

Dr Maria Jastrzębska

**Ekspertyza nr 341
(IP-109G)**

Opinia na temat projektu ustawy budżetowej na 2006 rok w zakresie części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe

Konkluzje⁶⁰:

1. Projekt planu dochodów i wydatków regionalnych izb obrachunkowych (RIO) na 2006 rok jest realny. Wydatki części 80 stanowią 0,04% wydatków budżetu państwa, a po stronie dochodów udział tej części jest jeszcze niższy (0,00).

2. Po autopoprawce planowane dochody ogółem na 2006 r. w części 80 pozostały na niezmiennym poziomie. Zmniejszono jednak planowane wydatki rzeczowe w części 80 o 592 tys. zł, tj. z 87 247 tys. zł do 86 655 tys. zł.

3. Planuje się wzrost dochodów w części 80 w 2006 r. w odniesieniu do ustawy budżetowej na 2005 r. o 4,0%. Dochody ogółem RIO na 2005 r. w ustawie budżetowej zaplanowano na poziomie 25,3% wykonania w 2004 r., co wiązało się z likwidacją środków specjalnych. Dochody RIO w 2004 r. zrealizowane zostały na poziomie 137,1% dochodów planowanych a w 2003 roku na poziomie 130,8%.

4. Planuje się wzrost wydatków ogółem części 80 o 6,6% w 2006 r. w odniesieniu do ustawy budżetowej na 2005 rok, podczas gdy wydatki te w 2005 r. w ustawie budżetowej w odniesieniu do 2004 r. mają wzrosnąć o 1,2%, a w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. wzrosły o 2,5%.

5. Projekt planu wydatków na 2006 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 101,5%.

6. Wydatki zostały zaplanowane racjonalnie z uwzględnieniem niezbędnych potrzeb wynikających z działalności RIO i kwot wydatków wykonanych w latach 2003-2004 oraz planowanych na 2005 rok (wydatki RIO w 2004 r. zostały wykonane na poziomie 99,99% planu a w latach 2002-2003 na poziomie 99-100% planu).

7. Wydatki na wynagrodzenia w części 80 wzrosną w 2006 r. w porównaniu z ustawą budżetową na 2005 r. o 2,2%, a w Samorządowych Kolegiach Odwoławczych (SKO) o 8,2%. Wskazane jest podjęcie działań mających na celu zahamowanie procesu rotacji inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych poprzez przyznanie środków na podwyżki wynagrodzeń.

8. 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 (inspektorów kontroli, inspektorów wydziałów informacji, analiz i szkoleń). Wskazane jest też zaprezentowanie wyników analizy efektywności pracy inspektorów kontroli w zakresie wyników kontroli oraz powiązanie wyników tej analizy z analizą zmian poziomu i struktury wynagrodzeń.

9. W 2006 roku do wydatków bieżących jednostek budżetowych zostały zaliczone wydatki na wynagrodzenia pozaetatowych członków Kolegium oraz dla członków komisji orzekających, które w poprzednich latach wyodrębnione były w świadczeniach dla osób fizycznych. Powyższa zmiana klasyfikacyjna faktycznie uszczupla środki finansowe na wydatki rzeczowe bieżące RIO, chociaż planuje się nominalny wzrost tych wydatków w 2006 r. w porównaniu z ustawą budżetową na 2005 r. o 5,1%.

⁶⁰ Informacje zawarte w tabelach pochodzą ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za 2003 i 2004 rok, ustawy budżetowej na 2005 i projektu ustawy budżetowej na 2006 rok oraz Informacji o projekcie ustawy budżetowej na 2006 r. w części 80 Regionalne Izby obrachunkowe sporządzonej przez Departament Finansów Ministerstwa – autopoprawka www.mf.gov.pl.

10. Na 2006 r. zakłada się znaczący wzrost wydatków majątkowych w porównaniu z okresem 2003-2005, w tym realizowane będą głównie wydatki inwestycyjne (roboty budowlane, modernizacyjne, remontowe w siedzibach izb). 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 2006 rok.

Uwagi szczegółowe:

Dochody ogółem

W zakresie planu dochodów regionalnych izb obrachunkowych na 2005 i 2006 rok należy zwrócić uwagę na istotne zmniejszenie ich poziomu w porównaniu z 2004r. z uwagi na 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 są finansowane z budżetu państwa. Poziom i struktura dochodów RIO w planie na 2006 r. są zbliżone do dochodów planowanych w ustawie budżetowej na 2005 r. (tabela 1).

Wydatki ogółem

W strukturze wydatków RIO na 2006 r., podobnie w latach 2003-2005, najwyższy udział mają wydatki bieżące jednostek budżetowych, tj. około 95% ogółu wydatków RIO, w tym dominują wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które łącznie w 2006 roku stanowią około 77% wydatków ogółem RIO (tabela 2 i 3). Natomiast udział wydatków majątkowych w 2006 r. stanowi 5,7% wydatków ogółem RIO, a w latach 2002-2005 około 2% tych wydatków. W ramach wydatków majątkowych regionalnych izb obrachunkowych dominują wydatki na inwestycje, tj. na modernizację obiektów i pomieszczeń biurowych, budowę garażu, a w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne zakup sprzętu informatycznego, oprogramowania, sprzętu biurowego, środków łączności, klimatyzatorów.

Wydatki z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych stanowią w 2006 r. 0,15 wydatków ogółem RIO, podczas gdy w latach 2002-2005 stanowiły one 2,8% wydatków ogółem RIO. W 2006 r. do wydatków bieżących RIO zaliczone zostały wydatki na wynagrodzenia pozaetatowych członków Kolegium oraz dla członków regionalnych komisji orzekających, które w poprzednich latach wyodrębnione były w świadczeniach dla osób fizycznych. Powyższa zmiana klasyfikacyjna faktycznie uszczupla środki finansowe na wydatki rzeczowe bieżące RIO.

Analizując zmiany poziomu wydatków ogółem w latach 2003-2005 należy podkreślić, że jedynie w 2006 roku w porównaniu z ustawą budżetową na 2005 r. wystąpi stosunkowo wysoki wzrost wydatków ogółem RIO nominalnie o 6,6% (realnie o 5%). W latach 2004-2005 wydatki ogółem RIO rosły jedynie w ujęciu nominalnym i realnie zmniejszyły się. Wzrost ten jest spowodowany wzrostem wydatków majątkowych aż o 279,3% w porównaniu z ustawą budżetową na 2005 r. Wydatki bieżące RIO w 2006 r. wzrosną o 5,1 (realnie o 3,5%). Zgodnie z ar. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DZ. U. z 2005 r., nr 14, poz. 114) nałożony został na prezesów regionalnych izb obrachunkowych obowiązek: zapewnienia od lipca 2005 r. siedzib, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej regionalnych komisji orzekających, rzeczników dyscypliny i ich zastępców właściwych dla tych komisji oraz obowiązek ponoszenia wydatków związanych z funkcjonowaniem komisji i rzeczników, szkoleń, wypłat wynagrodzeń oraz zwrotu kosztów przejazdu świadkom. Finansowanie wyżej wymienionych zadań odbywa się kosztem wydatków związanych z realizacją przez RIO zadań z zakresu kontroli i nadzoru.

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

W 2006 r. w porównaniu 2005 r. planowany jest wzrost zatrudnienie o 11 etatów osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeznaczonym do obsługi regionalnych komisji orzekających. W sumie na 2006 planowane jest zatrudnienie w RIO na poziomie 1 435 osób z tego 1 199 pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 236 etatowych członków kolegiów (w tym prezesów izb i ich zastępców).

W zakresie planu wydatków warto zwrócić uwagę na zmiany poziomu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Wydatki na wynagrodzenia RIO wzrosną w 2006 r. w porównaniu z ustawą budżetową na 2005 r. o 2,2%, a w Samorządowych Kolegiach Odwoławczych (SKO) o 8,2%. W 2005 r. według ustawy budżetowej w stosunku do wykonania 2004 r. wydatki te mają wzrosnąć w RIO o 3,1% a w SKO o 3,2% i w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. wydatki te wzrosły w RIO o 2,9% a w SKO o 4,4%. Tak istotny wzrost wydatków na wynagrodzenia pracowników SKO w 2006 r. wynika ze zmiany mnożników wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego etatowych członków kolegium, w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 października 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium oraz zwiększenia zatrudnienia o 12 etatów w autopoprawce projektu ustawy budżetowej na 2006 r. w porównaniu z pierwotnym projektem ustawy budżetowej na 2006 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zgłaszała poprzedniemu rządowi swoje postulaty dotyczące zwiększenia środków na wynagrodzenia pracowników RIO, jednak otrzymała tylko 82,8% wnioskowanej kwoty, podczas gdy poprzedni rząd podjął decyzje w sprawie zwiększenia środków na wynagrodzenia pracowników SKO, pozostawiając obecnemu rządowi realizację postulatów Krajowej Rady RIO.

Warto na koniec dodać, że przeciętne wynagrodzenie miesięczne pracownika RIO stanowi 63% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika SKO (na 2006 r. wyniesie ono 3 200 zł). Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz kontrolują gospodarkę finansową i zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast na prawach powiatów, powiatów, województw samorządowych), związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystywana przez nie dotacji otrzymanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Do zakresu ich działania należy rozpatrywanie odwołań od decyzji oraz zażaleń na postanowienia, żądanie wznowienia postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji. Od kilku lat można zaobserwować zjawisko odpływu pracowników z regionalnych izb obrachunkowych głównie z uwagi na niższe wynagrodzenia w RIO w porównaniu z innymi instytucjami wykonującymi zadania kontrolne w zakresie finansów publicznych (tabela 4).

Tabela 1. Dochody Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach 2003-2006 w tys. zł

Wyszczególnienie	Wykonanie 2003	Ustawa budżetowa 2004	Wykonanie 2004	Ustawa budżetowa 2005	Projekt ustawy budżetowej 2006
Dochody ogółem w tym:	549	1 157	1 586	401	417
Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	69	–	77	90	80
Zwrot kosztów postępowania	205	–	209	239	235
Wpływy z najmu	61	–	61	61	65
Wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	23	–	31	1	1
Wpływy z różnych dochodów	24	–	64	10	36
Wpływy do budżetu państwa ze środków specjalnych	168	–	11 440	–	–

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, np. w NIK, jednostkach samorządu terytorialnego (np. jako audytorzy wewnętrzni) lub poza nim, np. w spółkach zajmujących się doradztwem finansowym, podatkowym. 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 RIO, które tracą swoich pracowników.

Nie jest to korzystne zarówno dla rzetelnej realizacji zadań RIO, jako organów kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, jak również dla samych jednostek samorządu terytorialnego, gdyż kontrola zewnętrzna winna mieć walory instruktazowe dla pracowników samorządowych i władz samorządowych i sprzyjać racjonalności gospodarowania przez nie środkami publicznymi, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi.

Tabela 2. Wydatki Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach 2003-2004 w tys. zł

Wyszczególnienie	Wykonanie 2003	Ustawa budżetowa 2004	Budżet po zmianach 2004	Wykonanie 2004	Ustawa budżetowa 2005	Projekt ustawy budżetowej 2006
Wydatki ogółem	78 333	80 242	80 305	80 299	81 293	86 655
Świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych	2 206	2 374	2 237	2 237	2 285	54
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	74 372	76 111	76 396	76 392	77 716	81 701
Wydatki majątkowe	1 755	1 757	1 672	1 670	1 292	4 900

Tabela 3. Dochody i wydatki regionalnych izb obrachunkowych według wykonania w latach 2002-2004 – wskaźniki realizacji planu i wskaźniki dynamiki w%

Wyszczególnienie	Wskaźniki wykonania planu			Wskaźniki dynamiki		
	2003	2004	2005 I-IX	2004/2003	2005/2004	2006/2005
Dochody ogółem	130,8	137,1	76,0	288,9	25,3	104,0
Wydatki ogółem w tym:	99,9	100,0	75,1	102,5	101,2	106,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	99,9	100,0	69,7	101,4	102,1	0,01
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	99,9	100,0	75,0	102,7	101,7	105,1
Wydatki majątkowe	99,7	99,9	81,4	95,2	77,4	379,3

Tabela 4. Wydatki na wynagrodzenia oraz limity zatrudnienia objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w regionalnych izbach obrachunkowych i w samorządowych kolegiach odwoławczych w latach 2003-2006

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006
Zatrudnienie regionalne izby obrachunkowe	–	201	236	236
Różnica wykonanie a plan po zmianach centralnych cz.80	–	-35	–	–
Zatrudnienie – samorządowe kolegia odwoławcze cz. 86	419	423	442	486
Różnica wykonanie a plan po zmianach centralnych	-7,75	-12	–	–
Wydatki na wynagrodzenia w tys. zł w części 80 (RIO)	50 840	52 330	53 935	55 100
Różnica wykonanie a plan po zmianach centralnych	–	-35	–	–
Wydatki na wynagrodzenia w tys. zł w części 86 (SKO)	45 886	47 913	49 449	56 673
Różnica wykonanie a plan po zmianach centralnych	-303	-347	–	–

Zgodnie z art. 9 ust 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustala się w załączniku 11 kwoty wynagrodzeń (łącznie z podwyżką od dnia 1 stycznia 2006 r.) i limity zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń.