



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LB1.410.001.07.2018

P/18/001



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Podlaski Oddział Straży Granicznej im. gen. dyw. Henryka Minkiewicza w Białymstoku, ul. Gen. J. Bema 100; 15-370 Białystok (dalej: „POSG” lub „Oddział”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Plk Grzegorz Biziuk, Komendant POSG od 17 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
Podstawa prawna	art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Białymstoku
Kontroler/Kontrolerzy]	Tomasz Suchowierski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/11/2018 z 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej² w Białymstoku, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

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

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

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

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Część 42 Sprawy wewnętrzne.

III. Charakterystyka kontrolowanej części/jednostki

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji³. W 2017 r. POSG realizował zadanie 2.5 *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP w ramach funkcji 2 państwa* *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*. Ogólna długość odcinka granicy państwowej ochranianego przez POSG wynosiła 351 km, w tym 247 km odcinek zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Oddział prowadził też Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białymstoku. Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej jest dysponentem środków budżetu państwa III stopnia.

W 2017 r. dochody POSG wyniosły 576,6 tys. zł, przy planowanych 419 tys. zł. Wydatki zrealizowano w wysokości 160.994,1 tys. zł z planowanych 161.265,3 tys. zł. Oddział nie planował i nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonanie w 2017 r. planu finansowego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych w żadnym z obszarów wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. W wyniku kontroli 9,14% zrealizowanych przez POSG wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych⁵. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania POSG za 2017 r. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, a przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 roku, kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych dotyczących realizacji w 2017 roku dochodów budżetowych i należności z danymi z 2016 roku. W 2017 roku dochody budżetowe POSG wyniosły 576,6 tys. zł i były o 37,6% wyższe od planowanych i o 42,4% od dochodów zrealizowanych w 2016 r. Ich głównymi źródłami były: wpływy z tytułu grzywien i kar nałożonych na przewoźników oraz dotyczących transportu drogowego – 211,1 tys. zł, wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych⁶ – 139,5 tys. zł oraz wpływy z tytułu najmu i dzierżawy⁷ – 78,1 tys. zł. Wzrost dochodów w 2017 r. wynikał przede wszystkim z wyższych wpływów z kar nałożonych na przewoźników w latach ubiegłych, rozliczenia i zwrotu przez funkcjonariuszy delegacji zagranicznych i zasiłku osiedleńczego oraz wpływów z kar nałożonych w związku z realizowanymi umowami. Pełniący obowiązki Głównego Księgowego wyjaśniła, że nie jest możliwe dokładne określenie kwoty planowanych dochodów, gdyż ich głównym źródłem są nakładane kary, których liczby i wysokości nie można precyzyjnie przewidzieć. (dowód: akta kontroli str. 4-38, 113-114)

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

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

⁶ Wpływy, ewidencjonowane od 2017 r. na §0940, obejmujące wpływy z należności powstałych w latach wcześniejszych i dotyczące m.in. kar nałożonych na przewoźników, kar z zakresu transportu drogowego, decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, rozliczenia równoważnika mundurowego.

⁷ Wpływy od funkcjonariuszy z tytułu czynszu za mieszkania służbowe.

Na koniec 2017 roku Oddział posiadał należności w kwocie 3.135,6 tys. zł (o 28,8% wyższej niż na koniec 2016 r.), w tym zaległości w wysokości 3.131,1 tys. zł i (o 29,2% wyższe niż rok wcześniej). Największe zaległości dotyczyły kar związanych z wydanymi i wykonanymi decyzjami o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu (na podstawie art. 336 ust. 1 i 2 w zw. z art. 337 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁸). Na koniec 2017 roku wynosiły one 2.891 tys. zł, tj. o 707 tys. zł (o 32,3%), więcej niż rok wcześniej. Z wyjaśnień p.o. Głównej Księgowej wynika, że egzekucja tych należności możliwa była tylko ze składników majątkowych zabezpieczonych przy zatrzymanych cudzoziemcach. „/.../ Dalsze prowadzenie egzekucji było niemożliwe ze względu na brak uregulowań prawnych pozwalających na egzekwowanie zwrotu tych kosztów od osób przebywających za granicą, a także brak informacji o miejscu pobytu za granicą wydalonego cudzoziemca. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego w tych sprawach generowałoby tylko koszty, bez realnej perspektywy odzyskania nawet części należnych kwot. Stąd też do decyzji załączane były notatki funkcjonariuszy o braku możliwości wszczęcia egzekucji.” (dowód: akta kontroli str. 39-46, 113-114)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. Ustalony na 2017 rok plan wydatków POSG⁹ w wysokości 157.105,5 tys. zł został w trakcie roku zwiększony do 161.265,3 tys. zł (o 2,7%)¹⁰. W 2017 r. POSG nie realizował planu wydatków budżetu środków europejskich.

Zmiany w planie dokonywane były przez Komendę Główną w związku z rozdzieleniem dodatkowych środków finansowych lub też na wniosek Komendanta POSG w związku z brakiem środków lub przesunięciami pomiędzy paragrafami w ramach budżetu Oddziału. Zmian w ramach planu finansowego Oddziału w grupie wydatków bieżących Oddziału dokonywał Komendant POSG, na wniosek złożony przez służby Oddziału. Zmiany te były podyktowane m.in. potrzebą dostosowania planu wydatków do faktycznych potrzeb związanych z bieżącym funkcjonowaniem Oddziału, w tym m.in. zakupem wyposażenia, żywności dla osób przebywających w Ośrodku dla Cudzoziemców, paliwa i materiałów eksploatacyjnych do pojazdów, energii elektrycznej. (dowód: akta kontroli str. 113-115)

W 2017 r. POSG nie dysponowała wydatkami niewygasającymi z 2016 r. Nie było też wydatków niewygasających po 2017 r.

W 2017 r. nie wykorzystano środków w wysokości 271,1 tys. zł, w tym: 251 tys. zł z Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina (do 11 grudnia 2017 r. projekt nie został zrealizowany ze względu na przedłużającą się procedurę wyłonienia wniosków do projektu) oraz 20,1 tys. zł z rezerwy celowej projektu Europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (dalej: „FAMI”) (środków nie wykorzystano ze względu na mniejsze od założonych koszty realizacji zadań oraz kary nałożone na wykonawców). Informacje o niewykorzystanych środkach zostały przekazane do Komendy Głównej Straży Granicznej, która dokonała ich zablokowania. (dowód: akta kontroli str. 245-247)

2.2. Budżet POSG na 2017 r. nie był zwiększany środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W 2017 r. Oddział otrzymał środki¹¹ z dziewięciu rezerw celowych w łącznej wysokości 3.205,5 tys. zł¹², z czego wykorzystano 3.185,4 tys. zł¹³ (99,4%). Nie wykorzystano środków z pięciu tytułów rezerw w wysokości od 0,2 do 8,9 tys. zł, na łączną kwotę 20,1 tys. zł. Głównymi przyczynami niewykorzystania środków były mniejsze od założonych koszty realizacji zadań. Środki z rezerw przeznaczono na realizację projektów:

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2206.

⁹ W części 42 Sprawy wewnętrzne, dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75406 Straż Graniczna i dziale 752 Obrona narodowa, rozdziale 75295 Pozostała działalność.

¹⁰ W tym: w rozdziale 75406 do 161.115,3 tys. zł i w rozdziale 75295 do 150 tys. zł.

¹¹ W związku z otrzymaniem środków z rezerw celowych plan finansowy POSG był zmieniany 37 razy.

¹² W tym: 2.792,5 tys. zł na wydatki bieżące i 412,9 tys. zł na wydatki majątkowe.

¹³ W tym: 2.779,4 tys. zł na wydatki bieżące i 405,9 tys. zł na wydatki majątkowe.

- 1) finansowanych z FAMI: organizowanie powrotów przymusowych cudzoziemców – rezerwa 3-Z – 298,6 tys. zł i 14-Z – 132,5 tys. zł oraz infrastrukturę i procedury azylowe – rezerwa 4-Z – 54,8 tys. zł, 12-Z – 8,9 tys. zł i 16-Z – 23,2 tys. zł;
- 2) programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020 „Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy” oraz „Zwiększenie konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” – rezerwa 13-B – 1.388,8 tys. zł;
- 3) „Wzmocnienie Kompetencji i Kwalifikacji Straży Granicznej w Obszarze Powrotów” – rezerwa 13-Z – 31,9 tys. zł;
- 4) „Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych” – rezerwa 14-B – 138,8 tys. zł;
- 5) Zakup urządzeń, sprzętu, materiałów, części zamiennych, wyposażenia, licencji, paliwa, opału, broni, pojazdów, zakupy usług oraz koszty utrzymania obiektów i podróże służbowe – rezerwa 18-B – 1.108,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 117-119)

Przeprowadzone badanie wykorzystania środków z dwóch rezerw celowych (wskazane wyżej rezerwy 13-B i 18-B) w łącznej kwocie 2.496,9 tys. zł (tj. 78,4% środków otrzymanych przez POSG z rezerw celowych) wykazało, że:

- a) zmiany w planie finansowym POSG zostały wprowadzone niezwłocznie po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków,
- b) wydatki, na które pozyskano środki z rezerw celowych nie mogły być ujęte w planie finansowym Oddziału, gdyż w przypadku rezerwy 13-B na etapie planowania budżetu POSG nie miała wiedzy o zasadach i wysokości planowanych podwyżek wynagrodzeń. Informacja o planowanych podwyżkach i sposobie ich rozdysponowania została przekazana z Komendy Głównej w trakcie roku razem z informacją wskazującą źródło finansowania – środki z rezerwy celowej. W przypadku rezerwy 18-B środki z rezerwy zostały przyznane po zawniaskowaniu przez Oddział o przyznaniu środków w ramach zwiększenia planu finansowego na 2017 r.
- c) środki z rezerw wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem na: podwyżki wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników (253 zł na funkcjonariusza i 238 zł na pracownika¹⁴) – rezerwa 13-B, a środki z rezerwy celowej 18-B na pokrycie wydatków w ramach §4000 (zakup opału i mediów, paliwa i części zamiennych oraz odtworzenie wydatków poniesionych w IV kwartale na współfinansowanie działań FRONTEXU¹⁵ – 824,8 tys. zł), podróże służbowe (130 tys. zł) oraz wydatki inwestycyjne (zakup monitoringu mobilnego, zbiorników na paliwo, kosiarek spalinowych, niszczarek i bieżni – 153,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 118-138)

2.3. W 2017 r. POSG wydatkował 160.994,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 102,5% wydatków ustalonych w ustawie budżetowej i 99,8% wydatków określonych w planie po zmianach. Zrealizowane wydatki były o 1.586,3 tys. zł (o 1%) wyższe od wykonanych w 2016 r.

Największą grupę wydatków (94,9%), stanowiły wydatki bieżące. Zrealizowano je w wysokości 152.730 tys. zł¹⁶ (99,8% planu po zmianach), tj. o 3,9% wyższej niż w 2016 r. Wyższe wydatki w tej grupie były głównie skutkiem wzrostu (o 5,5%) wynagrodzeń i pochodnych od nich¹⁷.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 6.944,5 tys. zł, (o 0,4% mniej niż w 2016 r.). Środki przeznaczono przede wszystkim (w 99,7%) na: wypłatę funkcjonariuszom świadczeń za brak lokalu mieszkalnego, dodatkowych należności za przejazdy raz w roku dla funkcjonariuszy i ich rodzin, dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy, równoważniki

¹⁴ Zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy modernizacyjnej (ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020" – Dz. U. z 2016 r. poz. 2140) i przekazanymi przez Komendę Główną Straży Granicznej.

¹⁵ Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

¹⁶ Wszystkie wydatki bieżące wystąpiły w 2017 r. w rozdziale 75406 Straż Graniczna.

¹⁷ Paragrafy: 4010, 4020, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120 i 4180.

remontowe, finansową pomoc mieszkaniową, zasiłki na zagospodarowanie oraz podatek dochodowy od tych świadczeń.

Wydatki majątkowe wyniosły 1.319,6 tys. zł, co stanowiło 24,1% wydatków zrealizowanych w 2016 r. Wykonano je w dziale 752 Obrona narodowa, rozdziale 75295 *Pozostała działalność*, kupując dwa samochody osobowe (150 tys. zł) na potrzeby operacyjne Komendy Oddziału i jednej z placówek oraz w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75406 *Straż Graniczna* (1.169,6 tys. zł) finansując środkami z budżetu i rezerw celowych m.in.: przebudowę instalacji zasilania gwarantowanego w dwóch budynkach Komendy Oddziału (198,5 tys. zł), budowę przyłącza kanalizacji sanitarnej w Komendzie Oddziału (226,4 tys. zł) oraz zakup sprzętu m.in. samochodu operacyjnego i zestawów monitoringu mobilnego.

(dowód: akta kontroli: 115-116, 136-167, 170-181)

W 2017 r. POSG wydatkował środki budżetowe terminowo, bez konieczności zapłacenia odsetek lub kar.

(dowód: akta kontroli str. 115-116)

Badaniem objęto wydatki pozapłacowe Oddziału w wysokości 14.719,1 tys. zł, stanowiące 9,14% ogółu wydatków POSG. Doboru próby wydatków dokonano drogą losowania metodą monetarną (MUS) na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów dotyczących wydatków pozapłacowych na kwoty wyższe niż 500 zł. W wylosowanej do badania próbie 161 dowodów księgowych: 104 na kwotę 8.642,7 tys. zł dotyczyły wydatków bieżących, 10 na kwotę 964,6 tys. zł wydatków majątkowych i 47 na 4.961,8 tys. zł świadczeń na rzecz osób fizycznych. Ponadto badaniem objęto dwa dobrane celowo wydatki majątkowe na kwotę 150 tys. zł¹⁸.

Badane wydatki zrealizowano zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 162 ustawy z dnia 27 stycznia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹, tj. w sposób celowy i oszczędny, w granicach planu finansowego, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i realizując podzadania i działania określone w układzie zadaniowym budżetu. Zbadane wydatki służyły realizacji celów działania Straży Granicznej oraz zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania. Faktury oraz równoważne im dowody księgowe były sprawdzane pod względem merytorycznym przez kierowników komórek dokonujących zakupu, pod względem formalnym i rachunkowym przez Głównego Księgowego i prawidłowo księgowane, a zatwierdzane do zapłaty przez Komendanta Oddziału. Zobowiązania (płatności) wynikające z faktur za zakup towarów i usług oraz równoważnych im dowodów księgowych regulowano terminowo²⁰ i we właściwych kwotach. Wśród zbadanych wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹. Zakupione środki trwale zostały ujęte w ewidencji środków trwałych prowadzonej w programie Ft-ST. (dowód: akta kontroli str. 136-167, 170-181)

Przeprowadzona analiza trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości 258,2 tys. zł²², udzielanych jako część trzech zamówień o łącznej wartości 11.610,5 tys. zł nie wykazała nieprawidłowości w przeprowadzonej procedurze udzielania zamówienia. W związku z realizacją umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w tych postępowaniach POSG wydatkowała w 2017 r. 164,7 tys. zł²³.

(dowód: akta kontroli str. 185-253)

2.4. Przeciętne zatrudnienie w Oddziale w 2017 roku wynosiło 2.272 pełnozatrudnionych i było nieznacznie (o 23 osoby) niższe niż w 2016 r. Zmniejszyła się przede wszystkim liczba funkcjonariuszy (z 2007 do 1983,6), w związku z ich odchodzeniem ze służby.

¹⁸ Zrealizowane w rozdziale 75295.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

²⁰ Badanych wydatków nie dokonywano w terminie znacząco wcześniejszym niż termin płatności.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. - dalej „upzp”.

²² Przetarg nieograniczony na opracowanie projektu i przebudowę wewnętrznej instalacji zasilania gwarantowanego w budynku nr 7 w POSG w Białymstoku o wartości szacunkowej 95,9 tys. zł oraz dwa postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne: organizacja i przeprowadzenie kursów języka angielskiego i rosyjskiego (145,5 tys. zł) oraz świadczenie konsultacji-usług psychiatrycznych na potrzeby cudzoziemców przebywających w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Białymstoku (16,8 tys. zł).

²³ W tym: na wykonanie instalacji zasilania gwarantowanego – 114,9 tys. zł, kursy językowe – 39,6 tys. zł i usługi psychiatryczne – 10,2 tys. zł.

Koszty wynagrodzeń²⁴ w 2017 roku wyniosły 130.919 tys. zł i były wyższe o 4,8% w porównaniu z rokiem poprzednim, co wynikało z podwyżek wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 4,8 tys. zł i było o 6,7% wyższe niż w 2016 roku. W grupie funkcjonariuszy (87,3% zatrudnionych w Oddziale) przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 6,2% (z 4.717,56 zł do 5.010,71 zł). (dowód: akta kontroli str. 108-112)

2.5. W 2017 r. wydatki bezosobowe²⁵ POSG wyniosły 155,8 tys. zł i były o 26,6 tys. zł (o 14,6%) niższe od zrealizowanych w roku poprzednim i o 4,2% od planowanych (162,6 tys. zł). Ze środków tych sfinansowano wynagrodzenia tłumaczy powoływanych dla zatrzymanych cudzoziemców. Niższe od założonych koszty wynikały z mniejszej liczby cudzoziemców składających wnioski o ochronę międzynarodową oraz mniejszej konieczności powoływania tłumacza w kontakcie z cudzoziemcami. (dowód: akta kontroli str. 55-56, 115-119, 168-169)

2.6. Zobowiązania POSG na koniec 2017 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 2.035,1 tys. zł i były o 2,8% niższe od zobowiązań na koniec 2016 r.. Dotyczyły one przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego uposażeń i dodatków funkcjonariuszy wraz z pochodnymi (1.811,4 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 55-60, 74-77)

2.7. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2017 r. POSG realizowało w ramach budżetu zadaniowego zadanie 2.5. *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, którego celem było zwiększenie sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP. Obejmowało ono dwa podzadania:

- a) 2.5.1. *Kontrola graniczna*, na które wydatkowano 126.564,9 tys. zł. Miernik realizacji podzadania określono jako procentowy stosunek prawidłowo zrealizowanych czynności do ogółu zrealizowanych czynności w wyniku odnalezienia danych w bazach (SIS i krajowych) i przyjęto go na poziomie co najmniej 99%. Wartość osiągniętego w 2017 r. miernika wynosiła 99,97%.
- b) 2.5.2. *Realizacja polityki migracyjnej i azylowej UE na terytorium RP*, na które wydatkowano 34.429,2 tys. zł. Miernikiem realizacji była liczba cudzoziemców, którym Straż Graniczna zorganizowała powrót do kraju trzeciego do liczby osób, którym wydano decyzje o zobowiązaniu do powrotu. W 2017 r. wartość miernika przyjęto na poziomie 81%, a osiągnięto w wysokości 72,13%. Przyczyną nie osiągnięcia zakładanej wartości miernika w 2017 r.²⁶ była znaczna liczba cudzoziemców, którzy skutecznie wykorzystywali obowiązujące procedury administracyjne (złożyli odwołania od decyzji do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców) w celu przedłużenia lub odroczenia wykonania decyzji powrotowych. Skutkiem takich działań było wydłużenie do kilku miesięcy czasu, w którym decyzje stawały się prawomocne.

(dowód: akta kontroli str. 87-107)

Mierniki budżetu zadaniowego były ustalane przez Komendę Główną i przesyłane do realizacji przez Oddział. Z wyjaśnień p.o. Głównej Księgowej wynika, że informacje o realizacji budżetu zadaniowego były przedstawiane co kwartał przez naczelników wydziałów merytorycznych Zastępcy Komendanta POSG, gdzie analizowano je w zakresie zarówno kwot wydatków, jak i osiągniętych efektów. Zebrane zbiorczo informacje były przekazywane do Głównego Księgowego, a następnie do Komendanta.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków przez POSG w planie finansowym na 2017 r. Dokonywano ich celowo i gospodarnie, z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

²⁴ Wykazane w Rb-70.

²⁵ §4170 oraz §§4171 i 4172 – projekt FAMIL.

²⁶ Informacja zawarta w „Formularzu opisowym do sprawozdania z realizacji budżetu w układzie zadaniowym za 2017 r.”

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

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

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego Fundusz Wsparcia Straży Granicznej (Rb-40),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

POSG w 2017 r. nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich. W sporządzonym sprawozdaniu Rb-28UE wykazano kwoty „0”.

Do 6 marca 2018 r. Oddział dokonał jednej korekty sprawozdania – w dniu 30 stycznia 2018 r. skorygowano sprawozdanie Rb-Z, w którym w tytule błędnie wskazano trzeci kwartał, zamiast kwartału czwartego.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁷, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁸ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁹ oraz podpisane przez osoby uprawnione, tj. Komendanta POSG oraz Głównego Księgowego. (dowód: akta kontroli str. 48-93)

W Oddziale nie opracowano własnych procedur sporządzania sprawozdań. Zdaniem p.o. Głównej Księgowej przyjęty tryb, w którym sprawozdania są sporządzane przez kierownika Sekcji Księgowości i Rozliczeń i zatwierdzane przez Głównego Księgowego zapewniał prawidłowość sprawozdań. (dowód: akta kontroli str. 48, 113-114)

W ramach systemu kontroli zarządczej w 2017 r. nie zidentyfikowano ryzyk w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych. Identyfikacji takich ryzyk przez służby finansowe Oddziału nie nakazywała obowiązująca w 2017 r. decyzja Komendanta POSG z 19 maja 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej. Jak wyjaśniła p.o. Głównej Księgowej, bieżący nadzór nad sprawozdawczością prowadził w 2017 r. Główny Księgowy. Zgodnie z nową decyzją (z 23.02.2017 r.) Komendanta POSG w sprawie kontroli zarządczej, od 2018 r. wszyscy kierownicy komórek organizacyjnych POSG, w tym również służby finansowe, zostali zobowiązani do przedstawienia celów i określenia dla nich ryzyk.

(dowód: akta kontroli str. 48, 113-114)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm. – rozporządzenie uchylone z dniem 13.01.2018 r.

²⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

Ocena cząstkowa Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez POSG sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone prawidłowo i z zachowaniem wymaganych terminów. Dane zawarte w sprawozdaniach odpowiadały zapisom ewidencji księgowej i odzwierciedlały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 r.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

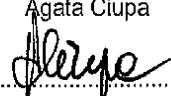
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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

Białystok, dnia 21 marca 2018 r.

Kontroler
Tomasz Suchowierski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis