



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4100-06-01/2013

P/13/096

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/096 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w części 57-Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy 1. Janusz Sękowski - doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 84519 z dnia 7 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Adam Zakrzewski - główny specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr 84540 z dnia 20 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
00-993 Warszawa, ul. Rakowiecka 2a (nr REGON 015179728)

Kierownik jednostki kontrolowanej Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) był od dnia 16 listopada 2007 r. do 15 stycznia 2013 r. - gen. bryg. Krzysztof Bondaryk.

Od 16 stycznia 2013 r. obowiązki Szefa ABW pełni płk Dariusz Łuczak.

(dowód: akta kontroli str. 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 57 zostały zrealizowane w wysokości 9.248,06 tys. zł, stanowiącej 149% kwoty określonej w ustawie budżetowej. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 507.348,9 tys. zł (100% planu po zmianach). Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w Biurze Logistyki Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydatki w wysokości 5.857,5 tys. zł, stanowiące 9,8% wydatków rzeczowych zrealizowanych w części 57.

Ocena została sformułowana również na podstawie wyników kontroli 9,8% zrealizowanych w części 57 wydatków rzeczowych oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

W kontrolowanej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

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

W ustawie budżetowej na 2012 r. dochody ABW zostały zaplanowane w kwocie 6.207 tys. zł. Dochody zrealizowane wyniosły 9.248,1 tys. zł, tj. 149% kwoty planowanej i 107,1% kwoty uzyskanej w 2011 r. Największy udział w dochodach ABW (w skali części 57) miały dochody uzyskane w rozdziale 75418 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w § 830 - wpływy z usług (7.165,4 tys. zł), który wyniósł 77,5% oraz dochody uzyskane w rozdziale 75493 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tyt. przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych, w § 690 - wpływu z różnych opłat (1.334,5 tys. zł), który wyniósł 14,4%.

W rozdziale 75418 istotny wzrost realizacji dochodów, w stosunku do planu na 2012 r., wystąpił w następujących pozycjach:

- § 0690 – wpływy z różnych opłat – planowano 73 tys. zł, a uzyskano 257,4 tys. zł (352,6%);
Wzrost wpływów wynikał ze zwiększonej ilości opłat dokonywanych przez firmy starające się o uzyskanie akredytacji oraz wydanie certyfikatu bezpieczeństwa teleinformatycznego.
- § 0970 – wpływy z różnych dochodów – planowano 134 tys. zł, a uzyskano 221,4 tys. zł (165,2%).

Wzrost wpływów wynikał głównie z:

- szybszej spłaty pożyczek mieszkaniowych ze spółdzielni mieszkaniowych;
 - zwrotów nadpłaconych uposażeń, równoważników;
 - zwrotów pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe.
- § 0830 – wpływy z usług – 5.049 tys. zł, a uzyskano 7.165,4 tys. zł (141,9%).

Wzrost wpływów wynikał głównie z wpłat z tytułu przeprowadzanych postępowań sprawdzających i wydania świadectw bezpieczeństwa przemysłowego (planowano 4.529 tys. zł, a uzyskano 6.346,9 tys. zł) oraz usług szkoleniowych z ochrony informacji niejawnych (planowano 440 tys. zł, a uzyskano 721,4 tys. zł).

Zgodnie z zapisami nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych⁴, zmianie uległ podział kompetencji między Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służbą Kontrwywiadu Wojskowego w zakresie prowadzenia postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, co oznaczało przejście przez ABW części postępowań wykonywanych przez SKW, a tym samym uzyskiwanie z tego tytułu dochodów budżetu państwa. Ponadto w porównaniu do lat ubiegłych w znaczący sposób zwiększyła się ilość osób i podmiotów ubiegających się o uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego oraz przeszkolenia w zakresie pełnomocnika ochrony.

W rozdziale 75493 znaczny wzrost realizacji dochodów w stosunku do planu wystąpił w:

- § 0690 – wpływy z różnych opłat – planowano 620 tys. zł, a uzyskano 1.334,5 tys. zł (215,2%).
Wzrost wpływów wynikał ze zwiększonej ilości opłat dokonywanych przez firmy starające się o uzyskanie akredytacji oraz wydanie certyfikatu bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Spadek realizacji dochodów w roku 2012 w stosunku do planu wystąpił w rozdziale 75493, w § 0970 – wpływy z różnych dochodów: zaplanowano 200 tys. zł, a uzyskano 107,8 tys. zł, tj. 53,9%. Zmniejszenie dochodów wynikało z niższych, niż pierwotnie zakładano, wpłat za szkody i niedobory inwentaryzacyjne.

Dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 255-256)

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym wyżej zakresie.

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

Ocena cząstkowa

⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych, zmiany planu

Minister Finansów pismem z dnia 6 kwietnia 2011 roku określił wstępną kwotę wydatków na rok 2012 dla części 57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w wysokości 500.697 tys. zł. Kwota ta stanowiła 98,8% ówczesnych potrzeb ABW (506.876 tys. zł), określonych na podstawie wydatków zrealizowanych w 2010 r. i planu realizacji wydatków w 2011 r.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁵, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w terminie do 20 kwietnia 2011 r., opracowała projekt budżetu na rok 2012 w części 57, w ramach przyznanej kwoty i zgodnie z założeniami wskazanymi przez Ministra Finansów, tj.:

- wynagrodzenia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych zostały zaplanowane na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011, tj. nie planowano podwyżki wynagrodzeń w roku 2012;
- dodatkowe wynagrodzenie roczne zostało zaplanowane zgodnie z ustawowo określonymi zasadami;
- za podstawę do naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na rok 2012 wzięto prognozowane przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2011;
- za prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjęto 102,8%;
- w projekcie budżetu ABW nie planowano wydatków na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- wydatki określane w relacji do wynagrodzeń zostały ustalone na poziomie roku 2011.

W opinii Dyrektora Biura Finansów ABW, wstępna kwota wydatków przyznana przez Ministra Finansów nie zabezpieczyła faktycznych potrzeb Agencji, w szczególności w zakresie pozostałych wydatków bieżących i wydatków majątkowych. ABW, opracowując projekt, za podstawę przyjęła przewidywane wykonanie wydatków w roku 2011. Ze względu na termin opracowania projektu budżetu państwa na rok 2012 (kwiecień 2011 r.), w celu określenia faktycznych potrzeby Agencji w zakresie wydatków rzeczowych, dokonano również porównania zaplanowanych kwot na rok 2012 z wykonaniem budżetu ABW w roku 2010, zakładając, że faktyczne wykonanie budżetu w poszczególnych grupach wydatków w roku 2011 osiągnie poziom rok 2010. Tak przeprowadzona analiza wykazała, że pomimo uwzględnienia przewidywanego wykonania w roku 2011 oraz zabezpieczenia środków w związku z prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (102,8%), kwoty ujęte w projekcie budżetu ABW na rok 2012 nie zabezpieczały faktycznych potrzeb Agencji.

Wydatki budżetowe w części 57 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zostały ustalone w ustawie budżetowej na 2012 r. w wysokości 500.786 tys. zł i z tą kwotą wydatków Szef ABW - dysponent części 57 budżetu państwa, w dniu 29 marca 2012 r., zatwierdził pierwotny plan finansowy ABW. Plan ten zawierał ponadto szczegółowy podział całej planowanej kwoty wydatków na wszystkich dysponentów środków budżetu państwa w ABW, w tym: dla dysponenta głównego (Dyrektor BF ABW) - 237.261 tys. zł (47,4%), Dyrektor Biura Logistyki - 42.436 tys. zł (8,5%), pozostali dysponenti III stopnia (dyrektorzy 15 delegatur ABW) - 221.089 tys. zł (44,1%).

Plan wydatków ABW był w trakcie roku zmieniany 14 razy i zwiększony ogółem do kwoty 507.483,5 tys. zł (wzrost o kwotę 6.697,5 tys. zł, tj. o 1,3%). Zmiany wynikały z:

- zwiększania budżetu o środki pochodzące z rezerw celowych i ogólnych (łącznie 12 decyzji Ministra Finansów na ogólną kwotę 6.697,5 tys. zł);
- comiesięcznego przesuwania środków z § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników cywilnych do § 4140 – wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- z przesuwania środków z planu wydatków na uposażenia na wydatki w §§ 4060 i 4080 w celu zabezpieczenia zwiększonych wypłat świadczeń pieniężnych dla funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w 2012 r.;
- urealniania planu wydatków (na wniosek jednostek organizacyjnych ABW) do faktycznych potrzeb - w ramach posiadanych uprawnień.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290).

Dokonywane zmiany wynikały z faktycznych potrzeb, były celowe i zabezpieczały bieżące finansowanie zadań. W 2012 roku Biuro Finansów ABW, na podstawie sprawozdań finansowych oraz przesyłanych dodatkowych informacji, dokonywało comiesięcznych szczegółowych analiz wykonania planów wydatków poszczególnych jednostek ABW. Szczególnie trudna sytuacja miała miejsce w zakresie wydatków związanych z dużą liczbą funkcjonariuszy odchodzących ze służby w ABW, co wiązało się z wydatkami w §§ 4060 i 4080 oraz w grupie „pozostałe wydatki bieżące”. Duża liczba odejść funkcjonariuszy ze służby w ABW (łącznie 487 funkcjonariuszy) z jednej strony generowała oszczędności w § 4050 – uposażenia funkcjonariuszy, które stały się głównym źródłem finansowania należności dla funkcjonariuszy zwalnianych ze służby, lecz z drugiej strony dodatkowe koszty na wypłaty odpraw i ekwiwalentów za urlopy oraz świadczenia rocznego, wypłacanego na podstawie art. 132 ustawy o ABW oraz AW⁶. Ponadto, w związku z ciągłym brakiem środków zgłaszanym przez dysponentów ABW w zakresie „pozostałych wydatków bieżących” – dokonywano przeniesień wydatków z innych grup wydatków w celu dofinansowania najpilniejszych wydatków w zakresie zakupów energii, usług remontowych czy materiałów i wyposażenia. Znajdowało to odzwierciedlenie w bieżących zmianach planów finansowych u poszczególnych dysponentów środków budżetowych oraz przenoszeniem środków między poszczególnymi grupami wydatków. Łącznie w roku 2012 dokonano 14 zmian planu w celu skierowania środków na realizację priorytetowych zadań.

W roku 2012 budżet Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego został zwiększony o środki pochodzące z rezerw celowych (2.697,5 tys. zł) i rezerwy ogólnej (4.000 tys. zł).

Rezerwy celowe:

- decyzja Ministra Finansów nr IP6/4135/2BP/43/MWH/12/PHMJ/834 z 2 marca 2012 r. - środki przeznaczone na realizację projektu w ramach programu CIPS 2009 II pt. „Działania antyterrorystyczne podczas międzynarodowych imprez sportowych. Rola narodowych Centrów Antyterrorystycznych” – 26,2 tys. zł, z których wykorzystano 9,7 tys. zł, tj. 37%⁷;
- decyzje Ministra Finansów nr IP6/4135/2BP/44/MWH/12/PHMJ/834 z 2 marca 2012 r. oraz nr IP6/4135/2BP/95/MWH/12/PHMJ/3187 z 14 czerwca 2012 r. - środki przeznaczone na realizację projektu w ramach programu „HERKULES II – szkolenia w obszarze walki z przestępstwami gospodarczymi” pod nazwą „W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej” – 181 tys. zł, z których wykorzystano 115,1 tys. zł, tj. 63,6%⁸;
- decyzja Ministra Finansów nr FS14-4135/KZC/2012/PHMJ 2747 z 11 maja 2012 r. oraz nr MF/FS14/003630 z 4 października 2012 r. - środki przeznaczone na zakupy m.in. sprzętu, wyposażenia, uzbrojenia, które stanowiły równowartość dochodów przekazanych przez ABW do Ministerstwa Finansów uzyskanych z tytułu przejętych zadań, które w 2010 roku były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych – 717,8 tys. zł, z których wykorzystano 713,9 tys. zł, tj. 99,5%⁹;
- decyzja Ministra Finansów nr FS14-4135/KZC/2012/PHMJ 4517 z 6 lipca 2012 r. - środki przeznaczone na sfinansowanie od 1 lipca 2012 r. podwyżek uposażeń policjantów oddelegowanych do służby w ABW – 10,8 tys. zł, z których wykorzystano 9 tys. zł, tj. 83,3%¹⁰;
- decyzje Ministra Finansów nr MF/RR04/002916/5690 z 30 sierpnia 2012 r. oraz nr MF/RR04/003764/7429 z 4 października 2012 r. - środki przeznaczone na realizację zadania pn. „Ochrona przed hałasem” przez ABW Delegaturę w Gdańsku, polegającą na wymianie stolarki okiennej w budynku Delegatury – 1.450 tys. zł, z których wykorzystano 1.450 tys. zł, tj. 100%;
- decyzja Ministra Finansów nr MF/FS14/003531 z 25 września 2012 r. - środki przeznaczone na uzupełnienie wydatków na ubezpieczenia społeczne, w związku z podniesieniem z dniem 1 lutego 2012 roku składki na ubezpieczenie rentowe z 4,5% do 6,5%. – 301 tys. zł, z których

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 ze zm.), zwana tutaj „ustawą o ABW oraz AW”.

⁷ Dyrektor BF ABW wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie środków jest wynikiem nie odbycia się podróży służbowej zagranicznej oraz zmniejszenia się kosztów zakupu materiałów i wyposażenia.

⁸ Dyrektor BF ABW wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie środków jest wynikiem obniżenia kosztów tłumaczenia, zakupu materiałów i wyposażenia oraz podróży służbowych.

⁹ Dyrektor BF ABW wyjaśnił, że przyczyną niepełnego wykorzystania środków były niższe koszty niż pierwotnie zakładano.

¹⁰ Dyrektor BF ABW wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie środków wynikało z odwołania z oddelegowania 1 funkcjonariusza.

- wykorzystano 289,4 tys. zł, tj. 96,1%¹¹;
- decyzja Ministra Finansów nr MF/FS14/004820 z 15 listopada 2012 r. - środki przeznaczone na sfinansowanie od 1 października 2012 roku podwyżek uposażeń funkcjonariuszy Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu oddelegowanych do służby w ABW – 10,8 tys. zł, z których wykorzystano 9,5 tys. zł, tj. 88%¹².

Rezerwa ogólna:

- decyzja Ministra Finansów nr FS14-4135/KZC/2012/PHMJ 3923 z 22 czerwca 2012 r. - środki przeznaczone na realizację zadania związanego z ochroną informacji niejawnych w sieci łączności rządowej – 2.000 tys. zł, z których wykorzystano 2.000 tys. zł, tj. 100%;
- decyzja Ministra Finansów nr MF/FS14/004820 z 15 listopada 2012 r. - środki przeznaczone na realizację wypłat należnych odpraw i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop dla funkcjonariuszy odchodzących ze służby w 2012 r. – 2.000 tys. zł, z których wykorzystano 1.999,9 tys. zł, tj. 100%.

Pozostałe niewykorzystane środki z rezerw celowych w wysokości 101 tys. zł, rezerwy ogólnej oraz środki niewykorzystane z budżetu 2012 r., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zwróciła do budżetu państwa w obowiązujących terminach.

Wydatki majątkowe ABW zostały w 2012 r. zwiększone o kwotę 1.831,8 tys. zł, tj. o 14,1%, w tym w § 6050 - o kwotę 1.450 tys. zł (o 15,3%) i w § 6060 - o kwotę 381,8 tys. zł (o 10,9%), w związku z:

- zwiększeniem o kwotę 1.450 tys. zł w § 6050, pochodzącą z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Ochrona przed hałasem” przez ABW Delegaturę w Gdańsku;
- zwiększeniem o kwotę 286,2 tys. zł w § 6060, pochodzącą z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na zadania, które w 2010 roku były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych;
- zwiększeniem o kwotę 95,6 tys. zł w § 6060, z przeznaczeniem na realizację zakupów inwestycyjnych z zakresu łączności i informatyki w jednostkach organizacyjnych ABW (środki te zostały przesunięte z § 3070, o czym poinformowano Ministerstwo Finansów).

Z ww. środków wydatki zrealizowały Delegatury ABW: w Gdańsku (1.450 tys. zł), w Białymstoku (17 tys. zł), w Katowicach (3,9 tys. zł), w Łodzi (11 tys. zł), w Opolu (52,7 tys. zł) i w Rzeszowie (11 tys. zł). Z uwagi na lokalizację wydatków, kontrolą objęto wydatki na kwotę 286,2 tys. zł (15,6% ww. wydatków majątkowych) zrealizowane przez BLog ABW. Stwierdzono, że przedmiotowe środki przeznaczone na urządzenia warsztatowe w bazie transportowej ABW (59,9 tys. zł), sprzęt komputerowy i oprogramowanie (95,5 tys. zł), urządzenia techniki specjalnej do certyfikowania urządzeń informatycznych (130,8 tys. zł).

Badanie wykorzystania ww. środków wykazało, że zmiany w planie finansowym ABW wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe, zmian dokonywano po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu wydatków, a otrzymane środki budżetowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 13-36, 154-161, 221-227, 255-257)

W trakcie 2012 roku w wydatkach majątkowych nie dokonano jednorazowych zmian przekraczających 100 tys. zł, za wyjątkiem zwiększeń wydatków środkami pochodzącymi z rezerwy celowej budżetu państwa.

Zmiany wydatków na wynagrodzenia były dokonywane kilkakrotnie w ciągu roku, głównie w celu dofinansowania wydatków płacowych i rzeczowych. Z uwagi na trudną sytuację budżetową związaną z większą, niż planowano liczbą funkcjonariuszy odchodzących ze służby w ABW (łącznie 487 funkcjonariuszy), dokonywano przesunięć środków z planu wydatków na uposażenia (§ 405) do planu wydatków w §§ 406 i 4080, w celu dofinansowania zwiększonych wypłat świadczeń pieniężnych dla zwalnianych ze służby funkcjonariuszy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym wyżej zakresie.

Ocena cząstkowa

¹¹ Dyrektor BF ABW wyjaśnił, że przyczyną niepełnego wykorzystania środków były niższe koszty niż pierwotnie zakładano.

¹² Dyrektor BF ABW wyjaśnił, że jeden z oddelegowanych przeszedł na etat funkcjonariusza ABW.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane przez Szefa ABW i podległych mu dysponentów wydatki budżetowe w części 57 wyniosły 507.348,9 tys. zł, tj. 99,97% planu po zmianach (507.483,5 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 6.386,5 tys. zł, tj. o 1,2%. Niewykonane wydatki, w stosunku do planu po zmianach, wyniosły 134,6 tys. zł (0,03%). Przyczyną niepełnego wykorzystania środków w stosunku do planu były m.in. oszczędności w związku z przeprowadzonymi postępowaniami przetargowymi, odstąpienia od realizacji umów z powodu okoliczności leżących po stronie wykonawców, opóźnienia w realizacji umów przez wykonawców.

Najwyższe wydatki zostały zrealizowane w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa i wyniosły 507.216,9 tys. zł. Stanowiły one 99,97% wydatków ogółem, 100% planu po zmianach i 101,9% kwoty wydatków zrealizowanych w 2011 r. (497.963,8 tys. zł). Dotyczyły one przede wszystkim uposażeń funkcjonariuszy (§ 405) – 306.313,7 tys. zł (60,4% wydatków w dziale 754), funduszu operacyjnego (§ 420) - 38.000 tys. zł (7,5%), pozostałych należności funkcjonariuszy (§ 406) - 27.488 tys. zł (5,4%), wynagrodzeń osobowych pracowników cywilnych (§ 401) - 16.415 tys. zł (3,2%), wydatków osobowych nie zaliczonych do uposażeń, wypłaconych funkcjonariuszom (§ 307) - 14.716,9 tys. zł (2,9%) i nagród rocznych funkcjonariuszy (§ 407) - 14.181,4 tys. zł (2,8%). Wydatki ABW związane ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 159,3 tys. zł, tj. 65% planowanych wydatków w tej grupie i stanowiły 0,03% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. wydatki te były niższe o 121,4 tys. zł, tj. 43,2%.

W dziale 750 - Administracja publiczna zrealizowano wydatki w wysokości 98 tys. zł (0,02% ogółu wydatków), natomiast w dziale 752 - Obrona Narodowa zrealizowano wydatki w wysokości 34 tys. zł (0,01% ogółu wydatków).

Wydatki Biura Logistyki ABW, realizującego wydatki rzeczowe i usługi na rzecz centrali Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Warszawie, wyniosły 47.202,3 tys. zł i stanowiły 9,3% wydatków w części 57.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 21.821,4 tys. zł, tj. 4,3% wydatków części 57. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na podstawowe zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, tj. na uzyskiwanie, analizowanie i przetwarzanie informacji o niebezpieczeństwach dla państwa i obywateli (507.057,6 tys. zł - 99,9% budżetu) oraz współpracę międzynarodową w zakresie zwalczania przestępczości (159,3 tys. zł - 0,03%).

W 2012 r. w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wszczęto ogółem 36 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej szacunkowej wartości brutto 20.843 tys. zł, tj. 35% kwoty wydatków rzeczowych Agencji w 2012 r. (59.523 tys. zł¹³).

Na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁴ przeprowadzono 21 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej netto 6.705,6 tys. zł i wartości szacunkowej brutto 8.248 tys. zł, tj. ok. 39,6 % wartości wszystkich postępowań. Struktura postępowań: 18 postępowań w trybie „przetargu nieograniczonego” o wartości łącznej netto 5.629,2 tys. zł (83,9% wartości postępowań netto), 1 postępowanie w trybie „przetargu ograniczonego” o wartości netto 642,5 tys. zł (9,6%), 1 postępowanie w trybie „zapytania o cenę” o wartości netto 332,2 tys. zł (5%) i 1 postępowanie w trybie „z wolnej ręki” o wartości 101,6 tys. zł (1,5%). W trakcie roku unieważniono 3 postępowania, na koniec roku 1 postępowanie było w toku.

Na mocy art. 4 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, jej przepisów nie stosuje się do zamówień zawierających informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa. Postępowania takie realizowane były w Agencji w trybie zarządzenia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Nr 58 z 2007 r. w przedmiotowej sprawie¹⁵.

W trybie zarządzenia Nr 58 przeprowadzono 15 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

¹³ Kwota ta obejmuje zakup materiałów, wyposażenia i innych produktów (§§ 421-424), sprzętu i uzbrojenia (§ 425), energii (§ 426) i usług (§§ 427-442) oraz wydatki majątkowe (§§ 605-605).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

¹⁵ Zarządzenie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Nr 58 z dnia 5 września 2007 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zamówienia publicznego, do którego nie stosuje się ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. Urz. ABW z 2007 r. Nr 3 ze zm.).

o wartości brutto 12.625,6 tys. zł, tj. 60,5% wartości brutto wszystkich postępowań. Struktura postępowań: 8 postępowań w trybie „negocjacje z jednym wykonawcą” i 7 postępowań w trybie „przetarg zamknięty”.

(Dowód: akta kontroli str. 171-208)

W wyniku realizacji zawartych umów jednostki ABW dokonały 249 wydatków w łącznej wysokości 5.857,5 tys. zł, stanowiących 9,9% kwoty wydatków rzeczowych Agencji w 2012 r. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. m.in. na materiały pędne i smary, uzbrojenie, umundurowanie, pojazdy, remont i naprawę pomieszczeń i budynków oraz usługi z zakresu łączności i informatyki. Wydatki mieściły się w planie finansowym ABW, były celowe i rzetelnie skalkulowane oraz poprzedzone procedurą przewidzianą w ustawie Pzp.

Szczegółową kontrolą objęto postępowania:

- w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę amunicji: nabój pistoletowy kaliber 9x19 mm parabellum z pociskiem FNJ, o wartości przedmiotu umowy brutto 387,5 tys. zł,
- w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę umundurowania: umundurowanie ćwiczebne, o wartości przedmiotu umowy brutto 301,1 tys. zł,
- w trybie z wolnej ręki na usługę: prawo do korzystania z codziennego serwisu informacyjnego PAP oraz z kalendarium wydarzeń PAP w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2013 r., o wartości przedmiotu umowy brutto 125,8 tys. zł.

W objętych kontrolą postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 315-363)

Kontrolą pod względem legalności objęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone z wyłączeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W ich wyniku ABW zawarła 18 umów o łącznej wartości 10.843,7 tys. zł, z których w 2012 r. zrealizowano 45 wydatków na kwotę 4.306,7 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że postępowania spełniały warunki art. 4 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ich przedmiotem były usługi bądź dostawy, ważne z uwagi na bezpieczeństwo państwa lub ochronę bezpieczeństwa publicznego.

(Dowód: akta kontroli str. 171-192)

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 ustawy Pzp terminowo sporządzono roczne sprawozdanie o zamówieniach publicznych udzielonych w 2012 r. Ze sprawozdania złożonego 14 lutego 2013 r. Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że w 2012 r. ABW (BLog) udzieliła 17 zamówień o łącznej wartości 3.956,7 tys. zł, w tym 1 zamówienie dotyczące ubezpieczeń komunikacyjnych pojazdów ABW, którego wartość (837 tys. zł) przekraczała w złotych równowartość kwoty 14 tys. euro i była mniejsza od kwot określonych w przepisach jw.

W dniu 18 lutego 2013 r. Z-ca Szefa ABW zatwierdził sprawozdanie Dyrektora BLog ABW nt. udzielonych w 2012 r. zamówieniach, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W sprawozdaniu stwierdzono m.in., że szacunkowa wartość zamówień opiewała na kwotę 12.625,6 tys. zł, natomiast w wyniku przeprowadzonych postępowań w trybie „przetarg zamknięty” bądź „negocjacje z jednym wykonawcą”, zawarto umowy o wartości 10.843,7 tys. zł (różnica 1.781,9 tys. zł - 14%).

(Dowód: akta kontroli str. 376 – 393)

Struktura wydatków - grupy ekonomiczne:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 14.923,4 tys. zł. Stanowiły one 2,9% ogółu wydatków ABW, 99,97% planu po zmianach i 79,7% wydatków zrealizowanych w 2011 r. (18.733,1 tys. zł). Niższa, niż w 2011 r., realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była przede wszystkim wynikiem niższych wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń (§ 307) - zmniejszenie o 3.801,7 tys. zł.
- wydatki bieżące wyniosły 477.436,8 tys. zł, tj. 94,1% ogółu wydatków ABW, 100% planu po zmianach i 99,1% wydatków zrealizowanych w 2011 r. (481.576,7 tys. zł). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły uposażenia funkcjonariuszy (§ 405) - 306.313,7 tys. zł, fundusz operacyjny (§ 420) - 38.000 tys. zł, pozostałe należności funkcjonariuszy (§ 406) - 27.488 tys. zł; wynagrodzenia osobowe pracowników cywilnych (§ 401) - 16.404 tys. zł i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 407) - 14.181,4 tys. zł. Zakupy materiałów i usług zrealizowano w wysokości 44.848,5 tys. zł (9,4% wydatków bieżących). Na tę kwotę składają się m.in. wydatki na zakup materiałów i wyposażenia (§ 421) - 13.667,6 tys. zł, zakup energii

(§ 426) - 10.761,3 tys. zł, zakup usług pozostałych (§ 430) - 7.708,4 tys. zł, zakup usług remontowych (§ 427) – 3.304,8 tys. zł i podróże służbowe krajowe (§ 441) - 3.103,2 tys. zł.

- wydatki majątkowe wyniosły 14.829,4 tys. zł. Stanowiły one 2,9% ogółu wydatków ABW, 100% planu po zmianach i 112,8% wydatków majątkowych zrealizowanych w 2011 r. (13.144,9 tys. zł). Wydatki inwestycyjne (§ 605) wyniosły 10.935 tys. zł (100% planu po zmianach i 108% wydatków zrealizowanych w 2011 r.). Na zakupy inwestycyjne (§ 606) wydatkowano ogółem 3.894,4 tys. zł (99,94% planu po zmianach i 129,1% wydatków zrealizowanych w 2011 r.).
- wydatki ABW związane ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 159,3 tys. zł, tj. 65% planu wydatków w tej grupie i 56,8% realizacji wydatków w 2011 r.
- na 2012 r. ABW przyjęła w planie finansowym dofinansowanie z budżetu państwa wydatków realizowanych w ramach Funduszu Operacyjnego¹⁶ (§ 420) w wysokości 38.000 tys. zł i w tej kwocie plan został zrealizowany.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Wykonanie przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 5.065 osób i było niższe o 965 osób, tj. o 16% od planu po zmianach. Przeciętnie roczne zatrudnienie funkcjonariuszy w 2012 r. wyniosło 4.530 osób, tj. mniej o 959 osób (17,5%), pracowników cywilnych (osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) - 535 osób, tj. mniej o 6 osób (1,1%) od planowanego.

Wykonanie przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. w odniesieniu do 2011 r. było niższe o 233 osoby, tj. o 4,4%. Przeciętnie zatrudnienie funkcjonariuszy było niższe o 18 osób, tj. o 3,3%, natomiast osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń było niższe o 215 osób, tj. o 4,5%.

Plan wydatków ABW na wynagrodzenia (po zmianach) został ustalony na 28 grudnia 2012 r. w wysokości 338.197 tys. zł, a wykonany w kwocie 338.187,6 tys. zł, tj. w 100%. Wydatki ABW na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były niższe w porównaniu do 2011 r. o 9.945,4 tys. zł, tj. o 2,9%. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-70 plan wydatków ABW na wynagrodzenia został wykonany w kwotach wynikających z planu wydatków.

W 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w ABW wyniosło 5.564,13 zł i było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. o 89,30 zł, tj. o 1,6%. W poszczególnych statusach wynagrodzenia wyniosły: osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - 2.755,84 zł i było wyższe od wynagrodzenia w 2011 r. o 100,96 zł, tj. o 3,8%; funkcjonariusze ABW - 5.895,79 zł i było wyższe o 92,39 zł, tj. o 1,6%, od wynagrodzenia w 2011 r.

Umowy cywilno-prawne

W 2012 r. w centrali ABW sfinansowano wynagrodzenie z § 4170-2 z tytułu 103 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 901,5 tys. zł, z tego:

- 99 umów wykonanych w 2012 roku na kwotę 894,9 tys. zł, które zostały sfinansowane początkowo z budżetu ABW, a następnie część poniesionych wydatków została zrefundowana przez NFZ, w ramach zawartych kontraktów na usługi medyczne (kwota 161 tys. zł) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – kwota 1,3 tys. zł tak, że ostateczne wydatki z budżetu ABW na ten cel w 2012 roku wyniosły 732,6 tys. zł;
- 1 umowa realizowana w 2012 r. i sfinansowana ze środków UE w ramach projektu HERKULES w kwocie 5,1 tys. zł;
- 3 umowy dotyczące obsługi KKOP wykonano w 2011 roku na kwotę 1,5 tys. zł (wynagrodzenia wypłacono w lutym i marcu 2012 r.).

Wszystkie umowy realizowane w 2012 r. dotyczyły zadań publicznych i były związane z zakresem działania poszczególnych jednostek organizacyjnych ABW, upoważnionych do zawierania takich umów. Żadna z osób realizujących umowy zlecenie w 2012 roku nie była

¹⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW, koszty realizacji zadań Agencji, w zakresie których - ze względu na wyłączenie ich jawności - nie mogą być stosowane przepisy o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych, są finansowane z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego.

jednocześnie pracownikiem lub funkcjonariuszem ABW, poza 1 umową realizowaną w ramach środków unijnych.

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów o największej wartości. Zawarte umowy opiewały łącznie na kwotę 635,1 tys. zł i do końca 2012 r. zostały zrealizowane na kwotę 562,5 tys. zł (88,6%). W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane, bądź są realizowane adekwatnie do upływu czasu na jaki zostały zawarte, i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(Dowód: akta kontroli str. 228-229 i 233-237)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły w 2012 r. 14.923,4 tys. zł. W kwocie tej dominowały wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych funkcjonariuszom (§ 307) - 14.716,9 tys. zł, tj. 98,6% ogółu świadczeń. Wydatki te obejmowały m.in. ustawowe należności dla funkcjonariuszy, między innymi takie jak: równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego, równoważniki remontowe, pomoc mieszkaniowa, zasiłki na zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe oraz ryczałt z tytułu przeniesienia, należności za rozłąkę i służby dyżurne, gratyfikacje urlopowe, dopłaty do wypoczynku, należności za przejazd na urlop.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wyniosły w 2012 r. 14.829,4 tys. zł, z czego wydatki inwestycyjne (§ 605) wyniosły - 10.935 tys. zł (73,7%), natomiast zakupy inwestycyjne (§ 606) - 3.894,4 tys. zł (26,3%). Największe wydatki w tym obszarze zostały poniesione na inwestycje na rzecz Centralnego Ośrodka Szkolenia ABW (budynek administracyjny) i Delegatury ABW w Gdańsku (stolarka okienna i drzwiowa) - 10.150,3 tys. zł (68,4%), zakupy sprzętu informatycznego i oprogramowania - 2.038,5 tys. zł (13,7%) zakup samochodów - 1.800,9 tys. zł (12,1%).

Zobowiązania

Zobowiązania ABW na koniec 2012 r. wyniosły 11.974,3 tys. zł i były wyższe o 3.933,7 tys. zł (o 48,9%) od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. (8.040,6 tys. zł). Główne pozycje stanowiły zobowiązania z tytułu: uposażeń funkcjonariuszy (§ 405) - 4.808,8 tys. zł (udział 40%), wydatków osobowych nie zaliczonych do uposażeń, wypłacanych funkcjonariuszom (§ 307) - 2.715,7 tys. zł (22,7%), pozostałych należności funkcjonariuszy (§ 406) - 1.909,5 tys. zł (15,9%). Na wzrost zobowiązań niewymagalnych zasadniczy wpływ miały wyższe należności z tytułu uposażeń i świadczeń pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 144-145 i 149-150)

Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w roku 2012 realizowała dwa programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej:

- projekt CIPS 2009 II „Działania antyterrorystyczne podczas międzynarodowych imprez sportowych. Rola Narodowych Centrów Antyterrorystycznych”;
- projekt HERCULES II „W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej”.

Finansowanie programu CIPS 2009 II nastąpiło w oparciu o umowę numer JLS/2009/CIPS/AG/C2-059 zawartą 2 czerwca 2010 r. pomiędzy Wspólnotą Europejską a Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Finansowanie programu HERCULES II nastąpiło w oparciu o umowę numer OLAF/2011/D7/034 zawartą w dniu 24 sierpnia 2011 r. pomiędzy Wspólnotą Europejską a Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Dane dotyczące wykonania wydatków w ramach ww. programów przedstawiają poniższe tabele:

- w ramach środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej na finansowanie projektów

Lp.	Wyszczególnienie		2011		2012		6:3	6:4	6:5	
			Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie				
			w tys. zł							%
1	2		3	4	5	6	7	8	9	
	część	57	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	195,00	0,00	207,15	124,82	64,0	0	60,3
1.	dział	754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	195,00	0,00	207,15	124,82	64,0	0	60,3
	rozdział	75418	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	195,00	0,00	207,15	124,82	64,0	0	60,3
1.1	CIPS 2009 II „Działania antyterrorystyczne podczas międzynarodowych imprez sportowych. Rola Narodowych Centrów Antyterrorystycznych”;			137,72	0,00	26,19	9,74	7,1	0	37,2
1.2	HERCULES II „W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej”.			57,28	0,00	180,96	115,08	200,9	0	63,6

- w ramach środków budżetu państwa na współfinansowanie projektów

Lp.	Wyszczególnienie		2011		2012		6:3	6:4	6:5	
			Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie				
			w tys. zł							%
1	2		3	4	5	6	7	8	9	
	część	57	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	85,65	5,00	37,75	34,47	40,2	0	91,3
1.	dział	754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	85,65	5,00	37,75	34,47	40,2	0	91,3
	rozdział	75418	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	85,65	5,00	37,75	34,47	40,2	0	91,3
1.1	CIPS 2009 II „Działania antyterrorystyczne podczas międzynarodowych imprez sportowych. Rola Narodowych Centrów Antyterrorystycznych”;			73,33	5,00	2,62	2,62	3,6	0	100
1.2	HERCULES II „W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej”.			12,32	0,00	35,13	31,85	258,5	0	90,7

Kontrola wykazała, że ww. projekty zostały zakończone w roku 2012, zaś końcowe sprawozdania finansowe i merytoryczne zostały przekazane właściwym organom Unii Europejskiej. W kwestii wydatkowania mniejszych, niż zakładano środków na realizację ww. przedsięwzięć, dyrektor Biura Finansów wyjaśnił, że w przypadku projektu CIPS 2009 II niepełne wykorzystanie środków jest wynikiem nieodbycia się podróży służbowej zagranicznej oraz zmniejszenia się kosztów zakupu materiałów i wyposażenia, natomiast w przypadku projektu HERCULES II - nastąpiło obniżenie kosztów tłumaczenia, zakupu materiałów i wyposażenia oraz podróży służbowych.

(Dowód: akta kontroli str. 227-228 i 258-259)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie przez ABW środków budżetowych.

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

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

W ABW nie opracowano szczegółowych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów.

Dyrektor Biura Finansów ABW wyjaśnił, że sposób sporządzania sprawozdań budżetowych reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷ które w sposób szczegółowy reguluje zasady wypełniania poszczególnych elementów tych sprawozdań. Sprawozdania te sporządzane są przez kierownika jednostki na podstawie prowadzonych ksiąg rachunkowych. Kierownicy jednostek są zobowiązani

¹⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103

sporządzić sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającym z ewidencji księgowej.

Dysponent Główny ABW w momencie otrzymania sprawozdania sprawdza je pod względem formalno-rachunkowym, czy jest sporządzone w sposób czytelny i trwały, czy jest podpisane w miejscu oznaczonym przez uprawnione do tego osoby oraz w obowiązującym terminie – w przypadku ujawnienia przez Biuro Finansów ABW błędów rachunkowych, sporządzane są korekty sprawozdań. Roczne sprawozdania budżetowe przesyłane są łącznie z zestawieniem obrotów i sald kont syntetycznych księgi głównej.

W celu zapewnienia prowadzenia prawidłowej i rzetelnej ewidencji księgowej w Biurze Finansów ABW obowiązuje Decyzja nr 23/2010 Dyrektora Biura Finansów ABW z dnia 15 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizacji dokumentacji finansowo-księgowej stosowanej u dysponenta głównego w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ponadto została wprowadzona Decyzja nr 22 Dyrektora Biura Finansów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 12 grudnia 2012 (poprzedzona Decyzją nr 37 z dnia 09.10.2008 r.) w sprawie wykazu dokumentów sporządzanych i zatwierdzanych do wypłaty pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym w Biurze Finansów ABW dotyczących wydatków Dysponenta Głównego. Księgi rachunkowe prowadzone są przez poszczególnych dysponentów zgodnie z ustawą z dnia 29 czerwca 1994 o rachunkowości oraz zarządzeniem nr 9 Szefa ABW z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia szczególnych zasad rachunkowości w ABW.

Powyższe dokumenty pozwalają na kontrolę prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej, która jest podstawą do sporządzania sprawozdań budżetowych przez poszczególnych dysponentów środków.

(Dowód: akta kontroli str. 261)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia przez Szefa ABW 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.

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

Badaniem objęto terminowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań budżetowych ABW za 2012 r.:

- 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:

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz 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 budżetowej i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 37-152, 156-161 i 243-245)

Kontrolą objęto ponadto roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe Biura Logistyki ABW za 2012 r., jako dysponenta środków budżetu państwa III stopnia:

¹⁸Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

- 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),

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 BLog ABW wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 7.905,3 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 47.202,3 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 24 stycznia 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 282-283, 291-308)

Ustalono
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 z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

ABW posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ (uor). Ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatniego roku zmieniany i modyfikowany a jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzedniej kontroli.

Badaniem objęto w Biurze Logistyki ABW poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodność 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).

Wyboru próby kontrolnej dokonano metodą monetarną (MUS), czyli z prawdopodobieństwem wylosowania dowodu proporcjonalnym do jego wartości, przyjmując jako podstawę losowania przedłożoną kontrolerom przez dyrektora Biura Logistyki ABW - dysponenta III stopnia, bazę danych księgowych w postaci cyfrowej, liczącą 49.197 zapisów księgowych (rekordów) o wartości bezwzględnej 1.459.828.627,56 zł. Operat losowania (wykaz elementów populacji) stanowił wykaz operacji księgowych bez operacji o charakterze płacowym, liczący 8.490 rekordów, różnych od zera, o wartości 44.622.837,32 zł oraz 40 dowodów księgowych, na kwotę 5.857,5 tys. zł, dobranych w sposób celowy.

Zostały one sprawdzone pod względem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. Stwierdzone nieprawidłowości były korygowane na bieżąco a uchybienia nie miały wpływu na sprawozdawczość okresową bądź roczną.

(Dowód: akta kontroli str. 168-170, 209-220, 238-242, 249-252, 282, 284-288)

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 i pozytywnie poprawność formalną zapisów

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

księgowych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części 57 budżetu państwa (Szefa ABW) w ramach nadzoru i kontroli

Dyrektor Biura Finansów ABW, wykonujący obowiązki dysponenta głównego, przedstawiał Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego kwartalne analizy wykonania budżetu ABW w roku 2012, które zawierały dane dotyczące osiągniętych dochodów, stopnia wykonania wydatków w podziale na poszczególne grupy wydatków budżetowych w stosunku do zatwierdzonego planu oraz dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia, jakie kształtowało się w ABW w 2012 roku. W analizach tych, Biuro Finansów ABW przedstawiało także Szefowi ABW propozycję określonych działań, co skutkowało m.in. zmianami planów finansowych u poszczególnych dysponentów środków budżetowych ABW w celu optymalnego zabezpieczenia finansowania priorytetowych zadań.

Ponadto w poszczególnych miesiącach jednostki ABW przysyłały do Biura Finansów ABW szczegółowe dane obrazujące:

- przewidywane wykonanie jednostek w zakresie pozostałych wydatków bieżących i świadczeń na rzecz osób fizycznych (z uwzględnieniem najpilniejszych potrzeb nie mających pokrycia w planie);
- liczbę funkcjonariuszy i pracowników cywilnych zatrudnionych w pierwszym dniu każdego miesiąca;
- liczbę przyjęć i zwolnień funkcjonariuszy w każdym miesiącu;
- kwoty wydatków płacowych zrealizowanych od początku roku;
- kształtowanie się poziomu wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w każdym miesiącu;
- planowane kształtowanie się wydatków w § 4060 i § 4080 w roku 2012 w oparciu o wydane rozkazy personalne dotyczące zwolnień funkcjonariuszy;
- kształtowanie się w każdym miesiącu poszczególnych składników uposażenia.

Powyższe, w sytuacji zwiększonych wydatków związanych z odejściem funkcjonariuszy ze służby oraz ciągłym brakiem środków na wydatki rzeczowe, umożliwiło dokonywanie zmian planu wydatków bieżących w zakresie wydatków płacowych i świadczeń na rzecz osób fizycznych w sposób celowy i planowany. W efekcie bieżąca analiza wydatków budżetowych w roku 2012 umożliwiła dokonywanie przez Szefa ABW zmian w planie wydatków budżetowych ABW zabezpieczających realizację ustalonych zadań.

Biuro Finansów ABW analizowało składane przez poszczególnych dysponentów ABW sprawozdania Rb-27 pod względem należności pozostałych do zapłaty, co umożliwiło bieżący nadzór nad tą kwestią. Dotyczyło to głównie Biura Logistyki ABW, które realizowało większość dochodów budżetowych, a więc również należności pozostałe do zapłaty.

Planowanie bądź realizacja budżetu ABW w 2012 r. nie podlegała kontroli podmiotów zewnętrznych. W roku 2012 Zespół Audytu Wewnętrznego Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu ABW dokonał oceny systemu przyznawania, naliczania i wypłaty niezaliczanych do uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w ABW, równoważników pieniężnych na remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, lub za jego brak w miejscu pełnienia służby bądź w miejscowości pobliskiej, jak również udzielanej przez ABW pomocy finansowej na uzyskanie mieszkania lub domu w oparciu o obowiązujące przepisy prawne. Badaniu audytowemu poddano dokumentację obejmującą lata 2011-2012 zgromadzoną w Biurze Logistyki ABW.

Szczegółowa analiza dokumentacji poddanej czynnościom sprawdzającym, nie wykazała nieprawidłowości, które mogłyby mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie przyjętego w ABW, a realizowanego przez Biuro Logistyki ABW, systemu przyznawania oraz naliczania równoważników pieniężnych przysługujących funkcjonariuszom ABW.

(Dowód: akta kontroli str. 12 i 229-230)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli w ABW.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

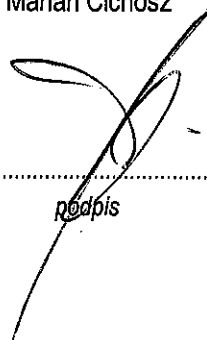
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

