



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 5 maja 2011 r.

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

KOB-4100-02-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Ministrze,

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 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji budżetu państwa w 2010 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 29 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne. Jednocześnie informuję Pan Ministra, że Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również wykonanie budżetu państwa w 2010 r. przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz komendantów sześciu komend wojewódzkich Policji.²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Zastrzeżenia NIK dotyczyły: wzrostu stanu zaległości w dochodach budżetowych, przedwczesnego uruchamiania środków z rezerw

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

² Dotyczy komend wojewódzkich Policji w: Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Szczecinie oraz Gorzowie Wlkp.

celowych na zadania nieprzygotowane do realizacji, zatwierdzania faktur do zapłaty, pomimo nieposiadania w planach finansowych środków finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe.

1. Dochody

W 2010 r. plan dochodów w części 42 budżetu państwa – Sprawy wewnętrzne, wykonany został w kwocie 72.778,9 tys. zł, tj. w 98,5%. W porównaniu do 2009 r. dochody były niższe o 29.474,4 tys. zł, tj. o 28,8%.

Na koniec 2010 r. należności budżetowe wyniosły 66.199 tys. zł i wzrosły w porównaniu do 2009 r. o 12,8%. Zaległości w dochodach na koniec 2010 r. wyniosły 56.427,2 tys. zł, co stanowiło 85,2% należności budżetowych. Należy podkreślić, że stan zaległości w stosunku do należności budżetowych stale wzrastał (z 81,6% w 2008 r., 82,7% w 2009 r. do 85,2% w 2010 r.), pomimo podejmowanych działań.

2. Wydatki budżetu środków krajowych

W ustawie budżetowej na rok 2010 plan wydatków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne został określony na kwotę 16.041.686 tys. zł. W trakcie roku budżetowego wydatki w części 42 zwiększono per saldo o 731.263,1 tys. zł, tj. o 4,6%, do kwoty 16.772.849,1 tys. zł. Zwiększenia pochodziły głównie z rezerw celowych (715.811,3 tys. zł) i rezerwy ogólnej budżetu państwa (13.415,1 tys. zł).

Zmiany planów wydatków kontrolowanych dysponentów w części 42 dokonywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W części 42 – Sprawy wewnętrzne, wydatki zostały wykonane w 2010 r. w wysokości 16.731.283,6 tys. zł, co stanowiło 99,8% planowanych. Niewykorzystane środki w kwocie 21.497,3 tys. zł zwrócono terminowo i w pełnej wysokości na centralny bieżący rachunek budżetu państwa.

Struktura wykonanych wydatków w części 42 przedstawiała się następująco: wydatki bieżące – 9.236.451,9 tys. zł, tj. 55,2%; świadczenia na rzecz osób fizycznych – 6.526.682,8 tys. zł, tj. 39%; wydatki majątkowe – 566.407,7 tys. zł, tj. 3,4%; współfinansowanie wydatków ze środków europejskich – 223.277,8 tys. zł, tj. 1,3% oraz dotacje (bez wydatków majątkowych) – 178.463,4 tys. zł, tj. 1,1%.

W trakcie roku budżetowego, Minister SWiA zablokował w części 42 wydatki w wysokości 17.091 tys. zł. Kontrola wykazała, że blokada środków w dwóch przypadkach

była konsekwencją przedwczesnego uruchamiania środków z rezerw celowych. W przypadku projektu „Budowa obiegu informacji niejawnych” (1.096 tys. zł), MSWiA do końca roku nie wszczęło postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wobec czego uruchomienie środków było niezasadne. Podobnie blokada planowanych wydatków Władzy Wdrażającej Programy Europejskie (w kwocie 12.436,3 tys. zł), przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych ze środków europejskich, dokonana była z powodu opóźnień realizacji lub rozliczenia wydatków.

Z rezerw celowych budżetu państwa w 2010 r. wykorzystano 692.787 tys. zł, tj. 96,8% przyznanych środków. W całości wykorzystano kwotę 267.086,5 tys. zł na spłatę zobowiązań powstałych w wyniku niedofinansowania części 42 w latach 2008-2009.

W 2010 r. wykorzystano środki z rezerwy ogólnej w wysokości 13.291,7 tys. zł, tj. w 99%. Szczegółową analizą objęto wykorzystanie tej rezerwy na dotacje udzielone Związkowi Ochotniczych Straży Pożarnych (5.000 tys. zł) na zakup sprzętu i wyposażenia ratowniczego zniszczonego lub całkowicie zużytego w trakcie działań związanych ze zwalczaniem skutków powodzi oraz na wydatki Biura Ochrony Rządu w kwocie 3.250 tys. zł na realizację dodatkowych nieplanowanych zadań w 2010 r. (wykorzystano kwotę 3.129,7 tys. zł, tj. 96,3%). Kontrola nie wykazała przypadków nieprawidłowego rozliczenia środków uzyskanych z rezerw celowych. Niewykorzystane środki w kwocie 120,3 tys. zł zwrócono do budżetu państwa.

Minister SWiA rozdysonował w 2010 r. dotacje celowe na rzecz fundacji i stowarzyszeń w łącznej kwocie 78.841 tys. zł. Kontrola nie wykazała przypadków nieprawidłowego rozliczenia dotacji. Beneficjenci dochowali terminy w zakresie zwrotu dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w ustawie budżetowej dla części 42 – Sprawy wewnętrzne, w kwocie 128.485 tys. zł, zwiększono w trakcie roku budżetowego, głównie z rezerw celowych³, do kwoty 268.296 tys. zł. Planowanie tego rodzaju wydatków nie było oparte na zawartych porozumieniach o dofinansowanie, co utrudniało dysponentowi zarządzanie środkami w trakcie roku budżetowego.

W 2010 r. w części 42 wydatki budżetu środków europejskich wykonane zostały w kwocie 256.274 tys. zł (tj. 95,5% planowanych).

³ Z poz. 98 rezerw celowych plany wydatków dysponentów części 42 zwiększono o 160.066,7 tys. zł.

Wyniki kontroli wskazują na stosowanie przez MSWiA wadliwych procedur w zakresie uruchamiania środków ujętych w rezerwach celowych. Realizacja procedury Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 3 marca 2010 r.⁴ trwająca od 40 do 86 dni doprowadziła do powstania zobowiązań wymagalnych na kwotę 66.010,5 tys. zł w zakresie realizacji projektów „pl.ID-Polska karta ID” i "Zintegrowana wielousługowa platforma komunikacyjna Policji z funkcją e-USŁUG dla obywateli i przedsiębiorców". Opóźnienia w zapłacie faktur VAT na ww. kwotę, skutkowały powstaniem odsetek ustawowych w łącznej wysokości 309,1 tys. zł. Odsetki nie były wypłacone w wyniku odstąpienia kontrahentów od ich dochodzenia.

Trudności w zarządzaniu środkami europejskimi wynikały także z nieskorelowania planu wydatków przewidzianych na współfinansowanie i finansowanie. W dziale 750 – Administracja publiczna, nie zabezpieczono w odpowiedniej wysokości środków krajowych na projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, co doprowadziło do zmniejszenia planu wydatków budżetu środków europejskich na program w tym dziale o 7.173 tys. zł, tj. o 95% w stosunku do ustawy budżetowej (7.591 tys. zł) i w konsekwencji do ograniczenia jego realizacji.

Uwagi NIK dotyczą efektywności planowania i monitorowania przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie MSWiA stanu realizacji projektów w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Uchybienia polegały na przeszacowaniu wartości umów zawartych z beneficjentami oraz wydłużonym procesie naboru projektów, który spowodował rozpoczęcie wypłat dotacji dopiero w III kwartale 2010 r. Wydatki w powyższym zakresie zrealizowane zostały w kwocie 478,3 tys. zł, tj. 3,3% planu pierwotnego i 41,3% planu po zmianach. W całości nie wykonano planowanych wydatków majątkowych (6.658 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Centrum Projektów Informatycznych MSWiA nie dostosowano planu kont do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁵, ponieważ nie wprowadzono konta 227 – Rozliczenie budżetu środków europejskich. Sprawozdania budżetowe Rb-28 UE odzwierciedlały wydatki ujęte na trzech

⁴ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013 oraz Funduszu Spójności 2004-2006, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy na 2010 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).

kontaktach (130, 133 i 220)⁶, co wynikało z nieprzejrzystości stosowanych zasad w zakresie przyjętej polityki rachunkowości.

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych finansowanych w ramach części 42 budżetu państwa wyniosło 144.106 osób i było niższe o 8.805 osób, tj. o 5,8% od planowanego. Niepełne zatrudnienie⁷ wystąpiło głównie w Policji (nie obsadzono 6.446 stanowisk), Straży Granicznej (1.468 stanowisk) i Biurze Ochrony Rządu (389 stanowisk). W porównaniu do 2009 r. stan zatrudnienia w części 42 budżetu państwa zmniejszył się o 2.043 osób, tj. o 1,4%.

Wpływ na spadek stanu zatrudnienia w 2010 r. miało zniesienie limitów zatrudnienia dla stanowisk objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Stworzyło to kierownikom jednostek organizacyjnych warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń. Przykładowo, Komendant Główny Policji na 2010 r. zmniejszył prognozowany średnioroczny plan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej o 503 etaty, zwiększając zatrudnienie o 48 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w związku z przejęciem pracowników po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych. Komendant Główny Straży Granicznej dokonał zamiany 89 etatów członków korpusu służby cywilnej na stanowiska pomocnicze i obsługi.

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w ogólnej kwocie 6.696.553,9 tys. zł, tj. w 100%. W 2010 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na pełnozatrudnionego wyniosło 3.948 zł (w tym w dziale 750 – Administracja publiczna – 5.314 zł) i było wyższe od wynagrodzenia w 2009 r. o 98 zł, tj. o 2,5%, (w tym w dziale 750 o 34 zł, tj. o 0,6%). W 2010 r. nie wystąpiły przypadki przekroczenia limitów wydatków na wynagrodzenia określonych w planach finansowych dysponentów części 42.

5. Gospodarka pozabudżetowa

W 2010 r. w części 42 funkcjonowało 7 zakładów budżetowych i 19 gospodarstw pomocniczych, które podlegały likwidacji lub przekształceniu w instytucję gospodarki budżetowej (gospodarstwo pomocnicze) do końca 2010 r. W trakcie 2010 r. w stan likwidacji postawiono 7 zakładów budżetowych oraz 10 gospodarstw pomocniczych, które przeprowadzono do końca roku budżetowego. Ponadto z dniem 1 stycznia 2011 r. utworzono

⁶ Nazwanych przez CPI MSWiA odpowiednio: 130 – Rachunek wydatków budżetowych, 133 – Rachunek pomocniczy wydatków środków europejskich, 220 – Rozliczenie wydatków ze środków europejskich.

⁷ W 2009 r. niepełne zatrudnienie wystąpiło odpowiednio: w Policji nie obsadzono 3.746 stanowisk, w Straży Granicznej – 1.019 stanowisk, w Biurze Ochrony Rządu – 335 stanowisk.

instytucję gospodarki budżetowej pn. Centrum Usług Logistycznych, powstałe m.in. z przekształcenia 9 gospodarstw pomocniczych.

W 2010 r. w okresie do 30 czerwca w części 42 funkcjonowało 29 rachunków funduszy motywacyjnych, w tym 17 w Policji i 12 rachunków w Straży Granicznej. Po likwidacji rachunków funduszy motywacyjnych komendy wojewódzkie Policji przejęły pozostałe środki obrotowe, w tym pieniądze oraz należności i zobowiązania. Po uregulowaniu zobowiązań środki pieniężne odprowadzono na dochody budżetowe. W analogiczny sposób dokonano likwidacji funduszy motywacyjnych Straży Granicznej - na koniec 2010 r. pozostawały na rachunkach pomocniczych jednostek budżetowych SG środki pieniężne w wysokości 150,6 tys. zł.

W 2010 r. w części 42 funkcjonowało 41 rachunków dochodów własnych. Po 31 grudnia 2010 r. nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania przejęły jednostki Policji, SG i PSP. Środki pieniężne pozostałe z rachunków dochodów własnych przeniesiono na rachunki pomocnicze jednostek budżetowych Policji w kwocie – 1.125,3 tys. zł, Straży Granicznej – 461,6 tys. zł, Państwowej Straży Pożarnej – 1.556,7 tys. zł. Powyższe środki mogą być wykorzystywane do 30 czerwca 2011 r.

6. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego

NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego.

Przychody Funduszu wyniosły 8.039 tys. zł i były wyższe od planowanych o 3.733 tys. zł, tj. o 86,7%. Źródło przychodów stanowiły głównie wpływy z zagospodarowania mienia Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego (7.811 tys. zł).

Wydatki Funduszu wyniosły 5.104 tys. zł i były niższe o 4.876 tys. zł, tj. o 48,9%, niż wydatki zrealizowane w 2009 r. i stanowiły tylko 50% planu wydatków w 2010 r. (10.201 tys. zł). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra na niski stopień wykorzystania środków Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego. Wobec występujących w 2010 r. ograniczeń w finansowaniu zadań Policji⁸ i Straży Granicznej z budżetu państwa, środki Funduszu stanowiły alternatywne źródło finansowania, które zostało wykorzystane tylko w połowie.

Środki FMBP wykorzystane zostały na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia jednostek podległych Ministrowi SWiA (m.in. na

⁸ M.in. remontów sprzętu technicznego i remontów budowlanych oraz inwestycji budowlanych.

remonty i modernizację obiektów Straży Granicznej i Policji, zakup karabinów i amunicji, kajdanek szczękowych, hełmów kuloodpornych, ręcznych miotaczy, odzieży trudnopalnej).

Stan środków pieniężnych na początku 2010 r. wynosił 7.233 tys. zł, natomiast na koniec roku - 10.168 tys. zł. Fundusz nie posiadał na koniec roku należności, ani zobowiązań.

7. Prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych

NIK pozytywnie ocenia roczną sprawozdawczość budżetową sporządzoną przez dysponenta głównego.

Sprawozdania łączne: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 EU, Rb-28 Programy, Rb-34, Rb-FM, Rb-N, Rb-30, Rb-31 zostały sporządzone zgodnie ze sprawozdaniami jednostkowymi oraz z zachowaniem obowiązujących terminów.

W wyniku kontroli NIK dysponent główny dokonał korekty sprawozdania Rb-28 Programy w zakresie nieprawidłowego ujęcia wydatków dotyczących programów działu 3a Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość budżetu ogólnego Unii Europejskiej, na kwotę 407,7 tys. zł.

8. Inne ustalenia

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wyraża stanowisko przekazane po kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia w 2008 r.⁹, iż jednoczesne pełnienie przez dyrektora Departamentu Zdrowia MSWiA funkcji zastępcy dyrektora Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA stwarza możliwość konfliktu interesów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- ponowną analizę możliwości poprawy windykacji należności budżetowych,
- wzmocnienie nadzoru nad podległymi dysponentami w zakresie efektywnej realizacji projektów finansowanych z budżetu środków europejskich,
- dokonanie weryfikacji przyjętych przez podległych dysponentów planów kont w zakresie nowych zasad przepływu środków europejskich,
- zapobieżenie konfliktowi interesów związanemu z nadmiarem kompetencji w rękach jednego pracownika,
- poprawę stopnia wykorzystania środków Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego.

⁹ Kontrola dotycząca wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych w latach 2006-2008 (I półrocze).

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

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków w tym wystąpieniu.

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

Z pozdrowieniem
wz. Marek Zajęcki