



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.001.05.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne, w zakresie planu finansowego Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: CPD lub Centrum) ul. Smyczkowa 10 02-678 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Agnieszka Bolesta, Dyrektor CPD od dnia 14 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontroler</i>	Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KPB/22/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego CPD na 2017 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta III stopnia procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

CPD jest państwową jednostką budżetową nadzorowaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który określa jej statut². Centrum zostało utworzone 1 stycznia 2001 r. na podstawie zarządzenia Nr 2 tego Ministra z dnia 29 stycznia 2001 r.³.

Do zadań CPD należy przede wszystkim:

- wydawanie dokumentów dla obywateli polskich, pracowników administracji publicznej, funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz cudzoziemców;
- utrzymywanie, eksploatacja, budowa i rozwój systemów produkcyjnych dedykowanych dla personalizacji ww. rodzajów dokumentów oraz systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do komunikacji z organami, dla których personalizowane są te dokumenty;
- przekazywanie danych z rejestru PESEL, na wniosek zainteresowanego podmiotu, realizowane w trybie przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴, tj. na podstawie art. 46 ust.1 (udostępnianie nieodpłatne) lub art. 46 ust. 2 pkt. 1 i 3 (udostępnianie płatne).

W 2017 r. plan finansowy dochodów CPD wynosił 3.005 tys. zł, a plan wydatków 269.828 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 4.187 tys. zł, a wydatki 253.449 tys. zł, stanowiąc odpowiednio 139% i 94% planowanych wielkości. Dla porównania w 2016 r. dochody Centrum wyniosły 4.047 tys. zł, a wydatki 241.166 tys. zł. Centrum nie planowało i nie dokonywało wydatków z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne, w zakresie planu finansowego CPD.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono że:

- W wyniku kontroli 78,9% zrealizowanych przez Centrum (dysponent III stopnia) wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i aktach

² Aktualnie obowiązujący Statutu CPD nadany został zarządzeniem Nr 47 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 listopada 2017 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 65).

³ Dz. U. MSWiA Nr 2, poz. 4 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 657.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

wykonawczych. Nie stwierdzono przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

- W rezultacie wydatkowania środków budżetowych osiągnięto cele prowadzonej działalności wskazane zarówno w planie działalności Centrum na rok 2017, jak i ujęte w układzie zadaniowym wydatków. W szczególności na podkreślenie zasługuje fakt przygotowania oraz skutecznego i efektywnego wdrożenia Programu Naprawczego⁷, konsekwencje realizowanego przez CPD w latach 2016-2017 w warunkach ograniczeń budżetowych, tj. przy braku dodatkowych środków na zwiększenie zatrudnienia oraz wzrost wynagrodzeń.
- Sprawozdania jednostkowe CPD zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, a przyjęte w Centrum mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Jednocześnie w działalności CPD ujawniono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na wykonanie planu finansowego CPD w 2017 r. Nieprawidłowości te polegały na:

- stosowaniu nieaktualizowanej, pochodzącej z 2005 r. instrukcji wystawiania, przyjmowania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, w wyniku czego osoby wymienione w zał. do tej instrukcji wskazane jako osoby dokonujące merytorycznej oraz formalno-rachunkowej kontroli dowodów księgowych, a także zatwierdzające je i dokonujące wypłaty nie były osobami, które faktycznie dokonywały tych czynności w 2017 r.
- występującej w latach 2016-2017 niezgodności pomiędzy celami i miernikami wskazywanymi w planach działalności CPD i sprawozdaniach z jego realizacji, a celami i miernikami ujmowanymi przez Centrum w układzie zadaniowym wydatków budżetu państwa

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. dochody budżetowe Centrum wyniosły 4.187 tys. zł i były o 39% wyższe od planowanych (3.005 tys. zł) oraz o 3% wyższe od dochodów zrealizowanych w 2016 r. (4.047 tys. zł). Największe dochody w kwocie 4.139 tys. zł (99% dochodów ogółem) osiągnięto z tytułu opłaty za udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL.

Ze względu na zmienne zainteresowanie uprawnionych podmiotów, którym udzielana jest taka informacja oraz trudny do przewidzenia w danym roku rozkład udostępnień płatnych oraz nieodpłatnych Centrum szacowało dochody z tego tytułu na niezmiennym poziomie 3.000 tys. zł, przy założeniu utrzymania opłat za udostępnienie jednostkowych danych na wniosek złożony w formie elektronicznej na poziomie 31 zł⁸.

⁷ W dalszej części Wystąpienia pokontrolnego to określenie stosowane będzie w odniesieniu do opracowanego w Centrum, w lutym 2016 r., dokumentu Analiza zapotrzebowania Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA na dodatkowe zasoby ludzkie w ramach zadania udostępniania danych z rejestru PESEL – prognoza na lata 2016-2017.

⁸ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat za udostępnienie danych

Wyższe od planowanego wykonanie dochodów z tego tytułu było konsekwencją prowadzonych przez Centrum w ostatnich latach działań mających na celu zwiększenie wydajności w rozpatrywaniu i udzielaniu odpowiedzi na zapytania o dane osobowe. W 2016 r. Centrum udzieliło 1 283 624 takich jednostkowych odpowiedzi, a w 2017 r. 1 612 215.

(dowód: akta kontroli str. 106 – 134; 1036 – 1037)

Na koniec 2016 i 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w CPD nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 1004 – 1024)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki zaplanowane pierwotnie w planie finansowym Centrum, zgodnie z projektem planu wydatków budżetowych na 2017 r. dla części 42: sprawy wewnętrzne, działu 750: administracja publiczna, rozdziału 75070: CPD MSWiA, wynosiły ogółem 233.324 tys. zł. Plan wydatków na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosił natomiast 269.828 tys. zł. Tym samym w 2017 r. dokonano zwiększenia wydatków o łączną kwotę 36.504 tys. zł.

Na zwiększenie wydatków o ww. wartość złożyły się:

- zmniejszenia w zakresie 13 paragrafów w łącznej wysokości 16 703 tys. zł;
- zwiększenia w zakresie 12 paragrafów w łącznej wysokości 53 207 tys. zł.

Największe zmiany w planie wydatków budżetowych Centrum dokonano w dniu 9 października 2017 r. oraz w dniu 18 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 979 – 991)

Rezerwa celowa

Zmiana dokonana w dniu 9 października 2017 r. była konsekwencją decyzji Ministra Rozwoju i Finansów MF/FS7.4143.3.145.2017.MF.3545 z dnia 3 października, zasilającej z rezerwy celowej (poz.79) wydatki CPD o łączną kwotę 32.025 tys. zł, w ramach której:

- 30.000 tys. zł zostało przyznanych na zakup 1,8 mln szt. blankietów dowodów osobistych;
- 2.025 tys. zł zostało przyznanych na zakup 206 tys. szt. książeczek paszportowych.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. zgodnie z przeznaczeniem wydatkowano całą kwotę 32.025 tys. zł pochodzącą z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 1025 – 1026)

Wydatki niewygasające

Zmiana w planie wydatków przeprowadzona dnia 18 grudnia 2017 r. polegała z kolei na:

- przeniesieniu środków z wydatków majątkowych (w wysokości 5.250 tys. zł),
- pozyskaniu dodatkowych środków z MSWiA (w kwocie 4.754 tys. zł),
- zmniejszeniu wydatków w ramach 11 paragrafów (łącznie o 2.945 tys. zł),

– oszczędnościach poczynionych w ramach siedmiu innych paragrafów (na sumę 3.094 tys. zł).

Centrum przesunęło ww. środki (w łącznej wysokości 16.043 tys. zł) na wydatki bieżące jednostki w grupie 4000, z jednoczesnym ich przeznaczeniem – w ramach § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – na zakup 400 tys. szt. blankietów dowodów osobistych oraz 160.487 szt. książeczek paszportowych.

Uzasadniając konieczność przeprowadzenia tej zmiany planu finansowego CPD wskazywało na fakt 100% wykorzystania środków zaplanowanych w budżecie na ten cel podkreślając przy tym, że brak zabezpieczenia odpowiedniej ilości blankietów oraz książeczek może stanowić istotne zagrożenie bezpieczeństwa Państwa wynikające z niezrealizowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadania wydawania dowodów osobistych oraz paszportów obywatelom polskim.

Ponadto, mając na względzie ograniczone moce produkcyjne jedynej dostawcy (Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych) i nadchodzący koniec roku, Centrum wystąpiło do MSWiA z wnioskiem o przeniesienie kwoty 16.043 tys. zł na wydatki niewygasające z końcem roku budżetowego.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹ Plan finansowy Centrum zwiększono o ww. kwotę ustalając jednocześnie na dzień 28 lutego 2018 r. termin na sfinalizowanie zakupu blankietów dowodów osobistych i książeczek paszportowych.

Z przygotowanego przez CPD dnia 12 marca 2018 r. sprawozdania z wykonania plany wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2017 (Rb-28NW) wynika, że na dzień 28 lutego 2018 r., wydatkowano całą kwotę 16.043 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1027 – 1035)

Uwzględniając omówione powyżej zmiany zrealizowane przez CPD w 2017 r. wydatki wyniosły 253.449 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach (269.828 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. (241.166 tys. zł) były one zatem o 12.283 tys. zł, tj. o 4,8% wyższe.

Wydatki w podziale na grupy ekonomiczne przedstawiały się następująco:

- wydatki bieżące: 243.917 tys. zł, tj. 96,24% wydatków,
- wydatki majątkowe: 9.450 tys. zł, tj. 3,73% wydatków,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 82 tys. zł, tj. 0,03% wydatków.

Wydatki bieżące

Dominującą pozycję (78,8% wydatków bieżących CPD) stanowiły wydatki w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia (192.399 tys. zł). Wydatki w ramach tego paragrafu, zrealizowane w 92,25% w stosunku do wielkości ujętej w planie po zmianach (208.564 tys. zł), poniesiono na zakup niespersonalizowanych dokumentów osobistych, w tym w szczególności blankietów dowodów osobistych (114.334 tys. zł) oraz książeczek paszportowych (71.210 tys. zł).

Dla porównania wydatki w tym paragrafie w 2016 r. wyniosły 192.337 tys. zł, tj. kształtowały się praktycznie na tym samym poziomie stanowiąc 80% wydatków bieżących.

W ramach wydatków bieżących kolejne, najwyższe pod względem wysokości, kwoty, przeznaczono na:

⁹ Dz. U. poz. 2426.

- § 4270 Zakup usług remontowych (28.702 tys. zł),
- § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników (10.195 tys. zł),
- § 4300 Zakup usług pozostałych (7.034 tys. zł).

Łączne wydatki w czterech ww. paragrafach wyniosły 238.330 tys. zł stanowiąc 94% wydatków ogółem oraz 98% wydatków bieżących. Dla porównania w 2016 r. wydatki w tych paragrafach wyniosły 236.596 tys. zł i były o 1.734 tys. zł (tj. o 0,7%) niższe stanowiąc 98,1% wydatków ogółem oraz 98,4% wydatków bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 77 – 98; 106 – 126)

Wydatki majątkowe

W ramach wydatków majątkowych w planie finansowym CPD w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych pierwotnie zabezpieczono kwotę 14.700 tys. zł, przeznaczoną przede wszystkim na modyfikację maszyny do personalizacji e-dowodów i książeczek paszportowych (10.000 tys. zł) oraz zakup zasobów pamięci masowej (2.648 tys. zł).

W trakcie roku budżetowego, w związku z przedłużającymi pracami nad nowym wzorem książki paszportowej, CPD zrezygnowało z modyfikacji urządzeń i realizacji zadań, które mogły być odłożone.

Wolne środki finansowe, w wysokości 5.250 tys. zł, za zgodą Ministra Finansów, przeniesiono na zakup blankietów dowodów osobistych i książeczek paszportowych.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. plan wydatków majątkowych Centrum w tym paragrafie wynosił 9.450 tys. zł i zrealizowany został w 100%.

Po dokonanych zmianach środki wydawkowano przede wszystkim na zakup sprzętu informatycznego, licencji i oprogramowania do Centrum Zapasowego (ogółem 8.392 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 99 – 105; 127 – 134; 402 – 431)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na dzień 31 grudnia 2017 r. Centrum zrealizowało wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w wysokości 82 tys. zł. Były one o 32 tys. zł (tj. o 39%) niższe od wydatków na ten cel poniesionych w 2016 r., które wyniosły wówczas 114 tys. zł. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2017 r. związane były z:

- wypłatą odszkodowania w sprawie o roszczenie ze stosunku pracy (44 tys. zł),
- zakupem odzieży roboczej (20 tys. zł),
- refundacją zakupu okularów ochronnych dla pracowników (15 tys. zł),
- oraz z ekwiwalentem za pranie odzieży (3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 86; 114)

Zobowiązania

Zobowiązania CPD na koniec 2017 r. wyniosły 2.252 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. o 273 tys. zł (tj. o 12%). W strukturze zobowiązań dominujący udział miały zobowiązania z tytułu zakupu usług remontowych (1.253 tys. zł) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. (671 tys. zł). Z tytułu zobowiązań powstałych w 2017 r. nie naliczono oraz nie płacono odsetek. Podobnie jak w roku 2016 nie występowały zobowiązania wymagalne.

(dowód akta kontroli str. 1023)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w CPD wyniosło 188 osób i w porównaniu do roku 2016, kiedy wynosiło 203 osoby, było ono o 15 osób (tj. o 8%) mniejsze.

Wydatki na wynagrodzenia, według sprawozdania Rb-70 w 2017 r. wyniosły 10.864 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego, kiedy wynosiły one 10.504 tys. zł, były o 360 tys. zł (tj. o 3,3%) wyższe.

W konsekwencji przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, które w 2016 r. wynosiło 4.314 zł, w 2017 r. wynosiło 4.805 tys. zł, tj. w ciągu roku wzrosło o 491 zł, czyli o 10,2%.

Centrum wskazało, że w celu zapewnienia płynnej i terminowej realizacji zadania udostępniania danych osobowych, a także przyszłych prac związanych z wejściem w życie e-dowodu wnosiło do Departamentu Budżetu MSWiA o rozważenie możliwości zwiększenia w 2017 r. puli etatów o 20 (osiem osób do udostępniania danych osobowych oraz 12 do prac nad e-dowodem) wraz ze stosownym zwiększeniem funduszu na wynagrodzenia, podkreślając przy tym, iż osoby dedykowane do prac nad wdrożeniem e-dowodu będą musiały być wysokiej klasy specjalistami z dziedziny IT, a co za tym idzie ich wynagrodzenie powinno być wyższe, relatywne do posiadanej wiedzy i umiejętności¹⁰.

Dla porównania, w trakcie prac na budżecie na rok 2016, Centrum wnosiło do Departamentu Budżetu MSWiA o rozważenie możliwości zwiększenia w 2016 r. puli etatów o 23 osoby do udostępniania danych z rejestru PESEL argumentując, że jest to drugim zasadniczym zadaniem statutowym realizowanym przez CPD. Jednocześnie Centrum przypominało, że wielokrotnie wskazywało na braki kadrowe, a także przywoływało wyniki kontroli przeprowadzonej przez departamenty nadzorujące w 2014 r., w której wskazano, że w celu płynnej realizacji zadania konieczne jest zwiększenia liczby etatów o siedem wraz z przyznaniem dodatkowych środków umożliwiających zwiększenie zatrudnienia¹¹.

Na wynagrodzenia i pochodne w planie finansowym CPD na 2017 r. pierwotnie zaplanowano łączną kwotę 12.974 tys. zł, którą w ciągu roku zwiększono do 13 188 tys. zł. Ostatecznie zrealizowane z tego tytułu wydatki wyniosły 13.115 tys. zł, stanowiąc 99,5% wielkości ujętej w planie po zmianach. Dla porównania wydatki z wynagrodzenia i pochodne w 2016 r. wyniosły 12.601 tys. zł i były o 514 tys. zł (tj. o 3,9%) niższe.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe, które pierwotnie zaplanowano w wysokości 9.965 tys. zł, w ciągu roku zwiększono o 230 tys. zł (tj. o 2,25%) do kwoty 10.195 tys. zł. Ostatecznie wykonano je w 100%, z czego większość (łącznie 142 tys. zł) przeznaczono na nagrody uznaniowe dla pracowników Centrum. Dla porównania wydatki w tym paragrafie w 2016 r. wyniosły 9.835 tys. zł i były o 360 tys. zł (tj. o 3,5%) niższe.

Występując o przyznanie dodatkowych środków na nagrody Dyrektor CPD podkreślała, że nagrody są jedynym środkiem motywacyjnym, ponieważ fundusz płac Centrum nie pozwala na wprowadzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń¹².

(dowód: akta kontroli str. 86; 115 – 116; 912 – 917; 956 – 962)

¹⁰ Pismo znak: CPD-IV-031.2.1.2016.KM z dnia 25 lipca 2017 r. oraz znak: CPD-IV-031.2.2.KM z dnia 29 lipca 2016 r.

¹¹ Pismo znak: CPD-IV-3110-4142/2015 z dnia 4 sierpnia 2015 r.

¹² Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w Analizie wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2017 r. przeciętne wynagrodzenie w IV kwartale 2017 r., według danych GUS, wynosiło 4.517 zł podczas gdy w CPD (łącznie ze stanowiskami kierowniczymi) kształtowało się ono na poziomie 3.888 zł, tj. stanowiło 86,1% wartości przeciętnego wynagrodzenia. Najniższe uposażenie w Centrum kształtowało się na poziomie 50-60% wartości przeciętnego wynagrodzenia w 2017 r. i dotyczyło około 30% zatrudnionych.

Wydatki bezosobowe

W 2017 r. w planie finansowym CPD w § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe pierwotnie zabezpieczono kwotę 342 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zwiększono je o 330 tys. zł do poziomu 672 tys. zł. Ostatecznie zrealizowane z tego tytułu wydatki wyniosły 667 tys. zł, stanowiąc 99,3% wielkości ujętej w planie po zmianach.

Dla porównania wydatki bezosobowe w 2016 r. wyniosły 111 tys. zł i były o 556 tys. zł (tj. o 84,4%) niższe. W planie finansowym pierwotnie w tym paragrafie zabezpieczono środki jedynie w wysokości 18 tys. zł, które następnie, w związku z przystąpieniem do realizacji Programu Naprawczego, powiększono do kwoty 126 tys. zł, którą ostatecznie wydatkowano w 88,1% planowanej wysokości.

Zmiany w wysokości wydatków bezosobowych w latach 2016-2017 podyktowane były koniecznością zatrudnienia dodatkowego zasobu kadrowego, na podstawie umów cywilno-prawnych, w związku z uruchomieniem Programu Naprawczego, którego celem było zniwelowanie nieterminowości w ramach zadania udostępniania danych z rejestru na wnioski podmiotów publicznych (m.in. sądy, prokuratury, komornicy sądowi, policja).

Uśredniona liczba dodatkowych osób zatrudnionych w 2016 r. (w okresie styczeń – grudzień) w związku z realizacją Planu Naprawczego na podstawie umowy zlecenia wyniosła 10 (siedem – w WUD oraz trzy – w WAG)¹³, a w 2017 r. 16 (odpowiednio 12 – w WUD oraz cztery – w WAG).

(dowód: akta kontroli str. 847; 897; 946 – 949; 992 – 997)

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, iż limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej omówione powyżej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone.

Badanie próby wydatków poniesionych przez CPD w 2017 r.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa przez CPD w łącznej kwocie 199.932 tys. zł, tj. 78,9% wydatków tego dysponenta wykonanych w 2017 r. 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 (MUS¹⁴) i objęła 51 zapisów księgowych na ww. kwotę ogółem, w tym:

- w grupie wydatków majątkowych dwa zapisy na kwotę 8.300 tys. zł w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (co stanowiło 4,2% łącznej wartości analizowanej puli wydatków);
- w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 49 zapisów na kwotę 191.632 tys. zł w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia (tj. odpowiednio 95,8% łącznej wartości analizowanej puli wydatków).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zrealizowane zostały zgodnie z planem finansowym, na zakupy, świadczenia i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wykonano je na zasadach określonych w art. 44 ust. 3 i art. 162 pkt 3 upf, tj. zgodnie z planowanym

¹³ W proces udostępniania danych z rejestru zaangażowane były dwie komórki organizacyjne CPD, tj. Wydział Udostępniania Danych (WUD) oraz Wydział Administracyjno-Gospodarczy (WAG).

¹⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zamówienia publiczne

Badaniem objęto wydatki, w łącznej kwocie 120.056 tys. zł, stanowiące 60% wylosowanej próby wydatków (199.932 tys. zł), które związane były z trzema prowadzonymi przez CPD (w 2017 r. lub wcześniej) postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. Były to:

– postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie i utrzymanie Systemu Personalizacji Dokumentów (SPD), jako rozwiązania informatycznego dedykowanego do zarządzania procesem personalizacji dowodów osobistych po 1 stycznia 2015 r. wraz z dostawą niespersonalizowanych blankietów dowodów osobistych w latach 2015-2019. Przeprowadzono je z wyłączeniem stosowania upzp¹⁵, w związku z art. 4 pkt 5 (tj. z uwagi na istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochronę bezpieczeństwa publicznego). W wyniku rozstrzygnięcia tego postępowania i zawartej na tej podstawie umowy kwota wydatków w 2017 r. (19 wylosowanych dowodów) wyniosła 111.756 tys. zł stanowiąc odpowiednio 93,1% kwoty w ramach analizowanych zamówień publicznych (120.056 tys. zł) oraz 55,9% wylosowanej puli wydatków (199.932 tys. zł);

– postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę sprzętu i oprogramowania wraz z konfiguracją i instalacją oraz szkoleniami z zakresu obsługi dostarczonej infrastruktury sieciowej. Przeprowadzone je w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku rozstrzygnięcia tego postępowania i zawartej na tej podstawie umowy kwota wydatków w 2017 r. (jeden wylosowany dowód) wyniosła 8.202 tys. zł, stanowiąc odpowiednio 6,8% kwoty w ramach analizowanych zamówień publicznych (120.056 tys. zł) oraz 4,1% wylosowanej populacji wydatków (199.932 tys. zł);

– postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na rozbudowę oraz przebudowę systemów (sygnalizacji pożaru, kontroli dostępu, sygnalizacji włamania i napadu, łączności domofonowej, klimatyzacji komfortu) w wybranych pomieszczeniach CPD, dostawę sprzętu i oprogramowania. Przeprowadzone je z wyłączeniem stosowania upzp, w związku z art. 4 pkt 8 (tj. z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą 30 tys. euro). W wyniku rozstrzygnięcia tego postępowania i zawartej na tej podstawie umowy kwota wydatków w 2017 r. (jeden wylosowany dowód) wyniosła 98 tys. zł stanowiąc odpowiednio 0,1% kwoty w ramach analizowanych zamówień publicznych (120.056 tys. zł) oraz 0,05% wylosowanej populacji wydatków.

W odniesieniu do analizowanych zamówień publicznych nie stwierdzono naruszeń przepisów upzp.

(dowód: akta kontroli str. 218 – 250; 1039 – 1043)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie dotyczącym wydatków budżetu państwa, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na stosowaniu nieaktualnej Instrukcja wystawiania, przyjmowania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

Analizując wylosowaną próbę wydatków budżetowych (51 zapisów/dowodów wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego jednostki) odpowiadającą tym

¹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579).

zapisom/dowodom źródłową dokumentację finansowo-księgową zweryfikowano m.in. pod kątem spełniania uregulowań wewnętrznych zawartych w decyzji Nr 2/05 Dyrektora CPD z dnia 7 stycznia 2005 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania instrukcji wystawiania, przyjmowania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Centrum (dalej Instrukcja).

Ww. Instrukcja, pochodząca z początku 2005 r., od czasu jej wydania nie była zmieniana. W konsekwencji umieszczone w jej załącznikach wykazy osób upoważnionych do dokonywania bieżącej kontroli dokumentów (merytorycznej, formalnej, rachunkowej) uległy dezaktualizacji, co z kolei spowodowało, że w 2017 r. faktycznie czynności te były wykonywane przez inne osoby.

W związku z tymi rozbieżnościami zebrano dokumenty (upoważnienia, pełnomocnictwa, zakresy obowiązków), na podstawie których osoby te dokonywały w Centrum w 2017 r. ww. czynności, a także karty wzorów ich podpisów ustalając, że opisy na wylosowanych dowodach księgowych dokonywały osoby uprawnione do ich kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej, a także do zatwierdzania i dokonywania wypłaty na ich podstawie, co sprawiło, że powyższa nieprawidłowość miała jedynie charakter formalny.

W złożonych na tę okoliczność wyjaśnieniach Dyrektor CPD stwierdziła m. in., że:

- od października 2017 r. prowadzone są prace nad aktualizacją i zmianą obowiązującej instrukcji, a planowany termin ich zakończenia to 30 kwietnia br.;
- ze względu na częste zmiany organizacyjne i kadrowe podjęto decyzję o przeniesieniu zapisów dotyczących dokonywania kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej do zakresów obowiązków pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 324 – 373)

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r., w ramach budżetu zadaniowego, Centrum realizowało zadanie 16.1. Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela, wydając na ten cel ogółem 253.449 tys. zł, co stanowiło 93,9% planu po zmianach (269.828 tys. zł) i 100% ogółu wydatków realizowanych w przez CPD. W porównaniu do 2016 r., kiedy wydatki wyniosły 241.166 tys. zł, były one zatem o 12.283 tys. zł wyższe, tj. o 4,8%. Celem tego zadania była poprawa obsługi administracyjnej obywatela, a przyjętym miernikiem osiągnięcia celu wyrażony w dniach czas personalizacji dokumentów tożsamości. Przewidywaną wartość tego miernika w 2017 r. określono na poziomie 6,25 dnia, podczas gdy jego faktyczne wykonanie wyniosło ostatecznie 3,91 dnia. Tym samym miernik zrealizowano w 159,8%. Dla porównania w 2016 r. wykonanie tego miernika wyniosło 170,8% (na spersonalizowanie dokumentów zakładano pierwotnie 6,25 dnia, a faktycznie czas ten wyniósł 3,66 dnia).

W ramach scharakteryzowanego powyżej zadania 16.1. wyodrębniono podzadanie 16.1.1. Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości, którego celem było zapewnienie efektywnej obsługi obywatela w zakresie personalizacji dokumentów tożsamości oraz udostępniania danych, a przyjętym miernikiem była wyrażona w szt. liczba wytworzonych w CPD produktów (będąca sumą liczby dokumentów tożsamości spersonalizowanych i wysłanych do urzędów w ramach działania 16.1.1.5 oraz liczby jednostkowych odpowiedzi udzielonych na wnioski o udostępnienie danych z rejestru PESEL w ramach działania 16.1.1.6.). Przewidywaną łączną wartość tego miernika określono na poziomie 8.537.829 szt. podczas gdy jego faktyczne wykonanie wyniosło ostatecznie 9.650.509 szt. Tym samym miernik zrealizowano w 113%.

Dla porównania w 2016 r. cel podzadania 16.1.1. określono jako zapewnienie efektywnej obsługi obywatela w zakresie ewidencji ludności, a przyjętym miernikiem była wyrażona w sztukach liczba dokumentów tożsamości spersonalizowanych/wydanych ogółem (bez rozgraniczenia na działania 16.1.1.5. i 16.1.1.6. Przewidywaną łączną wartość tego miernika określono na poziomie 6.888.981 szt. podczas gdy jego faktyczne wykonanie wyniosło ostatecznie 6.526.343 szt. Tym samym miernik zrealizowano w 94,7%.

W ramach podzadania 16.1.1. Ewidencja ludności, rejestracja stanu cywilnego oraz dokumenty tożsamości Centrum realizowało następujące działania.

- 16.1.1.5. Personalizacja dokumentów tożsamości. Na realizację tego działania w 2017 r. wydatkowano ogółem 245.200 tys. zł, co stanowiło 93,8% planu po zmianach (261.455 tys. zł) i 96,7% ogółu wydatków Centrum w układzie zadaniowym (253.449 tys. zł). W porównaniu do 2016 r., kiedy wyniosły 233.617 tys. zł, były one zatem wyższe o 11.583 tys. zł, tj. o 4,7%. Celem tego działania było zapewnienie ciągłości procesu personalizacji i dystrybucji dokumentów tożsamości. Przyjętym miernikiem stopnia osiągnięcia celu była natomiast określona w sztukach liczba dokumentów tożsamości spersonalizowanych i wysłanych do urzędów. Przewidywaną wartość tego miernika w 2017 r. określono na poziomie 7.507.829 szt., podczas gdy jego faktyczne wykonanie wyniosło 8.038.294 szt. Tym samym miernik zrealizowano w 107,1%. Dla porównania w 2016 r. faktyczne wykonanie tego miernika wyniosło 94,8% (pierwotnie planowano spersonalizowanie 6.888.981 szt. dokumentów, a ostatecznie spersonalizowano ich 6.528.343);
- 16.1.1.6. Udostępnianie danych osobowych. Na realizację tego działania w 2017 r. wydatkowano ogółem 8.249 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach (8.373 tys. zł) i 3,3% ogółu wydatków Centrum w układzie zadaniowym (253.449 tys. zł). W porównaniu do 2016 r., kiedy wyniosły 7.459 tys. zł, były one zatem wyższe o 790 tys. zł, tj. o 9,6%. Celem tego działania było zapewnienie ciągłości procesu udostępniania danych. Przyjętym miernikiem stopnia osiągnięcia celu była natomiast określona w sztukach liczba jednostkowych odpowiedzi udzielonych na wnioski o udostępnienie danych z rejestru PESEL. Przewidywaną wartość tego miernika w 2017 r. określono na poziomie 1.030.000 szt., podczas gdy jego faktyczne wykonanie wyniosło 1.612.215 szt. Tym samym miernik zrealizowano w 156,5%. Dla porównania w 2016 r. faktyczne wykonanie tego miernika, zdefiniowanego inaczej bo jako liczba udostępnionych danych osobowych, wyniosło 85,6% (pierwotnie planowano udostępnienie 1.500.000 danych osobowych, a ostatecznie udostępniono ich 1.283.624).

(dowód: akta kontroli str. 374 – 381; 1010; 1024)

Ustalone
nieprawidłowości

W latach 2016-2017 ujawniono rozbieżności występujące pomiędzy scharakteryzowanymi powyżej celami i miernikami ujmowanymi w układzie zadaniowym wydatków budżetu państwa (w sprawozdaniu Rb-Z1) dla podzadania 16.1.1. i wchodzących w jego skład działań 16.1.1.5. i 16.1.1.6., a celami i miernikami wskazywanymi w planach działalności Centrum i sprawozdaniach z jego wykonania. I tak:

- w planach działalności i w sprawozdaniach z jego realizacji w latach 2016-2017, pomimo kolejnych modyfikacji celów i mierników, Centrum nie zdefiniowało żadnego celu ani nie przypisało mu żadnego miernika nawiązującego do celu i miernika sformułowanego w sprawozdaniu Rb-Z1 w odniesieniu do podzadania 16.1.1.;

- w planach działalności i w sprawozdaniach z jego realizacji z lat 2016-2017, pomimo kolejnych modyfikacji celów i mierników, CPD nie zdefiniowało żadnego celu ani nie przypisało mu żadnego miernika w odniesieniu do drugiego działania wchodzącego w skład podzadania 16.1.1. (poza działaniem 16.1.1.6.), chociaż jednocześnie w sprawozdaniu RB-Z1 dla tego drugiego działania (tj. działania 16.1.1.5.) zdefiniowano cele i mierniki odnoszące się niego.

Wyjaśniając przyczyny rozbieżności między celami i miernikami wykazywanymi w planach działalności i sprawozdaniach z jego realizacji w latach 2016-2017 w stosunku do celów i mierników ujmowanych w układzie zadaniowym budżetu (sprawozdaniach Rb-Z1) Dyrektor CPD stwierdziła m.in., „...że w związku z zapewnieniem spójności na poziomie zadania, pozostałe mierniki zawarte w planach działalności Centrum, nie były uzgadniane pod kątem zbieżności z budżetem zadaniowym i miały one charakter wyłącznie informacji zarządczej dla CPD i organu nadzorującego – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji”.

(dowód: akta kontroli str. 374 – 381; 1010; 1024)

W świetle przedstawionych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że przepisy rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania¹⁶, określające m. in. wzór planu działalności jednoznacznie wskazuje, że:

- w przypadku gdy cel jest ujęty w budżecie zadaniowym na rok, którego dotyczy plan, należy podać przypisane celowi mierniki wskazane w tym dokumencie;
- w przypadku gdy wskazany cel jest ujęty w budżecie państwa w układzie zadaniowym na rok którego dotyczy plan, należy podać wszystkie podzadania budżetowe wymienione w tym dokumencie służące realizacji tego celu.

W związku z tym zapewnienie w planie działalności CPD spójności z budżetem zadaniowym jedynie na poziomie zadania 16.1. i działania 16.1.1.6, z pominięciem podzadania 16.1.1. oraz działania 16.1.1.5., było działaniem nieprawidłowym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków przez Centrum w ramach planu finansowego na 2017 r. Wydatków dokonywano w sposób celowy i gospodarny, z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Centrum rocznych sprawozdań jednostkowych za 2017 r.:

- 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 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość

¹⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1011 – 1024)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Uwagi i wnioski

Odnosząc się do dwóch zasadniczych celów statutowych CPD, tj.: personalizacji dokumentów tożsamości oraz udostępniania danych z rejestru PESEL, NIK prezentuje poniższe uwagi.

W przypadku personalizacji dokumentów Izba zwraca uwagę na niski poziom wykonania planowanych na lata 2016-2017 wydatków majątkowych w ramach § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne. Centrum zrealizowało je zaledwie w 41,8% w stosunku do wielkości planowanej w tym okresie¹⁷. W związku ze stale rosnącą liczbą personalizowanych dokumentów oraz eksploatacją użytkowanych maszyn i urządzeń, NIK zwraca uwagę na potrzebę systematycznego zapewniania środków na zakup i modernizację sprzętu wykorzystywanego do tego celu.

W odniesieniu do zadania udostępniania danych osobowych na powstałe w tym zakresie zakłócenia złożyły się niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne o charakterze kadrowym, technicznym, organizacyjnym oraz legislacyjnym. Zdaniem NIK to właśnie ich niekorzystny splot spowodował konieczność opracowania i wdrożenia Programu Naprawczego, mającego na celu w pierwszym rzędzie usunięcie tych opóźnień.

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

1. Sfinalizowanie prac prowadzonych nad aktualizacją Instrukcji wystawiania, przyjmowania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w CPD.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności celów i mierników wykazywanych w planie działalności i budżecie zadaniowym CPD.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁷ Co było spowodowane przedłużającymi się pracami nad nowym wzorem książeczki paszportowej.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

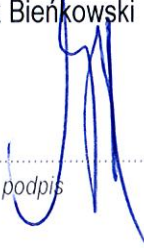
Warszawa, dnia 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bienkowski

Kontroler:
Piotr Sitnicki
doradca ekonomiczny


.....
podpis


.....
podpis

