



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia *04* maja 2010 r.

Pan
gen. insp. Andrzej Matejuk
Komendant Główny Policji

KOB- *4100-02-02-11/2010*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Generale,

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wykonania przez Komendanta Głównego Policji budżetu państwa w 2009 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji na 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2009 r. przez Komendanta Głównego Policji. Zastrzeżenia dotyczyły miesięcznego opóźnienia w zaksięgowaniu faktury VAT na kwotę 6.198,8 tys. zł², co spowodowało zaniżenie zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za czerwiec 2009 r., opóźnień w ewidencjonowaniu operacji gospodarczych dotyczących składników majątkowych przekazywanych pomiędzy jednostkami Policji oraz stosowania w dokumentach księgowych opisu niejednolitego z zawartymi umowami. Ponadto stwierdzono nierzetelne planowanie wydatków budżetowych na serwisowanie systemów informatycznych oraz na wydatki finansowane ze źródeł zagranicznych.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dotyczyło to faktury VAT Nr 96F0723, wystawionej przez firmę Hewlett-Packard za wykonane usługi serwisu pogwarancyjnego systemu teleinformatycznego SIS i VIS na ww. kwotę.

1. Dochody

W 2009 r. plan dochodów Policji, określony na 41.574 tys. zł, został wykonany w kwocie 52.297 tys. zł, tj. w 125,8%. W porównaniu do 2008 r. dochody wykonane w 2009 r. były wyższe o 8.548 tys. zł, tj. o 19,4%. Wyższe od planowanych dochody uzyskano m.in. z refundacji przez ONZ wydatków związanych z udziałem Jednostki Specjalnej Polskiej Policji w Kosowie, z kar umownych za nienależyte lub nieterminowe wykonanie umów, ze sprzedaży wyeksploatowanych samochodów, z opłat od osób fizycznych przechowujących broń i amunicję w depozytach Policji. Szczegółowe badanie 37,5% dochodów zrealizowanych przez Komendę Główną Policji o łącznej wartości 4.294,8 tys. zł, wykazało, że były one ustalane i pobierane w prawidłowej wysokości i odprowadzane terminowo na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

2. Należności budżetowe

Należności z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2009 r. wyniosły 45.501 tys. zł i w porównaniu do 2008 r. były wyższe o 8,4%. W najwyższej kwocie należności dotyczyły wpływów z różnych opłat (§ 0690) i wyniosły 29.272,5 tys. zł, tj. 64,3% ogółu należności Policji.

Na koniec 2009 r. zaległości w dochodach budżetowych wyniosły 37.154 tys. zł i w porównaniu do 2008 r. były wyższe o 16%. Największe zaległości w kwocie 28.293,1 tys. zł dotyczyły opłat za pobyt osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia w policyjnych izbach zatrzymań, nieregulowanych płatności za pilotaż pojazdów oraz nieregulowanych opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozytach Policji (§ 0690). Jednostki Policji w 2009 r. zostały zobligowane do bieżącego monitorowania windykacji zaległości i składania comiesięcznych informacji o stanie zaległości oraz o podejmowanych działaniach. Główną przyczyną niskiej ściągalności ww. opłat i kar była zła sytuacja materialna osób zobowiązanych do ich uiszczenia.

3. Wydatki

Plan wydatków budżetowych Policji ustalony ustawą budżetową na 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r. na kwotę 9.199.047,5 tys. zł został zmniejszony w drodze nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 8.396.993,5 tys. zł oraz zwiększony środkami z rezerw do kwoty 8.634.890,5 tys. zł. Komendant Główny został poinformowany o ograniczeniach budżetowych w lutym 2009 r., co skutkowało ograniczeniem realizacji zadań formacji już w pierwszym kwartale 2009 r.

Wydatki Policji w 2009 r. wykonane zostały w kwocie 8.616.371,4 tys. zł.

W 2009 r. występowały problemy z płynnością finansowania wydatków Policji, co wynikało m.in. z konieczności opłacenia zobowiązań z 2008 r. na kwotę 481.231,2 tys. zł. Na mocy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r., plan wydatków Policji został zmniejszony o 802.054 tys. zł, a plan wydatków rzeczowych do poziomu 762 mln zł, znacznie odbiegającego od potrzeb zaspokojonych w latach poprzednich. Przykładowo w 2008 r. wydatki rzeczowe Policji wyniosły 1.077 mln zł, a w 2007 r. 1.162 mln zł. W pierwszej kolejności regulowane były opłaty za media, paliwo oraz pokrywane koszty postępowań przygotowawczych. Opóźnienia wystąpiły w regulowaniu pozapłacowych świadczeń pieniężnych na rzecz funkcjonariuszy, których terminy płatności wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących. Wg stanu na 30 listopada 2009 r. zobowiązania z tego tytułu wyniosły 139,4 mln zł, w tym wymagalne 103,8 mln zł. Powyższa sytuacja była precedensowa. W opinii Najwyższej Izby Kontroli dalsze ograniczanie środków budżetowych na utrzymanie Policji negatywnie wpłynie na jej zdolność do wykonywania ustawowych zadań. Niepełne zabezpieczenie środków na wydatki budżetowe Policji naraża Skarb Państwa na zapłatę odsetek oraz na utratę zaufania funkcjonariuszy do swego pracodawcy. Jest to jednocześnie działanie niezgodne z celami ustawy modernizacyjnej, której realizacja miała usprawnić działania formacji oraz wzmocnić motywacyjny system uposażeń funkcjonariuszy.

Zobowiązania Policji na koniec 2009 r. wyniosły 675.499,9 tys. zł, w tym wymagalne 2.813,8 tys. zł. W porównaniu do 2008 r. zobowiązania ogółem w 2009 r. były niższe o 174.822,7 tys. zł (o 20,6%). Zobowiązania wymagalne dotyczyły w szczególności świadczeń, równoważników i innych należności funkcjonariuszy, które nie zostały uregulowane w terminie. Na koniec 2008 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Wydatki budżetowe z rezerw celowych wykonane zostały w 96,7%, tj. w kwocie 277.491,7 tys. zł. Niewykorzystana kwota 9.602,9 tys. zł została terminowo zwrócona na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Zastrzeżenia NIK dotyczą finansowania usługi serwisu pogwarancyjnego dla Centralnego Węzła Teleinformatycznego SISone4ALL i KSI wraz z CWPK SIS II VIS. Wydatki na ten cel nie zostały zabezpieczone w planie finansowym, co skutkowało koniecznością uruchomienia środków z rezerwy celowej Ratownictwo Medyczne w wysokości 28.000 tys. zł. Serwisowanie zlecono w trybie z wolnej ręki firmie Hewlett-Packard Sp. z o.o. jako posiadaczowi praw wyłącznych do serwisowania i modyfikacji powyższych systemów. Jednocześnie Komendant Główny Policji podjął działania na rzecz uniezależnienia się od jednego wykonawcy (usługobiorcy). Podjęcie tego typu działań było już przedmiotem zaleceń pokontrolnych NIK.

Plan wydatków Policji zwiększony został środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 350 tys. zł na zapewnienie prawidłowej realizacji śledztwa dotyczącego nielegalnego wykorzystania automatów do gier, co jednak nie zostało wykorzystane, ponieważ biegli nie wydali do końca 2009 r. opinii i nie wystawili stosownych rachunków. Niewykorzystaną kwotę zwrócono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Wydatki finansowane ze źródeł zagranicznych wyniosły 58.431 tys. zł, tj. 99,4% przyznanych środków. Główny udział, tj. 91,9% (42.766 tys. zł) w wydatkach miały przedsięwzięcia finansowane z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, przeznaczone m.in. na poprawę wyposażenia technicznego przygranicznych jednostek Policji odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości transgranicznej, zorganizowanej oraz nielegalnej migracji. Badanie zakupów na kwotę 11.652,7 tys. zł wykazało, że zakupiony sprzęt został przekazany do użytkowania niezwłocznie po jego zakupie. Stwierdzono jednak opóźnienia w obiegu dokumentacji potwierdzającej przekazanie sprzętu między jednostkami Policji, tj. z przekroczeniem miesiąca.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że proces wykorzystywania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wymaga analizy. Przykładowo Komenda Główna Policji wykorzystwała część środków NMF na zmniejszenie wydatków budżetowych poniesionych w ramach środków krajowych na zakup 25 pojazdów osobowych operacyjno-konwojowych³. Tym samym realizacja projektu nie skutkowałą zwiększeniem wyposażenia jednostek Policji, gdyż dotyczyła środków transportu już wcześniej nabytych przez formację.

Wydatki niewygasające z upływem 2008 r. Policja wykonała w 97,4%, tj. w kwocie 46.615,7 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane środki finansowe zostały prawidłowo rozliczone.

4. Ewidencja księgową

W Komendzie Głównej Policji dokumentacja opisująca zasady rachunkowości oraz zasady obiegu dowodów księgowych była dostępna i aktualna. Zakładowy plan kont spełniał wymagania ustawy z dnia 29 kwietnia 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz umożliwiał sporządzenie prawidłowych sprawozdań budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w odniesieniu do wiarygodności ksiąg rachunkowych (dotyczącą prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych) w zakresie ewidencji wydatków, stanowiących podstawę do sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych.

³ Projekt PL0234.

⁴ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 152, 1223 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w odniesieniu do zgodności ksiąg rachunkowych (dotyczącą kompletności i poprawności formalnej zapisów).

Uzasadnieniem powyższej oceny było przeprowadzenie badania 131 dokumentów księgowych o łącznej wartości 295.909,4 tys. zł dobranych metodą monetarną (MUS), tj. z prawdopodobieństwem wyboru proporcjonalnym do wartości transakcji i 33 dowodów o łącznej wartości 112.705 tys. zł wyspecyfikowanych jako próba celowa do szczegółowego badania wybranych pozycji wydatków z tytułu zakupu towarów oraz wydatków majątkowych. W próbie objętej badaniem nie wystąpiły błędy mające wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową.

W badanych 9 pozycjach wydatków dotyczących zakupu umundurowania służbowego nowego wzoru na łączną kwotę 24.493,8 tys. zł, stwierdzono uchybienia polegające na tym, że na fakturach VAT i w dokumentach materiałowo-magazynowych używano nazewnictwa tego umundurowania odmiennego od określonego w umowach, co utrudnia właściwe powiązanie ewidencji księgowej.

Ponadto ustalono, że fakturę VAT na kwotę 6.198,8 tys. zł za wykonanie serwisu pogwarancyjnego systemu teleinformatycznego SIS i VIS, zaksięgowano z miesięcznym opóźnieniem. Spowodowało to zaniżenie wykazanych zobowiązań w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za czerwiec 2009 r. Przyczyną tej nieprawidłowości były przyjęte w KGP zasady obiegu dokumentów księgowych, skutkujące późnym ich wpływem do służb finansowych.

Przegląd analityczny ksiąg (analiza komputerowa zapisów pod kątem poprawności zapisu, sekwencji dat, ciągłości zapisów w dzienniku i terminowości księgowania) potwierdzony badaniami bezpośrednimi wykazał opóźnienia w księgowaniu. Dotyczyło to przeniesień aktywów obrotowych i trwałych pomiędzy jednostkami Policji, tj. przekazania nieodpłatnego sprzętu i materiałów w ramach zakupów centralnych oraz innych przesunięć składników majątkowych. Powyższe zapisy nie wpływały na treść sprawozdań budżetowych, ale powodowały przypisanie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych do błędnych okresów.

W Policji w 2009 r. nie dokonano w dalszym ciągu zmiany systemu finansowo-księgowego, pomimo podjętych planów w tym zakresie i wniosku pokontrolnego NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., chociaż stopniowo kontynuowano prace związane z przygotowaniem nowego systemu.

5. Sprawozdawczość budżetowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie roczną sprawozdawczość budżetową sporządzoną przez Komendanta Głównego Policji. W ocenie NIK, roczne sprawozdania

budżetowe łączne Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28NW, Rb-FM, Rb-N, Rb-Z, Rb-33, Rb-34 za 2009 r. Komendanta Głównego Policji były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowych.

W ocenie NIK, roczne sprawozdania budżetowe Komendy Głównej Policji Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

6. Fundusz Wsparcia Policji

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji w 2009 r.

Przychody Funduszu w 2009 r., uzyskane w szczególności z wpłat od jednostek samorządu terytorialnego, wyniosły 103.919 tys. zł, co stanowiło 163,1% środków zaplanowanych i 93,5% środków pozyskanych w 2008 r.

Wydatki Funduszu w 2009 r. wyniosły 104.656 tys. zł i stanowiły 164,1% wydatków planowanych oraz były niższe o 7,9% od wydatków wykonanych w 2008 r. Stosownie do postanowień art. 13 ust. 4f ustawy o Policji, środki Funduszu zostały przeznaczone na wydatki inwestycyjne oraz remontowe (m.in. modernizacja i remont komisariatów, zakup samochodów), pokrycie kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji (m.in. zakup paliwa i materiałów biurowych), a także rekompensaty pieniężne za ponadnormatywny czas służby.

7. Budżet zadaniowy

W 2009 r. w Policji nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej budżetu zadaniowego, natomiast dla potrzeb planistyczno-sprawozdawczych wdrożone zostały procedury „Procedury planowania wydatków Policji oraz sporządzania sprawozdań i informacji z wykonania planu w układzie zadaniowym na 2009 r.”

W ustawie budżetowej na 2009 r. ustalono, że miernikiem realizacji celu podzadania „Program modernizacji Policji ...”⁵ będzie wskaźnik wyposażenia policjantów w nowoczesny sprzęt mierzony procentowo w całym okresie realizacji ww. programu. W Policji miernik ten doprecyzowano jako iloraz ilości sprzętu zakupionego w 2009 r. do ilości sprzętu planowanego do zakupu w 2009 r., co zdaniem NIK nie obrazuje rzeczywistego postępu w wyposażeniu policjantów w nowoczesny sprzęt.

⁵ Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011.

Zastrzeżenia NIK dotyczą niezdefiniowania najniższego szczebla klasyfikacji zadaniowej dla podzadań, tj. działań, pomimo że przepisy pkt 71 ppkt 5 i pkt 73 ppkt 8 zał. 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r.⁶ nakładały na dysponenta taki obowiązek.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

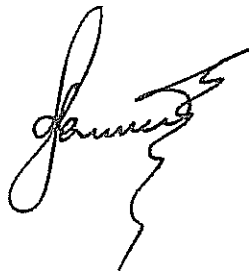
- zabezpieczenie finansowe na etapie planowania wydatków zapewniających ciągłość funkcjonowania systemów policyjnych oraz terminową wypłatę pozapłacowych świadczeń na rzecz funkcjonariuszy;
- usprawnienie obiegu dokumentów finansowo-księgowych w sposób umożliwiający prawidłową ewidencję kosztów i ewidencjonowanie składników majątkowych z uwzględnieniem nazewnictwa towarów wynikających z zawartych umów;
- przyspieszenie prac nad usprawnieniem programu finansowo-księgowego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Komendanta o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków i przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem



⁶ Rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 537).