(akta kontroli tom II str. 1-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Poniesione przez Instytut w 2023 r. koszty w kwocie 21 007,0 tys. zł stanowiły 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. koszty Instytutu wrosły o 2 616,9 tys. zł, tj. o 14,2%. Było to spowodowane głównie wzrostem: wynagrodzeń w wyniku podwyższenia kwot bazowych dla osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, wynagrodzenia minimalnego, a także cen towarów i usług.

(akta kontroli tom I str. 155, 546-547, 594-596)

W planie finansowym PISM na 2023 r. (w układzie memoriałowym), jak i w sprawozdaniu z jego wykonania, koszty ogółem stanowiły koszty funkcjonowania (w podziale na rodzaje kosztów), w tym pozostałe koszty funkcjonowania, które

¹¹ Podane dane dotyczą lat 2020-2023.

¹² Na koniec 2022 r. stan należności ogółem wyniósł 222,9 tys. zł, w tym zaległości – 5,9 tys. zł, co stanowiło 2,6% ogółu należności.

wyniosły 1873,1 tys. zł (96,1% planu po zmianach) i stanowiły 8,9% kosztów ogółem. Nie zostały wyodrębnione koszty realizacji zadań ustawowych¹³. W 2023 r. w PISM nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych.

(akta kontroli tom I str. 155, 546-547, 550-551, tom II str. 3)

W ciągu roku plan kosztów został dwukrotnie zmieniony. W maju 2023 r. zwiększono planowane przychody i koszty o 1 500,0 tys. zł, tj. o kwotę dotacji podmiotowej otrzymaną z MSZ w związku z organizacją konferencji międzynarodowej STRATEGIC ARK. Zmiany wprowadzone w grudniu 2023 r. dotyczyły w szczególności zmniejszenia o 150,0 tys. zł pozostałych kosztów funkcjonowania Instytutu, a także zwiększenia: o 130,0 tys. zł kosztów usług obcych i o 20,0 tys. zł kosztów z tytułu podatków i opłat.

Jak wyjaśnił Dyrektor PISM wg szacunków na dzień 19 grudnia 2023 r. można było się spodziewać kosztów usług obcych na poziomie do 4 554 tys. zł. Ostatecznie wykonanie było niższe niż planowano.

(akta kontroli tom I str. 121-144, 598)

Największe różnice w kosztach Instytutu poniesionych w 2023 r. w porównaniu do kosztów z roku poprzedniego dotyczyły:

- wynagrodzeń bezosobowych, które wzrosły o 20,9% (z 197,1 tys. zł do 238,3 tys. zł) w wyniku m.in. zawarcia większej liczby umów na recenzje wydawnicze ze względu na rodzaj opracowywanych publikacji,
- usług obcych, których koszty wzrosły o 20,6% (z 3 646,4 tys. zł do 4 395,8 tys. zł), co związane było z wyższymi cenami towarów i usług, wdrożeniem w 2023 r. szeregu nowych rozwiązań informatycznych mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa IT, co jest szczególnie istotne w aktualnej sytuacji geopolitycznej i funkcjonowaniu od 2022 r. w trzecim, podwyższonym, stopniu zagrożenia cybernetycznego CHARLIE-CRP, a także wynajmowaniu od maja 2022 r. lokalu nad siedzibę oddziału zamiejscowego – Biura Instytutu w Berlinie,
- materiałów i energii, których koszty obniżyły się o 16,8% (z 1 155,8 tys. zł do 961,8 tys. zł), głównie z powodu zrealizowanego w 2022 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę 80 sztuk komputerów przenośnych wraz z wyposażeniem dodatkowym.

(akta kontroli tom I str. 155, 546-547, 550-551, 594-596)

W latach 2020-2022 wzrosły pozostałe koszty funkcjonowania Instytutu (z 510,2 tys. zł do 2 012,8 tys. zł). Było to spowodowane utworzeniem oddziałów zamiejscowych w Brukseli i Berlinie oraz podmiotu zależnego w Waszyngtonie i kosztami związanymi z podróżami służbowymi pracowników Instytutu w związku z działalnością tych oddziałów, systematycznym znoszeniem obustrzeń wynikających z pandemii umożliwiających realizację podróży służbowych, wzrostu poziomu inflacji oraz organizację wydarzeń o strategicznym znaczeniu dla efektywnej realizacji zadań ustawowych Instytutu jak np. konferencja PISM Strategic Ark realizowana przez Instytut od 2022 r., Forum Belwederskie, co wygenerowało wyższe koszty związane z zakupami biletów i hoteli dla gości tych wydarzeń. W 2023 r. pozostałe koszty funkcjonowania były niższe o 139,8 tys. zł, tj. o 6,9% w porównaniu do 2022 r., z powodu niższych kosztów noclegu i podróży gości zapraszanych przez Instytut na organizowane wydarzenia.

(akta kontroli str. tom I str. 155, 546-547, 550-551, 592-594)

¹³ Oprócz planu finansowego PISM w układzie memoriałowym sporządzono plan finansowy w układzie zadaniowym.

Zobowiązania Instytutu na koniec 2023 r. wyniosły 1218,1 tys. zł i w porównaniu do 2022 r. (648,4 tys. zł) były wyższe o 87,9%. Zobowiązania PISM wynikały m.in. z tytułu dostaw towarów i usług, podatku od osób fizycznych, ubezpieczeń społecznych, pracowniczych planów kapitałowych. Na koniec 2023 r. PISM nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani długoterminowych.

Dyrektor wyjaśnił, że wzrost zobowiązań wynikał ze wzrostu zobowiązań z tytułu podatku dochodowego osób fizycznych, składek na ubezpieczenie społeczne i pracownicze plany kapitałowe na skutek wyższych wynagrodzeń. Ponadto wyższe były zobowiązania z tytułu zakupu towarów i usług o 147,0 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 38-43, 420)

W 2023 r. PISM nie zaciągał kredytów i pożyczek oraz nie ponosił kosztów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W 2023 r. Instytut nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i nie dokonywał wpłat na ten cel.

(akta kontroli tom II str. 4, 347)

Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. wyniosło 81 etatów, tj. 100% planu i w porównaniu do 2022 r. wzrosło o trzy etaty (3,9%). Wydatki na wynagrodzenia osobowe wyniosły 10 421,4 tys. zł (stanowiły 49,6% ogółu kosztów) i były wyższe o 1 731,5 tys. zł, tj. o 19,9% w porównaniu do 2022 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2023 r. wyniosło 10 721,62 zł i w porównaniu do 2022 r. było wyższe o 1 437,5 zł (o 15,5%).

(akta kontroli tom II str. 17)

Dyrektor wyjaśnił, m.in., że na wzrost wynagrodzeń wpłynęły zmiany: zaszeregowania pracowników na stanowiskach, miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego w związku z wejściem w życie rozporządzenia rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania w PISM oraz wysokość wypłaconego dodatku stażowego za wysługę lat pracy w PISM. Dodatek stażowy przysługuje po 3 latach pracy w PISM, wypłacany jest w wysokości od 3% do 20% miesięcznego wynagrodzenia.

(akta kontroli tom I str. 597)

W 2023 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe¹⁴ wyniosły 976,1 tys. zł (tj. 78,1% planu po zmianach) i były wyższe o 55,9 tys. zł, tj. o 6,1% w porównaniu do 2022 r., z tego wydatki umowy zlecenia wyniosły 611,1 tys. zł, tj. o 64,1 tys. zł (o 11,7%) więcej niż w 2022 r. W 2023 r. w porównaniu do 2022 zawarto m.in. więcej umów na recenzje wydawnicze. W ramach zawartych 64 umów zlecenia (o cztery umowy mniej niż w 2022 r.) realizowano następujące zadania: sprzątanie pomieszczeń, obsługa portierni/recepcji PISM, prowadzenie szkoleń, wsparcie organizacyjne, logistycznie i produkcyjnie wydarzenia STRATEGIC ARK.

Instytut nie zawierał umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami.

(akta kontroli tom I str. 597-598, tom II str. 18-37)

Szczegółowym badaniem objęto 95 dowodów księgowych na łączną kwotę 2380,5 tys. zł. Stanowiło to 11,3% kosztów Instytutu poniesionych w 2023 r. (21 007,0 tys. zł), z tego 2265,8 tys. zł kosztów poniesionych z dotacji podmiotowej, 106,7 tys. zł ze środków z działalności prowadzonej przez Instytut oraz 8,0 tys. zł ze środków realizowanych projektów badawczych. Doboru próby dokonano na podstawie zapisów wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego PISM, dotyczących kosztów funkcjonowania, realizacji zadań i pozostałych kosztów z wyłączeniem kosztów amortyzacji, kosztów wynagrodzeń osobowych, pochodnych, odpisu na ZFŚS oraz kosztów poniżej jednego tys. zł, zrealizowanych od stycznia do

¹⁴ Obejmują wynagrodzenia bezosobowe i pozostałe.

grudnia 2023 r. Spośród 95 dowodów objętych badaniem, 44 na łączną kwotę 1870,1 tys. zł wylosowano z zastosowaniem metody monetarnej (MUS)¹⁵, a 51 na łączną kwotę 510,4 tys. zł dobrano w sposób celowy. Objęte badaniem koszty dokonywane były w sposób legalny i gospodarny, na cele i zadania wskazane w ustawie o PISM. Środki z dotacji podmiotowej z budżetu państwa przeznaczono na sfinansowanie bieżącej działalności Instytutu. W 94 przypadkach zobowiązania uregulowano w terminie, w jednym przypadku Instytut zapłacił odsetki w wysokości 31,06 zł z tytułu nieterminowego uregulowania zobowiązania o wartości 2,7 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 296-303, 336-338, 477-486, 488-497, 530)

W 2023 r. udzielono zamówień o łącznej wartości 7 319,9 tys. zł, w tym pięć w trybie Pzp o wartości 2 996,3 tys. zł. Z wyłączeniem ustawy Pzp udzielono zamówień, których wartość była mniejsza niż 130 tys. zł na łączną kwotę 4 323,6 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 275-295)

Plan zamówień publicznych na 2023 r. został opublikowany w Biuletynie Zamówień Publicznych 8 marca 2023 r. oraz na stronie internetowej PISM 9 marca 2023 r., tj. w 30 dniowym terminie określonym w art. 23 ust. 1 ustawy Pzp i zawierał elementy określone w art. 23 ust. 3 tej ustawy.

(akta kontroli tom II str. 129-160)

Prawidłowość stosowania przez Instytut procedur określonych w ustawie Pzp i regulacjach wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych¹⁶ skontrolowano w odniesieniu do jednego zamówienia udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług wyszukiwania, rezerwacji, zakupu i dostarczania biletów lotniczych, kolejowych i autokarowych oraz wyszukiwania, rezerwacji i zakupu usług zakwaterowania o wartości nie więcej niż 1 700,0 tys. zł brutto oraz 49 postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł dotyczących m.in. utrzymania, wsparcia i rozwoju systemu teleinformatycznego, zarządzania i administrowania serwisami internetowymi oraz usług Exit Planu, druku i dostarczenia materiałów wydawniczych oraz zakupu licencji o łącznej wartości 564,9 tys. zł. W przypadku zamówienia na świadczenie usług wyszukiwania, rezerwacji, zakupu i dostarczania biletów lotniczych, kolejowych i autokarowych oraz wyszukiwania, rezerwacji i zakupu usług zakwaterowania, działania Instytutu były zgodne z ustawą Pzp. Nieprawidłowości dotyczące udzielenia zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł, szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 176-271, 297-303, 530, tom III str. 1-604)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie dochowano należytej staranności przy planowaniu wielkości i ustalaniu wartości zamówienia publicznego na druk i dostawę publikacji, ulotek i plakatów w 2023 r. W efekcie w 2023 r., bez stosowania przepisów ustawy Pzp, udzielono

¹⁵ Ang. monetary unit sampling, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, przy założeniu progu istotności 2% populacji ocenianej, progu istotności wykonawczej (błędu badania) na poziomie 0,75 oraz przyjętym poziomie ryzyka statystycznego 50%.

¹⁶ Zarządzenia nr 23/2020 Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z 31 grudnia 2020 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych wraz ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem 12/2021 Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z 2 listopada 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz Zarządzenia 16/2022 Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z 27 maja 2022 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie udzielania zamówień przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz Zarządzenia nr 27/2023 Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z 15 grudnia 2023 r. zmieniające zarządzenie nr 23/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

na tę usługę 37 zamówień o łącznej wartości 213,0 tys. zł (netto), co było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

We wniosku o udzielenie zamówienia, do którego nie stosuje się ustawy Pzp, sporządzonym 2 stycznia 2023 r. szacunkowa wartość zamówienia na świadczenie usług drukowania i dostawy publikacji została określona w wysokości 125 tys. zł netto. Do ww. wniosku załączono plan wydawniczy zawierający 15 pozycji. W planie tym nie uwzględniono dziewięciu pozycji wydawniczych¹⁷ ujętych w planie działań PISM na 2023 r.¹⁸

Od 19 stycznia do 28 grudnia 2023 r., udzielono 37 zamówień na usługi drukowania i dostawy publikacji, ulotek oraz plakatów, o łącznej wartości 213,0 tys. zł netto (232,4 tys. zł brutto). Usługi zostały zrealizowane przez cztery podmioty, w tym jeden podmiot „C” wykonał usługi o wartości 169,4 tys. netto¹⁹. Wydrukowano m.in. dziewięć pozycji²⁰, które nie zostały uwzględnione w ww. wniosku z 2 stycznia 2023 r. o udzielenie zamówień bez zastosowania ustawy Pzp.

(akta kontroli tom I str. 233-234, tom II str. 297-301, 395-417, tom III str. 1-373)

Zastępca Dyrektora oświadczył m.in., że w związku z oszacowaniem wartości zamówienia poniżej kwoty nie było przesłanek do zastosowania ustawy Pzp. Wartość oszacowano z należytą starannością według cen rynkowych aktualnych na dzień sporządzenia wniosku i planowanej specyfikacji (nakład, format, objętość, rodzaj papieru, kolor, rodzaj okładki). Nie załączano dokumentacji poświadczającej sposób szacowania wartości zamówienia, ponieważ zgodnie z wewnętrznymi regulacjami nie jest to wymagalne. W formie dokumentowanej dane te wskazane były w zapytaniu ofertowym na konkretną pozycję. W ciągu roku ujawniały się kolejne, niemożliwe do przewidzenia, nieplanowane zamówienia, które wynikały m.in. ze wzrostu zainteresowania publikacją bądź zwrócenia się autora z propozycją wydawniczą. Pozycje ujęte w Planie Działań PISM na rok 2023 nie są równoznaczne z pozycjami planowanymi do wydrukowania w danym roku. Wymieniono w nim pozycje, nad którymi przewidziano jakiegokolwiek prace niezależnie od rodzaju prac, terminu zakończenia oraz daty i formy wydania.

Ze względu na brak tożsamości czasowej, zamówienia niemożliwe do przewidzenia stanowią nowe, odrębne zamówienia publiczne. Urząd Zamówień Publicznych w opinii pt. „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej”²¹, podał, że „dla ustalenia, iż w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający przystępując do szacowania wartości zamówienia

¹⁷ M. in.: 1) Lietuvos ir lenkijos diplomatiniai santykiai 1938-1940 metais – tłumaczenie, 2) L. Jesień Europa w lustrze eurosceptycyzmu. Brytyjska partia konserwatywna wobec problemu integracji europejskiej, 3) Zbiór wystąpień ministra Witolda Waszczykowskiego, 4) Tekst wspomnieniowy Jana Szembeka, 5) C.A Kupchan, Isolationism. A History of America's Efforts to Shield Itself from the World – tłumaczenie, 6) L Ehrlich Prawo narodów – reedycja, 7) Sprawy granic Polski na konferencji pokojowej w Paryżu – reedycja, 8) S Askenazy Gdańsk a Polska reedycja, 9) M Hulas Polskie Dokumenty Dyplomatyczne 1942 r.

¹⁸ Stanowiącym załącznik do Decyzji nr 13/2022 Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z dnia 30 listopada 2022 r.

¹⁹ Podmiot „P” zrealizował usługi o wartości 10,8 tys. zł netto, podmiot „M” o wartości 19,3 tys. zł. podmiot „S” o wartości 13,5 tys. zł netto.

²⁰ Tj. 1) „Sen o potędze”, 2) „Spór o Koreę”, 3) „Amerykańskie doktryny prezydenckie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego”, 4) „W obliczu Zagłady”, 5) „Raport Fertile Ground”, 6) „Polska w oczach Niemców”, 7) „Confronting the Holocaust”, 8) „Military Technical”, 9) „Zainspirować zachód”.

²¹ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/przygotowanie,-wszczecie-i-przebieg-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego/szacowanie-wartosci-i-udzielanie-zamowien,-w-tym-zamowien-objetych-projektem-wspolfinansowanym-ze-srodkow-unii-europejskiej>.

powinien ustalić z należytą starannością planowaną liczbę usług, dostaw tego samego rodzaju, które zamierza nabyć i oszacować ich łączną wartość, niezależnie od tego czy zamierza je nabyć jednorazowo czy też sukcesywnie. Jeżeli potrzeba udzielenia zamówienia ujawni się dopiero po udzieleniu innego zamówienia podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie, to w tym przypadku nie mamy do czynienia z nieuprawnionym dzieleniem zamówienia z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej takich zamówień. [...] Jeżeli określone zamówienia mają charakter nieprzewidywalny, każde następane o tym samym przedmiocie, należy potraktować jako odrębne, a nie część zamówienia udzielonego wcześniej”.

(akta kontroli tom II str. 399-404, 477, 486)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że prowadzenie działalności wydawniczej należy do podstawowych zadań PISM, zatem konieczność zamawiania usług drukarskich nie ma cechy nieprzewidywalności. W związku z powyższym oraz z uwagi na:

- planowanie udzielenia zamówień na druk i dostawę publikacji w 2023 r. o wartości 125 tys. zł netto (bliskiej wartości progowej),
- poniesienie w poprzednim, tj. 2022 r. nieplanowanych kosztów druku w wysokości 34,6 tys. zł,
- prowadzenie prac zmierzających do wydania innych, nieuwzględnionych we ww. wniosku publikacji,
- wzrastające ceny usług drukarskich.

Instytut, kierując się zasadą należytej staranności, powinien podjąć decyzję o udzieleniu zamówień na tę usługę w 2023 r. w trybie ustawy Pzp.

Należy ponadto wskazać, że ww. 37 udzielonych zamówień wykazuje tożsamość przedmiotową (zamówienie dotyczy tej samej usługi), czasową (zamówienia zostały udzielone w tym samym roku budżetowym) oraz tożsamość podmiotową (mogły być realizowane przez tego samego wykonawcę).

2. Zobowiązanie Instytutu z tytułu świadczenia usług pocztowych w wysokości 2,7 tys. zł zostało uregulowane 25 dni po terminie, co było niezgodne art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych²². W wyniku ww. opóźnienia zapłacono odsetki w wysokości 31,06 zł.

(akta kontroli tom II str. 3, 488-497)

Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienie związane było ze zmianami teleinformatycznymi. Adres nadawcy został automatycznie zablokowany przez systemy zabezpieczające Instytutu, które były w trakcie rekonfiguracji i gromadzenia właściwych algorytmów postępowania. Po zablokowaniu, wiadomość nie dotarła do skrzynki odbiorczej Instytutu e-faktury@pism.pl i trafiła do tzw. kwarantanny razem z podejrzanymi wiadomościami. Płatności dokonano po interwencji u wykonawcy i otrzymaniu duplikatu. Następnie Poczta Polska wystawiła notę odsetkową.

(akta kontroli tom II str. 485-486)

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Na 31 grudnia 2023 r. PISM posiadał na rachunkach bankowych, prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, środki pieniężne w łącznej kwocie 2256,9 tys. zł, tj. o 1174,3 tys. zł wyższej niż na koniec 2022 r.²³, z czego kwota 1 805,1 tys. zł znajdowała się na rachunku z działalności statutowej, 319,6 tys. zł na rachunku

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

²³ Na 31 grudnia 2022 r. Instytut posiadał środki finansowe w łącznej wysokości 1082,6 tys. zł, w tym na rachunku działalności statutowej 847,4 tys. zł, na rachunku działalności pozostałej 169,4 tys. zł, na rachunku projektowym 60,2 tys. zł, na rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych 5,3 tys. zł, na rachunku podatku od towarów i usług 0,3 tys. zł.

działalności pozostałej, 112,4 tys. zł na rachunku projektowym oraz 19,8 tys. zł stanowiły środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Środki w wysokości 2 237,1 tys. zł zostały ulokowane u Ministra Finansów w formie depozytu overnight. Instytut nie dokonywał lokat wolnych środków w innej formie.

(akta kontroli tom II str. 46-50, 52-59)

PISM, zgodnie z art. 48 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie²⁴, przekazywał na koniec dnia wolne środki znajdujące się w dyspozycji PISM, które nie zostały wydatkowane na wykonywanie zadań lub funkcjonowanie jednostki w depozyt overnight Ministrowi Finansów.

Proces lokowania środków był technicznie obsługiwany przez BGK²⁵. Środki finansowe znajdujące się na rachunkach bankowych podlegały codziennemu mechanizmowi „konsolidacji finansów publicznych”.

(akta kontroli tom II str. 44-49)

Na etapie tworzenia planu finansowego na 2023 r. w PISM nie szacowano przychodów z tytułu gospodarowania wolnymi środkami. W 2023 r. przychody z uzyskanych odsetek z lokat overnight wyniosły 242,2 tys. zł²⁶, tj. o 98,6 tys. zł więcej niż w 2022 r. (143,6 tys. zł). Najwyższa kwota dziennych przychodów z tytułu odsetek wyniosła 3,5 tys. zł, a najniższa 0,07 tys. zł.

W 2023 r. najwyższa kwota środków przekazanych w depozyt wynosiła 6 627,4 tys. zł, a najniższa 27,5 tys. zł. Średniodzienny stan wolnych środków przekazanych do Ministra Finansów wynosił 2891,3 tys. zł. W trakcie roku MSZ przekazało Instytutowi środki z dotacji podmiotowej w transzach²⁷. Na skutek takiego sposobu zasilania w dotację, Instytut kumulował środki na rachunku bankowym, co nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań ustawowych.

(akta kontroli tom II str. 50, 58-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie planu finansowego w układzie zadaniowym na lata 2023-2025²⁸ PISM realizował, w ramach funkcji 15. Polityka zagraniczna, dwa podzadania 15.1.1. *Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym* oraz 15.2.3. *Upowszechnianie wiedzy o Polsce oraz informowanie o polityce zagranicznej RP*, w tym dwa działania: 15.1.1.1. *Dwustronna i wielostronna współpraca polityczna i gospodarcza* oraz 15.2.3.1. *Upowszechnianie wiedzy o Polsce oraz informowanie o polityce zagranicznej RP*²⁹. W celu zwymiarowania stopnia realizacji ww. podzadań i działań przyjęto następujące wartości mierników:

²⁴ Dz. U. poz. 1864.

²⁵ Na podstawie umowy zawartej przez PISM z BGK.

²⁶ Z czego ze środków zgromadzonych na: rachunku działalności statutowej – 221,7 tys. zł, rachunku pozostałej działalności – 11,4 tys. zł, rachunku projektowego – 9,1 tys. zł.

²⁷ 5 stycznia 2023 r. – 4690,0 tys. zł, 11 kwietnia 2023 r. – 4690,0 tys. zł, 10 maja 2023 r. – 1500,0 tys. zł, 4 lipca 2023 r. – 4690,0 tys. zł, 2 października 2023 r. – 4711,0 tys. zł.

²⁸ Zgodnie z art. 32 ustawy o finansach publicznych państwowe osoby prawne sporządzają plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata.

²⁹ W ramach dwóch zadań: 15.1. Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym oraz 15.2. Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, wspieranie rozwoju, demokracji i praw człowieka.

- dla podzadania 15.1.1 – stopień realizacji działań wspierających rozwój dwustronnej i wielostronnej współpracy (...) zaplanowano na poziomie 100%, wykonano – 96,08, w tym:
 - liczba przygotowanych opracowań analityczno-eksperskich oraz konsultacji eksperckich (zaplanowano 1000, zrealizowano – 909),
 - liczba przedsięwzięć wspierających rozwój dwustronnej i wielostronnej współpracy międzynarodowej RP w obszarze politycznym i gospodarczym (zaplanowano 250, zrealizowano – 292),
- dla podzadania 15.2.3 – stopień realizacji zadań w obszarze upowszechniania wiedzy o polskiej polityce zagranicznej (...) zaplanowano na poziomie 100%, wykonano – 126,02, w tym:
 - ocena³⁰ jakości szkoleń z zakresu doskonalenia zawodowego kadr wykonujących zadania w zakresie stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej RP (zaplanowano 3,5, zrealizowano – 3,9),
 - liczba przedsięwzięć upowszechniających wiedzę o polityce zagranicznej RP, współczesnych stosunkach międzynarodowych i historii dyplomacji (zaplanowano – 40, zrealizowano – 44),
 - liczba odwiedzin czytelniczych w Bibliotece PISM (zaplanowano 20 000, zrealizowano – 34 531).

Całkowity koszt realizacji tych zadań wyniósł 21 007,0 tys. zł (podzadanie 15.1.1 – 13 036,9 tys. zł, co stanowiło 96,7% planu i podzadanie 15.2.3 – 7970,1 tys. zł, co stanowiło 96,0% planu).

(akta kontroli tom I str. 524-526, 536)

Instytut zrealizował w 2023 r. zaplanowany poziom mierników, z wyjątkiem liczby opracowań analityczno-eksperskich oraz konsultacji eksperckich, który wykonano na poziomie 91%.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że: mniejsza wartość miernika niż zakładana wynika ze zmniejszenia, względem roku poprzedniego, liczby analiz, w szczególności „Komentarzy PISM”, w związku ze zmniejszoną dynamiką i mniejszym zainteresowaniem pełnoskalową agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, przy jednoczesnym zwiększeniu w 2023 r. liczby opracowań w formie książek/rozdziałów w książkach i artykułów do obszerniejszych publikacji, których opracowanie wymaga większego nakładu pracy. Wartości pozostałych mierników budżetu zadaniowego PISM zostały zrealizowane, w tym część ze znacznie lepszym niż zakładano wynikiem – w szczególności w podzadaniu 15.2.3, gdzie osiągnięto stopień wykonania na poziomie 126,02%. Nie podejmowano żadnych decyzji, które miałyby przełożyć ilość nad jakość wykonywanych przez Instytut zadań w związku z ryzykiem niewykonania mierników budżetu zadaniowego.

(akta kontroli tom I str. 526, 619-620, tom II str. 411)

Zgodnie ze Statutem, Instytut opracował plan finansowy w układzie memoriałowym, plan działań na 2023 r.³¹, a także plan finansowy na lata 2023-2025 w układzie zadaniowym. PISM nie sporządził szczegółowego planu rzeczowo-finansowego dotyczącego realizacji ustawowych celów i zadań, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu, nie miał takiego obowiązku. W Instytucie nie opracowano procedur/zasad oceny efektywności wykonania zadań.

(akta kontroli tom I str. 114-115, 118-120, 211-238, 598)

³⁰ Ocena w skali 1-4.

³¹ Odpowiednio: zaopiniowany i zatwierdzony 27 lutego 2023 r. przez Radę PISM.

W ramach realizacji zadań statutowych, Instytut m.in.:

- zrealizował trzy projekty badawcze (docelowa wartość miernika – nie mniej niż jeden),
- wykonał 685 opracowań analityczno-eksperymentalnych, a jego pracownicy uczestniczyli w 224 konsultacjach eksperckich (docelowa wartość miernika – 1000 opracowań i konsultacji, zrealizowano 909), dodatkowo PISM opublikował 10 artykułów oraz nagrał kilkadziesiąt podcastów i kilkanaście filmów,
- zorganizował kursy/szkolenia w zakresie stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej RP i przeszkolił łącznie 516 osób (docelowa wartość miernika: ocena jakości szkoleń na poziomie 3,5, zrealizowano na poziomie 3,9),
- zrealizował 29 wydarzeń upowszechniających wiedzę z zakresu stosunków międzynarodowych, kontynuował wydawanie i sprzedaż publikacji: czasopism, książek (docelowa wartość miernika – 40 przedsięwzięć, zrealizowano 44, w tym 29 wydarzeń, 15 tytułów książek i czasopism), ponadto pracownicy PISM udzielili 832 wypowiedzi w mediach,
- zorganizował 50 seminariów i konferencji, 242 wyjazdy krajowe i zagraniczne (docelowa wartość miernika – 250, zrealizowano 292 przedsięwzięcia), ponadto m.in. pracownicy PISM przeprowadzili osiem wykładów,
- prowadził publiczną bibliotekę specjalistyczną, powiększając jej zasób o 836 książek, pozyskał ponad 4 tysiące czytelników (docelowa wartość miernika – 20 000 odwiedzin czytelników w bibliotece, zrealizowano 34 531).

(akta kontroli tom I str. 239-335, 479-480)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że: „Analiza realizacji zadań ustawowych w trakcie roku, w tym wartości mierników budżetu zadaniowego wykonywana jest na bieżąco przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Instytutu na podstawie informacji uzyskiwanych od kierowników komórek organizacyjnych. Dane dotyczące realizacji poszczególnych zadań/celów, w tym wykonania mierników budżetu zadaniowego gromadzone są i monitorowane w poszczególnych komórkach organizacyjnych na bieżąco/w sposób ciągły, głównie przy użyciu narzędzi elektronicznych jak pliki programu MS Excel (...) Mechanizmem stosowanym w Instytucie jest bieżąca kontrola stopnia realizacji celów i zadań, w tym ujętych w budżecie zadaniowym przy jednoczesnej kontroli przychodów i kosztów. Na tej podstawie, w przypadku gdy z posiadanych informacji można wnioskować, że zachodzi ryzyko niewykonania lub niedostatecznego wykonania założonych celów, podejmowane są, w miarę możliwości, odpowiednie środki zaradcze każdorazowo dopasowane do danej sytuacji, po uprzedniej analizie przyczyn zaistnienia ryzyka niedostatecznego stopnia realizacji. Wdrożone w Instytucie mechanizmy zarządzania ryzykiem, określone w zarządzeniu nr 45/2027 Dyrektora PISM z dnia 15 grudnia 2017 r. ws. organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w PISM, również służą zminimalizowaniu wystąpienia takich sytuacji (określone planowane metody przeciwdziałania zdiagnozowanym ryzykom). Analiza wykonania planu finansowego w układzie memoriałowym/kosztów realizacji zadań była dokonywana na podstawie zapisów księgowych w okresach prawie comiesięcznych. Bezwzględnie - na koniec lutego, maja, sierpnia i listopada 2023 r. Zestawienia wykonania planu finansowego do końca tych miesięcy przesyłane były jako załączniki do pism o kolejne transze dotacji podmiotowej. Poza tym analiza wykonania planu finansowego/kosztów realizacji zadań dokonywana była na koniec marca, czerwca, września, października, do 19 grudnia 2023 r. i na koniec grudnia 2023 roku.”

(akta kontroli tom II str. 421-423)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zaplanowane na 2023 r. przychody Instytutu zostały wykonane w 99%. Głównym źródłem uzyskanych w 2023 r. przychodów była dotacja podmiotowa z budżetu państwa (94% ogółu przychodów) oraz prowadzona w Instytucie działalność (4,5% ogółu przychodów). Osiągnięte przychody były o 15,2% wyższe od zrealizowanych w 2022 r. Wynikało to głównie z wyższej kwoty dotacji podmiotowej oraz wyższych przychodów z działalności szkoleniowej Instytutu i z tytułu odsetek bankowych.

Poniesione w Instytucie koszty stanowiły 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wzrosły o 14,2%, co było spowodowane przede wszystkim wzrostem wynagrodzeń w związku z podwyższeniem kwot bazowych i wzrostem cen towarów i usług. W rezultacie wydatkowania środków publicznych osiągnięto cele działalności. W 2023 r. nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych. W Instytucie prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami.

Kontrola 11,3% kosztów jednostki (2380,5 tys. zł) wykazała, że ponoszone były one prawidłowo oraz służyły realizacji zadań wskazanych w ustawie o PISM. Płatności uregulowano w terminie, za wyjątkiem jednego przypadku. Na podstawie analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono naruszenie zasad ustawy Pzp.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2023 r. przez Instytut:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej, wg formularza stanowiącego Załącznik Nr 31 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³²,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdania za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Instytutu.

W Instytucie, w 2023 r., nie stosowano odrębnej ewidencji dla planu i wykonania kosztów/wydatków w układzie zadaniowym. Wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ2 kwoty wydatków obejmowały koszty poniesione w Instytucie w okresie sprawozdawczym i wynikały z ewidencji na kontach zespołu 4 „Koszty według rodzajów i ich rozliczenie” w powiązaniu z kontami zespołu 5 „Podział kosztów według miejsca powstania” oraz konta 751 „Koszty finansowe”. Kwoty wydatków przypisane do działań 15.1.1.1 i 15.2.3.1 wynikały z przyporządkowania kosztów wg tematów/zadań ustawowych do ww. działań na podstawie raportu zapisów kont Zespołu 5 wygenerowanego do arkusza Ms Excel. Wydrukowane zestawienie danych z raportu było przechowywane jako załącznik do ww. sprawozdania.

(akta kontroli tom I str. 481-535)

W trakcie kontroli wprowadzono zmiany³³ w zasadach (polityce) rachunkowości PISM, m.in. w zakresie ewidencjonowania kosztów w układzie zadaniowym, a do

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 745 ze zm., dalej: rozporządzenie MF w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

³³ Zarządzenie Nr 4/2024 Dyrektora PISM z dnia 28 marca 2024 r.

Zakładowego Planu Kont wprowadzono konto pozabilansowe 912 „Plan finansowy w układzie zadaniowym” z podziałem na dwa działania 15.1.1.1 i 15.2.3.1.

(akta kontroli tom I str. 614-617, tom III str. 392-405)

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz, za wyjątkiem sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), pod względem merytorycznym.

(akta kontroli tom I str. 481-482, 487, 537-541, tom II str. 38-40)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PISM za rok 2023 wykazano nieprawidłową wartość środków pieniężnych wg stanu na początek i na koniec roku (Część I Stan na początek roku pkt 1.1 Środki pieniężne i część X Stan na koniec roku, pkt.1.1 Środki pieniężne), w której ujęto środki funduszu świadczeń socjalnych w wysokości odpowiednio: 5309,56 zł i 19 816,45 zł (konto 130-03 RACHUNEK BANKOWY ZFŚS). Było to niezgodne z wytycznymi określonymi w załączniku Nr 31 do rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, w którym określono, że: w pozycji Środki pieniężne należy podać wartość środków pieniężnych w kasie i na rachunkach bankowych (w tym wolnych środków przekazanych w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów) dotyczących funkcjonowania i realizacji zadań (nie wykazuje się środków funduszu świadczeń socjalnych).

Dyrektor wyjaśnił, że wynikało to z wątpliwości w zakresie stosowania objaśnień/wytycznych określonych w załączniku Nr 31 (PF-OSPR) do prezentowania danych w zestawieniu danych do rozliczenia załącznika nr 14 do ustawy budżetowej za rok 2023 dla państwowych osób prawnych.

(akta kontroli tom I str. 55-57, 481-482, 537-541, tom II str. 507)

W trakcie kontroli NIK, 20 marca 2024 r. dokonano korekty ww. sprawozdania i przekazano do MSZ³⁴.

(akta kontroli tom I str. 537, 545-548, tom II str. 507)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania z wykonania planu finansowego Instytutu w 2023 r. oraz dotyczące stanu zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz, za wyjątkiem sprawozdania z wykonania planu finansowego, pod względem merytorycznym.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dochować należytej staranności przy planowaniu wielkości i ustalaniu wartości zamówienia na druk i dostawę publikacji, ulotek i plakatów.

³⁴ W korekcie sprawozdania, po uzyskaniu stanowiska Ministerstwa Finansów, stan środków pieniężnych na początek roku 2023 wykazano zgodnie ze stanem wykazanym na koniec roku 2022.

2. Zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 15 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Warszawie
Dyrektor

Kontrolerzy

Monika Mazurek - Szczepaniak
Główny specjalista

Monika Popławska
Doradca prawny

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.