

Dr Maria Jastrzębska
Katedra Finansów Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Gdańskiego

Ekspertyza nr 319
(IP-106 G)

Opinia na temat projektu ustawy budżetowej na 2005 rok (druk 3293) w zakresie części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe

Konkluzje:

1. Projekt planu dochodów i wydatków regionalnych izb obrachunkowych (RIO) na 2005 rok jest realny.

2. Projekt planu dochodów i wydatków na 2005 rok uwzględnia wzrost poziomu wydatków w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 103% zgodnie z prognozą poziomu tych wskaźników przyjętą przez Radę Ministrów do projektu ustawy budżetowej.

3. Wydatki zostały zaplanowane racjonalnie z uwzględnieniem niezbędnych potrzeb wynikających z działalności RIO i kwot wydatków wykonanych w latach 2002-2003 oraz planowanych na 2004 rok (wysoki jest poziom wykonania planu wydatków około 100%).

4. Poziom planowanych na 2005 rok wydatków regionalnych izb obrachunkowych nie uwzględnia rozwiązań związanych z likwidacją środków specjalnych izb.

5. Wskazane jest podjęcie działań mających na celu zahamowanie procesu rotacji inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych poprzez przyznanie środków na podwyżki wynagrodzeń.

6. W celu pogłębienia analizy racjonalności wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń proponuję załączenie informacji o strukturze wynagrodzeń pracowników objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (członkowie kolegium RIO) oraz nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (inspektorzy kontroli, inspektorzy wydziałów informacji, analiz i szkoleń). Wskazane jest też zaprezentowanie wyników analizy efektywności pracy inspektorów kontroli w zakresie wyników kontroli (efektów finansowych przeprowadzonych kontroli) oraz powiązanie wyników tej analizy z analizą zmian poziomu i struktury wynagrodzeń.

7. W celu pogłębienia analizy racjonalności wydatków majątkowych proponuję załączyć harmonogram tych wydatków w układzie rzeczowo-finansowym w okresie przynajmniej trzech kolejnych lat, co pozwoli na zorientowanie się jakie potrzeby w tym zakresie planowane są do zrealizowania w kolejnych latach budżetowych w porównaniu z potrzebami na 2005 rok.

Uwagi szczegółowe

W zakresie planu dochodów regionalnych izb obrachunkowych na 2005 rok należy zwrócić uwagę na istotne zmniejszenie ich poziomu z uwagi na przewidywaną likwidację środków specjalnych i włączenie ich przychodów do dochodów budżetu państwa, i tym samym zwiększenie wydatków budżetu państwa. A zatem, zadania dotychczas finansowane ze środków specjalnych mają być finansowane z budżetu państwa (tabela 1). Jednak w projekcie planu wydatków regionalnych izb obrachunkowych na 2005 rok nie uwzględniono rozwiązań

związanych z likwidacją środków specjalnych, gdyż wraz ze zmniejszeniem źródeł dochodów regionalnych izb obrachunkowych nie następuje odpowiednie zwiększenie środków z budżetu państwa na zadania dotychczas finansowane ze środków specjalnych. Świadczy o tym zmiana poziomu wydatków ogółem w 2005 roku w porównaniu z 2004 rokiem, gdzie przewiduje się ich realny spadek o 1,6% (przy zakładanym średniorocznym wskaźniku inflacji na 2005 rok na poziomie 103,0 – tabela 2 i 4).

Analizując zmiany poziomu wydatków ogółem w latach 2003-2005 należy podkreślić, że jedynie w 2003 roku w porównaniu z 2002 rokiem wystąpił realny wzrost wydatków ogółem RIO, tj. o 6,4%, w tym wydatków bieżących o 6,8%. Natomiast w 2004 roku wydatki te nominalnie wzrosną o 2,4%, ale realnie obniżą się o 1,0%, przy zakładanym średniorocznym wskaźniku inflacji na 2004 r. na poziomie 103,4. Do tego wydatki majątkowe w zakresie lat 2003-2005 realnie maleją, przy czym największy spadek ich poziomu będzie w 2005 roku (około 30%). W zakresie planu wydatków warto zwrócić uwagę na zmiany poziomu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Od kilku lat można zaobserwować zjawisko odpływu pracowników z regionalnych izb obrachunkowych przede wszystkim z uwagi na niższe wynagrodzenia w regionalnych izbach obrachunkowych w porównaniu z innymi instytucjami wykonującymi zadania kontrolne w zakresie finansów publicznych (tabela 5). Dla przykładu średnie miesięczne wynagrodzenie w regionalnych izbach obrachunkowych na 2005 rok, z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2004 rok, planowane jest na poziomie 3.156 zł (w tym dla osób nie objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń na poziomie 2.754 zł) a w NIK na poziomie 7.452 zł.

Natomiast dla etatowych członków kolegiów RIO w 2005 r. średnie miesięczne wynagrodzenie w 2005 r. wyniesie 5.181 zł, podczas gdy przeciętne wynagrodzenie członka samorządowego kolegium odwoławczego wyniesie ma w 2004 r. (zgodnie z ustawą budżetową) 6.183 zł. Niskie wynagrodzenia dla inspektorów RIO, przy wymaganych od nich kwalifikacjach i zakresie obowiązków, sprawiają że pracownicy ci szukają zatrudnienia w innych jednostkach sektora finansów publicznych lub poza tym sektorem. Proces ten może być dalej kontynuowany z uwagi na fakt, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne w 2005 roku w porównaniu z 2004 rokiem w ujęciu realnym pozostaną na takim samym poziomie (wzrosną jedynie nominalnie o 3,0% - tabela 2 i 4).

Jest to zjawisko niekorzystne z uwagi na fakt, że na przygotowanie do pracy i podnoszenie kwalifikacji inspektorów RIO ponoszone są określone nakłady ze środków publicznych, a efekty z tych nakładów są wykorzystywane przez inne podmioty, a nie przez regionalne izby obrachunkowe, które tracą swoich pracowników. Stąd też należy postulować wzrost środków na wynagrodzenia pracowników RIO w celu zahamowania odpływu wykwalifikowanej kadry. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w ustawie budżetowej na 2004 rok wydatki na wynagrodzenia i pochodne ustalono na poziomie 86,0% wydatków planowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (jeśli chodzi o wydatki ogółem to wskaźnik ten wyniósł 83,5% - tabela 3). Skutki braku środków finansowych na podwyżki wynagrodzeń (w ramach obowiązujących limitów) znajdują odzwierciedlenie w liczbie pracowników regionalnych izb obrachunkowych, którzy odeszli z pracy, i tak w pierwszym półroczu 2004 roku odeszło 47 osób a w 2003 r. 84 osoby.

Tabela 1. **Dochody regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002-2005 w zł**

Wyszczególnienie	Wykonanie 2002	Wykonanie 2003	Ustawa budżetowa 2004	Plan 2005
Dochody ogółem w tym:	1.035.000	549.000	1.157.000	401.000
Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	57.000	69.000	-	90.000
Zwrot kosztów postępowania	217.000	205.000	-	239.000
Wpływy z najmu	61.000	61.000	-	61.000
Wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	25.000	23.000	-	1.000
Wpływy z różnych dochodów	17.000	20.000	-	10.000
Wpływy do budżetu państwa ze środków specjalnych	658.000	168.000	-	-

Uwaga: (-) oznacza brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: informacji o projekcie ustawy budżetowej na 2005 rok w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe – Departament Finansów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2002 i 2003 roku; sprawozdań operacyjnych z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata – Ministerstwo Finansów – www.mf.gov.pl

Tabela 2. **Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002-2005 w zł**

Wyszczególnienie	Wykonanie 2002	Wykonanie 2003	Propozycje KRRIO* 2004	Ustawa budżetowa 2004	Budżet po zmianach 2004	Plan 2005
Wydatki ogółem	73.049.000	78.333.000	96.057.000	80.242.000	80.305.000	81.293.000
Świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych	2.117.000	2.206.000	2.738.000	2.374.000	2.376.000	2.285.000
Wydatki bieżące jednostek budżetowych w tym:	69.074.000	74.372.000	87.396.000	76.111.000	76.218.000	77.716.000
Wynagrodzenia i pochodne	-	-	72.556.000	62.397.000	-	64.261.000
Wydatki rzeczowe bieżące	-	-	14.840.000	13.714.000	-	13.455.000
Wydatki majątkowe w tym:	1.850.000	1.755.000	5.923.000	1.757.000	1.711.000	1.292.000

Uwaga: (-) oznacza brak danych; * KRRIO – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Źródło: opracowanie własne jak do tabeli 1.

Tabela 3. **Wskaźniki realizacji dochodów i wydatków regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002-2005 w %**

Wyszczególnienie*	2002	2003	2004 I-VIII	2004	
	W/BZ	W/BZ	W/BZ	UB/KRRIO	UB/BZ
Dochody ogółem	151,5	130,8	64,1	100,0	100,0
Wydatki ogółem w tym:	100,0	99,9	67,2	83,5	100,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	100,0	99,9	60,9	86,7	100,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	100,0	99,9	67,3	87,1	100,1
Wynagrodzenia i pochodne				86,0	-
Wydatki rzeczowe bieżące				92,6	-
Wydatki majątkowe	99,8	99,7	70,5	29,7	97,4

Uwaga: (-) oznacza brak danych

*W – wykonanie, BZ – budżet po zmianach, UB – ustawa budżetowa, KRRIO – propozycje Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata – Ministerstwo Finansów – www.mf.gov.pl

Tabela 4. Wskaźniki dynamiki wydatków regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002-2005 w %

Wyszczególnienie*	2003 wykonanie/ 2002 wykonanie		2004 ustawa budżetowa/ 2003 wykonanie		2005 plan/2004 ustawa budżetowa	
	Nomi- nalnie	Realnie	Nomi- nalnie	Realnie	Nomi- nalnie	Realnie
Wydatki ogółem	107,2	106,4	102,4	99,0	101,3	98,4
Świadczenia na rzecz osób fi- zycznych	104,2	103,4	107,6	104,1	96,3	93,5
Wydatki bieżące jednostek bu- dżetowych	107,7	106,8	102,3	98,9	102,1	99,1
Wynagrodzenia i pochodne	-	-	-	-	103,0	100,0
Wydatki rzeczowe bieżące	-	-	-	-	98,1	95,2
Wydatki majątkowe	94,9	94,1	100,1	96,8	73,5	71,4

Uwaga: (-) oznacza brak danych; *do obliczeń przyjęto następujący średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem za: 2003 rok 100,8, 2004 r. 103,4, 2005 rok 103,0.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o projekcie ustawy budżetowej na 2005 rok w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe – Departament Finansów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata – Ministerstwo Finansów.

Tabela 5. Zatrudnienie oraz średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002-2005

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005
Liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty	1.344	1.355	1.424	1.424
Liczba pracowników, którzy odeszli z izb	116	84	47*	-
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników ogółem w zł	2.708	2.901	3.156	-
Średnie miesięczne wynagrodzenie inspektorów w zł	2.362	2.471	2.754	-

Uwaga: (-) oznacza brak danych. * w pierwszym półroczu 2004. Źródło: opracowanie własne jak do tabeli 4.

Warszawa, 27 października 2004 r.