

*Wojciech Stodulski***Ekspertyza nr 318
(IP-106 G)**

Opinia⁴³ w sprawie projektu budżetu na 2005 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy

Dochody

Dochody budżetowe w cz. 12 - PIP - na 2005 rok oszacowano na kwotę 612 tys. zł w sposób wyważony i odpowiedzialny kierując się wynikami uzyskanymi w 2003 r. oraz przewidywanym wykonaniem dochodów w 2004 r.

Główną pozycją dochodów na 2005 r. stanowią grzywny nakładane przez inspektorów pracy w celu przymuszenia wykonania obowiązków w zakresie przestrzegania prawa pracy na osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Oszacowano je na kwotę 500 tys. zł, tj. kwotę wyższą o 120 tys. zł niż przewidywane wykonanie w 2004 r. – 380 tys. zł oraz wykonanie w 2003 r. 291 tys. zł. Dochody z tego tytułu obciążone są znaczną nieprzewidywalnością co wynika z charakteru i zakresu naruszeń prawa pracy, skłonności pracodawców do uiszczania nałożonych grzywien, jak i z rozwiązań proceduralnych pozwalających na umarzanie grzywien w przypadku wykonania decyzji. Zaległości z tytułu ściągальności grzywien na dzień 30 czerwca 2004 r. wynoszą 8 405 tys. zł⁴⁴. Z przedłożonego projektu budżetu PIP na 2005 r. wynika, że nie planuje się istotnych zmian mających na celu poprawę ściągальności grzywien w celu przymuszenia. Nadal więc nie jest rozwiązany problem słabej ściągальności grzywien z tego tytułu.

W przedłożonym materiale nie oszacowano dochodów wynikających z wpłat od producentów z tytułu zwrotu kosztów badań produktów, których wadliwość została zakwestionowana przez inspektorów pracy PIP i potwierdzona w trakcie badania w akredytowanym laboratorium. Jest to nowy - od 2005 r. - zakres obowiązków PIP związany kontrolą wyrobów i nadzorem rynku, ale wydaje się, że nie można się zgodzić z argumentacją PIP o braku możliwości oszacowania dochodów z tego tytułu. Należałoby podać w przedłożonym projekcie budżetu na 2005 r. przynajmniej rząd wielkości dochodów na jakie można liczyć z tego tytułu⁴⁵.

Wydatki

Plan wydatków w cz. 12 budżetu na 2005 r. został opracowany z zachowaniem wymogów gospodarności i rzetelności. Planem wydatków objęto trzy rozdziały, w tym rozdz. 75101 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa”, który obejmuje podstawową działalność statutową PIP. Przy opracowywaniu planu uwzględniono podstawowe parametry makroekonomiczne⁴⁶, przepisy zawarte w regulacjach ustawowych i rozporządzeniach oraz zalecenia zawarte w pismach Ministra Finansów, w tym w piśmie Ministra Finansów z 14 września 2004 r.⁴⁷ Plan wydatków został podporządkowany realizacji

⁴³ Opinię opracowano na podstawie „Projektu budżetu Państwowej Inspekcji Pracy na 2005 r.” z października 2004 r. (zwanym dalej Projektem budżetu PIP na 2005 r.). Opinia dotyczy planu dochodów i wydatków Głównego Inspektoratu Pracy, 16 Okręgowych Inspektoratów Pracy (posiadających 43 oddziały) oraz zakładu budżetowego „Ośrodka Szkoleniowego im. Jana Rosnera we Wrocławiu”.

⁴⁴ Projekt budżetu PIP na 2005 r., s. 27.

⁴⁵ W Projekcie budżetu PIP na 2005 r., s. 45 podano orientacyjny koszt planowanych na 2005 r. badań 22 wyrobów w akredytowanych laboratoriach – ok. 200 tys. zł.

⁴⁶ „Założenia projektu budżetu państwa na rok 2005”. Ministerstwo Finansów. Warszawa, 9 czerwca 2004 r.

⁴⁷ Projekt budżetu PIP na 2005 r. s. 35.

strategicznych kierunków działalności PIP w 2005 r. dotyczących działalności nadzorczo-kontrolnej, prewencyjnej i diagnozującej stan ochrony pracy⁴⁸. Plan wydatków uwzględnia również nowe zadania PIP w 2005 r. wynikające z wdrażania prawa wspólnotowego w Polsce, w tym w zakresie kontroli obrotu wyrobów i nadzoru rynku oraz przestrzegania przepisów ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁴⁹.

W świetle przedstawionych informacji planowane wydatki bieżące i majątkowe nie budzą zastrzeżeń co do ich celowości i zasadności. Przy ogólnie umiarkowanym wzroście planowanych na 2005 r. wydatków w rozdz. 75101 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa” w stosunku do przewidywanego wykonania w 2004 r. - na poziomie 103,1%, zwraca uwagę:

- wzrost wydatków związanych z wypłatą ekwiwalentów za odzież roboczą i ochronną oraz wypłat z tytułu odpraw pośmiertnych dla rodzin po zmarłych pracownikach - o 13,4%, przy stabilnej liczbie zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych PIP ok. 2408 etatów⁵⁰,

- wzrost wpłat na PFRON o prawie 290% (wynika z podniesienia w 2005 r. wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 2% do 3% przez państwowe jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, przy stosunkowo niewielkim poziomie tego wskaźnika w jednostkach organizacyjnych PIP – w lipcu 2004 r. uzyskano wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych w wysokości 1,59%)⁵¹, należałoby tu zadbać o podniesienie tego wskaźnika w następnych latach,

- wzrost kosztów zakupionej energii cieplnej i elektrycznej oraz zużycia wody i gazu w 2005 r. w stosunku do przewidywanego wykonania w 2004 r. o 9,6%, uzasadniano przeniesieniem siedziby OIP Rzeszów z lokalu wynajmowanego (koszty energii mieściły się w czynszu) do lokalu przejętego w zarząd (koszty energii stanowią wydatek wykazany w stosownym paragrafie) oraz przewidywanym w 2005 r. wzrostem cen energii o ok. 3,5%; w związku z tym można postawić bardziej ogólny problem oszczędności kosztów energii i wody, nie tylko w jednostkach organizacyjnych PIP, ale we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych: czy należy automatycznie przenosić wskaźnik wzrostu cen za energię i wodę na planowane zużycie w kolejnym roku budżetowym, bez analizy możliwości oszczędności tych mediów,

- wzrost środków wydatkowanych na podróże służbowe krajowe o 5%; powstaje wątpliwość czy ten wzrost kosztów nie wynika z planowanego na 2005 r. umożliwienia większego korzystania przez pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne samochodów prywatnych do celów służbowych, zwłaszcza, że w 2004 r. zakupiono 35 nowych samochodów służbowych na potrzeby jednostek organizacyjnych PIP.

Z przedstawionego materiału wynika, że nadal nierozwiązany jest problem dużego obciążenia budżetu cz. 12 kosztami wynajmu siedzib dla jednostek organizacyjnych PIP⁵². W planie na 2005 r. przewiduje się wydatkowanie na ten cel kwotą ok. 13 300 tys. zł. Program zakupu na własność nowych powierzchni biurowych lub przejmowania w nieodpłatny zarząd budynków na siedziby jednostek organizacyjnych PIP przebiega zbyt wolno pomimo ewidentnych oszczędności kosztów w przypadku posiadania własnych lokali w stosunku do lo-

⁴⁸ Projekt budżetu PIP na 2005 r. ss. 9-10.

⁴⁹ Z tymi nowymi zadaniami, a także rozszerzeniem zakresu zadań w obszarach dotychczas realizowanych, wiąże się potrzeby intensyfikacji szkoleń pracowników PIP. Znalazło to odzwierciedlenie w wydatkach na te cele, w tym zwłaszcza w wydatkach na szkolenia – ok. 3000 tys. zł. Projekt budżetu PIP na 2005 r. s. 46.

⁵⁰ Plan etatów na 2005 r. pozostaje na poziomie 2004 r. i wynosi 2408 etatów. Projekt budżetu PIP na 2005 r. s.35.

⁵¹ Projekt budżetu PIP na 2005 r. s.40.

⁵² Projekt budżetu PIP na 2005 r. s.43.

kali wynajmowanych. PIP wciąż jeszcze wynajmuje siedziby dla 8 (z 16) Okręgowych Inspektoratów Pracy i Głównego Inspektoratu Pracy oraz dla 34 Oddziałów OIP.

Wydatki majątkowe jednostek organizacyjnych PIP w 2005 r. koncentrują się na modernizacji przejętych w zarząd budynków na siedzibę OIP w Rzeszowie oraz na kontynuowaniu programów informatyzacji jednostek organizacyjnych PIP. Ponadto w związku z nowymi zadaniami w zakresie nadzoru rynku i kontroli wyrobów w 2005 r. przewiduje się budowę ogólnopolskiego systemu informatycznego PIP nadzoru rynku w ramach Programu „PHARE PL 2002/000-605.02.01” nadzór rynku. PIP jako beneficjent programu musi wydatkować kwotę 430 tys. zł jako krajowe środki uzupełniające, wykorzystując w tym celu środki ujęte w ustawie na 2003 r., a następnie ujęte w wykazie wydatków niewygasających (400 tys. zł) oraz w wydatkach majątkowych (30 tys. zł) na 2004 r.⁵³. Celowość tych wydatków oraz legalność ich wykorzystania w planie na 2005 r. nie budzą zastrzeżeń.

W świetle przedstawionych uzasadnień i wyjaśnień plan wydatków w rozdz. 75111 „współpraca naukowo-techniczna z zagranicą” oraz rozdz. 75195 „Pozostała działalność” w zakresie działań prewencyjno-promocyjnych PIP w 2005 r. nie budzi zastrzeżeń.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi jednostek organizacyjnych PIP stanowiące zdecydowaną większość wydatków bieżących (81,15%)⁵⁴ planowanych na 2005 r. zostały obliczone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i regulacjami, w tym z pismem Ministra Finansów z dn. 14.09.2004 w sprawie ustalania funduszu wynagrodzeń osobowych pracowników na 2005 r. (wskaźnik wzrostu 103,0%) i nie budzą zastrzeżeń.

Planowane na 2005 r. przychody oraz wydatki zakładu budżetowego „Ośrodek szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu nie budzą istotnych zastrzeżeń. Zwraca jednak uwagę zmniejszenie planowanych przychodów z tytułu wpływów z usług w stosunku do wykonania w 2003 r. oraz przewidywanego wykonania w 2004 r. W 2005 r. nie planuje się wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, zakupów inwestycyjnych zakładów budżetowych (zakończono bowiem modernizację budynków Ośrodka Szkolenia). W zakresie planowanych wydatków zwraca uwagę zmniejszenie wydatków (o 33,3%) na zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, co jak się wydaje, nie powinno mieć miejsca w placówce szkoleniowej. Jednocześnie wydatki na zakup materiałów i wyposażenia mają wzrosnąć w tym czasie o 12,1%.

Wnioski

Biorąc pod uwagę całokształt informacji przedstawionych w przedłożonym przez dysponenta cz. 12 budżetu państwa „Projekcie budżetu Państwowej Inspekcji Pracy na 2005 r.” można uznać, że:

- struktura i zakres przychodów i wydatków została określona w sposób rzetelny i przy uwzględnieniu rzeczywistych możliwości i potrzeb niezbędnych do wykonania planowanych zadań statutowych PIP,
- pomimo wątpliwości dotyczących kilku pozycji planowanych na 2005 r. dochodów i wydatków PIP, które wymagają dodatkowych wyjaśnień i komentarzy dysponenta cz. 12 budżetu, należy uznać, że budżet na 2005 r. został zaplanowany z zachowaniem kryteriów staranności, celowości i gospodarności, przy uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań działalności PIP, zwłaszcza wynikającej z nich niepełnej przewidywalności dochodów.

Warszawa, 11 października 2004 r.

⁵³ Projekt budżetu PIP na 2005 r. ss.55-56.

⁵⁴ Projekt budżetu PIP na 2005 r. s. 34.