



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (291.)
w dniu 26 sierpnia 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku” (druk senacki nr 1052).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 00)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Janusz Sepiol)

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Dzień dobry państwu.

Otwieram dwieście dziewięćdziesiąte pierwsze posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dzisiaj, zgodnie z coroczną tradycją, mamy zająć się sprawozdaniem z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Chciałbym powitać naszych gości, na czele z panią Grażyną Wróblewską, przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Są z nami także pani Lucyna Hanus, zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, pani Małgorzata Świtaj, specjalista w Departamencie Administracji Publicznej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, pani Marianna Borowska, zastępca dyrektora departamentu w Ministerstwie Finansów, i pan Marcin Maksymiuk, ekspert ze Związku Powiatów Polskich. Witam państwa.

No i cóż, stoi przed panią prezes zadanie, żeby powiedzieć nam, w żołnierskich słowach, co wydarzyło się w ubiegłym roku, co poszło w górę, co w dół, jakie tendencje są dobre, jakie są złe i co z tego wynika.

Bardzo proszę, Pani Prezes.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Dzień dobry państwu.

Szanowny Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Po raz kolejny przedstawiamy państwu sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r. Podzieliłyśmy się z panią prezes Hanus w ten sposób, że ja przedstawię zadania zrealizowane w 2014 r. przez izby, a pani prezes Hanus przedstawi wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera szczegółowe informacje o działalności RIO, w tym omówienie ustawowych zadań w zakresie spr-

wowanego nadzoru, kontroli, działalności opiniodawczej i szkoleniowej oraz konkluzje, wnioski de lege ferenda z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego, a część druga, tak jak wspomniałam – informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, a także, w końcowej części, podsumowanie wniosków.

Sprawozdanie zawiera także szereg tabel, liczne zestawienia i wykresy graficzne, przedstawiające wyniki działalności regionalnych izb obrachunkowych, a także wykonanie budżetu na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego, które prowadzą swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Jeżeli chodzi o nadzór, to w aktualnym stanie prawnym nadzór regionalnych izb obrachunkowych, określony w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, dotyczy budżetu i jego zmian, to znaczy uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu, dotacji przyznawanych z budżetu, podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami, oraz absolutorium. Jest to, rzecz jasna, obszar ściśle związany z realizacją gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W 2014 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały sto sześćdziesiąt osiem tysięcy sześćset pięćdziesiąt trzy uchwały i zarządzenia przekazane do badania w trybie nadzoru przez objęte nadzorem jednostki samorządu terytorialnego. W porównaniu z danymi z początkowego okresu funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych miał miejsce ponaddwunastokrotny wzrost liczby badanych uchwał i zarządzeń. A jeśli odnieść wspomniane dane do ostatnich lat... Podam, że w 2011 r. zbadaliśmy sto sześćdziesiąt cztery tysiące takich uchwał, w 2013 r. – już sto sześćdziesiąt pięć tysięcy, a w 2014 r. – sto sześćdziesiąt osiem tysięcy.

Z czego wynika wspomniany wzrost liczby uchwał i zarządzeń badanych przez regionalne izby obrachunkowe? Wynika on z rozszerzenia zakresu przedmiotowego określonych przepisami ustawy kompetencji nadzorczych izb oraz zwiększenia od 1999 r. liczby nadzorowanych jednostek. Znaczny wzrost liczby badanych uchwał nastąpił, tak jak wspomniałam, po 2010 r., ponieważ od 2010 r., a więc także i w 2014 r., izby badały uchwały w sprawie wieloletnich prognoz finansowych. I nie tylko uchwały, lecz także zarządzenia i ich zmiany. W 2014 r. samych uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych zbadaliśmy dwadzieścia cztery tysiące, co stanowiło 14,6% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń.

Ponadto w 2014 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały blisko dziewięć tysięcy uchwał podatkowych, w tym ponad tysiąc sześćset uchwał gmin dotyczących podatków i opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, których to uchwał przed 2012 r. gminy nie podejmowały. W okresie wprowadzania wspomnianej regulacji, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pojawiały się wątpliwości, który organ nadzoru jest właściwy do badania wspomnianych uchwał. W ubiegłym roku, kiedy przedstawiałam sprawozdanie, wskazywałam, że wspomniane uchwały były przekazywane między organami nadzoru, między wojewodą a regionalnymi izbami obrachunkowymi. Obecnie sytuacja jest już, że tak powiem, unormowana. Został dokonany taki podział, że izby badają uchwały w sprawie – powiem w skrócie – stawek opłat śmieciowych, a nadzorem wojewody objęte są uchwały dotyczące regulaminu utrzymania porządku w gminach czy inne uchwały porządkowe.

Oczywiście na tak dużą liczbę – powtórzę, sto sześćdziesiąt osiem tysięcy – badanych uchwał i zarządzeń objętych nadzorem największy wpływ miała jednak liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet oraz wieloletnie prognozy finansowe. Jak już powiedziałam, uchwały dotyczące wieloletnich prognoz finansowych stanowiły dwadzieścia cztery tysiące w ogólnej liczbie, a jeżeli chodzi o uchwały budżetowe, to było ich ponad sto tysięcy. Było sto jeden tysięcy zmian uchwał budżetowych dokonanych przez dwa tysiące dziewięćset siedemdziesiąt sześć jednostek i ich związków, co oznacza, że każdy budżet jednostki samorządu terytorialnego był zmieniany średnio trzydziestotrzykrotnie, a WPF – średnio ponad ośmiokrotnie. Jakie są tego przyczyny? Zapewne jakiegoś rodzaju niestabilność, jeżeli chodzi o przepisy, późno przekazywane informacje o dotacjach czy o zmianach kwot dotacji... Bo wiele zmian wprowadzanych jest przez organy wykonawcze, czy to z mocy samej ustawy, tam gdzie organy mają do tego upoważnienie w ustawie o finansach publicznych, czy to z mocy upoważnień udzielonych przez organy stanowiące.

Nowym obowiązkiem regionalnych izb obrachunkowych jest ustalanie budżetu w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych w przypadku niezachowania zasad określonych przepisami art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, to jest w sytuacji braku zachowania dopuszczalnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz w przypadku zagrożenia realizacji zadań. Chodzi tu o kwestie postępowań uchwalanych programów naprawczych, w przypadku, kiedy jednostka tego nie ustali.

Proszę państwa, jak przedstawiały się wyniki działalności nadzorczej? Otóż kolegia w ramach nadzoru mogą orzec o nieważności uchwały bądź zarządzenia sprzecznego z prawem, mogą też wskazać organowi stanowiącemu nieprawidłowości i oczekiwać na ich usunięcie przez organ we własnym zakresie, a dopiero potem ewentualnie stwierdzić nieważność. Rzecz jasna, nie dotyczy to zarządzeń, odnośnie do których od razu wszczynamy postępowanie i w przypadku wyznaczonego terminu... Tam także mogą zapaść orzeczenia o stwierdzeniu nieważności.

Na sto sześćdziesiąt osiem tysięcy zbadanych uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego regionalne izby obrachunkowe prawie sto sześćdziesiąt cztery

tysiące, czyli 97,7% ogółu, uznały za podjęte zgodnie z prawem. W odniesieniu do trzech tysięcy ośmiuset sześćdziesięciu dwóch uchwał i zarządzeń, czyli 2,3%, stwierdzono naruszenie prawa, z czego 0,7% to były przypadki nieistotnego naruszenia prawa, czyli takiego, które nie dawało podstawy do stwierdzenia nieważności danego aktu. Niemniej jednak trzeba było wskazać daną nieprawidłowość i zasygnalizować, że przy kolejnej zmianie należy taką nieprawidłowość usunąć. W większości przypadków nawet drobne naruszenia faktycznie były usuwane. Z kolei w odniesieniu do tysiąca pięciuset sześćdziesięciu sześciu badanych uchwał, to jest 0,9%, kolegia orzekły o nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa, czyli naruszenia prawa o takim ciężarze, że nie było podstawy do tego, aby dana uchwała funkcjonowała w obrocie prawnym.

Oczywiście, jeżeli chodzi o to, czy nastąpiła poprawa, czy nie, to w porównaniu z 2013 r. nastąpiła znacząca poprawa w zakresie stwierdzania nieprawidłowości. Wyniki omawianej tu działalności nadzorczej są oczywiście prezentowane w dołączonych do sprawozdania tabelach, ja nie będę ich tutaj szczegółowo przedstawiać, bo, jak powiedziałam, sprawozdanie wszystkie te dane zawiera.

Teraz kilka słów na temat kontrolowania działalności nadzorczej przez sądy administracyjne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą kierować skargi do sądu administracyjnego, mają takie prawo. W 2014 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowanych zostało sześćdziesiąt jeden skarg. W 2013 r. było ich więcej, bo siedemdziesiąt pięć. Same organy jednostek samorządu terytorialnego zaskarżyły pięćdziesiąt cztery rozstrzygnięcia nadzorcze, a pozostałe skargi były wniesione przez izby.

Wojewódzkie sądy administracyjne wydały sześćdziesiąt dwa orzeczenia w odniesieniu do skarg złożonych przez organy JST, w tym dwadzieścia dotyczyło rozstrzygnięć zaskarżonych w latach poprzednich. Jest warto odnotowania, że najwięcej skarg – czternaście – dotyczyło zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Dziesięć skarg odnosiło się do budżetu i jego zmian. Przepisy dotyczące przyznawania dotacji z budżetu, przyznające takie prawo, zawarte są w różnych ustawach: w ustawie o systemie oświaty, ustawie – Prawo ochrony środowiska czy ustawie o ochronie zabytków. I określenie wspomnianych zasad udzielania dotacji nie zawsze następuje w zgodzie z przepisami prawa. Dlatego też rozstrzygnięcia nadzorcze w większości przypadków dotyczyły wspomnianych uchwał. I potem konsekwencją były skargi.

Wojewódzkie sądy administracyjne oddaliły trzydzieści sześć skarg wniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego i uchylili dziesięć rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb.

Oczywiście, jeśli spojrzymy na liczbę zbadanych uchwał, na liczbę podjętych rozstrzygnięć – tysiąc sześćset rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających istotne naruszenie prawa – to okaże się, że liczba wspomnianych skarg jest znikoma, niewielka. I również kontrola dokonana przez sąd pokazuje, że w zdecydowanej większości przypadków rozstrzygnięcia zostały uznane za trafne. Sądy podzieliły tutaj ocenę dokonaną przez organ nadzoru.

Drugim ważnym obszarem, na którym skupia się działalność regionalnych izb obrachunkowych, jest działalność opiniodawcza. Opinie wydawane są przez składy orzekające, złożone z trzech osób będących członkami kolegium. Wydawane są one, rzecz jasna, w sprawach, określonych w ustawach. Zakres działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych w ostatnim okresie w istotny sposób się rozszerzył. Dla porównania, w 1993 r., kiedy izby po raz pierwszy rozpoczynały badanie i wydawanie opinii, wydano tylko cztery tysiące opinii. Oczywiście były one wówczas wydawane w węższym zakresie. Z kolei w 2010 r. wydano już dwadzieścia trzy tysiące opinii, w 2013 r. – dwadzieścia pięć i pół tysiąca, a w 2014 r. – dwadzieścia pięć tysięcy trzysta. Najwięcej opinii wydano w 2011 r., było ich wtedy ponad dwadzieścia siedem tysięcy.

Oczywiście składy orzekające wydają opinie pozytywne i opinie negatywne, ale także realizują obowiązek informacyjno-szkoleniowy. W wielu opiniach formułowane są uwagi bądź zastrzeżenia, gdy stwierdzone naruszenia prawa czy nieprawidłowości nie dają jeszcze podstawy do wydania opinii negatywnej, ale są pewnym sygnałem, który powinien zostać uwzględniony czy to podczas podejmowania uchwały budżetowej, czy to podczas dokonywania zmian lub uchwalania wieloletniej prognozy finansowej. Opinie pozytywne stanowiły zdecydowaną większość, bo prawie 83%. 15% stanowiły opinie pozytywne z uwagami, a tylko 1% wydanych opinii było negatywnych. W tej kwestii też nastąpiła poprawa w stosunku do roku poprzedniego.

Tak jak powiedziałam, w opiniach wskazywane są różnego rodzaju zagrożenia, stwierdzone uchybienia. Opinia nie ma mocy wiążącej, niemniej jednak w niektórych sytuacjach – jeżeli chodzi o procedurę uchwalania budżetu – przed podjęciem uchwały budżetowej zarząd, w przypadku otrzymania negatywnej opinii o projekcie, musi przedstawić treść tej opinii wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.

Najwięcej negatywnych opinii wydano o przedkładanych projektach uchwał. Siedemdziesiąt dwie ze wspomnianych opinii dotyczyły projektów uchwał o wieloletniej prognozie finansowej, a pięćdziesiąt pięć – projektów uchwał budżetowych. W dwudziestu pięciu przypadkach negatywnie zaopiniowano możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał. Jeżeli chodzi o możliwość sfinansowania deficytu, to wydajemy dwie opinie: pierwsza to opinia o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, a druga wydawana jest już na podstawie uchwalonego budżetu. Wspomniane negatywne opinie dotyczące możliwości sfinansowania deficytu dotyczyły głównie projektów uchwał budżetowych, gdzie wskazywano na nierealne źródło finansowania projektowanego deficytu, brak nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych lub brak wolnych środków, które wskazywano jako przychód, czy też pożyczki albo kredyty, które w danym stanie zadłużenia nie mogłyby już zostać zaciągnięte bez przekroczenia dopuszczalnych limitów.

Opinie w sprawie projektów uchwał budżetowych w ośmiuset dziewięćdziesięciu dziewięciu przypadkach były pozytywne z uwagami, wskazywano w nich bowiem

wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, by jeszcze przed uchwaleniem budżetu wykazać, czy z danym RIO... Czy dany projekt zgodny jest z prawem i czy uchwalenie oparte o na nim budżetu nie spowoduje ingerencji nadzorczej.

Główną przyczyną wydawania negatywnych opinii o projekcie budżetu było, tak jak powiedziałam, nieuwzględnienie obowiązku zachowania w 2015 r. relacji z art. 243, czyli dopuszczalnego indywidualnego poziomu zadłużenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też z niepokojem krajowa rada wysłuchała na jednym z posiedzeń postulatu zespołu do spraw reformy, zmian ustrojowych, aby zdjąć z izb obowiązek opiniowania projektów uchwał budżetowych. Tymczasem to właśnie wówczas jest największa... Działamy zapobiegawczo, jest możliwość wyeliminowania wskazywanych nieprawidłowości jeszcze na etapie uchwalania budżetu.

Tak jak wspomniałam, wydanie przez izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy jest zobowiązany przedstawić organowi stanowiącemu wspomnianą opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty. Musi przedstawić organowi stanowiącemu także opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu wraz z odpowiedzią na zarzuty.

Szczególny charakter, począwszy od 2014 r., mają opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostek samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, wydawane na podstawie przyjętej wieloletniej prognozy finansowej, i opinie o programie postępowania naprawczego, który jednostka samorządu terytorialnego uchwała w przypadku, jak już wspominałam, braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu zgodnie z zasadami określonymi przepisami art. 242–244 ustawy o finansach publicznych albo zagrożenia realizacji zadań publicznych. W przypadku negatywnej opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu z powodu przekroczenia relacji zadłużenia jednostka jest zobowiązana do dokonania takich zmian w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej, aby wspomniana relacja została zachowana. Z kolei w przypadku wydania negatywnej opinii o przyjętym programie postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu oraz WPF. Budżet ustala wówczas regionalna izba obrachunkowa.

Omawiane tu regulacje znajdują odzwierciedlenie w działalności regionalnych izb obrachunkowych, począwszy od 2014 r. Zresztą wyniki działalności nadzorczej w odniesieniu do wieloletnich prognoz finansowych są na bieżąco monitorowane także przez Ministerstwo Finansów, gdyż po podjęciu uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych po raz pierwszy w marcu, a następnie w maju, w sierpniu itd., cyklicznie co kwartał przekazywane są informacje dotyczące wieloletnich prognoz finansowych i wyniki badania nadzorczego, wyniki działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych.

W 2014 r. w związku z nieuchwaleniem przez organy stanowiące uchwały budżetowej w terminie do 31 stycznia roku budżetowego, kolegia izb ustaliły budżety dla piętnastu jednostek samorządu terytorialnego – w 2013 r. było ich pięć – w tym dla trzech gmin i czterech związków. Dla dwóch gmin i jednego powiatu kolegia uchwały budżety

w związku z nieopracowaniem postępowania naprawczego, a dla pięciu gmin – w związku z negatywną opinią o programie postępowania naprawczego.

Jeżeli chodzi o kolejny rodzaj opinii – opinie o możliwości spłaty zaciąganych kredytów i pożyczek, o możliwości wykupu obligacji – to wydano ich w 2014 r. trzy tysiące siedemset sześćdziesiąt dwie. Opiniując wspomniane wnioski dotyczące możliwości spłaty, zwracano uwagę na możliwości zaciągania kredytów czy emitowania obligacji wobec wysokiego obciążenia budżetu w kolejnych latach spłatą zobowiązań, co mogłoby nie pozwolić na zachowanie relacji określonej w art. 243. Przypadków, w których wydano opinie negatywne, było czternaście.

Kolejny rodzaj opinii to informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, sprawozdania o wykonaniu budżetu. Oczywiście tutaj są liczby odpowiadające liczbie jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, czyli dwa tysiące dziewięćset siedemdziesiąt dwa, dwa tysiące dziewięćset siedemdziesiąt cztery... I także wnioski komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium, co, jak powiedziałam, pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek, a niewielkie odchylenia wynikają ze zmiany liczby związków. Bo w każdym roku liczba związków się zmienia.

Od opinii składu orzekającego przysługuje prawo wniesienia odwołania do kolegium izby w terminie czternastu dni od dnia doręczenia uchwały. W 2014 r. do kolegiów izb wpłynęło dwadzieścia dziewięć odwołań od opinii. Największa liczba odwołań dotyczyła opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium. Było dziesięć takich odwołań. Komisje rewizyjne wnoszące odwołanie nie godziły się z negatywną oceną wniosku, ze wskazaniem, że wniosek nie został należycie uzasadniony bądź dotyczy kwestii niezwiązanych z wykonaniem budżetu. W sześciu przypadkach kolegia uwzględniły odwołania organów JST, a w dwudziestu trzech przypadkach odwołania zostały oddalone.

Kolejnym obszarem działalności regionalnych izb obrachunkowych jest działalność kontrolna, prowadzona z instruktążem. Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów spoza sektora finansów publicznych wymienionych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, czyli jednostek samorządu terytorialnego i związków samorządowych jednostek organizacyjnych, a także innych podmiotów, w zakresie wykorzystania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST.

Do ważnych zadań izb, realizowanych głównie przez wydziały informacji, analiz i szkoleń, należy dokonywanie formalnej i rachunkowej kontroli wszelkiego rodzaju sprawozdań budżetowych przekazywanych ministrowi finansów oraz do Głównego Urzędu Statystycznego, zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności państwowego długu publicznego, poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów JST, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną. Chodzi tu o instytucje kultury i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. W 2013 r. skontrolowano dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy sprawozdań, a w 2014 r. – blisko sto dwadzieścia cztery tysiące, czyli o prawie dwa-

dzieścia pięć tysięcy więcej. Z czego to wynika? Wynika to z faktu, że jednostki są już zobowiązane przedkładać również sprawozdania za wybrane okresy miesięczne, które to sprawozdania także muszą być przekazywane za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych, musi zostać dokonana kontrola formalno-rachunkowa tych sprawozdań. Na skutek działań kontrolnych zostało złożonych dwadzieścia sześć tysięcy skorygowanych sprawozdań, to jest 21%. We wspomnianym zakresie regionalne izby obrachunkowe ściśle współpracują z Ministerstwem Finansów i Głównym Urzędem Statystycznym. Chcę tutaj ponownie odesłać do pełnej wersji naszego sprawozdania, zawiera ona bowiem szczegółowe informacje w zakresie tego, jakiego typu nieprawidłowości występowały we wspomnianych sprawozdaniach.

Wspomnianemu zwiększeniu liczby sprawozdań objętych kontrolą, poszerzeniu zakresu merytorycznego, jeżeli chodzi o nadzór, nie towarzyszył ani wzrost liczby etatów pracowników zatrudnionych w regionalnych izbach obrachunkowych, ani, tym bardziej, wzrost wynagrodzeń. Ale o tym powiem jeszcze parę słów w dalszej części.

Działalność kontrolna to głównie kontrole kompleksowe. To jest to, co wyróżnia regionalne izby obrachunkowe od innych organów kontroli. Wspomniane kontrole kompleksowe muszą się odbywać przynajmniej raz na cztery lata, w każdej jednostce musi zostać przeprowadzona taka kontrola. W 2014 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie tysiąc dwieście sześćdziesiąt kontroli, w tym siedemset trzydzieści dwie kontrole kompleksowe – to jest około 60% ogółu kontroli. A oprócz kontroli kompleksowych, tych najważniejszych, przeprowadzono trzysta dwadzieścia cztery kontrole problemowe. Dotyczyły one różnych zakresów, były to między innymi kontrole zadłużenia, kontrola średnich wynagrodzeń nauczycieli czy kontrola gospodarowania mieniem. Kontrola problemowa skupia się już na danym zagadnieniu.

Poza tym było sto siedemdziesiąt kontroli doraźnych i trzydzieści cztery kontrole sprawdzające. Kontrole doraźne prowadzone są w miarę możliwości, najczęściej na wnioski organów ścigania – prokuratury, policji – a także na wnioski składane przez parlamentarzystów. Ale, jak mówię, one są prowadzone w miarę możliwości, bo w pierwszej kolejności musimy wykonać ustalone planem kontrole kompleksowe.

Jeśli spojrzysz się na nieprawidłowości ujawniane w toku kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek, to z ogólnych danych wynika, że jednostki, w których w czasie jednej kontroli wykrywanych było najwięcej nieprawidłowości, to najczęściej gminy, zwłaszcza gminy wiejskie, oraz miasta na prawach powiatu. Średnio na każdą z kontroli przypada od trzynastu do szesnastu różnego rodzaju nieprawidłowości. Te nieprawidłowości dotyczą zarówno wykonania budżetu, w szczególności nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych, niedochodzenia należności budżetowych, dokonywania wydatków bez planu, z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, naruszenia przepisów o rachunkowości i sprawozdawczości, nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, nieprzestrzegania przepisów ustawy – Prawo

zamówień publicznych podczas udzielania zamówień publicznych, nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem, a także naruszenia trybu przekazywania dotacji bądź naruszenia zasad określonych przez dany organ stanowiący.

Po przeprowadzeniu wspomnianych czynności kontrolnych w 2014 r. izby wydały ogółem szesnaście tysięcy dwieście pięćdziesiąt dwa wnioski pokontrolne odnośnie do skontrolowanych jednostek. Trzeba powiedzieć, że w 2013 r. takich wniosków było nieco mniej: piętnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt. Należy jednak zaznaczyć, że wspomniane nieprawidłowości, tak jak mówiłam, dotyczyły głównie niedochodzenia należności budżetowej czy nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu. I także zamówienia publiczne, które nadal budzą... To znaczy zasady określone przepisami wspomnianej ustawy nie zawsze są przestrzegane.

Jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia w odniesieniu do stu trzydziestu siedmiu wniosków – w 2013 r. takich zastrzeżeń było więcej – z czego dwadzieścia pięć zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości.

Istotną grupę...

(Przewodniczący Janusz Sepioł: Proszę już zmierzać do ostatecznych wniosków.)

Tak, tak.

Istotną grupę stanowią kontrole problemowe, koordynowane. Kontrola koordynowana w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego to była kontrola, która miała na celu ujawnić, jak przestrzegane są ustawowe ograniczenia długu. Większych nieprawidłowości we wspomnianym zakresie nie ujawniono, niemniej jednak nieprawidłowości... Czy może nie tyle nieprawidłowości, ile pytania, które sobie w ramach wspomnianej kontroli postawiliśmy, dotyczyły tego, czy jednostki rzetelnie prognozowały kwoty przypadających do spłaty zobowiązań limitowanych przez wskaźnik indywidualny, czy jednostki rzetelnie planowały budżet, prognozowały zarówno dochody, jak i wydatki. I wspomniana kontrola koordynowana w omawianym tu zakresie prowadzona była w sześćdziesięciu jeden jednostkach, aczkolwiek wiele izb prowadziło ją także w ramach kontroli kompleksowych. I stwierdzono, że w dwunastu jednostkach nierzetelnie zaplanowano w budżecie czy to dochody ze sprzedaży majątku, czy to stan długu i sprzedaż majątku na koniec roku. Z kolei zarzuty w odniesieniu do dochodów bieżących dotyczyły sześciu jednostek.

Proszę państwa, co dalej? Kontrole doraźne i wnioski o przeprowadzenie kontroli... Powiedziałam już tutaj, jakie organy składały wspomniane wnioski. Poza tym izby codziennie otrzymują wnioski o przeprowadzenie kontroli także od osób fizycznych, również od podmiotów gospodarczych. Rzecz jasna, takie wnioski nie mogą być uwzględniane, gdyż wspomniane podmioty nie są uprawnione do występowania z wnioskami, o jakich tu mowa. Ponadto, izba musi brać pod uwagę nie tylko to, kto prosi o przeprowadzenie kontroli, lecz także to, czego dana kontrola ma dotyczyć i kiedy dane sygnały są brane pod uwagę w toku prowadzonych kontroli kompleksowych.

Zadaniem regionalnych izb obrachunkowych jest także działalność informacyjno-szkoleniowa. Chcę tutaj powiedzieć, że izby zorganizowały sto dziewięćdziesiąt trzy szkolenia, w których uczestniczyły szesnaście i pół tysiąca osób, pracowników samorządowych. Były udzielane również

pisemne wyjaśnienia, bo zgodnie z art. 13 ustawy również taki obowiązek został nałożony na izby. Udzielono ponad tysiąc pisemnych wyjaśnień, odpowiedzi na pytania dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych.

W 2014 r. izby w związku z powtarzającymi się nieprawidłowościami lub zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań czy ubieganiem się przez jednostkę samorządu terytorialnego o pożyczkę z budżetu państwa sporządziły jedenaście raportów o stanie gospodarki finansowej danej jednostki, w tym dla pięciu powiatów: górowskiego, gorzowskiego, kamińskiego, świebodzińskiego i ślubickiego; dla pięciu gmin: Krzywca, Rzecz, Rewal, Ostrowice i Poręba; oraz dla jednego województwa: mazowieckiego.

Wspomniałam już o programach naprawczych, nie będę tutaj wchodziła w szczegóły, szczegółowy opis jest zawarty w sprawozdaniu. Powiem tylko, że w 2014 r. izby skierowały do trzydziestu czterech jednostek łącznie trzydzieści sześć wezwań do opracowania programów postępowań naprawczych, w tym w dwudziestu sześciu przypadkach uchwały organów JST podlegały opiniowaniu przez składy orzekające. W tym zakresie wydano dwanaście opinii pozytywnych, sześć opinii pozytywnych z uwagami i sześć opinii negatywnych. Na trzy wezwania JST nie odpowiedziały w ogóle i brak wpływu uchwalonych przez organy programów postępowań naprawczych czy negatywna opinia o programie naprawczym obligowały kolegia izb do ustalenia budżetu dla wspomnianych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto do izb wpłynęły dwa programy postępowania naprawczego bez wymaganego prawem wezwania przez regionalną izbę obrachunkową do uchwalenia takiego programu. One także podlegały opiniowaniu. Tak jak wspomniałam, programy naprawcze dotyczyły zarówno gmin, jak i powiatów.

Proszę państwa...

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Czy można w związku z tym wszystkim powiedzieć, że w świetle badań przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe nie pogorszyła się jakość pracy organów finansowych gmin? Że mniej więcej...

(Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska: Tendencje...)

...tendencje są takie, że właściwie można mówić o stabilizacji albo o lekkiej poprawie? Czy taki wniosek można wysnuć z państwa sprawozdania?

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Jeżeli chodzi o uchwały, o opiniowanie, to można powiedzieć, że tak. Liczba badanych uchwał, co do których podejmowaliśmy działania nadzorcze, się zmniejszyła. Tak że jeżeli chodzi o opinie negatywne czy opinie z uwagami, to były one uwzględniane i to miało swoje przełożenie na podejmowane uchwały. Niemniej działalność kontrolna pokazuje, że nieprawidłowości nadal jednak występują, jak wspomniałam, w gminach i w miastach na prawach powiatów...

(Przewodniczący Janusz Sepioł: Ale narastają, czy...)

Wspomniane liczby są w miarę stabilne, liczba nieprawidłowości ujawnianych w relacji... Ona jest w miarę stabilna. Z kolei programy naprawcze to jest novum, bo takie uchwały pojawiają się dopiero od 2014 r., dopiero w 2014 r. zaczęły obowiązywać dotyczące ich przepisy.

Teraz powiem jeszcze tylko o kwestii budżetu regionalnych izb obrachunkowych – w paru słowach, bo to wszystko znajduje się też w sprawozdaniu. Jeżeli chodzi o budżet, który realizują izby, to jest to część 80 budżetu państwa. Wydatkowane w 2014 r. środki pozwoliły zrealizować wszystkie postawione zadania, zarówno nadzorcze oraz opiniodawcze, jak i kontrolne, aczkolwiek, jak wspominałam wcześniej, odbyło się to kosztem wzmoczonego wysiłku, ze względu na zwiększoną liczbę sprawozdań, kontroli i opinii, a zarazem niezmienną liczbę etatów i niezmienną wynagrodzenie. Pracownicy dołożyli tutaj wszelkich starań, aby wykonać wspomniane zadania.

Plan dochodów, który został określony w ustawie budżetowej na 2014 r. na kwotę 2 milionów 946 tysięcy zł, został wykonany z nadwyżką, dochody wyniosły bowiem 3 miliony 394 tysiące zł, co stanowiło 113% planu. Głównie były to dochody z odpłatności za szkolenia, klasyfikowane jako wpływy z usług – stanowiły one prawie 3 miliony zł. A pozostałe dochody to dochody z tytułu kar i kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych czy dochody z najmu.

Jeżeli zaś chodzi o wydatki, to zaplanowano je w ustawie budżetowej na 2014 r. na poziomie 113 milionów 64 tysięcy zł. Potem, w wyniku uruchomienia rezerwy celowej, zostały one zwiększone o 777 tysięcy zł na wydatki dotyczące działalności szkoleniowej. Plan wydatków został wykonany na poziomie 99,9%.

Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło tysiąc dwieście dziewięćdziesiąt cztery pełne etaty. Jeżeli zaś chodzi o liczbę zatrudnionych osób, to według stanu na 31 grudnia wynosiła ona tysiąc trzysta osiemdziesiąt cztery, są tu bowiem uwzględnione osoby zatrudnione czasowo, na zastępstwo, w związku z długotrwałą nieobecnością pracowników.

Proszę państwa, w swojej wypowiedzi wielokrotnie wskazywałam, że zwiększa się liczba badanych uchwał, zarządzeń i zakres zadań, a niskie wynagrodzenie jest najpoważniejszym problemem. Co roku występujemy o zwiększenie wynagrodzeń. W 2014 r. środki z rezerwy, które udało nam się pozyskać, były niewielkie. Ja tylko podam dla przykładu, że średnie wynagrodzenie w regionalnych izbach obrachunkowych, bez nagród jubileuszowych, bez nagród pochodzących z oszczędności i bez odpraw emerytalnych wyniosło w 2014 r. 4 tysiące 158 zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników, w tym prezesów, członków kolegiów i naczelników wydziałów, w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem wyniosło 4 tysiące 560 zł. To jest wynagrodzenie blisko o połowę niższe niż w innych organach kontroli, to znaczy w Najwyższej Izbie Kontroli, a nawet Państwowej Inspekcji Pracy. Podkreślamy to zawsze na posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych, występujemy poprzez naszego pana ministra... Zobaczymy, jak to wszystko będzie się przekładało na kolejne...

Chcę tutaj powiedzieć, że największą grupę pracowników – 68% – stanowią pracownicy wydziałów kontroli oraz wydziałów analiz i szkoleń. I w tej właśnie grupie pracowników występuje największa rotacja. Po wyborach w 2014 r. prawie z każdej z izb odeszło kilku inspektorów kontroli, którzy znaleźli zatrudnienie w samorządach na stanowiskach skarbników czy nawet na stanowiskach zastępców burmistrzów, gdzie oczywiście wynagrodzenie jest znacznie, znacznie wyższe. Nasi pracownicy, inspektorzy kontroli, mają bardzo... Że tak powiem, bardzo źle się czują, kiedy sprawdzają wynagrodzenia i widzą, że wynagrodzenie skarbnika w małej czy w średniej gminie – nie mówię tu już o dużych jednostkach – przewyższa wynagrodzenie inspektora kontroli. A trzeba powiedzieć, że nasi pracownicy legitymują się i doświadczeniem, i wykształceniem, są w naszym składzie także osoby posiadające tytuł doktora, osiem osób jest w trakcie studiów doktoranckich, wielu pracowników ma uprawnienia radcowskie, dwudziestu audytorów wewnętrznych, wykształcenie ekonomiczne, wykształcenie prawnicze... I mimo obciążenia pracą, szerokiego spektrum zadań, którymi nasi pracownicy muszą się zajmować, to wszystko nie przekłada się na ich wynagrodzenia.

Dziękuję, to tyle. I bardzo proszę o przyjęcie przez komisję tej części sprawozdania.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Ja w międzyczasie chciałbym powitać pana ministra Stanisława Huskowskiego, który do nas dołączył.

Najbardziej poruszyło mnie w pani sprawozdaniu to, że jest taki...

(Rozmowy na sali)

Państwo dalej są zajęci sobą, więc może przerwę posiedzenie. Może po prostu zrobmy przerwę.

Robimy przerwę, czy możemy kontynuować?

(Głosy z sali: Nie, nie.)

Dobrze.

Proszę panią prezes Hanus.

Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Proszę państwa, ja postaram się już krótko omówić drugą część sprawozdania. Druga część sprawozdania dotyczy informacji o wykonaniu budżetów przez samorządy w 2014 r. Postaram się wybrać najważniejsze zagadnienia.

Jeśli chodzi o dochody, to w 2014 r. produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,4%. Wzrost ten był dwukrotnie wyższy niż w 2013 r. Był także wyższy od prognozowanego w ustawie budżetowej – prognoza zakładała wzrost w wysokości 2,5%. Oczywiście, dobrym wynikiem gospodarki polskiej sprzyjało także kształtowanie się koniunktury w otoczeniu zewnętrznym. Wzrost produktu krajowego brutto Unii wynosił 1,3% po stagnacji z 2013 r.

Warto tu jeszcze bardzo krótko zasygnalizować, że na gospodarkę finansową samorządów w 2014 r. miały wpływ także wprowadzone w 2013 r. liczne zmiany prze-

pisów regulujących system finansów samorządowych, a w szczególności nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadzająca nowe zasady funkcjonowania i finansowania przedszkoli, jak też znowelizowana ustawa o finansach, o której wspominała już pani prezes Wróblewska, konkretnie art. 240a dotyczący programów naprawczych i rozszerzony zakres wyłączeń z indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

W takich właśnie warunkach ekonomicznych i prawnych samorządy oraz ich związki w 2014 r. wykonały dochody w łącznej kwocie – będę tu mówić w zaokrągleniu – ponad 194 miliardy zł. Dochody te stanowiły 68,5% dochodów budżetu państwa. Dochody w 2014 r. były o prawie 11 miliardów zł, czyli o prawie 6%, wyższe od dochodów wykonanych w 2013 r. oraz o 17 miliardów zł – od dochodów z 2012 r. Był to głównie efekt wzrostu dochodów własnych o 7,4%, jak i wzrostu dotacji celowych – o ponad 10%.

Jeśli chodzi o dochody uzyskiwane z tytułu subwencji ogólnej, to były one w zasadzie na tym samym poziomie, nieznacznie się obniżyły – dynamika 99,9%.

W 2014 r. nastąpił również wzrost dochodów majątkowych. Zrealizowane zostały one w kwocie prawie 23 miliardów zł i były o ponad 2 miliardy zł wyższe od wykonanych w 2013 r. oraz o prawie 1 miliard 700 tysięcy zł wyższe od wykonanych w 2012 r.

Jeśli chodzi o dochody ze sprzedaży majątku, to wyniosły one niecałe 4 miliardy zł i były na poziomie zbliżonym do wykonanych w latach 2011–2012. Z tym że udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem jest stosunkowo niewielki, wynosi zaledwie 2%.

Jeśli chodzi o dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca... Takie dane zawiera tabela na stronie 297. Dochody ogółu JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 5 tysięcy 50 zł i były o 6% wyższe od wykonanych w 2013 r. Najwyższe dochody per capita były w samorządach mazowieckich, gdzie wynosiły 6 tysięcy 49 zł, warmińsko-mazurskich, gdzie wynosiły 5 tysięcy 394 zł, dolnośląskich i podlaskich. Najniższe dochody były w samorządach opolskich – 4,5 tysiąca zł, oraz wielkopolskich – 4 tysiące 585 zł. To wszystko przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Jeśli chodzi o wydatki, to jednostki samorządu i ich związki w 2014 r. wykonały wydatki w łącznej kwocie prawie 197 miliardów zł. Stanowiły one 63% ogółu wydatków budżetu państwa. Wydatki te były wyższe od wydatków wykonanych w 2013 r. o 13 miliardów zł, czyli o 7%. 79% ogółu wydatków stanowiły wydatki bieżące, które wyniosły 155 miliardów zł i były o 6,6 miliarda zł wyższe od tych z 2013 r.

Tu należy zwrócić uwagę, że w 2014 r. zahamowany został rozpoczęty w 2010 r. proces spadku udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. W stosunku do 2013 r. udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wzrósł o dwa punkty procentowe i wyniósł 21%. Wydatki majątkowe zostały wykonane w kwocie ponad 41 miliardów zł. Są one o ponad 6 miliardów zł, czyli o 18%, wyższe od wydatków majątkowych wykonanych w 2013 r. Nastąpił także wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem: w 2014 r. wydatki inwe-

stycyjne stanowiły ponad 20% wydatków, co oznacza, że samorządy średnio co piątą złotówkę ze swoich budżetów przeznaczają na inwestycje.

Struktura wydatków z 2014 r. nie odbiega od tej z poprzednich lat. Największy udział wydatków w wydatkach ogółem stanowią wynagrodzenia i pochodne – w 2014 r. było to 68 miliardów zł. Wspomniany udział to średnio, dla wszystkich JST, prawie 35%. W porównaniu z 2013 r. udział ten obniżył się o półtora punktu procentowego. W 72% JST udziały wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach były znacznie wyższe od średniego poziomu dla ogółu JST, który, przypomnę, wynosi około 35%, przekraczały one średnią. W skrajnych przypadkach, w czterech samorządach, udział wynagrodzeń i pochodnych w globalnej kwocie wydatków przekraczał 65%. Największą część budżetów na wynagrodzenia i pochodne wciąż przeznaczały powiaty: średnio 50% wydatków ogółem, jeśli chodzi o wspomniane jednostki.

Jeśli chodzi o wydatki związane z realizacją projektów tak zwanych unijnych, czyli współfinansowanych ze środków zagranicznych, to w 2014 r. stanowiły one 12% ogółu i wyniosły prawie 20 miliardów zł. Analogicznie jak w poprzednich latach największy udział wydatków dotyczył oświaty i wychowania – prawie 30%, transportu i łączności – 18%, pomocy społecznej – 12%, oraz administracji publicznej – niecałych 9%.

Jeśli chodzi o inwestycje, to główne kierunki inwestowania samorządów w 2014 r. także się nie zmieniły. Najwięcej środków samorządy przeznaczały na budowę i modernizację dróg. Udział wspomnianych wydatków inwestycyjnych w grupie wydatków ogółem wynosił prawie 49%. Jedna trzecia wszystkich inwestycji drogowych realizowana była przez miasta na prawach powiatu.

Jeśli chodzi o wynik budżetu, to w 2014 r. samorządy planowały deficyt w łącznej kwocie prawie 13 miliardów zł. Ten deficyt w wielkościach planowanych był określany na poziomie 6,4% planowanych dochodów. Jak się okazało, realizacja dochodów na poziomie prawie 98%, a wydatków na poziomie znacznie niższym – 93% – spowodowała, że deficyt był zdecydowanie niższy od planowanego: wyniósł 2,4 miliarda zł i stanowił 1,2% planowanych dochodów. Przypomnę: planowany był na prawie 13 miliardów zł i ponad 6% dochodów.

Jeśli chodzi o podział JST ze względu na osiągnięte wyniki, to rozłożył się on w zasadzie równo. Niewielką przewagę miały jednostki tak zwane deficytowe, które osiągnęły ujemny wynik. Stanowiły one 51,7% ogółu. Wśród jednostek z deficytem najliczniejszą grupę stanowiły samorządy o relacji deficytu do dochodów poniżej 10% – było to 82% jednostek z deficytem.

Jeśli chodzi o nadwyżkę budżetową, to osiągnęło ją 48% samorządów. 94% ze wspomnianych, że tak się wyrażę, nadwyżkowych samorządów osiągnęło nadwyżkę na poziomie nieprzekraczającym 10% dochodów, czyli relatywnie niską. Jeśli chodzi o 2014 r., to mniej samorządów niż w 2013 r. uzyskało nadwyżkę: w 2014 r. było to 48%, a w 2013 r. – prawie 60% samorządów.

Jeśli chodzi, proszę państwa, o programy, projekty unijne, to w związku z ich realizacją samorządy uzyskiwały dochody w łącznej kwocie przekraczającej 18 miliardów zł.

dów zł. Były one o ponad 2 miliardy zł wyższe od dochodów wykonanych w 2013 r. Dla porównania: dochody ze wspomnianego tytułu w 2012 r. wyniosły 17 miliardów zł, a w 2011 r. – 16,5 miliarda zł. Tak więc widać, że w 2014 r. wspomnianych środków stanowiących dochody było niewiele. Jeśli chodzi o ich udział w dochodach ogółem, to był on na poziomie 9,5%.

Najwięcej dochodów na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych w 2014 r. uzyskały jednostki samorządu województwa mazowieckiego. Była to kwota 2,6 miliarda zł, z czego 2,4 miliarda zł to środki zagraniczne. A najniższe dochody wspomnianego rodzaju, podobnie jak w 2013 r., uzyskały jednostki samorządu województwa opolskiego – 351 milionów zł, w tym 305 milionów zł środków zagranicznych.

Jeśli chodzi, proszę państwa, o dług, to na koniec 2014 r. państwowy dług publiczny wyniósł 826,8 miliarda zł i był niższy od długu na koniec 2013 r. Spadek państwowego długu publicznego był przede wszystkim konsekwencją obniżenia zadłużenia Skarbu Państwa o 58 miliardów zł, podczas gdy zadłużenie JST i ich związków wzrosło o prawie 3 miliardy zł. Na koniec 2014 r. kwota zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wliczanych do długu publicznego wyniosła ponad 72 miliardy zł i, jak powiedziałam, była o prawie 3 miliardy zł, czyli o ponad 4%, wyższa od długu na koniec 2013 r.

Największy udział w kwocie długu jednostek samorządu ma zadłużenie miast na prawach powiatu – sześćdziesięciu sześciu jednostek samorządu – które wyniosło 26,4 miliarda zł i stanowiło prawie 37% długu samorządowego. Nie zmieniła się struktura zobowiązań według tytułów dłużnych: nadal dominującą pozycją są kredyty i pożyczki, które wynoszą w granicach 68 miliardów zł, oraz wyemitowane obligacje – 4,3 miliarda zł. I wspomniane dwa tytuły dłużne stanowią 99,7% długu.

Jeśli chodzi o poręczenia, to w 2014 r. samorzady udzieliły poręczeń zobowiązań o łącznej wartości 692 milionów zł. Miał tu miejsce wzrost o 18% w stosunku do analogicznego okresu w 2013 r.

Jeśli chodzi o sytuację finansową JST w świetle relacji i reguł wydatkowych określonych w ustawie o finansach publicznych... Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych od 2011 r. samorzady nie mogą uchwalać budżetów, w których bieżące wydatki nie znajdują pokrycia w dochodach bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o tak zwane wolne środki, czyli środki pieniężne pozostające na rachunkach bankowych budżetu wynikające z rozliczeń zaciągniętych wcześniej kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji. I jeśli chodzi o wspomnianą regułę wydatkową z art. 242, to w 2014 r. pięćdziesiąt pięć jednostek miało wydatki bieżące wyższe od dochodów bieżących. W 2013 r. były to trzydzieści cztery samorzady. Czyli mamy tu do czynienia ze wzrostem, ale w relacji do ogółu prawie trzech tysięcy jednostek samorządowych i związków jest to niewielka liczba. W trzydziestu siedmiu samorządach ze wspomnianych pięćdziesięciu pięciu różnica, czyli nadwyżka wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi, została sfinansowana z prawidłowych źródeł, dopuszczonych w art. 242, czyli z nadwyżek z lat ubiegłych i z wolnych środków. Tylko

w sześciu jednostkach samorządu budżet realizowany był z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem relacji z art. 242. W czterech spośród tych jednostek podstawą do realizacji budżetu z ujemnym wynikiem operacyjnym były realizowane programy naprawcze, które uzyskały pozytywną opinię, a w przypadku dwóch jednostek była inna podstawa – art. 240a ust. 8. Niezachowanie reguły z art. 242 we wspomnianych jednostkach nastąpiło głównie z powodu wypłaty zasądzonych odszkodowań oraz niższych niż planowane zrealizowanych dochodów bieżących.

Generalnie można stwierdzić, że sytuacja finansowa samorządu była i jest bardzo zróżnicowana. Nie wszystkie samorzady osiągnęły w 2014 r. dodatni wynik operacyjny, który jest brany pod uwagę jako jeden z elementów do wyliczenia tak zwanego indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Dwadzieścia dwie jednostki spośród pięćdziesięciu pięciu, w których wystąpił deficyt operacyjny, wykonały wyższe niż wspomniany deficyt operacyjny dochody ze sprzedaży majątku. W ich przypadku deficyt nie odbija się więc szczególnie ujemnie na relacji z art. 243, średnia brana pod uwagę do wyliczenia wskaźnika bazy będzie dodatnia.

W trzydziestu trzech jednostkach – dwudziestu sześciu gminach, jednym mieście na prawach powiatu oraz sześciu powiatach – dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczna średnia z art. 243 za 2014 r. była dodatnia. W przypadku tych jednostek na pewno pogorszy się indywidualny wskaźnik, co spowoduje ograniczenie możliwości spłat kredytu w kolejnych latach.

Na koniec jeszcze kilka słów na temat indywidualnego wskaźnika zadłużenia, czyli wspomnianego już art. 243. Dwa jednakowe dla wszystkich samorządów wskaźniki ograniczające poziom zadłużenia, tak zwane wskaźniki 15% i 60%, przestały obowiązywać z końcem 2013 r. Od 2014 r. w pełnym zakresie obowiązuje relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych, na podstawie którego ustalana jest możliwość dokonywania spłat kredytów. Z brzmienia przepisów wynika, że w jednostkach, które nie są w stanie uchwalić budżetu z zachowaniem wspomnianej relacji, nie ma wspomnianej możliwości. Dopiero po napisaniu programu naprawczego i po pozytywnym jego zaopiniowaniu...

Ponieważ art. 243 ma zastosowanie od 2014 r., należy podkreślić, że planowane na koniec września 2014 r. wielkości budżetowe oraz ich wykonanie w 2014 r. miały wpływ na poziom indywidualnego wskaźnika dla każdego samorządu.

Zgodnie z art. 243 ust. 2 podczas obliczania średniej z trzech lat, o której mowa w omawianym tu artykule, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu za trzy kwartały, a do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych. Dlatego, co do zasady, aby nie pogorszyć łącznego maksymalnego limitu spłaty, samorzady powinny dążyć do tego, aby w roku poprzedzającym pierwszy rok dla prognozy wykonać wspomniane wielkości co najmniej na takim poziomie, na jakim zostały one zaplanowane.

Na koniec podsumuję. W porównaniu z 2014 r. wzrosła liczba samorządów, które w projekcie budżetu na 2015 r. mogły zaplanować spłatę zadłużenia na większym niż sześcioprocentowy poziomie planowanych dochodów. Nieznacznie – z dziewięciu do jedenastu – wzrosła liczba JST, w których wspomniany indywidualny wskaźnik jest na poziomie mniejszym od zera, co oznacza, że takie jednostki bez programów naprawczych i podejmowania odpowiednich działań nie są w stanie uchwalić budżetu.

To, proszę państwa, w dużym skrócie druga część sprawozdania. Dziękuję za wysłuchanie i również proszę o przyjęcie naszego sprawozdania.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby skomentować lub zadać pytanie?

Pan senator Matusiewicz. Proszę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

Ja mam pytania do pań z Krajowej Rady RIO. Niektórzy samorządowcy uważają, że przepisy, w których mowa o tym, że wraz ze zmianą uchwały budżetowej każdorazowo zachodzi również konieczność zmiany uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej... Że to są, tak powiem, uchwały wirtualne. Bo nieraz przygotowuje się uchwały w sprawie WPF po bardzo incydentalnych zmianach w budżecie. Samorządowcy uważają, że wystarczyłoby to robić przynajmniej w jakichś odstępach czasowych, załóżmy, raz na pół roku czy na koniec każdego roku. Że wspomniane uchwały są niepotrzebne. Jakie jest pań zdanie?

I jeszcze odnośnie do działalności orzeczniczej RIO. Często orzeczenia są rozbieżne... Ja nie mówię, jak to później jest w wojewódzkich sądach administracyjnych czy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ale mógłbym podać wiele przykładów, że – zwłaszcza kiedy wchodzi w życie nowe przepisy – poszczególne izby orzekają inaczej. Czy krajowa rada nie ma tutaj jakichś instrumentów, żeby wpłynąć na to, aby orzecznictwo było jednolite? Bo jeżeli chodzi o sądy, to oczywiście nie możemy... Sądy są niezawisłe. Ale kolegia orzecznicze w RIO... No, są różnego rodzaju szkolenia. Podam taki przykład: kiedy były zmieniane przepisy ustawy o systemie oświaty dotyczące bezpłatnych dowozów dzieci... Tam w zależności od tego, czy chodziło o dzieci z klas I–IV szkoły podstawowej, czy... Jeżeli było powyżej 3 km, to gminy miały zapewnić bezpłatny dojazd lub ewentualnie ryczałt za dojazdy dzieci z miejsca zamieszkania do szkoły. I teraz tak: jeżeli wspomniana odległość była mniejsza, powiedzmy, 2 km i ileś tam metrów albo jeszcze mniej, to jedne RIO uznawały, że samorządy mogą wydać wspomniane środki – były takie uchwały i w ich przypadku w rozstrzygnięciach nadzorczych kolegium RIO nie stwierdzano nieważności – a inne uznawały, zgodnie chyba z duchem samorządności,

że jeżeli gminę na to stać, to niech ponosi koszty dowozu z miejsca zamieszkania, również jeżeli do szkoły jest mniej niż 3 km. Podobnie jest, jeżeli chodzi o dowóz dzieci spoza gminy – tutaj też orzecznictwo nie jest jednolite. Wiem, że na przykład RIO w Bydgoszczy orzeka inaczej niż choćby RIO na Podkarpaciu. I chciałbym zapytać, czy państwo podejmujecie jakieś działania w kierunku tego, żeby wspomniane orzecznictwo było jednolite.

I jeszcze proszę powiedzieć, jakie są państwa opinie o WPF: czy rzeczywiście jest taka konieczność... Wiem, że ustawowo – jest. Ale czy ewentualnie macie panie jakieś inne wnioski de lege ferenda, że tak powiem, na styku funkcjonowania wspomnianych przepisów, które są przedmiotem zainteresowania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych? Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Odpowiem na pytanie dotyczące wieloletnich prognoz finansowych i częstotliwości dokonywania zmian. Proszę państwa, przepisy ustawy o finansach publicznych nie nakładają obowiązku zachowania pełnej zgodności wieloletniej prognozy finansowej z uchwałami budżetowymi po zmianach. Określają jednak, że za każdym razem zgodne muszą być wielkości w zakresie wyniku budżetu i wielkości, które mają wpływ na kwotę długu, czyli dotyczące przychodów budżetu z tytułu chociażby zaciąganych nowych kredytów czy emitowanych obligacji, jak i rozchodów, czyli spłat. Tak więc jeżeli samorząd dokonuje w uchwale budżetowej zmiany wyniku budżetowego, to faktycznie na mocy przepisów prawa jest wówczas zobowiązany do odpowiedniej aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej.

Chociażby z porównania danych statystycznych, które tu w dużym skrócie przedstawialiśmy, wynika, że w ciągu roku, w przeliczeniu na jeden samorząd, następują średnio trzydzieści trzy zmiany budżetu, a tylko osiem zmian wieloletnich prognoz finansowych. Nie jest więc tak, że każda zmiana w budżecie automatycznie powoduje zmianę wieloletniej prognozy finansowej.

Jeśli chodzi o regionalne izby, to niewątpliwie zwracamy uwagę na to, że, jak wynika z przepisów prawa, w ślad za zmianą wyniku budżetu – jeżeli nie równocześnie z nią, to w najbliższym czasie – musi nastąpić zmiana wieloletniej prognozy finansowej. Tym bardziej, że wielkości, o których mowa, są podstawą do określenia poziomu długu, są też podstawą do wydania opinii o możliwości spłaty zobowiązań. Bez zaktualizowanego WPF w zakresie deficytu, wielkości wpływającej na dług, byłoby to niemożliwe.

Jeżeli chodzi zaś o same wieloletnie prognozy finansowe... Są samorządy, które w danym roku wprowadzają do wieloletnich prognoz finansowych stosunkowo niewiele zmian, co oznacza, że ich planowanie perspektywiczne jest zbliżone z krótkoterminowym. Oczywiście, w takich sytuacjach często planowane dochody i wydatki w budżetach różnią się od tych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej dla danego roku budżetowego, chociażby z tego powodu, że na bieżąco do budżetu wprowadzane są zmia-

ny po stronie dochodów i wydatków wynikające z kwoty przyznanych dotacji celowych, czyli z rozliczenia. Ale to są zmiany, które nie powodują zmiany wyniku, powodują tylko zmiany globalnych kwot.

Dlaczego samorządy, proszę państwa, dokonują aktualizacji wieloletnich prognoz finansowych mimo braku takiego obowiązku? Dlatego, że niekiedy nawet w sytuacji dokonania zmiany budżetu, która nie powoduje zmiany wyniku budżetu, globalne kwoty dochodów i wydatków oraz ich struktura powodują, że indywidualny wskaźnik zadłużenia ulega zmianie. W związku z tym wprowadzenie wspomnianych zmian po stronie globalnej kwoty dochodów, wydatków, z podziałem na majątkowe i bieżące, ułatwia również służbom finansowym i organom JST kontrolowanie poziomu zadłużenia, także w przypadku niezmiętej kwoty długu i niezmiętego wyniku budżetu. To tyle, jeśli chodzi o WPF.

Niewątpliwie odbieramy sygnały, że wspomniane prognozy o charakterze bardzo długoterminowym... Bo samorząd, inaczej niż to jest w przypadku budżetu państwa, musi sporządzać wieloletnią prognozę finansową w części dotyczącej długu na cały okres spłaty tego długu plus planowany okres, jeśli chodzi o zaciąganie nowych zobowiązań. Jest to często perspektywa kilkudziesięciu lat. W związku z tym często przyjmuje się zasadę zamrażania wielkości, ponieważ trudno określić, jakie będą warunki prawne i ekonomiczne do realizacji budżetu przykładowo w 2040 r.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Proszę bardzo.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Jeżeli chodzi o drugie pytanie, dotyczące rozbieżnego orzecznictwa, to ja chcę tylko wskazać, że Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych nie jest jakimś ciałem nadzorczym w stosunku do kolegiów poszczególnych izb. Jest to reprezentacja składająca się z prezesów, przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych – po jednym przedstawicielu z każdej izby. Zadania krajowej rady określa ustawa i nie ma wśród nich takiego, które by dawało uprawnienie do formułowania wiążących wytycznych w zakresie orzecznictwa. Członkowie kolegiów są niezawisli, tak jak sędziowie. Kolegia różnią się również co do swojej liczebności. Kryterium, według którego badane są uchwały i zarządzenia organów, to jest kryterium legalności. I jeśli wziąć pod uwagę to kryterium, widać, że orzeczenia większości kolegiów we wskazanych przez pana senatora sprawach są w miarę jednolite. Pewne odstępstwa może się zdarzać, my o tym wiemy, ale wyroki sądów potem to, można powiedzieć, korygują. Bo nie ukrywam, że również orzecznictwo sądowe ma wpływ na kształtowanie się linii orzeczniczej kolegiów. Niejednolite przepisy we wspomnianym zakresie czy brak takiej swobody w kształtowaniu... Tak jak w przypadku dowieżenia uczniów do

szkół, ale także w innych przypadkach, jak na przykład możliwość wydawania gazety, zamieszczania odpłatnych reklam itd... To wszystko są kwestie...

(Głos z sali: Finansowanie dożynek...)

No właśnie. Czy w ramach promocji, czy kultury, gdzie zaplanować, czy można takie pieniądze przeznaczyć... Ale zawsze mówimy, że musi tu być też trochę zdrowego rozsądku. No, dożynki to kultura. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

To jeszcze ja mam pytanie. Zwraçały panie, tutaj, w tekście, uwagę na problem sprzedaży zwrotnej. Że jest to trudno interpretowalne zadanie. I mam pytanie, czy wspomniana kwestia działa na zwiększenie długu, czy nie. Jak do tego podejść? Czy to w ogóle jest jakieś poważniejsze zjawisko, czy tylko incydentalne?

(Brak nagrania)

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

...W toku kontroli koordynowanych dotyczących zadłużenia rzeczywiście w sześćdziesięciu jeden jednostkach stwierdzono cztery przypadki sprzedaży zwrotnej. Być może w skali kraju wspomniane zjawisko występuje w znacznie większym zakresie. Zresztą teraz prowadzimy analizy dotyczące innych tytułów dłużnych, takie zjawisko by się w tym mieściło. Sprzedaż zwrotna nie była zaliczana do długu, w ocenie samorządu. Niemniej jednak wszystko sprowadza się to do tego, że jednostka... Znam taką gminę w Wielkopolsce, która sprzedała firmie sieć wodociągową i po zawarciu umowy zawarła drugą – umowę dzierżawy z prawem odkupu po upływie czterech lat. Tak więc za cztery lata kwota, która ma być przeznaczona na wykup wspomnianych wodociągów... Ona musi być zabezpieczona w wieloletniej prognozie finansowej. I jednocześnie zalicza się do długu. Wspomniana kwota nie wpływa na wskaźnik zadłużenia, ale zalicza się do długu, bo jest to zobowiązanie, które za cztery lata czy za pięć lat będzie na danej gminie ciężyło, i odpowiednie środki muszą być zabezpieczone. Ale, jak mówię, w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2014 r. ujawniliśmy cztery przypadki. Jednak po analizach, które teraz prowadzimy, a nawet na podstawie ankiet, które przeprowadzamy w jednostkach, może się okazać, że wspomniane zjawisko to znacznie poważniejszy problem. Być może jednostki po prostu takich działań nie pokazują. Bo w konstrukcji sprawozdania Rb-Z, jeżeli chodzi o zadłużenie... Tam są inne tytuły dłużne. A jednostki nie zawsze rzetelnie to wszystko pokazują i tylko kontrola może ujawnić wspomniane działania.

Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Proszę państwa, ja może dodam, że przyczyną niewykazywania zobowiązań w sprawozdaniach może być też to, że niektóre jednostki uznają sprzedaż zwrotną, analogicznie

jak leasing operacyjny... Zaliczają ją do zobowiązań, które wynikają tylko z miesięcznych rat odpłatności, a nie ujmują na swoich kontach księgowych całej kwoty wartości wynikającej z umów. Dlatego mogą być różne informacje: w jednej mowa o wartości transakcji, a w innej – o zobowiązaniach. Część samorządów ma umowy skonstruowane tak, że nie wynika z nich obowiązek odkupu, tylko prawo odkupu. I takie samorządy mówią: my, na dzień dzisiejszy, jeszcze nie wiemy, czy to odkupimy, tak więc nie możemy wykazywać w księgach rachunkowych całej kwoty zobowiązań.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że wspomnianego typu transakcje zawierane są niekiedy – właściwie to chyba w większości – przez jednostki, które mają problemy z zachowaniem reguł wydatkowych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych. W taki sposób wspomniane jednostki próbują ratować swoją sytuację płatniczą, zaciągają różnego rodzaju zobowiązania, pod względem charakteru ekonomicznego zbliżone do pożyczek. Tak że... Wspomniany problem jest przez nas oczywiście sygnalizowany, ale jeśli chodzi o skalę, to nie jest on – w odniesieniu do ogólnej kwoty zobowiązania czy liczby JST – obecnie bardzo znaczący. Niemniej jednak wspomniane zjawisko oczywiście występuje.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję.

Może w ramach podsumowania takie dwie uwagi, wrażenia z przedstawionego raportu. Mówimy tu o wielkich liczbach, jeśli chodzi o wykonanie wspomnianych kontroli, ale to wszystko ma sens. Liczba nieprawidłowości czy trudności w realizacji zadań finansowych w samorządach ma jednak charakter marginalny. I to, że wspomniane nieprawidłowości utrzymują swój marginalny charakter, jest dorobkiem regionalnych izb obrachunkowych. Należy tutaj wyrazić uznanie i podziękowanie. Zwłaszcza że warunki finansowe są takie, jakie są.

Jednocześnie jednak zaniepokoił mnie wzrost biurokracji. Przede wszystkim sprawozdania z jednostek kultury, miesięczne sprawozdania, które są kontrolowane... Przecież w związku z nimi doszło kilkanaście tysięcy nowych czynności. Nie wiem, czy to rzeczywiście nie jest mnożenie biurokracji ponad miarę. Bo we wspomniany sposób dodaje się regionalnym izbom pracy, i z tytułu GUS, i z tytułu innych działań ministerstw...

Ponieważ ja bardzo sobie cenię przedstawione tu raporty – to wielka praca i bardzo wartościowy materiał – i ponieważ nasze spotkanie jest ostatnim spotkaniem w bieżącej kadencji, to próbowałem popatrzeć na finanse jednostek samorządów w troszkę dalszej perspektywie, nie tylko przez pryzmat porównania roku do roku. I chciałbym się z państwem podzielić – bardzo krótko, proszę się nie obawiać – uwagami na temat czterech mitów, na które napotykamy na wszystkich spotkaniach z samorządami. A przynajmniej ja na nie napotykam. Mit pierwszy dotyczy tego, że samorządy są w coraz gorszej sytuacji finansowej. Mit drugi – że samorządy są coraz słabszym inwestorem. Mit trzeci – że samorządy są coraz bardziej zadłużone. I mit czwarty – że są coraz bardziej uzależnione od budżetu państwa i że samorządność w ogóle się załamuje.

Kiedy patrzę na raporty krajowej rady... Chciałem popatrzeć i zobaczyć, jak to jest, czy rzeczywiście samorządy są w coraz gorszej sytuacji finansowej. Z czym to można porównać? Przede wszystkim z budżetem państwa. Trzeba porównać to, w jakiej sytuacji jest państwo, z tym, w jakiej sytuacji jest samorząd. I chciałbym państwu powiedzieć, że...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Głos z sali: 3%...)

Do długu zaraz dojdziemy. Ale jeśli chodzi w ogóle o zasoby finansowe... Od momentu wstąpienia do Unii, czyli od 2004 r., dochody samorządów wzrosły... Wskaźnik wzrostu wynosi 215%. Czyli wzrosły z 91 miliardów zł do 196 miliardów zł. Podczas gdy ten sam wskaźnik dla państwa polskiego wynosi 158%. Tak więc zasoby, to znaczy źródła finansowania samorządów, są daleko bardziej efektywne, bardziej, że się tak wyrażę, płodne niż zasoby państwa. To znaczy, że samorządy, można tak powiedzieć, bogacą się szybciej niż państwo. Rekordzistami są tu województwa, bo one z 6 miliardów zł skoczyły na 18 miliardów zł, czyli ponad 300%. Tyle wynosi wskaźnik wzrostu za ostatnich dziesięć lat. Zwłaszcza jeśli chodzi o wydatki. W przypadku dochodów wynosi on trochę mniej.

Na tle wydatków budżetu państwa... Ja nie wiem, czy z daleka będzie widać... Sytuacja przedstawia się mniej więcej tak, że kiedy wstępowaliśmy do Unii, wydatki samorządu stanowiły 46% wydatków państwa, a dzisiaj to jest prawie 63%. To jest jednak ogromne przesunięcie. To nie są paroprocentowe wahnięcia roczne. To jest zasadnicza, istotowa zmiana. I właśnie rok 2014 był pod wspomnianym względem bardzo znaczący. Tak że pierwszy przywołany przeze mnie mit, że samorządy są w coraz gorszej sytuacji finansowej... Na pewno są w sytuacji zdecydowanie lepszej niż państwo. Można powiedzieć, że państwo jest w złej sytuacji finansowej, więc samorządy także. Ale na tle państwa samorządy są w sytuacji coraz lepszej.

Czy samorządy słabną jako inwestorzy? Była taka tendencja. W 2011 r. był, można powiedzieć, szczyt, w latach 2012–2013 był spadek, ale w 2014 r. ma miejsce w zasadzie powrót. Czyli jednak poziom wydatków inwestycyjnych, około 20%, się utrzymuje. Ja nie mówię, że dawniej był znacznie słabszy, summa summarum.

Teraz, jeśli chodzi o zadłużenie... Problem z zadłużeniem polega na tym, że... Jest, jak to się określa, dwa razy 60%. W samorządach zadłużenie stanowi 60% rocznych dochodów, a w przypadku państwa – 60% PKB Polski. Jeśli popatrzemy na zadłużenie i dochody państwa, to zobaczymy, że zadłużenie wynosi 820 miliardów zł, a jesteśmy w stanie zebrać mniej niż 300 miliardów zł. I w takich kategoriach zadłużenie państwa wynosi 280%. A zadłużenie samorządów cały czas utrzymuje się na poziomie poniżej 40%. Poza wielkimi miastami, które, że tak się wyrażę, docisnęły pedał do końca, wszystkie pozostałe samorządy, zwłaszcza małe gminy, prawie w ogóle nie są zadłużone. Tak więc opowiadanie o zadłużeniu jest po prostu bajką. Zwłaszcza że deficyt jest udziałem małej części... No, może nie takiej małej, ale...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tutaj już pewnie widać...

(Głos z sali: ...poniżej 10%...)

(Głos z sali: ...przeciętnie...)

Samorządy z nadwyżką... Tysiąc pięćset samorządów, tysiąc sześćset samorządów, tysiąc trzysta samorządów... Około połowy polskich samorządów ma nadwyżkę budżetową. A dług, to znaczy zrealizowany deficyt, wynosi 3 miliardy zł, 0,4 miliarda zł, 2,5 miliarda zł... W stosunku do dochodów to są naprawdę znikome, naprawdę nieduże wartości. Tak więc można powiedzieć, że polskie samorządy są niezadłużone i ciągle mają rezerwę zadłużenia. Pomijam tu wielkie miasta, to jest, że tak powiem, trochę inna zabawa.

I wreszcie czwarty mit: że samorządy są coraz bardziej zależne od dotacji, że stawia się przed nimi zadania państwowe, bez pieniędzy... Itd. itd. Tutaj nie ma tak jasnego obrazu, niemniej jednak we wszystkich kategoriach samorządów udział dochodów własnych w budżecie rośnie. To nie są duże kwoty... Poza powiatami, bo tam jest radykalna zmiana. Gdy wstępowaliśmy do Unii, powiaty miały 11% dochodów własnych, a teraz mają prawie 30%. Ale w przypadku dużych miast, na przykład Warszawy, prawie 80% to są dochody własne. Tak więc stwierdzenie, że samorządy są, jak to się mówi, na pasku i właściwie żyją tylko dzięki transferom budżetu państwa, jest nie do obrony.

Oczywiście, można powiedzieć sobie tak: to świetnie, że samorządy są w takiej dobrej sytuacji finansowej. Pojawia się jednak pytanie, czy przypadkiem nie mają one zbyt dużych, zbyt wydajnych źródeł albo czy podział zadań nie jest niesprawiedliwy. Może państwo ma za dużo zadań,

a samorządy za mało? Jest też taka hipoteza, że samorządy po prostu nie wykonują części swoich zadań i nie są z tego rozliczane – mam tu na myśli na przykład politykę mieszkaniową – i to pozwala im uzyskiwać tak dobre wyniki. Wspomniana interpretacja to jest temat na większe debaty i konferencje. Niemniej jednak dzięki sprawozdaniom krajowej rady mamy tak wiarygodny, sumaryczny, syntetyczny obraz omawianej tu sytuacji. Za to chciałbym podziękować.

I myślę, że możemy, jako komisja, podziękować państwu i przyjąć sprawozdanie. Chyba że są głosy przeciw. Nie ma takich głosów.

Tak więc bardzo dziękuję paniom prezes za przedstawienie sprawozdania.

Trochę nas pani zamęczyła opowiadaniem o działalności izb, bo wszystkich tych liczb było bardzo dużo...

(Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska: No tak, ale chciałam pokazać...)

Tak więc widzimy, że rzeczywiście praca, o której tu mowa, jest żmudna. Ale daje efekty w postaci zdrowych finansów polskich samorządów. Dziękuję bardzo.

Dziękuję panu ministrowi, dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie komisji.

Techniczna przerwa przed następnym posiedzeniem.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 27)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii