

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP.430.001.08.2016

Nr ewid. 64/2016/P/16/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2015 R. W CZĘŚCI 45 – SPRAWY ZAGRANICZNE I CZŁONKOSTWO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

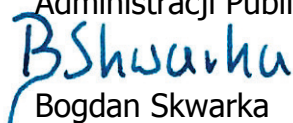
Warszawa czerwiec 2016 r.

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
wykonania budżetu państwa w 2015 r.
w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej


Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, *06.06* . 2016 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. Sprawozdawczość.....	6
3. Uwagi i wnioski.....	7
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	8
1. Dochody budżetowe	8
2. Wydatki budżetu państwa.....	9
3. Sprawozdania.....	18
4. Realizacja wniosków pokontrolnych	18
IV. Ustalenia innych kontroli	20
V. Informacje dodatkowe.....	22
Załączniki	23

I. Wprowadzenie

Minister Spraw Zagranicznych kieruje dwoma działami administracji rządowej, tj. działem Sprawy zagraniczne i działem Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Do dnia 26 listopada 2015 r. Minister Spraw Zagranicznych był dysponentem części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W wyniku zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2015 r.¹ ustanowiono część 45 – Sprawy zagraniczne oraz część 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, znosząc jednocześnie funkcjonującą wcześniej część 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Minister Spraw Zagranicznych został ustanowiony dysponentem części 45 budżetu państwa rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r.². Natomiast dysponentem części 23 budżetu państwa Minister został ustanowiony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2016 r.³. W 2015 r. w części 23 nie realizowano dochodów ani wydatków budżetowych.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w części 45 funkcjonowało łącznie 160 jednostek budżetowych, których kierownicy pełnili funkcje dysponentów budżetowych III stopnia:

- trzy w kraju, tj. 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), Polski Instytut Dyplomacji i Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej,
- 157 placówek zagranicznych (88 ambasad, siedem stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 33 konsulaty generalne, 24 instytuty polskie, 2 agencje konsularne, jeden konsulat, Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah oraz Warszawskie Biuro Handlowe w Tajpei).

W ramach części 45 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – głównie zadania z zakresu polityki zagranicznej, m.in. rozwijanie stosunków dwustronnych i wielostronnych, udział Polski we współpracy na forum organizacji międzynarodowych, reprezentowanie i ochrona międzynarodowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli za granicą, kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.⁴ w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (od 16 listopada 2015 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne).

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej ufp).

¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 2050).

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 1899).

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 131), z mocą obowiązującą od 27 listopada 2015 r.

⁴ Dz. U. poz. 153, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Zrealizowane w 2015 r. w części 45 dochody wyniosły 237 756,1 tys. zł, w tym 8 646,1 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁶.

W 2015 r. w części 45 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1 820 646,2 tys. zł, w tym 1 095 679,7 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁷. W 2015 r. nie planowano i nie ponoszono wydatków z budżetu środków europejskich.

Udział dochodów i wydatków części 45 w budżecie państwa ogółem wyniósł odpowiednio 0,08% i 0,55%.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸.

⁶ Z tego 7 982,0 tys. zł na poziomie dysponenta głównego i 664,1 tys. zł na poziomie dysponenta III stopnia.

⁷ Z tego 811 444,8 tys. zł na poziomie dysponenta głównego i 284 234,9 tys. zł na poziomie dysponenta III stopnia.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁹

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie kontroli próby 73,1% kwoty dochodów zrealizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dysponenta III stopnia), stwierdza, że dochody były realizowane prawidłowo, a dochodzenie należności odbywało się na bieżąco.

W wyniku kontroli 5,5% wydatków zrealizowanych w części 45 Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zostały one poniesione, poza przypadkami opisanymi poniżej, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków na poziomie części budżetowej.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nierzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji w kraju, wskutek czego stan ich realizacji znacząco odbiegał od zaplanowanego na 2015 r.,
- częściowego sfinansowania zakupu nieruchomości przeznaczonej na siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Mediolanie z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp, co było niezgodne z ust. 2 art. 163 ufp,
- nierzetelnych działań związanych z wyborem projektu logo Szczytu Paktu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkowało niecelowym wydatkowaniem 30,0 tys. zł na projekt, który nie będzie wykorzystany,
- zawarcia umowy dotyczącej robót rozbiórkowych pola antenowego z wykonawcą, który nie spełniał wymogu posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego,
- nieokreślenia, podobnie jak w 2013 i 2014 r., mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na poziomie tych jednostek.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczą o nieskutecznym nadzorze i kontroli dysponenta części 45 nad wykonywaniem budżetu państwa w części 45 sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawiona została w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 45 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia):

- 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),

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 opisową.

– z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania: w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne dysponenta części 45 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych własnych i podległych dysponentów. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. NIK ustaliła, że przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

3. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku kontroli sformułowała wnioski pokontrolne m.in. o:

- rzetelny nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych,
- niedokonywanie zakupu nieruchomości z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp,
- rzetelne weryfikowanie, na etapie podpisywania umów, spełniania przez wykonawców wymogów w zakresie wykonywania prac w ramach zamówień publicznych,
- zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2015 (przed nowelizacją wprowadzoną 16 grudnia 2015 r.), dochody budżetowe dla części 45 zaplanowano w kwocie 245 726 tys. zł, tj. o 47,0 tys. zł niższej niż w 2014 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan dochodów został zwiększony do kwoty 415 222,0 tys. zł, tj. o 69,0% w stosunku do planu pierwotnego. Zrealizowane dochody wyniosły 237 756,1 tys. zł (głównie z tytułu opłat konsularnych) i były niższe o 42,7% od kwoty planowanej po zmianie. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 1,5%. Dyrektor Biura Finansów w MSZ podała, że w ramach procesu nowelizacji ustawy budżetowej Ministerstwo nie zgłaszało potrzeby zwiększenia planu dochodów na 2015 r. Z wyjaśnień uzyskanych od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wynika, iż przygotowując nowelizację ustawy budżetowej uwzględniono nieplanowane uprzednio, a faktycznie zrealizowane dochody z wpływów z różnych opłat (§ 0690) w rozdziale 75057 – Placówki zagraniczne w kwocie 166 268 tys. zł, jednak nie wzięło pod uwagę niższego niż planowano poziomu dochodów osiągniętego w pozostałych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 45 za okres dziesięciu miesięcy 2015 r., wykonanie dochodów wyniosło 188 684,9 tys. zł, w tym 187 449,4 tys. zł w rozdziale 75057.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2015 r. według klasyfikacji budżetowej przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej informacji.

Dochody Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 664,1 tys. zł, co stanowiło 102,0% planu. W porównaniu do 2014 r. dochody były wyższe o 72,6 tys. zł, tj. o 12,3%.

Szczegółowym badaniem objęto 60 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych na łączną kwotę 485,3 tys. zł, co stanowiło 73,1% kwoty dochodów zrealizowanych przez Ministerstwo (dysponent III stopnia). Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Należności ustalano terminowo i wymierzano w wysokości wynikającej z przepisów prawa, postanowień sądu lub umów.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 45 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 16 005,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności z tytułu niespłaconych pożyczek konsularnych. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 2 786,0 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 15 888,3 tys. zł i były wyższe o 2 709,0 tys. zł, tj. o 20,6% od zaległości na koniec 2014 r. Wzrost zaległości wynikał z przypisania należności z tytułu finansowej pomocy konsularnej udzielanej przez konsulów, rozliczonych dotacji wraz z odsetkami oraz odsetek od należności przypisanych w poprzednich latach.

Należności pozostałe do zapłaty (równe zaległościom) wykazane w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych dysponenta III stopnia wyniosły 75,1 tys. zł (74,3 tys. zł stanowiły należności powstałe w 2015 r.) i były wyższe od należności na koniec 2014 r. o 59,7 tys. zł. W 2015 r. dysponent III stopnia nie umarzał, nie odraczał terminów spłaty ani nie rozkładał na raty należności.

Szczegółowym badaniem objęto zaległości dysponenta III stopnia w łącznej kwocie 74,9 tys. zł (w tym 73,9 tys. zł należność główna), tj. 99,7% wszystkich zaległości dysponenta III stopnia. Zaległości dotyczyły głównie kary umownej, jaką MSZ nałożyło na wykonawcę w związku z odstąpieniem przez

MSZ od umowy z winy wykonawcy (63,8 tys. zł). W Ministerstwie na bieżąco podejmowano czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości.

2. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej (przed nowelizacją) wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zaplanowane w kwocie 1 682 504,0 tys. zł. Pierwotnie planowana kwota wydatków, w wyniku nowelizacji, została zmniejszona o 4 897,0 tys. zł, tj. do 1 677 607,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków zwiększono o 174 892,5 tys. zł do kwoty 1 852 499,5 tys. zł. Zmiany planu wydatków wynikały ze zwiększenia:

- z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 154 450,6 tys. zł (głównie na dotacje z zakresu współpracy rozwojowej oraz pomocy humanitarnej, a także współpracy z Polonią i Polakami za granicą),
- z rezerwy ogólnej budżetu państwa o łączną kwotę 10 203,7 tys. zł (głównie na pomoc humanitarną),
- z przeniesień z innych części budżetu państwa¹⁰ o łączną kwotę 10 238,2 tys. zł na finansowanie zadań realizowanych w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej.

Szczegółowe badanie 21,5% środków przeniesionych z rezerw celowych wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na:

- sfinansowanie zobowiązań wynikających z decyzji i wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- wpłaty do organizacji międzynarodowych (m.in. na rzecz Funduszu wielostronnego wsparcia reform na Ukrainie, Funduszu na rzecz Prawa i Porządku w Afganistanie, Organizacji Narodów Zjednoczonych) oraz na dobrowolne wpłaty humanitarne,
- dofinansowanie TV Belsat, Białoruskiego Radia Racja i Euroradia.

Szczegółowe badanie 93,1% środków przeniesionych z rezerwy ogólnej budżetu państwa wykazało, że zostały one wydatkowane na cele określone w decyzjach Ministra Finansów, tj. na zapewnienie finansowania pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym i zmuszonym do zmiany miejsca zamieszkania w wyniku toczących się na wschodzie Ukrainy działań zbrojnych (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym wydatkowania środków na dotacje) a także na wpłatę do budżetu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w celu wzmocnienia reakcji Polski na pogarszającą się sytuację uchodźców syryjskich oraz do budżetu Światowego Programu Żywnościowego Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W 2015 r. dysponent części 45 dwiema decyzjami dokonał blokady środków na łączną kwotę 4 920,6 tys. zł, z czego kwota 4 897,0 tys. zł zaplanowana na wydatki majątkowe została uwzględniona w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015. Blokadę wynikały z nadwyżki środków powstałej w wyniku niezrealizowania harmonogramów prac dwóch zadań inwestycyjnych¹¹ oraz różnic kursowych w związku z finansowaniem projektów za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych (w walutach obcych). Blokadę dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków.

Wydatki w części 45 zostały zrealizowane w kwocie 1 820 646,2 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach (1 852 499,5 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. były one

¹⁰ Przeniesień dokonano na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2015 (Dz.U. poz. 1882) z 12 części budżetu państwa: 21 – Gospodarka morską, 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 26 – Łączność, 27 – Informatyzacja, 28 – Nauka, 31 – Praca, 34 – Rozwój regionalny, 39 – Transport, 41 – Środowisko, 42 – Sprawy wewnętrzne, 46 – Zdrowie, 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

¹¹ Adaptacja Pałacu Paców na siedzibę Ambasady RP w Wilnie oraz Centrum Konferencyjne w Warszawie przy ul. Bagatela 5.

o 2,4% niższe. Wydatki zrealizowane w dziale 750 – Administracja publiczna w kwocie 1 777 294,8 tys. zł stanowiły 97,6% wydatków części 45.

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) wyniosły 284 234,9 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach (285 831,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. były one wyższe o 2,7%.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 45, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

Zestawienie wydatków budżetowych w 2015 r. według klasyfikacji budżetowej przedstawiono w załączniku nr 2 do niniejszej Informacji.

Na **dotacje** wydatkowano kwotę 151 986,6 tys. zł (8,3% wydatków w części), co stanowiło 99,0% planu po zmianach (153 457,3 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki te były wyższe o 4 019,5 tys. zł, tj. o 2,7%. W ramach tej grupy wydatkowano: na dotacje podmiotowe 9 321,5 tys. zł (98,8% planu po zmianach), na dotacje celowe 110 980,2 tys. zł (99,0% planu po zmianach), na pomoc zagraniczną 31 684,9 tys. zł (99,4% planu po zmianach).

Dotacje podmiotowe zostały przekazane do Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) i Polskiego Komitetu ds. UNESCO w kwotach określonych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na 2015 r., tj. odpowiednio w kwocie 8 202,0 tys. zł oraz 1 228,0 tys. zł.

W 2015 r. dotacje celowe zostały przekazane 204 podmiotom w ramach jednego postępowania dotyczącego udzielenia pomocy humanitarnej, prowadzonego na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej¹² oraz 10 otwartych konkursów ofert:

- Pomoc humanitarna na rzecz Ukrainy 2015,
- Wolontariat Polska Pomoc 2015,
- Edukacja globalna 2015,
- Pomoc humanitarna 2015,
- Polska Pomoc Rozwojowa 2015,
- Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2015 r.,
- Współpraca w dziedzinie Dyplomacji Publicznej 2015,
- Wymiar wschodni polskiej polityki zagranicznej 2015,
- Wsparcie wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej 2015,
- Forum Polsko-Czeskie na rzecz zbliżenia społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2015.

Badanie pięciu otwartych konkursów wykazało, że przyznanie dotacji w trybie konkursowym poprzedzała procedura wyboru projektów, zgodna ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³ oraz zarządzeniem nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych¹⁴.

Jedno postępowanie dotyczące pomocy humanitarnej prowadzono na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o współpracy rozwojowej, zgodnie z którym w przypadku udzielania pomocy humanitarnej, minister właściwy do spraw zagranicznych może zlecić realizację zadania z zakresu współpracy z pominięciem otwartego konkursu ofert ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego. Po uzyskaniu od Ambasady Ukrainy informacji na temat aktualnych potrzeb humanitarnych i zestawienia niezbędnych artykułów pierwszej potrzeby dla osób poszkodowanych i zmuszonych do zmiany miejsca zamieszkania

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 2012, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54, ze zm. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 23 października 2015 r.

w wyniku toczących się działań zbrojnych, realizację zadania powierzono czterem organizacjom, tj. Caritas Polska, Polskiemu Centrum Pomocy Międzynarodowej, Polskiej Misji Medycznej, Fundacji Zakonu Kawalerów Maltańskich Maltańska Służba Medyczna przeznaczając na ten cel środki w łącznej kwocie 1 500,0 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 249 580,5 tys. zł (13,7% wydatków w części), co stanowiło 97,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były wyższe o 11 926,0 tys. zł, tj. o 5,0%. Środki wydatkowano głównie na świadczenia z tytułu wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń (przede wszystkim na dodatki zagraniczne członków służby zagranicznej oraz dodatki walutowe dla pracowników krajowych) – 242 826,7 tys. zł (97,3% planu po zmianach).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 1 352 309,5 tys. zł (74,3% wydatków w części), co stanowiło 98,6% planu po zmianach. Były one niższe niż w 2014 r. o 55 635,8 tys. zł, tj. o 4,0%. Środki zostały wydatkowane głównie na zakup towarów i usług – 448 472,3 tys. zł (96,5% planu po zmianach), wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 410 387,9 tys. zł (99,6% planu po zmianach) oraz składki do organizacji międzynarodowych – 404 439,6 tys. zł (100% planu po zmianach).

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w części 45 wyniosło 3 525 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o jedną osobę. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 7 166,7 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 64,1 zł, tj. o 0,9%.

Zestawienie dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w załączniku nr 3 do Informacji.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 7 215,8 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 346,9 tys. zł, tj. o 4,6%. Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. była zgodna z art. 16 i 17 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹⁵, tj. nie przekroczyła wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2014 r.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 66 769,7 tys. zł, co stanowiło 94,0% planu po zmianach oraz 3,7% wydatków ogółem zrealizowanych w 2015 r. w części 45. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 4 766,3 tys. zł, tj. o 6,7%.

W planie według ustawy budżetowej na 2015 r., w ramach wydatków na inwestycje, przewidziano:

- 12 504,0 tys. zł na realizację dwóch zadań inwestycyjnych w Ministerstwie (dysponent III stopnia), tj. budowę nowego budynku na potrzeby MSZ na działce przy Al. Armii Ludowej 3/5 w Warszawie – 1 353,0 tys. zł oraz Centrum Konferencyjnego w Warszawie przy ul. Bagatela 5 – 11 151,0 tys. zł;
- 27 745,0 tys. zł na realizację dziesięciu zadań w placówkach zagranicznych:
 - Budowa siedziby Ambasady RP w Berlinie – 6 634,0 tys. zł;
 - Ambasada RP w Wilnie – Rewitalizacja Pałacu Paców w Wilnie z przeznaczeniem na siedzibę placówki – 7 053,0 tys. zł;
 - Ambasada RP w Londynie – Przebudowa wnętrza budynku Bravura House przy 10 Bouverie Str. w Londynie na nową siedzibę Wydziału Konsularnego i Wydziału Ekonomicznego Ambasady oraz Instytutu Kultury Polskiej – 282,0 tys. zł;
 - Budowa siedziby Ambasady RP w Mińsku – 182,0 tys. zł;
 - Ambasada RP w Kopenhadze – Modernizacja budynku Ambasady – 5 625,0 tys. zł;
 - Ambasada RP w Kairze – Modernizacja Ambasady i pawilonu konsularnego oraz budowa dyżurki – 187,0 tys. zł;
 - Ambasada RP w Ankarze – Budowa pawilonu konsularnego – 76,0 tys. zł;

¹⁵ Dz. U. poz. 1877, ze zm.

- Ambasada RP w New Delhi – Modernizacja kampusu Ambasady – 332,0 tys. zł;
- Konsulat Generalny Kaliningrad – Aranżacja wnętrza lokalu mieszkalnego pełniącego docelowo funkcję rezydencji Konsula RP – 273,0 tys. zł;
- Ambasada RP w Pjongjang – Modernizacja głównego zasilania energetycznego Ambasady – 7 101,0 tys. zł (na realizację ww. dziesięciu zadań w placówkach zagranicznych zaplanowano łącznie 27 745,0 tys. zł);
- 7 328,0 tys. zł na wydatki towarzyszące inwestycjom zagranicznym (delegacje, opłaty krajowe).

Zrealizowano wydatki w kwocie 20 331,0 tys. zł, co stanowiło 87,5% planu po zmianach, z czego 801,1 tys. zł w ramach pięciu zadań w Ministerstwie (w tym czterech wprowadzonych do planu w trakcie roku) i 19 529,9 tys. zł w ramach 29 zadań w placówkach zagranicznych (w tym 18 wprowadzonych do planu w trakcie roku). Na zakupy inwestycyjne dla Ministerstwa (dysponent III stopnia) i placówek zagranicznych wydatkowano łącznie 46 438,7 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach. Realizacja wydatków majątkowych w kwocie niższej niż zaplanowana wynikała przede wszystkim z opóźnień w realizacji inwestycji krajowych i zagranicznych, zaniechania realizacji zaplanowanych inwestycji krajowych oraz oszczędności powstałych przy zakupach elementów systemów zabezpieczenia technicznego (systemy sygnalizacji włamania i napadu, telewizji przemysłowej, kontroli dostępu), a także upustów przy zakupach wyposażenia placówek zagranicznych i samochodów.

Zobowiązania w części 45 na koniec 2015 r. wyniosły 48 605,6 tys. zł i były wyższe o 39,1% niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. (34 948,2 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi oraz zakupów inwestycyjnych i usług na potrzeby Ministerstwa i placówek zagranicznych. Kwota 6 433,6 tys. zł stanowiła zobowiązania wymagalne (o 6 431,9 tys. zł więcej niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2014 r., która wyniosła 1,7 tys. zł) i dotyczyła głównie nieopłaconej w 2015 r. składki na operacje pokojowe ONZ UNAMID¹⁶ (6 408,8 tys. zł). Przyczyną powstania zobowiązania z tytułu składki było nieotrzymanie w 2015 r., pomimo wnioskowania do Ministra Finansów, dodatkowych środków na opłacenie wszystkich składek do organizacji międzynarodowych. Wszystkie zobowiązania wymagalne zostały uregulowane w 2016 r. MSZ nie poniosło dodatkowych kosztów z tytułu uregulowania zobowiązań wymagalnych po terminie płatności.

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru dysponenta głównego nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych realizowany był m.in. w formie kwartalnych spotkań Zespołu ds. monitorowania wykonania budżetu państwa w części 45, na których omawiano realizację wydatków budżetowych, w tym bieżących i majątkowych oraz składek do organizacji międzynarodowych. Nadzór i kontrola w zakresie realizacji budżetu przez placówki zagraniczne oraz dysponentów podległych działających w kraju sprawowane były przez poszczególne komórki organizacyjne MSZ zgodnie z ich kompetencjami określonymi w regulaminie organizacyjnym. Informacje przekazywane przez placówki pozwalały na bieżące dokonywanie kontroli w zakresie prawidłowości pobierania dochodów oraz analizy zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji celowych w kwocie 13 575,0 tys. zł, prawidłowość procedur przekazywania dotacji podmiotowych PISM i Polskiemu Komitetowi ds. UNESCO w łącznej kwocie 9 430,0 tys. zł (łącznie objęto badaniem 15,1% wydatków na dotacje w części 45), prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w łącznej kwocie 35 437,5 tys. zł (12,5% wydatków dysponenta III stopnia) i trzech postępowań o zamówienie publiczne na łączną kwotę 17 651,4 tys. zł w ramach badania prawidłowości stosowania procedur ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ (dalej ustawa Pzp).

¹⁶ Hybrydowa Operacja Unii Afrykańskiej i Narodów Zjednoczonych w Darfurze.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

Szczegółowa kontrola 22 dotacji celowych na łączną kwotę 13 575,0 tys. zł (spośród 364 dotacji przyznanych w 2015 r.) wybranych na podstawie doboru celowego według kryterium wielkości udzielonej dotacji, wykazała, że przekazanie dotacji następowało w terminach i kwotach określonych w umowach, sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ufp. Umowy zawierały postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconego zadania. Sprawozdania z wykonania zadań określonych w umowach objętych kontrolą zostały złożone zgodnie z terminami wynikającymi z zawartych umów i art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według sprawozdań, zadania sfinansowane z dotacji zostały zrealizowane zgodnie z założeniami określonymi we wnioskach o udzielenie dotacji. Zatwierdzenie rozliczenia 17 z 22 badanych umów dotacji nastąpiło w terminach określonych w art. 152 ust. 2 ufp. W przypadku pozostałych pięć umów, dotowani zostali wezwani w trakcie procedury rozliczania do uzupełnień dokumentacji i wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości. Ostateczne rozliczenie tych dotacji, według uzyskanych w MSZ wyjaśnień, powinno nastąpić w kwietniu i maju 2016 r.

Kontrola wykazała, że dotacja dla Polskiego Komitetu ds. UNESCO w kwocie 1 228,0 tys. zł, była przekazywana, na podstawie wniosków, w proporcjonalnych miesięcznych transzach. Dotacja dla PISM w kwocie 8 202,0 tys. zł była przekazywana w transzach kwartalnych, na podstawie wniosków o płatność, uruchamianych po zatwierdzeniu przez Ministra SZ informacji z wykonania działań Instytutu oraz syntetycznego wykonania planu finansowego. PISM zwrócił niewykorzystaną kwotę 108,5 tys. zł dotacji zaplanowanej na wynagrodzenia osobowe, w związku z nieobsadzeniem w drugim półroczu 2015 r. stanowiska dyrektora Instytutu.

W wyniku badań wydatków na wydatki bieżące i majątkowe¹⁸ stwierdzono, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem przypadków opisanych w części dotyczącej nieprawidłowości. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 35 437,5 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości. W wyniku analizy dokumentacji trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 17 651,4 tys. zł nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

W planowaniu i realizacji wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor Generalny SZ nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanych Ministerstwa (dysponent III stopnia), w wyniku czego realizacja w 2015 r. wydatków na te cele odbiegała znacząco od wielkości planowanych. Przewidziane w planie według ustawy budżetowej dwa zadania na kwotę 12 504,0 tys. zł zostały w 2015 r. zaniechane. Do końca roku wydatkowano 801,1 tys. zł, przy czym ostatecznie zakończono trzy z czterech zadań, które wprowadzono do planu w trakcie roku.

Zaniechanie planowanej pierwotnie budowy nowego budynku MSZ przy Al. Armii Ludowej 3/5 wynikało z niezgodności programu inwestycji i jego aktualizacji z uchwalonym w 2013 r. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Placu Unii Lubelskiej (część północna). Do 2015 r. Biuro Infrastruktury (BI) nie weryfikowało zgodności tych dokumentów. W ocenie NIK zapewnienie weryfikacji zakresu inwestycji budowy nowego budynku MSZ z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio po uchwaleniu planu umożliwiłoby wcześniejsze podjęcie działań w celu zmiany założeń i zakresu inwestycji. Działanie

¹⁸ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 26 778 zapisów księgowych o łącznej wartości 129 174,5 tys. zł. Badaniem objęto 75 zapisów księgowych na kwotę ogółem 27 309,8 tys. zł, z tego 3 906,3 tys. zł w grupie wydatków majątkowych (9 zapisów) oraz 23 403,5 tys. zł w grupie wydatków bieżących pozapłacowych (66 zapisów). Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 8 127,7 tys. zł i dotyczyła wydatków związanych z badanymi zamówieniami publicznymi oraz wydatków wybranych w wyniku analizy operacji gospodarczych opisanych w dzienniku księgowym 2015 r.

takie, niezależnie od spraw własności nieruchomości czy ustalenia podmiotu, który miałby weryfikację przeprowadzić, było niezbędne dla rzetelnego zaplanowania środków i skutecznej realizacji inwestycji.

Zaniechano także kontynuacji wprowadzonej do planu inwestycji budowy centralnego magazynu w Warszawie przy ul. Karmazynowej 1a, m.in. ze względu na pozyskanie dodatkowych powierzchni magazynowych. Po uporządkowaniu (zgodnie z zaleceniami NIK) magazynów i archiwów, MSZ oceniło, że wielkość uzyskanej powierzchni zaspokaja na najbliższe lata całkowite zapotrzebowanie komórek organizacyjnych. W ocenie NIK nieprzeprowadzenie, na etapie planowania inwestycji, analizy możliwości bezinwestycyjnego pozyskania powierzchni magazynowych i możliwości wygospodarowania nowych powierzchni w innych budynkach MSZ było działaniem nierzetelnym, a uwzględnienie takiej analizy na etapie planowania pozwalałoby na zweryfikowanie celowości uruchomienia procesu inwestycyjnego.

2. Zakup nieruchomości na siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Mediolanie został sfinansowany częściowo z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp. W ocenie NIK było to niezgodne z art. 163 ust. 2 ufp, w myśl którego dochody te są przeznaczane na sfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z remontami i odtworzeniem mienia państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Z wyjaśnień MSZ wynika, że mienie placówek zagranicznych jest traktowane przez MSZ jako jeden zasób, a z art. 163 ust. 2 ufp wywiedziono możliwość odtworzenia mienia w przedmiotowym zasobie, tj. zakup nieruchomości niezbędnej dla wypełniania zadań służby zagranicznej w zamian za sprzedaż innej zbędnej nieruchomości. Zdaniem NIK, określonego w treści art. 163 ufp wyjątku od ogólnej reguły gospodarki finansowej jednostek budżetowych, wyrażonej w art. 11 ufp, nie można interpretować rozszerzająco i w sposób prowadzący do obejścia ogólnych przepisów dotyczących gospodarki finansowej jednostek budżetowych. Gdyby ustawodawca chciał dopuścić finansowanie z dochodów, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp wszystkich wydatków państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, nie wprowadziłby ograniczeń w katalogu dopuszczalnych wydatków do wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z remontem i odtworzeniem mienia.
3. Projekt planu pozyskiwania nieruchomości na 2015 r. nie został przedstawiony do zatwierdzenia Ministrowi SZ, co było niezgodne z § 4 ust. 3 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości¹⁹. W 2015 r. MSZ działało na podstawie jednorazowych decyzji Dyrektora Generalnego SZ w sprawach pozyskiwania nieruchomości. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ wynika, że nie jest znana przyczyna zwlekania przez ówczesnego Dyrektora Generalnego SZ z podjęciem decyzji w sprawie akceptacji planu, nie były też znane jego oczekiwania co do ostatecznego kształtu dokumentu.
4. Umowa przyrzeczenia sprzedaży nieruchomości po zlikwidowanej Ambasadzie RP w Senegalu zawarta 17 lipca 2014 r. przez Ambasadora RP w Rabacie nie zawierała zapisów regulujących sprawę ewentualnego odszkodowania dla kupującego w przypadku odstąpienia strony polskiej od sprzedaży nieruchomości. W związku z podjętą w styczniu 2015 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych decyzją o ponownym utworzeniu Ambasady w Senegalu, strona polska odstąpiła od sprzedaży. W marcu 2015 r. niedoszły nabywca nieruchomości wystąpił o wypłatę odszkodowania w kwocie 700 000 000 franków CFA (tj. 1 067,1 tys. euro). Zamówiona przez MSZ opinia prawna z grudnia 2015 r. odnosząca się do podjętych działań w zakresie odstąpienia od sprzedaży nieruchomości w Senegalu, potwierdza, że niedoszły nabywca ma prawo żądać odszkodowania na podstawie bezprawnego rozwiązania umowy przez stronę polską. Zdaniem NIK, niezabezpieczenie w umowie przyrzeczenia sprzedaży w sposób należyty interesu Skarbu

¹⁹ Zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości (Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 52).

Państwa w przypadku odstąpienia od umowy z winy strony polskiej, stwarza ryzyko konieczności wypłaty na rzecz niedoszłego nabywcy odszkodowania w trudnej do oszacowania na obecną chwilę kwocie. Ponadto Ambasada nie zwróciła niedoszłemu nabywcy (przyjmując sugestię zawartą w zamówionej opinii prawnej) zaliczki w kwocie 122 569 euro wpłaconej przez niego w lipcu 2014 r., co stwarza ryzyko poniesienia kosztów związanych z koniecznością zapłaty odsetek z tego tytułu.

5. We wniosku o zamówienie na zakup dwóch ekspresów ciśnieniowych na potrzeby MSZ nie udokumentowano racjonalności wydatkowania wnioskowanej kwoty 23,8 tys. zł brutto, co było niezgodne z § 26 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ²⁰. Z wyjaśnień MSZ wynika, że brak udokumentowana racjonalności wydatkowania środków wynikał z presji czasu w związku z ustną dyspozycją wydaną przez ówczesnego Dyrektora Biura Administracji dokonania natychmiastowego zakupu konkretnego modelu ekspresów, a zakup uzasadniały częste awarie ekspresów będących w dyspozycji MSZ i ich niska wydajność. NIK zauważa, że nie wystąpiły określone w § 28 ust. 4 Regulaminu okoliczności uzasadniające odstąpienie od dokumentowania racjonalności wydatku, tj.: konieczność zapobieżenia stracie w mieniu publicznym, ochrona życia/zdrowia lub zapewnienie ciągłości lub terminowości realizacji istotnego zadania ze względu na wyjątkową sytuację nie wynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego.
6. W ramach zakupu 2 500 sztuk komputerów przenośnych wraz z wyposażeniem, MSZ zaplanowało 300 sztuk na kwotę 1 782,3 tys. zł jako rezerwę magazynową w celu zapewnienia stałej liczby eksploatowanych komputerów oraz ciągłości wyposażania stanowisk (80 sztuk w centrali oraz 180 na placówkach zagranicznych) oraz jako wsparcie komunikacji pomiędzy innymi jednostkami administracji państwowej w sytuacjach nadzwyczajnych (40 sztuk). Według wyjaśnień uzyskanych w MSZ, ma ona na celu zabezpieczenie ciągłości wyposażania pracowników zatrudnionych w MSZ, zapewnienie możliwości wyposażenia w sprzęt zastępczy w razie jego awarii oraz zabezpieczenie fabrycznie nowego sprzętu dla kierownictwa MSZ. Zdaniem NIK, planowanie dużej 12-procentowej rezerwy komputerów w ramach zamówienia jest niecelowe i nie znajduje uzasadnienia, gdyż podobny do oczekiwanego w wyniku utworzenia rezerwy efekt można uzyskać bez ponoszenia dodatkowych znacznych kosztów wdrażając odpowiednie rozwiązania organizacyjne. NIK zwróciła także uwagę na istotny aspekt szybkiej utraty wartości użytkowej komputerów wynikający ze specyfiki rozwiązań informatycznych, co stwarza ryzyko nieefektywnego wykorzystania rezerw magazynowych.
7. Nierzetelnie realizowano działania związane z wyborem, w wyniku przeprowadzonego konkursu, projektu logo Szczytu Paktu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., co skutkowało niecelowym wydatkowaniem 30,0 tys. zł na projekt, który ostatecznie nie będzie wykorzystany.

W 2015 r. Ministerstwo nabyło prawa do logo Szczytu NATO w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. i poniosło w związku z tym łączne wydatki w wysokości 30,0 tys. zł. Projekt logo nie uzyskał akceptacji Kancelarii Prezydenta RP (mimo, że jej przedstawiciel brał udział w pracach komisji konkursowej), która dokonała wyboru innego logo Szczytu NATO w RP. Ministerstwo zawarło z wybranym przez Kancelarię Prezydenta RP wykonawcą umowę o dzieło, na podstawie której poniosło wydatek w wysokości 31,3 tys. zł na opracowanie księgi znaku logotypu Szczytu NATO w RP. Według informacji uzyskanych w MSZ, od początku zakładano, że zwycięski projekt konkursowy nie zostanie automatycznie oficjalnym i powszechnie stosowanym logotypem wydarzenia, ponieważ oficjalnie stosowany logotyp musiał uzyskać akceptację Prezydenta RP oraz Sekretarza Generalnego NATO.

²⁰ Regulamin udzielania zamówień publicznych w MSZ stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 6 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 8 czerwca 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Zdaniem NIK, decyzja o poniesieniu wydatku na logo powinna zostać poprzedzona rzetelnymi uzgodnieniami, co do odpowiedzialności za jego ostateczny wybór i podjęta dopiero po jego ostatecznym zaakceptowaniu przez właściwe podmioty.

8. Nie zachowano należytej staranności przy ocenie wymogu posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego przez wykonawcę robót rozbiórkowych pola antenowego, co w konsekwencji doprowadziło do zawarcia umowy na te roboty z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

30 stycznia 2015 r. Ministerstwo zawarło umowę dotyczącą robót rozbiórkowych pola antenowego w Warszawie przy ul. Karmazynowej 1a. W postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego poprzedzającym zawarcie umowy zamawiający wymagał, aby wykonawca posiadał świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego. Wykonawca, jako dokument potwierdzający posiadanie świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego przedłożył, w dniu zawarcia umowy, świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego innego podmiotu oraz zobowiązanie tego podmiotu do oddania do dyspozycji ww. świadectwa na rzecz wykonawcy robót rozbiórkowych na okres realizacji umowy z MSZ. Ministerstwo, wypełniając obowiązek wynikający z art. 71 ust. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, przekazało do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) informacje o zawartej umowie, wraz z przedłożonym przez wykonawcę świadectwem bezpieczeństwa przemysłowego. Po zgłoszeniu przez ABW uwag dotyczących przedstawionego świadectwa, wątpliwości do tego dokumentu zgłosił 17 lutego 2015 r. również Pełnomocnik ds. ochrony Informacji Niejawnych MSZ. O odstąpieniu od umowy z powodu niewywiązania się z obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego poinformowano wykonawcę 19 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że poinformowanie ABW o zawartej umowie nie zwalnia z obowiązku samodzielnej oceny ważności dokumentów dotyczących dostępu do informacji niejawnych. W sytuacji, gdy wykonawca nie posiadał wymaganego świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, zamawiający powinien wykluczyć go z postępowania w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 24 ust. 2 pkt. 3 i 4 Pzp i nie zawierać z nim umowy. Zawarcie umowy, mimo niespełniania przez wykonawcę obowiązku posiadania odpowiednich uprawnień, spowodowało konieczność odstąpienia przez Ministerstwo od umowy.

2.1. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W części 45 w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych w kwocie 66 769,7 tys. zł.:

- w ramach wydatków na inwestycje (20 331,0 tys. zł) w MSZ m.in.: zmodernizowano sieć strukturalną w budynku biurowo-garażowym, przebudowano pomieszczenia w gmachu głównym MSZ na przestrzeń biurową, oraz przeprowadzono prace w celu powiększenia pomieszczeń i wydzielenia korytarza w wynajmowanym budynku w Warszawie przy ul. Krywulka. W placówkach zagranicznych zrealizowano 16 zadań na kwotę 11 260,0 tys. zł, które obejmowały m.in.: zakończenie modernizacji zasilania energetycznego Ambasady w Pjongjang, adaptację nowej siedziby Wydziału Konsularnego w Oslo, przebudowę kotłowni i montaż instalacji gazowej w budynku Ambasady w Madrycie, zakończenie i rozliczenie przebudowy wewnątrz budynku Bravura House przy 10 Bouverie Str. w Londynie z przeznaczeniem na nową siedzibę Wydziału Konsularnego i Wydziału Ekonomicznego Ambasady oraz Instytutu Kultury Polskiej;
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne (46 438,7 tys. zł) m.in. częściowo sfinansowano zakup budynku na siedzibę Konsulatu Generalnego w Mediolanie, zakupiono sprzęt zabezpieczenia technicznego (kompletne systemy lub ich składniki, prześwietlarki przesyłek, skanery, środki ochrony osobistej), sprzęt RTV i AGD, samochody, sprzęt komputerowy (m.in. komputery przenośne, licencje oprogramowania, składniki systemu przetwarzania informacji niejawnych, sprzęt w celu rozbudowy systemu kopii zapasowych i archiwizacji) i licencje na korzystanie ze zbiorów dokumentów i zasobów audiowizualnych.

W budżecie części 45 w układzie zadaniowym zostały ujęte 83 działania zgrupowane w 30 podzadaniach, 15 zadaniach i siedmiu funkcjach państwa. Działania były realizowane przez dysponentów III stopnia oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. W planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia) ujęto 74 działania zgrupowane w 27 podzadaniach, 13 zadaniach i pięciu funkcjach państwa.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 upr obowiązkowi nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu zadaniowego w części 45, dysponent części monitorował wydatki w układzie zadaniowym. Monitoring odnosił się do czynności wykonywanych łącznie przez wszystkie jednostki w części 45 i obejmował zarówno kwoty, jak i efekty realizowanych działań. Wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za monitorowanie wartości mierników.

Monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. m.in.: statystyk wejść na strony MSZ, bazy danych o postępowaniach dotacyjnych, kalendarza wizyt międzynarodowych. Pomiar mierników był dokonywany przez komórki merytoryczne nadzorujące poszczególne działania.

Szczegółowe badanie 7 działań²¹ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami załącznika nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015²² a mierniki realizacji celów tych działań zostały wykonane (z wyjątkiem miernika działania 15.6.3.3. „Upowszechnianie wiedzy o integracji europejskiej i członkostwie Polski w UE oraz inne działania komunikacyjne Ministerstwa”, którego ocena wykonania nie jest możliwa, ze względu na stwierdzoną nieprawidłowość przy sposobie pomiaru jego poziomu).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia, podobnie jak w latach 2013–2014 mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla Ministerstwa (dysponenta III stopnia), co uniemożliwiało dokonanie oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek.
- sposobu pomiaru miernika działania 15.6.3.3. niespełniającego wymagania określonego dla miernika w ust. 79 pkt 6 lit. c załącznika nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r., zgodnie z którym mierniki powinny umożliwiać faktyczną i wymiarną ocenę postępu lub stopnia realizacji celu np. działania w przyjętej perspektywie czasowej. Dla powyższego działania w 2015 r. przewidziano miernik pn. *Stopień realizacji planu działań komunikacyjnych MSZ*, który miał być obliczany jako stosunek liczby zaplanowanych inicjatyw w obszarze działań komunikacyjnych MSZ i liczby zrealizowanych tego typu inicjatyw. Z ustaleń kontroli wynika, że poziom miernika na koniec 2015 r. wynosił 100%, mimo że w ciągu roku zmieniał się zakres zadań ujętych w planie działań komunikacyjnych MSZ (nie wszystkie pierwotnie zaplanowane inicjatywy zostały zrealizowane). Zdaniem NIK przyjęcie takiego rozwiązania powoduje, że miernik nie odzwierciedla postępu w realizacji działania, ponieważ modyfikacje planu działań komunikacyjnych powodują, że nie ma porównania między stanem z początku i końca okresu sprawozdawczego. Tak obliczonego miernika nie można również powiązać z poziomem wydatków w ramach działania (wydatki dla tego działania wykonano w wysokości 76,7% planu wg ustawy

²¹ 15.1.1.1. „Dwustronny i wielostronny dialog polityczny”, 15.2.3.1. „Ochrona osobowa MSZ i placówek zagranicznych”, 15.3.1.1. Zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów prawa i wytycznych w sprawach paszportowych, 15.4.1.1. „Informowanie o działaniach MSZ oraz upowszechnianie wiedzy o Polsce i realizacja projektów z zakresu dyplomacji publicznej”, 15.5.2.2. „Świadczenie pomocy rozwojowej dwustronnej”, 15.6.3.3. „Upowszechnianie wiedzy o integracji europejskiej i członkostwie Polski w UE oraz inne działania komunikacyjne Ministerstwa”, 16.4.1.2. „Kultura, opieka nad miejscami pamięci narodowej oraz pozostała działalność”.

²² Dz. U. poz. 825.

budżetowej, przy 100% wykonaniu miernika), co w ocenie NIK ogranicza jego przydatność jako narzędzia kontroli zarządczej.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 45 oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia):

- 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 2015 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne i jednostkowe zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁵.

Ustalono, że sprawozdania łączne dysponenta części 45 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Korekty sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego i dysponenta III stopnia oraz sprawozdań łącznych dla części wynikały z błędów wykrytych przez dysponenta głównego oraz konieczności uwzględnienia danych z rozliczeń placówek i z faktur za 2015 r., które wpłynęły po terminie sporządzenia sprawozdań.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezaktualizowaniu obowiązującej w MSZ od 31 grudnia 2014 r. Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części budżetowej i dla dysponentów III stopnia środków budżetowych, działających w kraju²⁶, m.in. do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁷, zgodnie z którymi dysponent części budżetowej, któremu podlegają placówki wykazuje w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28 również kwoty wynikające z planów finansowych tych placówek. Według uzyskanych w MSZ wyjaśnień, instrukcja zostanie zaktualizowana w 2016 r.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

W wystąpieniu pokontrolnym z 22 kwietnia 2015 r. nr KAP.410.001.07.2015; P/15/001 skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., NIK sformułowała 5 wniosków pokontrolnych:

- Wprowadzenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego rozliczania dotacji.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

²⁴ Rozporządzenie 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).

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

²⁶ Stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. MSZ, poz. 35).

²⁷ Dz. U. poz. 1511.

Wniosek został zrealizowany. Wprowadzono zmiany w zarządzeniu w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, które objęły m.in. zmianę charakteru kontroli dotacji i przesunięcie jej terminu na rok kolejny. Ponadto ustalono, że nierozliczone dotacje z lat 2012–2014 zostały ostatecznie rozliczone.

- Planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa.
Wniosek został zrealizowany. Dla realizowanych zadań inwestycyjnych opracowano programy inwestycji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²⁸.
- Rzetelne planowanie zadań inwestycyjnych.
Wniosek nie został w pełni zrealizowany. Ustalono, że realizacja w 2015 r. wydatków na inwestycje w Ministerstwie (dysponent III stopnia) odbiegała znacząco od wielkości planowanych, co skutkowało niepełnym wydatkowaniem środków na inwestycje (szczegółowy opis w pkt. 2, w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości niniejszej Informacji).
- Zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym, w szczególności zapewnienie powiązania wydatków z rzeczowymi efektami ich ponoszenia oraz wyznaczenie mierników realizacji celów zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części.
Wniosek nie został zrealizowany. Kontrola wykazała, że nie określono, podobnie jak w latach 2013–2014 mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla Ministerstwa (dysponenta III stopnia). Ponadto sposób pomiaru miernika działania 15.6.3.3 nie spełniał wymagania określonego dla miernika w ust. 79 pkt 6 lit. c załącznika nr 71 do noty budżetowej (szczegółowy opis w pkt 2.1., w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).
- Kontynuowanie działań w celu ograniczenia przypadków zawierania umów cywilnoprawnych, których zakres przedmiotowy jest zbieżny z zakresem obowiązków pracowników MSZ.
Wniosek został zrealizowany. W wyniku kontroli 30 umów zlecenia i umów o dzieło obowiązujących w 2015 r. stwierdzono, że zawarto je w uzasadnionych przypadkach, a skala umów, których przedmiot pokrywał się z zakresem obowiązków pracowników MSZ uległa znacznemu obniżeniu.

²⁸ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

IV. Ustalenia innych kontroli

1. W 2015 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę *Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020”²⁹*. Kontrolą objęto lata 2013–2015.

NIK oceniła, że Minister Spraw Zagranicznych realizował obowiązki wykonawcy Strategii „Sprawne Państwo 2020”³⁰ osiągając efekty rzeczowe działań zakończonych w latach 2013–2015. W Ministerstwie zostały zapewnione środki na finansowanie działań Strategii objętych kontrolą, a ich wydatkowanie następowało w granicach planowanych kwot. Działania zostały przyporządkowane właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym MSZ i spełniony został obowiązek wyznaczenia pracowników do współpracy z Koordynatorem Strategii tj. Ministrem Administracji i Cyfryzacji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła niedopełnienie wymogu pisemnego określenia zakresu obowiązków dla dwóch pracowników odpowiedzialnych za realizację działań Strategii. Uwagi NIK odnosiły się do niezgłoszenia Koordynatorowi informacji o nieaktualnych lub błędnych zapisach w Wykazie działań Strategii oraz niezapewnienia zgodności pomiędzy treścią materiałów przekazanych do sprawozdania z realizacji Strategii w 2014 r. a stanem faktycznym. Odnośnie dwóch działań NIK wskazała na ryzyko ich niezrealizowania w zaplanowanym terminie lub w pełnym zakresie. Ponadto, zdaniem NIK ocenę postępu i efektów wdrażania Strategii w latach 2013–2015 utrudniał brak określenia dla MSZ wskaźników jakościowych i sposobu mierzenia efektów końcowych oraz okresowych wskaźników osiągnięcia efektów w przypadku działań wieloletnich.

Sformułowany po kontroli wniosek NIK dotyczył wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem działań Strategii, w tym w zakresie ich uaktualniania.

2. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2015 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych kontrolę *Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*³¹. Kontrolą objęto okres kwiecień 2014 r. – grudzień 2015 r.

NIK oceniła, że po uchwaleniu przez Radę Ministrów 1 kwietnia 2014 r. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019³², w MSZ stworzono system wdrażania Rządowego Programu oraz realizowano zadania/działania mające na celu wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji. W dniu wejścia w życie Rządowego Programu w MSZ funkcjonował Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Kontroli Zarządczej i Procedur Antykorupcyjnych, który podejmując zadania Koordynatora Rządowego Programu prowadził prace dotyczące m.in. opracowania planów zadań stałych i działań wyznaczonych w ramach I celu Rządowego Programu *Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*, realizacji konkretnych przedsięwzięć oraz sporządzania sprawozdań z realizacji Rządowego Programu. W MSZ opracowano resortowy plan realizacji Rządowego Programu pt. *Program przeciwdziałania korupcji w resorcie spraw zagranicznych opracowany w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły braku aktualizacji planu realizacji Rządowego Programu, niepełnej realizacji w 2015 r. jednego zadania stałego oraz 2 działań oraz nieterminowego przekazania Ministrowi Spraw Wewnętrznych sprawozdań dotyczących realizacji Rządowego Programu za 2014 r. i I półrocze 2015 r.

NIK wniosowała o:

- przekazywanie sprawozdań z realizacji Rządowego Programu zawierających pełny zakres wykonanych zadań/działań w wymaganych terminach;

²⁹ P/15/004.

³⁰ Przyjęta uchwałą nr 17 Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136).

³¹ P/15/007.

³² Przyjęty uchwałą Nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299).

- aktualizowanie planu realizacji Rządowego Programu zgodnie z przewidzianym trybem, stosownie do zaistniałych okoliczności;
 - dokonanie aktualizacji programu resortowego oraz doprowadzenie do spójności mierników i okresu realizacji zadań/działań w planie resortowym i planie realizacji Rządowego Programu.
3. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w 2015 r. NIK przeprowadziła kontrolę *Promocja gospodarcza Polski*³³. Kontrolą objęto lata 2010–2015.

NIK oceniła pozytywnie wykonywanie przez Ministra Spraw Zagranicznych zadań z zakresu dyplomacji ekonomicznej, polegających na wspieraniu promocji gospodarczej prowadzonej przez Ministra Gospodarki oraz inne podmioty to tego zobowiązane. Negatywnie NIK oceniła bezczynność Rady Promocji Polski, która w okresie objętym kontrolą praktycznie nie wykonywała zadań, do których została powołana. Rada, jako organ pomocniczy Rady Ministrów działający pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych, mogła i powinna wypracować przynajmniej założenia strategii promocji Polski w różnych obszarach. Rada Promocji Polski nie przedstawiła Radzie Ministrów konkretnych projektów obejmujących integrację instytucji zajmujących się promocją Polski, w tym gospodarczą, w spójny system. Minister Spraw Zagranicznych, pomimo przewodniczenia Radzie Promocji Polski nie zainicjował prac, które zmierzałyby do osiągnięcia powyższego celu.

NIK ustaliła, że współpraca Ministra Spraw Zagranicznych z Ministrem Gospodarki oraz innymi instytucjami zajmującymi się promocją gospodarczą nie wykraczała poza nałożone na MSZ obowiązki. W praktyce dotyczyła współdziałania przy realizacji konkretnych przedsięwzięć, które każda z instytucji zaplanowała dla siebie odrębnie. Współpraca kierowników placówek zagranicznych (ambasadorów i kierowników Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji) ograniczała się z jednej strony do ogólnego wglądu ze strony ambasadora w prace Wydziału, z drugiej zaś do informowania ambasadora przez kierownika Wydziału o najważniejszych podejmowanych działaniach. Zadania obydwu placówek zagranicznych w sprawach ekonomicznych i gospodarczych oraz zakresy obowiązków pracowników tam zatrudnionych były bardzo zbliżone lub powtarzające się. W ocenie NIK powyższe okoliczności stwarzają ryzyko zaniżenia potencjalnie możliwych do osiągnięcia efektów działań promocyjnych, przede wszystkim wskutek niewykorzystania efektu synergii. Zdaniem NIK, istnieje przestrzeń do inicjatyw i ewentualnych działań Ministra Spraw Zagranicznych, które przyczyniłyby się do powstania spójnego systemu promocji gospodarczej.

NIK wniosowała o:

- podjęcie działań mających na celu zdynamizowanie prac Rady Promocji Polski lub wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o jej likwidację;
- wystąpienie do Ministra Rozwoju z inicjatywą wspólnego opracowania strategii promocji Polski, w tym promocji gospodarczej oraz założeń spójnego systemu tej promocji, funkcjonującego w oparciu o jeden wyspecjalizowany podmiot dysponujący przedstawicielstwami zagranicznymi;
- konsultowanie dokumentów określających zamierzenia dyplomacji ekonomicznej z podmiotami prowadzącymi promocję gospodarczą oraz organizacjami przedsiębiorców;
- dokonanie, wspólnie z Ministrem Rozwoju, weryfikacji zasad współpracy placówek dyplomatycznych lub konsularnych z Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji w zakresie planowania i realizacji przedsięwzięć promocyjnych i wspierających działalność promocyjną;
- dokonanie, wspólnie z Ministrem Rozwoju, weryfikacji zadań wydziałów/referatów ekonomicznych ambasad oraz Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji pod kątem eliminacji ich nakładania się;
- wystąpienie z inicjatywą utworzenia systemu wczesnego informowania przedsiębiorców o tych wizytach z udziałem przedstawicieli władz, w których przewidziany jest tzw. komponent gospodarczy.

³³ P/15/023.

V. Informacje dodatkowe

Wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 45 zostało skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych w dniu 22 kwietnia 2016 r. W wystąpieniu sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące:

- zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych,
- niedokonywania zakupu nieruchomości z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp,
- przedkładania planów pozyskiwania nieruchomości do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych, zgodnie z obowiązującymi w MSZ uregulowaniami wewnętrznymi,
- zapewnienia rzetelnego nadzoru nad prowadzoną przez Ambasadora RP w Rabacie sprawą wystąpienia o odszkodowanie za odstąpienie strony polskiej od sprzedaży nieruchomości w celu maksymalnego ograniczenia skutków finansowych dla budżetu państwa,
- wyeliminowania przypadków nieuzasadniania racjonalności wydatków przy realizacji zamówień publicznych oraz przypadków ponoszenia wydatków niecelowych,
- rzetelnego weryfikowania, na etapie podpisywania umów, spełniania przez wykonawców wymogów w zakresie wykonywania prac w ramach zamówień publicznych,
- zapewnienia mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym,
- zaktualizowania *Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części budżetowej i dla dysponentów III stopnia środków budżetowych, działających w kraju.*

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej pismem z dnia 16 maja 2016 r. wniósł zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego w zakresie wniosku pokontrolnego dotyczącego niedokonywania zakupu nieruchomości z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp.

Kolegium NIK uchwałą z dnia 1 czerwca 2016 r. oddaliło zastrzeżenie w całości.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem cz. 45, w tym:	241 327,0	415 222	237 756,0	98,5	57,3
1.	750 Administracja publiczna	241 325,0	415 222	237 756,0	98,5	57,3
1.1.	75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej	576,0	647	644,5	111,9	99,6
1.2.	75057 Placówki zagraniczne	240 126,0	413 865	236 342,1	98,4	57,1
1.3.	75058 Działalność informacyjna i kulturalne prowadzona za granicą	122,0	179	260,4	213,4	145,5
1.4.	75079 Pomoc zagraniczna	43,0	97	97,7	227,2	100,7
1.5.	75095 Pozostała działalność	458,0	434	411,3	89,8	94,8
2.	801 Oświata i wychowanie	1,0	0	0,0	0,00	0,00
2.1.	80135 Szkolnictwo polskie za granicą	1,0	0	0,0	0,00	0,00
3.	921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,0	0	0,0	0,00	0,00
3.1.	92195 Pozostała działalność	1,0	0	0,0	0,00	0,00

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁾ Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³⁴

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015		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:	1 865 102,9	1 677 607	1 852 499,5	1 820 646,2	97,6%	108,5%	98,3%
1.	750 Administracja publiczna	1 819 840,1	1 633 878	1 806 296,7	1 777 294,8	97,7%	108,8%	98,4%
1.1.	75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	265 357,5	292 021	273 354,0	271 988,7	102,5%	93,1%	99,5%
1.2.	75051 Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	0,0	0	3 463,0	3 286,3	–	–	94,9%
1.3.	75052 Wybory do Sejmu i Senatu	0,0	0	3 520,0	2 712,5	–	–	77,1%
1.4.	75054 Referenda ogólnokrajowe i konstytucyjne	0,0	0	703,0	679,8	–	–	96,7%
1.5.	75055 Wybory do Parlamentu Europejskiego	943,5	0	0,0	0,0	0,00%	–	0,00%
1.6.	75057 Placówki zagraniczne	837 688,2	888 957	866 220,4	843 521,6	100,70%	94,9%	97,4%
1.7.	75058 Działalność informacyjna i kulturalna prowadzona za granicą	40 294,7	40 323	40 437,0	39 348,1	97,7%	97,6%	97,3%
1.8.	75062 Polski Instytut Spraw Międzynarodowych	8 302,0	8 202	8 202,0	8 093,5	97,5%	98,7%	98,7%
1.9.	75063 Polski Komitet do spraw UNESCO	1 228,0	1 228	1 228,0	1 228,0	100,0%	100,0%	100,0%
1.10.	75069 Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji państwowej	0,0	0	24 514,0	23 246,3	–	–	94,8%
1.11.	75079 Pomoc zagraniczna	93 528,7	780	102 887,1	101 996,8	109,1%	13076,5%	99,1%
1.12.	75080 Działalność badawczo-rozwojowa	5 000,0	5 000	5 000,0	5 000,0	100,0%	100,0%	100,0%
1.13.	75095 Pozostała działalność	567 497,5	397 367	476 768,2	476 193,3	83,9%	119,8%	99,9%
2.	752 Obrona narodowa	1 279,1	1 160	1 160,0	1 160,0	90,7%	100,0%	100,0%
2.1.	75212 Pozostałe wydatki obronne	1 279,1	1 160	1 160,0	1 160,0	90,7%	100,0%	100,0%
3.	801 Oświata i wychowanie	5 195,3	5 500	5 872,6	4 929,8	94,9%	89,6%	84,0%
3.1.	80135 Szkolnictwo polskie za granicą	5 195,3	5 500	5 872,6	4 929,8	94,9%	89,6%	84,0%
4.	853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3 665,3	2 685	4 401,2	3 715,7	101,4%	138,4%	84,4%
4.1.	85330 Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą	3 634,5	2 685	4 335,6	3 701,9	101,9%	137,9%	85,4%
4.2.	85334 Pomoc dla repatriantów	30,8	0	65,6	13,8	44,8%	–	21,0%
5.	854 Edukacyjna opieka wychowawcza	1 090,6	500	500,0	441,7	40,5%	88,3%	88,3%
5.1.	85413 Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju	1 090,6	500	500,0	441,7	40,5%	88,3%	88,3%
6.	921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	34 032,5	33 884	34 269,1	33 104,2	97,3%	97,7%	96,6%
6.1.	92104 Działalność radiowa i telewizyjna	20 715,0	20 715	20 715,0	20 715,0	100,0%	100,0%	100,0%
6.2.	92195 Pozostała działalność	13 317,5	13 169	13 554,1	12 389,2	93,0%	94,1%	91,4%

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁾ Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

³⁴ Suma kwot z poszczególnych pozycji tabeli może różnić się od kwot ogółem, co wynika z zastosowanych zaokrągleń.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2014 r.			Wykonanie 2015 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób ²⁾	tys. zł	zł	osób ²⁾	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 45 wg statusu zatrudnienia ³⁾ w tym:	3 524	300 355,6	7 102,6	3 525	303 152,5	7 166,7	100,9
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	3 524	300 355,6	7 102,6	3 535	303 152,5	7 166,7	100,9
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 521	145 124,7	7 951,2	1 557	149 161,0	7 983,6	100,4
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	251	12 821,1	4 256,7	279	14 875,0	4 442,9	104,4
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	7	950,6	11 316,9	7	988,2	11 764,6	104,0
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	1 263	131 353,0	8 666,7	1 271	133 297,8	8 739,7	100,8
1.2.	Rozdział 75057 – Placówki zagraniczne	1 969	152 514,0	6 454,8	1 869	140 940,6	6 507,1	100,8
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	1 253	121 121,9	8 055,5	1 183	117 020,8	8 243,2	102,3
	10 żołnierze i funkcjonariusze	14	1 430,7	8 516,1	14	1 497,9	8 915,9	104,7
	13 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	702	29 961,4	3 556,7	672	27 421,9	3 400,5	95,6
1.3.	Rozdział 75069 – Zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji państwowej	0	0,0	0,0	62	4 976,9	6 689,3	–
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	0	0,0	0,0	62	4 976,9	6 689,3	–
1.4.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	34	2 716,9	6 659,0	37	3 074,0	6 923,4	104,0
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	34	2 716,9	6 659,0	37	3 074,0	6 923,4	104,0

¹⁾ Zgodnie z przepisami § 20 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra 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 Celnej, 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 Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 4. Kalkulacja oceny ogólnej w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Oceny wykonania budżetu w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej dokonano stosując kryteria³⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku³⁶.

Dochody: 237 756,1 tys. zł

Wydatki: 1 820 646,2 tys. zł

Łączna kwota G: 2 058 402,2 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie Wd = D : G = 0,1155

Waga wydatków w łącznej kwocie: Ww = W : G = 0,8845

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: niecelowe wydatkowanie kwoty 30,0 tys. zł na niewykorzystane logo Szczytu NATO w Polsce w 2016 r.

Kwota nieprawidłowości w wydatkach nie przekroczyła określonego dla kontroli wykonania budżetu państwa progu 0,25% kwoty wydatków zrealizowanych ogółem w części 45.

Ze względu na inne nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli, tj. m.in.:

- nierzetelny nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych, wskutek czego stan ich realizacji znacząco odbiegał od zaplanowanego na 2015 r.,
- nieokreślenie, podobnie jak w 2013 i 2014 r., mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla Centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co uniemożliwiało dokonanie oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek,

Ocenę cząstkową wydatków obniża się o 2 punkty.

Ocena cząstkowa wydatków: nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej (3), dlatego też zastosowano ocenę opisową

Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości mające wpływ na ocenę ogólną, tj.:

- sfinansowanie zakupu nieruchomości przeznaczonej na siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Mediolanie częściowo z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp, co było niezgodne z ust. 2 art. 163 ufp,
- niezabezpieczenie, w umowie przyrzeczenia sprzedaży nieruchomości w Dakarze, w sposób należyty interesu Skarbu Państwa w przypadku odstąpienia od umowy z winy Ambasady, co stwarza ryzyko konieczności wypłaty na rzecz niedoszłego nabywcy odszkodowania w trudnej do oszacowania na obecną chwilę kwocie,
- niezachowanie należytej staranności i zawarcie umowy dotyczącej robót rozbiórkowych pola antenowego z wykonawcą, który nie spełniał wymogu posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego.

Ocena ogólna: $5 \times 0,1155 + 3 \times 0,8845 = 3,23$

nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej (3), dlatego też zastosowano ocenę opisową.

³⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

³⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach

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 Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
11. Sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą
12. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
13. Minister Finansów
14. Minister Spraw Zagranicznych