



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB – 4100-001-09/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w ramach części 42-Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	Janusz Nowaczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 87648 z dnia 7 stycznia 2014 r. Adam Czugaiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87644 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Straży Granicznej, 02-514 Warszawa, Al. Niepodległości 100
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. SG Dominik Tracz, Komendant Główny Straży Granicznej (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, wykonanie budżetu państwa w 2013 roku przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.

Uzasadnienie oceny	Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 ² dochody budżetowe Komendy Głównej Straży Granicznej jako dysponenta II stopnia zostały zrealizowane w kwocie 9.897 tys. zł, tj. 179% planu. Wydatki zrealizowano w wysokości 1.355.410 tys. zł, co stanowiło 99,9 % planu po zmianach. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane wydatki w wysokości 61.890,2 tys. zł, stanowiące 4,6% wydatków Straży Granicznej ogółem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych przez KG SG. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości dotyczącego operacji finansowych i gospodarczych. Komendant Główny Straży Granicznej zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³ sprawował prawidłowo nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. Podstawą przedmiotowej oceny jest również pozytywna opinia o wykonaniu przychodów i wydatków Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, rzetelności sporządzanych sprawozdań, a także realizacji – w ramach przyjętego planu finansowego – ustawowych zadań tego Funduszu.
--------------------	---

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169 ze zm.).

³ Dz. U. z 2013 r, poz. 885 ze zm.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2013 r. dochody Komendy Głównej SG wraz z podległymi dysponentami wyniosły 9.897 tys. zł, co stanowiło 179% kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania w 2012 r. uzyskane dochody były wyższe o 5.170 tys. zł (tj. o 209,4%). Należności KG SG oraz podległych dysponentów na koniec 2013 r. wyniosły 10.734,8 tys. zł i uległy zmniejszeniu o 9,3% w stosunku do należności na koniec 2012 r. (11.833,1 tys. zł). Zaległości na koniec 2013 r. wyniosły 10.077 tys. zł, co stanowiło 93,9% ogółu należności z tytułu nieopłaconych kar oraz należności od kontrahentów.

Dochody Komendy Głównej Straży Granicznej zaplanowane na 2013 r. w kwocie 406 tys. zł zrealizowane zostały w wysokości 6.277,2 tys. zł, tj. w 1.546,2%. W porównaniu do 2012 r., dochody wykonane przez KG SG były wyższe o 5.530,8 tys. zł, tj. o 841%. Dochody te uzyskano głównie w § 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 5.444,8 tys. zł (wykonanie planu 2.722%) i w § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 824,8 tys. zł (wykonanie planu 410%). Dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 45-52, 255, 427, 439, 614-653, 1085)

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., odstąpiono od oceny planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 42 dotyczące Straży Granicznej ustalono w ustawie budżetowej w wysokości 1.266.958 tys. zł. Plan wydatków w trakcie roku został zwiększony ogółem o 90.082,6 tys. zł (tj. o 7,1%) do wysokości 1.357.040,6 tys. zł, głównie w wyniku uruchomienia rezerw celowych na łączną kwotę 100.894,5 tys. zł.⁴ W wyniku przeniesień dokonanych w 2013 r. decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych plan wydatków SG został zmniejszony o kwotę 10.811,9 tys. zł.⁵ Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 100.894,5 tys. zł, wykorzystano 99.284,7 tys. zł tj. 98,4%. Niewykorzystaną kwotę 1.609,8 tys. zł zwrócono do budżetu. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania rezerwy celowej było niezrealizowanie przez wykonawcę prac wynikających z harmonogramu rzeczowo-finansowego określonego w umowie oraz korzystne rozstrzygnięcia procedur przetargowych. W ramach otrzymanych środków z rezerwy celowej szczegółowym badaniem objęto wydatki o łącznej wartości 85.567,9 tys. zł, co stanowiło 86,5% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków pochodzących z tych rezerw. W wyniku kontroli ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb SG i zostały przeznaczone m.in. na sfinansowanie skutków podwyżek uposażeń funkcjonariuszy od 1 października 2012 r. (60.596,7 tys. zł), rozbudowę i budowę obiektów SG (12.763,6 tys. zł), rozbudowę systemu CBD EWIDA Etap II zakup platformy sprzętowo-programowej (7.918,1 tys. zł), uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników (2.428,7 tys. zł) oraz realizację projektów uwzględnionych w Programie Rocznym 2012 Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów na lata 2008-2013 (2.160,8 tys. zł).

Plan wydatków KG SG na 2013 r. w trakcie realizacji budżetu został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o kwotę 4.457 tys. zł (tj. o 6,5%) z przeznaczeniem m.in. na sfinansowanie skutków podwyżek uposażeń funkcjonariuszy, realizację projektów Funduszu Granic Zewnętrznych oraz Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów. Komendant Główny Straży Granicznej, na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 września 2013 r.⁶, dokonał przeniesienia wydatków pomiędzy paragrafami w obrębie rozdziału 75406 –

⁴ Łącznie 59 decyzji Ministra Finansów zwiększających limit wydatków SG ogółem o kwotę 112.670.013 zł oraz zmniejszających limit wydatków SG ogółem o kwotę 11.775.502 zł.

⁵ Łącznie 22 decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych zwiększających limit wydatków SG ogółem o kwotę 80.398.166 zł oraz zmniejszających limit wydatków SG ogółem o kwotę 11.775.502 zł.

⁶ Upoważnienie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 września 2013 r. uprawniające Komendanta Głównego Straży Granicznej do dokonywania do dnia 31 grudnia 2013 r. przeniesień wydatków budżetowych między paragrafami w obrębie jednego rozdziału.

Straż Graniczna na łączną kwotę 37.780,3 tys. zł. Wprowadzone zmiany w planie wydatków budżetowych dotyczyły m.in. uregulowania występujących zobowiązań wobec funkcjonariuszy z tytułu należnych równoważników pieniężnych w zamian za umundurowanie, wydatków rzeczowych i majątkowych (np. zakupu materiałów i wyposażenia do budowanych nowych łączów teleinformatycznych), świadczeń na rzecz osób fizycznych, płac i pochodnych od płac. Zgodnie z wymogiem określonym w posiadanym upoważnieniu, Komendant Główny Straży Granicznej poinformował Dysponenta cz. 42 o dokonaniu ww. zmian.

(dowód: akta kontroli: str. 13-16, 81-252; 269-271, 403-411, 263-267, 286-337)

Łącznie per saldo budżet KG SG został w ciągu roku zwiększony o 4.427 tys. zł i stanowił 106,5% planu początkowego. Plan wydatków zwiększony został z powodu konieczności zakupu materiałów łączności i informatyki oraz umundurowania.

(dowód: akta kontroli: str. 40-41, 53-56, 71, 339-340, 612)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i podległych mu dysponentów⁷ wydatki budżetowe wyniosły 1.355.410 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 33.099 tys. zł, tj. o 2,5%. W trakcie roku Minister Spraw Wewnętrznych dokonał blokady środków na kwotę 309,1 tys. zł oraz zmniejszenia zasilenia o 1.019,3 tys. zł (w związku z planowanym niewydatkowaniem środków)⁸. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków, w stosunku do planu wydatków, były m.in. opóźnienia w realizacji umów przez wykonawców inwestycji budowlanych (890 tys. zł w zakresie rezerw celowych), oszczędności powstałe w wyniku podróży służbowych, kosztów tłumaczeń, eskorty cudzoziemców, zakupu materiałów (523 tys. zł w ramach Programu Ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”); absencją chorobową pracowników, fluktuacją kadr oraz mniejszymi niż pierwotnie zakładano odejściami funkcjonariuszy ze służby bez prawa do emerytury (110 tys. zł); niższe niż pierwotnie zakładano koszty paliwa, zakwaterowania, zakupu biletów lotniczych dla funkcjonariuszy SG oraz koszty tłumaczeń (76 tys. zł przeznaczonych na realizację projektu „Zarządzanie informacją w systemie zwalczania przestępczości transgranicznej – szkolenia na rzecz przedstawicieli Policji Granicznej Republiki Mołdawii”).

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75406 Straż Graniczna (stanowiły 99,99% wydatków ogółem) i wyniosły 1.355.196 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim uposażenia funkcjonariuszy (§ 4050) – 724.783 tys. zł oraz zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 72.335 tys. zł. Wydatki Straży Granicznej związane ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 21.711,6 tys. zł, tj. 97,6% planowanych wydatków w tej grupie i stanowiły 1,6% wydatków ogółem. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były wyższe o 4.455,4 tys. zł, tj. 25,8%.

Wydatki bieżące Straży Granicznej wyniosły 1.255.614 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 48.599 tys. zł, tj. o 4% oraz w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków UE w wysokości 11.679 tys. zł, tj. 96% planu po zmianach i były one wyższe od wykonania w 2012 r. o 4.921 tys. zł (o 72,8%). W strukturze wydatków bieżących największy udział miały wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi zrealizowane w łącznej wysokości 1.034.884 tys. zł (76,3% wydatków ogółem), równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy w wysokości 42.433 tys. zł (3,4%) oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 163.444 tys. zł (13%).

Wydatki majątkowe w dziale 754 zrealizowano w Straży Granicznej w wysokości 29.513 tys. zł, tj. 96,9% planu po zmianach i były one wyższe od wykonania w 2012 r. o 2.448 tys. zł (o 9%) oraz w ramach współfinansowania projektów z udziałem środków UE w wysokości 10.033 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach i były one niższe od wykonania w 2012 r. o 1.273 tys. zł (o 11,3%). Na zakupy inwestycyjne wydatkowano ogółem 14.511 tys. zł (99,7% planu po zmianach) z przeznaczeniem między innymi na zakup: platformy sprzętowo

⁷ Decyzją Nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne Komendant Główny został ustanowiony dysponentem drugiego stopnia, a komendanci oddziałów (10) i ośrodków szkolenia (2) Straży Granicznej dysponentami trzeciego stopnia.

⁸ Ponadto automatycznie pobrane zostały środki z rachunków bankowych na koniec 31 grudnia 2013 r. przez Ministra Finansów w kwocie 300,7 tys. zł. Zwrot niewykorzystanych środków za 2013 r. w wysokości 1.7 tys. zł dokonany został przez Śląsko-Małopolski OSG i Nadodrzański OSG.

programowej - II Etap (7.065 tys. zł); rozbudowę i utrzymanie platformy teleinformatycznej SG – uruchomienie WLAN etap II i III (1.404 tys. zł). Wydatki w zakresie inwestycji budowlanych poniesione zostały w wysokości 15.002 tys. zł (94,3% planu po zmianach).

Wydatki realizowane bezpośrednio przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w 2013 r. wyniosły 73.207,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i stanowiły 5,4% wydatków ogółem SG. Łącznie per saldo budżet KG SG został w ciągu roku zwiększony o 4.426 tys. zł i stanowił 106,4% planu początkowego. Niewykonane wydatki wyniosły 31 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: str.40-41, 53-56, 71, 339-340, 612)

W KG SG skontrolowano 92 wydatki w łącznej wysokości 61.890,2 tys. zł co stanowiło 4,6% wydatków ogółem w Straży Granicznej (1.355.410 tys. zł).

Komenda Główna Straży Granicznej posiadała opracowane procedury dokonywania zakupów, w tym zakupów inwestycyjnych, wprowadzone wytycznymi Komendanta Głównego SG z 7 listopada 2008 r.⁹ W 2013 r. udzielonych zostało 40 zamówień o łącznej wartości netto 91.080,9 tys. zł. W trakcie kontroli zbadano 5 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których wartość przedmiotu zamówienia była najwyższa i wynosiła łącznie 43.321,6 tys. zł, co stanowiło 47,6% wartości ogółem zamówień udzielonych w KG SG w 2013 r. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych zamówień publicznych dotyczących m.in. zakupu licencji i wsparcia systemów operacyjnych na potrzeby platformy teleinformatycznej SG, zakupu komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz urządzeń szyfrujących, obsługi serwisowej Centralnego Węzła Teleinformatycznego Straży Granicznej stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰. Na realizację umów zawartych w wyniku tych zamówień wydankowano w 2013 r. 19.080,2 tys. zł (44% wartości badanych postępowań). Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych przez SG zadań.

(dowód: akta kontroli str. 57-60, 403-411, 448, 595, 690-695, 714-722, 730-732)

W 2013 r. Straż Graniczna realizowała 9 projektów informatycznych na łączną kwotę 21.532,5 tys. zł. w tym 3 projekty w ramach budżetu podstawowego (12.479,8 tys. zł) oraz 6 projektów w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych (9.054,7 tys. zł). Największe wydatki dotyczyły zakupu stanowisk końcowych do platformy teleinformatycznej Straży Granicznej – I Etap (7.070 tys. zł) oraz zakupu licencji i wsparcia na potrzeby platformy (5.381,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 415)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Straży Granicznej w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa wyniosły 58.604 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 28,1%, tj. o 22.869 tys. zł. Niższa niż w 2012 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem „skumulowania” w 2012 r. wypłat świadczeń należnych funkcjonariuszom z tytułu dopłat do wypoczynku, pomocy mieszkaniowej, równoważnika za brak lokalu i uregulowania zobowiązań niewymagalnych za 2011 r., oraz możliwości bieżącej realizacji na rzecz funkcjonariuszy należności powstałych w 2012 r. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono w 2013 r. w szczególności na wypłaty równoważnika za brak lokalu mieszkalnego – 26.817 tys. zł, dopłaty do wypoczynku – 17.870 tys. zł oraz pomoc mieszkaniową – 4.673 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 17.753 osoby i było niższe o 3.043 osoby, tj. o 14,6% w stosunku do planu po zmianach¹¹. Przeciętne roczne zatrudnienie funkcjonariuszy w 2013 r. wyniosło 14.305 osób, tj. mniej o 2.288 osób (13,8%), członków korpusu służby cywilnej 1 610 osób, tj. mniej o 338 osób (17,4%) oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 1.838 osób i było niższe od planowanego o 417 osób (18,5%). W odniesieniu do 2012 r. przeciętne zatrudnienie w 2013 r. było niższe o 511 osób, tj. o 2,8%. Spadek zatrudnienia wystąpił we

⁹ Wytyczne Nr 264 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie organizacji w Komendzie Główniej Straży Granicznej postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (ze zm.).

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹¹ Prognozowany średnioroczny poziom zatrudnienia został określony dla Straży Granicznej w ustawie budżetowej na 20.808 etatów (w tym dla KG SG 1.342 etaty). Poziom zatrudnienia uległ zmniejszeniu do liczby 20.796 etatów w wyniku przeniesień pracowników do innych służb resortu spraw wewnętrznych.

wszystkich wyżej wymienionych grupach i był konsekwencją m.in. prowadzonych działań zmierzających do ograniczenia naboru do służby w związku z trwającymi przekształceniami Straży Granicznej, odejść funkcjonariuszy ze służby lub przeniesień do innych służb resortu spraw wewnętrznych. Przeciętne zatrudnienie w KG SG w 2013 r. wyniosło 1.016 osób, w tym: funkcjonariusze 741 osób, członkowie korpusu służby cywilnej 229 osoby i pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagradzania 46 osób. W 2013 r. przeciętne zatrudnienie było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 87 osób (7,9%). Najwyższy spadek zatrudnienia w KG SG wystąpił w grupie funkcjonariuszy i wynosił 70 osób.

Wydatki SG na uposażenia i wynagrodzenia, wg danych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-70 w rozdziale 75406, wyniosły w 2013 r. ogółem 926.760,4 tys. zł i wzrosły w porównaniu do wydatków 2012 r. (908.793 tys. zł) o 17.967,4 tys. zł, tj. o 1,9%. Przeciętne miesięczne uposażenie/wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w SG wyniosło 4.350,25 zł i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2012 r. o 203,69 zł, tj. o 4,9%. W poszczególnych statusach było to odpowiednio: osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 2.818,13 zł (wyższe od wynagrodzenia w 2012 r. o 192,83 zł, tj. o 7,3%); członkowie korpusu służby cywilnej 3.278,70 zł (wyższe o 193,31 zł, tj. 6,2%) oraz funkcjonariusze 4.667,71 zł, (wyższe o 207,21 zł, tj. o 4,6%).

Wydatki na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników KG SG w 2013 r. wyniosły ogółem 72.786,98 tys. zł i były niższe od wydatków w 2012 r. (74.751,6 tys. zł) o 1.964,6 tys. zł, tj. o 2,7%. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-70 plan wydatków Straży Granicznej na wynagrodzenia został wykonany w kwotach wynikających z tego planu.

Zobowiązania jednostek budżetowych SG na koniec 2013 r. wyniosły 17.845 tys. zł i były niższe o 26,7% niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. (24.330 tys. zł). Główną pozycję (7.737 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Zobowiązania KG SG w rozdziale 75406 na koniec 2013r. wyniosły 266 tys. zł i były wyższe o 98 tys. zł (58,3%) od kwoty zobowiązań na koniec 2012 r. (168 tys. zł). Główną pozycję -150 tys. zł (56,44%) - stanowiło zobowiązanie z tytułu wystawionej w dniu 31 grudnia 2013 r. faktury za obsługę w grudniu Centralnego Węzła Teleinformatycznego SG¹² (§ 4300) oraz 102 tys. zł z tytułu zapłaty za świadczone usługi telefonii komórkowej (§ 4360). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 72-80, 413-418)

2.3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej nie zaplanowano i nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich. W 2013 r. SG realizowała wydatki z udziałem innych środków pomocowych. W ramach programu ogólnego *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi* na lata 2007-2013 (SOLID) SG wydatkowała łącznie 21.711,6 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach (22.234,7 tys. zł). Realizowano 12 projektów Funduszu Granic Zewnętrznych na które wydatkowano 11.450,3 tys. zł (w tym 5 projektów w ramach alokacji 2011 oraz 7 projektów alokacji 2012) dotyczących m.in. rozbudowy i utrzymania platformy teleinformatycznej SG, rozbudowy systemów bezpieczeństwa (II etap), dostosowania Centralnej Bazy Danych wraz z infrastrukturą do współpracy z SIS II. W ramach Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów na lata 2008-2013 realizowano 10 projektów (w tym 4 projekty tytułem alokacji 2011 oraz 6 projektów w ramach alokacji 2012) na które wydatkowano 8.686,1 tys. zł. Projekty dotyczyły m.in. organizowania powrotów przymusowych cudzoziemców oraz wzmocnienia współpracy w tym zakresie między państwami członkowskimi, wzmocnienia współpracy z państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców, rozbudowę oraz wdrożenie Systemu Obsługi Cudzoziemców w ramach CBD SG.

Ponadto Straż Graniczna realizowała 2 projekty Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców tytułem alokacji 2012, na które wydatkowano 1.575,2 tys. zł. Przeprowadzono działania zmierzające do poprawy warunków przyjmowania i pobytu cudzoziemców

¹² Przelew na rachunek wystawcy dokonano w dniu 7 stycznia 2014 r.

ubiegających się o status uchodźcy w obiektach SG, zapewnienia transportu w trakcie procedury przekazania, udzielania pomocy proceduralnej oraz niezbędnej pomocy medycznej cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową na terytorium RP.

(dowód: akta kontroli str. 61-69, 596)

2.4. Działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej sformułowany został wniosek pokontrolny dot. wzmocnienia nadzoru służbowego nad zawieraniem przez Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej umów zleceń i o dzieło. W toku przedmiotowej kontroli stwierdzono, że procedura w zakresie wnioskowania, udzielania i realizacji zleceń przez podmioty spoza Straży Granicznej rozszerzona została o wymóg zgody Komendanta Głównego lub jego zastępcy na podjęcie działań w ww. zakresie. NIK nie wnosi uwag do sposobu realizacji sformułowanego w 2013 r. wniosku pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.36, 923-925)

Komendant Główny Straży Granicznej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej Straży Granicznej. Na podstawie kwartalnych sprawozdań budżetowych jednostek Straży Granicznej, w Biurze Finansów KG SG sporządzane były analizy z wykonania planów dochodów i wydatków jednostek organizacyjnych SG, na podstawie których dokonywano oceny prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi przez podległych dysponentów III stopnia. Niezależnie od powyższego prowadzone były analizy bieżące stanu realizacji planu finansowego pod kątem stopnia jego wykonania, eliminacji zagrożeń, jak również optymalnego wykorzystania dostępnych środków finansowych. Dokonywana ocena sytuacji finansowej jednostek organizacyjnych Straży Granicznej była podstawą podejmowania w ciągu roku działań w kierunku dokonania przeniesień wydatków w budżecie formacji z przeznaczeniem na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb w zakresie zakupów materiałów i wyposażenia, energii, opału, paliwa i innych wydatków dotyczących bieżącego utrzymania adekwatnie do potrzeb.

Inspektorat Nadzoru i Kontroli KG SG nie przeprowadzał czynności kontrolnych w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa w 2013 r. w KG SG i jednostkach podległych. Nie były przeprowadzone również badania realizowane przez audytorów wewnętrznych w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.614-653, 742-856)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 18 kwietnia 2013 r. sformułowano uwagi wskazujące na celowość ustanowienia przez Komendanta Głównego Straży Granicznej formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Do czasu zakończenia przedmiotowej kontroli nie zostały wdrożone w KG SG procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów. W Biurze Finansów KG SG opracowany został projekt decyzji KG SG w ww. zakresie, który w trakcie kontroli znajdował się w fazie uzgodnień. W toku kontroli NIK stwierdzono, że działania pracowników Biura Finansów KG SG w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez podległych dysponentów z jednostek organizacyjnych SG były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne. Sprawozdania jednostkowe przesyłane w formie elektronicznej i papierowej, zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³, poddawane były przez pracowników Biura Finansów KG SG weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str.950-953)

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

Badaniem objęto rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Komendy Głównej Straży Granicznej za rok 2013¹⁴ i stwierdzono, że zostały one sporządzone prawidłowo i terminowo¹⁵, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 6.277,2 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 73.207,2 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 14 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.427- 447)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 6.277,2 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 73.207,2 tys. zł. i była zgodna z zapisami na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa. W 2013 r. w KG SG nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 438-447,654-661)

Do okresów sprawozdawczych 2013 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu KG SG z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami konta 990 *Plan i wydatki budżetu zadaniowego*. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu. Dokonując zmian w planie finansowym w układzie tradycyjnym, jednocześnie wprowadzano zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 662-689)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości budżetowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

KG SG posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷. Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej FT-FK (wersja 2.3B)¹⁸. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. nie przeprowadzano kontroli

¹⁴ Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy), a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

¹⁵ Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

¹⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁸ Program opracowany przez Przedsiębiorstwo Innowacyjno-Wdrożeniowe „FORTECH” Sp. z o. o. z siedzibą w Krakowie.

systemu, gdyż nie był on w okresie ostatniego roku zmieniany i modyfikowany, a jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzedniej kontroli.
(dowód: akta kontroli 735-741)

Badanie ksiąg rachunkowych KG SG przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych. Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturam i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów dotyczących dokumentów (faktury, rachunki zakupów), wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁹ 78 dowodów księgowych na kwotę 43.126,1 tys. zł, oraz dobranych w sposób celowy 14 dowodów na kwotę 19.080,2 tys. zł. Zostały one sprawdzone pod względem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urzędzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 448, 723-732)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej²⁰

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na początku 2013 r. wynosił 48 tys. zł, co stanowiło 78,7% stanu Funduszu w analogicznym okresie 2012 r., tj. był niższy o 13 tys. zł. Przychody Funduszu wyniosły 2.068,3 tys. zł, co stanowiło 66,3% planowanych przychodów oraz 135,4% wykonanych przychodów w 2012 r. Głównymi źródłami przychodów były wpłaty od jednostek samorządu terytorialnego w łącznej wysokości 1.613,4 tys. zł, (co stanowiło 78% ogółu przychodów) oraz wpłaty na pokrycie wydatków inwestycyjnych w wysokości 448,6 tys. zł (21,7%). Wydatki Funduszu²¹ (stanowiące koszty) w 2013 r. wyniosły 2.110,5 tys. zł i stanowiły 67,2% wydatków planowanych. Były one wyższe o 570 tys. zł (37% od wydatków wykonanych w 2012 r.). Środki zostały wykorzystane m.in. na: zakup paliwa, materiałów budowlanych, środków ochrony osobistej, ubrań roboczych i wyposażenia – 1.217 tys. zł oraz realizację zadań inwestycyjnych (zakup sprzętu i materiałów budowlanych, sprzętu specjalistycznego, samochodu i 5 szt. motocykli) – 453 tys. zł.

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁰ FWSG został utworzony na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²¹. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, składającym się z funduszy: centralnego, oddziałów i ośrodków szkolenia Straży Granicznej. Środkami Funduszu dysponują: Komendant Główny - w zakresie funduszu centralnego, komendanci oddziałów Straży Granicznej - w zakresie funduszu oddziałów, komendanci ośrodków szkolenia Straży Granicznej - w zakresie funduszy ośrodków szkolenia Straży Granicznej (art. 8a ust. 6). Komendant Główny sporządza łączny plan finansowy i łączne sprawozdanie finansowe FWSG (art. 8a ust. 7).

²¹ Dysponentami Funduszu są Komendant Główny Straży Granicznej, komendanci oddziałów i ośrodków szkolenia SG.

Stan środków obrotowych na koniec 2013 r. wyniósł 5,6 tys. zł i całość została przekazana w depozyt *overnight*²².

(dowód: akta kontroli str.17-19, 858-922, 939)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Straży Granicznej nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, NIK nie sformułowała uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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

Warszawa, dnia 31 marca 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



podpis

²² Wolne środki były przekazywane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443).