

Dr Maria Jastrzębska

Katedra Finansów Wydz. Zarządzania
Uniwersytetu Gdańskiego

Ekspertyza nr 323

Opinia na temat projektu ustawy budżetowej na 2005 rok (Druk Sejmowy nr 3293) w zakresie części 07 – NIK

Konkluzje:

1. Projekt budżetu NIK na 2005 r. został przygotowany z należytą starannością.
2. O rosnącym stopniu profesjonalizmu przygotowania i wykonania budżetu NIK świadczą rosnące wskaźniki wydatków ustalonych przez Sejm w ustawie budżetowej w stosunku do projektu budżetu NIK w latach 2002-2004 oraz wskaźniki wykonania planowanych wydatków (w odniesieniu do wydatków ustalonych w budżecie po zmianach).
3. Prognoza dochodów i wydatków NIK na 2005 rok jest realna.
4. Projekt budżetu NIK 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 102,8% a nie 103% zgodnie z prognozą poziomu tych wskaźników przyjętą przez Radę Ministrów do projektu ustawy budżetowej.
5. Wydatki zostały zaplanowane racjonalnie z uwzględnieniem niezbędnych potrzeb, wynikających z działalności Izby i kwot wydatków wykonanych w latach 2002-2003 oraz planowanych na 2004 rok.
6. W celu podniesienia stopnia przejrzystości projektu budżetu NIK, zwłaszcza po stronie wydatków, proponuję odnosić zmiany w poziomie zaplanowanych wydatków do wydatków z budżetu po zmianach lub do prognozowanego wykonania wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy, a nie do kwot z ustawy budżetowej.
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.
8. W celu pogłębienia analizy racjonalności wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń proponuję załączenie informacji o strukturze wynagrodzeń w centrali i w delegaturach NIK na szczeblu kierowniczym i pracowników kontrolerskich. Wskazane jest też zaprezentowanie wyników analizy efektywności pracy pracowników kontrolerskich w zakresie wyników kontroli (efektów finansowych przeprowadzonych kontroli) oraz powiązanie wyników tej analizy z analizą zmian poziomu i struktury wynagrodzeń w NIK.

Uwagi szczegółowe

W opinii projektu budżetu NIK na 2005 r. skupiono się na wydatkach NIK, gdyż dochody realizowane przez NIK, z uwagi na ich doraźny charakter, są niestabilne i mało przewidywalne na etapie planowania. Ponadto bardzo niski jest poziom dochodów w stosunku do wy-

datków, a do tego dochody te maleją. Jak wynika z zestawienia zamieszczonego na stronie 5 załącznika do uchwały NIK w sprawie projektu budżetu na 2005 r., dochody stanowią 78,3% szacunkowego poziomu realizacji w 2004 r. (na stronie 4 załącznika do uchwały Kolegium NIK podano przyczyny takiego stanu rzeczy). O rosnącym poziomie profesjonalizmu przygotowania i wykonywania przez Najwyższą Izbę Kontroli budżetu, przede wszystkim po stronie wydatków, świadczy rosnący poziom relacji wydatków, proponowanych przez Kolegium NIK w stosunku do wydatków uchwalonych przez Sejm w ustawie budżetowej, tj. z 92,9% w 2002 roku do 97,7% w 2004 r. (tabela 1). Do tego wykonanie planu wydatków NIK w latach 2002-2003 wyniosło 100% (w stosunku do budżetu po zmianach), a poziom wykonania planu wydatków w okresie styczeń-sierpień 2004 roku (65,2%) daje podstawy sądzić, że również wydatki w 2004 roku zostaną wykonane w 100%, gdyż za okres styczeń – sierpień 2003 wskaźnik wykonania planu wydatków ogółem wyniósł 64,4% (zaś dochodów ogółem 96,3%). W latach 2002-2005 w uchwałach Kolegium NIK w sprawie projektu budżetu NIK proponowane były następujące zmiany poziomu wydatków w ujęciu nominalnym w porównaniu do roku poprzedniego, tj. w:

- 2002 roku na poziomie niższym o 3,7% niż w 2001 roku,
- 2003 roku na poziomie wyższym o 4,3% niż w 2002 roku,
- 2004 roku na poziomie niższym o 1,4% niż w 2003 roku,
- 2005 roku na poziomie wyższym o 0,9% niż w 2004 roku.

Wnioskowanie niższego poziomu wydatków w 2002 i 2004 roku wynikało między innymi z dostosowania planu wydatków na dany rok budżetowy do poziomu wydatków wykonanych w poprzednim roku budżetowym.

Tabela 1. Dochody i wydatki NIK według uchwały Kolegium NIK w sprawie projektu budżetu, ustawy budżetowej, budżetu po zmianach i wykonania budżetu przez NIK w latach 2002-2005

Wyszczególnienie*	Dochody			Wydatki						
	KNIK i UB	W	W/UB	KNIK	UB	BZ	W	UB/KNIK	BZ/UB	W/BZ
	w tys. zł		w %	w tys. zł				w %		
2002	83	629	757,3	211.215	196.215	196.352	196.352	92,9	100,1	100,0
2003	562	705	125,4	220.500	209.165	209.260	209.260	95,0	100,0	100,0
2004**	562	383	68,1	216.940	211.640	211.640	211.640	97,7	100,0	65,2
2005 plan	440	-	-	219.532	-	-	-	-	-	-

Uwaga: * KNIK – uchwała Kolegium NIK w sprawie projektu ustawy budżetowej, UB- ustawa budżetowa, BZ – budżet po zmianach, W- wykonanie

** w 2004 roku wskaźniki wykonania dotyczą okresu styczeń-sierpień

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa oraz projektów ustaw budżetowych – Ministerstwo Finansów – www.mf.gov.pl

Analizując dane zawarte w tabeli na s. 5 załącznika do uchwały Kolegium NIK uchwały w sprawie projektu budżetu na 2005 rok, dotyczące poziomu wydatków NIK w ujęciu nominalnym i realnym w latach 1997-2005 należy podkreślić, że wydatki ogółem z reguły realnie rosły (wyjątek 1997, 1999, 2004 rok). Z uwagi na obecną rolę NIK, po wejściu Polski w strukturę Unii Europejskiej, szczególnie ważna jest jakość i efekty kontroli przeprowadzanych przez kontrolerów NIK. Z tego też względu konieczne jest zapewnienie realnego wzrostu wydatków na prowadzenie działalności NIK.

Projekt budżetu NIK na 2005 rok zakłada realny wzrost wydatków o 1,0% (przy wskaźniku inflacji na poziomie 102,8%), jednak przy prognozowanym średniorocznym wskaźniku

wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2005 rok na poziomie 103,0% wzrost ten wyniesie 0,7% (tabela 2). W strukturze wydatków ogółem podstawową kategorią wydatków NIK są wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W latach 2002-2005 (plan) wydatki te stanowią średniorocznie ponad 80% wydatków ogółem NIK (jedynie w 2003 roku ich udział był niższy, ale w tym też roku najwyższy był poziom i udział wydatków majątkowych).

W latach 2002-2004 wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń realnie wzrosły, tj. w 2003 roku o 2,6% (przy średniorocznym wskaźniku inflacji 100,8%). Podobny wzrost jest zakładany w 2004 roku (przy prognozowanym średniorocznym wskaźniku inflacji 103,4%). Natomiast w projekcie na 2005 rok zakłada się nominalny wzrost tej kategorii wydatków o 2,8% (przy planowanym średniorocznym wskaźniku inflacji na poziomie 102,8%), co spowoduje, że wydatki te realnie obniżą się o 0,2% (tabela 2).

Tabela 2. Zmiany poziomu wydatków NIK według rodzaju w latach 2002-2005 w %

Wyszczególnienie*	2003 wykonanie/ 2002 wykonanie		2004 plan/ 2003 wykonanie		2005 plan/ 2004 plan	
	Nominalnie	Realnie	Nominalnie	Realnie	Nominalnie	Realnie
Wynagrodzenia i pochodne	103,4	102,6	104,7	101,3	102,8	99,8
Wydatki bieżące	113,4	112,4	103,9	103,0	110,0	106,8
Wydatki majątkowe	141,2	140,0	70,4	69,0	104,9	101,8
Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	100,3	99,5	107,0	103,4	106,6	103,5
Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	99,8	99,0	105,5	102,1	105,8	102,7
Wydatki ogółem	106,6	105,6	101,1	97,8	103,7	100,7

Uwaga: * 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 danych z tabeli na s. 6 załącznika do uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie projektu budżetu Najwyższej Izby Kontroli na 2005 rok.

Porównując poziom planowanego przeciętnego wynagrodzenia w NIK w 2005 roku z prognozowanym poziomem przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej można stwierdzić, że jest on ponad trzykrotnie wyższy (7.452 zł NIK i 2.423 zł gospodarka narodowa). Oczywisty jest fakt, że praca kontrolerów NIK wymaga kwalifikacji i doświadczenia, które należy odpowiednio wynagradzać. Jednak warto przeprowadzić analizę efektywności pracy pracowników NIK mierzoną nie tylko liczbą i zakresem przeprowadzonych kontroli, ale także ich efektami finansowymi oraz poziomem jakości przeprowadzonych kontroli.

W uchwale Kolegium NIK nie można znaleźć ekonomicznego uzasadnienia wysokości planowanych wydatków na wynagrodzenia (poza przytoczonymi podstawami prawnymi) oraz konieczności utrzymania stałej liczby etatów (1701 na poziomie z 2004 roku). Informacja o przeciętnym wynagrodzeniu w NIK mogłaby być wzbogacona danymi dotyczącymi struktury tych wynagrodzeń oraz poziomu wynagrodzeń pracowników centrali i delegatur NIK na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej NIK.

Wskazane jest też zaprezentowanie wyników analizy efektywności pracy pracowników kontrolerskich w zakresie wyników kontroli (efektów finansowych przeprowadzonych kontroli) oraz powiązanie wyników tej analizy z analizą zmian poziomu i struktury wynagrodzeń w NIK.

Kolejną grupą wydatków pod względem udziału w strukturze wydatków ogółem NIK są **wydatki bieżące (ogólnoadministracyjne)**, które w latach 2002-2005 (plan) stanowią średniorocznie około 10%. W celu pogłębienia analizy racjonalności dokonywania tych wydatków konieczne jest prowadzenie monitoringu wydatków, w tych grupach, które charakteryzują się dynamicznym wzrostem, np. wydatki na zakup energii i wydatki na zakup usług telekomunikacyjnych w celu poszukiwania niezbędnych oszczędności. Jak wynika z danych zawartych w tabeli na stronie 10 i 11 załącznika do uchwały Kolegium NIK w sprawie projektu budżetu NIK na 2005 rok wśród tych wydatków znaczny wzrost w ujęciu nominalnym planowany jest przede wszystkim w zakresie wydatków na:

- zakup usług remontowych – wzrost o 15,8%, w tym przede wszystkim wydatki na remonty i konserwację pomieszczeń i budynków – wzrost o 18,8%,
- zakup materiałów i wyposażenia, w tym przede wszystkim materiały biurowe – wzrost o 10% i pozostałe wydatki – wzrost o 11,5%,
- zakup usług pozostałych – wzrost o 8,8%, w tym przede wszystkim wzrost wydatków na zakup usług telekomunikacyjnych i pocztowych o 17,1%, szkolenia o 15,6%, koszty obsługi delegacji zagranicznych o 29,0%,
- zakup energii (cieplnej, elektrycznej) i dostawy wody – wzrost o 7,7%,
- podatek od nieruchomości – wzrost o 7,1%,
- wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – wzrost o 176,4%.

Kolejną grupą wydatków pod względem udziału w strukturze wydatków ogółem są wydatki majątkowe, które w 2003 roku stanowiły ponad 8%, a w latach 2004-2005 ponad 5% wydatków ogółem NIK. W 2003 roku wydatki te realnie wzrosły, jednak w 2004 roku zaplanowane zostały (w budżecie po zmianach) w ujęciu realnym na poziomie 69% wydatków z 2003 roku, natomiast w 2005 roku planowany jest realny wzrost wydatków majątkowych o 1,8%, przy prognozowanym wskaźniku inflacji 103,0% (tabela 2).

W projekcie budżetu NIK na 2005 rok poziom wydatków majątkowych odnoszony jest do poziomu z ustawy budżetowej (10.960 tys. zł), a nie do poziomu w budżecie po zmianach (12.399 tys. zł) – tabela 3. Na stronie 16 załącznika do uchwały Kolegium NIK podana jest informacja, że założone wydatki majątkowe wzrosną o 540 tys. zł. (11.500 tys. zł – 10.960 tys. zł). Jednak w budżecie po zmianach na 2004 rok w części 07 – NIK wydatki majątkowe ustalono na kwotę 12.399 tys. zł a nie 10.960 tys. zł.

Tabela 3. Wydatki NIK według rodzaju w latach 2002-2005

Wyszczególnienie*	Świadczenia na rzecz osób fizycznych			Wydatki bieżące			Wydatki majątkowe		
	UB	BZ	W	UB	BZ	W	UB	BZ	W
2002	440	266	266	190.199	183.608	183.608	5.576	12.478	12.478
2003	369	274	274	195.838	191.368	191.368	12.958	17.618	17.618
2004 I-VIII	370	361	133	200.310	198.879	133.948	10.960	12.399	3.867
2005 plan	380	–	–	207.652	–	–	11.500	–	–

Uwaga: UB- ustawa budżetowa, BZ – budżet po zmianach, W- wykonanie.

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za poszczególne okresy oraz projektu ustawy budżetowej na 2005 rok – Ministerstwo Finansów – www.mf.gov.pl

A zatem planowane wydatki majątkowe w stosunku do kwoty ustalonej w budżecie po zmianach na 2004 rok są niższe o 899 tys. zł (12.399 tys. zł – 11.500 tys. zł). Z uwagi na wskazane rozbieżności, moim zdaniem, zmiany w poziomie wydatków (bieżących, majątko-

wych) winny być odnoszone do poziomu wydatków w budżecie po zmianach. W ostatnich dwóch latach NIK wykonywał wydatki w 100% w odniesieniu do poziomu wydatków w budżecie po zmianach, a nie w odniesieniu do ustawy budżetowej. Można też zaproponować przeprowadzenie analizy zmian poziomu wydatków w projekcie budżetu NIK na 2005 rok w odniesieniu do przewidywanego poziomu wykonania wydatków ogółem i według rodzaju w 2004 roku.

Ze sprawozdań operatywnych wykonania budżetu państwa w zakresie części 07 – NIK wynika, że w latach 2002-2004 poziom wydatków majątkowych w budżecie po zmianach wzrósł w porównaniu z kwotami ustalonymi w ustawie budżetowej (tabela 4), tj.:

- w 2002 roku o 6.902 tys. zł (nominalnie o 123,8%),
- w 2003 roku o 4.660 tys. zł (nominalnie o 36%),
- w 2004 roku o 1.439 tys. zł (nominalnie o 13,1%).

Sytuacja ta wymaga wyjaśnienia czym spowodowany był wzrost tych wydatków i czy można oczekiwać podobnych zmian w ustawie budżetowej na 2005 rok. Wprawdzie zwiększenie wydatków majątkowych odbywało się głównie poprzez zmniejszenie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych i w znacznie mniejszym stopniu poprzez zmniejszenie wydatków bieżących w stosunku do kwot ustalonych w ustawie budżetowej, i w nieznacznym stopniu skutkowało zwiększeniem poziomu wydatków ogółem (np. w 2002 roku wzrost o 137 tys. zł a w 2003 roku wzrost o 95 zł – tabela 3). W związku z powyższym, w celu podniesienia racjonalności dokonywania tych wydatków, do projektu budżetu NIK powinien być dołączany harmonogram w układzie rzeczowo-finansowym przede wszystkim wydatków na prace budowlano-remontowe w centrali i w delegaturach NIK oraz nakładów na informatyzację nie tylko na kolejny rok budżetowy, ale na okres 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.

Tabela 4. Relacje wydatków według ustawy budżetowej do wydatków w budżecie po zmianach oraz relacje wydatków wykonanych przez NIK do wydatków w budżecie po zmianach w latach 2002-2004 w %

Wyszczególnienie*	Świadczenia na rzecz osób fizycznych		Wydatki bieżące		Wydatki majątkowe	
	UB/BZ	W/BZ	UB/BZ	W/BZ	UB/BZ	W/BZ
2002	60,5	100,0	96,5	100,0	223,8	100,0
2003	74,3	100,0	97,7	100,0	136,0	100,0
2004 I-VIII	97,6	36,8	99,3	67,4	113,1	31,2

Uwaga: UB- ustawa budżetowa, BZ – budżet po zmianach, W- wykonanie

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za poszczególne okresy – Ministerstwo Finansów – www.mf.gov.pl

Stosunkowo niski jest udział **wydatków na podróże służbowe krajowe i zagraniczne**, gdyż wydatki te stanowią średniorocznie około 3%, przy czym w projekcie budżetu NIK na 2005 rok wzrost wydatków na ten cel realnie wyniesie 3,5% (przy prognozowanym wskaźniku inflacji na poziomie 103,0%). Można zwrócić uwagę, że wydatki na podróże krajowe planuje się na poziomie o 0,3% niższym niż planowany wskaźnik inflacji, przy założonym zwiększonym zakresie zadań kontrolnych (tabela 2). Planowany wzrost wydatków w 2005 roku został uzasadniony czynnikami wymienionymi na stronach 8-9 załącznika do uchwały Kolegium NIK w sprawie projektu budżetu NIK na 2005 rok.

Warszawa, 12 października 2004 r.