



**Biuro Informacji
i Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-38

Styczeń 2006

Emilia Denek

Opinia dotycząca ustawy budżetowej na rok 2006

- **część 22 – Gospodarka wodna,**
- **część 41 – Środowisko,**
- **część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki,**
- **Plan Finansowy NFOŚiGW.**

Dział Informacji i Ekspertyz

Seria:
Opracowania i Ekspertyzy

Poznań, dnia 26.01.2006 r.

Dr hab. Emilia Denek
prof. nadzwyczajny
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu

Opinia

dotycząca projektu ustawy budżetowej na rok 2006 – część 22 – Gospodarka wodna, część 41 – Środowisko, Plan finansowy NFOŚiGW, część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki

I. Uwagi wstępne

Przedmiotem oceny jest projekt ustawy budżetowej na rok 2006 w ograniczeniu do części klasyfikacji budżetowej wskazanych w tytule opinii oraz Planu finansowego NFOŚiGW. Projekt ten został uchwalony przez Sejm 24 stycznia 2006 r.

Na zakres i szczegółowość wyrażonej przeze mnie opinii wpłynął m.in. bardzo krótki okres między uchwaleniem ustawy budżetowej przez Sejm i podjęciem dalszych procedur przez Senat. Spostrzeżenia są wybiórcze również ze względu na zbyt dużą ogólnikowość przekazanych mi informacji na temat zapotrzebowania finansowego w omawianych dziedzinach i stopnia wykorzystania dostępnych środków w minionym roku. Główna uwaga zostanie skupiona na niektórych – zdaniem autorki – najistotniejszych grupach wydatków budżetowych objętych wymienionymi częściami klasyfikacji budżetowej i na Planie finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Szereg zadań z zakresu ochrony środowiska wykonują wojewodowie i jednostki samorządu terytorialnego, towarzyszą im przy tym środki z budżetu państwa. Informacje na ten temat w udostępnionych materiałach są rozproszone i zbyt mało szczegółowe. Nie dają one dostatecznych podstaw do podjęcia analizy z tego zakresu. Środki dotyczące gospodarki wodnej i środowiska przewidziano także w części 83 – Rezerwy celowe. Ze względu na przyjęty układ analizy wg części trudno jednoznacznie ocenić, które zadania ujęte w rezerwach można rozpatrywać w ramach ocenianych części. Z tych względów kwestie z tym związane zostały w tej opinii pominięte.

II. Uwagi szczegółowe

Część 22 – Gospodarka wodna

1. Planowane dochody w części 22 mają wprawdzie bardzo mały udział w dochodach ogółem budżetu państwa ale nie należy ich lekceważyć. Planuje się je na poziomie około 104% przewidywanego wykonania w 2005 r. Dochody te pochodzą przede wszystkim z działalności usługowej prowadzonej przez regionalne zarządy gospodarki wodnej (około 90% zaplanowanych dochodów), w tym największy udział mają dochody z wynajmu m.in. lokali użytkowych i biurowych, lokali mieszkalnych itp. Należy przy tym dodać, że źródłem dochodów jest także działalność gospodarstw pomocniczych, zasilających budżet wpłatami z zysku.

2. Wydatki budżetowe w omawianej części zaplanowano w wysokości 286,3 mln zł. Niestety nie mogę ich porównać z planowanym wykonaniem ze względu na brak danych. Natomiast w porównaniu z ustawą budżetową na 2005 r. oznacza to wzrost wydatków o około 50%. Wzrost ten jest związany przede wszystkim z realizacją programu wieloletniego „Budowa zbiornika Świnna

Poręba w latach 2006-2010”. Tego rodzaju inwestycje są Polsce niezwykle potrzebne.

W strukturze wydatków uderza bardzo wysoki udział wydatków bieżących (65,5% wydatków w tej części), w tym wynagrodzeń z pochodnymi (46% wydatków bieżących).

3. Wydatki rozpatrywanej części są związane przede wszystkim z rozdz. 71018 - Regionalne zarządy gospodarki wodnej, tak w odniesieniu do działalności bieżącej jak i inwestycyjnej, W ramach działalności inwestycyjnej (majątkowej) wydatki dotyczą głównie wspomnianego programu „Pogram budowy zbiornika wodnego ...”. Z inwestycji mających znaczenie dla gospodarki wodnej należy wymienić kontynuację budowy elektrowni wodnej Szonowo i wykup nieruchomości związanych z ujemnymi skutkami piętrzenia zbiornika Sulejów oraz nieruchomości w obrębie m. Szumin gm. Łochów. Pozostałe wydatki inwestycyjne dotyczą potrzeb służb wykonujących zadania finansowane w ramach omawianej części (w tym uwzględniono zakup dwóch samochodów za 120 tys. zł – czy zakup ten jest niezbędny?).

Występowanie tylko jednej wieloletniej i znaczącej inwestycji w zakresie gospodarki wodnej jest – w świetle potrzeb – bardzo niepokojące, zarówno ze względów gospodarczych jak i ekologicznych, a w szczególności w przypadku klęsk żywiołowych. Tych spraw nie uda się naprawić w ramach uchwalanego budżetu w części 22. Nie można jednak o nich zapomnieć przy rozpatrywaniu innych źródeł finansowania inwestycji (rezerw, funduszy celowych, środków unijnych).

4. Podkreślić należy, że przewidziano znaczący wzrost wydatków na państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną. Stanowiąc one będą przeszło 233% kwoty z ustawy budżetowej na 2005 r. Biorąc pod uwagę znaczenie zadań tych służb i potrzeby w tym zakresie jest to pewien krok naprzód lecz nie

wystarczający. Z informacji Ministra Środowiska wynika, że pewne środki na te cele przewidziano w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Z ogólnikowych informacji zawartych w planie Funduszu nie wynika jednak jaka to jest kwota.

5. Część zadań z zakresu gospodarki wodnej jest realizowana przez gospodarstwa pomocnicze (5 gospodarstw), działające przy regionalnych zarządach gospodarki wodnej. W obecnej sytuacji należy to ocenić pozytywnie – o ile nie wymagają dotacji budżetowej. Świadczą one bowiem niezbędne usługi na rzecz macierzystej jednostki budżetowej po kosztach własnych, a część wygosparowanego zysku zasila dochody budżetowe.

Część 41 – Środowisko

1. Planowane dochody pozyskiwane w ramach części 41 mają znikomy udział w dochodach ogółem budżetu państwa (0,001%), jest to jednak kwota przeszło 22 mln zł, nie można więc jej lekceważyć. W 2006 r. planuje się wzrost dochodów w stosunku do ustawy budżetowej na 2005 r. o około 12%. Największą rolę w zaplanowanej kwocie pełnią dochody: działu 710 – Działalność usługowa (67,9% dochodów w części 41); działu 020 – Leśnictwo (19,4%) i działu 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody (11,3%).

2. Przewiduje się, że wydatki w części 41 także wzrosną w stosunku do danych ustawy budżetowej na 2005 r. ale tylko o 8,9%.

Najwyższe wydatki dotyczą: działu 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne... (36,1% wydatków omawianej części); działu 750 – Administracja publiczna (26%); działu 020 – Leśnictwo (19,4%). Na końcu w hierarchii

wydatków znajdują się wydatki działu 801 – Oświata i wychowanie (0,5%) oraz działu 752 – Obrona narodowa (0,08%).

3. Planowane na rok 2006 wydatki w dziale 020 Leśnictwo będą wynosić tylko 95,7% wydatków w tym dziale ujętych w ustawie budżetowej na 2005 r.

W omawianym dziale podstawowe znaczenie mają wydatki rozdziału 02095 – Pozostała działalność (96% wydatków ogółem działu 020). Zaplanowane wydatki są o około 5% niższe niż w ustawie budżetowej na 2005 r. Wątpliwości budzi obniżanie wydatków na tak ważne cele jak wykup lasów i gruntów zalesionych w celu zachowania ich przyrodniczego charakteru, sporządzanie wielkoobszarowej inwestycji stanu lasów itp.

4. W opinii nie można pominąć działu 750 – Administracja publiczna, gdyż wydatki tego działu zajmują znaczące miejsce w wydatkach części 41. Wydatki planowane na 2006 r. w tym dziale wyniosą 117,9% kwoty zawartej w ustawie budżetowej na rok 2005. Ministerstwo tłumaczy ten wzrost przede wszystkim zmianą klasyfikacji budżetowej i włączeniem do tego działu składek do organizacji międzynarodowych, które znacznie wzrosły.

W grupie wydatków bieżących największy udział mają wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Nie można się do tej wielkości ustosunkować, gdyż brak informacji na temat ewentualnego zwiększenia zatrudnienia. Występują też wydatki majątkowe, w tym zakresie nasuwa się pytanie, czy w trudnej sytuacji budżetowej niezbędny jest zakup kserokopiarek za 130 tys. zł, samochodu za 100 tys., kosztowna rozbudowa systemu informatycznego za 309 tys. zł? Trudno jednoznacznie ustosunkować się do wskazanych zamierzeń, bowiem w dostarczonych materiałach nie uzasadnia się tego rodzaju potrzeb.

5. W ramach wydatków na ochronę środowiska szczególną uwagę należy zwrócić na dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i

obiekty chronionej przyrody. Wydatki w tym dziale dotyczą bowiem przede wszystkim 23 parków narodowych. Zgodnie z planem na 2006 r. wydatki omawianego działu wzrosną o 5,6% w stosunku do ustawy budżetowej na 2005 r. a wydatki rozdziału 92501 – Parki narodowe o 6,7%. Pewien wzrost wydatków w tym zakresie należy przyjąć z zadowoleniem.

W strukturze wydatków rozdziału 92501 – Parki narodowe przeważają wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (77,8% wydatków tego rozdziału), nie wiele w takim przypadku pozostaje na wydatki majątkowe (3,5% wskazanych wydatków). Kwota 1. 869 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki majątkowe została podzielona na wiele zadań, dotyczących szeregu parków narodowych. Robi to wrażenie zaspokajania najpilniejszych potrzeb bez spojrzenia perspektywicznego na rozwój i ochronę omawianych parków. Niestety nie dysponuję materiałami, które umożliwiłyby ocenę stosunku dokonywanych wydatków do zapotrzebowania w tym zakresie.

6. Przy każdym z 23 parków narodowych działają gospodarstwa pomocnicze. Wykonują one bardzo ważne zadania z zakresu ochrony przyrody, gospodarki rezerwatowej, gospodarki użytkami rolnymi i wodnymi, remontów itp. Zysk gospodarstw pomocniczych wyniesie 1.224 tys. zł, z czego 50% zasili dochody budżetu państwa. Jednocześnie przewidziano dotacje przedmiotowe dla tych gospodarstw w wysokości 1.701 tys. zł. Dotacje na rzecz gospodarstw pomocniczych w planowanym budżecie na 2006 r. zostały zmniejszone o około 20% w stosunku do danych ustawy budżetowej na 2005 r. Można przy tym pozytywnie ocenić fakt, że kwota 288 tys. zł wynikająca ze zwolnienia od podatku dochodowego zostanie przeznaczona na finansowanie inwestycji parków narodowych.

Oprócz 23 gospodarstw pomocniczych działających przy parkach narodowych występuje 1 gospodarstwo pomocnicze przy Centrum Ministerstwa, które zajmuje się przede wszystkim utrzymaniem i eksploatacją budynku i

utrzymaniem kolumny transportowej. Gospodarstwo to planuje niewielki zysk, z którego kwota w wysokości 4 tys. zł zostanie wpłacona do budżetu. Występowanie gospodarstw pomocniczych związanych z administracją publiczną jest od szeregu lat przedmiotem krytyki i powinno to być wzięte pod uwagę w przeprowadzanej reformie administracji państwowej. Nie jest to jednak sprawa, która może być rozstrzygnięta w ramach prac nad budżetem na rok 2006.

7. Minister Środowiska jest odpowiedzialny za realizację wielu projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej dotyczących środowiska. W 2006 r. Ministerstwo będzie odpowiadało między innymi za realizację 22 projektów dofinansowywanych z Funduszu Spójności w wysokości 689.244 tys. euro. Bardzo niepokojące jest to, że w 2006 r. ze środków tych wykorzysta się tylko kwotę 35.418 tys. euro, co stanowi około 5% ogólnej kwoty dotacji z wymienionego Funduszu. Rodzi to niebezpieczeństwo utraty przyznanych środków na ochronę środowiska tak bardzo zdewastowanego w Polsce.

Ogólnikowy charakter prezentacji danych dotyczących pozostałych programów uniemożliwia ustosunkowanie się do działań Ministerstwa w tym zakresie.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwany dalej Funduszem) jest znaczącym źródłem finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Porównując stan Funduszu na początek roku (4.673 mln zł), powiększony o planowane przychody w 2006 r. (760 mln zł) z planowanymi dochodami budżetu państwa na 2006 r. (po autopoprawce) można stwierdzić, że Fundusz ten stanowi 2,8% planowanych dochodów wymienionego budżetu. Gdy porówna się planowane wydatki tego

Funduszu na 2006 r. z planowanymi wydatkami budżetowymi w części 22 i części 41 (łącznie 441 mln zł) to można zauważyć, że wydatki Funduszu stanowią 214% planowanych wydatków budżetowych w ramach wymienionych części.

2. Zgodnie z planem na 2006 r. zmniejszy się stan Funduszu na początek roku (o około 106 mln zł) oraz stan na koniec roku (o około 162 mln zł) w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w 2005 r. W strukturze stanu na początek i koniec roku występuje bardzo wysoki udział „Należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów” (odpowiednio 86% i 88%). Niestety w udostępnionych komentarzach do omawianego planu nie znalazłam informacji na temat prawidłowości rozliczeń podmiotów korzystających z tych pożyczek i kredytów, a w szczególności jak przedstawia się kwestia wywiązywania się wskazanych podmiotów ze zobowiązań wobec Funduszu. Nie mogę się więc ustosunkować do tej pozycji.

Należy przy tym zauważyć, że w strukturze stanu Funduszu na koniec roku 2006 zmaleje udział „Papierów wartościowych Skarbu Państwa” do 50 mln zł. Na początku roku wynosił on 200 mln zł. Uważam to za zjawisko pozytywne. Fundusz ten powinien przede wszystkim służyć celom statutowym a nie finansowaniu deficytu budżetu państwa.

3. Przychody Funduszu składają się wyłącznie z przychodów własnych. Największy udział mają „opłaty i kary za korzystanie ze środowiska” (47,5% przychodów ogółem) a następnie opłaty eksploatacyjne i koncesyjne (26%). Odnośnie do pierwszej grupy wymienionych dochodów przewiduje się ich wzrost o 27% w stosunku do przewidywanego wykonania w 2005 r. Plan przychodów został opracowany „ostrożnie”, można zaobserwować tendencję do przyjmowania minimalnych przychodów w stosunku do szacunków kształtowania się zjawisk, które są ich źródłem.

4. Planowana struktura wydatków Funduszu przedstawia się następująco: wydatki bieżące 24,5%, wydatki inwestycyjne 75,5%. W wydatkach bieżących znaczącą rolę odgrywają wydatki na działalność własną (48,3% wydatków bieżących), w tym wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi. Należy przy tym zwrócić uwagę na zatrudnienie, które kształtuje poziom własnych wydatków bieżących. W 2006 r. przewiduje się wzrost zatrudnienia o 15% (do 429 osób). Rozrost administracji budzi wątpliwości.

W wydatkach inwestycyjnych tzw. wydatki własne, mają wzrosnąć o 64% w stosunku do przewidywanego wykonania w 2005 r. Uzasadnia się to planowanym zakupem i remontem segmentu budynku i wdrażaniem nowego systemu informatycznego. Należy rozważyć, czy są to zadania priorytetowe w warunkach konieczności podejmowania przede wszystkim bezpośrednich działań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Pozostałe ogólne kierunki wydatków na działalność wynikającą z celów Funduszu nie budzą zasadniczych zastrzeżeń. Z planu wynika, że środki Funduszu są istotnym źródłem zwrotnego i bezzwrotnego finansowania ochrony środowiska. Brak informacji na temat podmiotowego i przedmiotowego podziału wydatków uniemożliwia szczegółowe ustosunkowanie się do tych kwestii.

Część 68 – Państwowa Agencja Atomistyki

1. Państwowa Agencja Atomistyki, ze względu na specyfikę działalności, osiąga tylko niewielkie dochody. W planie na rok 2006 ujęto kwotę 153 tys. zł z tytułu opłat egzaminacyjnych na uzyskanie uprawnień do zatrudniania na stanowiskach w omawianej dziedzinie.

2. W przeciwieństwie do znikomego znaczenia dochodów Agencji w budżecie państwa, jej wydatków nie można bagatelizować, gdyż planowane są

na poziomie 84.304 tys. zł, tj. 95,9% wydatków zawartych w ustawie budżetowej na 2005 r. Uwagę zwraca struktura tych wydatków, gdyż tylko 25% dotyczy bezpośredniej działalności Agencji związanej z bezpieczeństwem w kraju a pozostałą część stanowią składki członkowskie z tytułu przynależności Polski do organizacji międzynarodowych. Agencja zgłasza przy tym obawy, że zaplanowane środki na składki członkowskie mogą być niewystarczające (przewidywany niedobór około 6,8 mln zł). Osobie z zewnątrz trudno ocenić czy obawy te są słuszne, a wydatki na te cele konieczne.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2006

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.