



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KPB-4100-04-03/2013

P/13/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/093 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontroler

Zdzisław Lipiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84524 z 8 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1- 2)

Jednostka kontrolowana

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej ul. Podchorążych 38 00-463 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz – Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie¹** wykonanie budżetu państwa w 2012 roku przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w części 42 Sprawy wewnętrzne, a także realizację w 2012 r. planu finansowego Centralnego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody budżetowe Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, jako dysponenta II stopnia, zostały zrealizowane w kwocie 959,1 tys. zł, tj. 137% planu (702 tys. zł). Komenda Główna PSP, jako dysponent III stopnia, zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 413,9 tys. zł, tj. 166% planu (249 tys. zł). Wydatki zrealizowano w wysokości 160.884 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach(162.358 tys. zł). Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane wydatki w wysokości 8.131,3 tys. zł, stanowiące 8,7% jej wydatków.

Księgi rachunkowe prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami, a sprawozdania zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Systemy rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały prawidłowo.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych. W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w rozdziale 75409 Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej zaplanowano w kwocie 702 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 959,2 tys. zł, tj. 136,6% kwoty planowanej, głównie z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy (293,6 tys. zł), odsetek pochodzących z oprocentowania rachunków bankowych (256 tys. zł) oraz wpływów dotyczących rozliczeń z lat ubiegłych (128,4 tys. zł).

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z:

- wyższych o 156,0% dochodów z tytułu odsetek pochodzących z oprocentowania rachunków bankowych,
- wyższych o 73,8% wpływów z tytułu sprzedaży składników majątkowych.
- wyższych o 33,7 % wpływów z tytułu kar umownych za nieterminowe dostawy przedmiotu zawartych umów,

Największy udział w dochodach, wynoszący 30,6%, stanowiły dochody uzyskane z tytułu najmu i dzierżawy powierzchni dachowej pod maszty antenowe, sali audiowizualnej, sal dydaktycznych, hali sportowej, powierzchni parkingowych i garażowych w szkołach PSP oraz lokalu mieszkalnego pracownikom Centralnego Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach (293,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 701-706)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Dochody były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 42 dotyczące Komendy Głównej PSP zostały zaplanowane w wysokości 157.878 tys. zł. Kwoty wydatków zostały ustalone przez dysponenta części w projekcie budżetu w wysokości 154.878 tys. zł, tj. 98,1% kwoty ostatecznie ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zwiększone o 3.000 tys. zł w rozdziale 75409 Komenda Główna PSP (§2820), z przeznaczeniem na dotacje dla jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 4.480 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia budżetu środkami z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 5.579 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na przygotowanie i realizację specjalistycznych działań ratowniczych oraz międzynarodowej pomocy humanitarnej.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 5.579 tys. zł wykorzystano 4.972 tys. zł, tj. 89,1%. Główną przyczyną niepełnej realizacji było uzyskanie niższych cen zakupu w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. W jednym przypadku nie zrealizowano zadania, gdyż postępowanie przetargowe zostało unieważnione z uwagi na złożenie jednej oferty przewyższającej kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na realizację zadania. Ponadto nie zrealizowano w pełnej wysokości kwoty na sfinansowanie wydatków

związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy PSP od 1 października 2012 r., z uwagi na niższe niż przewidywano zatrudnienie.

Na podstawie informacji o wykorzystaniu rezerw celowych oraz dokumentacji dotyczącej zmian w budżecie ustalono, że Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (dysponent III stopnia) wydatkował środki przeniesione z rezerw celowych w kwocie 1.161,1 tys. zł (tj. 98,6%). Ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na:

- projekt „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, realizowanego przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w kwocie 826,1 tys. zł,
- uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku podniesieniem wysokości składki rentowej o 2% w kwocie 102,1 tys. zł,
- sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy PSP od 1 października 2012 r. w kwocie 232,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-609 i 721-728)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez Komendanta Głównego PSP wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Komendanta Głównego PSP w części 42 wydatki wyniosły 160.884 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach (162.358 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 17.571 tys. zł, tj. o 10% (wydatki w 2011 r. - 178.455 tys. zł). Na niewykorzystane środki składały się przede wszystkim niewydatkowane kwoty: 500 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy ratowniczej poza granicami RP, 320 tys. zł z przeznaczeniem na zakup plandek pokryciowych oraz 112 tys. zł z przeznaczeniem na realizację umowy, której przedmiotem był remont budynku Komendy Głównej PSP.

Struktura wydatków, według grup ekonomicznych, przedstawiała się następująco:

- dotacje i subwencje - 21.577 tys. zł tj. 13,4% wydatków ogółem;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych - 4.395 tys. zł tj. 2,7% wydatków ogółem;
- wydatki bieżące wyniosły 91.799 tys. zł tj. 57,1%, w tym:
 - wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 62.099 tys. zł tj. 38,6 % wydatków ogółem;
 - zakup materiałów i usług - 23.691 tys. zł tj. 14,7% wydatków ogółem;
 - pozostałe wydatki bieżące - 6009 tys. zł tj. 1,7% wydatków ogółem;
- wydatki majątkowe - 42.146 tys. zł tj. 26,2% wydatków ogółem;
- finansowanie projektów z udziałem środków z UE - 967 tys. zł tj. 0,60% wydatków ogółem.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (stanowiły 99,9% wydatków ogółem ujętych w planie finansowym dysponenta) i wyniosły 160.773 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wykonanej dotacji celowej (§2820 i §2830) - 21.449,8 tys. zł, świadczeń na rzecz osób fizycznych (§3020 i §3070) - 4.394,7 tys. zł, wynagrodzeń wraz z pochodnymi (§§4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4090, 4110, 4120, 4130, 4140, 4170) - 62.097,8 tys. zł, zakupu materiałów i usług, w tym materiałów i wyposażenia (§4210), środków żywności (§4220), usług remontowych (§4270), zdrowotnych (§4280), usług pozostałych (§4300) - 23.690,7 tys. zł, wydatków majątkowych (§§6050, 6060, 6230), w tym dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych - 42.146,1 tys. zł oraz finansowania projektów z udziałem środków UE - 968,8 tys. zł.

Wydatki Komendy Głównej PSP, jako dysponenta III stopnia, wyniosły 93.190 tys. zł (99,1 % planu po zmianach).

Badaniem objęto wydatki w wysokości 8.131,3 tys. zł, tj. 8,7% wydatków Komendanta Głównego PSP. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrolą objęto 3 postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 5.737,5 tys. zł, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. W 2012 r. w innych trybach przewidzianych ustawą nie przeprowadzono postępowań. Na realizację tych umów wydatkowano 4.154,8 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 729-921)

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, jako dysponent II stopnia, rozdysponował środki przeznaczone na dotacje celowe, w wysokości określonej w ustawie budżetowej na 2012 r., na cel wskazany z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tj. zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Na dotacje celowe zaplanowano 58.100 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 58.078,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była niższa o 15.900 tys. zł (74.100 tys. zł), tj. o 21,5%. Udzielanie dotacji z budżetu państwa dla jednostek ochrony przeciwpożarowej odbywało się na podstawie zatwierdzonej 1 marca 2012 r. przez Komendanta Głównego PSP procedury w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu państwa na zadanie publiczne „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego”. Zgodnie z w/w procedurą jednostki przekazywały wnioski do właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego PSP, po uprzednim ich sprawdzeniu merytorycznym przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego/miejskiego PSP. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej na podstawie przedłożonych wniosków podpisał umowy z jednostkami ochrony przeciwpożarowej i przekazał kwoty dotacji.

W ramach dotacji celowych na kwotę 58.078,5 tys. zł zrealizowano:

- dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§6230) na kwotę 36.587,4 tys. zł;
- dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (§2820) na kwotę 21.449,8 tys. zł. Środki dotacji przyznawane były wyłącznie na utrzymanie gotowości bojowej, w tym m.in. na zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia, remont strażnic;
- dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830) w wysokości 41,3 tys. zł – dotacja została przeznaczona wyłącznie dla zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej, działających w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Szczegółową kontrolą objęto 97 umów o dotację celową zawartych przez Komendanta Głównego PSP z jednostkami OSP w 2012 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 6.735,5 tys. zł, tj. 11,6% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 uofp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 uofp.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1067)

⁴ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 90.350 tys. zł, tj. 56,2% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 7.207 tys. zł, tj. o 8,7%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (96,7%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 62.131 tys. zł (68,8%) oraz zakupy materiałów i usług zrealizowane w kwocie 25.250 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie⁵ w 2012 r. w części 42 (dysponent II stopnia) wyniosło 918 osób i było wyższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r., o 4 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- „03” służba cywilna – przeciętne zatrudnienie wyniosło 99 osób (wg. planu 111 osób),
- „10” funkcjonariusze – przeciętne zatrudnienie wyniosło 609 osób (plan 626 osób).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 617,4 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-70 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków budżetowych dysponenta III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z sfinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy PSP od 1 października 2012 r.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 4.934,6 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 34,7 zł, tj. o 0,7%.

W 2012 r. w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (dysponent III stopnia) wydatkowano 247,9 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 24 umów zlecenia (§ 4170) z osobami spoza kontrolowanej jednostki (na kwotę 54 tys. zł), 157 umów o dzieło (§ 4090) z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (na kwotę 105,3 tys. zł) i z osobami spoza kontrolowanej jednostki (§ 4090 - 248 umów na kwotę 88,6 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 20 umów, w kwocie 64 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

Nie wystąpiły przypadki zawierania umów zleceń z pracownikami na realizację zadań o tym samym charakterze, co zadania realizowane w ramach zawartych z nimi umów o pracę, o których mowa w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶, jak również nieuzasadnionego zlecenia usług pracownikom i osobom z zewnątrz z punktu widzenia zakresu działania jednostki. Wystąpił jeden przypadek zlecenia osobie z zewnątrz zadań, które powinny być wykonane w ramach obowiązków służbowych pracowników, przy czym umowy te zawarto w związku z koniecznością sprawdzenia pod kątem formalno-rachunkowym poprawności składanych sprawozdań z wykonania zadania publicznego przez jednostki włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Podstawową przyczyną ich zawarcia był ustawowy wymóg rozliczenia ponad 3.800 umów dotacji, przy ograniczonych możliwościach i zmianach kadrowych.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej 4.394,7 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 5,2%, tj. 216 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wyższych wypłat z tytułu pomocy mieszkaniowej oraz zasiłków na zagospodarowanie. Najwyższe wydatki poniesiono na: dopłatę do wypoczynku funkcjonariuszy 752,8 tys. zł i wypłatę równoważnika na remont lokalu 153,3 tys. zł.

Wydatki majątkowe zrealizowano w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa wysokości 36.876,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 17.517,1 tys. zł. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

⁵ w przeliczeniu na pełne etaty.

⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

(dysponent III stopnia) wydatkowała na zakupy inwestycyjne 184,8 tys. zł, tj. (99,9% planu po zmianach), inwestycje budowlane 104,5 tys. zł (99%). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano między innymi na zakupy sprzętu teleinformatycznego dla celów utrzymania ciągłości działania systemów IT w KG PSP (44,8 tys. zł); zakup samochodu osobowego (140 tys. zł) oraz na wykonanie I etapu dokumentacji projektowej zadania inwestycyjnego przebudowa poddasza budynku nr 4 KG PSP (104,5 tys. zł). Ponadto w ramach wydatków majątkowych zrealizowano dotację celową z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§6230) na kwotę 36.587,4 tys. zł.

Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 1.562,8 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (w tym w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej – dysponent III stopnia - wyniosły 685,2 tys. zł). Główną pozycję (1.003,2 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (w tym w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej – dysponent III stopnia 509,3 tys. zł), które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 0,2%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 922-1032, 1068-1092)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 42 dla Komendy Głównej PSP (II stopień) został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków została zmieniona 6 decyzjami. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w Komendzie Głównej PSP (dysponent II stopnia) wyniosły 5.980,2 tys. zł i stanowiły 94,9% planu po zmianach i 412,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

W 2012 r. realizowano cztery projekty, trzy pierwsze przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej i czwarty przez Centralną Szkołę Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie, tj.:

- projekt „Doskonalenie stanowisk do analizowania i prognozowania zagrożeń”, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Komenda Główna PSP jest beneficjentem projektu. W 2012 roku nie poniesiono wydatków na realizację niniejszego projektu,
- projekt „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko. Komenda Główna PSP jest beneficjentem

projektu. W 2012 r. z budżetu środków europejskich (§ 6067) wydatkowano na realizację projektu łącznie 4.715,1 tys. zł.

- projekt „Wyszkolona, skuteczna i efektywna służba na straży sprawnego i bezpiecznego państwa”, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Kapitał Ludzki. Komenda Główna PSP pełni rolę lidera projektu. W 2012 roku w rozdziale 75409 na realizację niniejszego projektu poniesiono wydatki z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 471,7 tys. zł. W dziale 803 Szkolnictwo wyższe rozdział 80303 Uczelnie służb państwowych z budżetu środków europejskich przekazano dotację celową w wysokości 490,6 tys. zł, która przeznaczona została dla Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, w związku z realizacją zadań w charakterze partnera projektu.
- projekt „Innowacyjna Szkoła. Budowa infrastruktury informatycznej niezbędnej do wdrożenia systemu elektronicznego obiegu dokumentów oraz świadczenia usług drogą elektroniczną w CS PSP w Częstochowie” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. W 2012 roku w rozdziale 75409 z budżetu środków europejskich na realizację projektu wydatkowano 302,8 tys. zł.

W projekcie „Innowacyjna Szkoła (...)” wydatkowano jedynie 55,3% zaplanowanych na 2012 r. środków. Niewykorzystanie środków wynikało z unieważnienia dwóch postępowań przetargowych prowadzonych w ramach projektu realizowanych przez Centralną Szkołę Państwowej Straży Pożarnej, z czego pierwsze postępowanie na dostawę sprzętu komputerowego unieważniono z powodu nie podpisania umowy przez jedyną firmę, która złożyła ofertę. Drugie postępowanie na dostawę urządzeń sieciowych i serwerów zostało unieważnione z powodu braku ofert.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 5.980,2 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 3.334 tys. zł, tj. 58,7% ogółu wydatków (5.677,4 tys. zł) budżetu środków europejskich Komendy Głównej PSP (dysponent III stopnia), z tego :

- wydatki na zakupy usług w kwocie 305,2 tys. zł, tj. 66,1 % wydatków bieżących poniesionych z budżetu środków europejskich,
- wydatki majątkowe w kwocie 3.028,8 tys. zł, tj. 64,1 % wydatków majątkowych poniesionych z budżetu środków europejskich.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym, i umowami o dofinansowanie. Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Wydatków dokonano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie je udokumentowano.

Nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 671-672, 1093-1111)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

W Komendzie Głównej PSP zostały ustanowione procedury weryfikacji jednostkowych sprawozdań finansowych wpływających do Biura Finansów Komendy Głównej PSP. Procedury dotyczyły kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, jako dysponenta III stopnia⁷. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewniały one prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

(dowód akta kontroli str. 1112-1125)

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1226)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 413,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 93.190,3 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 21 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1132, 1227-1231)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 413,94 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych,

⁷ Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z, Rb-70, Rb-28 programy, Rb-28UE, Rb-Wsb oraz sprawozdań państwowego funduszu celowego Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ.

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1133-1138, 1227-1237)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 93.190,3 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego.

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1139-1218, 1227-1256)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach, z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

W ocenie NIK sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały one sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1257-1271)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała

¹⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ (uor).

(dowód: akta kontroli, str. 1272-1276)

W Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej od dnia 1 stycznia 2004 r. funkcjonował, zatwierdzony przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej system księgowości komputerowej FT-FK Fortech, wersja 2.3. „B”. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli, str. 1277)

Badanie przeprowadzono w Komendzie Głównej PSP w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 115 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹² na kwotę 7.596,8 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także jeden dowód księgowy na kwotę 534,5 tys. zł dobrany w sposób celowy. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 8.131,3 tys. zł i stanowiła 5% zrealizowanych wydatków Komendanta Głównego PSP, jako dysponenta II stopnia oraz 8,7% wydatków dysponenta III stopnia.

Wyznaczoną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1281-1333, 1342)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

¹¹ Dz. U. z 2013r., poz. 330 tj. .

¹² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 uofp, poprzez egzekwowanie od jednostek nadzorowanych kwartalnych analiz opisowych dotyczących oceny gospodarki finansowej. Plan audytu na 2012 r. nie zakładał przeprowadzenia badań w obszarze gospodarki finansowej Komendy Głównej PSP. Na dzień 15 marca 2013 r. zaplanowano rozpoczęcie audytu wewnętrznego w zakresie systemu kontroli zarządczej w Komendzie Głównej PSP.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 1581-1586)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

7. Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 19 e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹³ funkcjonował Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, składający się z funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy szkół pożarniczych.

W Komendzie Głównej PSP utworzony został centralny Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. W 2012 r. nie zaplanowano przychodów i kosztów w zakresie centralnego Funduszu Wsparcia PSP. Podyktowane to było brakiem przychodów w poprzednich latach z tytułu dochodów własnych w Komendzie Głównej PSP. Oparcie prognozy „funduszu centralnego” na funkcjonowaniu dochodów własnych w latach przeszłych wpłynęło na decyzję o nie planowaniu przychodów, a tym samym kosztów.

W ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowane przychody i koszty realizacji zadań centralnego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej wyniosły 0 zł. W trakcie roku Komendant Główny PSP jako dysponent Funduszu nie zawarł umów i porozumień zwiększających przychody Funduszu. Obsługa bankowa Funduszu Wsparcia PSP zgodnie z art. 196 ust. 2, 3 i 5 uofp prowadzona była w Banku Gospodarstwa Krajowego. Komenda Główna PSP sporządzała jednostkowe wymagane przepisami sprawozdania z wykonania państwowego funduszu celowego.

Komendant Główny PSP sporządzał łączny plan finansowy i łączne sprawozdania finansowe Funduszu. Plan ten obejmował zestawienie rocznych planów finansowych funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i szkół. Łączne sprawozdanie sporządzane było na podstawie sprawozdań z wykonania planu finansowego funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i szkół.

Podstawą zmian w łącznym planie finansowym Funduszu były zmiany wnioskowane przez poszczególnych dysponentów wynikające z zawartych umów i porozumień oraz zgodnie z art. 29 ust. 9 uofp na podstawie prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Wszystkie zmiany w planie Funduszu były opiniowane przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych.

Po dokonanych zmianach plan finansowy Funduszu został zwiększony o kwotę 18.504 tys. zł do kwoty 35.991 tys. zł, z tego:

- o kwotę 2.278 tys. zł do kwoty 6.083 tys. zł na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych PSP,

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.

- o kwotę 16.226 tys. zł do kwoty 29.908 tys. zł na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych PSP.

Jednym z elementów monitoringu planu finansowego Funduszu była analiza kwartalnych sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu przez poszczególnych dysponentów umożliwiającą ocenę stopnia realizacji zadań. Ponadto każdorazowo wystąpienie do Ministra Finansów o zmianę planu finansowego poprzedzone było analizą wykonania przychodów i wydatków przekazanych od poszczególnych dysponentów. Zgodnie z art. 196 ust. 2, 3 i 5 uofp. obsługę bankową Funduszu Wsparcia PSP prowadzono w Banku Gospodarstwa Krajowego. Z przedstawionej sprawozdawczości na III kwartały 2012 roku wynika, że na podstawie art. 78d i 78g ww. ustawy o finansach publicznych wolne środki Funduszu lokowane były na podstawowym rachunku w BGK.

Na dzień zakończenia kontroli, tj.: 7 marca 2013 r. nie sporządzono łącznych sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu za IV kwartał 2012 r., ponieważ termin sprawozdawczy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej został określony na 75 dni, po upływie okresu sprawozdawczego, tj. do dnia 16 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1343- 1580)

Ustalone
nieprawidłowości

Na podstawie przedłożonej dokumentacji Komendy Głównej PSP dotyczącej Funduszu Wsparcia PSP nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację planu finansowego Funduszu Wsparcia PSP.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

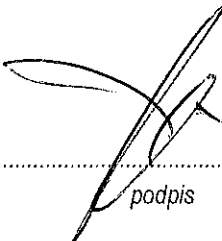
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



.....
podpis

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

