



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KPB.410.003.01.2018
P/18/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/038 – Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Tomasz Szczęsny – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/63/2018 z 13 sierpnia 2018 r., 2. Katarzyna Szymańska – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPB/48/2018 z 20 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 02-591 Warszawa, ul. Batorego 5, zwane w dalszej części wystąpienia również „MSWiA”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji jest od 9 stycznia 2018 r. Joachim Brudziński. Poprzednio, w okresie od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji był Mariusz Błaszczak. (dowód: akta kontroli str. 1634-1635)
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² przedsięwzięcia objęte Programem modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020³, realizowane były prawidłowo. Przeznaczone na to środki finansowe zostały wydatkowane w kwotach wynikających z ustawy modernizacyjnej i pozwoliły zrealizować lub rozpocząć realizację niezbędnych inwestycji budowlanych, dostaw sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy oraz sprzętu informatycznego (zrealizowane wydatki na realizację Programu w 2017 r. wyniosły 99,7% planu). Ze środków Programu modernizacji wypłacono również podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednakże uwagę na fakt, że ustawowym celem Programu modernizacji jest poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWiA, stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji. Z uwagi jednak na

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

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Program wprowadzony ustawą 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.), zwane dalej odpowiednio: „ustawą modernizacyjną” oraz „Programem modernizacji” bądź „Programem”.

nieokreślenie mierników realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a zwłaszcza ich wartości docelowych (tzw. progów satysfakcji), nie jest możliwe ustalenie stopnia osiągnięcia poszczególnych celów Programu modernizacji, a w konsekwencji nie jest możliwe dokonanie systemowej oceny jego realizacji na obecnym etapie.

Minister SWiA, na etapie prac związanych z tworzeniem projektu ustawy modernizacyjnej nie wyegzekwował od komendantów formacji mierników, które umożliwiłyby kierownictwu MSWiA dokonanie oceny wpływu dokonanych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli oraz poprawę konkurencyjności uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników na rynku pracy. W efekcie do uzasadnienia projektu ustawy (Ocena skutków regulacji) włączono zaproponowane przez komendantów formacji typowe mierniki produktu, odnoszące się wyłącznie do ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku i sprawności systemów informatycznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra SWiA w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w podległych służbach okazały się niewystarczające. Wzrosty uposażeń i wynagrodzeń, zrealizowane w zaplanowanych kwotach i w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, wobec znacznie większego wzrostu wynagrodzeń w Gospodarce Narodowej, nie przyniosły zamierzonego skutku, tj. wzrostu ich konkurencyjności na rynku pracy. Utrzymywanie się takiej sytuacji grozi istotnym zmniejszeniem stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników wszystkich formacji podległych MSWiA, a przez to zmniejszeniem możliwości realizacji przez te formacje ich ustawowych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie założeń Programu modernizacji

1.1. Opracowanie założeń Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

Projekt założeń Programu modernizacji w wymiarze finansowym oraz ogólny zarys w wymiarze rzeczowym, opracowany został przez pracowników Departamentu Budżetu. Materiały te były punktem wyjściowym do dyskusji na spotkaniu kierownictwa MSWiA oraz do opracowania szczegółowych założeń oraz wymiaru rzeczowego Programu.

(dowód: akta kontroli str. 1456)

1.2. Podział środków na poszczególne przedsięwzięcia

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Podstawę zapisów projektu ustawy modernizacyjnej stanowiły propozycje przekazane przez komendantów formacji w kwietniu 2016 r.⁴ w zakresie pięciu następujących przedsięwzięć: inwestycje budowlane, sprzęt transportowy, sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzęt informatyki i łączności oraz wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy.

Przekazane przez komendantów formacji propozycje dla każdego zadania w ramach przedsięwzięć, oprócz części opisowej, zawierały w szczególności informacje o planowanym okresie ich realizacji, wartości i źródle finansowania (środki własne, rezerwa celowa) oraz – w przypadku inwestycji budowlanych – szacunkowym łącznym koszcie inwestycji. Komendant Główny PSP, z uwagi na specyfikę finansowania zadań, przekazał propozycje zadań w zakresie:

- jednostek PSP finansowanych w części 42 – Sprawy wewnętrzne,
- jednostek PSP finansowanych w części 85 – Budżety wojewodów,

⁴ W kwietniu 2016 r. rozpoczęto przygotowywanie obecnej ustawy modernizacyjnej. Poprzedziła je analiza potrzeb poszczególnych formacji, w ramach przygotowywania programu modernizacji służb podległych MSWiA na lata 2016-2019, rozpoczętego pismem Dyrektora DB z 10 lutego 2015 r.

- dotacji na krajowy system ratowniczo-gaśniczy,
- dotacji na ochotnicze straże pożarne.

(dowód: akta kontroli str. 736-842)

1.2.2. Projekt ustawy modernizacyjnej zawierający dane w powyższym zakresie wraz z uzasadnieniem został przekazany 16 maja 2016 r. przez Dyrektora DB do konsultacji wewnątrzresortowych, w których, oprócz komendantów formacji, których Program dotyczył, uczestniczyli także dyrektorzy następujących Departamentów MSWiA: Porządku Publicznego; Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych; Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, a także Teleinformatyki.

Skierowany 16 maja 2016 r. do konsultacji wewnątrzresortowych projekt ustawy nie zawierał propozycji dotyczących przedsięwzięć nr 6 „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” i nr 7 „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”. W piśmie przekazującym projekt poinformowano, że po podjęciu przez kierownictwo MSWiA decyzji, co do terminów i wysokości podwyżek, projekt zostanie uzupełniony o tabele i skutki podwyżek uposażeń funkcjonariuszy i podwyżek pracowników. Dane w powyższym zakresie zostały wprowadzone do projektu ustawy z 18 maja 2016 r., w którym ustalone zostały jednakowe dla wszystkich formacji wzrosty wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy w stosunku do roku poprzedniego: od 1 stycznia 2017 r. – o 0,18, a od 1 stycznia 2019 r. – o 0,22 (szerzej opisano to w pkt. 4.3.).

Przekazując do uzgodnień projekt ustawy Dyrektor DB poprosił również, mając na uwadze konieczność uzupełnienia pkt. 12 Oceny skutków regulacji (tj. *„W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?”*), o przekazanie mierników umożliwiających dokonanie oceny realizacji proponowanych w Programie zadań i przedsięwzięć. Mierniki te, jak podkreślił Dyrektor DB, miały umożliwić kierownictwu MSWiA ocenę wpływu dokonanych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli, tj. skuteczność przedmiotowej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 1186-1187, 1289-1322, 1432-1452, 1735-1739)

W przekazanym do konsultacji wewnątrzresortowych projekcie ustawy modernizacyjnej wystąpiły różnice dotyczące podziału środków na poszczególne przedsięwzięcia pomiędzy propozycjami Komendanta Głównego PSP zawartymi w piśmie z 21 kwietnia 2016 r.⁵ na łączną kwotę 31 300 tys. zł. Zmiana ta została zaproponowana przez Komendanta Głównego PSP w piśmie z 11 maja 2016 r.⁶ i związana była z koniecznością zmniejszenia o ww. kwotę wydatków na „Inwestycje budowlane” przy jednoczesnym zwiększeniu finansowania zadań w ramach przedsięwzięć „Sprzęt transportowy” (o 18 300 tys. zł), „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” (o 4 000 tys. zł) oraz „Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy” (o 9 000 tys. zł).

Zgłoszone uwagi do przekazanego projektu ustawy dotyczyły przede wszystkim zmiany zadań w ramach przedsięwzięć (Komendant Główny SG, Komendant Główny PSP) oraz doprecyzowania treści uzasadnienia projektu ustawy (Komendant Główny Policji).

(dowód: akta kontroli str. 7-31, 294-314, 798-813, 1184-1207)

1.2.3. Po uzyskaniu zgody Sekretarza Stanu w MSWiA Jakuba Skiby na prowadzenie prac nad projektem ustawy modernizacyjnej oraz wyrażeniu pozytywnej opinii odnośnie oceny skutków regulacji przez Podsekretarza Stanu w MSWiA Sebastiana Chwałka, wydanych na podstawie zarządzenia Nr 65 Ministra

⁵ Sygn. BF-0-0731/2-8/16.

⁶ Sygn. BF-0-0731/2-11/16.

Spraw Wewnętrznych z 22 października 2012 r.⁷, projekt został przekazany do konsultacji międzyresortowych. Zgłaszane na tym etapie konsultacji uwagi oraz wątpliwości, głównie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dotyczyły w szczególności:

- zasadności tworzenia Programu w formule zapisów ustawowych,
- dodatkowych możliwych skutków finansowych dla budżetu państwa w latach 2017-2020 z tytułu wypłaty wyższych świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszom, którzy przejdą na emeryturę lub rentę policyjną po wejściu w życie projektowanej ustawy,
- możliwej presji na wzrost wynagrodzeń pozostałych pracowników oraz uposażeń funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, wynikającej z przyjęcia proponowanej regulacji,
- braku dostatecznej i wyczerpującej oceny ewaluacji i korzyści, jakie spowoduje ustanowienie Programu, wskazującej jej bezpośredni wpływ na faktyczne, pozytywne zmiany dla rzeczywistego polepszenia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli,
- braku uzasadnienia do wyłączenia stosowania art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotyczącego umów wieloletnich, zawieranych w celu realizacji Programu.

Projekt ustawy modernizacyjnej był także przedmiotem konsultacji z organizacjami społecznymi i związkami zawodowymi.

(dowód: akta kontroli str. 32-286)

1.2.4. Analiza treści kolejnych procedowanych wersji projektów ustawy modernizacyjnej wykazała m.in., że w trakcie prac legislacyjnych (do października 2016 r.) w zakresie dwóch przedsięwzięć, tj. „*Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy*” oraz „*Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych*” w załącznikach do ustawy dla kolejnych lat nie wykazywano kwot odpowiadających wartościom narastającym planowanych wydatków, lecz ograniczano się jedynie do wydatków za dany rok, tj. bez uwzględnienia tzw. skutków przechodzących. Uwzględnienie skutków przechodzących spowodowało znaczne zwiększenie ogólnej kwoty wydatków na realizację Programu z 6 521 303 tys. zł do 9 186 697 tys. zł (tj. o 40,9%).

Dyrektor DB wyjaśnił, że założenie powyższe przyjęto opierając się na metodologii prezentowania kwot dotyczących uposażeń i wynagrodzeń w analogicznym, poprzednim Programie modernizacji⁸, w ramach którego realizowane były dwa przedsięwzięcia o charakterze płacowym (tj. tożsame dotyczące funkcjonariuszy oraz w odniesieniu do pracowników cywilnych o innym charakterze, jednakże również zwiększające fundusz wynagrodzeń). W poprzednim Programie w zwiększeniach funduszu uposażeń w poszczególnych latach prezentowano jedynie środki na pokrycie zapisanego w załączniku wzrostu wielokrotności na dany rok. Przyjęto bowiem, że zwiększenia z lat poprzednich wchodzi trwale do tzw. bazy roku następnego i kolejnych lat. W przypadku przedsięwzięcia pn. „Zastąpienie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi” również w danym roku prezentowano jedynie środki na sfinansowanie zwiększenia zatrudnienia w danym roku, bez uwzględniania kwoty na sfinansowanie stanów zwiększonych w latach poprzednich. Dyrektor DB wskazał jednocześnie, że przy tak określonych i prezentowanych kwotach wydatków na przedsięwzięcia płacowe, projekt ustawy ustanawiającej

⁷ Zarządzenie Nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2012 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw opracowywanych i procedowanych w resorcie spraw wewnętrznych (Dz. Urz. MSWiA poz. 76, ze zm.).

⁸ Ustanowioną ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011” (Dz. U. Nr 35, poz. 213, ze zm.).

aktualnie realizowany Program został skierowany na Stały Komitet Rady Ministrów. Ujęcie kwot wraz ze skutkami przechodzącymi nastąpiło w wyniku realizacji ustalenia Stałego Komitetu Rady Ministrów z 20 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-231, 1187)

W projekcie ustawy dokonano ponadto zmiany struktury podziału kwot na 2017 r. i 2020 r. przeznaczonych na realizację Programu, zawartych w projektach ustawy z 20 maja i 19 października 2016 r., zarówno w podziale na formacje, jak i planowane przedsięwzięcia:

- zmiany pomiędzy planami formacji (łącznie w wysokości 75 240 tys. zł): dla Policji (kwota 48 546 tys. zł), dla Straży Granicznej (kwota 13 085 tys. zł), dla Państwowej Straży Pożarnej (kwota 11 329 tys. zł) i dla Biura Ochrony Rządu (kwota 2 280 tys. zł),
- zmiany pomiędzy planami w zakresie „Inwestycji budowlanych” (łącznie w wysokości 38 505 tys. zł),
- zmiany pomiędzy planami w zakresie „Sprzętu transportowego” (łącznie w wysokości 6 898 tys. zł),
- zmiany pomiędzy planami w zakresie „Sprzętu informatyki i łączności” (łącznie w wysokości 19 925 tys. zł),
- zmiany pomiędzy planami w zakresie „Wypożyczenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy” (łącznie w wysokości 5 258 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 71-79, 161-170)

Dyrektor DB wyjaśnił, że przy opracowywaniu projektu budżetu na 2017 r., w tym również przy uwzględnianiu wydatków Programu przewidzianych na 2017 r., we wrześniu 2016 r. zostały podjęte ustalenia, co do:

- przeznaczenia w 2017 r. kwoty 185 109 tys. zł z limitu tzw. wydatków rzeczowych Policji i Straży Granicznej na uzupełnienie kwoty niezbędnej na podwyższenie w ramach Programu uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych od 1 stycznia 2017 r.,
- zmniejszenia kwoty finansowania wydatków rzeczowych Programu w 2017 r. ze środków rezerwy celowej o 190 131 tys. zł,
- uzupełnienia finansowania kwotą 300 000 tys. zł wydatków rzeczowych Programu w 2017 r. ze środków działu 752 – Obrona narodowa.

W wyniku powyższych ustaleń łączna kwota finansowania Programu modernizacji w 2017 r. została zmniejszona per saldo o 75 240 tys. zł, którą uzupełniono zwiększając planowane finansowanie środkami rezerwy celowej w 2020 r. Kwotę zmniejszenia, jak wyjaśnił Dyrektor DB, podzielono na poszczególne formacje przy założeniu równego obciążenia poszczególnych formacji, tj. dokonano zmniejszenia pierwotnych kwot finansowania z rezerwy celowej wydatków rzeczowych w poszczególnych jednostkach o 26%.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1459)

1.2.5. Z wnioskiem o ujęcie w wykazie prac Rady Ministrów Programu w formie projektu ustawy Minister SWiA zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów pismem z 4 sierpnia 2016 r.⁹, prosząc jednocześnie o spowodowanie utworzenia w projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. rezerwy celowej z przeznaczeniem na wskazane w projekcie ustawy modernizacyjnej przedsięwzięcia. Projekt ustawy z 20 października 2016 r. był także rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów, który zalecił omówienie wybranych kwestii w trybie roboczym pomiędzy przedstawicielami MSWiA oraz MF (co miało miejsce 21 października 2016 r.). Decyzja o przyjęciu projektu ustawy modernizacyjnej została podjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu 25 października 2016 r. Jednocześnie Minister SWiA

⁹ Sygn. DB-S-0230-4/2016.

został upoważniony do wprowadzenia, w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów oraz Rządowym Centrum Legislacji, zmian do projektu o charakterze doprecyzującym oraz legislacyjno-redakcyjnym. Zastrzeżenia zgłaszane przez Ministra Rozwoju i Finansów, na dalszym etapie prac nad projektem, dotyczyły zapisów ustawy odnoszących się głównie do kwestii zaciągania zobowiązań wieloletnich na realizację Programu, a także zasad dokonywania przesunięć kwot na poszczególne przedsięwzięcia oraz formacje.

(dowód: akta kontroli str. 158-286)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prawidłowo zorganizował prace przygotowujące Program modernizacji Policji, a zgłoszone przedsięwzięcia, wpisane do ustawy modernizacyjnej, wynikały z autentycznych potrzeb jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi formacji oraz miały na celu ich zmodernizowanie.

Zastrzeżenia NIK budzą przyjęte do oceny efektów Programu mierniki. Mierniki te są bowiem typowymi miernikami produktu, obrazującymi tylko przyrost składników rzeczowych majątku w poszczególnych latach. Nie obrazują one stopnia realizacji założonych celów Programu modernizacji. W szczególności dotyczy to uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników, które co prawda podwyższono o zaplanowane kwoty, ale brak jakichkolwiek mierników, w szczególności w zakresie ich siły nabywczej, uniemożliwia ocenę poprawy motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy i konkurencyjności wynagrodzeń pracowników¹⁰.

2. Zgodność działań realizowanych przez poszczególne służby z założeniami i celami Programu

2.1. Zadania w zakresie przygotowania Programu modernizacji sformułowane przez Ministra SWiA oraz ich realizacja

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W notatce służbowej, zatwierdzonej 13 stycznia 2017 r. przez Ministra SWiA Mariusza Błaszczaka, Dyrektor DB w związku z wejściem w życie ustawy modernizacyjnej wskazał na konieczność podjęcia szeregu działań, jak również określenia procedur nadzoru oraz systemu sprawozdawczości, zarówno w odniesieniu do MSWiA, jak i wojewodów (w zakresie komend wojewódzkich, powiatowych i miejskich PSP), w tym m.in.:

- opracowanie i wysłanie przez DB do szefów formacji pism dotyczących przygotowań do rozpoczęcia Programu, warunków i wymogów jego realizacji, stworzenia analitycznej bazy wydatków, opracowania i przesłania materiałów analitycznych dotyczących aktualnego wymiaru rzeczowego Programu na 2017 r. (inwestycje, zakupy sprzętu i wyposażenia),
- wystosowanie pism do wojewodów z informacjami dotyczącymi uchwalonego Programu, trybu i warunków jego realizacji oraz innych zagadnień,
- wyznaczenie Komendanta Głównego PSP koordynatorem Programu w zakresie wydatków PSP w części 42 i 85/00 budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1406-1409)

Realizując powyższe zalecenia, Dyrektor DB, informując o wejściu w życie ustawy modernizacyjnej, zwrócił się pismami z 16 i 17 stycznia 2017 r. do szefów formacji z prośbami dotyczącymi w szczególności:

- spowodowania opracowania szczegółowych materiałów (danych) analitycznych dotyczących realizacji w latach 2017-2020 przedsięwzięć określonych dla danej formacji w Programie, w układzie wartościowym i rzeczowym (ilościowym), według ustalonego wzoru i szczegółowości. W piśmie Dyrektora DB wskazano, iż dane analityczne są niezbędne do opracowania materiału, który miał zostać przedstawiony

¹⁰ Więcej w rozdziale 4 na str. 13 Wystąpienia.

kierownictwu resortu do akceptacji, przygotowania wniosku do Ministra Obrony Narodowej o przeniesienie środków z budżetu MON oraz wniosku do Ministra Rozwoju i Finansów o przeniesienie środków z rezerwy celowej,

- opracowania i stosowania szczegółowej (analitycznej) ewidencji księgowej w odniesieniu do wydatków bieżących i majątkowych w zakresie: planu finansowego, planu po zmianach, zaangażowania i wykonania wydatków – w podziale na źródła finansowania (tj. środki własne w budżecie formacji, środki z MON oraz rezerwa celowa), klasyfikację budżetową i poszczególne przedsięwzięcia Programu.

Jednocześnie Dyrektor DB zobowiązał się wykonywać także inne zadania związane z realizacją Programu modernizacji, polegające na:

- bieżącej aktualizacji bazy danych w zakresie planów finansowych, zaangażowania wydatków przez poszczególne formacje, w podziale na źródła finansowania, klasyfikację budżetową i przedsięwzięcia,
- przygotowywaniu propozycji przeniesień wydatków, w tym merytoryczne i budżetowe weryfikacje przedłożonych wniosków,
- bieżącym monitorowaniu stopnia realizacji wydatków i ich zgodności z zapisami ustawy modernizacyjnej, w tym weryfikację i analizę materiałów przesyłanych przez dysponentów, przedstawianych potrzeb i wątpliwości oraz przygotowywanie propozycji rozwiązań,
- sporządzaniu, przy współdziałaniu w szefami formacji i komórkami organizacyjnymi MSWiA, informacji z realizacji Programu: półrocznych dla kierownictwa resortu oraz rocznych dla Sejmu.

Analogiczne pismo, dotyczące w szczególności spowodowania opracowania szczegółowych materiałów analitycznych dotyczących realizacji w latach 2018-2020 przedsięwzięć określonych w Programie, skierowane zostało do szefów formacji także 8 i 9 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1323-1346, 1379-1403)

2.1.2. Minister SWiA pismem z 7 lutego 2017 r. poinformował wszystkich wojewodów o wejściu w życie ustawy modernizacyjnej. Podkreślił jednocześnie, że Program jest jednym z priorytetowych przedsięwzięć resortu, mającym na celu poprawę skuteczności i sprawności działania formacji oraz stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań. W piśmie tym wskazano, że z wydatków PSP finansowane są jednostki ujęte w części 42 – Sprawy wewnętrzne, 85/00 – Budżety wojewodów, dotacje dla ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz jednostek OSP spoza ksrp, realizujące zadania zlecone z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Poinformował także, że koordynatorem w zakresie przedsięwzięć i wydatków PSP wyznaczony został Komendant Główny PSP, który w porozumieniu z właściwymi wojewodami będzie przekazywał do MSWiA materiały i dane wymagane do realizacji, ewidencji i sprawozdawczości w ramach Programu. W szczególności miało to dotyczyć propozycji podziału kwot z rezerwy celowej na poszczególne województwa (komendy wojewódzkie, powiatowe i miejskie PSP), uzgodnionych z właściwymi wojewodami kwot wkładu własnego, planowanych do realizacji przedsięwzięć w poszczególnych latach w ujęciu rzeczowym i wartościowym, układu ewidencji analitycznej wydatków Programu oraz sprawozdań z realizacji w wymaganych okresach.

Minister SWiA poprosił także Wojewodów o zapoznanie się z zapisami Programu modernizacji, podejmowanie działań umożliwiających ich realizację oraz bieżące współdziałanie i prowadzenie uzgodnień w wyżej wymienionym zakresie z Komendantem Głównym PSP. W razie wątpliwości dotyczących realizacji Programu właściwymi do kierowania korespondencji zostali wskazani Komendanci Główni Policji, PSP oraz Straży Granicznej. Kierowane przez Wojewodów wnioski oraz pytania

dotyczyły przede wszystkim kwestii finansowych, zwłaszcza zwiększenia limitów wydatków w trakcie prac nad projektami budżetu państwa w poszczególnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1378, 1732, 1749-1757)

2.1.3. W notatce służbowej, zatwierdzonej 13 stycznia 2017 r., Dyrektor DB podkreślił, że w celu właściwego planowania, realizacji, monitorowania i nadzoru nad Programem niezbędnym jest opracowanie systemu informatycznego obejmującego procesy rzeczowe i finansowe każdej formacji w podziale na przedsięwzięcia i zadania planowane oraz realizowane w formie ilościowej i wartościowej. W tym zakresie szczegółowe założenia systemu informatycznego – w porozumieniu z zainteresowanymi komórkami – przedstawiłby DB i stanowiłyby one podstawę do wszczęcia procedury zamówienia publicznego.

Dyrektor DB wyjaśnił, że w początkowej fazie realizacji Programu modernizacji rozważano możliwość wspomagania IT, o czym mogą świadczyć dwa pisma (z 18 stycznia i 10 lutego 2017 r.), w których DB anonsował Biuru Zamówień Publicznych MSWiA konieczność ujęcia w planie zamówień publicznych kwoty rzędu 100 tys. zł na zakup odpowiedniej aplikacji informatycznej. Jednakże biorąc pod uwagę ewentualną konieczność sfinansowania kosztów zakupu programu informatycznego także poza częścią 42 – Sprawy wewnętrzne (część 85/00 w zakresie Państwowej Straży Pożarnej) odstępiono od zamysłu stworzenia dedykowanej aplikacji na rzecz wykorzystania – opracowywanych przez DB i komórki logistyczno-finansowe szefów formacji – szablonów i plików programu Microsoft Excel.

Ponadto, praktyczną konsekwencją realizacji zawartych w ww. notatce z 10 stycznia 2017 r. było zwiększenie zatrudnienia w DB o jedno stanowisko oraz nałożenie na zatrudnionych pracowników dodatkowych zadań (Dyrektor DB wskazywał na zasadność uzyskania dodatkowych 2-3 stanowisk zatrudnienia w celu stworzenia zespołu prowadzącego całokształt zagadnień związanych z Programem modernizacji).

(dowód: akta kontroli str. 1188-1189, 1404-1405, 1410-1412)

2.2. Zmiany w limitach wydatków objętych kontrolą formacji na poszczególne przedsięwzięcia w 2017 r. i w I połowie 2018 r.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy modernizacyjnej, w trakcie jego realizacji mogą być dokonywane, w ramach limitów wydatków w poszczególnych latach, zmiany podziału kwot określonych w załącznikach nr 1-6 do ustawy, przez:

- ministra właściwego do spraw finansów publicznych na wniosek Ministra SWiA – w odniesieniu do kwot określonych w załącznikach nr 4-6 do ustawy (rezerwa celowa),
- Ministra SWiA – w odniesieniu do kwot określonych w załącznikach nr 1-3 do ustawy (środki własne), z uwzględnieniem zmian, o których mowa w pkt 1, oraz przepisów art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wydał dwie decyzje na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 1, w wyniku których nastąpiły zmiany planu wydatków w Policji (zwiększenie o 5 700 tys. zł), Straży Granicznej (zmniejszenie o 2 400 tys. zł) i Biurze Ochrony Rządu (zmniejszenie o 3 300 tys. zł). W przypadku BOR wpływ na powyższe miała przedłużająca się procedura wyboru wykonawcy inwestycji budowlanej, co w konsekwencji spowodowało skrócenie możliwego czasu na jej realizację w 2017 r. i skutkowało ryzykiem niepełnego wydatkowania zaplanowanych środków. Natomiast przyczyną przekazania zaplanowanych przez Straż Graniczną środków była istotna zwłoka podczas przekładania sieci przyłączeniowych energii elektrycznej na jednej z inwestycji budowlanych.

Otrzymane przez Policję ww. dodatkowe środki przeznaczone zostały na realizację zadania „Budowa siedziby OPP w Krakowie przy ul. Władysława Łokietka 205”

(2 400 tys. zł) oraz „KMP Bielsko Biala – budowa nowej siedziby ul. Wapienna / Piekarska” (3 300 tys. zł).

Decyzje Ministra SWiA, wydane w 2017 r.¹¹ zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2, na łączną kwotę 16 499 tys. zł dotyczyły zmian pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami w ramach planu danej formacji i nie wpłynęły na zmianę ogólnej kwoty wydatków na dany rok.

W I półroczu 2018 r. Minister Finansów wydał decyzje, które per saldo spowodowały zwiększenie kwoty planu wydatków Służby Ochrony Państwa o 3 300 tys. zł, tj. w kwocie równej przekazanej Policji w 2017 r.

Dyrektor DB podał w wyjaśnieniu, że w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki niewyrażenia zgody na dokonanie zaproponowanych przez szefów formacji zmian, na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy modernizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 323-495, 546-633, 1462)

2.3. Ocena przez MSWiA zgodności realizowanych zadań z celami i założeniami Programu

Opis stanu faktycznego

W ocenie Sekretarza Stanu w MSWiA Jarosława Zielińskiego realizowane w latach 2017-2018 zadania inwestycyjne oraz zakupy sprzętu i wyposażenia przez poszczególne formacje są zgodne z założeniami Programu modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1747)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia zgodności zadań realizowanych przez poszczególne służby z założeniami Programu modernizacji. Wobec nieprecyzyjnego sformułowania mierników niemożliwe jest jednak dokonanie oceny stopnia realizacji głównego celu ustawy, jakim jest poprawa skuteczności i sprawności działania formacji podległych MSWiA.

3. Realizacja zakupów i inwestycji

3.1. Wymagania Ministra SWiA w zakresie sposobu realizacji zakupów i inwestycji, w tym opracowania planów i harmonogramów realizacji przedsięwzięć

Opis stanu faktycznego

Minister SWiA, w związku z wejściem w życie ustawy modernizacyjnej, nie kierował do szefów formacji szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu realizacji zakupów i inwestycji. Niemniej jednak, jak wskazano powyżej, Dyrektor DB, informując o wejściu w życie ustawy modernizacyjnej, zwrócił się pismami z 16 i 17 stycznia 2017 r. do szefów formacji z prośbami dotyczącymi m.in. spowodowania opracowania szczegółowych materiałów (danych) analitycznych dotyczących realizacji w latach 2017-2020 przedsięwzięć określonych dla danej formacji w Programie, w układzie wartościowym i rzeczowym (ilościowym), według ustalonego wzoru i szczegółowości. Zakres oczekiwanych danych obejmował:

- zestawienie wszystkich zadań w ramach przedsięwzięć nr 1-5 na poszczególne lata realizacji Programu (nazwa zadania, wartość w danym roku, efekt rzeczowy);
- dane na 2017 r.: dla każdego zadania informacje o efekcie rzeczowym, terminie realizacji inwestycji budowlanej oraz klasyfikacji budżetowej wydatku, z wyszczególnieniem kwoty łącznej, kwoty środków własnych, kwoty środków z MON oraz rezerwy celowej.

Analogiczne pismo, dotyczące w szczególności spowodowania opracowania

¹¹ W I półroczu 2018 r. Minister SWiA nie wydawał decyzji na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy modernizacyjnej.

szczegółowych materiałów analitycznych dotyczących realizacji w latach 2018-2020 przedsięwzięć określonych w Programie, skierowane zostało do szefów formacji także 8 i 9 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1323-1346, 1379-1403)

3.2. Finansowanie zakupów i inwestycji

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. W 2017 r. źródłami finansowania Programu modernizacji były środki własne formacji (809 611 tys. zł), pochodzące z rezerwy celowej (280 000 tys. zł) oraz przekazane przez Ministra Obrony Narodowej (300 000 tys. zł). Natomiast planowane na 2018 r. środki własne formacji wyniosły 1 174 720 tys. zł oraz z rezerwy celowej – 748 168 tys. zł.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017¹² zadania realizowane w ramach Programu w zakresie sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej, informatyki i łączności oraz wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy mogły być sfinansowane w ramach wydatków, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³, do kwoty 300 000 tys. zł.

Jednocześnie minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do dokonywania, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, przeniesień wydatków w wysokości do 300 000 tys. zł z części 29 – Obrona naródowa do części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz części 85/00 – Województwa, z przeznaczeniem na realizację wydatków, o których mowa powyżej.

Realizując postanowienia ww. przepisu, Minister SWiA pismem z 14 lutego 2017 r. zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o przeniesienie z części 29 wydatków w kwocie 300 000 tys. zł na zadania planowane do realizacji w ramach Programu modernizacji w 2017 r. do części 42 – Sprawy wewnętrzne (291 000 tys. zł) na zadania Policji i Straży Granicznej oraz części 85/00 – Województwa (9 000 tys. zł) na realizację przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej.

Deklarację w zakresie możliwości przeniesienia kwoty 170 000 tys. zł, tj. części zaplanowanych środków, resort obrony narodowej przekazał, po monicie Ministra SWiA z 20 marca 2017 r., Dyrektorowi DB 28 marca 2017 r. W związku z powyższym, realizując prośbę zawartą w tym piśmie, 29 marca 2017 r. Dyrektor DB przesłał Dyrektorowi Departamentu Budżetowego MON niezbędne dane do przygotowania wniosku do Ministra Rozwoju i Finansów. Wniosek taki, po kolejnym monicie Ministra SWiA, został opracowany 24 kwietnia 2017 r., natomiast decyzja w sprawie zmian w budżecie została wydana przez Ministra Rozwoju i Finansów 5 maja 2017 r. (tj. blisko trzy miesiące od pierwszego pisma Ministra SWiA w tej sprawie).

Z prośbą o przekazanie 130 000 tys. zł (w tym 9 000 tys. zł dla wojewodów) Minister SWiA zwrócił się pismem z 10 maja 2017 r. Odpowiadając Minister Obrony Narodowej poinformował, że z uwagi na prawne i czasowe uwarunkowania determinujące realizację budżetu ustalenie ewentualnej, dodatkowej kwoty możliwej do przeniesienia do budżetu MSWiA będzie mogło nastąpić nie wcześniej niż po zakończeniu I półrocza 2017 r., po dokonaniu przez Sztab Generalny Wojska Polskiego analizy procedur przetargowych i ocenie możliwości w zakresie wydatkowania środków. Z wnioskiem o dokonanie zmian w budżecie, po kolejnym monicie Ministra SWiA z 27 lipca 2017 r, Minister Obrony Narodowej zwrócił się do Ministra Rozwoju i Finansów 10 sierpnia 2017 r. Decyzję w tej sprawie MRiF wydał 22 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1186, 1208-1236)

¹² Dz. U. poz. 1984, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 37, ze zm.

3.2.2. W okresie objętym kontrolą Minister Rozwoju i Finansów bądź Minister Finansów wydał – na podstawie art. 1 ust. 4 pkt 2 ustawy modernizacyjnej – zgodę na zaciągnięcie zobowiązań przez szefów formacji na łączną kwotę 408 098,3 tys. zł, z tego:

- 280 092 tys. zł na rzecz Policji, z przeznaczeniem na sfinansowanie m.in. modernizacji policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI Tetra (124 500 tys. zł) oraz zakup trzech śmigłowców obserwacyjno-patrolowych (53 000 tys. zł),
- 107 196,3 tys. zł na rzecz Straży Granicznej, z przeznaczeniem na sfinansowanie m.in. zakupu śmigłowca z systemem obserwacji lotniczej (46 465,7 tys. zł) oraz rozbudowę budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie (11 670,9 tys. zł),
- 20 810 tys. zł dla Biura Ochrony Rządu w celu sfinansowania przebudowy budynku nr 8 na cele szkoleniowe w obiekcie przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie.

Z wnioskami do Ministra Rozwoju i Finansów, za pośrednictwem Ministra SWiA, występowali również wojewodowie w zakresie zadań Państwowej Straży Pożarnej finansowanych z części 85/00 budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą wydane zostały łącznie trzy takie decyzje (wszystkie w 2017 r.) na łączną kwotę 6 355 tys. zł.

Ponadto, Minister Rozwoju i Finansów bądź Minister Finansów anulował zgody na zaciągnięcie zobowiązań dla trzech następujących zadań:

- „Budowa krytej strzelnicy w m. Gdańsk” na kwotę 5 552,2 tys. zł, realizowanej przez Morski Oddział Straży Granicznej (decyzja o zapewnieniu finansowania wydana 29 marca 2018 r., została anulowana 22 czerwca 2018 r.). Spowodowane to było zbyt wysokimi kosztami budowy strzelnicy, ponieważ w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego wyłonienia wykonawcy robót budowlanych za najkorzystniejszą uznana została oferta na kwotę około 20 000 tys. zł, tj. o około 4 000 tys. zł przewyższająca kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. We wniosku do Ministra Finansów skierowanym przez Krzysztofa Kozłowskiego – Sekretarza Stanu w MSWiA wskazano, że mając na uwadze powyższe okoliczności ponownie poddano analizie potrzeby szkoleniowe w zestawieniu z kosztami budowy oraz możliwość realizacji bieżących strzelań na obiektach podmiotów zewnętrznych, w wyniku której podjęta została decyzja o odstąpieniu od realizacji robót budowlanych w latach 2018-2019,
- „Modernizacja centralnych systemów informatycznych Policji z wykorzystaniem nowych technologii serwerowych, macierzowych, aplikacyjnych” oraz „Modernizacja mobilnego dostępu do systemów informacyjnych Policji” na łączną kwotę 41 138,2 tys. zł (decyzja o zapewnieniu finansowania wydana 21 sierpnia 2017 r., została anulowana 18 maja 2018 r.). Przyczyną powyższego była przedłużająca się procedura przetargowa, co – mając na uwadze m.in. zakładany czas potrzebny na realizację projektu (około 9 miesięcy) – realizację tego zadania w 2018 r. czyniło nierealnym.

3.2.3. W okresie objętym kontrolą Minister SWiA, zgodnie z art. 1 ust. 4 pkt 1 ustawy modernizacyjnej, wydał zgodę na zaciągnięcie zobowiązań przez szefów formacji na łączną kwotę 192 225,6 tys. zł, z tego:

- 134 200 tys. zł na rzecz Policji, z przeznaczeniem na sfinansowanie m.in. modernizacji policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI Tetra (77 200 tys. zł), modernizacji policyjnego systemu wideokonferencyjnego (20 000 tys. zł) oraz zakupu pięciu pojazdów do przewozu materiałów niebezpiecznych (17 500 tys. zł),

- 51 191,5 tys. zł na rzecz Straży Granicznej, z przeznaczeniem na sfinansowanie m.in. rozbudowy systemu telekomunikacyjnego (15 200 tys. zł), przebudowę budynku nr 2 w Białymstoku (16 281,4 tys. zł) oraz budowę strzelnicy pistoletowej w Przemyśle (4 703,3 tys. zł),
- 6 516 tys. zł na rzecz Państwowej Straży Pożarnej, z przeznaczeniem na sfinansowanie budowy Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (4 350 tys. zł) oraz przebudowę budynku nr 13 z przystosowaniem dla potrzeb Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie (2 166 tys. zł),
- 318,1 tys. zł na rzecz Biura Ochrony Rządu, z przeznaczeniem na sfinansowanie II etapu umowy na zakup dwóch samochodów osobowych reprezentacyjnych opancerzonych.

(dowód: akta kontroli str. 1490-1549)

3.2.4. W sporządzonej na podstawie art. 6 ustawy modernizacyjnej informacji za rok 2017 r. (Część III. Nadzór nad realizacją programu) nie zamieszczono danych dotyczących udzielenia przez Ministra Rozwoju i Finansów 17 lipca 2017 r. zapewnienia finansowania na zakup śmigłowca z systemem obserwacji lotniczej (na kwotę 40 000 tys. zł). Ponadto, w analogicznej informacji za I półrocze 2018 r. nie zamieszczono danych dotyczących udzielenia przez Ministra Rozwoju i Finansów 5 kwietnia 2018 r. zapewnienia finansowania modernizacji sieci TURKUS (kwota 3 750 tys. zł) oraz o dokonaniu korekty ww. decyzji dotyczącej zakupu śmigłowca z systemem obserwacji lotniczej (przeniesienie realizacji zadania z roku 2018 na 2019). Powyższe – jak wyjaśnił Dyrektor DB – spowodowane było formalnym przeoczeniem, spowodowanym spiętrzeniem zadań DB w okresach opracowywania informacji rocznej i półrocznej z realizacji Programu.

Dyrektor DB poinformował, że w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki odmowy wydania zgody na podstawie art. 1 ust. 4 pkt. 1 i 2 ustawy modernizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1461, 1601-1605, 1654-1703)

Ocena częściowa

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stworzył warunki do właściwej realizacji zakupów i inwestycji w ramach Programu modernizacji. Zadania w ramach poszczególnych przedsięwzięć Programu były realizowane zgodnie z aktualizowanymi planami i harmonogramami zadań. Wprowadzane przez Ministra SWiA zmiany w zakresie rzeczowym i finansowym pozwalały na pełne wykorzystanie zaplanowanych środków. Stworzeniu warunków do właściwej realizacji Programu służyło także wydawanie przez Ministra SWiA decyzji w sprawie zapewnienia finansowania poszczególnych, wskazanych przez komendantów formacji zadań.

4. Działania w zakresie poprawy systemów wynagradzania funkcjonariuszy i pracowników

4.1. Zasady rozdysponowania środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych

Opis stanu faktycznego

4.1.1. W latach 2013-2015 pracownicy Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MSW przeprowadzili kontrole, której przedmiotem było „Funkcjonowanie systemów motywacyjnych w formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych”¹⁴. Po ich zakończeniu do Komendantów Głównych Policji, PSP oraz SG skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, w których zawarto łącznie 29 wniosków i zaleceń. Kontroli w powyższym zakresie nie przeprowadzono w Biurze Ochrony Rządu.

¹⁴ Wystąpienia pokontrolne do: Komendanta Głównego Policji nr DKSİW-K-I-092-6/2014 z dnia 17 lutego 2014 r., do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej nr DKSİW-K-I-092-8-1/2014 z dnia 16 października 2014 r. i do Komendanta Głównego Straży Granicznej nr DKSİW-K-I-092-9/2015 (DKSİW-K-I-092-3/2016) z dnia 18 marca 2016 r.

Z wyjaśnień Jarosława Zielińskiego – Sekretarza Stanu w MSWiA nie wynika, aby wyniki ww. kontroli i sposób realizacji wniosków pokontrolnych zostały wykorzystane przy projektowaniu i opracowywaniu założeń przedsięwzięć nr 6 „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” oraz nr 7 „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”. Wskazał on jedynie, że ostateczne decyzje związane z Programem modernizacji zapadały na szczeblu kierownictwa MSWiA.

(dowód: akta kontroli str. 1726-1727, 1732-1735)

4.1.2. Pismami z 21 grudnia 2016 r.¹⁵ Dyrektor DP poinformował szefów formacji oraz przewodniczących związków zawodowych o ujęciu w ustawie budżetowej na 2017 r., w związku z realizacją Programu, dodatkowych środków na uposażenia funkcjonariuszy (przeciętna miesięczna kwota podwyżki wyniosła 253 zł na etat) oraz wynagrodzenia pracowników cywilnych (przeciętna miesięczna kwota podwyżki wyniosła 250 zł na etat). Podkreślono przy tym, że zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych miało na celu podniesienie ich dotychczasowej wysokości i poprawę relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W przypadku uposażeń funkcjonariuszy celem tego przedsięwzięcia miało być zróżnicowanie indywidualne i strukturalne uposażeń i tym samym ściślejsze powiązanie wielkości uposażenia ze specyfiką, warunkami służby oraz uzyskanymi efektami.

Informując o powyższym, Dyrektor DB skierował zalecenia, co do sposobu podziału kwot przeznaczonych na podwyżki, przy czym w przypadku uposażeń funkcjonariuszy, mając na uwadze wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń zaproponował, aby około 60% kwoty podwyżki (około 150 zł) przeznaczone zostało na podwyższenie uposażenia zasadniczego lub dodatku za stopień. Natomiast pozostała kwota powinna zostać przeznaczona na podwyższenie uznaniowych składników uposażenia (tj. dodatku funkcyjnego i służbowego), przy czym w ramach tej puli zasadnym będzie również możliwość preferowania określonych stanowisk do dodatkowego podwyższenia uposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1288)

4.1.3. W wyniku negocjacji pomiędzy stroną służbową i stroną związkową, której przedmiotem był sposób i zasady dokonania (podziału) podwyżek na 2017 r., przeprowadzonych 17 i 23 stycznia 2017 r., nie udało się uzgodnić wspólnego stanowiska. Ustalono jednak, że strona związkowa ponownie podda analizie dotychczasowe swoje propozycje na tle propozycji i argumentacji przedstawionej w dyskusji przez stronę służbową i będzie dążyć do przedstawienia rozwiązań możliwych do wspólnego zaakceptowania. Sposób podziału proponowanej na 2017 r. kwoty podwyżki dla funkcjonariuszy (253 zł), uzgodniony z większością organizacji związkowych w trakcie negocjacji, był zróżnicowany w zależności od formacji i przedstawiał się następująco:

- Policja: 218 zł (85%) na podwyższenie dodatku za stopień w równej kwocie dla każdego policjanta, pozostałe 35 zł (15%) na zwiększenie w równej kwocie dodatków służbowych na wybranych stanowiskach zaszerogowania,
- Straż Graniczna: 228 zł (90%) zwiększyłyby uposażenie zasadnicze (za stanowisko) oraz dodatek za usługę lat, pozostała kwota w wysokości 25 zł (10%) przeznaczona zostałaby na podwyższenie dodatków służbowych lub funkcyjnych,
- Państwowa Straż Pożarna: obligatoryjna część podwyżki, tj. 200 zł (80%), zwiększałaby dodatek za stopień, natomiast część uznaniowa, tj. 53 zł (20%), przeznaczona zostałaby na wzrost dodatku stażowego oraz podwyższenie m.in. dodatków służbowych i motywacyjnych,
- Biuro Ochrony Rządu: 200 zł (80%) przeznaczone zostanie na podwyższenie

¹⁵ Sygn. DB-W-0231-53/2016 i DB-W-0231-54/2016.

w równej kwocie każdemu funkcjonariuszowi uposażenia zasadniczego według stopnia, wraz z wysługą lat. Zaproponowano, aby pozostałe 53 zł (20%) przeznaczyć na podwyższenie uposażenia zasadniczego i wzrostu dodatku specjalnego z jednoczesnym zróżnicowaniem wzrostu i preferowaniem większych podwyżek na wybranych grupach uposażenia.

Po wyrażeniu zgody 1 lutego 2017 r. przez Ministra SWiA na dalsze procedowanie zasad podwyżek dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, Dyrektor DB przesłał wszystkim szefom formacji informację w powyższym zakresie wraz z prośbą o pilne przygotowanie projektów zmiany właściwych rozporządzeń Ministra SWiA regulujących kwestię wynagradzania funkcjonariuszy tych formacji. Przedłożone przez komendantów formacji projekty rozporządzeń były zgodne z przekazanymi założeniami.

(dowód: akta kontroli str. 291, 496-537, 1406-1409)

4.1.4. W przypadku wynagrodzeń pracowników cywilnych propozycje podziału w 2017 r. kwoty podwyżki (250 zł) na część obligatoryjną i uznaniową, przedstawiały się następująco:

- Policja¹⁶, Straż Graniczna i Biuro Ochrony Rządu: 225 zł (90%) i 25 zł (10%),
- Państwowa Straż Pożarna: 165 zł (ok. 65%) i 85 zł (ok. 35%).

Pismem z 10 lutego 2017 r.¹⁷ Dyrektor DB poinformował szefów formacji o zaakceptowaniu przez Ministra SWiA zaproponowanego sposobu dokonania podwyższenia wynagrodzeń pracowników cywilnych, przesyłając jednocześnie zalecenia do przeprowadzenia tych podwyżek od 1 stycznia 2017 r. Dyrektor DB podkreślił przy tym, że zalecenia te mają charakter ogólny (ramowy), pozostawiając szczegółowe ustalenia, co do indywidualnych podwyżek wynagrodzeń pracowników w gestii pracodawców i organizacji związkowych, m.in.:

- kwota podwyżki 250 zł na etat obejmuje także wzrost wydatków relacjonowanych do wynagrodzeń, tj. nagrody uznaniowe, jubileuszowe, odprawy emerytalno-rentowe oraz ekwiwalent za urlop wypoczynkowy, które stanowią około 5% wynagrodzeń pracowników. Pozostała kwota przyznanej podwyżki na 1 etat (95%) powinna zostać rozdysponowania na podwyżki indywidualnych wynagrodzeń,
- podwyżkami powinny zostać objęte stanowiska o najwyższej fluktuacji pracowników ze względu na niski poziom wynagrodzeń oraz stanowiska, na których wysokość wynagrodzeń pracowników uniemożliwia zatrudnianie specjalistów o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach, szczególnie w zawodach wysoko opłacanych na rynku pracy. Należy mieć również na uwadze zminimalizowanie lub zniwelowanie dysproporcji płacowych na analogicznych stanowiskach,
- podwyżkami powinni zostać objęci wszyscy pracownicy przy zachowaniu proporcji podwyżki do wymiaru etatu, na którym zatrudniony jest pracownik. Ewentualne pominięcie pracownika mogłoby następować wyłącznie w pojedynczych, szczególnie uzasadnionych przypadkach.

W ww. piśmie zwrócono uwagę także na fakt, iż zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁸ komendanci główni oraz właściwi kierownicy państwowych jednostek budżetowych (pracodawcy) uzgadniają ze stroną związkową zasady podziału kwoty środków na podwyżki. Dyrektor DB podkreślił również, iż przy podziale środków na podwyżki należy mieć na uwadze zapisy ustawy

¹⁶ Propozycja ta nie została zaakceptowana przez Związek Zawodowy Pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Publicznej wraz z Organizacją Międzyzakładową NSZZ „Solidarność” Pracowników Cywilnych Policji oraz Niezależnym Związkiem Zawodowym Policji. Organizacje te postulowały przeznaczenie całej kwoty podwyżki jedynie na obligatoryjny wzrost wynagrodzeń. Stanowisko to odnosiło się również do pracowników Straży Granicznej.

¹⁷ Sygn. DB-W-0231-2/2017.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1881, ze zm.

z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁹.

Minister SWiA nie przedstawił jednak informacji o tym środku, w jakiej wysokości w ramach Programu modernizacji (przedsięwzięcie nr 7), przeznaczone zostały w okresie objętym kontrolą na zwiększenie wynagrodzeń do poziomu określonego w rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r.²⁰ i 12 września 2017 r.²¹ Sekretarz Stanu w MSWiA podał w wyjaśnieniu jedynie, że na sfinansowanie podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę do poziomu określonego w ww. rozporządzeniach jednostki organizacyjne resortu, w tym formacje objęte Programem modernizacji, nie otrzymały dodatkowych środków.

Jednocześnie Dyrektor DB podał w wyjaśnieniu, że podwyżki pracowników cywilnych zostały wdrożone w kształcie zaproponowanym w piśmie z 10 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 291, 538-545, 1406-1409, 1740-1741)

4.2. Monitorowanie przez MSWiA działań podległych formacji w zakresie rozdziału środków na podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych

Opis stanu
faktycznego

Podział środków finansowych w poszczególnych formacjach na realizację przedsięwzięcia nr 6 był konsekwencją zmian stosownych rozporządzeń Ministra SWiA regulujących kwestie związane z uposażeniami funkcjonariuszy.

W ramach monitorowania realizacji przedsięwzięć nr 6 i 7 Dyrektor DB uzyskiwał od komendantów formacji dane dotyczące w powyższym zakresie (w szczególności wykonanie wydatków oraz zaangażowanie). Ponadto, elementem monitorowania było opiniowanie wniosków komendantów formacji dotyczących tzw. przedsięwzięć placowych.

(dowód: akta kontroli str. 1463-1464)

4.3. Analizy porównawcze rozdziału środków na podwyżki w poszczególnych formacjach. Wnioski z prowadzonych działań

Opis stanu
faktycznego

4.3.1. W załączniku nr 7 do ustawy modernizacyjnej ustalone zostały jednakowe dla wszystkich formacji wzrosty wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy w stosunku do roku poprzedniego: od 1 stycznia 2017 r. – o 0,18, a od 1 stycznia 2019 r. – o 0,22.

Sekretarz Stanu w MSWiA podał w wyjaśnieniu, że na etapie opracowywania projektu ustawy modernizacyjnej przyjęto założenie równej podwyżki przeciętnego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy, tj. od stycznia 2017 r. o 0,18, co przełożyło się na wzrost kwotowy o 253 zł, a wraz z nagrodą roczną o kwotę 274 zł. W drugim etapie nastąpi wzrost uposażeń o 0,22, tj. 309 zł, a z nagrodą roczną o kwotę 335 zł. W wyjaśnieniach podkreślono jednocześnie, że wskaźniki te były i są zróżnicowane w poszczególnych formacjach ze względu na charakter i specyfikę każdej formacji, przy czym ich przyjęcie w Programie modernizacji przyczyni się do zmniejszenia różnic pomiędzy przeciętnymi uposażeniami w poszczególnych formacjach.

Odnosząc się do wielokrotności kwoty bazowej dla funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa, Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że jako nowo utworzona formacja otrzymała dodatkowy zakres zadań o charakterze ochronnym oraz uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wynikało to przede wszystkim ze zmieniających się zagrożeń dla bezpieczeństwa obiektów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa oraz ochraniających osób, w tym zagrożeń

¹⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2177.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. poz. 1456).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz. U. poz. 1747).

o charakterze terrorystycznym. Spowodowało to konieczność stosowania przy doborze kadr zwiększonych wymogów w zakresie kwalifikacji, doświadczenia oraz przygotowania specjalistycznego.

W przypadku zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji przyjęto założenia wzrostu wynagrodzeń na poziomie nominalnego wzrostu uposażeń, tj. od 1 stycznia 2017 r. kwotę 250 zł, a od 1 stycznia 2019 r. – 300 zł i w następnych latach wzrost wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Do kwot wynagrodzeń doliczono również tzw. wydatki relacjonowane (tj. składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy).

(dowód: akta kontroli str. 1735-1739)

4.3.2. Odnosząc się do kwestii prowadzenia analiz w zakresie liczby, struktury odejść w latach 2016-2018 ze służby (funkcjonariuszy) i pracy (pracowników cywilnych) w kontekście realizacji tzw. przedsięwzięć płacowych, Sekretarz Stanu w MSWiA wskazał, iż na jego polecenie, skierowane do komendantów formacji, od czerwca 2018 r.²² przesyłają oni comiesięczne informacje kadrowe. Celem gromadzenia tych danych jest monitorowanie bieżącego stanu zatrudnienia, poziomu wakatów oraz liczby kandydatów rozpoczynających procedurę doborową, a także liczby przyjętych do służby funkcjonariuszy. Obowiązkiem poszczególnych Komendantów jest monitorowanie bieżących czynników mających wpływ na zainteresowanie kandydatów przyjęciem do poszczególnych służb oraz powodujących odejścia ze służby w okresie służby przygotowawczej. Priorytetem, jak wskazał Sekretarz Stanu w MSWiA, powinno być optymalne zagospodarowanie stanu etatowego w poszczególnych służbach. Natomiast za niedopuszczalne uznane zostało ograniczanie przyjęć kandydatów, którzy pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne przez limitowanie liczby miejsc.

Wyniki analizy danych za okres od czerwca 2018 r. do września 2018 r., opracowanej przez Departament Porządku Publicznego wykazały, iż najtrudniejsza sytuacja występowała w Służbie Ochrony Państwa (liczba wakatów w czerwcu wynosiła 508, natomiast we wrześniu – 465) oraz Straży Granicznej, w przypadku której pogarszała się ona systematycznie (liczba wakatów w czerwcu wynosiła 1 181, natomiast we wrześniu – 1 274). Sytuacja kadrowa w Policji w okresie objętym analizą ulegała stopniowej poprawie (liczba wakatów uległa zmniejszeniu z 6 623 w czerwcu do 5 602 we wrześniu), natomiast najniższy poziom wakatów występował w Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1735-1739, 1873-1879)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustalone w Programie modernizacji i zrealizowane podwyżki uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników nie spełniły założeń i celów Programu.

Jeżeli przedsięwzięcie „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” miało zachęcić funkcjonariuszy do pozostania w służbie, a przedsięwzięcie „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” - do poprawienia atrakcyjności pracy w poszczególnych formacjach podległych MSWiA, a w konsekwencji zwiększenia stanu zatrudnienia pracowników, to ich realizacja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

Skutkiem wypłaconych podwyżek średnie uposażenie funkcjonariuszy wzrosło:

²² Zgodnie z poleceniem Sekretarza Stanu w MSWiA Jarosława Zielińskiego zawartego w piśmie z 27 czerwca 2018 r. (sygn. DPP-WSOPISG-0717/10/2018/AL) komendanci formacji realizujących Program modernizacji zobowiązani zostali do przysyłania comiesięcznych informacji kadrowych zawierających informacje o stanie etatowym i kadrowym, wakatach, liczbie osób rozpoczynających postępowanie kwalifikacyjne i przyjętych do służby, liczbie funkcjonariuszy przyjętych na podstawie przeniesienia oraz liczbie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby.

- w Policji z 4.276 zł na koniec 2016 r. do 4.655 zł na koniec pierwszej połowy 2018 r., tj. o 8,9%, ale wartość tego uposażenia, wyrażona relacją do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w analogicznych okresach²³, spadła o 2,6 punktu procentowego (pp.);
- w Straży Granicznej - z 4.427,72 zł do 4.801,22 zł, tj. o 8,4%, ale jego wartość w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej spadła o 3,1 pp.;
- w Państwowej Straży Pożarnej - z 4.168,47 zł do 4.534,67 zł, tj. o 8,8%, ale jego wartość w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej spadła o 2,6 pp.

Niekonkurencyjne płace, zdaniem NIK, miały m.in. wpływ na wzrost zwolnień funkcjonariuszy służb podległych MSWiA: w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. stan zatrudnienia we wszystkich formacjach zmniejszył się łącznie o ponad 3 tys. funkcjonariuszy (2,1% stanu na koniec 2016 r.). W poszczególnych formacjach sytuacja była następująca:

- w Policji stan zatrudnienia zmniejszył się z 99.044 do 96.398 funkcjonariuszy, tj. o 2.646 osób (o 2,7%), zmniejszając stan zatrudnienia funkcjonariuszy Policji do 93,6% stanu etatowego²⁴;
- w Straży Granicznej stan zatrudnienia zmniejszył się nieznacznie z 14.886 do 14.868 funkcjonariuszy, tj. o 18 osób (o 0,1%);
- w Państwowej Straży Pożarnej stan zatrudnienia zmniejszył się z 29.852 do 29.503 funkcjonariuszy, tj. o 349 osób (o 1,2%);
- w BOR/SOP stan zatrudnienia zmniejszył się również nieznacznie z 1.958 do 1.941 funkcjonariuszy, tj. o 17 osób (o 0,9%).

W opinii NIK znaczący jest przy tym fakt, znaczna liczba funkcjonariuszy odchodzących ze służby to ludzie młodzi. Na przykład w 2017 r. ze służby w Policji zwolniło się na własny wniosek 2.260 funkcjonariuszy, tj. o 632 osoby (39%) więcej niż w roku 2016. Wśród funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby, 817 (36%) nie miało uprawnień emerytalnych (staż służby poniżej 15 lat). 462 funkcjonariuszy, tj. 20% ogólnej liczby zwolnionych na własny wniosek, miało staż służby poniżej 5 lat.

Podobnie wzrosło średnie wynagrodzenie pracowników cywilnych poszczególnych formacji:

- w Policji - z 2.750,63 zł na koniec 2016 r. do 3.003,67 zł na koniec pierwszej połowy 2018 r., tj. o 9,2%, ale wartość nabywcza tego uposażenia, obliczona jak wyżej, spadła w tym samym okresie o 1,4 pp.;
- w Straży Granicznej - z 2.862,77 zł do 3.000,78 zł, tj. o 4,8%, ale jego wartość nabywcza spadła o 4,3 pp.;
- w Państwowej Straży Pożarnej - z 3.109,37 zł do 3.350,66 zł, tj. o 7,8%, ale jego wartość nabywcza spadła o 2,6 pp.;
- w BOR/SOP - z 3.166 zł do 3.458 zł, tj. o 9,2%, ale jego wartość nabywcza spadła o 1,6 pp.

Zdaniem NIK miało to wpływ na to, że w każdej z ww. formacji, w okresie objętym kontrolą, stan zatrudnienia pracowników cywilnych ulegał zmniejszeniu, ogółem o 279 osób (o 1%).

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w porozumieniu z komendantami podległych sobie formacji, powinien podjąć realne,

²³ Dane ustalone na podstawie danych GUS: średnie wynagrodzenie w Gospodarce Narodowej w latach 2016-2017 wg GUS [http://swaid.stat.gov.pl/RynekPracy_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_RPRA_14.aspx]. Dane na koniec I półrocza 2018 r. na podstawie komunikatu Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2018 r. (M.P. poz. 764). We skazanych okresach średnie wynagrodzenie w GN wynosiło odpowiednio: 4.052,19 zł, 4.271,51 zł i 4.521,07 zł, co oznacza, że w tym okresie wzrosło o 11,6%.

²⁴ Stan etatowy Policji zgodnie z art. 15 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

systemowe i skuteczne działania w celu powstrzymania zwolnień i utrzymania stanu kadrowego formacji, zarówno w odniesieniu do funkcjonariuszy, jak i pracowników Policji.

(dowód: akta kontroli str. 1904-1909)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra SWiA w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom kadrowym w podległych służbach okazały się niewystarczające.

Wzrosty uposażeń i wynagrodzeń, zrealizowane w zaplanowanych kwotach i w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, wobec znacznie większego wzrostu wynagrodzeń w Gospodarce Narodowej, nie przyniosły zamierzonego skutku, tj. wzrostu ich konkurencyjności na rynku pracy.

Zdaniem NIK, utrzymanie tego trendu grozi istotnym zmniejszeniem stanu zatrudnienia funkcjonariuszy i pracowników wszystkich formacji podległych MSWiA, a przez to zmniejszeniem możliwości realizacji przez te formacje ich ustawowych zadań.

5. Osiągnięcie celów Programu modernizacji

5.1. Osiągnięcie celów Programu modernizacji w 2017 r. i w I poł. 2018 r.

Opis stanu faktycznego

5.1.1. W ustawie modernizacyjnej wydatki na jego realizację zostały zaplanowane w łącznej wysokości 9 186 697 tys. zł, w tym środki z rezerwy celowej – 3 715 786 tys. zł. Planowane wydatki na rok 2017 wyniosły 1 389 611 tys. zł, w tym 280 000 tys. zł z rezerwy celowej, natomiast na rok 2018 – 1 922 888 tys. zł, w tym 748 168 tys. zł z rezerwy celowej.

Zrealizowane wydatki na realizację Programu wyniosły w 2017 r. (łącznie z wydatkami niewygasającymi) 1 386 077 tys. zł (99,7% planu), w tym 279 314 tys. zł ze środków rezerwy celowej (99,8%). Zarówno w układzie podmiotowym (w podziale na formacje), jak i przedmiotowym (według poszczególnych przedsięwzięć) procentowe wykonanie wydatków kształtowało się na zbliżonym do wartości łącznych poziomie.

Poziom realizacji wydatków w ramach Programu za I półrocze 2018 r. kształtował się następująco:

- wydatkowano 420 047 tys. zł (21,8% planu), w tym 80 038 tys. zł z rezerwy celowej (10,8%). Uwzględniając poziom zaangażowania wydatków, wynikający przede wszystkim z zawartych umów, wykonanie wydatków wyniosło 1 108 412 tys. zł (57,6% planu),
- w żadnej z formacji wykonanie wydatków nie przekroczyło 27% planu rocznego – najniższą wartość odnotowano dla Straży Granicznej (17,1%), natomiast najwyższą w Państwowej Straży Pożarnej (26,2%). Biorąc pod uwagę stan zaangażowania wydatków formacji, wykonanie wydatków kształtowało się na poziomie od 45,4% (PSP) do 95% (SOP),
- w ujęciu przedmiotowym realizacja wydatków dla pięciu przedsięwzięć nie przekraczała 11% planu rocznego, przy czym najniższy poziom wykonania odnotowano w przypadku przedsięwzięć: nr 2 „Sprzęt transportowy” (4,2%), nr 3 „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” (4,3%) i nr 4 „Sprzęt informatyki i łączności” (4,7%). Przy uwzględnieniu zaangażowania wydatków, najniższy poziom ich wykonania stwierdzono w przedsięwzięciu nr 4 (10,3%), nr 3 (15,5%) i nr 5 „Wyposażenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy” (18,4%), natomiast najwyższe w przedsięwzięciach nr 6 „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” (90,8%) oraz nr 7 „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” (90,4%).

(dowód: akta kontroli str. 634-687, 1459-1461, 1654-1703)

5.1.2. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁵ dla części 42 – Sprawy wewnętrzne²⁶ ujęte zostały wydatki związane z realizacją Programu modernizacji w łącznej wysokości 74 597,4 tys. zł (wszystkie dotyczyły Policji), w tym m.in. na:

- modernizację urządzeń wielofunkcyjnych, infrastruktury teleinformatycznej oraz mobilnego dostępu do systemów informacyjnych – 21 995,3 tys. zł,
- budowę systemu cyberbezpieczeństwa oraz Technicznego Centrum Zwalczania Cyberbezpieczeństwa Policji – 18 914,3 tys. zł,
- modernizację indywidualnej infrastruktury teleinformatycznej – 13 921,9 tys. zł.

Minister SWiA w piśmie z 15 grudnia 2017 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów podkreślił, iż na ujęcie ww. wydatków, jako niewygasających, wpływ miały późne terminy przekazania łącznie 300 000 tys. zł na realizację Programu przez Ministra Obrony Narodowej. Powyższe – jak wskazał Minister SWiA – spowodowało istotne trudności w realizacji zakupów sprzętu i wyposażenia specjalistycznego, a ujęcie tych środków w rozporządzeniu z 21 grudnia 2017 r. warunkowało ich sfinansowanie (ostateczny termin realizacji wszystkich wydatków określony został na 31 marca 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1714-1725)

5.2. Wnioski na kolejne okresy realizacji Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

Odnosząc się do poziomu wykonania wydatków za I półrocze 2018 r., w zaakceptowanej 24 października 2018 r. przez Joachima Brudzińskiego, Ministra SWiA informacji o realizacji Programu wskazano, że ich stosunkowo niewielki poziom wykonania wynikał głównie z niskiego wykonania zakupów rzeczowych oraz wydatków inwestycyjnych.

Jak podkreślono w ww. informacji, wykonanie wydatków inwestycyjnych (wynoszące 10,9%, przy zaangażowaniu, mierzonym wartością podpisanych umów, na poziomie 52,4%) w odniesieniu do wskaźnika upływu czasu było relatywnie niskie i, w ocenie DB, stwarzało zagrożenie w realizacji zadań inwestycyjnych. Szczególna sytuacja w realizacji zadań inwestycyjnych występowała w Policji, bowiem spośród 239 zaplanowanych zadań, zagrożonych było 23 o łącznej wartości 48 518 tys. zł (co stanowiło 14,6% planu wydatków po zmianach). Zidentyfikowane, główne przyczyny zaistniałej sytuacji związane były z zagrożeniem w sprawnym funkcjonowaniu podmiotów realizujących zadania oraz problemami ze znalezieniem wykonawców robót, powodującymi konieczność wielokrotnego powtarzania postępowań przetargowych. Uwarunkowania te – jak wskazano w informacji za I półrocze 2018 r. – wynikały z bardzo trudnej sytuacji na rynku (deficyt wykonawców), spowodowanej wzrostem kosztów zatrudnienia, brakiem wykwalifikowanych pracowników, trudnościami w pozyskaniu ewentualnych podwykonawców oraz wzrostem cen usług podwykonawców.

W konsekwencji powyższego, Dyrektor DB zwrócił się do Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Służby Ochrony Państwa z prośbą o sprawowanie szczególnego nadzoru nad zadaniami inwestycyjnymi o niskim stopniu realizacji, wyznaczając jednocześnie ww. Komendantom termin na przedstawienie podjętych działań umożliwiających pełne wykonanie zaplanowanych wydatków. W udzielonych odpowiedziach Komendanci informując o problemach przy realizacji zadań w ramach Programu, zapewnili o prowadzeniu ich bieżącego monitoringu. W ocenie Dyrektora DB, podjęte środki zaradcze umożliwią wykonanie zaplanowanych na 2018 r. wydatków na zakładanym poziomie.

²⁵ Dz. U. poz. 2426.

²⁶ W wydatkach niewygasających z upływem 2017 r. ujęta została także w części 85/06 – Województwo Lubelskie kwota 55,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1457-1458, 1485-1489, 1700-1702)

Jak wyjaśnił Dyrektor DB, w stosunku do Komendantów Głównych Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej nie sformulowano wniosków, ponieważ – pomimo relatywnie niskiego stopnia wydatkowania i zaangażowania środków – realizacja zadań przez te formacje nie nasuwała obaw, co do możliwości niewydatkowania środków oraz braku realizacji wymiaru rzeczowego Programu. Dyrektor DB podkreślił także, iż z uwagi na specyfikę w szczególności zadań inwestycyjnych (budowlanych) oraz uwarunkowania związane ze stosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, znaczną ilość zadań planowano do realizacji w III i IV kwartale 2018 r. W przypadku Straży Granicznej zawarte umowy na zakup sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej oraz wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy przewidywały ich dostawę w lipcu 2018 r. Natomiast ponad 50% środków zaplanowanych dla PSP stanowiły dotacje dla jednostek OSP włączonych i niewłączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, które były przekazywane do jednostek sukcesywnie na podstawie przedłożonych wniosków oraz ofert i podpisanych umów.

(dowód: akta kontroli str. 1458)

5.3. Ocena osiągnięcia celów Programu modernizacji, badania ewaluacyjne

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy modernizacyjnej, jego wdrożenie miało na celu poprawę skuteczności i sprawności działania Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu (Służby Ochrony Państwa) oraz stworzenie warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań przez modernizację infrastruktury, sprzętu i wyposażenia, a także wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych formacji.

W pkt. 12 Oceny skutków regulacji (OSR), stanowiącym załącznik do projektu ustawy modernizacyjnej (przyjętego przez Radę Ministrów 25 października 2016 r.), przewidywana była coroczna ocena efektów jego realizacji. W tym celu określone zostały mierniki, które miały pozwolić określić stopień realizacji Programu dla pięciu przedsięwzięć²⁷. Mierniki te zostały zaproponowane przez komendantów formacji na wniosek Dyrektora DB, tj.:

- Komendant Główny Straży Granicznej zaproponował coroczną ocenę efektów realizacji Programu, z wyłączeniem przedsięwzięcia „Inwestycje budowlane”, w odniesieniu do którego pomiar powinien być dokonywany po zakończeniu zadań. Komendant Główny PSP zaproponował dokonywanie przedmiotowej oceny przy zastosowaniu następujących wskaźników oceny realizacji planowanych przedsięwzięć:
 - „Inwestycje budowlane”: zwiększenie powierzchni wybudowanej i zmodernizowanej oraz obniżenie wskaźnika efektywności energetycznej,
 - „Zakup sprzętu transportowego”: stopień unowocześnienia sprzętu transportowego,
 - „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej”: stopień unowocześnienia sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej,
 - „Sprzęt łączności i informatyki”: utrzymanie czasu sprawdzeń w systemach zewnętrznych – do 5 sekund; utrzymanie dostępności sieci na poziomie – 99,99% oraz pokrycie zapotrzebowania na monitorowanie zewnętrznej granicy UE z wykorzystaniem systemów optoelektronicznych na wieżach obserwacyjnych,

²⁷ Mierników nie określono dla przedsięwzięć: „Wzmocnienia motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” oraz „Zwiększenia konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych”.

- „Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy”: stopień ukończenia funkcjonariuszy Straży Granicznej wykonujących zadania bezpośrednio w ochronie granicy państwowej w wypożyczenie osobiste i ochronne,
- Komendant Główny Policji zaproponował coroczną ewaluację efektów zadań w ramach wszystkich pięciu przedsięwzięć przy zastosowaniu następujących mierników:
 - „Inwestycje budowlane” (miernik optymalizacji warunków lokalowych pełnienia służby): *liczba osiągniętych w danym roku efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych / liczba zaplanowanych na dany rok efektów rzeczowych na zadaniach inwestycyjnych (%)*,
 - „Zakup sprzętu transportowego” (miernik wyposażenia służb Policji w sprzęt transportowy): *liczba śmigłowców (pojazdów) zakupionych w danym roku / liczba śmigłowców (pojazdów) zaplanowanych do zakupu w danym roku (%)*,
 - „Sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej” (miernik wyposażenia służb Policji w sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej): *asortyment zakupiony w danym roku / asortyment zaplanowany do zakupu w danym roku (%)*,
 - „Sprzęt łączności i informatyki”: *liczba zrealizowanych podzadań do liczby wszystkich podzadań w danym zadaniu z zakresu łączności i informatyki Policji wskazanym w Programie (%)*,
 - „Wypożyczenie osobiste i ochronne funkcjonariuszy” (miernik realizacji wyposażenia funkcjonariuszy Policji w sprzęt): *asortyment zakupiony w danym roku / asortyment zaplanowany do zakupu w danym roku (%)*,
- Szef Biura Ochrony Rządu poinformował, że ewaluacja efektów Programu zostanie przeprowadzona z zastosowaniem miernika „Wskaźnik procentowy ukończenia sprzętu” zgodnie ze stosownym Zarządzeniem Szefa BOR. Podkreślił jednocześnie, że badanie efektów następować będzie corocznie, natomiast całkowita ocena zostanie dokonana po zakończeniu Programu,
- Komendant Główny PSP zaproponował zastosowanie mierników dotyczących: postępu obiektów ocenionych jako bardzo dobry i dobry, realizacji systemów łączności oraz poprawy bezpieczeństwa służby, przedstawiając jednocześnie metodykę ich wyliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 294-314, 1432-1452)

Odnosząc się do braku mierników dotyczących przedsięwzięć nr 6 i 7 (tzw. płacowych), Dyrektor DB, przytaczając treść opinii Komendanta Głównego Policji, podkreślił w wyjaśnieniach, że zmiany w zakresie płac policjantów i stworzenie warunków do otrzymywania większego niż obecnie uposażenia, są tylko jednym z wielu czynników podnoszących poziom satysfakcji z tytułu służby, a także zachęcających do pozostawiania w służbie jak najdłużej. Wzrost uposażenia otrzymywanego przez policjantów może także stanowić dodatkowy czynnik motywacyjny do podejmowania służby w Policji. Mimo że wzrost uposażenia otrzymywanego przez policjantów wydaje się ważny motywatorem, to nie jest możliwe jednoznaczne określenie poziomu skuteczności wprowadzanych zmian. Przyjęcie jakiegokolwiek wskaźnika procentowego, np. zmniejszenia się liczby odchodzących ze służby policjantów, którzy nabyli prawo do emerytury lub podjęli decyzję o realizacji swej aktywności zawodowej poza formacją, czy też zwiększenia się liczby osób zgłaszających się do służby – mogłoby być obarczone wieloma błędami.

Dyrektor DB wskazał także, że nie ma wiedzy o tym, aby szefowie formacji opracowywali inne niż zaproponowane wskaźniki (mierniki) dotyczące przedsięwzięć nr 6 i 7. Podkreślił przy tym, że – w jego ocenie – opracowanie właściwych mierników dotyczących tych przedsięwzięć należy uznać raczej za niemożliwe i tym samym niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 289-290)

Na konieczność i celowość dokonywania ewaluacji Programu zwrócił także uwagę Minister Finansów na etapie uzgodnień międzyresortowych²⁸ projektu ustawy modernizacyjnej. Wskazał on, iż „Projekt nie zawiera dostatecznej i wyczerpującej oceny i ewaluacji korzyści, jakie spowoduje ustanowienie ww. Programu, wskazującej jej bezpośredni wpływ na faktyczne, pozytywne zmiany dla rzeczywistego polepszenia bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli, co utrudnia właściwą i realną ocenę zaproponowanej regulacji, a w szczególności uzasadnia tak znaczne zwiększenie nakładów budżetu państwa na realizację zadań w tym obszarze. Informacje podane w uzasadnieniu do projektu oraz w Ocenie Skutków Regulacji, m.in. że: realizacja przedsięwzięć przyczyni się do zwiększenia sprawności, skuteczności i efektywności działania Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Biura Ochrony Rządu (...) nie znalazły odzwierciedlenia w wykazaniu takiego związku i są niewystarczające.”

Odnosząc się do powyższego Dyrektor DB²⁹ wskazał m.in., że „W uzasadnieniu do projektu ustawy, ze zrozumiałych względów nie zostały zawarte szczegółowe, zarówno wymierne, jak i niewymierne korzyści i oddziaływania Programu na trudny i skomplikowany obszar, jakim jest bezpieczeństwo publiczne i ochrona obywateli. Realizacja wymienionych w Programie przedsięwzięć, takich jak np. zakupy sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej, jak również wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy z samej definicji i rodzaju nie wymaga podania „wyczerpującej oceny i ewaluacji korzyści”.

Konieczność przeprowadzenia ewaluacji korzyści realizacji Programu została podkreślona w ww. piśmie Ministra Finansów. Wskazał on bowiem, że „(...) Brak jest (...) przepisu, który będzie obligował (...) Ministra także do przedstawienia Sejmowi RP sprawozdania całościowego z realizacji tego Programu, a nie tylko za poszczególne lata. Powyższy dokument powinien zawierać także informację o uzyskanych efektach z jego realizacji dla obywateli, w tym z uwzględnieniem danych liczbowych obrazujących poprawę bezpieczeństwa.” Choć Dyrektor DB podkreślił, że uwaga ta zostanie uwzględniona poprzez wprowadzenie odpowiedniej zmiany w treści projektu ustawy, to analiza treści kolejnych projektów ustawy modernizacyjnej wskazuje, że ww. uwaga Ministra Finansów została uwzględniona jedynie w części dotyczącej obowiązku sporządzenia całościowego sprawozdania z realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 123-140)

Ponadto, w informacji o realizacji w 2017 r. Programu (zatwierdzonej 30 kwietnia 2018 r. przez Ministra SWiA) wskazano, że do działań Ministra w ramach sprawowanego nadzoru należało m.in. bieżące monitorowanie stopnia wykonania wydatków i ich ocena pod kątem założeń i celów do osiągnięcia określonych w Programie.

(dowód: akta kontroli str. 643-645)

Rozpoczęcie realizacji Programu modernizacji nie skutkowało wprowadzeniem zmian w zakresie budżetu zadaniowego w części 42. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MSWiA, mając na uwadze ustawowy cel Programu modernizacji, nie nałożył on na poszczególne formacje realizacji kolejnych, nowych, nieujętych w strukturze zadaniowej zadań, podzadań i działań.

(dowód: akta kontroli str. 1743-1744)

Ustalone
nieprawidłowości

Wyniki kontroli wykazały, że w okresie realizacji Programu Minister SWiA nie dokonywał ewaluacji jego efektów, w szczególności przy zastosowaniu mierników zawartych w OSR. Odnosząc się do powyższego Jarosław Zieliński Sekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że przedstawiona powyżej argumentacja dotyczyła dyskusji w trakcie prac nad projektem ustawy, która spowodowała ostateczne uzgodnienie treści projektu ustawy.

²⁸ Pismo z 16 czerwca 2016 r. (sygn. FS7.021.41.2016).

²⁹ Pismo z 14 lipca 2016 r. (sygn. DB-S-0230-4/2016).

Bez wpływu na ocenę rozpatrywanej kwestii pozostaje przy tym podnoszony przez Sekretarza Stanu w MSWiA fakt, że w trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie i nad uchwaloną ustawą w Senacie nie zgłoszono uwag. Okoliczność taka – w ocenie NIK – może świadczyć o aprobachie takiego, określonego w OSR, sposobu ewaluacji Programu, lecz z pewnością nie może tłumaczyć i usprawiedliwiać zaniechania jej przeprowadzania.

W dalszej części wyjaśnień Sekretarz Stanu w MSWiA podkreślił, że w trakcie realizacji Programu Departament Budżetu sygnalizował wątpliwości dotyczące określonych w OSR mierników, polegające głównie na niewystarczającej precyzyjności i różnorodności mierników w poszczególnych formacjach. W związku z powyższym DB zapowiedział przeprowadzenie do końca 2018 r., w ścisłym współdziałaniu z formacjami, prac nad nowelizacją mierników głównie w celu opracowania jednolitych mierników, umożliwiających porównanie efektywności podobnych działań realizowanych przez różne formacje. Poza tym, w ocenie Ministra SWiA, koniecznym jest również opracowanie mierników szczegółowych odzwierciedlających charakter i specyfikę każdej formacji. Minister SWiA zapowiedział, że nowe mierniki będą wykorzystane przy ocenie Programu za 2018 r., łącznie za lata 2017 i 2018, w dalszych latach oraz w 2021 r. za cały Program.

(dowód: akta kontroli str. 1413-1418)

W ocenie NIK na nieprawidłowe wykonywanie przez Ministra SWiA obowiązków w zakresie nadzoru na tym etapie prowadzenia prac nad projektem ustawy modernizacyjnej wskazuje brak działań mających na celu wyegzekwowanie takich mierników, których istotę Dyrektor DB przedstawił w piśmie z 16 maja 2016 r., kierując projekt ustawy do konsultacji wewnątrzresortowych (tj. umożliwienie kierownictwu MSWiA ocenę wpływu dokonanych wydatków na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli, tj. skuteczność ustawy). Skutkowało to bezkrytycznym włączeniem do uzasadnienia projektu ustawy zaproponowanych przez komendantów formacji mierników, gdzie – w brzmieniu niezmiennym – figurowały przez cały okres procedowania projektu ustawy, przyjętego następnie przez Radę Ministrów.

Należy podkreślić, że o nierzetelnie sprawowanym nadzorze nad realizacją Programu, w ocenie NIK, może świadczyć także fakt, iż – niezależnie od prawidłowości i precyzyjności mierników zaproponowanych przez szefów formacji – Minister SWiA nie pozyskiwał z poszczególnych formacji w okresie objętym kontrolą informacji o osiągniętych wartościach tych mierników, np. w kwartalnych lub półrocznych okresach sprawozdawczych. O przekazanie takich informacji zwrócono się do szefów formacji dopiero w trakcie kontroli NIK. Niemniej jednak zauważyć należy, że choć w wielu pozycjach, co podkreślił w wyjaśnieniu Dyrektor DB, osiągnięto wartość mierników bliską lub równą 100%, to ich charakter³⁰ oraz brak obiektywnych możliwości powiązania osiągniętych efektów (w odniesieniu np. do docelowej lub oczekiwanej wartości miernika) z celami Programu, uniemożliwia monitorowanie stopnia realizacji celów, dla których został ustanowiony.

(dowód: akta kontroli str. 1418, 1607-1627)

Opis stanu faktycznego

5.3.2. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy modernizacyjnej Minister SWiA dokonuje oceny realizacji przedsięwzięć oraz wielkości wydatkowanych środków budżetowych przez poszczególne formacje. Jednocześnie na podstawie art. 6 ww. ustawy Minister SWiA przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informację o realizacji Programu za rok poprzedni.

Informacja o realizacji w 2017 r. Programu została zaakceptowana 30 kwietnia 2018 r. przez Joachima Brudzińskiego Ministra SWiA. Zawarto w niej dane dotyczące m.in.

³⁰ Tzw. mierniki produktu ilustrujące ilościowy przyrost składników rzeczowych majątku i wzrost sprawności systemów informatycznych.

ogólnych zasad finansowania Programu, wykonania wydatków ogółem oraz przez poszczególne formacje (w podziale na przedsięwzięcia), a także nadzoru nad jego realizacją.

W informacji o realizacji w I półroczu 2018 r. Programu (zaakceptowanej przez Ministra SWiA 24 października 2018 r.), oprócz danych przedstawionych w układzie jak powyżej, zamieszczona została także część wnioskowa (szerzej opisana w pkt. 5.2.).

Zarówno w informacji za 2017 r., jak i I półrocze 2018 r. nie zawarto danych umożliwiających dokonanie przez Ministra SWiA oceny stopnia realizacji celu Programu określonego w art. 1 ust. 2 ustawy modernizacyjnej, tj. oceny stopnia poprawy skuteczności i sprawności działania formacji.

(dowód: akta kontroli str. 634-587, 843-1181, 1628-1632, 1654-1703)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister SWiA nie wdrożył mechanizmów umożliwiających dokonanie oceny stopnia osiągnięcia ustawowego celu Programu modernizacji, tj. poprawy skuteczności i sprawności działania Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu (Służby Ochrony Państwa) oraz stworzenia warunków sprzyjających realizacji ich ustawowych zadań.

Należy także zwrócić uwagę, iż próba dokonania ewaluacji Programu przy zastosowaniu, zaproponowanych przez komendantów formacji, mierników zawartych w OSR, odnoszących się przede wszystkim do ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku i sprawności systemów informatycznych, jest - w kontekście jego celów - niemożliwa. O stopniu osiągnięcia celu Programu modernizacji nie może świadczyć także poziom wykonania wydatków w poszczególnych latach jego realizacji nawet, jeśli – jak w 2017 r. – kształtował się on na poziomie bliskim 100%. Wskaźnik ten ilustruje bowiem stan realizacji Programu wyłącznie w ujęciu rachunkowym. Jednocześnie pozytywnie należy ocenić zapowiedź Sekretarza Stanu w MSWiA w zakresie dokonania ewaluacji Programu modernizacji przy wykorzystaniu nowych mierników, odzwierciedlających charakter i specyfikę każdej formacji.

6. Wpływ Programu modernizacji na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu służb

6.1. Wytyczne Ministra SWiA dla podległych formacji w sprawie konstruowania ich planów finansowych na lata 2017 i 2018

Opis stanu faktycznego

Na etapie opracowywania planów finansowych formacji na lata 2017 i 2018 Minister SWiA nie formułował szczególnych wytycznych (zaleceń) uwzględniających możliwe realne zmniejszenie, w stosunku do 2016 r., środków na realizację zadań finansowanych z bieżącego budżetu służb, w szczególności sfinansowanie remontów posiadanej infrastruktury i eksploatacji sprzętu, wynikające z konieczności zapewnienia przez Komendantów we wskazanej w ustawie modernizacyjnej kwocie finansowania zadań i przedsięwzięć w ramach Programu.

Przesyłając w maju 2016 r. (tj. na etapie opracowywania założeń Programu) i maju 2017 r. szefom formacji informację o konieczności podjęcia prac planistycznych i opracowanie planów rzeczowych, Dyrektor DB poprosił o uwzględnienie w opracowywanym materiale zadań do planowanych do sfinansowania w danym roku w ramach Programu. Zastrzegł jednocześnie, że możliwe jest zgłaszanie ewentualnych dodatkowych potrzeb w zakresie pozostałych zadań (przedsięwzięć) warunkujących funkcjonowanie jednostki organizacyjnej (z wyjątkiem podwyżek wynagrodzeń).

(dowód: akta kontroli str. 1636-1652)

6.2. Monitorowanie przez Ministra SWiA realizacji, w 2017 r. i w I połowie 2018 r., planów rzeczowo-finansowych przez podległe formacje, w tym realizację remontów infrastruktury oraz obsługi i serwisowania sprzętu

Odnosząc się do kwestii uwzględnienia w Programie zadań związanych z realizacją remontów infrastruktury oraz obsługi i serwisowania sprzętu, Dyrektor DB wyjaśnił, że co do zasady tego rodzaju wydatki nie były planowane przy opracowywaniu założeń do Programu (wyjątkiem od tej zasady było Biuro Ochrony Rządu / Służba Ochrony Państwa).

Analiza danych dotyczących wydatków zrealizowanych w §4270 *Zakup usług remontowych* w latach 2016-2017 wykazała, że rozpoczęcie realizacji w 2017 r. Programu nie miało wpływu na wysokość (zmniejszenie) limitów budżetowych w tym paragrafie. Ogólna kwota wydatków w 2017 r. formacji realizujących Program wyniosła bowiem 188 159 tys. zł (w tym 3 000 tys. zł w ramach Programu) i uległa zwiększeniu o 14,2% w stosunku 2016 r. Jednocześnie plan wydatków na 2018 r. (według stanu na koniec I półrocza 2018 r.) wyniósł 159 553 tys. zł (w tym 1 800 tys. zł w ramach Programu).

Jedynie w przypadku Straży Granicznej w 2017 r., w stosunku do 2016 r., zmniejszeniu uległa kwota wydatków w §4270 i wyniosła 15 934 tys. zł, co stanowiło 84,1% wydatków roku poprzedniego. Powyższe, jak wyjaśnił Dyrektor DB, było wynikiem decyzji podejmowanych przez kierownictwo tej formacji. Największy kwotowo wzrost tego rodzaju wydatków odnotowano natomiast w Policji – w 2017 r. wydatkowano 160 732 tys. zł, tj. o 19 911 tys. zł (14,1%) więcej niż w 2016 r.

Powyższe wnioski potwierdzają także wyniki analizy wydatków zaewidencjonowanych według szczegółowości określonej dla §427 w załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.³¹, określonej dla zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Łączne wydatki formacji w 2017 r. na poziomie analityki 427001 „Remont i naprawa pomieszczeń, budynków i budowli oraz uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia, w tym opracowanie dokumentacji technicznej oraz założeń projektowych tych remontów – objętych planem rzeczowym” wyniosły bowiem 114 926 tys. zł i w stosunku do 2016 r. zwiększyły się o 24,9%. Także na tym poziomie szczegółowości ewidencji wydatków najwyższy kwotowo wzrost stwierdzono w Policji, gdzie w stosunku do 2016 r. wydatki zwiększyły się w 2017 r. o 19,9% i wyniosły 98 185 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1462-1463, 1606)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność Ministra SWiA, w szczególności w zakresie wspierania wniosków komendantów poszczególnych formacji i podejmowanie decyzji w sprawie zmian w Programie, umożliwiała elastyczną oraz zgodną z jego celami i założeniami, realizację Programu modernizacji. Dzięki temu poszczególne formacje również bez problemu realizowały zadania finansowane z bieżącego budżetu służb.

7. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad realizacją Programu modernizacji

Zgodnie z art. 3 ustawy modernizacyjnej, Program realizują Komendanci Główni: Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, a także jednostki organizacyjne im podległe i przez nich nadzorowane lub kontrolowane oraz Szef Biura Ochrony Rządu. Programem są objęte również jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i jednostki ochotniczych straży pożarnych, realizujące zadania zlecone z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Nadzór nad realizacją Programu sprawuje Minister SWiA (art. 5 ust. 1).

7.1. System nadzoru nad realizacją Programu modernizacji

³¹ Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

7.1.1. Nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji był realizowany poprzez:

- dokonywanie zmian podziału kwot na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy (szerzej opisano w pkt. 2.2.),
- wyrażanie zgody na na zaciągnięcie zobowiązań na podstawie art. 1 ust. 4 pkt 1 ustawy (szerzej opisano w pkt. 3.2.3.),
- występowanie przez Ministra SWiA z wnioskami do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wyrażenie zgody na zaciąganie zobowiązań oraz zapewnienie finansowania ze środków rezerw celowych Programu dla jednostek finansowych z części 42 budżetu państwa,
- bieżące prowadzenie bazy danych w zakresie planów finansowych, zmian w planach, zaangażowania i wykonania wydatków,
- realizację wniosków formacji o wprowadzenie nowych, uzasadnionych zadań do Programu, które nie zostały ujęte na etapie kształtowania Programu.

Ponadto, Minister SWiA udzielił komendantom formacji na rok 2017 i 2018 upoważnień do dokonywania przeniesień wydatków budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich, między paragrafami, w obrębie rozdziału, z wyłączeniem wydatków, o których mowa w art. 171 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz z zastrzeżeniem art. 171 ust. 7 tej ustawy. Dyrektor DB podkreślił, że upoważnienia te – ze względu na szczególny charakter Programu – nie obejmowały przeniesień wydatków przeznaczonych na realizację Programu. W upoważnieniach tych zawarty został obowiązek informowania Dyrektora DB o dokonanych przeniesieniach wydatków wraz z ich uzasadnieniem. Dyrektor DB wyjaśnił, że dokonywane przez odpowiednie wydziały DB sprawdzenia poprawności dokonywanych przeniesień nie wykazały, aby szefowie formacji dokonywali przeniesień wydatków objętych Programem.

(dowód: akta kontroli str. 290, 293, 315-322, 643-645, 1456-1471)

W 2017 r. – w ocenie Ministra SWiA – nie zaszyły okoliczności wymagające wdrożenia mechanizmu korygującego, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy modernizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 645)

7.1.2. W dniu 10 stycznia 2017 r. Minister SWiA ustanowił Departament Budżetu właściwym do sprawowania czynności nadzorczych oraz koordynacji wykonywania całości Programu w resorcie, przy ścisłym współdziałaniu z innymi właściwymi komórkami MSWiA. Niezależnie od powyższego Departament Porządku Publicznego w ramach nadzoru sprawowanego nad Strażą Graniczną (od marca 2018 r.³²), Policją i Służbą Ochrony Państwa monitorował realizację przedsięwzięć określonych w Programie. W tym zakresie DPP wystąpił do nadzorowanych służb mundurowych o systematyczne sporządzanie i przekazywanie:

- kwartalnych sprawozdań z realizacji poszczególnych przedsięwzięć, zawierających w szczególności informacje o stanie realizacji poszczególnych zadań oraz dane dotyczące stanu ilościowego sprzętu i wyposażenia (w tym poziomu uкомплектовania),
- miesięcznych aktualizacji harmonogramów realizowanych zadań.

Wyniki kontroli wykazały różnice niżej wymienionych danych, zawartych w informacjach o realizacji „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” w I półroczu 2018 r. sporządzonych przez Departament Budżetu (DB) oraz Departament Porządku Publicznego (DPP):

- łączny plan wydatków po zmianach dla SOP na 2018 r.: według DB – 48 938 tys. zł, według DPP – 47 168 tys. zł (różnice dotyczą przedsięwzięć nr 2, 3 i 6),

³² Do marca 2018 r. komórką organizacyjną odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad Strażą Graniczną był Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych.

- wykonanie wydatków Policji w ramach:
 - przedsięwzięcia nr 6: według DB – 177 170 tys. zł, według DPP – 176 844 tys. zł,
 - przedsięwzięcia nr 7: według DB – 44 377 tys. zł, według DPP – 43 743 tys. zł.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MSWiA opisane powyżej różnice wynikają z faktu, iż ww. sprawozdania sporządzane są przez ww. departamenty na podstawie danych na inny dzień sprawozdawczy. DPP informację sporządza na podstawie danych otrzymanych z formacji na ostatni dzień miesiąca danego kwartału / półrocza, co skutkuje nieuwzględnieniem operacji księgowych, które spływają w danej jednostce do 10 dnia każdego kolejnego miesiąca (tj. w terminie zamknięcia okresu sprawozdawczego).

W złożonym wyjaśnieniu wskazano także, iż dane zawarte w obydwu ww. informacjach są prawidłowe, ponieważ sporządzane są pod innym kątem: DPP pod względem merytorycznym, a DB pod względem finansowo-księgowym. Jednak w związku z tym, że koordynatorem realizacji Programu jest Departament Budżetu wiążące są dokumenty wytwarzane przez tą komórkę organizacyjną.

Na polecenie Ministra SWiA prowadzony był także miesięczny monitoring nowo budowanych posterunków Policji. DPP opiniował również propozycje zmian przeniesień środków finansowych pomiędzy poszczególnymi zadaniami w ramach Programu oraz sporządzał okresowe informacje o stanie realizacji Programu (za 2017 r. oraz za pierwsze dwa kwartały 2018 r.). Dyrektor DPP opracowywał informacje o stanie realizacji Programu, w których zawarto także dane liczbowe, w tym dotyczące normatywów sprzętu transportowego użytkowanego przez Straż Graniczną (m.in. samochodów patrolowych, ciężarowo-osobowych i do przewozu zatrzymanych) oraz Policję (m.in. samochodów osobowych, terenowych i furgonów oznakowanych i nieoznakowanych). Wyszczególniono także stan realizacji przedsięwzięć nr 6 i 7 dla Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji. Także w przypadku BOR / SOP informacja zawierała dane nt. stanu ukończenia wybranych pozycji sprzętu będącego przedmiotem realizowanych zadań.

Minister SWiA podkreślił także, iż w związku z tym, że w ramach Programu realizowane jest zadanie związane z modernizacją policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich (z możliwością wykorzystania tych sieci przez inne służby), Departament Teleinformatyki monitoruje realizację tego zadania od etapu prac nad projektem ustawy modernizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1410-1429, 1704-1713, 1741-1742)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W trakcie kontroli ustalono, że Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, który, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSWiA, odpowiedzialny jest za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej oraz nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nie prowadził bieżącej analizy i nadzoru nad przebiegiem realizacji Programu.

Aktywność DOLiZK koncentrowała się głównie na opiniowaniu propozycji zmian w finansowaniu przedsięwzięć Programu, przygotowywania wkładów do odpowiedzi na korespondencję parlamentarną (np. interpelacje) czy też przygotowywanie informacji na posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Departament nie pozyskiwał natomiast z własnej inicjatywy danych, co do przebiegu realizacji Programu modernizacji. W ocenie NIK, mając na uwadze specyfikę Państwowej Straży Pożarnej oraz funkcjonowania ksrg, wynikające przede wszystkim z wielości realizowanych zadań, liczby i charakteru podmiotów zaangażowanych w wykonywanie Programu oraz odmiennego w stosunku do innych formacji sposobu ich finansowania, należy zauważyć, iż w ocenie NIK fakt ten mógł negatywnie wpływać na stan wiedzy Ministra

SWiA nt. realizacji Programu modernizacji, w szczególności w kontekście braku skutecznych mierników oceny jego realizacji.

Niepodejmowanie dodatkowych form nadzoru Dyrektor DOLiZK wyjaśnił chęcią uniknięcia dublowania zadań realizowanych przez Departament Budżetu. NIK podkreśla jednak, że nadzór sprawowany przez DB, co wynika z zadań przypisanych tej komórce organizacyjnej MSWiA, różni się, co do istoty od zadań, do realizacji których, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, został wyznaczony DOLiZK. Nie można bowiem oczekiwać, aby pracownicy Departamentu Budżetu, zajmujący się głównie finansowym planowaniem i rozliczaniem zadań, posiadali specjalistyczną wiedzę związaną z uwarunkowaniami funkcjonowania PSP i kserg.

(dowód: akta kontroli str. 1413-1416, 1426-1429)

Opis stanu faktycznego

7.1.3. W ramach sprawowanego nadzoru Minister SWiA realizował także działania doraźne. Na polecenie Ministra SWiA, w celu monitorowania poziomu wydatkowania środków, DB sporządził dodatkową informację o realizacji Programu według stanu na 15 listopada 2017 r. Wskazano w niej, iż według stanu na ten dzień zaangażowanie wydatków rzeczowych wyniosło 689 743 tys. zł (88,3% planu), a faktycznie poniesione wydatki kształtowały się na poziomie 301 405 tys. zł (38,6%). Podkreślono także, iż z uwagi na specyfikę zadań inwestycyjnych oraz uwarunkowania związane ze stosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, odnotowany poziom zaangażowania wydatków w odniesieniu do wartości osiągniętych w III kwartale 2017 r. wydaje się być zadowalający.

Przeprowadzona analiza pozwoliła także zidentyfikować cztery przedsięwzięcia realizowane przez trzy formacje, w których wykonanie i zaangażowanie wydatków uznane zostało za niepokojące. W konsekwencji powyższego, Dyrektor DB zobowiązał Komendantów Głównych Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej do szczególnego nadzoru nad zagrożonymi przedsięwzięciami. Komendanta Głównego Policji zobowiązano jednocześnie do wyjaśnienia przyczyn rezygnacji w 2017 r. ze wskazanych zadań inwestycyjnych, a także do udzielenia informacji na temat odnotowanych opóźnień w realizacji dwóch zadań. Ponadto, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej polecono przedstawić informację o stanie realizacji wskazanych trzech zadań inwestycyjnych, dla których nie zostały zakończone prace przygotowawcze.

(dowód: akta kontroli str. 1472-1484, 1559-1600)

7.2. Wnioski i zalecenia formułowane przez podmioty realizujące nadzór Ministra SWiA nad Programem w stosunku do poszczególnych formacji oraz ich realizacja

Opis stanu faktycznego

Wnioski i zalecenia związane z realizacją Programu modernizacji zamieszczone zostały w zaakceptowanej 24 października 2018 r. przez Joachima Brudzińskiego, Ministra SWiA informacji o realizacji Programu w I półroczu 2018 r. (co zostało opisano w pkt. 5.2.) oraz sporządzonej doraźnie, według stanu na 15 listopada 2017 r., dodatkowej informacji o realizacji Programu (opisano to w pkt. 7.1.3.).

Żadnych czynności związanych z realizacją Programu nie wykonywało, powołane w strukturze MSWiA z dniem 27 stycznia 2018 r., Biuro Nadzoru Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 1430-1431)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, ustanowiony przez Ministra SWiA system nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, umożliwiał - co do zasady - wykonywanie przez podległe formacje ich ustawowych zadań, w sposób rzetelny. Podkreślić jednak należy, iż niewłączenie do tego systemu Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra SWiA nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej oraz nad funkcjonowaniem kserg, mogło negatywnie wpływać na stan wiedzy

Ministra SWiA nt. realizacji Programu modernizacji, w szczególności w kontekście braku skutecznych mierników oceny jego realizacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wdrożenie skutecznych mechanizmów umożliwiających dokonanie oceny stopnia realizacji ustawowego celu Programu modernizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Ministrowi 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.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 12 stycznia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....
podpis