

Dr Aleksander Werner

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Ekspertyza nr 340

(IP-109G)

Opinia w sprawie projektu budżetu państwa na rok 2006 w części 37 –
Sprawiedliwość, 83 – Rezerwy celowe oraz w zakresie planów
finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej
i Funduszu Przywzięziennych Zakładów Pracy

Podsumowanie

Projektu budżetu państwa na rok 2006 w części 37 – Sprawiedliwość, 83 – Rezerwy celowe oraz w zakresie planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Przywzięziennych Zakładów Pracy nie budzi większych zastrzeżeń. Konstrukcja przewidująca wzrost wydatków o 9,3% w porównaniu do planowanych w ustawie budżetowej na 2005 rok zapewni możliwość podjęcia próby rozwiązania podstawowych problemów związanych z więziennictwem oraz prokuraturami. Tym niemniej, wyjaśnienia wymagają zwiększone wydatki związane ze zwiększeniem zatrudnienia, w tym w szczególności w administracji centralnej oraz kwoty pozapłacowych wydatków bieżących.

Opinia:

1. Autopoprawka nie wprowadziła zmian w zakresie wysokości dochodów, które wynieść mają 43.998 tys. zł, w tym w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości* 43.498 tys. zł oraz dziale 753 *obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* 500 tys. zł. W materiale branżowym wielkość dochodów budżetowych z działu 755 *Wymiar sprawiedliwości* określono na 41.623 tys. zł¹⁸, a więc w wysokości niższej o 1.875 tys. zł. Różnica wymaga wyjaśnienia. W dalszej części opinii będę się odnosił do kwot przedstawionych w materiale branżowym z uwagi na bardziej szczegółową prezentację.

Autopoprawka do ustawy budżetowej wprowadziła następujące zmiany w wydatkach w porównaniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2006:

1) zwiększenie wydatków cz. 37 o 66.328 tys. zł z 3.988.768 tys. zł do 4.055.096 tys. zł, w tym:

– w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* o 288 tys. zł z 39.830 tys. zł do 40.118 zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla 5 dodatkowych etatów członków korpusu służby cywilnej, którzy będą zatrudnieni w Biurze ds. Przestępczości Zorganizowanej prokuratury Krajowej,

– w rozdziale 75505 *Jednostki powszechne prokuratury* o 16.040 tys. zł z 1.145.201 tys. zł do 1.161.241 tys. zł z przeznaczeniem na wzrost wynagrodzeń dla 180 prokuratorów okręgowych i apelacyjnych, którzy zatrudnieni zostaną w wyodrębnionym pionie ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz wydatki bieżące dla tego pionu,

– w rozdziale 75512 *Więziennictwo* o 50.000 tys. zł z 1.730.197 tys. zł do 1.780.197 tys. zł z przeznaczeniem na rozbudowę sieci aresztów i zakładów karnych w celu pozyskania 4.000 miejsc dla skazanych i tymczasowo aresztowanych,

2) utworzenie w części 83 *Rezerwy celowe* dział 758 *Różne rozliczenia* rozdział *Rezerwy ogólne i celowe* pozycji nr 58 *Środki na wzrost zatrudnienia w Służbie więziennej* 3.672 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia w Służbie Więziennej.

2. Dochody planowane na 2006 r. w kwocie 41.123 tys. zł będą wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2005 o 24,2%, które wynosiły 33.100 tys. zł. Wzrost dochodów w ujęciu szczegółowym w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2005 przewidziany jest w rozdziale 75501 *Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury* o 30,5% (2006 r. – 26.623 tys. zł ; 2005 – 20.400 tys. zł), czyli o 6.223 tys. zł. Kwota ta wynikać ma z wpływów z opłat

¹⁸ Objasnienia do projektu ustawy budżetowej części 37 – *Sprawiedliwość* na rok 2006, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa grudzień 2005, s. 3.

za udział w egzaminach konkursowych, wnoszonych przez osoby ubiegające się o wpisanie na listę aplikantów adwokackich, radcowskich oraz notarialnych. Brak szczegółowych danych na temat przyjętych założeń do obliczenia tej kwoty uniemożliwia ocenę prognozy.

3. W dalszej kolejności zakłada się wzrost dochodów z rozdziału 75505 *Jednostki powszechne prokuratury*, gdzie przewiduje się prawie 28% wzrost w porównaniu do planowanych dochodów na rok 2005. Uzasadnienie w/w kwoty nie wynika wprost z przewidywanego wykonania w 2005r., gdzie wykonanie w porównaniu do planu jest wyższe jedynie o 3,8%. Inaczej ocena przebiega w odniesieniu do wzrostu dochodów z rozdziału 75512 *Więziennictwo*, gdzie planuje się na rok 2006 wzrost dochodów o 10,7%, a przewidywane wykonanie na rok 2005 jest wyższe w stosunku do planu na rok 2005 o 10,7%.

Plan dochodów poza prognozą wpływów z różnych opłat (§ 069), która wymaga bardziej szczegółowego uzasadnienia, nie budzi większych zastrzeżeń. Wyjaśnienia wymaga różnica między przedstawioną kwotą dochodów w autopoprawce, a kwotą wskazaną w materiale branżowym.

4. Po stronie wydatków planuje się wydatki w części 37 *Sprawiedliwość* w kwocie 4.055.096 tys. zł. W ustawie budżetowej na 2005 r. wydatki wynoszą 3.707.893 tys. zł¹⁹, a więc planuje się wzrost wydatków o 347.203 tys. zł, tj. o 9,4%. Przewiduje się zwiększenie wydatków we wszystkich działach przedmiotowej części, z wyjątkiem działu 752 *Obrona narodowa* (50 tys. zł planowanych wydatków w ustawie budżetowej na 2005 r.). W projekcie nie ma działu 852 *Pomoc społeczna* (4.063 tys. zł planowanych wydatków w ustawie budżetowej na 2005 r.).

Wydatki w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości* wynosić mają 3.138.685 tys. zł (planowane wydatki w ustawie budżetowej na 2005 rok wynosiły 2.863.336 tys. zł). W ramach działu największe znaczenie mają rozdział 75505 *Jednostki powszechne prokuratury* (1.161.241 tys. zł, w ustawie budżetowej na 2005 r. – 1.033.315 tys. zł; wzrost o 12,4%) oraz rozdział 75512 *Więziennictwo* (1.780.197 tys. zł, w ustawie budżetowej na 2005 r. – 1.653.809 tys. zł; wzrost o 7,6%), które stanowią 93,7% wydatków ogółem w dziale 755. W dziale 753 *obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* projektuje się wzrost wydatków z 721.697 tys. zł przewidzianych w ustawie budżetowej na 2005 r. do 788.635 tys. zł, a więc wzrost o 9,3% (109,28% przewidywanego wykonania 2005 r.). Zbliżony wzrost procentowy wydatków planuje się w dziale 750 *Administracja publiczna*. Planuje się 40.118 tys. zł wydatków (109,58% przewidywanego wykonania w 2005 r.). Wydatki w tym dziale przeznaczone są na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla osób zatrudnionych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

5. Projekt budżetu na 2006 rok w części 37 dotyczącej wynagrodzeń osobowych wynosi ogółem 1.844.194 tys. zł²⁰. Wynagrodzenia pracowników resortu sprawiedliwości na 2006 rok określono z uwzględnieniem waloryzacji (1,5%) w oparciu o kwoty bazowe obowiązujące w 2005 r. Nie budzą większych zastrzeżeń kwoty wynagrodzeń osobowych dla pracowników orzecznictwa (550.689 tys. zł) oraz funkcjonariuszy Służby Więziennej (845.016 tys. zł). Projektowane wynagrodzenia w dziale 755 uwzględniają środki na następujące dodatkowe etaty: 475 urzędników prokuratury, 420 funkcjonariuszy Służby Więziennej, 25 strażników w zakładach dla nieletnich, 39 pracowników Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i prokuratury (średniorocznie 39 etatów)²¹. Szczegółowego uzasadnienia wymaga potrzeba zwiększenia w/w etatów. Należy zastanowić się nad możliwościami racjonalizacji pracy urzędników prokuratury oraz Służby Więziennej, a nie zwiększaniem liczby ich etatów. Podobne zastrzeżenia należy uczynić w stosunku do pracowników działu 750 *Administracja publiczna*, gdzie można poddać pod rozważenie wprowadzenie reorganizacji mającej na celu usprawnienie wykonywanych zadań przez pracowników tam zatrudnionych, podniesienie wydajności pracy, a przez to zmniejszenie kosztów wynagrodzeń, w tym również należy się zastanowić nad potrzebą zwiększania etatów członków korpusu służby cywilnej o dodatkowych 20 etatów.

¹⁹ Dz.U. Nr 278, poz. 2755.

²⁰ Objąsnienia ..., s. 12. W zakresie zatrudnienia oraz wynagrodzeń w dalszej części dane liczbowe pochodzą z Objąsnień..., s. 12–17.

²¹ Z dniem 1 stycznia 2006 r. utworzona zostanie nowa jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Sprawiedliwości na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr i Sądów Powszechnych i Prokuratury.

6. Pozapłacowe wydatki bieżące części 37 zaplanowano na rok 2006 w wysokości 1.893.708 tys. zł z czego 1.098.330 tys. przypada na dział 755 *Wymiar sprawiedliwości* (wzrost o 12% w porównaniu do przewidywanego wykonania budżetu za rok 2005). Jest to wzrost znaczny i z uwagi na brak szczegółowych informacji trudno jest ocenić jego zasadność. Przykładowo w ramach rozdziału 75501 *Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury* szczegółowego wyjaśnienia wymaga zwiększenie o 144,85% w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2005 r. wydatków bieżących na wynagrodzenia bezosobowe z kwoty 3.262 tys. zł (przewidywane wykonanie 2005 r.) do 7.987 tys. zł w projekcie budżetu na 2006 r. Uznać jednak trzeba, że uzasadniony został wzrost wydatków w ramach przedmiotowej kategorii w rozdziałach 75505 *Jednostki powszechne prokuratury*²² oraz 75512 *Więziennictwo*²³.

7. Odnosząc się do wydatków majątkowych należy stwierdzić, że nie budzą one większych zastrzeżeń i są uzasadnione. W ramach działu 37 planuje się przeznaczyć na wydatki majątkowe kwotę 210.800 tys. zł (w ustawie budżetowej na 2005 rok kwota ta wynosiła 204.710 tys. zł – wzrost niewielki o prawie 3%). Pozytywnie w tym też zakresie należy ocenić zwiększenie w autopoprawkę wydatków majątkowych w rozdziale 75512 *Więziennictwo* o 50.000 tys. zł do kwoty 136.550 tys. zł, gdyż po tej zmianie planuje się wydatki w zbliżonej wysokości, która była zaplanowana w ustawie budżetowej na 2005 r. – 135.000 tys. zł). Ocena jest wynikiem niekwestionowanej potrzeby poprawy sytuacji lokalowej więziennictwa. Podobne uwagi można poczynić w zakresie planowanych wydatków majątkowych w ramach rozdziału 75513 *Zakłady dla nieletnich* (zakłada się wydatki majątkowe w kwocie 6.398 tys. zł; w ustawie budżetowej na 2005 r. było 6.600 tys. zł). Jednocześnie należy zauważyć, że w dziale 37 przewiduje się wzrost wydatków w rozdziale 75595 *Pozostała działalność* z kwoty planowanej w ustawie budżetowej na 2005 r. w wysokości 270 tys. zł do 3.000 tys. zł, a więc o planuje się wzrost ponad 10-krotny. Całość wydatków w ramach przedmiotowego rozdziału planuje się przeznaczyć na wydatki majątkowe na budownictwo w zakładach budżetowych prowadzących działalność szkoleniową (modernizacja, przebudowa i rozbudowa ośrodków *Jurysta* w Jastrzębiej Górze oraz *Stara Jagoda* w Karpaczu)²⁴. Trzeba zauważyć, że w resorcie sprawiedliwości obok wskazanych dwóch zakładów funkcjonuje jeszcze 7 zakładów budżetowych, które działają jako ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, a jeden z nich świadczy usługi w zakresie szkoleń i działalności wydawniczej²⁵. Należy poddać pod rozagę celowość utrzymywania tak obszernego zaplecza infrastrukturalnego, a także związanych z nim wydatków na modernizację.

8. Nie budzi wątpliwości informacja o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych. Rozchody mają wynieść 216.804 tys. zł, zaś dotacja z budżetu 684 tys. zł²⁶. Dotacja została ustalona na rok 2006 w wysokości 400 zł rocznie na jednego nieletniego wdrażanego do pracy społecznie użytecznej i przygotowania do wykonywania zawodu i nie zmieniła się w stosunku do roku 2005²⁷.

9. W planie finansowym Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej projektuje się przychody w kwocie 11.000 tys. zł (przewidywane wykonanie w 2005 r. – 9.030 tys. zł, wzrost o 21,8%), wydatki w wysokości 12.500 tys. zł (przewidywane wykonanie w 2005 r. – 8.830 tys. zł, wzrost o 41,6%). Planuje się realizację zadań w postaci udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom, również osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom²⁸. Z kolei w planie finansowym Funduszu Rozwoju Przywiezionych Zakładów

²² Por. Objąsnienia ..., s. 16 oraz dokumenty: *Podstawowe wskaźniki charakteryzujące pracę powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury w I półroczu 2005 r. w porównaniu z danymi za I półrocze 2004r. oraz Działalność powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury w 2004 r.*

²³ Por. Objąsnienia..., s. 17.

²⁴ Objąsnienia..., s. 26-27.

²⁵ Tamże s. 30-31.

²⁶ Tamże s. 30.

²⁷ Por. § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji (Dz.U. Nr 122, poz. 1334 ze zm.) oraz Objąsnienia ..., s. 31.

²⁸ Por. art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

Pracy projektuje się przychody w kwocie 2.000 tys. zł (przewidywane wykonanie w 2005 r. – 1.822 tys. zł, wzrost o 9,8%), wydatki w wysokości 4.000 tys. zł (przewidywane wykonanie w 2005 r. – 1.810 tys. zł, wzrost o 121%). Planuje się realizację zadań w postaci finansowania działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności²⁹. Jedynie w przypadku drugiego funduszu planuje się przyznanie dotacji na realizację zadań bieżących w wysokości 1.300 tys. zł.

²⁹ Por. art. 6a, 7 i 8 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz.U. 123, poz. 777 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie Funduszu Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy (Dz.U. 103, poz. 869).