



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB – 4100-04-04/2013

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 Straży Granicznej w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy:	1. Wiesław Filipowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84520 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Adam Czugajewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84521 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Straży Granicznej Al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. SG Dominik Tracz, Komendant Główny Straży Granicznej (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku przez Komendanta Głównego Straży Granicznej („Komendant Główny”), w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane na rok 2012 dochody budżetowe zostały zrealizowane ogółem w Straży Granicznej w wysokości 4.726,6 tys. zł, tj. w 43%. Zrealizowane dochody były rzetelnie ewidencjonowane oraz zostały terminowo przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej podejmowano, przewidziane prawem działania, w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Wydatki zrealizowano ogółem w wysokości 1.322.310,7 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Wydatki dokonane bezpośrednio przez dysponenta drugiego stopnia wyniosły ogółem 96.987,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (96.988,6 tys. zł), z tego na potrzeby urzędu Komendanta Głównego 46.581,8 tys. zł i na potrzeby pozostałych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej 50.405,6 tys. zł.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w urzędzie Komendanta Głównego wydatki w wysokości 25.246,1 tys. zł, tj. 54,2% wydatków dokonanych w urzędzie Komendanta Głównego i przeznaczonych na potrzeby tego urzędu.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. System rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczący operacji finansowych i gospodarczych funkcjonował prawidłowo.

Komendant Główny w sposób prawidłowy i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w 2012 r. planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej (FWSG).

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 r. przychody zostały zrealizowane w kwocie 1.527,1 tys. zł (tj. w 61,2% planu po zmianach). Wydatki (koszty) zrealizowano w kwocie 1.540,2 tys. zł (60,7% planu po zmianach). Niższa ich realizacja wynikała z przyczyn niezależnych od dysponentów poszczególnych funduszy.

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 Straży Granicznej została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2012 r. dochody zostały zaplanowane w wysokości ogółem 10.994 tys. zł (tj. w wysokości wyższej o 3.554 tys. zł od zgłoszonej przez Straż Graniczną do projektu ustawy budżetowej na rok 2012), z czego w rozdziale 75406 Straż Graniczna w wysokości 10.273 tys. zł i w rozdziale 75493² w wysokości 721 tys. zł.

Komendant Główny ustalił, dla podległego mu urzędu, dochody, tylko w rozdziale 75406, w wysokości 905 tys. zł.

Zrealizowane dochody ogółem w Straży Granicznej wyniosły 4.726,6 tys. zł, tj. 43% kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania dochodów w 2011 r. uzyskane w 2012 r. dochody były niższe o 3.065 tys. zł (tj. o 39,3%). Dochody uzyskano głównie w § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 2.019,1 tys. zł, w § 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 1.036,4 tys. zł oraz w § 0830 Wpływy z usług – 242,4 tys. zł. Na niższe od ustalonego wykonanie planu dochodów wpływ miała, oprócz wyżej wspomnianego podwyższenia kwoty dochodów przez dysponenta części, nowelizacja ustawy o transporcie drogowym, przez co Straż Graniczna utraciła wpływy dochodów budżetowych z tytułu nałożonych kar pieniężnych³.

Zrealizowane dochody przez urząd Komendanta Głównego - Komendę Główną Straży Granicznej („Komenda Główna”) wyniosły 746,4 tys. zł, tj. 82% kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania dochodów w 2011 r. uzyskane w 2012 r. dochody były niższe o 1.254,6 tys. zł (tj. o 62,7%). Dochody uzyskano głównie w § 0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 388,3 tys. zł (wykonanie planu 55,5%) i w § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 348,6 tys. zł (wykonanie planu 174,3%). Zrealizowane dochody budżetowe zostały przekazane terminowo na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 231-232, 243, 248-249)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

Ocena cząstkowa

² Nazwa rozdziału 75493 brzmi: „Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych.

³ Kwoty, z nakładanych po zmianie ustawy mandatów karnych, były należne właściwym urządcom wojewódzkim.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012, w części 42 Sprawy wewnętrzne, dla Straży Granicznej została ujęta kwota wydatków w wysokości 1.280.737 tys. zł, tj. w wysokości przyjętej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012, przedłożonym Sejmowi RP w dniu 7 grudnia 2011 r. Kwoty wydatków zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 45.024,1 tys. zł, tj. o 3,5%. Zmiany planu były skutkiem uruchamiania przez Ministra Finansów rezerw celowych oraz podejmowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych decyzji zmniejszających bądź zwiększających limit wydatków. W wyniku przeniesień z części 83 budżetu państwa plan wydatków Straży Granicznej został zwiększony o 46.459,5 tys. zł, a decyzjami Ministra zmniejszony o 1.435,4 tys. zł (różnica 45.024,1 tys. zł)⁴.

Straży Granicznej przyznano rezerwy celowe w kwocie ogółem 46.459,5 tys. zł, w tym 19.573,4 tys. zł (42,2%) na wydatki majątkowe. Z kwoty rezerw ogółem przyznano 18.941 tys. zł na realizację projektów współfinansowanych środkami UE (w tym wydatki majątkowe 11.321,7 tys. zł). Straż Graniczna wykorzystała ogółem 43.027,1 tys. zł, tj. 92,6%. Główną przyczyną niepełnej realizacji było niewykorzystanie w przyznanej wysokości środków na sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Straży Granicznej od 1 października 2012 r. Z przyznanej kwoty 16.413,7 tys. zł, wydatkowano 14.044,6 tys. zł, tj. mniej o 2.369,1 tys. zł. Powodem niewydatkowania środków w pełnej kwocie było nieosiągnięcie zatrudnienia funkcjonariuszy w wysokości przewidywanej (określonej) w limicie zatrudnienia.

Plan wydatków ustalony dla Komendy Głównej wynosił 71.722,3 tys. zł. Został on zmieniony 36 razy i ustalony na koniec roku w wysokości 96.988,6 tys. zł, co oznacza zwiększenie o 25.266,3 tys. zł, tj. o 35,3%. Na kwotę zwiększenia planu wydatków złożyły się następujące kwoty cząstkowe:

- 1) 14.221,4 tys. zł przeniesione z części 83 budżetu państwa w celu sfinansowania programów realizowanych ze środków pochodzących z UE i innych źródeł zagranicznych,
- 2) 6.240,9 tys. zł na sfinansowanie wyposażenia nieuznawanego za środki trwałe,
- 3) 4.804 tys. zł na sfinansowanie zakupu przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, odzieży ochronnej oraz wyposażenia specjalnego indywidualnego i zbiorowego użytku.

(dowód: akta kontroli str. 70-128, 250-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK dokonywane zmiany w planie wydatków, w tym przeniesienia przez Komendanta Głównego, wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe.

⁴ Decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych plan wydatków Straży Granicznej został zmniejszony o 2.877,2 tys. zł, a zwiększony o 1.441,8 tys. zł.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Komendant Główny wraz z podległymi dysponentami⁵ w 2012 r. zrealizował wydatki budżetowe w wysokości ogółem 1.322.310,7 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach (1.325.761,1 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 23.545 tys. zł, tj. o 1,8%. Plan po zmianach nie został wykonany w kwocie 3.450,4 tys. zł, na którą złożyły się: dokonana w dniu 27 grudnia 2012 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych blokada 2.467,8 tys. zł oraz zmniejszeniem zasilenia o 982,6 tys. zł⁶. Blokada wydatków oraz zmniejszenie zasilenia przez dysponenta części 42 nastąpiła po informacjach Komendanta Głównego o niemożności wydatkowania wyżej wymienionej kwoty. Powyższe zmniejszenia, jak wyjaśnił Komendant Główny, nie miały negatywnego wpływu na bieżące funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 Bezpieczeństwo Publiczne i Ochrona Przeciwopozarowa, rozdziale 75406 Straż Graniczna. Wyniosły one 1.322.028,4 tys. zł i stanowiły 99,99% wydatków ogółem w Straży Granicznej.

Wydatki dokonane bezpośrednio przez dysponenta drugiego stopnia, w rozdziale 75406 Straż Graniczna, wyniosły ogółem 96.987,4 tys. zł, z tego na potrzeby urzędu Komendanta Głównego 46.581,8 tys. zł i na potrzeby pozostałych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej 50.405,6 tys. zł. Wydatki ogółem stanowiły 99,99% planu po zmianach (96.988,6 tys. zł). W porównaniu do 2011r. były one wyższe o 4.672,2 tys. zł, tj. o 5,1%. Wydatki dokonane w 2012 r. na rzecz urzędu obsługującego Komendanta Głównego, wraz z wydatkami poniesionymi przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej (NOSG) z tytułu obsługi finansowej i logistycznej Komendy Głównej⁷, wyniosły łącznie 153.059,8 tys. zł, co stanowiło 11,6% wydatków ogółem Straży Granicznej w rozdziale 75406. Ta kwota wydatków sytuuje urząd Komendanta Głównego na drugim miejscu pod względem wysokości dokonanych wydatków wśród jednostek organizacyjnych Straży Granicznej (najwyższe wydatki zostały dokonane w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej⁸ - 154.754 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 301-303, 497-498, 505)

W strukturze wydatków Straży Granicznej ogółem udział poszczególnych grup ekonomicznych przedstawiał się następująco:

- na **świadczenia na rzecz osób fizycznych** wydatkowano 81.473 tys. zł, tj. 6,2% wydatków ogółem Straży Granicznej.

(dowód akta kontroli str. 282, 285, 319)

- **wydatki bieżące** wyniosły 1.213.773,3 tys. zł, tj. 91,8% wydatków ogółem Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 55-61, 244-245, 258-281, 285, 301-304)

⁵ Decyzją Nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne (Dz.Urz. MSW z 2012 r. Nr 2, poz.2 ze zm.) Komendant Główny został ustanowiony dysponentem drugiego stopnia, a komendanci oddziałów (10) i ośrodków szkolenia (2) Straży Granicznej dysponentami trzeciego stopnia.

⁶ W tym zwrot środków z rachunku bankowego dysponenta drugiego stopnia w kwocie 28,4 tys. zł.

⁷ O zapewnianiu obsługi logistycznej i finansowej (zaopatrywaniu materiałowo-finansowym) Komendy Głównej stanowi § 30 zarządzenia Nr 61 Komendanta Głównego z dnia 28 października 2005 r.w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie im. Powstania Warszawskiego (Dz. Urz. KGSG Nr 10, poz. 67 ze zm.).

⁸ Najwyższe wydatki zostały poniesione przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej – 204.459 tys. zł, ale od tej kwoty należało odjąć kwotę 106.478 tys. zł poniesioną na obsługę finansową i logistyczną Komendy Głównej, wliczoną do wydatków związanych z funkcjonowaniem urzędu.

- **wydatki majątkowe** w 2012 r. zrealizowano w kwocie 27.064,4 tys. zł, tj. 2% wydatków ogółem Straży Granicznej.

(dowód akta kontroli str. 285, 301-304, 545-546)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 25.246,1 tys. zł, tj. 54,2% wydatków dokonanych w urzędzie Komendanta Głównego (przez dysponenta drugiego stopnia) i przeznaczonych na potrzeby tego urzędu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Komenda Główna dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zakup: sprzętu elektronicznego i łączności, wyposażenia, materiałów i usług. Wydatki zrealizowane zostały w granicach przyznaných środków budżetowych, zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie finansowym.

Z ustaleń kontroli wynika, że w Komendzie Głównej były podejmowane i realizowane działania mające na celu racjonalizację wydatków. W trakcie roku budżetowego dokonywano na bieżąco analizy ponoszonych wydatków i potrzeb w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania Komendy Głównej i uzyskania optymalnych efektów finansowo-rzeczowych. Podjęte działania skutkowały uzyskaniem oszczędności, a także zmniejszeniem kosztów funkcjonowania jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 55-61, 244-246, 301-303)

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia oraz realizację wydatków na uposażenia i wynagrodzenia, a także naliczenia i wypłaty dodatków funkcyjnych i służbowych funkcjonariuszom Komendy Głównej.

Przeciętne zatrudnienie ogółem w Straży Granicznej w 2012 r. wyniosło 18.264 osoby, w tym: funkcjonariusze 14.728 osób, członkowie korpusu służby cywilnej 1.642 osoby i pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagradzania 1.894 osoby⁹. W 2012 r. przeciętne zatrudnienie było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 460 osób. Spadek zatrudnienia wystąpił we wszystkich wyżej wymienionych grupach, a najwyższy był w grupie funkcjonariuszy – o 378 osób¹⁰. Spadek zatrudnienia był konsekwencją prowadzonych działań zmierzających do ograniczenia zatrudnienia, odejść funkcjonariuszy ze służby, które przewyższyły dwukrotnie nabór do służby, a także przesunięcia części środków budżetowych do sfery tzw. „rzeczowej”. Spowodowało to w efekcie ograniczenie liczby kandydatów przyjmowanych do służby, odroczenie większości przyjęć do służby na drugą połowę 2012 r., ograniczenie zatrudnienia pracowników.

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. wyniosło ogółem w Komendzie Głównej (rozdział 75406) – 1.103 osoby, w tym: funkcjonariusze 811 osób, członkowie korpusu służby cywilnej 242 osoby i pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagradzania 50 osób. W 2012 r. przeciętne zatrudnienie było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 22 osoby. Spadek zatrudnienia wystąpił we wszystkich wyżej wymienionych grupach, a najwyższy był w grupie funkcjonariuszy – o 20 osób¹¹.

Wydatki na uposażenia i wynagrodzenia, według danych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-70, wniosły w 2012 r. w Straży Granicznej w rozdziale 75406 ogółem 908.793 tys. zł i były wyższe od wydatków 2011 r. (899.207,1 tys. zł) o 9.585,9 tys. zł, tj. o 1,1%. Według danych wykazanych w rocznych

⁹ Prognozowany średnioroczny poziom zatrudnienia wynosił: funkcjonariusze 16 595, członkowie korpusu służby cywilnej 1 989, osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagradzania 2.411.

¹⁰ W pozostałych grupach spadek zatrudnienia wynosił: pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 49 osób, członkowie korpusu służby cywilnej 33 osoby.

¹¹ W pozostałych grupach spadek zatrudnienia wynosił: pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń jedna osoba, członkowie korpusu służby cywilnej jedna osoba.

sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi drugiego stopnia w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Wydatki na uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzenia pracowników Komendy Głównej wyniosły w rozdziale 75406 ogółem 74.751,6 tys. zł i były wyższe od wydatków w 2011 r. (74.110,3 tys. zł) o 641,3 tys. zł, tj. o 0,9%.

Wydatkowanie na uposażenia i wynagrodzenia w 2012 r., w porównaniu do roku 2011, kwoty wyższej o 9.586 tys. zł, było wynikiem: wzrostu uposażeń funkcjonariuszy spowodowanego zwiększeniem dodatku z tytułu stopnia służbowego o kwotę 300 zł od dnia 1 października 2012 roku oraz podwyżek indywidualnych wynagrodzeń dla pracowników dokonanych w 2011 r. Wykonanie w 2012 r. przez Straż Graniczną wydatków na uposażenia i wynagrodzenia odbyło się zgodnie z obowiązującymi w przedmiotowym zakresie przepisami prawa.

Przeciętne miesięczne uposażenie/wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w Straży Granicznej wyniosło 4.146,56 zł i było wyższe od analogicznego w 2011 r. o 144,53 zł, tj. o 3,6%. Najwyższy wzrost nastąpił w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania - w tej grupie przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 8,8% (o 212,26 zł)¹².

Przeciętne miesięczne uposażenie/wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w Komendzie Głównej wyniosło 5.647,60 zł i było wyższe od analogicznego w 2011 r. o 157,95 zł, tj. o 2,9%. Najwyższy wzrost nastąpił w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania - w tej grupie przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 10,2% (kwotowo o 287,61 zł)¹³. Wydatki z tytułu uposażeń i wynagrodzeń realizował NOSG.

(dowód: akta kontroli str. 129-131, 317, 341, 430, 546-547)

W 2012 r. zostały wypłacone **dodatki funkcyjne i służbowe** („dodatki”) funkcjonariuszom Komendy Głównej w wysokości 14.299 tys. zł, co stanowiło 26,2% wydatków na uposażenia (§ 4050 – 54.601,3 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. (14.292,3 tys. zł) wysokość wypłaconych dodatków była wyższa o 0,6%. Badanie wysokości wypłaconych dodatków funkcjonariuszom Komendy Głównej, w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.¹⁴, wykazało, że kwoty dodatków zostały wyliczone zgodnie z rozkazami personalnymi Komendanta Głównego. Odnotowano jednakże, że części funkcjonariuszy – z 39 z którymi w okresie od stycznia do kwietnia 2012r. został rozwiązany stosunek służby - w okresie kilku miesięcy przed rozwiązaniem stosunku służbowego w znaczący sposób został zwiększony dodatek funkcyjny. Dotyczy to, w ocenie NIK, co najmniej 7 funkcjonariuszy (z 22), którzy otrzymywali dodatek funkcyjny i 5 funkcjonariuszy (z 17), którzy otrzymywali dodatek służbowy. Na przykład ppłk. K. G. zwiększono dodatek funkcyjny z 1.492,90 zł w grudniu 2011 r. do 2.406,80 zł w okresie styczeń-luty 2012 r. (o 61,2%). Dotyczyło to także dodatków służbowych, jak na przykład: w okresie styczeń-luty 2012r. funkcjonariuszom st. chor. sztab. SG P. F. i W. K. podwyższono dodatek do 1.279,60 zł z 594,10 zł, który mieli w grudniu 2011 r., czyli o 115,4%.

W odniesieniu do ogółu funkcjonariuszy, dodatki zawierały się, co do zasady, w granicach 32-70% kwot maksymalnych możliwych do otrzymania na danym

¹² W grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 234,90 zł, tj. o 8,23%, a funkcjonariuszy o 126,42 zł, tj. o 2,92%.

¹³ W grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 191,51 zł, tj. o 5,02%, a funkcjonariuszy o 150,71 zł, tj. o 2,45%.

¹⁴ Badanie przeprowadzono na wylosowanej z listy płac próbie 25 funkcjonariuszy służących w całym badanym okresie w komórkach organizacyjnych Komendy Głównej oraz na próbie 39 funkcjonariuszy z którymi rozwiązano stosunek służby w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 kwietnia 2012 r. (ponadto 2 funkcjonariuszy dobranych celowo, razem 66 funkcjonariuszy).

stanowisku służbowym. Niektórym funkcjonariuszom Komendant Główny przyznawał okresowo wyższe dodatki o 10 bądź 9 kategorii (np. por. SG B. M. z VII kategorii do XVII w listopadzie 2012r.).

Odnosząc się do kwestii zwiększonych dodatków funkcjonariuszom, którzy odeszli ze służby w Straży Granicznej, Komendant Główny stwierdził, m.in., że okresowa zmiana kategorii dodatku (wysokości dodatku) nie pozostaje w związku z planowanym rozwiązaniem z funkcjonariuszem SG stosunku służbowego, wykazani przykładowo funkcjonariusze prosby o zwolnienie ze służby w SG złożyli w miesiącu następnym po przyznaniu im prawa do podwyższonego na czas określony dodatku. Ponadto Komendant Główny wskazał przyjętą praktykę, że funkcjonariuszowi SG, który złożył prośbę o zwolnienie ze służby nie podwyższa się dodatku funkcyjnego (służbowego).

Najwyższa Izba Kontroli nie badała związków przyczynowo-skutkowych między wywiązywaniem się z obowiązków służbowych, a podwyższeniem dodatku funkcjonariuszom, gdyż nie było to możliwe do zrealizowania w ramach prowadzonej kontroli budżetu państwa. W związku z powyższym NIK nie formułuje oceny odnoszącej się do zwiększenia dodatków funkcjonariuszom, którzy wkrótce po tym odeszli na emeryturę.

(dowód: akta kontroli str. 611-618)

Umowy zlecenia i o dzieło. Łączna wysokość wydatków poniesiona przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej z tytułu realizacji w 2012 r. 19 umów zleceń na rzecz komórek organizacyjnych Komendy Głównej, zawartych zarówno z osobami fizycznymi (8 umów) jak i osobami prawnymi (11 umów), wyniosła 670,4 tys. zł. Wszystkie umowy zostały zawarte wyłącznie z osobami spoza urzędu Komendanta Głównego. Z analizy zleconych zadań wynika, że komórki organizacyjne zlecały zadania m.in. w zakresie obsługi prawnej. Poza tym były to np. zadania związane z obsługą projektów Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, przeprowadzania badań psychofizjologicznych, wykonywanie konserwacji i napraw urządzeń dźwigowych, wykonywanie obowiązków przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Okręgowej Komisji Lekarskiej Straży Granicznej. Konieczność zlecenia do wykonania zadań urzędu Komendanta Głównego osobom spoza tego urzędu była skutkiem, jak wynikało z wyjaśnień dyrektorów komórek organizacyjnych, braku etatowych funkcjonariuszy (pracowników) mających przygotowanie do ich realizacji (wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie). W ocenie kierowników komórek organizacyjnych umowy zostały zrealizowane zgodnie z umową, terminowo i w pełnym zakresie, a wyniki zleconych prac wykorzystywane są w bieżącej działalności. Ponadto, jak stwierdziło dwóch dyrektorów komórek, zlecenie zadań urzędu do wykonania przez osoby spoza urzędu jest korzystniejsze finansowo. W tym zakresie w Biurze Finansów dokonano stosownych analiz i porównań.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 132, 238-240, 586-610, 621-627)

Zobowiązania Straży Granicznej na koniec 2012 r. wynosiły ogółem 24.330,3 tys. zł (zaciągnięte tylko w rozdziale 75406) i były niższe o 9.938,1 tys. zł (29%) od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. (34.268,4 tys. zł). Główną pozycję – 19.691,8 tys. zł (80,9%) - stanowiły zobowiązania z tytułu wypłat uposażeń, wynagrodzeń, dodatkowej nagrody rocznej/dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 8.781,3 tys. zł, tj. o 80,5%. Z ustaleń kontroli wynika, że wzrost zobowiązań był działaniem zamierzonym z powodu ustalenia na 2012 r. limitu wydatków w zakresie tzw. „sfery rzeczowej” w wysokości, która nie zabezpieczała podstawowych potrzeb zgłoszonych przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. Dlatego w celu zapewnienia właściwej realizacji ustawowych zadań

stawianych Straży Granicznej, podejmowano działania, które miały na względzie pokrycie niedofinansowania. Jednym ze źródeł finansowania stały się zobowiązania niewymagalne jakie mogły zostać zaciągnięte w zakresie wynagrodzeń, uposażeń, nagród rocznych i pochodnych od płac, które zostały przeniesione w ciężar budżetu Straży Granicznej na 2013 r. w kwocie 8.642 tys. zł. Ponadto wzrost zobowiązań w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 139 tys. zł wynikał ze wzrostu podstawy służącej do wyliczenia wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego należnego za 2012r.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

Zobowiązania urzędu Komendanta Głównego na koniec 2012r. wynosiły ogółem 168,4 tys. zł (zaciągnięte tylko w rozdziale 75406) i były niższe o 136,2 tys. zł (44,7%) od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. (304,6 tys. zł). Główną pozycję – 133,7 tys. zł (79,4%) - stanowiły zobowiązania z tytułu zapłaty za świadczone usługi telefonii komórkowej (§ 4360), które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 70,3 tys. zł, tj. o 110,9%.

Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2011 r. Straż Graniczna nie regulowała na bieżąco zobowiązań wobec funkcjonariuszy z tytułu ustawowo gwarantowanych im świadczeń. Na dzień 31 grudnia 2011 r. zobowiązania niewymagalne wobec funkcjonariuszy wynosiły ogółem 19.117,8 tys. zł. Z ustaleń bieżącej kontroli wynika, że zobowiązania wobec funkcjonariuszy z tytułu ustawowo gwarantowanych im świadczeń na koniec 2012 r. wynosiły 348,4 tys. zł i zostały uregulowane w styczniu 2013 r.

(dowód akta kontroli str. 52-55, 66-67, 305-309, 547, 561)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Kontrola wykazała, że wydatki na funkcjonowanie urzędu Komendanta Głównego były realizowane zarówno w ramach planu finansowego dysponenta II stopnia jak i w ramach planu finansowego podległego dysponenta III stopnia tj. Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej. Mając na uwadze zasadę przejrzystości finansów publicznych celowym wydaje się, aby całość wydatków związanych z funkcjonowaniem urzędu Komendanta Głównego była realizowana w ramach planu finansowego Komendy Głównej. Pozwoli to na pełną konsolidację planowania zadań z ich finansowaniem. Przepisy Ministra Finansów dotyczące ustanawiania dysponentów środków budżetu państwa stanowią, że dysponent drugiego stopnia może być jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia¹⁵.

2. NIK zwraca ponadto uwagę, że przenoszenie wydatków w ciężar kolejnego roku budżetowego nie jest rozwiązaniem poprawiającym efektywność finansowania potrzeb. W ocenie NIK, należałoby wypracować takie metody działania, aby w sytuacji niemożności uzyskania niezbędnych środków, zrationalizować planowanie wydatków, tak aby zapewnić finansowanie potrzeb w niezbędnej wysokości, bez zaciągania zobowiązań w ciężar lat kolejnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

¹⁵ Zgodnie z § 3 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.) dysponent drugiego stopnia może być jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia, w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej nie zaplanowano i nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich. W jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej nie otwarto i nie prowadzono konta 168 „Rachunek środków europejskich”, a jednostki nie przekazywały Komendantowi Głównemu sprawozdań Rb-28 UE.

W zkładowym planie kont Komendy Głównej ujęte było konto 168 „Rachunek środków europejskich”, ale z ewidencji księgowej wynikało, że w 2012 r. konto to nie wykazywało obrotów.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 68-69)

W 2012 r. Straż Graniczna realizowała wydatki z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt. 5c i 6 ustawy o finansach publicznych, środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i innych środków pomocowych. W ramach Programu Ogólnego *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi* na lata 2007-2013 (SOLID) realizowano cztery projekty finansowane i współfinansowane ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej. Jeden realizowany projekt był finansowany i współfinansowany ze środków bezzwrotnych pochodzących z Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Łącznie wydatkowano 18.063,2 tys. zł, tj. 94,9% planu po zmianach (19.033,5 tys. zł). Dysponent drugiego stopnia, bezpośrednio z rachunku bieżącego, sfinansował potrzeby urzędu w ramach wydatków bieżących (ogółem 989,5 tys. zł, w tym finansowanie 742,1 tys. zł, współfinansowanie 247,4 tys. zł) oraz majątkowych (ogółem 5.050,1 tys. zł, w tym finansowanie 3.787,6 tys. zł, współfinansowanie 1.262,5 tys. zł). W ramach wydatkowania powyższych środków: rozbudowano platformę teleinformatyczną Straży Granicznej do wdrożenia systemów *SIS II* i *VIS* – 4.988 tys. zł, zmodernizowano system telekopiowy – 62,1 tys. zł, zakupiono wyposażenie i oprogramowanie do *SIS II* i *VIS* – 113,1 tys. zł, materiały eksploatacyjne do urządzeń drukujących i do systemu telekopiowego – 30,1 tys. zł. Na szkolenie lotnicze wydatkowano 846,3 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 61-62, 285, 433-434, 619-620)

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

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że dysponent drugiego stopnia nie ustanowił formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów. Dysponent drugiego stopnia nie ustanowił także procedur kontroli prawidłowości sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych w zakresie dotyczącym procesów gospodarczych zachodzących w urzędzie Komendanta Głównego. W Biurze Finansów Komendy Głównej stosowano natomiast wypracowaną praktykę działania w tym zakresie. Stosowana praktyka była jednakże wystarczająca, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych i łącznych będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, str. 506-507, 542-543)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia w Straży Granicznej formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10, określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

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 w Komendzie Głównej (dysponenta drugiego stopnia):

- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- 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 budżetowej¹⁶ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 447-459, 478-496)

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

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 746,4 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 96.987,4 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 29 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 447, 464)

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 746,4 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 448, 465)

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28, wyniosła 96.987,4 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ct i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

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. 449-457, 466-469)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁸. 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.

(dowód: akta kontroli str. 458-459, 470)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Ocena cząstkowa

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ustalona dla Komendy Głównej dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej FT-FK wersja 2.3B. W 2012 r. nie dokonano zmiany wersji programu skutkującej zmianą zapisu lub algorytmów przetwarzania danych księgowych. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich trzech lat zmieniany i modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

Komenda Główna posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Nie wprowadzono zmian do instrukcji w sprawie

¹⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 t.j..

określenia procedur kontroli finansowej. W 2012 r. dokonano zmian w instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów, instrukcji w sprawie szczegółowych zasad inwentaryzacji składników majątku, wprowadzono zmiany do zakładowego planu kont (polegające na nadaniu nowego brzmienia opisowi niektórych kont oraz dodano osiem nowych kont). Zmiana zakładowego planu kont związana była z dostosowaniem dokumentacji dotyczącej planu kont do nowych rozwiązań prawnych zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych 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 państwa²⁰.

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości została umieszczona na intranetowym portalu wewnętrznym Straży Granicznej, który jest dostępny dla funkcjonariuszy i pracowników. Określono w niej, stosownie do standardów rachunkowości, stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. W ramach funkcjonującego w 2012 r. systemu rachunkowości zostały ustalone, adekwatne do stwierdzonych ryzyk, mechanizmy kontrolne do zapobiegania lub wykrywania błędów operacyjnych istotnych z punktu widzenia celu kontroli. W 2012 r. nie były stosowane środki techniczne wspomagające prowadzenie i kontrolę ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 463, 555-558)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyżej omówionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do funkcjonującego w Komendzie Głównej systemu rachunkowości.

Ocena częściowa

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.

6. Sprawowanie nadzoru nad realizacją budżetu (planów finansowych) w Straży Granicznej

Opis stanu
faktycznego

Komendant Główny sprawował nadzór nad realizacją budżetu Straży Granicznej na wszystkich jego etapach, przy pomocy podległego urzędu – Komendy Głównej.

W trakcie roku budżetowego Komendant Główny otrzymywał bieżące analizy z realizacji wydatków oraz kwartalne analizy z wykonania planu finansowego przez jednostki organizacyjne w formie zbiorczej informacji w zakresie wykonania dochodów i wydatków budżetowych Straży Granicznej. Niezależnie od powyższego prowadzone były analizy bieżące stanu realizacji planu finansowego pod kątem stopnia jego wykonania, eliminacji zagrożeń, jak również optymalnego wykorzystania dostępnych środków finansowych.

Nadzór nad realizacją budżetu Straży Granicznej prowadzony był również poprzez monitorowanie i ocenę rezultatów realizacji budżetu formacji w układzie zadaniowym. Dokonywane były kwortalne analizy stopnia realizacji zadań,

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 121.

podzadań i działań oraz celów ujętych w budżecie zadaniowym wraz z oceną ryzyka w zakresie zakładanych do osiągnięcia celów oraz działaniami zaradczymi w przypadku zagrożenia ich nieosiągnięcia. Na podstawie przeprowadzanych analiz wypracowywano kompleksowe propozycje działań do efektywnej realizacji zadań i osiągnięcia zakładanych celów.

Dokonywana na podstawie sporządzanych analiz bieżących i kwartalnych ocena sytuacji finansowej jednostek organizacyjnych Straży Granicznej była podstawą podejmowania w ciągu roku działań, w kierunku dokonania przeniesień wydatków w budżecie formacji z przeznaczeniem na zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb w zakresie zakupów materiałów i wyposażenia, energii, opału, paliwa i innych wydatków dotyczących bieżącego „utrzymania”, adekwatnie do potrzeb. Efektem dokonanych korekt, była możliwość zapewnienia jednostkom organizacyjnym warunków funkcjonowania na poziomie zbliżonym do 2010 i 2011 roku.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. skierowano do Komendanta Głównego wnioski o podjęcie działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w NOSG przypadków zawierania umów na realizację zadań przypisanych do wykonania funkcjonariuszom i pracownikom zatrudnionym w kierowanych przez nich komórkach. Pomimo podjęcia przez Komendanta Głównego działań w tym zakresie, kontrola NIK przeprowadzona w NOSG wykazała jednak, że komendant NOSG nadal zleca poza Straż Graniczną zadania z zakresu obsługi prawnej, należące do zakresu działania Biura Prawnego Komendy Głównej (BP).

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 66-67)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w NOSG wystąpiły uchybienia. W ocenie NIK Komendant NOSG nie zrealizował w pełni wniosków NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. NIK negatywnie ocenia kontynuowanie zlecenia poza Straż Graniczną zadań z zakresu działania BP, i to tej samej osobie, której zlecenie zadań zostało zakwestionowane w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. Stan taki wskazuje na konieczność poprawy skuteczności nadzoru nad działalnością komendanta NOSG.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Komendanta Głównego w ramach nadzoru i kontroli. W ocenie NIK Komendant Główny w sposób właściwy i skuteczny sprawował nadzór nad realizacją budżetu Straży Granicznej. Jednak jak wykazano wyżej, podejmowane działania nadzorcze wobec Komendanta NOSG nie były w pełni skuteczne.

7. Wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej („FWSG”)

Opis stanu
faktycznego

FWSG został utworzony na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²¹. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, składającym się z funduszy: centralnego, oddziałów i ośrodków szkolenia Straży Granicznej. Środkami Funduszu dysponują: Komendant Główny – w zakresie funduszu centralnego, komendanci oddziałów Straży Granicznej – w zakresie funduszu oddziałów, komendanci ośrodków szkolenia Straży Granicznej – w zakresie funduszy ośrodków szkolenia Straży Granicznej (art. 8a ust. 6). Komendant Główny sporządza łączny plan finansowy i łączne

²¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

sprawozdanie finansowe FWSG (art.8a ust. 7). Zmian kwot przychodów i kosztów ujętych w planie finansowym funduszu oraz przeniesień wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu dokonuje dysponent środków funduszu (art. 8a ust. 8)²².

7.1. Planowanie przychodów

W dniu 1 grudnia 2011 r. Komendant Główny przekazał dyrektorowi DB projekt – wykonany na druku PFC - łącznego planu finansowego FWSG (pismo nr KG-FI-1612/2011). W projekcie planu przychody zostały ujęte w kwocie 2.268 tys. zł. Wydatki, finansowane z uzyskanych przychodów, zaplanowano w wysokościach: bieżące – 2.140 tys. zł, majątkowe – 128 tys. zł (łącznie 2.268 tys. zł). Plan finansowy FWSG na 2012 r. został ustalony ustawą budżetową na rok 2012 (załącznik nr 6) w kwotach i w pozycjach ujętych w projekcie planu.

W dniu 27 marca 2012 r. Komendant Główny zatwierdził *Plan finansowy Funduszu Wsparcia Straży Granicznej na 2012 r. i Plan finansowy Funduszu Wsparcia Straży Granicznej na 2012 r. w układzie zadaniowym*. Plany zostały sporządzone w podziale na jednostki organizacyjne Straży Granicznej. Kwoty i pozycje planów były zgodne z kwotami i pozycjami planu ustalonego ustawą budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

W dniu 9 listopada 2011 r. został sporządzony w Komendzie Głównej, na druku PFC, projekt planu finansowego funduszu centralnego. W projekcie planu, zarówno przychody jak i wydatki ogółem, zostały ujęte w kwocie 12 tys. zł. Na wydatki bieżące oraz na majątkowe zaplanowano po 6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-19)

7.2. Realizacja wydatków w Komendzie Głównej i jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej

Kwartalne sprawozdania łączne Rb-33 i Rb-40 za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. zostały sporządzone w Komendzie Głównej w dniu 13 marca 2013 r., na podstawie 14 sprawozdań jednostkowych i tego samego dnia przekazano je do Ministerstwa Finansów. W dniu 19 marca 2013 r. przekazano Departamentowi Budżetu Państwa skorygowane sprawozdanie Rb-40. W dniu 19 marca 2013 r. MSW przekazano informację dotyczącą realizacji planu finansowego FWSG. W dniu 20 marca 2013 r. Ministerstwu Finansów przekazano roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego FWSG Rb-ZB2 za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 562-578)

Stan FWSG na początek 2012 r. wynosił 61 tys. zł. W ciągu roku uzyskano przychody w wysokości 1.527,1 tys. zł, z tego: wpłaty od jednostek na fundusz celowy 1.314,7 tys. zł, wpłaty od jednostek na fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych 202,5 tys. zł, odsetki bankowe 9,9 tys. zł. Wykonanie planu przychodów (2.493,7 tys. zł) wyniosło 61,2%. Koszty realizacji

²² Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o Straży Granicznej jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Środki finansowe uzyskane od wymienionych wyżej podmiotów na podstawie umów zawartych przez: Komendanta Głównego – są przychodami funduszu centralnego, komendantów oddziałów – są przychodami funduszy oddziałów, komendantów ośrodków szkolenia – są przychodami funduszy ośrodków szkolenia (art. 8a ust. 4). Środki Funduszu są przeznaczone na: pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług (art. 8a ust. 5).

zadań (wydatki) wyniosły 1.540,2 tys. zł, z tego wykazane w wydatkach bieżących 1.312,8 tys. zł, majątkowych 227,4 tys. zł. Wykonanie planu kosztów (2.539,2 tys. zł) wyniosło 60,7%. Stan środków obrotowych na koniec 2012 r. wyniósł 47,8 tys. zł (wolne środki) i całość została przekazana na lokaty *overnight*.

Dysponenci funduszy oddziałowych sfinansowali otrzymanymi środkami wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne. W ramach wydatków bieżących dokonano zakupu m.in.: paliwa do pojazdów służbowych, części samochodowych, sprzętu komputerowego, mundurów specjalistycznych, sprzętu ratownictwa medycznego, środków żywności. W ramach wydatków inwestycyjnych zakupiono m.in.: motocykl Yamaha i Kawasaki, kosiarkę bijakową, komputery stacjonarne i przenośne, ładowacz czołowy wraz z wyposażeniem, mieszarkę warzyw i farszu, klimatyzator ścienny, symulator pracy w stresie.

W 2012 r. na rachunek bankowy funduszu centralnego nie wpłynęły środki finansowe. Konto 136 *Rachunki państwowych funduszy celowych* nie wykazywało obrotów w 2012 r. Sprawozdania Rb-33 i Rb-40 sporządzone za IV kwartał 2012 r. nie wykazywały wykonania zarówno w przychodach jak i w kosztach (wydatkach).

(dowód: akta kontroli str. 11-19)

W 2012 r. Komendant Główny monitorował przebieg wykonania planu finansowego FWSG w okresach kwartalnych na podstawie opracowywanych przez Biuro Finansów kwartalnych analiz z jego realizacji. Podstawę sporządzenia analiz stanowiły, przedkładane przez dysponentów funduszy w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej, informacje z działalności funduszy oraz kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego. Przedmiotowe analizy przekazywane były również do Departamentu Budżetu MSW.

(dowód: akta kontroli str. 37-44)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Komendanta Głównego w zakresie gospodarowania FWSG.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- wzmocnienie nadzoru służbowego nad zawieraniem przez Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej umów zlecenia i o dzieło.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

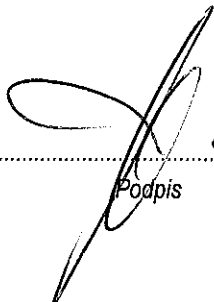
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



Podpis

