

Warszawa, dnia 26 czerwca 2002 r.

Opinia o wykonaniu budżetu w 2001 r. w części 26 - Łączność

Budżet części 26 obejmował w 2001 r. dochody i wydatki w ramach 3 działów:

- 600 - „Transport i łączność”;
- 750 - „Administracja publiczna”;
- 752 - „Obrona narodowa” (bez dochodów).

Uwagi formalne

Sprawozdanie Ministerstwa Infrastruktury przedstawia główne zagadnienia związane z realizacją budżetu, jednak w sposób nadmiernie ogólnikowy. Należy podkreślić, że znacznie więcej szczegółów i wyjaśnień dotyczących realizacji budżetu części 26 można znaleźć w *Informacji NIK* o wynikach kontroli wykonania tej części budżetu.

W 2001 r. nastąpiły zmiany zakresu działania części 26. W związku z tym możliwości porównań danych z okresem wcześniejszym niż rok 2001 są ograniczone, szczególnie w przypadku wydatków.

Uwagi merytoryczne

W części 26 dochody od wielu lat przeważały znacznie nad wydatkami budżetowymi: o ile jednak w latach 1997 i 1998 dochody były tylko 2-3 wyższe niż wydatki, to w 1999 i w 2000 r. były ponad 15-krotnie wyższe, a w 2001 r. 102-krotnie wyższe. Decydowały o tym dochody z koncesji na świadczenie usług telefonii stacjonarnej oraz do 2000 r. z koncesji na GSM¹, a w 2001 r. z koncesji na UMTS² (tabl. 1).

¹ (ang. Global System for Mobile Telecommunication, Globalny System dla Komunikacji Ruchomej), cyfrowy system radiotelefonii typu komórkowego wykorzystujący pasmo 900 MHz; tworzony w Europie od 1990 r.

² (ang. *Universal Mobile Telecommunications System*, Uniwersalny System Komunikacji Ruchomej), system komunikacji ruchomej i bezprzewodowej trzeciej generacji, umożliwiający w szczególności realizację nowatorskich usług multimedialnych w skali wykraczającej poza możliwości systemów drugiej generacji (GSM).

Tabl. 1. Dochody i wydatki ogółem

	Wykonanie w tys. zł				Dynamika realna poprzedni rok=100			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Ogółem cz. 26								
Dochody	359 502	1 488 247	1 371 079	3 305 330	100,4	385,8	83,7	228,5
Wydatki	105 194	95 365	89 948	32 376	69,0	84,5	85,7	34,1
Iloraz D/W	3,4	15,6	15,2	102,1	x	x	x	x
Dochody z koncesji i zezwoleń								
Dochody	320 924	1 444 208	1 308 897	3 295 192	99,1	419,4	82,3	238,6
Dochody bez koncesji i zezwoleń								
Dochody	38 578	44 039	62 182	10 138	112,3	106,4	128,2	15,5

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu w 2001 r. oraz z poprzednich lat; ponadto obliczenia własne.

A. Dochody budżetowe

Dochody w 2001 r. wyniosły 3,3 mld zł i były mniejsze od planu o ponad 30%. Dominowały dochody z koncesji (99,7%). **Największe dochody – ponad 2,7 mld zł, 82,3% dochodów – pochodziły z koncesji na UMTS** (*Sprawozdanie Ministerstwa* nie wyodrębnia wielkości planowanych ani zrealizowanych wpływów z koncesji na UMTS, co przy ich znaczeniu nie jest zrozumiałe). **Wpływy za koncesje dotyczące usług telefonii stacjonarnej wynosiły ponad 575 mln zł.** Pozostałe dochody stanowiły tylko 0,3% dochodów (10 mln zł) i pochodziły prawie w całości z nadwyżek środków budżetowych i wpłat środków pozostałych po zniesionej Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej (tabl. 2 i 3).

Tabl. 2. Dochody według działów i ważniejszych rozdziałów

Dział	Wykonanie			Ustawa budżetow a	Wykonanie budżetu	
	1998	1999	2000		2001	
	w tys. zł					
OGÓŁEM	359 502	1 488 247	1 371 079	4 770 682	3 305 330	69,3
OGÓŁEM bez koncesji	38 578	44 039	62 182	200	10 138	5069,0
600-Transport i łączność	38 529	43 810	59 868	-	9 853	x
w tym z działalności PAR a)	37 288	42 745	57 858	-	9 853	x
750-Administracja publiczna	320 935	1 444 423	1 311 207	4 770 682	3 295 477	69,1
750-Adm. publ. bez koncesji	11	215	2 310	200	285	142,5
koncesje:	320 924	1 444 208	1 308 897	4 770 482	3 295 192	69,1
dotyczące telefonii stacjon.	111 745	555 607	686 509	1 644 482	575 377	35,0
dotyczące GSM i UMTS b)....	208 511	885 802	502 242	3 126 000	2 719 815	87,0

a) W 2001 r. wpływy dotyczyły rozliczenia nadwyżki oraz zwrotu środków do budżetu w związku z likwidacją Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej w 2000 r. Wyłączenie PAR i włączenie zakresu jego

działania do nowej części (76 – Urząd Regulacji Telekomunikacji) ogranicza porównywalność danych cz. 26 dla roku 2001 z danymi dla lat poprzednich. b) UMTS tylko w 2001 r.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu w 2001 r. oraz z poprzednich lat; Informacja NIK, ponadto obliczenia własne.

Tabl. 3. Dynamika realna i struktura dochodów

Dział	Dynamika realna a) Poprzedni rok=100				Struktura w %			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
OGÓŁEM	100,4	385,8	83,7	228,5	100,0	100,0	100,0	100,0
OGÓŁEM bez koncesji	112,3	106,4	128,2	15,5	10,7	3,0	4,5	0,3
600-Transport i łączność.....	112,5	106,0	124,1	15,6	10,7	2,9	4,4	0,3
w tym z działalności PAR	112,7	106,8	122,9	16,1	10,4	2,9	4,2	0,3
750-Administracja publiczna ...	99,1	419,4	82,4	238,2	89,3	97,1	95,6	99,7
w tym koncesje:	99,1	419,4	82,3	238,6	89,3	97,0	95,5	99,7
dotyczące telefonii stacjon.	1 015,8	463,4	112,2	79,4	31,1	37,5	50,1	17,4
dotyczące GSM i UMTS	66,8	395,9	51,5	513,3	58,0	59,5	36,6	82,3

a) Średni roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych: 1,118% w 1998 r.; 1,073% w 1999 r.; 1,101 w 2000 r., 1,055 w 2001 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie tablicy 2.

Dochody z koncesji telekomunikacyjnych zrealizowano w 71%, tzn. były o blisko 1,5 mld zł niższe od zaplanowanych. Szczególnie niska była realizacja dochodów z koncesji w zakresie usług telefonii stacjonarnej: wpływy stanowiły 35% wielkości planu. Niedobór wpłat w stosunku do planu (blisko 1,1 mld zł) wynikał w znacznie mniejszym stopniu z powstałych zaległości (ponad 140 mln zł) niż z zaniechania poboru opłat lub odroczeń płatności (szacunkowo ok. 780 mln zł), a także ze znacznie niższego niż zakładano kursu EURO (ok. 220 mln zł), bowiem w tej walucie określano wielkość opłat koncesyjnych.

Zaległości w opłatach w końcu 2001 r. były ponad 4-krotnie mniejsze niż rok wcześniej, ale – według *Informacji NIK* – nie z powodu skuteczniejszej egzekucji lecz w wyniku decyzji o zaniechaniu poboru i odroczeniu terminów płatności. Zaniechania poboru oraz odroczenia opłat na łączną sumę bliską połowy planowanych wpływów miały na celu – jak podaje *Sprawozdanie Ministerstwa Infrastruktury* – „złagodzenie obciążeń finansowych lokalnych operatorów komunikacyjnych oraz umożliwienie im dokończenia procesów inwestycyjnych” i były skutkiem decyzji zawartych w *Rozporządzeniu Ministra Łączności z dnia 29 września 2000 r.* W tym kontekście nie jest jasne dlaczego w projekcie budżetu na rok 2001, który został przekazany do Sejmu w połowie listopada 2000 r., nie uwzględniono znanych już decyzji i zaplanowano dochody z opłat od operatorów

telefonii stacjonarnej w nierealnej wysokości. Dostępne materiały nie pozwalają też na ocenę słuszności decyzji o zaniechaniu lub odroczeniu poboru opłat od konkretnych operatorów w końcu 2000 r. i w ciągu roku 2001, dokonywanych na podstawie *Rozporządzenia*, w wysokości bliskiej połowie planowanych dochodów.

Dochody z koncesji na UMTS zostały zrealizowane w 87% na skutek niższego o 13% kursu EURO w stosunku do kursu zakładanego w projekcie budżetu na 2001 rok.

W porównaniu z 2000 r. dochody części 26 zwiększyły się 2,3-krotnie, o czym zdecydowały wysokie wpływy z UMTS. Wpływy z opłat operatorów telefonii stacjonarnej zmniejszyły się realnie o ponad 20% z przyczyn podanych wyżej, a wpływy pozostałe aż o 85% w związku ze zniesieniem PAR, która do 2000 r. była w cz. 26 głównym źródłem dochodów innych niż z koncesji telekomunikacyjnych (tabl. 3).

Brak jest w zasadzie zastrzeżeń do wielkości wykonania dochodów w cz. 26 w 2001 r., poza przedstawionymi wyżej uwagami dotyczącymi nierealnego planowania wpływów opłat od operatorów telefonii stacjonarnej i braku w *Sprawozdaniu Ministerstwa Infrastruktury* odpowiednio szczegółowej analizy dochodów oraz wyjaśnienia zasadności zaniechania lub odroczenia bardzo wysokich opłat.

B. Wydatki budżetowe

Wydatki w cz. 26 zostały na rok 2001 zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 38.295 tys. zł. W ciągu roku zostały zwiększone decyzjami Ministra Finansów o 57 tys. zł. na wypłatę wynagrodzeń, a następnie zmniejszone o 33 tys. zł. Zmiany te nie budzą wątpliwości. W rezultacie **plan wydatków wynosił 38.319 tys. zł i został wykonany w 84,5%, bowiem wydatki wyniosły 32.376 tys. zł.** Do niskiego wykonania planu wydatków przyczyniły się głównie zmiany organizacyjne (w tym przeniesienie części zadań do Ministerstwa Gospodarki) zmniejszające zapotrzebowanie na środki, ale także blokada na wydatki majątkowe związane z informatyzacją „Poczty Polskiej” w kwocie 2.459 tys. zł. Przy pomniejszeniu planu o kwotę zablokowaną, wydatki zostały zrealizowane w 90,3%, w tym wydatki bieżące w 83,2%, a wydatki majątkowe w 99,3%.

Tabl. 4. Wydatki w 2001 r. ^{a)}

Działy Rozdziały	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie	
	w tys. zł			w %
OGÓŁEM	38 295	38 319	32 376	84,5
Wydatki bieżące	20 151	20 175	16 793	83,2
Wydatki majątkowe	18 144	18 144	15 583	85,9
600 - Transport i łączność	20 149	20 149	15 825	78,5
Integracja z UE	483	483	164	34,0
Zadania z zakresu telefonizacji ...	1 035	1 035	476	46,0
Pozostała działalność ^{b)}	18 631	18 631	15 185	81,5
750 - Administracja publiczna	18 009	18 033	16 415	91,0
Urzędy naczelne	15 806	15 830	14 495	91,6
Współpraca z zagranicą	2 203	2 203	1 920	87,1
752 - Obrona narodowa	137	137	136	99,2

a) Z uwagi na zmiany organizacyjne dane nie są porównywalne z poprzednimi latami. b) W tym zaplanowano 17.644 tys. zł wydatków majątkowych na informatyzację „Poczty Polskiej”, z czego zrealizowano 15.185 zł. Pozostała kwota została zablokowana.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu w 2001 r. oraz z poprzednich lat; ponadto obliczenia własne.

W 2001 r. wydatki w cz. 26 były realnie mniejsze niż w 2000 r. aż o 66%. Zmniejszenie wydatków dotyczyło w dużym stopniu wydatków inwestycyjnych (o 74%) w związku z zakończeniem w 2000 r. kosztownej inwestycji „Centrum Ekspedycyjno-Rozdzielcze Poczty Warszawa-Służewiec”. Wydatki bieżące zmniejszyły się realnie o 46%, co wynikało jednak ze znacznego zmniejszenia zadań i liczby zatrudnionych w cz. 26 na skutek zmian organizacyjnych. W niewielkim stopniu, realnie o 7%, zmniejszyły się wydatki bieżące administracji centralnej w ramach cz. 26.

W cz. 26 planowano 179 etatów, a faktyczne średnioroczne **zatrudnienie** wynosiło 142 pracowników. **Przeciętne wynagrodzenie** planowano w wysokości 3.384 zł, natomiast zostało zrealizowane w wysokości 4.039 zł. *Sprawozdanie Ministerstwa Infrastruktury* nie wyjaśnia przyczyn tej różnicy, ani nie podaje relacji do przeciętnego wynagrodzenia tej grupy pracowników w 2000 r. Według *Informacji NIK* przyczyną zwiększonych wypłat (w tym wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do 2000 r. o 88%) były zmiany organizacyjne powodujące dużą rotację kadr i konieczność wypłaty świadczeń odchodzącym pracownikom. Nie zmienia to faktu, że brak jest jakichkolwiek informacji, które pozwoliłyby ocenić, czy wzrost przeciętnych wynagrodzeń pracowników pozostających w statystykach części 26 nie był większy od ustawowego wskaźnika.

Brak jest zastrzeżeń do wykonania wydatków w cz. 26. Jednak w przypadku wydatków bieżących trudno jest ocenić zasadność poniesionych wydatków ze względu na istotne zmiany organizacyjne, które były przyczyną dość dużego zmniejszenia wydatków w stosunku do planu. Dostępne materiały nie pozwalają też na ocenę słuszności znacznego zwiększenia przeciętnego wynagrodzenia.

"Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa za 2001 r. w części 26 – łącznie, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia, nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu" (*Informacja NIK*, str. 3). Opinia NIK o wykonaniu budżetu w cz. 26 w 1999 r. i 2000 r. stwierdzała istotne nieprawidłowości.

Sporządził: Kazimierz Polarczyk