



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.08.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Główna Straży Granicznej, Al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Komendantem Głównym Straży Granicznej jest od dnia 23 stycznia 2018 r. gen. bryg. SG Tomasz Praga. Upřednio funkcję kierownika jednostki pełnił płk SG Marek Łapiński. (dowód: akta kontroli Tom I str. 6)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	1. Katarzyna Szymańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/20/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 1-2) 2. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/21/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. Tom I str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu na rok 2017², pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne przez Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.. Ocenie podlegały w szczególności:

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

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), dalej „ustawa o NIK”.

² Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.), dalej „ustawa budżetowa”.

- wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, dalej zwanego „Funduszem”.

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 i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Straż Graniczna (dalej: SG) jest jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji³. W 2017 r. realizowała głównie zadanie 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP* w ramach funkcji 2 państwa *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*.

Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. b decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴, Komendant Główny Straży Granicznej był dysponentem środków budżetu państwa II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Podlegało mu w 2017 r. 11 dysponentów środków budżetu państwa III stopnia, tj. dziewięciu komendantów oddziałów SG oraz komendanci: Centralnego Ośrodka Szkolenia SG w Koszalinie i Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu.

Komenda Główna SG (dalej: KG SG) zapewnia obsługę Komendanta Głównego SG pod względem finansowym w zakresie określonym w zarządzeniach w sprawie organizacji KG SG, z wyłączeniem obsługi należącej do zakresu zadań Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej: NwOSG)⁵. Oprócz wydatków własnych KG SG realizowała centralne zaopatrzenie na rzecz podległych Komendantowi Głównemu jednostek organizacyjnych SG.

W 2017 r. dochody jednostek Straży Granicznej wyniosły 6 926,5 tys. zł, w tym 849,0 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa SG zrealizowano w wysokości 1 579 231,2 tys. zł, w tym 275 753,0 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Ponadto z budżetu

³ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2365, ze zm.).

⁴ Decyzja nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA z 2015 r. poz. 1 ze zm.).

⁵ Komendant NwOSG zapewniał obsługę Komendanta Głównego SG w szczególności w zakresie: równoważników pieniężnych za przedmioty umundurowania nie wydane w naturze, równoważników pieniężnych w zamian za wyżywienie, świadczeń związanych z prawem do lokalu mieszkalnego.

środków europejskich w SG wydatkowano kwotę 2 070,6 tys. zł. KG SG nie realizowała w 2017 r. wydatków z budżetu środków europejskich.

Według łącznych sprawozdań Rb-33 oraz Rb-40 przychody Funduszu (w całości realizowane w funduszach będących w dyspozycji komendantów oddziałów i ośrodków szkolenia SG) w 2017 r. wyniosły 1 208,0 tys. zł (w 2016 r. – 1 742,8 tys. zł), a koszty realizacji zadań wyniosły 1 379,4 tys. zł (w 2016 r. – 1 735,7 tys. zł).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne przez Komendanta Głównego Straży Granicznej.

W wyniku kontroli 39,5% wydatków w łącznej kwocie 109 038,8 tys. zł zrealizowanych przez KG SG stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych⁶ i przepisach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków zrealizowano zadania zaplanowane do wykonania w 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2017 r. sporządzone przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (jako dysponenta środków budżetu państwa II stopnia) oraz sprawozdania jednostkowe KG SG. Sprawozdania łączne zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe KG SG na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

W wyniku analizy przedłożonych dokumentów i prowadzonej kontroli stwierdzono, że stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzanych sprawozdań.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (jako dysponenta II stopnia) dochody wyniosły w 2017 r. 6 926,5 tys. zł i były wyższe o 62,6% (tj. 2 665,5 tys. zł) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej i o 2,1% (144,3 tys. zł) wyższe w stosunku do dochodów osiągniętych w 2016 r. Wyższa, niż planowana oraz w porównaniu z 2016 r., realizacja dochodów Straży Granicznej wynikała głównie z wyższych wpływów z tytułu kar administracyjnych nakładanych na przewoźników, którzy drogą powietrzną lub morską przywieźli do granicy cudzoziemców nieposiadających ważnego dokumentu podróży oraz kar nałożonych na cudzoziemców w transporcie drogowym, a także kar umownych za niedotrzymanie warunków umów przez wykonawców realizujących prace na rzecz jednostek organizacyjnych SG, tj. z tytułów trudnych do precyzyjnego oszacowania.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

W 2017 r. jednostka kontrolowana zrealizowała dochody w wysokości 849,0 tys. zł, tj. 140,8% kwoty planowanej. Były one o 7,8% (tj. o 71,4 tys. zł) niższe w porównaniu z 2016 r. Na wyższe wykonanie dochodów KG SG w 2017 r. w stosunku do planu wpłynęło przede wszystkim wykonanie dochodów z tytułu uregulowania kar umownych, stanowiących 86,9% wykonanych dochodów, naliczanych m. in. w wyniku nieterminowych dostaw przedmiotu umów i nieterminowej realizacji napraw gwarancyjnych wynikających z podpisanych umów, co było niezależne od zamawiającego.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 37-38; Tom III str. 14-15, 19-20, 24-25, 277-279, 353-355; Tom IV str. 6-7)

Na koniec 2017 r. w Straży Granicznej wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 24 716,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 24 272,0 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 21,5% (tj. o 4 376,9 tys. zł), a zaległości wyższe o 20,2% (tj. o 4 080,0 tys. zł). Zaległości dotyczyły głównie nieuregulowanych kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu (38,3% ogółu zaległości) oraz wpływów z tytułu kar umownych wraz z należnymi od nich odsetkami (28,4% ogółu zaległości). Dyrektor Biura Finansów KG SG (dalej: BF KG SG) wyjaśniła, że przyczyną wzrostu zaległości było głównie nawarstwianie się należności z tytułu nieuregulowanych kosztów związanych z wydaniem i wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu. Obowiązek uiszczenia tych kosztów wynikał z art. 336 ust. 1 i 2 w związku z art. 337 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁷. Jak wskazała Dyrektor BF KG SG „Powyższe wiąże się z brakiem umocowania prawnego dla administracyjnych organów egzekucyjnych do prowadzenia postępowań egzekucyjnych w stosunku do obywateli spoza terytorium RP. Egzekucja jest możliwa jedynie ze składników majątkowych, które wcześniej zostały zabezpieczone na podstawie art. 346 ww. ustawy.”

Na koniec 2017 r. w jednostce kontrolowanej wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 4 745,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 4 745,3 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były niższe o 103,1 tys. zł (tj. o 2,1%), a zaległości niższe o 103,6 tys. zł (tj. o 2,1%). Stanowiły je głównie naliczone kary umowne wynikające z nieterminowej realizacji umów oraz odsetki od niespłaconych wykazanych wyżej należności.

Stan należności pozostałych do zapłaty (i zaległości netto) oraz prawidłowość pobierania dochodów były w 2017 r. regularnie monitorowane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Poziom należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości, był przedmiotem analiz w ramach kwartalnych ocen wykonania budżetu SG.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 38, 145; Tom III str. 15, 20-26, 30-73, 279-282, 355-356; Tom IV str. 6-7, 33)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2206, ze zm.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Straży Granicznej (dysponenta II stopnia) w 2017 r. zrealizowane zostały w kwocie 1 579 231,2 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 178 380,9 tys. zł, tj. o 12,7%. Zrealizowane przez jednostkę kontrolowaną wydatki wyniosły 275 753,0 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 84 689,1 tys. zł, tj. o 44,3%.

Przyczyną wzrostu wydatków było głównie przydzielenie SG dodatkowych środków na realizację „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 42-48, 311-314; Tom IV str. 8-23)

W 2017 r. w SG nie dokonano zwiększeń wydatków środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Z przyznanej SG z rezerw celowych kwoty 71 345,8 tys. zł wykorzystano 70 710,7 tys. zł, tj. 99,1 %. Z przyznanej KG SG z rezerw celowych kwoty 21 458,3 tys. zł, wykorzystano 21 456,2 tys. zł, tj. 100,0%.

Szczegółowym badaniem objęto środki wykorzystane przez KG SG z rezerw celowych w kwocie 14 589,5 tys. zł, co stanowiło 20,6% ogólnej kwoty wydatków SG z rezerw celowych oraz 68,0% ogólnej kwoty wydatkowanej w 2017 r. z rezerw celowych przez KG SG. Badanie wykazało, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na realizację zadań wskazanych w decyzjach Ministra Rozwoju i Finansów, w tym m.in. na projekt PL/2017/PR/0001 „Modernizacja zasobów teleinformatycznych wspierających kryminalną analizę operacyjną w SG” realizowany w ramach Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014-2020; na rozbudowę systemu telekomunikacyjnego SG; projekt nr 14/1-2015/BK-FAMI „Rozbudowa oraz wdrożenie systemu obsługi cudzoziemców w ramach CBD⁸ SG - etap II” realizowanego w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 286-289, 292-293; Tom III str. 112-121, 256-267)

Wydatki bieżące Straży Granicznej (dysponenta II stopnia) w 2017 r. zrealizowane zostały w kwocie 1 394 613 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 110 109 tys. zł, tj. o 8,6%. Zrealizowane przez jednostkę kontrolowaną wydatki wyniosły 200 895,2 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 46 929 tys. zł, tj. o 30,5%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli Tom II 42, 46-48; Tom IV str. 8, 19-23)

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły w SG w 2017 r.⁹ 1 067 311,0 tys. zł (tj. 99,4% planu po zmianach) i w porównaniu do roku 2016 wzrosły o 73 265,1 tys. zł, tj. o 7,4%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wynosiło w SG w 2017 r. 4 971,85 zł i było wyższe o 7,5% niż w 2016 r. (4 625,74 zł). Wzrost wydatków na wynagrodzenia oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynikał głównie z podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników w 2017 r.¹⁰ w związku z wdrożeniem w życie

⁸ Centralnej Bazy Danych.

⁹ Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za IV kwartał 2017 r.

¹⁰ Średnia kwota podwyżki dla pracowników cywilnych SG wyniosła 250 zł w przeliczeniu na pełen etat, zaś w przypadku funkcjonariuszy 253 zł.

przedsięwzięć płacowych pn. „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” oraz pn. „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” realizowanych w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020)¹¹. Przeciętne zatrudnienie w SG, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych¹², w 2017 r. wyniosło 17 889 osób i w porównaniu do 2016 r. było niższe o 19 osób.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 76-81, 90-91, 95-98, 284-285)

Wydatki KG SG na wynagrodzenia wyniosły w 2017 r. 97 941,2 tys. zł (tj. 99,6% planu po zmianach) i w porównaniu do roku 2016 wzrosły o 20 261,2 tys. zł, tj. o 26,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w KG SG wyniosło w 2017 r. 7 009,10 zł¹³ i było o 7,1% wyższe niż w 2016 r. Wzrost w kontrolowanej jednostce wydatków na wynagrodzenia oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynikał głównie ze wskazanej wyżej podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników w 2017 r. oraz z przejęcia przez KG SG obsługi finansowej funkcjonariuszy pełniących służbę w wydziałach zamiejscowych komórek organizacyjnych KG SG (160 osób). Przeciętne zatrudnienie w KG SG w 2017 r. wyniosło 1 165 osób i w porównaniu do 2016 r. wzrosło o 176 osób, co wynikało głównie z przejęcia przez KG SG obsługi finansowej funkcjonariuszy pełniących służbę w wydziałach zamiejscowych komórek organizacyjnych KG SG (160 osób).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 82-88, 90-91, 96-98, 268-271)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w SG w 2017 r. wyniosły 58 875,1 tys. zł, (tj. 100,0% planu po zmianach) i były wyższe w porównaniu z 2016 r. o 3,5% (tj. o 2 015,1 tys. zł). Dyrektor Biura Finansów KG SG wyjaśniła, że wzrost ten wynikał głównie ze zwiększonych wypłat dopłat do wypoczynku z uwagi na wzrost od dnia 1 stycznia 2017 r. podstawy do ustalenia tego świadczenia o 68,20 zł¹⁴ oraz liczby świadczeń o około 1 600. Wydatki poniesiono głównie na: równoważniki pieniężne wypłacone funkcjonariuszom za brak lokalu mieszkalnego, dopłatę do wypoczynku dla funkcjonariuszy oraz na równoważniki pieniężne wypłacone funkcjonariuszom za remont lokalu mieszkalnego.

Wydatki na świadczenia dla osób fizycznych w KG SG w 2017 r. wyniosły 1 543,1 tys. zł (tj. 100,0% planu po zmianach) i były wyższe w porównaniu z 2016 r. o 47,3% (tj. o 495,7 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono na dopłaty do wypoczynku dla 754 funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 42-48; Tom III str. 16-18, 27-29, 74-75, 285-287, 357; Tom IV str. 8-23)

¹¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” (Dz. U. poz. 2140 ze zm.).

¹² Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za IV kwartał 2017 r.

¹³ W tym przeciętne miesięczne wynagrodzenie w grupie funkcjonariuszy 7 708,43 zł, tj. z uwzględnieniem wydatków poniesionych na rzecz funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych SG z tytułu nagród przyznanych przez Komendanta Głównego SG. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie obliczone na podstawie wydatków poniesionych w 2017 r. wyłącznie na rzecz funkcjonariuszy KG SG wyniosło 7 359,02 zł.

¹⁴ Wysokość świadczenia ustala się na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie świadczeń socjalnych i bytowych przysługujących funkcjonariuszowi Straży Granicznej i członkom jego rodziny (Dz. U. nr 99, poz. 903 ze zm.). Wpływ na wysokość dopłaty do wypoczynku zgodnie z przepisami tego rozporządzenia ma wysokość najniższej stawki uposażenia zasadniczego, obowiązującej w dniu 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w SG wyniosły 23 779 tys. zł, tj. 93,03% planu po zmianach (25 561 tys. zł) i były wyższe w porównaniu z 2016 r. o 454,2%. Głównym czynnikiem wpływającym na zwiększenie wykonania wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE o kwotę 18 544 tys. zł było rozpoczęcie działań w ramach Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014-2020, Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Herkules III 2014-2020¹⁵.

KG SG zrealizowała wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków zagranicznych w wysokości 5 211,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (5 216,7 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. wydatki były wyższe o 929,1%. Wzrost wydatków budżetowych w ramach środków zagranicznych wynikał m.in. z rozpoczęcia w 2017 r. realizacji projektu „Modernizacja zasobów teleinformatycznych wspierających kryminalną analizę operacyjną w SG” (3 762,8 tys. zł) w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz projektu „Infrastruktura i procedury azylowe” (730,8 tys. zł) w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 42, 46-48; Tom IV str. 20-21, 27, 39-43, 61-68)

Wydatki majątkowe SG (dysponent II stopnia) zostały zrealizowane w kwocie 101 964 tys. zł, tj. ok. 100% i zostały poniesione głównie na zakupy inwestycyjne. W porównaniu do 2016 r. wydatki majątkowe były wyższe o 47 713 tys. zł (tj. o 87,9%). Wydatki majątkowe KG SG w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 92% i wyniosły 68 103,6 tys. zł. Środki wydatkowano m.in. na zakup urządzeń w ramach infrastruktury sieciowej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 42, 312-313; Tom IV str. 27, 39-43)

Na koniec 2017 r. zobowiązania SG wyniosły 26 074,7 tys. zł i były wyższe o 15,4% (tj. o 3 480,9 tys. zł) niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (22 593,8 tys. zł). Główną pozycję (43,7% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń oraz z tytułu wydatków majątkowych związanych z realizacją umowy nr 59/BF/BLiI/2017 na zadanie pn. „Rozbudowa systemu telekomunikacyjnego Straży Granicznej” (31,4% ogółu zobowiązań). W 2017 r. w SG nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania KG SG na koniec 2017 r. wyniosły 11 339,8 tys. zł i były wyższe o 351,8% (tj. o 8 829,8 tys. zł) niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (2 510,0 tys. zł). Główną pozycję (72,3% ogółu zobowiązań KG SG) stanowiły zobowiązania z tytułu wydatków majątkowych związanych z realizacją umowy nr 59/BF/BLiI/2017 na zadanie pn. „Rozbudowa systemu telekomunikacyjnego Straży Granicznej” oraz z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (12,7% ogółu zobowiązań KG SG).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 89, 92-94, 99-105, 294-295)

Szczegółowym badaniem objęto realizację przez KG SG w 2017 r. wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 109 038,8 tys. zł, tj. 39,5% wydatków Komendy Głównej Straży Granicznej (6,9% ogółu wydatków SG). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym KG SG¹⁶.

¹⁵ Program HERCULE III 2014 - 2020 ma na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej, przeciwdziałanie i zwalczanie oszustw, korupcji i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii.

¹⁶ Próbę do badania wylosowano z zestawienia wszystkich operacji wykazanych w okresie od 1 stycznia do 30 grudnia 2017 r. na koncie 130 Rachunek bieżący wydatków budżetowych.

Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁷). Badaniem objęto łącznie 83 pozycje wydatków¹⁸, z tego 63 pozycje dobrane losowo na kwotę ogółem 105 449,8 tys. zł, a próba wydatków dobranych celowo wyniosła 3 589,0 tys. zł (20 pozycji). W badanych pozycjach wydatków ujęte zostały wydatki badane w ramach kontrolowanych zamówień publicznych. W badanej próbie wydatki bieżące stanowiły 50,9% (tj. kwotę 55 491,7 tys. zł), wydatki majątkowe 49,0% (tj. kwotę 53 446,9 tys. zł), a świadczenia na rzecz osób fizycznych 0,1% (tj. kwotę 100,2 tys. zł).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 108.938,6 tys. zł (tj. 99,9% ogółu próby¹⁹) zbadanych pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰ (dalej: *ustawa Pzp lub Pzp*) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 106-199)

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych²¹ przeprowadzonych w trybach: przetargu nieograniczonego (jedno zamówienie), z wolnej ręki (jedno zamówienie) oraz jednego udzielonego z wyłączeniem stosowania Pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp) na łączną kwotę 11 417,4 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz (w przypadku zamówienia udzielonego z wyłączeniem stosowania Pzp) obowiązujących w KG SG regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 200-255)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. w SG zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 2 071 tys. zł, co stanowiło 75 % planu po zmianach.

Wydatki zostały poniesione na jedno z dwóch planowanych na 2017 r. zadań w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Środki wykorzystano w 100% z przeznaczeniem na termomodernizację budynku w Koszalinie.

Spośród zapisów wyeliminowano wydatki dotyczące wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz transakcje poniżej 500 zł.

¹⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁸ Wynikających z 62 dowodów księgowych.

¹⁹ Badanie w tym zakresie nie dotyczy ujętych w próbie wydatków na świadczenia (dopłaty do wypoczynku) w kwocie 100,2 tys. zł.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

²¹ Zamówienia dotyczyły: zakupu Latarek MacTronic Black Eye MX142L-RC - 500 kpl (zamówienie na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp - na kwotę 148 430,25 zł); zakupu sprawdzianów i zaślepek do pistoletów P-99 (wolna ręka - na kwotę 335 237,73 zł) oraz dostawy kurtek wyjściowych w kolorze khaki, kurtek służbowych w kolorze granatowym, ubrań na złą pogodę z nadrukiem maskującym oraz ubrań uniwersalnych - ocieplaczy (przetarg nieograniczony - na kwotę 10 933 716 zł).

Natomiast wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego w roku 2017 nie zostały zrealizowane z uwagi na brak akceptacji założeń projektowych przez biuro NMF.

KG SG nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 173-175, 311-314; Tom IV 7-11, 44-45, 63-68)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. wydatki w układzie zadaniowym SG realizowała w ramach czterech funkcji państwa: 2 „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, 6 „Polityka gospodarcza kraju”, 12 „Środowisko” oraz 15 „Polityka zagraniczna” w wysokości 1 581 301,8 tys. zł (99,8%), w tym z budżetu państwa 1 579 231,1 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 23 779,6 tys. zł. W ramach funkcji 2 zdefiniowano podstawowe zadanie realizowane przez SG – 2.5 „Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP”, dla którego jako cel przyjęto zwiększenie sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP. Do pomiaru stopnia realizacji celu tego zadania wykorzystywano jeden miernik – Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (%)²², którego wartość docelową na 2017 r. określono 88%. Miernik osiągnął wartość wyższą o 0,77 punktów procentowych. W 2017 r. w ramach realizacji powyższego zadania SG poniosła wydatki w kwocie 1 577 118,3 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. ruch graniczny odbywał się na 72 przejściach granicznych. W 2017 r. przeprowadzono 51 mln odpraw w osobowym ruchu granicznym (wzrost o 7% w porównaniu do roku 2016 r.). Nie zezwolono na wjazd do Polski 72 704 cudzoziemcom (spadek o 38%). Zatrzymano/ujawniono 6 486 (spadek o 3%) obywateli państw trzecich, którzy wbrew przepisom przekroczyli granicę państwową lub usiłowali ją przekroczyć. W związku ze stwierdzeniem nielegalnego pobytu zatrzymano/ujawniono 22 556 obywateli państw trzecich (wzrost o 22%). W związku ze stwierdzeniem nielegalnego wykonywania pracy zatrzymano/ujawniono 3 006 cudzoziemców (wzrost o 14%). Cudzoziemcy złożyli 1 987 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP (spadek o 56%), którymi objętych było 4 430 osób. Przekazano z Polski 23 366 cudzoziemców (wzrost o 19%), służby innych państw przekazały do Polski 1 842 cudzoziemców (wzrost o 16%). Szacunkowa wartość ujawnionych i zatrzymanych przez SG towarów pochodzących z przestępstwa wyniosła 344,7 mln zł (spadek o 0,3%).

KG SG zrealizowała w 2017 r. wydatki w ramach zadania 2.5 w wysokości 275 753,0 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2016 r. o 44,3%), przy czym KG SG nie realizowała bezpośrednio czynności mierzonych miernikami przyjętymi w budżecie zadaniowym SG (nie określono mierników i poziomu ich wykonania), zakupiony przez KG SG – w ramach systemu centralnego zaopatrzenia – sprzęt i wyposażenie wykorzystywane były do działań przez poszczególne oddziały/ośrodki SG.

²² Konstrukcja matematycznego wyliczenia miernika na poziomie zadania opiera się na sumie iloczynów cząstkowych mierników i działań oraz przyporządkowanych im wag. Mierniki cząstkowe umożliwiają syntetyczną ocenę w ramach zadania związanego z ochroną granicy państwowej, kontrolą ruchu granicznego na odcinku granicy zewnętrznej UE oraz kontrolą legalności pobytu, pracy cudzoziemców przebywających na terytorium RP oraz stopień wyszkolenia funkcjonariuszy pełniących służbę.

Szczegółowe badanie zadania 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP* w ramach funkcji 2 „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny” w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i zadań/podzadań cele i mierniki zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartość miernika realizacji celu dla wskazanego zadania osiągnęła założony poziom.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 327-362, 410-426, 427-431)

Stosowanie do zapisów art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp Komendant Główny Straży Granicznej realizował działania nadzorcze w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym. Przedmiotowy obszar uregulowany został decyzją nr 193 z dnia 1 października 2015 r., w której wskazane zostały jednostki organizacyjne SG i komórki organizacyjne KG SG uczestniczące w procesie realizacji budżetu SG w układzie zadaniowym, zadania tych jednostek, tryb postępowania w sprawach związanych z realizacją budżetu zadaniowego SG w tym prowadzenie monitoringu jego realizacji na poszczególnych szczeblach organizacyjnych. Sprawozdania z realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym sporządzane były przez oddziały/ośrodki SG w okresach kwartalnych. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami).

Ponadto w związku z realizacją budżetu (planów finansowych i ich wykonania) Komendant Główny sprawował nadzór i kontrolę nad podległymi jednostkami m.in. poprzez egzekwowanie od jednostek nadzorowanych miesięcznych i kwartalnych sprawozdań budżetowych. W Biurze Finansów KG SG sporządzano łączne analizy z wykonania planu dochodów i wydatków jednostek organizacyjnych SG, w ramach których dokonywano oceny prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi przez podległych dysponentów III stopnia.

(dowód: akta kontroli Tom I 347-352; Tom II str. 212-297)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatków dokonywano w sposób celowy i gospodarny z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2017 r. przez Komendanta Głównego Straży Granicznej (dysponenta środków budżetowych II stopnia) i sprawozdań jednostkowych KG SG:

- 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 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 realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Komendanta Głównego SG (dysponent II stopnia) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek w ramach części 42). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych KG SG (dysponent II stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 3-7, 38-41, 46-109, 110-144, 146-172, 175-188; Tom IV str. 25, 27, 39-43, 45-51, 55-59)

Ustalone
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.

4. Fundusz Wsparcia Straży Granicznej

Opis stanu
faktycznego

Fundusz Wsparcia Straży Granicznej, stosowanie do postanowień art. 8a ustawy o Straży Granicznej składa się z funduszu centralnego, funduszy oddziałów SG, ośrodków szkolenia SG i ośrodków SG.

Wpływy Funduszu stanowią środki przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe przeznaczone na pokrycie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych SG, a także zakup niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Straży Granicznej²³ Komendant Główny Straży Granicznej jest dysponentem wydodrębnionej części Funduszu, tj. funduszu centralnego. Natomiast dysponentami pozostałych części Funduszu są komendanci poszczególnych oddziałów i ośrodków SG oraz komendanci ośrodków szkolenia SG.

Według łącznych sprawozdań Rb-33 oraz Rb-40 przychody Funduszu (w całości realizowane w funduszach będących w dyspozycji komendantów oddziałów i ośrodków szkolenia SG w 2017 r. wyniosły 1 208,0 tys. zł (w 2016 r. – 1 742,8 tys. zł), a koszty realizacji zadań wyniosły 1 379,4 tys. zł (w 2016 r. – 1 735,7 tys. zł). Środki funduszu w ramach wydatków bieżących wydatkowano przede wszystkim na zakup paliwa do samochodów służbowych, paliwa żeglugowego, materiałów biurowych. Natomiast w ramach zakupów inwestycyjnych oddziały SG zakupił m.in. urządzenia techniczne oraz samochody służbowe.

Na rachunku funduszu centralnego obroty wyniosły 0.

²³ Dz. U z 2015 r. poz. 181

Sprawozdania roczne łączne i sprawozdania jednostkowe dysponenta funduszu centralnego za 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- sprawozdania 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),
- oraz z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)

sporządzone zostały przez Komendanta Głównego Straży Granicznej terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 433-456, 534, 530-532)

Ustalone
nieprawidłowości

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

VI. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

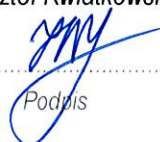
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis