

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch
Wydział Prawa i Administracji UW

Ekspertyza nr 326

Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2005 w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Ocena formalna:

1. Projekt budżetu, część budżetowa – 16 w zasadzie nie budzi istotnych zastrzeżeń, w szczególności spełnia wymogi formalne art. 86 i 87 ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. (Dz.U. nr 15, poz. 148, z 2003r., z późn zm.), wraz z aktami wykonawczymi – zawiera część opisową i zestawienia tabelaryczne: zestawienie dochodów budżetowych na rok 2005 i zestawienie zbiorcze wydatków oraz tabele wydatków w trzech podstawowych działach klasyfikacji budżetowej (działy 750, 710, 752), klasyfikowanych na poszczególne, zgodne z obowiązującą klasyfikacją budżetową rozdziały. Dane na rok 2005 porównane są z przewidywanym wykonaniem (pw) 2004 r.

2. Jednakże w stosunku do formalnej strony projektu można wysunąć pewne zastrzeżenia:

– nie obejmuje on żadnych istotniejszych wyjaśnień (danych) uzasadniających przyjęcie projektowanych wielkości, które wprawdzie wydają się być oparte na prawidłowych wskaźnikach i prognozach makroekonomicznych, lecz ustawa budżetowa wymaga uzasadnienia nie tylko, jak się wydaje, w odniesieniu do całości projektu budżetu państwa, ale i dla prezentacji poszczególnych części (np. dla celów prac w komisjach w parlamencie). Wymaga tego art. 87 p. 5a: „Do projektu ustawy budżetowej załącza się uzasadnienie zawierające w szczególności: omówienie projektowanych przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków budżetowych”; w rzeczywistości część opisowa dochodów i wydatków nie jest omówieniem, gdyż nie zawiera więcej wyjaśnień niż w zestawieniach tabelarycznych (z nielicznymi wyjątkami, np. dotyczących przesunięć środków w związku z likwidacją środka specjalnego „Legislacja”). „Omówienie” niezbędne jest również w odniesieniu do właściwej realizacji jawności budżetu i zasady przejrzystości finansów publicznych. Pozostają więc wątpliwości uniemożliwiające ocenę części, np. nie wyjaśniono dlaczego w 2005 r. nie występują dochody z rozdziału 75095 – pozostała działalność, które w wysokości 4,3 mln zł wykonano (pw) w 2004 r. lub czego dotyczą „zakupy towarów i usług” w wydatkach Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz jaka część wydatków w zbiorczej sumie o wysokości blisko 2 mln zł jest przeznaczona na fundusz dyspozycyjny premiera, a jaka na podróże krajowe i zagraniczne Pełnomocnika, nie wyjaśniono też statusu organizacyjnego poszczególnych jednostek objętych budżetem KPRM i dokonanych przekształceń organizacyjnych ze środkami specjalnymi.

– więc nie jest jasne, czy dochody gospodarstwa pomocniczego to wpłata połowy zysku do budżetu państwa z działalności gospodarstwa, czy całość jego przychodów; jak ma się do strony dochodów (przychodów) gospodarstwa pomocniczego (jednostki budżetowej) likwidacja środka specjalnego, jak też wygląda plan gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego;

– wprawdzie załącznik nr 4 projektu ustawy budżetowej oraz dane części II budżetu części 16 wskazują na wielkość przychodów – ponad 145 mln zł i rozchodów – ponad 125 mln zł oraz stan na początek roku – blisko 75 mln zł (przyczyny tak wysokiego stanu wymagają też

objaśnienia), ale dane dotyczące rodzaju tych przychodów i wydatków powinny być uzasadnione;

– według ustawy o finansach publicznych, art. 20 gospodarstwa pomocnicze osiągają przychody i wydatki, a nie dochody i wydatki, tak jak w projektowanej części budżetu, dziale 750 – Administracja publiczna. Co więcej, gospodarka finansowa gospodarstwa pomocniczego wyodrębniona jest organizacyjnie i finansowo z jednostki budżetowej i jej przychody nie powinny być włączane do „dochodów ogółem” w tym dziale części budżetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też w rzeczywistości w projekcie planu dochody (czy przychody) tego gospodarstwa (rozdział 75097), jako instytucji pozabudżetowej, w wysokości ponad 8 mln powinny być powiązane z całością jego gospodarki finansowej, a oznaczenie w tabeli jednoznacznie stwierdzać, że są to dochody z wpłaty z zysku do budżetu, a także jak są wewnętrznie ukształtowane koszty (w wysokości 125 mln zł)

– dochody, przychody i wydatki są określone i opisane w sposób niezwykle ogólny, bądź pomijają opis (np. w projekcie Pełnomocnika Rządu, KSAP), czyli faktycznie niejawni i trudny do oceny eksperckiej;

Ocena merytoryczna

Uwagi ogólne

Po stronie d o c h o d ó w budżetowych w rozdziale 75001 – stała, relatywnie niewysoka kwota dochodów została zaplanowana ostrożnie i realistycznie;

– w stosunku do pozostałych pozycji: „pozostała działalność” – wyjaśnień wymaga brak środków w 2005 r.; podobnie, co wskazano wyżej – „gospodarstwa pomocnicze”, pozycja ta wydaje się niezrozumiała: likwidacja środka specjalnego, który został przeniesiony do gospodarstwa pomocniczego (?), czy też raczej chyba włączony do budżetu jednostki budżetowej,

Po stronie w y d a t k ó w budżetowych następuje niewielki spadek wydatków w ujęciu globalnym (wskaźnik spadku ogólnej kwoty wydatków – 4,6%), trudno jednak wobec zmian organizacyjnych porównywać projekt z planem (lub wykonaniem) roku poprzedniego, a zwłaszcza z pw (wskazane byłoby dokonanie porównania planu z planem),

– niewielkie wzrosty wydatków dotyczą działalności usługowej – CBOS (3,7%) oraz KSAP (6,3%); wobec zapowiadanych cięć oszczędnościowych przez Prezesa Rady Min. i obecną sytuacją budżetową mogłyby być zaplanowane jeszcze oszczędniej.

Wydatki realizowane są w trzech działach:

- Administracja publiczna – 750,
- Obrona narodowa – 752,
- Działalność usługowa – 710.

W dziale administracja publiczna następuje spadek wydatków, wzrost występuje w dziale działalność usługowa (CBOS) i obrona narodowa.

Podstawowe wydatki (61.484 tys. zł z ogólnej sumy wydatków 89. 68 3 tys. zł) dotyczą wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia i pochodne od nich); wynagrodzenia osobowe rosną o 5,1%. Wydatki inwestycyjne, wydają się stosunkowo wysokie (7 mln zł – elewacja i remont dachu).

Wnioski ogólne

1. Należałoby ujednotwić sposób prezentacji poszczególnych części budżetowych – struktura podobna ułatwiałaby sposób porównania projektów budżetu; Minister Finansów

powinien zaproponować schemat podziału treści projektów budżetu części i uzasadnienia dla dysponentów części.

2. Każdy niemal z dysponentów części planuje poważne wydatki na komputeryzację, zamawiane u różnych dostawców. Czy nie byłoby efektywniej i oszczędniej tworzyć wspólny przetarg i zakupy.

3. Coraz powszechniejszą na świecie tendencją jest zamawianie u dostawców zewnętrznych usług obsługi informatycznej, a nie bezpośrednio inwestowanie w sprzęt i oprogramowanie, które co roku niemal się zmienia i co roku dysponenci ponoszą wydatki na ich unowocześnianie, angażując czas i wysiłek swych urzędników na przetargi. Przy takich zleceniach można na podstawie powszechnych umów zagwarantować dostępność sprzętu i oprogramowania w najnowszych wersjach, a jednocześnie precyzyjnie planować koszty, które z reguły ponoszone są w postaci opłat miesięcznych, czy kwartalnych.

Warszawa, 19 października 2004 r.