



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

X kadencja

# Zapis Stenograficzny

ze wspólnego posiedzenia  
Komisji Budżetu  
i Finansów Publicznych (48.),  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (47.)  
oraz  
Komisji Ustawodawczej (101.)

10 grudnia 2020 r.

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 246).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Krzysztof Kwiatkowski)

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Witam wszystkich państwa bardzo serdecznie.

Otwieram wspólne posiedzenie 3 połączonych komisji, w imieniu pana senatora Kazimierza Kleiny, przewodniczącego komisji budżetu i finansów, w imieniu pana senatora Zygmunta Frankiewicza, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz w swoim własnym imieniu, jako przewodniczący Komisji Ustawodawczej.

Otwieramy wspólne posiedzenie 3 połączonych komisji. Posiedzenie wyjątkowe, bo posiedzenie w ramach którego będziemy rozpatrywać inicjatywę ustawodawczą dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na wagę systemową tego projektu mamy dzisiaj liczne grono zarówno gości zewnętrznych, jak i ekspertów i środowisk samorządowych. Chciałbym w tym miejscu przywitać przede wszystkim, jeszcze raz, pana przewodniczącego Zygmunta Frankiewicza, także jako przedstawiciela Związku Miast Polskich, organizacji z ogromnym dorobkiem w kontekście reprezentowania interesów i spraw jednostek samorządu terytorialnego. Witam także przedstawiciela Związku Powiatów Polskich, pana Bartłomieja Zydla, a także wicedyrektora tejże organizacji, pana Grzegorza Kubalskiego. Unię Miasteczek Polskich osobiście reprezentuje pan prezes Grzegorz Cichy. Bardzo się cieszę, że jest z nami osoba, która finanse publiczne zna od

podszewki, wielokrotnie kontrolowała zarówno administrację rządową, jak i samorządową. W tym miejscu szczególnie ciepło chciałbym przywitać pana Stanisława Jarosza, dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów NIK. Kolejną osobą, z doświadczenia której wielokrotnie korzystaliśmy, jest obecny na sali dyrektor Biura Związku Miast Polskich i sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, pan Andrzej Porawski – witamy serdecznie. Jest z nami także pełnomocnik zarządu, ekspert do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich, pan Marek Wójcik. Jest z nami pan prof. Michał Bitner z Uniwersytetu Warszawskiego, który reprezentuje Katedrę Prawa Finansowego – witamy szczególnie serdecznie, także z uwagi na to, że za chwilę oddamy głos i poprosimy o przedstawienie analizy dotyczącej tej problematyki. Towarzyszą nam także z Ministerstwa Finansów... Ja tu nie mam wpisanego... Aha, jest pan minister, witam... Aha, pan minister wpisał się po prostu na końcu listy. Witam pana ministra Skibę...

(Głos z sali: Skużę.)

Przepraszam, pan minister Skiba też był, ale witam oczywiście pana ministra Skużę. Jest z nami, także z Ministerstwa Finansów, dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego, pan Marek Wiewióra. Związek Województw RP reprezentuje pan Rafał Marchewka. Cieszymy się także, że jest z nami były, wieloletni samorządowiec, marszałek województwa, a obecnie poseł, pan Jacek Protas – witam bardzo ciepło.

Szanowni Państwo... Jeszcze raz przepraszam pana ministra za przekręcenie nazwiska. Uzgodniliśmy, że na początku, jeżeli panowie przewodniczący się zgodzą, będzie głos ekspertów.

Pan przewodniczący Frankiewicz.

Posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (48.),  
Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (47.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (101.)

SENATOR  
**ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Ja bardzo krótko w imieniu wnioskodawców tego projektu ustawy. Jest to odpowiedź na postulat jednostek samorządu terytorialnego, których dochody w zeszłym roku zostały ograniczone w skutek obniżek stawek PIT. Obniżki podatków są bardzo mile odbierane przez podatników, ale trzeba pamiętać, że one stanowią też dochód jednostek samorządu, które wykonują liczne zadania, a te zadania nie zostały obniżone. Trwa dyskusja. Samorządy wielokrotnie podkreślały i podkreślają, że dochodzą do granic możliwości finansowych, na skutek różnych ruchów wykonywanych na ich dochodach, również takich, które zwiększają wydatki. Jednak spotykają się z taką argumentacją, że wzrost dochodów był tak duży, że można pokryć nawet zwiększone wydatki. Wszystkie te wypowiedzi są niekompletne, to znaczy nie obejmują w całości problemu. I to posiedzenie 3 połączonych komisji, samorządu terytorialnego, ustawodawczej i Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, stanowi okazję do weryfikacji tych argumentów, które w dyskusji się pojawiają. Aby to ułatwić, zostali tu zaproszeni goście, eksperci zewnętrzni, którzy, jak myślę, obiektywnie patrzą na ten problem. Został też przygotowany raport przez Związek Miast Polskich, który całościowo obejmuje zarówno dochody, jak i wydatki oraz bilans dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Dane do tego raportu są obiektywne, pochodzą z ogólnie dostępnych źródeł, które są powszechnie uznane za wiarygodne. Na podstawie takich danych i takiej dyskusji można dopiero wyciągać wnioski.

Propozycją tego projektu ustawy jest zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych. Kwoty zostały wyliczone tak, aby zrekompensować ubytki w tych dochodach spowodowane zeszłorocznymi zmianami w podatku. Nie chcę przeciągać tego wprowadzenia, przejdźmy do dyskusji eksperckiej. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Moje niedopatrzenie, chciałbym pana przewodniczącego przeprosić, bo jest pan tu jeszcze w trzeciej roli – jako pełniący obowiązki senatora reprezentującego wnioskodawców. Bardzo ciepło dziękuję za syntetyczne przedstawienie projektu.

Tak jak rozmawialiśmy... Umożliwimy zabranie głosu wszystkim gościom. Jako pierwsze poprosiłbym pana prof. Bitnera reprezentującego Uniwersytet Warszawski, później poproszę o zabranie głosu pana dyrektora Jarosza reprezentującego Najwyższą Izbę Kontroli.

Bardzo proszę.

ADIUNKT  
W KATEDRZE PRAWA FINANSOWEGO  
NA WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI  
NA UNIWERSYTECIE WARSZAWSKIM  
**MICHAŁ BITNER**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Oczywiście bardzo dziękuję za zaproszenie, to zaszczyt dla mnie tutaj dzielić się z państwem swoimi przemyśleniami. Ale może od razu powiem tak, że na analizę to chyba jest tutaj niewłaściwy czas i miejsce. Rozumiem, że moja wypowiedź powinna być syntetyczna, ograniczona, więc to będzie nie tyle analiza problemu, ile raczej kilka takich luźnych spostrzeżeń na kanwie tego, nad czym państwo pracują, i raportu przygotowanego przez Związek Miast Polskich.

No, zaczynanie jakiegokolwiek dyskusji od tematu zasady adekwatności jest przedsięwzięciem ryzykownym, bo jest to zasada ogólna i to Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał. To jest zasada, która powinna być interpretowana w związku z ogromnymi celami ustrojodawcy w zakresie instytucji samorządu terytorialnego i w związku z podstawowymi wartościami chronionymi przez konstytucję w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Chciałbym zwrócić uwagę, że mówiąc o adekwatności, jednocześnie trzeba mówić o samodzielności, w tym samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście są to kategorie bardzo grubo, topornie ciosane, ale coś z nich wynika, o czym za chwilę powiem.

Może zacznę w zasadzie od końca. Można powiedzieć, że nikt nie zna dnia ani godziny, w której Trybunał Konstytucyjny powie, że coś jest nie

tak. No, jedno z takich ostatecznych orzeczeń dotyczące... To mi się przypomniało, jak przeglądałem ten raport. Jest tam taki passus poświęcony samorządowym samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. Jest w ustawie o działalności leczniczej przepis, który... no, nie powiem, że nikomu nie przeszkadzał, ale na który przez wiele lat w ogóle nie zwracano uwagi, przepis dotyczący obowiązku pokrywania strat SPZOZ w takim zakresie, w jakim one nie są pokryte, nie mogą być pokryte z funduszu zakładu. Przez wiele, wiele lat nikt nie dostrzegł w tym problemu, aż wreszcie w przypadku jednej jednostki samorządu terytorialnego coś tąpnęło, a miało to bardzo istotny wpływ na jej sytuację finansową. Trybunał Konstytucyjny skonstatował coś niezwykle ważnego, to, że pojęcie nowego zadania, o którym mowa w art. 167 konstytucji, nie może być interpretowane wąsko, formalnie. To nie chodzi tylko i wyłącznie o nowe zadania, ale także o zmianę sposobu wykonywania zadań już istniejących. Trybunał wyliczył wszystkie zmiany ustawy, które miały wpływ na funkcjonowanie SPZOZ w ciągu ostatnich kilku lat, i mówiąc kolokwialnie, stwierdził, że miarka się przebrała. Skonstatował on naruszenie zasady adekwatności, m.in. to, bo było tam poczynionych jeszcze bardzo wiele innych ciekawych wniosków dotyczących rozróżnienia między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi, ale to jest taka najważniejsza sprawa w tym orzeczeniu.

Kolejny punkt, na który chciałbym zwrócić uwagę, dotyczy tego, że skutki finansowe zwiększenia zadań, oczywiście w tym szerokim rozumieniu pojęcia „zwiększenia zadania”, są równoważne ze skutkami finansowymi zmian w dochodach. Na to Trybunał Konstytucyjny też wielokrotnie zwracał uwagę, zresztą całe piśmiennictwo jest temu poświęcone. Zasada adekwatności to nie tylko dopasowanie dochodów do wydatków i koncentracja na zapewnieniu odpowiednich dochodów albo na zmianach jakościowych dotyczących wykonywania zadań, ale także strona dochodowa. Oczywiście zasada adekwatności może być naruszona także wtedy, gdy z wydatkami nic się nie dzieje, ale manipuluje się przy dochodach.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być całkowicie uodpornione na zmiany koniunktury. Jednocześnie należy

odróżnić odporność albo brak odporności na poszczególne etapy cyklu koniunkturalnego – i to jest normalne i jest okej według Trybunału Konstytucyjnego. Jednak nie ma nic wspólnego ze zmianami koniunktury modyfikacja zasad gry, systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli te dochody nie są – i tu znowu to wyświechtane słowo – bardzo elastyczne, odpowiednie do zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Już postaram się kończyć, ale jeszcze jedna uwaga. Chciałbym jeszcze podkreślić zasadniczą...

#### PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Panie Profesorze, ja jedną rzecz dopowiem. Rzadko kiedy mamy taki komfort... To jest tak ważna problematyka, że wspólnie z panami przewodniczącymi uznaliśmy, że ta dyskusja potrwa ok. 2 godzin. Zakładamy, że gdzieś ok. godziny 13.00 byłyby głosowania nad całym projektem, bo my naprawdę chcemy państwa wysłuchać. Zdajemy sobie sprawę, że wszelkie zmiany w regulacjach dotyczących wpływów podatkowych i podzielenia ich między samorządem a administracją rządową to są absolutnie ustrojowe kwestie. Stąd tak liczne państwa gro-no. Chcemy wysłuchać państwa poglądów i opinii, zanim będziemy procedować ten projekt. Zwyczajowo mówię, że prosimy o konkluzywne wypowiedzi, ale dziś powiem, że prosimy o do-kładne wypowiedzi.

Bardzo proszę.

#### ADIUNKT W KATEDRZE PRAWA FINANSOWEGO NA WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI NA UNIWERSYTECIE WARSZAWSKIM MICHAŁ BITNER

Jasne. Bardzo dziękuję i absolutnie zwracam uwagę na jeszcze jedną rzecz.

Otóż o ile sytuacja w powiatach i województwach jest taka, że powiaty i województwa rzeczywiście wykonują zadania określone ustawami, o tyle gminy i miasta na prawach powiatów, w tej swojej części istotnej, gminnej... w gminach status quo jest zupełnie inne. Ustawa

Posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (48.),  
Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (47.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (101.)

o samorządzie gminnym stanowi, że do zakresu zadań gmin należą wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, niezastrzeżone do właściwości innych organów. Tak więc tutaj to też należy uwzględnić, w związku z zasadą samodzielności. O ile w przypadku powiatów i województw chodzi o zapewnienie finansowania zadań przypisanych tym typom jednostek samorządu terytorialnego ustawami, o tyle w gminach i miastach na prawach powiatu chodzi o zapewnienie pewnego luzu, który powinien wystarczyć na wykonanie zadań własnych – jak to się brzydko mówi – wykreowanych przez gminy i miasta na prawach powiatu, czyli zadań własnych mieszczących się w zakresie spraw publicznych o znaczeniu i zasięgu lokalnym.

Cóż jeszcze? No, mogę powiedzieć, że tzw. piśmiennictwo czy, jak kto woli, doktryna, łącznie z sędziami Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, nieustannie, od wielu lat, chyba od 2006 r., bo kilka lat po wejściu w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego... wszyscy byli niejako optymistycznie nastawieni do tego, co się stanie z finansami jednostek samorządu terytorialnego. Mniej więcej od 2005 r. czy 2006 r. jest nie tyle zadziwiająca, co łatwo obserwowalna zgodność w poglądach tzw. piśmiennictwa o tym, że zasada adekwatności jest systematycznie naruszana poprzez przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego nowych zadań, co w ogóle nie znajduje odzwierciedlenia w dochodach. Taki stan rzeczy trwa paręnaście lat. Od czasu do czasu do tego stanu rzeczy dochodzą właśnie takie sytuacje jak ostatnia zmiana np. w PIT, w podatku od nieruchomości, a to są filary systemu fiskalnego jednostek samorządu terytorialnego. I to też bardzo, tak kolokwialnie, potocznie mówiąc, przelewa czarę goryczy.

Oczywiście jeżeli mówimy o danych finansowych rocznych, to ja muszę powiedzieć, że my nie obserwujemy jakichś tragedii.

Tutaj, w tym opracowaniu, jest też *passus* o nadwyżce operacyjnej. Ja go tak dosyć pobieżnie przejrzałem. Rzeczywiście jeżeli spojrzymy na dane z ostatnich kilku lat, powiedzmy 3 lat, to zaobserwujemy w tym zakresie np. poprawę w przypadku powiatów, a niewielkie pogorszenie w przypadku gmin i miast na prawach powiatu. Jednak to pogorszenie, np. stosunku nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów bieżących, może wynikać po prostu z tego, że

wzrosły dochody z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone.

Niemniej jednak analiza danych finansowych już z tych 3 kwartałów roku 2020 pokazuje, że tutaj dzieje się coś niedobrego. Jest jeszcze za wcześnie, żeby powiedzieć, w jakim stopniu to coś niedobrego, co się dzieje, wynika z epidemii COVID, a w jakim stopniu jest rezultatem ostatnich zmian w podatkach stanowiących, jak powiedziałem, filar systemu fiskalnego jednostek samorządu terytorialnego. Na to trzeba zwrócić uwagę.

Zwracam też uwagę, choć już nie będę rozwijał tego tematu, ale tu są bardzo dobre wykresy i bardzo wiele mówiące na ten temat... Mam na myśli subwencje oświatowe i finansowanie zadań oświatowych. Musimy pamiętać, że jeżeli chodzi o gminy i miasta na prawach powiatu, to zadania oświatowe stanowią przeciętnie sześćdziesiąt parę procent wydatków bieżących budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli coś niedobrego dzieje się w związku z wysokością subwencji oświatowej, to rzeczywiście coś niedobrego dzieje się z całym systemem finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma praktycznie żadnych gwarancji odpowiedniej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Jest oczywiście zasada rządząca podziałem kwoty ogólnej i ta zasada jest zobiektywizowana, oparta na danych systemu informacji oświatowej, ale kwota ogólna, która jest ujmowana w ustawie budżetowej, bierze się z uzgodnień politycznych. Jest tylko jedna gwarancja, taka, że ta kwota nie może być mniejsza od kwoty w roku poprzednim.

Jest tutaj przedstawiona taka bardzo grubo ciosana, ale jednocześnie bardzo wiele mówiąca relacja w tym raporcie, relacja części oświatowej subwencji ogólnej do produktu krajowego brutto. Jeżeli rzeczywiście jest takie założenie, że zadania oświatowe są jednymi z ważniejszych zadań tzw. rozwojowych, niezależnie od ogólnego sensu pojęcia zadania rozwojowego, i jeżeli weźmiemy pod uwagę to, że we wszystkich badaniach dotyczących konkurencyjności terytorialnej, niezależnie od tego, czy one są prowadzone przez World Economic Forum, czy przez Komisję Europejską, wydatki oświatowe rzeczywiście są uznane za podstawowy rodzaj wydatków rozwojowych, to można powiedzieć, że rzeczywiście im państwo jest zamożniejsze, tym więcej

powinno przeznaczać na zadania oświatowe. Jak mówię, to jest na pierwszy rzut oka taki bardzo toporny, grubo ciosany wskaźnik: relacja subwencji oświatowej do produktu krajowego brutto. Jednak z punktu widzenia, o którym powiedziałem, to jest wskaźnik bardzo wiele mówiący. Chciałbym zwrócić państwa uwagę albo prosić o zwrócenie uwagi na ten widoczny trend w tym zakresie w ostatnich parunastu latach.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękujemy bardzo serdecznie, to był świetny głos wprowadzający.

Teraz pozwolimy sobie oddać głos osobie, która od bardzo długiego czasu kontroluje wydatki administracji rządowej i samorządowej w węższym zakresie, bo uprawnienia NIK ustawowo są węższe, przy tej kontroli wyłączone jest kryterium celowości. Ale NIK robił bardzo ciekawe kontrole, np. dotyczące kosztów realizacji zadań zleconych przez administrację rządową, przez samorząd. Pan dyrektor te wszystkie kontrole zna doskonale, jako wieloletni dyrektor departamentu budżetu. W tym miejscu mogę powiedzieć, że jest to osoba, która ma naprawdę niezwykle doświadczenie w kontekście obszaru, którym się zajmujemy.

Pan dyrektor Stanisław Jarosz.

**DYREKTOR DEPARTAMENTU**  
**BUDŻETU I FINANSÓW**  
**W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI**  
**STANISŁAW JAROSZ**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Najwyższa Izba Kontroli wypowiada się na różne tematy funkcjonowania państwa, w tym na temat relacji państwo – samorząd tylko i wyłącznie w kontekście wyników kontroli i na podstawie wyników kontroli. Zostałem poproszony o to, żeby odnieść się krótko do problemu finansowania zadań z zakresu administracji rządowej zleconych samorządom, a więc jednego z tych obszarów relacji samorządu i władzy państwowej czy władzy rządowej, który ma wpływ na ogólny proces finansowania samorządów.

Kontrolę przeprowadzaliśmy na wszystkich szczeblach administracji samorządowej i na szczeblach wojewodów, czyli byliśmy z kontrolą u ministra finansów, a także w 3 urzędach wojewódzkich, w Białymstoku, w Gdańsku i w Warszawie. Przeprowadziliśmy kontrolę na poziomie urzędów marszałkowskich tych 3 województw, na poziomie starostów w tych województwach, na poziomie miast na prawach powiatu – to była Gdynia, Łomża i Radom – i wreszcie na poziomie miast mniejszych. Tam patrzyliśmy głównie na to, jak wyglądają problemy finansowania zadań zleconych w aspekcie różnych zadań, szczególnie ciekawie wyglądała tam kwestia kosztów obsługi zadań z obszaru spraw obywatelskich.

Jaka jest ocena Najwyższej Izby Kontroli, jaka jest nasza generalna konkluzja? Otóż w ocenie Najwyższej Izby Kontroli system dotacyjny nie mógł działać właściwie ze względu na niespójne oraz niejasne regulacje w zakresie planowania, wykonania i rozliczenia dotacji na zadania zlecone, a więc na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami.

Kwoty planowanych dotacji powinny, zgodnie z art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, umożliwić każdej jednostce samorządu pełne wykonanie zadań zleconych. Jednocześnie stosownie do art. 129 ustawy o finansach publicznych powinny one być zaplanowane zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa dla wydatków podobnego rodzaju, co nie gwarantowało pewnego sfinansowania zadań zleconych z uwagi na różnicowanie kosztów działania poszczególnych jednostek. Mówię o tych szczeblach, które objęliśmy kontrolą, gdzie było to dosyć dobrze widać. Zasady te nie uwzględniały w szczególności tego, że samorządy nie mają pełnej elastycznej możliwości kształtowania zatrudnienia i nie mogą różnicować podejścia do pracowników ze względu na charakter wykonywanych przez nich zadań. Często więc w tym samym dziale są pracownicy wykonujący zadania własne i zadania zlecone. Ustalenie wówczas wynagrodzeń niższych, np. dla zadań zleconych, tylko dlatego, że w urzędach wojewódzkich średnia dla podobnych zadań jest niższa, nie jest możliwe. Tymczasem wojewodowie przy planowaniu dotacji na zadania zlecone kierowali się zasadą równego traktowania dotowanych jednostek. Tutaj różnicowanie było ogromne, na całym

Posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (48.),  
Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (47.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (101.)

obszarze Polski, w podobnym typie miast, jeżeli chodzi np. o koszty obsługi spraw obywatelskich i innych.

W zakresie wykonywania dotacji przepisy nie określały jednoznacznie, czy samorządy mają obowiązek wykonywania zadań zleconych po wykorzystaniu dotacji. Należy jednak wziąć pod uwagę, że jednostki te nie powinny działać na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, wstrzymując realizację zadań zleconych po wykorzystaniu dotacji. W związku z tym stawały one przed dylematem, czy dofinansować zadania zlecone, choć przepisy tego nie dopuszczają, czy narazić się na odpowiedzialność z tytułu niewykonania zadania. Na ogół wybierały to pierwsze i narażały się na zarzuty regionalnych izb obrachunkowych. W zakresie rozliczania dotacji obowiązuje przepis art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje celowe podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane. Problem tutaj polega na tym, że w przepisach nie zdefiniowano, jak należy rozumieć wykonanie zadania, ani nie określono, jak należy mierzyć stopień niewykonania zadania. W związku z tym wymieniony przepis nie mógł być wykorzystywany przy rozliczaniu dotacji.

Jeżeli przyjąć, tak jak to przyjęło Ministerstwo Finansów, że o stopniu wykonania zadania, np. z zakresu spraw obywatelskich, decyduje to, ile, ślubów udzielono w ciągu roku, to... Gdybyśmy tak przyjęli, to nie byłaby przecież dotacja celowa, tylko byłaby to dotacja przedmiotowa. Tak że tutaj jest problem z tym związany. Wprowadzony w Ministerstwie Finansów algorytm planowania dotacji na zadania zlecone budzi wątpliwości pod kątem jego spójności z obowiązującymi przepisami, które nakazują wojewodom planowanie dotacji według zasad przyjętych do planowania wydatku podobnego rodzaju w budżecie państwa. Żadne inne wydatki w budżecie państwa, w tym wojewodów, nie są planowane w ten sposób, w jaki są planowane kwoty dotacji dla samorządów, tj. w sposób uśredniony, bez uwzględnienia różnic między podmiotami.

Tutaj odnosimy się do takiego pilotażu, który był przeprowadzony wśród wojewodów. Nasze badanie pokazuje, że wojewodowie popierali pomysł wprowadzenia jednolitego algorytmu obliczania dotacji. Jednocześnie wskazywali na potrzebę jego korekty oraz informowali

Ministerstwo Finansów i MSWiA o nieuwzględnieniu wszystkich kosztów w tym algorytmie. Wskazywali też na wyższą czasochłonność w małych gminach oraz na problemy z finansowaniem wydatków ponoszonych nieregularnie. Problemy te nie zostały jednak uwzględnione i rozwiązane w czasie, w jakim była przeprowadzana kontrola.

Jeszcze jeden obszar. Wszystkie kontrolowane przez nas samorządy w tamtym czasie, w którym je badaliśmy, współfinansowały zadania zlecone z własnych środków, choć większość nie ujawniła tego w sprawozdawczości. System sprawozdawczości był taki, że tam można było wykazać koszty zadań do wysokości dotacji, jeżeli więc koszty były wyższe, to one nie mogły być pokazane w Rb-28S czy w Rb-50. Samorządy zazwyczaj nie dochodziły zwrotu środków własnych wykorzystywanych na finansowanie zadań zleconych, a jednostki, które podejmowały działania w tym kierunku, napotykały na trudności ze względu na podnoszoną przez Ministerstwo Finansów konieczność udowodnienia, że zasoby, jakimi dysponowały samorządy, zostały wykorzystane optymalnie. W praktyce byłoby to bardzo trudne w sytuacji braku standardów jakościowych.

Zdaniem NIK prowadzi to do konkluzji, że ryzyka wynikające z niedopasowania strumieni dotacji do strumieni wydatków zostały przerzuczone na samorządy, które formalnie nie miały obowiązku wykonywania zadań zleconych po wyczerpaniu dotacji, ale je wykonywały ze względu na interes mieszkańców.

Do jakich wniosków prowadzi ta kontrola? Zdaniem NIK ze względu na brak skutecznych rozwiązań w zakresie finansowania zadań zleconych... Tutaj najwyższa izba zwróciła się do Rady Ministrów o rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne samorządów zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mających charakter zadań stałych. Wydatki o charakterze transferowym mogłyby być finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowych na zadania własne. Koszty obsługi zaś tych zadań powinny być pokrywane przez samorządy samodzielnie, po, co ważne, adekwatnym zwiększeniu ich dochodów własnych lub subwencji ogólnej. Za takim rozwiązaniem przemawiają argumenty i tu kilka z nich chcę wymienić.

Po pierwsze, samorządy na ogół wykonują zadania własne i zlecone przy wykorzystaniu tych



samych zasobów. Po drugie, przejmując zadania, samorządy będą mogły bardziej elastycznie gospodarować środkami. Po trzecie, przekazanie zadań doprowadzi do zakończenia różnych konfliktów interesów między administracją rządową, stojącą na straży zrównoważonego budżetu państwa, a samorządami prowadzącymi niezależną politykę wydatkową w tym politykę płacową. Samorządy na ogół nie mogą dostosowywać wydatków na zadania zlecone do otrzymywanych na ten cel dotacji, gdyż w wielu wypadkach oznaczałoby to dyskryminację płacową części pracowników zatrudnionych w tych samych urzędach, w tym samych jednostkach, na podobnych stanowiskach. Po czwarte, przekazując zadania, można by też zmniejszyć wydatki administracyjne na kwestie rozliczeń, planowanie, wydatkowanie, rozliczanie. Samorządy, to po piąte, w istocie traktują zadania zlecone tak, jakby były to ich zadania własne, ponieważ są to zadania wykonywane przede wszystkim na rzecz mieszkańców. Mieszkańcy nie odróżniają zadań zleconych od zadań własnych i nie różnicują oceny funkcjonowania samorządu ze względu na status zadania i z tego powodu władzom samorządowym zależy na wysokim standardzie jakości zadań zleconych, niezależnie od wielkości dotacji. I ostatni argument: po przekazaniu zadań samorządu organy administracji rządowej mogą w dalszym ciągu sprawować ścisły nadzór nad realizacją tych zadań, tak jak to ma miejsce np. w przypadku zadań oświatowych stanowiących przecież zadanie własne samorządów.

Jeżeli takie rozwiązanie nie jest możliwe, to oczywiście alternatywą jest, i należałoby je doskonalić, rozwiązanie rozpoczęte przez Ministerstwo Finansów, które w tej chwili jest tam realizowane. Wówczas należałoby jednak jednoznacznie ustalić... Mam tutaj na myśli algorytmy. Należałoby wtedy jednoznacznie ustalić, czy i w jakich przypadkach samorządy mogą współfinansować z własnych środków zadania zlecone, a jeżeli mogą, to jak rozkłada się wtedy odpowiedzialność za finansowanie zadań zleconych. Należy także ustalić, czy i w jakim stopniu państwo będzie oddziaływać na poziom wynagrodzeń w samorządach determinujący poziom wydatków na zadania zlecone oraz jakie czynniki wpływają na różną efektywność realizacji zadań zleconych i na ich różne koszty w różnych grupach jednostek i w różnych województwach w Polsce. Dalszym pracom powinna

towarzyszyć zmiana przepisów, która doprowadzi do likwidacji systemu sprzeczności i niejasności w zakresie zarówno planowania, wykonania, jak i realizacji dotacji na zadania zlecone.

To były takie ogólne konkluzje. Ta kontrola była kontrolą, która spotkała się z dużym odzewem, była przedstawiana w Sejmie i była również przedmiotem dużych kontrowersji w Ministerstwie Finansów. W wyniku tych kontrowersji odbyło się bardzo burzliwe posiedzenie kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Na tym kolegium z części dużo ostrzej sformułowanych zarzutów izba się wycofała, twierdząc, że jednak minister ma tutaj pewne racje, myśląc o kwestii zrównoważonego budżetu i myśląc jednocześnie o tym również, że niezależnie od wszystkich zróżnicowań, należy do jakiegoś uśrednienia doprowadzić, niezależnie również od regulacji prawnych. Tak więc w sumie ogólny wydzźwięk stanowiska NIK pozostał.

No, rzeczywiście były duże różnice w kosztach wykonywania zadań, jeżeli wziąć pod uwagę województwo podlaskie i w podobnym typie miasta w województwie mazowieckim czy pomorskim. Gdybyśmy wzięli pod uwagę również te dane, które zebrali w ramach tego pilotażu wojewodowie z całej Polski, to zobaczylibyśmy, że tam te różnice były rzeczywiście ogromne. Z jednej strony można powiedzieć, że niekoniernie państwo musi finansować najbardziej wybujałe sposoby realizacji zadań w sensie ich poziomu, a z drugiej strony jednak trzeba przyjąć, że pewne zróżnicowania występują i że nie jest możliwe doprowadzenie do takiego uśrednienia, żeby wszyscy wykonywali zadania za takie same pieniądze w całej Polsce, w sytuacji, kiedy samorząd musi jednak zapewnić to, że płaci pracownikom na podobnych stanowiskach w podobny sposób. Tu jest ten problem, który jest trudny do rozwiązania, chodzi o politykę kadrową, płacową, samorządu itd. Dziękuję bardzo.

#### PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję panu dyrektorowi.

Mam absolutne przekonanie, że wnioski z tej kontroli są kluczowe w kontekście dyskusji, którą przeprowadzamy. Pamiętam, że kiedy jako prezes Najwyższej Izby Kontroli zlecałem tę

kontrolę, to sam byłem ciekaw tych analiz, które przedstawił pan dyrektor, także w kontekście zróżnicowania terytorialnego.

Teraz pozwolę sobie poprosić o przedstawienie prezentacji pana Mariusza Tobra, eksperta oświatowego. To będzie krótka prezentacja dotycząca finansowania zadań oświatowych w kontekście wydatków oświatowych i samorządów. Później będę prosił o zabranie głosu pana Andrzeja Porawskiego, pana ministra Skuzę. Są też kolejne zgłoszenia. Oczywiście, że będziemy dokonywać... Świadomie, wspólnie, w trójkę, jako przewodniczący, zaplanowaliśmy wpierw taką część seminaryjną, potem będziemy podejmować decyzje w kontekście tego projektu.

Bardzo proszę o prezentację.

**EKSPERT VULCAN SP. Z O.O.**  
**MARIUSZ TOBOR**

Szanowni Państwo, poproszono mnie o związane przedstawienie podstawowych uwarunkowań finansowania oświaty samorządowej. Jest to zagadnienie bardzo duże, ale postaram się to zrobić w miarę sprawnie.

Bardzo duże, dlatego że wydatki oświatowe samorządów w zeszłym roku sięgnęły 83 miliardów zł. One są co roku wyższe, jak widać na wyświetlonym tutaj wykresie. Ten wykres pokazuje nie wszystkie wydatki, ale wydatki bieżące, czyli nie są tu uwzględnione wydatki europejskie ani wydatki majątkowe. Jak widać, najczęściej pochłaniają wydatki osobowe, wydatki rzeczowe, czyli wydatki na utrzymanie budynków, na pomoce naukowe, na inne tego typu rzeczy – to już jest zdecydowanie mniejsza kwota. No i najmniejsza kwota, choć także kilkumiliardowa, to jest kwota przeznaczona na dotacje dla placówek niepublicznych lub publicznych, ale prowadzonych przez podmioty inne niż samorządy.

Jeśli chodzi o dochody oświaty samorządowej, dochody bieżące, to są to przede wszystkim dochody pochodzące z subwencji, prawie 92% oświatowych dochodów samorządów stanowi subwencja. Kilka procent... Po kilka procent wyniosły dotacje np. na utrzymanie przedszkoli. Pozostałe dochody są związane np. z opłatami za przedszkola, za wyżywienie czy z usługami związanymi z wynajmem pomieszczeń, który to wynajem samorządy, bazując na majątku niejako oświatowym, mogą czasem prowadzić.

Czyli, jak widać na tym wykresie, jest wyraźny rozróż między wydatkami i dochodami oświaty. Ten rozróż, proszę państwa, ta luka zwiększa się z roku na rok. Praktycznie nie było roku, żeby ona choć odrobinę się nie zwiększyła. W ostatnich latach wzrosła bardzo znacząco, aż do ponad 25 miliardów zł. Te 25 miliardów to, inaczej mówiąc, 50% dochodów oświaty, czyli do każdej złotówki, którą samorząd dostanie na utrzymanie oświaty lub na niej zarobi, musi dołożyć 50%, 50 gr z dochodów własnych. Czyli kluczową kwestią jest tak naprawdę to, ile samorząd ma tych dochodów własnych.

Na tym wykresie pokażę państwu, jak wygląda relacja wielkości luki do wielkości dochodów własnych samorządów, bo luka jest finansowana z dochodów własnych, co podkreślam. Ona w 2004 r. była nie większa niż... 18% dochodów pochłaniało finansowanie luki, potem ten wskaźnik spadł do 16% i w roku 2009 zaczął szybko rosnąć. Do 2010 r. wzrósł aż na poziom przekraczający 19%, a to dlatego, że wtedy mieliśmy kryzys, który odbił się bardzo mocno na dochodach samorządów. Ten dołek kryzysowy trwał ok. 4 lat, licząc średnio w cenach realnych, ale po pewnym czasie przestał rosnąć udział luki w dochodach własnych, a po kilku latach zaczął nawet spadać. W ostatnich latach nastąpił jednak wyraźny wzrost i to wzrost do poziomu wcześniej nienotowanego. W tej chwili ponad 20% dochodów własnych przeciętnego samorządu pochłania finansowanie luki między wydatkami a dochodami oświaty. To już jest problem bardzo poważny. To jest nałożenie tych wskaźników, warto na to jeszcze raz popatrzeć: w ostatnich latach bardzo mocno rośnie kwota luki, wzrósł bardzo szybko procent i wzrosło obciążenie luki wydatkami. Czyli w tej chwili samorządy mają sytuację już dużo trudniejszą, niż miały kilka lat temu, kiedy stawały się coraz zamożniejsze, w związku z czym stać je było na finansowanie oświaty.

No, ale popatrzmy, na co tak naprawdę samorządy wydają pieniądze, co się kryje za tymi wydatkami oświatowymi. Z perspektywy samorządów jest następująco. Środki, które samorząd dostaje na utrzymanie oświaty, zależą od liczby uczniów. Generalnie w polskiej oświacie jest taka zasada, że pieniąż idzie za uczniem. W praktyce jest to bardzo złożone, ale można powiedzieć bez nadmiernego upraszczania, że im więcej jest uczniów, tym

więcej jest pieniędzy, im mniej jest uczniów, tym mniej jest pieniędzy. Wydatki zaś nie zależą bezpośrednio od liczby uczniów, tylko zależą od sposobu, w jaki zorganizowana jest nauka tych uczniów lub opieka nad tymi uczniami, czyli np. od wielkości grup, w których się uczą, tj. oddziałów klasowych, jak my to mówimy w oświacie. Większy oddział to są często takie same pieniądze... Np. jeden nauczyciel prowadzi jedną lekcję z 30-osobowym oddziałem i z 20-osobowym oddziałem i to kosztuje tyle samo. Jednak jednostkowe koszty są już zupełnie inne. Czyli im mniejsze są oddziały, tym drożej to wynosi. Oczywiście im więcej godzin zajęć z konkretnym oddziałem, tym też jest drożej, czyli np. więcej godzin w ramowym planie nauczania oznacza też większe koszty.

Trzeba więc pamiętać, że kluczowe znaczenie ma relacja liczby uczniów do liczby nauczycieli. I ta relacja, jak widać na tym wykresie, w ostatnich latach wyraźnie się pogarszała. Wykres obrazuje, ilu uczniów przypada na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy. Na górnej linii... Ta zielona linia wskazuje na przedszkola, przede wszystkim oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, środkowa zaś – na typowe szkoły powiatowe, licea, technika, zasadnicze szkoły zawodowe, branżowe szkoły pierwszego stopnia, a dolna linia wskazuje na szkoły podstawowe i gimnazja, czyli szkoły gminne. Widać, że w ostatnich latach te wskaźniki wyraźnie się pogarszały, to są kilkudziesięcioprocentowe zmiany, co znaczy, że koszty się zwiększają.

Dlaczego się zwiększają? No, popatrzmy na ten wykres, który pokazuje, jak średniej wielkości oddział szkoły podstawowej się zmienia. Górna linia pokazuje jego średnią wielkość w miastach powyżej 5 tysięcy mieszkańców, środkowa – w miastach do 5 tysięcy, a najniższa – na wsi. W każdym przypadku notujemy spadki. Skąd one się biorą? No, znowu jest wiele czynników. Tak jak w początkowym okresie tym czynnikiem był przede wszystkim niż demograficzny, tak w ostatnich latach jest to reforma strukturalna w oświacie, czyli likwidacja gimnazjów. Dlaczego likwidacja gimnazjów przyczyniła się do zmniejszenia oddziałów? No, przede wszystkim dlatego, że oddziały gimnazjalne były większe. Na tym wykresie widać, jak w siódmym roku nauczania... jak gwałtownie w ostatnich latach na poziomie siódmej klasy zmniejszyła się

wielkość oddziałów, a to dlatego że stosunkowo duże oddziały gimnazjalne zostały zastąpione przez o wiele mniejsze oddziały szkół podstawowych.

Oczywiście zwracam tu uwagę tylko na niektóre aspekty tego zjawiska, ale to są przyczyny, trzeba pamiętać, kompletnie niezależne od samorządów. No, oczywiście jest więcej przyczyn. Polska oświata nie dostosowała się do zmiany liczby uczniów, a nie dostosowała się trochę dlatego, że samorzady nie chciały np. zlikwidować szkół, bo to było bardzo trudne zagadnienie, ale także dlatego, że od pewnego czasu praktycznie nie mogą tego robić, bo muszą pytać o zgodę kuratorów, którzy z reguły takie działania samorządów starają się zablokować. Są inne czynniki, jak formalne ograniczenie wielkości oddziałów, powrót 6-latków do przedszkoli, który spowodował pojawienie się bardzo małego rocznika i wobec tego z mniejszymi oddziałami w szkole podstawowej itd., itd. Ja je tutaj wyliczam... To są tylko niektóre, ale to są jedne z ważniejszych czynników, które powodowały wzrost kosztów w ostatnich latach. Warto i trzeba podkreślić czynniki, które są praktycznie niezależne od samorządów. Jeszcze inne czynniki, też niezależne od samorządów, to jest np. wzrost liczby wychowanków przedszkoli. To jest częściowo wina samorządów – w cudzysłowie mówiąc – ale też jest to bardzo dobre zjawisko, że więcej dzieci korzysta dłużej z przedszkoli, choć to więcej kosztuje. Proszę państwa, coraz więcej jest uczniów niepełnosprawnych w szkołach masowych i coraz więcej to kosztuje. To są wszystkie czynniki kosztotwórcze, na które samorząd praktycznie wpływu nie ma. Obecnie może on tylko ograniczać skutki dla siebie, ale tutaj go najczęściej wiążą przepisy albo uwarunkowania społeczne. No i też nie zapominajmy o czynnikach np. rzeczowych, jak wzrost wydatków chociażby na ogrzewanie czy oświetlenie i podwyżki wynagrodzeń, które także są kosztem samorządów.

Na koniec jeszcze raz podkreślę: dla samorządów zdecydowana większość czynników kosztotwórczych to są czynniki kompletnie od nich niezależne, obiektywne. Dlatego też sytuacja samorządów się pogarsza i, jak pokazywałem, coraz więcej środków pochłania im sfinansowanie luki między wydatkami a dochodami. One jednocześnie nie mają wpływu na zmniejszenie tej luki, ponieważ mają bardzo ograniczony wpływ na wysokość wydatków. Dziękuję za uwagę.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękujemy za tę prezentację, ona była niezwykle interesująca.

Czy ci z pań i panów senatorów, którzy będą zainteresowani, będą mogli ją w formie elektronicznej otrzymać? Do współpracowników to kieruję. Przynajmniej podejmiemy takie starania.

Teraz zgodnie ze zgłoszeniem pan dyrektor Andrzej Porawski.

**DYREKTOR BIURA**  
**ZWIĄZKU MIAST POLSKICH**  
**ANDRZEJ PORAWSKI**

Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo Senatorowie! Szanowni Państwo!

Pozwoliliśmy sobie przedłożyć państwu taki raport o stanie finansów samorządowych, który nie rości sobie prawa do bycia analizą, bo musiałby być o wiele szerszy i uwzględniać szereg czynników, których na potrzeby takiego raportu naukowego trzeba by dokonać. Ten nasz raport jest, jak to ładnie pan prof. Bitner określił, grubo ciosany – no, to może dlatego, że ja jestem z wykształcenia technologiem drewna. W każdym razie on jest grubo ciosany po to, żeby nie przeładowywać tego raportu szczegółami, bo szczegóły niby ukonkretniają obraz, ale zwykle go również znakomicie zaciemniają.

W tym raporcie mówimy, jak już mówił pan senator Frankiewicz, zarówno o dochodach, jak i o wydatkach, a także o niektórych zjawiskach związanych z tym, że dochody wprawdzie rosną, ale wydatki także rosną i to z konkretnych powodów i w konkretny sposób.

Zwracam uwagę na wykres dotyczący wzrostu dochodów z PIT. To jest wykres na trzeciej stronie raportu, on jest podobny do wykresu zamieszczonego w uzasadnieniu projektu ustawy, ale on w stosunku do wykresu zamieszczonego w projekcie ustawy trochę się zmienił, ponieważ mamy już dokładniejszą symulację, podaną przez Ministerstwo Finansów, wykonania dochodów z PIT w roku 2020. Uwzględniony na tej przerywanej linii, on jest o 1 miliard zł mniejszy, niż był wiosną tego roku, niż wynikał z danych również Ministerstwa Finansów, ale przekazanych rok temu. Chcę zwrócić uwagę, że oba wahnięcia na krzywej wzrostu dochodów

z PIT w samorządach są związane ze zmianami w ustawie. Niestety oba przypadki nakładają się czasowo na pewne kryzysy, które miały miejsce. Był tzw. kryzys gospodarczy czy bardziej kryzys finansowy z przełomu lat 2009 i 2010, ale akurat PIT jest najmniej wrażliwym podatkiem na tego typu zmiany, dlatego że nie zmalało w tym czasie w sposób zasadniczy zatrudnienie w Polsce i nie zmalały pensje. Wręcz przeciwnie, one mimo kryzysu jakoś tam rosły. W związku z tym my twierdzimy, nie lekceważąc tego, że był wtedy światowy kryzys finansów, że ten ubytek był głównie wynikiem zmian w ustawie – z przejścia z 3-stopniowej na 2-stopniową skalę – i wszelkich ulg, które zostały wtedy wprowadzone.

Jesteśmy głęboko przekonani, że te same są przyczyny obecnego wahnięcia w dochodach z PIT, tego wahnięcia, na które projekt senacki jest reakcją. Dlatego jest to tak bardzo ważne, żeby ten projekt był brany pod uwagę.

Jeśli chodzi o subwencję, to największą częścią subwencji jest oczywiście część oświatowa subwencji ogólnej. Ona spada i to spada w różnych relacjach. W dalszej części raportu pokazujemy jeszcze, jak ona się kształtuje w relacji do różnych wydatków oświatowych, zwłaszcza do wydatków płacowych w oświacie. Tutaj, na tym grubo ciosanym wykresie, pokazujemy subwencję w relacji do budżetu państwa i w relacji do PKB. Jeżeli chodzi o dotacje, to ich wzrost był olbrzymi w ostatnich kilku latach, ale to są przede wszystkim dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. To jest przede wszystkim 500+, gdzie, mówiąc krótko, jesteśmy kasjerem. Dlatego w różnych innych wykresach, które w najbliższym czasie będziemy też prezentować, pogłębiając tę analizę, odnosimy różne wskaźniki do dochodów i wydatków bieżących z pominięciem dotacji i wydatkowania dotacji na zadanie zlecone. Zwłaszcza, że – trzeba tu przypomnieć to, o czym mówił pan dyrektor Jarosz – jeśli chodzi o dotacje na zadania zlecone, to jest tak, że nawet jak wydajemy więcej na te zadania, to nie możemy tego zaraportować. Tak że niepokazywanie tych dotacji na zadania zlecone ma sens, ponieważ radykalny wzrost tych dotacji zakłóca obraz. Tymczasem dotacje, które są ważne dla samorządu, czyli dotacje na zadania własne, w tym zwłaszcza dotacje inwestycyjne na zadania własne, spadają i to nie tylko relatywnie, ale również w kwotach bezwzględnych. Tyle, jeśli chodzi o dotacje.

No, są jeszcze oczywiście dotacje unijne, one mają zasadnicze znaczenie, one wpływają nierównomiernie i reakcje samorządów na te dotacje też są zróżnicowane. Po to, żeby móc je wykorzystać, niestety musimy się zadłużać i w związku z tym – to widać wyraźnie – poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego rośnie znacząco wtedy, kiedy jest duża pula środków unijnych do wydania. My oczywiście chcemy wydać te pieniądze, bo to jest dobre dla Polski i dobre dla naszych mieszkańców, i potrzebne nam wszystkim. Ale po to, żeby zapewnić wkład własny, są ekstra niejako inwestycje, są prezenty... Można powiedzieć, że sama ta dotacja to jest „prezent”, ale żeby móc z niego skorzystać, musimy się zadłużyć. I jak się patrzy na dynamikę wzrostu zadłużenia, to widać, że zadłużenie wzrasta dokładnie w tych latach, w których są maksymalne poziomy wykorzystania środków unijnych.

Teraz przejdę do wydatków i zwrócę państwa uwagę przede wszystkim na wykres ze strony szóstej, ponieważ on ma najistotniejsze znaczenie. On pokazuje, jak... W tej samej skali... Tak naprawdę żeby te wykresy były dobrze czytelne, powinny być zrobione w różnej skali, ale myśmy celowo zestawili je tu w tej samej skali, żeby pokazać, jak wygląda dynamika wzrostu dochodów z PIT. Rząd nam tak często wypomina, że tak dużo mamy. A jak wygląda wzrost wydatków bieżących bez wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej? Otóż widać, że dynamika wzrostu wydatków bieżących jest znacząco większa od wzrostu dynamiki dochodów z PIT. Jeszcze CIT dochodzi, ale CIT wzrósł w ostatnich latach o 3 miliardy. On zasadniczo nic tu nie zmienia. On jest oczywiście istotny dla województw, dlatego że na udziałach w CIT oparte są budżety województw, ale tutaj posługujemy się wartościami globalnymi.

Ja chcę podkreślić, że przez ostatnie 5 lat, od 2015 do roku 2019, dochody z PIT wzrosły o 18 miliardów zł. W tych samych latach wydatki, tylko na płace w wydatkach bieżących, bez tych dotacji na zadania zlecone, wzrosły o 18,5 miliarda. Czyli cały wzrost z PIT nie wystarczył na pokrycie wydatków płacowych samorządów, a wydatki płacowe w samorządzie – nie będę tu tego teraz przytaczał – nie wzrosły w dziale „administracja samorządowa” ani zatrudnienie nie wzrosło, a pensje w administracji samorządowej rosną znacząco wolniej niż

pensje w administracji rządowej, nie wypominając, a także rosną znacząco wolniej niż koszty zatrudnienia w ostatnich latach. Koszty zatrudnienia rosną ze względów całkowicie niezależnych od samorządu. One, tylko przy założeniu, że pracownik jest zatrudniony na płacy minimalnej, wzrosły w ciągu tego okresu o 461 zł na 1 pracownika. Wzrost wydatków płacowych jest generowany głównie przez wzrost płac nauczycieli, ponieważ ten wzrost, co wykazujemy co roku, nie jest w pełni pokryty przez wzrost subwencji. Nie mówiąc o wzroście innych kosztów, które w szkołach też występują.

Dodam jeszcze o tych słynnych wzrostach, o których państwo też wiecie. Ostatnio rząd skorygował wydatki na przekop Mierzei Wiślanej, podnosząc je 2-krotnie, w uzasadnieniu tłumaczył, że wzrost kosztów różnych usług, wzrost kosztów materiału, wzrost kosztów usług budowlanych spowodował konieczność takiego wzrostu wobec tamtego planu. Ale to tak samo wpływa na naszą sytuację.

Ja chcę jeszcze wrócić do kwestii PIT. Mianowicie zmniejszenie naszych udziałów, relatywne zmniejszenie naszych wpływów z PIT... Rząd mówił: u nas też spada. No, pełna racja, tylko że rząd ma do dyspozycji jeszcze VAT, który miał zmniejszyć, a nie zmniejszył, ma do dyspozycji akcyzę, którą systematycznie podnosi, ma do dyspozycji inne metody rekompensowania sobie tego ubytku w PIT, a my nie mamy. Co więcej, wzrost akcyzy generuje u nas dodatkowy wzrost kosztów, bo my np. kupujemy paliwo dla komunikacji miejskiej i to paliwo jest droższe o ten wzrost akcyzy. W związku z tym to, co rząd sobie zrekompensuje, to dla nas czasami również oznacza wzrost kosztów.

O oświacie było dużo, więc ja już nie będę... Państwo sami zobaczycie w raporcie. Chcę tylko powiedzieć, że w roku 2004, czyli jak weszła obecna ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i umówiliśmy się z rządem na pewien system finansów, na pewien układ finansów, to subwencja pokrywała 69,5% wydatków samorządów na oświatę, a w roku 2019 pokryła 57,2% wydatków samorządowych na oświatę. I w 2004 r. musieliśmy do subwencji dopłacić 2%, 2 punkty procentowe, żeby zapłacić pensje, a w roku 2019 – już prawie 11% z własnych środków, żeby zapłacić tylko pensje.

I wreszcie chcę powiedzieć, chcę zwrócić państwa uwagę na to, że samorząd ma jeszcze

jedno zadanie, poza tymi wszystkimi zadaniami, a głównie gmina, ale nie tylko gmina. Samorząd ma za zadanie zapewnić rozwój Polski lokalnej. A ten rozwój Polski lokalnej to jest finansowanie inwestycji. Samorząd gminny finansuje 80% wszystkich inwestycji samorządowych, ale nie lekceważyłbym inwestycji powiatowych – jakoś dróg powiatowych w ostatnich latach znacząco się podniosła dzięki powiatom. To samo jeśli chodzi o województwa. Z czego my finansujemy te inwestycje? Ano z nadwyżki operacyjnej. Ta nadwyżka operacyjna, tak jak podkreślił pan prof. Bitner – chyba dopiero w tym roku zaobserwujemy znaczący spadek nadwyżki operacyjnej – w ostatnich latach wyglądała całkiem przyzwoicie, chociaż przestała rosnąć. Ale dla nas prawdziwą kwotą, którą możemy wydać na inwestycje, jest nadwyżka operacyjna netto, czyli pomniejszona o spłatę zobowiązań. A zobowiązania rosną. I to nie dlatego, że koniecznie chcemy się zadłużać, tylko dlatego że żeby wykorzystać środki unijne, musimy się zadłużać. I w związku z tym ta nadwyżka operacyjna netto znacząco spada. A to jest faktyczna zdolność w danym czasie do finansowania inwestycji.

Jeśli więc chcemy ten rozwój Polski lokalnej utrzymać, to powinniśmy utrzymać stabilność systemu finansów samorządowych. Po to, żeby to uzyskać, potrzebne są następujące rzeczy. I to są nasze podstawowe postulaty, wymienione na stronie 11.

Po pierwsze, to jest rekompensowanie ubytków we wpływach j.s.t. z udziałów w podatku PIT. Tak naprawę trzeba by rekompensować wszystkie ubytki ustawowo powodowane w dochodach samorządowych – nie tylko w PIT, także w dochodach własnych, np. w podatku od nieruchomości. Tu wypada podziękować Senatowi za inicjatywę w tym zakresie. Dlatego że te ubytki bez zmiany zakresu zadań są tak samo niezgodne z zasadą, o której na wstępie mówił pan prof. Bitner.

Drugim naszym ważnym postulatem jest zastąpienie odgórnie rozdawanych dotacji celowych, które w tej chwili radykalnie wzrastają, obiektywnym mechanizmem wspierania rozwoju lokalnego. Notabene to jest zapisane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, tylko, póki co, nie przystąpiono do realizacji tego zapisu ze strategii. Myśmy ostatnio przekazali rządowi projekt ustawy o subwencji rozwojowej, który zamieniłby obecny fundusz inwestycji

lokalnych w obiektywny mechanizm wspierający, poprzez subwencję rozwojową, rozwój Polski lokalnej.

Trzeci postulat, istotny, to jest zwiększenie wydatków budżetu państwa na edukację i ochronę zdrowia, tak aby zmniejszyć rosnące obciążenie samorządu tymi wydatkami. My coraz więcej musimy dopłacać do oświaty oraz – no tutaj wyrok Trybunału Konstytucyjnego budzi pewne nadzieje – musimy coraz więcej dopłacać do służby zdrowia. W 2 powiatach w Polsce, które pokryły zobowiązania swoich szpitali... Zobowiązania pokryte przez te 2 powiaty były wyższe niż nadwyżka operacyjna wypracowana przez te powiaty od początku ich istnienia. A więc to są także obciążenia dla samorządów.

I zadania zleczone – to ostatni nasz postulat, w pełni zgodny z tym, co prezentował tutaj pan dyrektor Jarosz. Dziękuję państwu bardzo.

#### PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Dziękuję panu dyrektorowi za naprawdę niezwykle interesujące wystąpienie.

A teraz jest doskonały moment, żeby oddać głos panu ministrowi Sebastianowi Skuzie.

Bardzo proszę.

#### SEKRETARZ STANU W MINISTERSTWIE FINANSÓW SEBASTIAN SKUZA

Szanowni Państwo Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie połączonych komisji w kwestii projektu ustawy dotyczącego dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Ja na wstępie chciałbym podziękować i odnieść się do słów pana prof. Bitnera, który mówił o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Ja może przytoczę kilka danych po III kwartale. Według danych ze sprawozdań budżety jednostek samorządu terytorialnego za III kwartał zamknęły się zbiorczą nadwyżką budżetową w kwocie 18 miliardów 722 milionów, przy planowanym deficycie w wysokości ponad 26 miliardów. Za 3 kwartały jednostki samorządu

terytorialnego osiągnęły dochody ogółem w łącznej kwocie 226 miliardów 611 milionów, czyli 75,3% planu. W stosunku do 3 kwartałów 2019 r. dochody ogółem były wyższe po tych 3 kwartałach – 3 kwartałów 2020 r. do 3 kwartałów 2019 r. – o 10,5%.

Jeżeli chodzi o dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, to chciałbym zauważyć, że te dochody również były wyższe – o mniejszy procent, ale również znaczący – o 5,4%.

Podam jeszcze jedną ważną daną: wg danych za 3 kwartały 2020 r. wykonane dochody bieżące były wyższe niż wykonane wydatki bieżące i ta nadwyżka operacyjna wyniosła 24 miliardy 923 miliony zł. Czyli taka jest sytuacja po 3 kwartałach roku 2020, który jest rokiem naprawdę trudnym, wyjątkowym i szczególnym.

Tu muszę się odnieść do pewnych kwestii i podjąć polemikę, jeżeli chodzi o sprawę ubytku w dochodach budżetu państwa i możliwości. Ja nie mogę się zgodzić z taką tezą, że po prostu ubytek w podatkach dochodowych będzie, że tak powiem kolokwialnie, zasypany dochodami z VAT. Ja – a jestem odpowiedzialny za budżet państwa – mogę powiedzieć, że w stosunku do zakładanych planów, do ustawy budżetowej w tym roku będzie również ubytek w podatku od towarów i usług. Tak że to nie jest tak, że po prostu rząd ubytek w podatkach bezpośrednich zasypał podatkami pośrednimi. Będzie ubytek również w VAT – może mniejszy, niż dyskutowaliśmy przy nowelizacji ustawy budżetowej. Te dochody z VAT w ostatnich miesiącach naprawdę napawały optymizmem bez zwiększania stawek. Niemniej jednak będzie ten ubytek również w podatku od towarów i usług.

Wracając jeszcze do kwestii związanej z projektem ustawy, który jest dzisiaj przedmiotem obrad, chciałbym zauważyć rzecz następującą. On zakłada zwiększenie udziału w podatku PIT. Nie tak dawno uczestniczyłem w konferencji samorządowej organizowanej przez pana prof. Swianiewicza z Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Sobieskiego. Tam również była dyskusja. I niestety na poziomie jednostek samorządu terytorialnego nie ma konsensusu co do tego, że zwiększenie udziału w PIT jest dobrym rozwiązaniem. Tu mogę powiedzieć, że był zdecydowany protest ze strony mniejszych gmin, które stwierdziły, że to im nic nie da. No, kolokwialnie powiem, prosto, Wysokie Komisje: lepiej mieć 1% od miliardów niż 100% od zera. Tak

że nie wszystko to się, że tak powiem... Tu nie ma zgodności nawet po stronie samorządowej. To zależy od jednostek – dla jednych jednostek lepsze byłoby zwiększenie udziału w podatku PIT czy CIT, a dla drugich zwiększenie subwencji ogólnej.

Mogę powiedzieć, że jesteśmy teraz w fazie wypracowania z jednostkami samorządu terytorialnego, z reprezentacją samorządu... Został powołany wspólny zespół roboczy. W przyszłym tygodniu jesteśmy umówieni na prezentację założeń ministra finansów i dalszą dyskusję, jak ten docelowy system jednostek samorządu terytorialnego w zakresie finansowania miałby wyglądać. Nad tym pracujemy.

Ale wróciłbym jeszcze do tego projektu, który w tej chwili analizujemy. No, zwracam uwagę na skutki. Zwiększenie udziału we wpływach byłoby na poziomie ponad 6 miliardów 700 milionów, niemniej jednak takie działanie spowodowałoby w mojej ocenie jeszcze większe rozwarstwienie, jeżeli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, i wymagałoby zwiększenia strony wydatkowej budżetu państwa w obszarze niektórych części subwencji – zwłaszcza myślę o części subwencji wyrównawczej. Szacujemy to na ok. 975 milionów. Część równoważąca i regionalna to dodatkowo 242 miliony. Oczywiście wyższe dochody z tytułu części równoważącej byłyby, że tak powiem, skompensowane. Ale czym byłyby skompensowane, proszę państwa? Wpłatami budżetowymi, czyli tzw. janosikowym.

A więc tu nie ma stanowiska rządu. To, co prezentuję, to jest tylko opinia Ministerstwa Finansów.

Jeszcze w konkluzji chciałbym poruszyć jeden temat. Tu w trakcie dyskusji padały słowa na temat zwiększania się wydatków i nienadążających za tym dochodów. Niemniej jednak chciałbym zwrócić uwagę na to, że jeżeli chodzi o dane w porównaniu do 2019 r. – nawet jeśli mówilibyśmy tylko o dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego – to w relacji do PKB jest tutaj, proszę państwa, coroczny wzrost. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Według kolejności zgłoszeń teraz byłby pan przewodniczący Zygmunt Frankiewicz, ale pan

dyrektor Porawski chciałby się teraz odnieść, bo tam był...

Pan dyrektor Porawski, pan przewodniczący Frankiewicz, później pan się zgłaszał, pan senator Czerwiński, pan senator i później pan. Przepraszam, ale przedstawiając się państwo, bo nie wszystkich znam. I pan senator Tyszkiewicz.

Bardzo proszę w tej kolejności.

DYREKTOR BIURA  
ZWIĄZKU MIAST POLSKICH  
**ANDRZEJ PORAWSKI**

Ja tylko chciałbym, po pierwsze, zwrócić uwagę na to, że analiza finansowa po 3 kwartałach jest absolutnie myląca, ponieważ ona nie zawiera rozliczenia inwestycji. Inwestycje rozliczamy w IV kwartale, najczęściej w grudniu. Analiza rok do roku jest analizą, która ma sens. Jeżeli pan porównuje po 3 kwartałach 2019 r., to proszę jeszcze porównać 2019 r. z 2018 r. Okaże się, że ta dynamika w 2020 r. do 2019 r. jest jednak gorsza, niż była w 2019 r. w stosunku do 2018 r. Takie są fakty. My to zawsze liczymy za 3 lata.

Po drugie, mówił pan minister o konferencji u prof. Swianiewicza. No świetnie! Gdybyśmy mówili o reformie systemu samorządowego, to dyskusja o wzroście PIT rozdziłaby te konsekwencje, o których pan minister mówił. Tylko że ten projekt nie dotyczy zmiany systemu, on dotyczy rekompensaty. A, przepraszam, w czym mieliśmy ubytek? Ubytek mieliśmy w PIT, a nie ogólnie w jakichś dochodach. Skoro ubytek mieliśmy w PIT, to rekompensata ubytku powinna być też w PIT. Ona oczywiście mało przyniesie gminom wiejskim, ale one też mało straciły, bo one mają mało PIT, najzwyczajniej rzecz biorąc. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.  
Pan przewodniczący.

SENATOR  
**ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Pan dyrektor Porawski w zasadzie powiedział to, co ja miałem powiedzieć. To jest policzone. Są na to wykresy i widać, jaka jest dynamika w tych

dochodach w miastach na prawach powiatu, w gminach wiejskich itd. I jest dokładnie tak, jak pan dyrektor Porawski powiedział. Trzeba tutaj operować na faktach i porównywać rzeczy porównywalne. Po to jest zrobiony ten raport, żeby nie mówić osobno o dochodach i osobno o wydatkach, tylko mówić o skutkach decyzji rządowych i parlamentu w budżetach samorządów łącznie. I tutaj te dane są. To do tego się odnosi. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Teraz pan... Proszę o przedstawienie się.

Później pan senator Czerwiński, a później pan senator Tyszkiewicz.

DORADCA ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
**RAFAŁ MARCHEWKA**

Dziękuję bardzo za możliwość zabrania głosu. Rafał Marchewka, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wysokie Komisje! Panie Przewodniczący!

Zgodnie ze statutem Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, który jest dobrowolnym stowarzyszeniem 16 województw, celami związku są: wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrona wspólnych interesów województw, dążenie do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich województw.

Mając zaszczyt występować w imieniu związku województw przed Wysokim Senatem, chciałbym odnieść się do wypowiedzi moich przedmówców.

Myślę, że powinienem zacząć od tego wątku, który przedstawił przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącego niedofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej. Przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli skoncentrował się tutaj na ustaleniach z kontroli, jakie zostały przeprowadzone w urzędach wojewódzkich, w starostwach, w urzędach marszałkowskich, ale istotne jest tutaj zwrócenie uwagi na dalsze konsekwencje tych ustaleń. Należy bowiem przypomnieć, że ustawodawca konstytucyjny zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego



ochronę sądową. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego, właśnie korzystając z tej gwarancji konstytucyjnej, wystąpiły na drogę sądową przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez wojewodę, o zasądzenie kwot w związku z niepełnymi, niewystarczającymi środkami przekazanymi na obsługę zadań z zakresu administracji rządowej.

I, co bardzo istotne, podstawą tych roszczeń nie są przepisy kodeksu cywilnego, tylko podstawą tych roszczeń jest przepis art. 49, o którym wspominał przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ten przepis stanowi samoistną podstawę roszczeń właśnie z tytułu niepełnego przekazania środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

Ta sytuacja pokazuje, że jednostki samorządu mają możliwość korzystania z tych uprawnień procesowych, ale dotyczy to tylko świadczeń dotacyjnych, dotacji celowych, bo jeśli chodzi o świadczenia z tytułu subwencji, to tutaj ustawodawca wykluczył w ogóle drogę sądową i możliwość dochodzenia jakichkolwiek roszczeń.

Jeśli zaś chodzi o kwestie dotyczące dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, to taka ścieżka prawna jest uprawniona i niektóre samorządy – o ile wiem, to są samorządy wojewódzkie – z takiej możliwości skorzystały.

I teraz tak – też odniosę się tutaj do wypowiedzi przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli – gros tych roszczeń, Wysoki Senacie, jest zasadnych. To są zasadne roszczenia. Wszystko tak naprawdę rozbija się o kwestie dotyczące tego, jakie to są kwoty. Skarb Państwa, czyli urzędy wojewodów, reprezentuje w tych procesach Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, która jak lew broni interesów Skarbu Państwa i używa różnych kruczków procesowych, aby w jakiś sposób zbić zasadność dochodzenia tych roszczeń. Ale w mojej ocenie jest to tak naprawdę droga donikąd, bo wcześniej czy później sądy te roszczenia uznają. A spór jest tak naprawdę o kwoty. Sądy mają ogromny problem z tego typu roszczeniami i powołują biegłych sądowych, którzy muszą te koszty osobowe i rzeczowe wyliczyć – co jest zadaniem bardzo trudnym, bo to wymaga znakomitych specjalistów, ale też takiego podejścia nie tyle cywilistycznego, ile publicznoprawnego, administracyjnoprawnego oraz znajomości

funkcjonowania administracji samorządowej i administracji rządowej.

I tutaj w mojej ocenie, jako doradcy związku województw, w tych właśnie procesach aż się prosi, żeby Skarb Państwa proponował samorządom zawarcie ugód, uznając te roszczenia, wchodząc na drogę mediacji, porozumiewając się z samorządami, a nie brnął w takim kierunku, że jednak sądy muszą te spory rozstrzygnąć. Wcale nie. Istnieje możliwość postępowania mediacyjnego. Mało tego, ustawa o finansach publicznych daje taką możliwość, żeby zawierać ugody, jeżeli roszczenia są dostatecznie uprawdopodobnione. I w tym momencie w oparciu o wywoły prawne, analizy prawne, można w sposób bezkonfliktowy wykazać zasadność roszczeń samorządów, a jednocześnie wykazać, że obrona interesów Skarbu Państwa w tych procesach jest co do zasady niezasadna i Skarb Państwa powinien jednak zaprezentować postawę ugodową.

To tyle, Wysoki Senacie, jeśli chodzi o kwestię tego problemu dofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej.

Samorządy województw sygnalizowały związkowi województw również inne kwestie, inne problemy związane z niedofinansowaniem zadań, które samorządy realizują.

Tu przede wszystkim należałoby wskazać problem dotyczący zasady adekwatności środków do zadań. Czyli chodzi o to, o czym powiedział prof. Bitner, że samorządy są tak ukształtowane co do pozycji ustrojowej, że są bardzo wrażliwe w okresach dekoniunktury. W okresach koniunktury wpływy z tytułu podatku PIT i CIT są na przyzwoitym poziomie, ale w okresach dekoniunktury te wpływy budżetowe z tytułu udziału w tych podatkach drastycznie maleją. I to jest też problem systemowy, bo jeśli chodzi o interesy samorządu województw, to ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zawiera takiego narzędzia, które by rekompensowało te ubytki. I to jest bardzo poważny problem ustrojowy, bo on de facto skutkuje tym, że można uznać, że struktury państwa są w pewnych obszarach niewydolne.

Jeśli chodzi o kolejne zagadnienia, które też chciałbym tutaj przedstawić, ponieważ sygnalizują je samorządy województwa, to jest przede wszystkim kwestia realizacji zadań z zakresu Unii Europejskiej. To jest najważniejsze zadanie, które realizują samorządy wojewódzkie.

I pojawia się ogromny problem, jeśli chodzi o zapewnienie wystarczających środków na wkład własny w zakresie realizacji projektów objętych dofinansowaniem z Unii Europejskiej. No samorządy muszą się zadłużać, aby znaleźć środki na pokrycie wkładu własnego.

Istotną kwestią jest również problem ponoszenia kosztów korekt finansowych. Chodzi o pewne sytuacje, w których różne instytucje audytowe czy kontrolne stwierdzają nieprawidłowości w realizacji projektów i pojawia się taki problem, że trzeba wygospodarować w budżecie środki na pokrycie właśnie tych wydatków związanych z sankcjami wynikającymi z naruszenia przepisów prawa europejskiego.

Ciągle nierozwiązanym i wymagającym pilnego rozwiązania problemem są też niewystarczające środki przekazywane na realizację zadań oświatowych. Samorządy województw są organami prowadzącymi dla szkół policealnych. Jeśli chodzi o część oświatową subwencji ogólnej, to jest ona niewystarczająca na pokrycie tych kosztów i samorządy muszą przeznaczać środki własne, aby te zadania w pełni wypełnić.

I jeszcze jeden element pozwolę sobie, Szanowny Panie Przewodniczący, podnieść: mamy takie sygnały od samorządu województw, że proponowane zwiększenie tego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – z 1,6% do poziomu 1,79%, czyli zaledwie o 0,19% – jest niewystarczające i jednak nie pokryje tej luki finansowej, z którą borykają się samorządy województw. W naszej ocenie ten udział powinien być większy. Niektóre samorządy wskazują co najmniej 2,5% wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych jako taki właściwy poziom, który zrekompensowałby te utracone dochody, niezrekompensowane dochody.

Dziękując bardzo za możliwość wystąpienia, oświadczam, że Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej wyraża aprobatę dla projektu ustawy. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Teraz w kolejności zgłoszeń są: pan senator Jerzy Czerwiński, pan senator Wadim Tyszkiewicz, później pierwszy gość z zewnątrz

– przepraszam, że nie jestem w stanie państwa przedstawić – później pan senator Jacek Bogucki, a później kolejny gość z zewnątrz.

Bardzo proszę.

**SENATOR**  
**JERZY CZERWIŃSKI**

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Goście! Głównie „Szanowni Goście”, bo my się tu często spotykamy przy okazji różnych dyskusji i mniej więcej znamy swoje stanowiska.

Otóż żeby o czymś dyskutować, przede wszystkim trzeba precyzyjnie określić cel dyskusji. Ja mam przed sobą projekt – powiedziałbym: ubogi w treści – związany z podwyżką PIT dla samorządu. Dyskusja tak naprawdę była w ogóle o sytuacji finansowej samorządów, a w niektórych kwestiach dotykała, nazwałbym to, kwestii systemowych, tzn. np. sposobu finansowania oświaty.

A więc tak: albo dyskutujemy o nowej ustawie o finansowaniu j.s.t. – żeby to było poważne, to musi być to z udziałem rządu, ale na pewno nie w ciągu 2 godzin, tak jak jest teraz – albo dyskutujemy tylko o tym projekcie. I to jest pierwsza kwestia.

Niestety, przepraszam, dyskusja typu – nie chciałbym, żeby się tu ktoś obraził, bo to już jest stare pojęcie i ono nie występuje obecnie w publicystyce – „ściana płaczu”, czyli wszyscy tylko narzekają i słówko „daj” jest najczęściej, powiedziałbym, używane, do niczego nie doprowadzi. Bo jeśli ma to być porządnie zrobione i zrobione na przyszłość, to, po pierwsze, w oparciu o rzetelne dane, a po drugie, systemowo, tzn. nie tylko wycinkowo – tu zabierzemy 2%, tam damy 3%, a tutaj zwolnienie zabierzemy, a tutaj dodamy 4 zwolnienia. A więc zostawmy dyskusję systemową, bo nie jesteśmy w stanie w tej chwili nawet wybrać argumentów, nawet wybrać danych do tej dyskusji. Przecież samorząd to jest – tak oceniam, ale nie wiem, jak to jest, może mnie pan minister tutaj skorygować – ok. 1/3 finansów państwa.

Jeśli zaś chodzi o tę ustawę, to muszą być spełnione pewne wymogi, nazwałbym to, właśnie precyzji i rzetelności.

Ja nie wiem, jak są tutaj wyliczone te procenty. Dlaczego np. jest 43,93%, a nie 43,85? Nie

wiem, skąd się te planowane liczby tutaj wzięły. Ale wiem jedno: że jeśli podstawą do nich jest uzasadnienie w tej wersji, w jakiej jest, to one są – przepraszam – z sufitu. Dlaczego? Ja państwu przeczytam jedno zdanie i proszę zwrócić uwagę, o co tu tak naprawdę chodzi. To jest zdanie z uzasadnienia: „W 2019 r. Sejm uchwalił dwie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), które – i tu uwaga – według załączonej do projektów oceny skutków regulacji”... Kiedy OSR mógł być załączony do projektu? Wtedy kiedy była procedowana ustawa. Czyli w którym roku? W 2019 r.

(Głos z sali: Tak jest.)

I dalej: „spowodowały ubytki” – czas przeszły. Spowodowały ubytki, proszę państwa? „Mogą spowodować ubytki”, „mogłyby spowodować ubytki”, ale nie „spowodowały ubytki”. To jest właśnie pewnego rodzaju, nie wiem, czy przeoczenie, czy niechlujstwo, czy też nieuczciwość – wybierzcie sobie państwo sami. Dalej: „spowodowały ubytki w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w kwotach” – łącznie, jak się to policzy, ok. 6 miliardów zł. Nie ma tych ubytków. Właśnie przed chwilą pan minister stwierdził, że nie ma ubytków, są przyrosty rok do roku. Czy ja dobrze rozumiuję, Panie Ministrze?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No proste jak konstrukcja cepa – nie ma tych ubytków, są przyrosty. Zaś rzeczywistość nie powinno się tych przyrostów mierzyć, porównując 3 kwartały do 3 kwartałów, powinno to być oparte na faktach. Tu z wypowiedzią pana Porawskiego, z wypowiedzią senatora Frankiewicza absolutnie się zgadzam. No to kiedy powinna być ta ustawa puszczona, w cudzysłowie... projekt, przepraszam, puszczony? Wtedy kiedy będziemy wiedzieli, jaki jest stan finansowy, czyli po. I teraz: po czym? Zaraz do tego dojdziemy. Rok 2020 r. do roku 2019 r. Jak będziemy mieli dane, a nie prognozy. Proszę państwa, ten projekt jest oparty na prognozach z 2 wcześniejszych ustaw – to o OSR-ach, czyli prognozach.

A teraz pytanie: a co się działo w tym 2020 r.? No to polecam państwa uwadze 2 dokumenty – jeden to jest projekt ustawy z uzasadnieniem, a drugi to jest bardzo ciekawe i rzetelne opracowanie Związku Miast Polskich. Mamy 2 podobne wykresy. Tak się składa, że to są wykresy w obu dokumentach na stronie 3. Proszę sięgnąć

– mówię do tych z państwa, którzy chcieliby się z tym zapoznać. Otóż w dokumencie o stanie finansów j.s.t. – co ciekawe, z 10 grudnia 2020 r., więc nieco późniejszym, ale niewiele się różniącym czasowo od projektu z druku nr 246, bo tam jest data z końca października 2020 r., czyli jest miesiąc różnicy, półtora miesiąca... Otóż w tym opracowaniu o stanie finansów, jeśli państwo przyjrzą się temu wykresowi, są podane przypuszczalne przyczyny, nazwałbym to, zmniejszenia PIT. Jedną z tych przyczyn to są zmiany w systemie. Dwa takie momenty były – rok 2008 i rok 2019. A druga to, w przypadku pierwszej daty, kryzys finansowy – i z tym się zgadzamy – a w przypadku drugiej fakt, co do którego możemy na razie tylko prognozować, to jest COVID-19. To jest oczywista oczywistość. Ale gdybyście teraz państwo sięgnęli do uzasadniania, to jest tylko jedna przyczyna, czyli zmiany systemowe, nie ma uwzględnionej tej drugiej przyczyny. To jest trudne rozgraniczenie, na ile wpływ na dochody j.s.t. ma COVID, a na ile zmiany systemowe, ale wg mnie wykonalne. A przede wszystkim operuje się wtedy na liczbach, a nie na prognozach. To właśnie jest najprostszy, bo graficzny, przykład tego, jak różni się podejścia do obydwu spraw Związku Miast Polskich, czyli autora opracowania o stanie finansów j.s.t., i projektodawcy tego projektu ustawy wraz z jego uzasadnieniem. W uzasadnieniu są podane może nie tyle nieprawdziwe, ale na pewno niekompletne dane i ich przyczyny. Albo projekt jest przedwczesny, albo operujemy na... nie wiem na czym – na prognozach z poprzednich ustaw, z poprzednich lat, a nie na faktach, które były podane przed chwilą.

Musicie państwo się zastanowić, bo wg mnie ta ustawa jest zbędna. Jeśli to ma być porządnie zrobione i rzeczywiście chcecie – tutaj już się zwracam do senatorów – żeby lepiej zasilac jednostki samorządu terytorialnego, to trzeba to zrobić kompleksowo w oparciu o liczby, które są pewne, czyli te mówiące o tym, co było, a nie co ma być. I przede wszystkim w porozumieniu z rządem, bo prawda jest taka, że to on przede wszystkim podejmuje decyzje o budżecie państwa jako całości.

A na końcu pytanie do przedstawiciela ministerstwa finansów oczywiście nie o stanowisko rządu, ale o stanowisko pana resortu. Jesteście za tym projektem czy przeciwko niemu? Czy go popieracie, czy też nie?

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Proszę, jeżeli oczywiście jest takie stanowisko. Bo ono może się też pojawić już na etapie czytania na posiedzeniu plenarnym.

**SEKRETARZ STANU**  
**W MINISTERSTWIE FINANSÓW**  
**SEBASTIAN SKUZA**

Szanowni Państwo Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Tak jak powiedziałem, nie ma stanowiska rządu, ja tylko przekazuję opinię ministra finansów, mojego resortu. I ona nie może być pozytywna. Myślałem, że to wyraziłem. To jeszcze raz powtarzam. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Pan senator Frankiewicz, później pan senator Tyszkiewicz i później zgodnie z listą, którą przedstawiłem.

**SENATOR**  
**ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Niestety nie mogę się zgodzić z panem senatorem Czerwińskim. I wygląda mi to na taką niechęć do zrozumienia tego, co zostało przedstawione. Dlatego że ten dokument jest rzetelny. To, co pan próbuje tutaj kwestionować, jest bardzo łatwo wytłumaczalne. I to nie jest ściana płaczu. To jest chęć wstrząśnięcia również państwem i pokazania, że w ten sposób można zniszczyć kawałek państwa i zagrozić jego rozwojowi. I te argumenty nie docierają, chociaż bardzo się staramy, żeby przedstawić je jak najobiektywniej i jak najjaśniej. To nie jest krzyk „daj”. Jeżeli już, to jest to krzyk „nie zabieraj”. Bo to była obniżka dochodów samorządu bez zmniejszenia zadań.

A teraz, jeżeli pan senator mówił, że przecież i tak dochody wzrosły, to uprzejmie informuję, że tak jak to robi Unia Europejska, jak zapewne robi rząd Rzeczypospolitej, tak obowiązkowo samorządy muszą prowadzić tzw. wieloletnie prognozy finansowe, WPF-y. One sięgają na wiele lat

w przód i tam się prognozuje również dochody, też na podstawie informacji z Ministerstwa Finansów. I jeżeli w trakcie roku obniży się dochody, wpływa to na aktualny rok, następny i wiele dalszych. Skutki tych zmian zostały pokazane tutaj na wykresach. Pokazano, jak daleko i głęboko został zachwiany system finansów samorządowych po zmianie, która nastąpiła w 2007 r. Wtedy było opóźnienie wejścia w życie tamtego przepisu, ale i tak było to lepiej zrobione. Była bezwzględna obniżka dochodów z PIT, później powoli te dochody odzyskiwały trend, czyli ten przyrost roczny. I teraz dochodzi do takiej recydywy – nie obawiam się użyć tego słowa. Skutki będą wyglądały podobnie. Wtedy był kryzys, teraz pan senator wyśmiewa to, że w jednym miejscu jest uwzględnione to, że nakłada się jeszcze sytuacja związana z pandemią, a w drugim nie. No więc to jest dość łatwo wytłumaczalne, dlatego że w uzasadnieniu odnosimy się tylko do zmian w PIT, bo też do PIT odnosi się projekt tej nowelizacji. A oczywiście dla całości obrazu trzeba uwzględnić również obecny kryzys. Stąd ta różnica w wykresach na stronach 3, jak pan to powiedział.

Ja osobiście bardzo chętnie bym to robił z rządem. My o tym mówimy od dawna. Prosimy o tę rozmowę i sygnalizujemy to od dawna. Ze strony rządu nie wychodzą żadne pozytywne sygnały. Co więcej, właśnie teraz, już bez dyskusji i rekompensaty, po raz kolejny zostały obniżone dochody samorządu terytorialnego. Ustawa, którą Senat niedawno rozpatrywał – powiem skrótowo – o podatku ryczałtowym, znowu powoduje wg tego samego OSR, który był przytaczany, tzn. w odniesieniu do innej ustawy, obniżkę dochodów dla całego samorządu o 1 miliard 400 milionów zł i, co więcej, o podobną kwotę, a nawet trochę wyższą wzrost po stronie budżetu państwa. To jak przy takim nastawieniu mamy sobie wyobrażać te wspólne prace nad zwiększeniem dochodów po stronie samorządu? Podobnie uszczerbek, głównie na poziomie województw, wystąpi w związku ze zmianami w CIT. Też przypomnę tutaj niedawno procedowany projekt ustawy o podatku estońskim.

Tak że nie wiem, jak można państwa przekonać do tego, że to nie jest sprawa, przepraszam, Frankiewicza, Tyszkiewicza i paru innych podobnych ludzi, którym się coś nie podoba, tylko to jest sprawa państwa polskiego, które jest tym sposobem niszczone. I nie dzieją się te rzeczy

nagle, one się dzieją w długim czasie, a skutki będą widoczne po jeszcze dłuższym czasie. Jeżeli z tego raportu nie wynika to, o czym ja mówię, to znaczy, że nie chcecie państwo z tego skorzystać. Niestety w dłuższej perspektywie to będzie widoczne i będzie to odbierane jako niszczenie czegoś, co się w naszej Polsce najlepiej udało.

Jak już jestem przy głosie, to odniosę się jeszcze do tego, że gminy wiejskie nie popierają tej zmiany. Popierają. Rozmawiałem z przedstawicielami gmin wiejskich. Chętnie zapoznałbym się też z ich oficjalnym stanowiskiem. Oczywiście wpływ tej zmiany na budżety gmin wiejskich jest niewielki, ale, tak jak było powiedziane, jest też niewielka strata z tego tytułu. To jest taka bardzo wąska regulacja. Chętnie porozmawiam, jak już powiedziałem, o całym systemie. Przy tym przy porównywaniu dynamiki dochodów gminy wiejskie mają lepsze wskaźniki niż miasta, które w większym stopniu są zależne od PIT. A więc to wszystko jest logiczne i uzasadnione.

Pan senator kwestionował w ogóle to, o czym my tu dyskutujemy. Mówił, że to jest wąska, bardzo lapidarna ustawa, a my przedstawiamy bardzo szeroko – z oświatą itd. – sytuację finansów publicznych. No właśnie po to, żeby mówić o tym szeroko, w kontekście. Tak że w tym miejscu pan sam sobie zaprzeczył, bo z jednej strony domaga się tej precyzji i rzetelności, a z drugiej strony krytykuje, że to jest tak szeroko zrobione – zresztą ogromnym nakładem pracy, żeby państwu uświadomić rzeczywistą sytuację finansów samorządowych. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Pan senator Tyszkiewicz, później będzie gość zewnętrzny, później pan senator Jacek Bogucki, kolejny gość z zewnątrz i pan Marek Wójcik.

Bardzo proszę.

**SENATOR  
WADIM TYSZKIEWICZ**

Panie Przewodniczący! Wysoki Senacie! Szanowni Goście!

Przede wszystkim chciałbym podziękować wszystkim tym, którzy wykonali ogromną, gigantyczną pracę, żeby przygotować te

dokumenty. One zostały wysłane przez pana senatora Czerwińskiego. Pan przejrzał dokument, rzucił pan na niego okiem, a rzeczywiście ma pan zmysł, powiedzmy, nauczyciela fizyki, taki ścisły. I gratuluję tego panu. Tylko lekceważy pan ludzi, którzy włożyli w to gigantyczną pracę. Zanim pan ich skrytykuje, to dobrze by było dokładnie się zapoznać z tymi danymi.

Pan senator Czerwiński powiedział, że zna nasze stanowiska i chciałby poznać stanowiska innych, państwa z organizacji, z ministerstwa. Tak, pana stanowisko jest znane, bo jest zgodne z linią partii i pan nie pochyla się nad problemem Polski, nad problemem samorządów, tylko – jak sam pan powiedział – pan postępuje zgodnie z linią partii, a nie z dobrem Polski i samorządu.

Powiedział pan „daj”, co jest wyjątkowo obraźliwe dla samorządów, bo ten kraj funkcjonuje w dużej mierze przede wszystkim dzięki funkcjonowaniu samorządów. Rząd sam nie zarabia pieniędzy, to samorzady kreują rozwój gospodarczy i dzięki temu rozwojowi gospodarczemu do budżetu państwa trafiają pieniądze, które później są dzielone. I lekceważenie samorządu jest naprawdę obraźliwe i niegodne senatora.

Oświata, proszę państwa, jest modelowym przykładem zarzynania samorządu. Jeżeli rząd ma na celu zarżnięcie samorządu, to realizuje to dosyć skutecznie, bo co roku gminy wydają coraz większe pieniądze tak naprawdę na zadania, które zostały przerzucone na barki samorządów. Wiele, wiele lat temu i dzisiaj to było i jest skuteczne narzędzie do zarzynania samorządów.

Jedno hasło: zadłużanie Polski a zadłużanie samorządów. Samorządowcy, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci nie mogą sobie pozwolić na dowolne zaciąganie zobowiązań. Tak jak teraz słyszymy, jest COVID, rozumiemy, i miliardy, że tak powiem, fruwać w powietrzu. 5 miliardów, 20 miliardów, 100 miliardów zł to są zapisy. W samorządzie to nie są zapisy, to są realne pieniądze, to jest realna praca ludzi, wieloletnie plany finansowe i wieloletnie plany inwestycyjne. I nie możemy w samorządach zrobić ani kroku w przód, ani kroku w tył, jeżeli to jest niezgodne z tym, co sobie zaplanowaliśmy. Tam pieniądź jest pieniądzem faktycznym, który jest w rękach, a nie zapisem w tabelce.

Proszę państwa, jedna uwaga, którą adresuję też do pana ministra, bo często to ucieka ludziom, którzy decydują o jakichś dotacjach,

jakichś pieniądzech, które trafiają do samorządu. Chciałbym, Panie Ministrze, żeby państwo pamiętali o tym, że każde 50 zł dane samorządowi w formie dotacji, przy czym samorząd dołoży drugie 50 zł np. na jakąś inwestycję – niech to będzie budowa drogi – to... Proszę pamiętać, że 23% z tego wraca do rządu. Czyli jeżeli rząd da 50 zł, to dostanie 23 zł z powrotem, a jak samorząd wyda 50 zł, to jest to wydane 50 zł. I o tym warto pamiętać. VAT wraca.

I kończąc już, Panie Ministrze: PIT a rozwój gospodarczy. Jeżeli ja słyszę, że argumentem jest to, że gminy wiejskie wolą mieć 1% od 100 niż 100% od 0, to mnie ciarki przechodzą. Wie pan dlaczego? Dlatego że rozwój gospodarczy decyduje o rozwoju tego kraju. Jeżeli mówimy – a rozumie, że jest taka sugestia – że my idziemy w kierunku dotacji, bo gminy wiejskie wolą brać dotacje... A gminy miejskie, prorozwojowe, które wydają swoje pieniądze, które budują drogi, uzbrajają tereny, gdzie powstają fabryki, gdzie ludzie zaczynają zarabiać pieniądze? To takie gminy powinny być w jakiś sposób preferowane. I powinniśmy mówić o takich gminach, które decydują o tym, że te pieniądze do budżetu państwa trafiają, a nie o gminach, które mówią: nie, nas nie interesuje ta podwyżka, bo my wolimy dostać jakieś tam dotacje. A więc wspierajmy takie samorzady, które generują rozwój gospodarczy tego kraju, bo tam powstają miejsca pracy, tam ludzie zarabiają pieniądze. I żeby gminom się opłacało, to trzeba w jakiś sposób je zmotywować do tego, a nie mówić o tym, że lepszy jest 1% od 100, niż 0% od 100... Przepraszam, że się zagmatwałem. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

SENATOR  
**JERZY CZERWIŃSKI**

Przepraszam, Panie Przewodniczący, jedno zdanie tytułem sprostowania, bo część wypowiedzi była skierowana w moją stronę. Próbuje mnie obrazić...

(*Senator Wadim Tyszkiewicz: Pan sam...*)  
...pan kłamał albo nie zrozumiał.

To opracowanie Związku Miast Polskich ja, wbrew pozorom, chwaliłem jako rzetelne, a mówiłem o nierzetelnym uzasadnieniu, które jest dołączone do projektu, który przypuszczalnie bazuje na tym opracowaniu.

(*Senator Wadim Tyszkiewicz: Te dokumenty są ze sobą spójne.*)

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Szanowni Państwo, ja mówiłem, że ok. 13.00 będą głosowania. Już widzę, że one będą odrobinię później.

Zamykam możliwość zgłoszeń, chyba że są jeszcze jakieś zgłoszenia... Wszystkie osoby, które się zgłosiły, zabiorą głos. Teraz zbieramy ostatnie zgłoszenia. Widzę jeszcze na podglądzie zgłoszenia senatorów zdalnych. Będę prosił o listę.

Teraz proszę – przepraszam, że nie pamiętam – jak za każdym razem, żeby państwo się przedstawiali.

Oddaję głos panu, później pan senator Bogucki.

ZASTĘPCA DYREKTORA BIURA  
ZWIĄZKU POWIATÓW POLSKICH  
**GRZEGORZ KUBALSKI**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Grzegorz Kubalski, zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich.

Ja pozwolę sobie odnieść się w ramach tej dyskusji do kilku kwestii.

Najpierw chciałbym się odnieść do samego wyjaśnienia, dlaczego my przy okazji ustawy, która jest bardzo fragmentaryczna, w rzeczywistości dyskutujemy bardzo szeroko o całym systemie funkcjonowania i finansowania samorządu terytorialnego.

Otóż ja się zgadzam, że w każdej normalnej sytuacji my właściwie powinniśmy móc wziąć sobie tę ustawę, która została skierowana, przedyskutować ją i jako niebudzącą wątpliwości skierować do dalszej pracy – przy akceptacji, tak na dobrą sprawę, wszystkich. Kłopot polega na tym, że my przez ostatnie lata jako część samorządowa mamy jeden podstawowy problem. Gdy mówimy o problemach oświaty, słyszymy, że być może są problemy, ale ponieważ są wzrosty

w PIT, to z PIT możecie państwo pokryć wydatki, które są związane ze szkolnictwem. Gdy mówmy o kwestii wynikającej z obniżenia wpływów z VAT... przepraszam, z PIT – ja zaraz jeszcze wyjaśnię, co pod tym pojęciem rozumiem – to słyszymy odpowiedź: no tak, ale nominalnie jest lepiej, więc dlaczego państwo narzekacie.

W związku z tym okazuje się, że nawet przy okazji zmian o charakterze punktowym potrzebne jest szerokie naświetlenie problemu pokazujące, że to nie jest tak, że jednostki samorządu terytorialnego opływają we wszelkie dobra, a chcą jeszcze uzyskać trochę więcej, tylko tak, że ogólnie sytuacja budżetowa w jednostkach samorządu terytorialnego jest coraz gorsza. I w związku z tym my nie mamy czasu na czekanie na systemowe rozwiązania docelowe, które wszystko uzdrowią. Potrzebujemy takich działań, które na ten moment poprawią sytuację przynajmniej w minimalnym zakresie – w takim zakresie, w jakim ta sytuacja została zepsuta przez zmiany legislacyjne.

Zaraz będę omawiał kwestie dotyczące bezpośrednio projektu, ale jako że reprezentuję tutaj powiaty, to przynajmniej kilka słów, takich cegiełek, dotyczących ogólnej sytuacji finansowej.

Proszę państwa, sytuacja w powiatach w chwili obecnej zaczyna być coraz gorsza z kilku powodów. Wiadomo, że określony zakres zadań realizowanych przez powiaty to są zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, gdzie standardowo mamy do czynienia z niedofinansowaniem tych zadań. Najlepszym tego przykładem były kwestie związane z wszelkimi inspekcjami, które najpierw były sukcesywnie odzespalone z poziomu powiatu, po czym, np. w odniesieniu do sanepidu, powiaty i tak musiały udzielać wsparcia.

Jeżeli chodzi o kwestie związane z edukacją i częścią oświatową subwencji ogólnej, to subwencja ta w przypadku powiatów przez bardzo wiele lat była skalkulowana na rzeczywiście uczciwym poziomie, bo my mieliśmy poziom wydatków bieżących na oświatę porównywalny z częścią oświatową subwencji ogólnej. Ale od kilku lat my mamy do czynienia z koniecznością dokładania coraz większych kwot ze środków własnych. I tu sytuacja paradoksalnie, w związku z reformą edukacji, się jeszcze bardziej pogorszyła z tej przyczyny, że jeżeli statystycznie do każdego ucznia trzeba przekazać dodatkowe

środki ze środków własnych, to zwiększenie liczby roczników w szkołach prowadzonych przez powiat powoduje, że sumarycznie trzeba dopłacić jeszcze więcej. W związku z tym my mamy do czynienia z coraz bardziej rosnącą luką na poziomie wydatków oświatowych.

I teraz przechodzimy do kwestii dochodów własnych. Powiaty, akurat w odróżnieniu od pozostałych poziomów samorządu, znajdują się w o tyle specyficznej sytuacji, że z tymi dochodami własnymi mają duży problem. Dlaczego? Powiaty jako takie nie mają władztwa podatkowego, w związku z czym, w odróżnieniu od gmin chociażby, nie dysponują podatkiem od nieruchomości czy podobnymi podatkami, które tworzą podstawową uzupełniającą bazę w ramach dochodów własnych. Główna część, jaką my mamy, to są właśnie udziały w podatkach. W związku z tym jakiegokolwiek zmiany prawne powodujące zmniejszenie wartości, które z tego tytułu wpływają, bardzo znacząco odbijają się na naszej sytuacji. Zwłaszcza że pozostała część dochodów własnych jest związana z różnego rodzaju opłatami, które do nas trafiały, a w chwili obecnej trafiają w coraz mniejszym stopniu. Przykładowo: powołanie „Wód Polskich” spowodowało ograniczenie o 90% wpływów z opłat i kar, które wpływały do powiatów z tytułu ochrony środowiska. My w tej chwili w tym zakresie dysponujemy ok. 10% tego, co mieliśmy 4 lata temu. Zmiany w zakresie związanym z prawem o ruchu drogowym powodują, że my w perspektywie najbliższych 2 lat stracimy znaczącą część dochodów, które były z opłat komunikacyjnych...

#### PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Ja mam taką jedną delikatną prośbę, troszkę kierując się uwagą pana senatora Czerwińskiego: my prowadzimy tu ciut szerszą dyskusję, ale nie tak szeroką, żeby obejmować wszystkie szczeble w kontekście całej ich polityki finansowej. Będę jednak prosił o uwagi do tego projektu. Zainspirowaliście nas państwo i będę namawiał pana przewodniczącego Frankiewicza, żebyśmy zrobili takie szersze spotkanie seminaryjne, gdzie będziemy mogli omówić całość tej problematyki. Dlatego będę państwa prosił o takie konkluzywne wypowiedzi, także z uwagi na to,

że to nie jest dzisiaj ostatnie posiedzenie komisji w tej sali.

**ZASTĘPCA DYREKTORA BIURA  
ZWIĄZKU POWIATÓW POLSKICH  
GRZEGORZ KUBALSKI**

To ja w takim razie już przechodzę do samego projektu ustawy jako takiego – po naświetleniu tej szerszej perspektywy, w której my jako powiaty się poruszamy.

Otóż jeżeli chodzi o kwestie zmian w PIT, to musimy rozróżnić 2 rodzaje czynników, które wpływają na ten poziom. Mianowicie przede wszystkim to jest efekt bieżącej koniunktury. I to jest rzecz, która w równym stopniu wpływa na część zarówno rządową, jak i samorządową. I tutaj nie można obrażać się na to, że czasami jest lepiej, a czasami jest gorzej. Musimy sobie po prostu z tym poradzić. Ale oprócz tego mamy kwestię zwaną ze zmianami prawnymi, w których dysponentem i decydującym jest przede wszystkim parlament, działający zwykle w wyniku wniosków rządowych. W związku z tym jeżeli mówimy o tej ustawie, to nie jest to ani krzyk „daj”, ani krzyk „nie zabieraj”, jak zostało powiedziane, tylko – jeżeli już tak mówimy – to jest krzyk „oddaj”. Bo po prostu my mamy do czynienia z taką sytuacją, że w wyniku wprowadzania zmian w zakresie systemu podatków PIT następuje przesunięcie określonych kwot, które były naszymi dochodami, albo do budżetu państwa – tak jak jest w przypadku ostatniej ustawy dotyczącej podatku zryczałtowanego – albo, w przypadku innych ulg, bezpośrednio na rzecz obywateli.

Okej, obywatele na tym korzystają, ale pamiętajmy, jaki argument zwykle jest stosowany. Ulgi w zakresie PIT co do zasady mają na celu zachowanie w rękach poszczególnych podatników większego dochodu rozporządzalnego, a ten dochód przekłada się na kwestie zakupów, na kwestie inwestycji, które co do zasady stanowią korzyść budżetową bezpośrednio dla państwa poprzez podatek VAT i poprzez podatek akcyzowy itd. Ale w tych podatkach – i w jednym, i w drugim – my jako jednostki samorządu de facto w ogóle nie partycypujemy. W związku z tym jakiegokolwiek zmiany podatkowe powodujące zmianę systemu naliczania poprzez wysokość widełek podatkowych, poprzez zmianę

skali podatkowej, poprzez ulgi, które są wprowadzane, odbijają się bezpośrednio na tym, ile my mamy wpływów z podatku.

I tu oczywiście może być tak, że rok do roku będziemy mieli wzrost nominalny, tak jak było przez wiele ostatnich lat, tylko skutkiem wprowadzonej zmiany jest obniżenie tempa wzrostu podatku rok do roku. Do tej pory my mieliśmy wzrost – odrzucam te zmiany, które były wprowadzone w roku ubiegłym – na poziomie, powiedzmy, 10% rok do roku, a w chwili obecnej będziemy mieli wzrost może na poziomie 1%.

*(Głos z sali: Czyli spadek.)*

Nominalnie tak, ale z punktu widzenia tego, co powinno być przy zachowaniu reguł, które nas dotyczyły, jest to coś zupełnie innego.

I dlatego ten projekt ogranicza się tylko i wyłącznie do zrekomensowania takich właśnie zmian, które wynikały z decyzji podjętych, m.in. na tej sali, przez Senat w zakresie zmian konstrukcji podatku PIT i mają bezpośredni skutek w kwotach, jakie trafiają do samorządów.

My jako powiaty zdecydowanie popieramy to rozwiązanie i apelujemy o jego przyjęcie, zwłaszcza że – tak jak podkreśliłem – sytuacja u nas staje się coraz trudniejsza. Bardzo dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę – przepraszam, że przy kolejnych głosach o tym przypominam – o konkluzywne wypowiedzi, ale, że tak to określe, nawet legislatorem dzielimy się z komisją, która za chwilę zacznie pracować, bo ten sam obsługuje jej posiedzenie.

Pan senator Jacek Bogucki.

**SENATOR  
JACEK BOGUCKI**

Z radością widzę na tej sali ludzi – co najmniej dwóch – z którymi przed laty współtworzyliśmy system finansowania samorządów. Mówię współtworzyliśmy, bo jako członek zespołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przed laty, których nawet ten wykres, pewnie przypadkiem, nie obejmuje... Bo jakoś tak dziwnie zaczyna się w roku, w którym ja odszedłem



z samorządu, a jednocześnie w roku, w którym wstąpiliśmy do Unii Europejskiej. Nie wiem, co było powodem tego, że nie rozpoczęto tego wykresu może nie w roku 1990 r., ale w 1998 r., kiedy już były wszystkie szczeble samorządu. Bo wcześniej ta statystyka byłaby zachwiana. No ale nie mamy...

(*Senator Zygmunt Frankiewicz: Przepraszam...*)

...spójnego obrazu, jak to się działo na przestrzeni całego okresu funkcjonowania wszystkich 3 szczebli samorządu.

(*Senator Zygmunt Frankiewicz: Weszła wtedy ustawa o finansowaniu samorządu terytorialnego.*)

Tak, ale wcześniejsze przepisy i też wcześniejsze ustawy... Jak mówiłem, przy jej ostatecznym kształcie pracowaliśmy bardzo wyęczenie i długo, przy poprzednich zmianach i ustawach także.

W tym roku już minęło, niestety, 15 lat, odkąd jestem w parlamencie, wcześniej 15 lat byłem w samorządach, a więc do tej pory mogłem mówić, że bardziej czułem się samorządowcem niż politykiem czy posłem, senatorem, ale teraz już byłoby to nieuprawnione – tak już patrząc ze statystycznego punktu widzenia. To tyle o sobie, bo, tak jak mówię, wypowiadało się tu wielu fachowców, rzeczywiście ludzi, którzy brali udział w tworzeniu samorządów, a potem budowaniu ich siły w różnych okresach.

No ale statystyka – mówię to jako nauczyciel matematyki – wg mnie nie jest nauką ścisłą. Mimo że jest częścią matematyki, to jest częścią, którą łatwo manipulować. Można tak przedstawiać wykresy, jak choćby wykres, o którym mówił pan senator Czerwiński... Ja tu wyłapałem jeszcze parę ciekawych rzeczy. Zastosowano ekstrapolację, ale trend przyjęto – z czego ja się cieszę – na podstawie lat, kiedy Prawo i Sprawiedliwość rządziło pierwszy raz, tj. lat 2005–2007. Czyli nie przyjęto na podstawie lat, kiedy rządziła Platforma Obywatelska. Je zupełnie pominięto w ekstrapolowaniu trendów. Porównując okresy zmian w systemie i okresy kryzysu... Bo one się tak dziwnie nałożyły – to na pewno przypadek, bo nie myślę, że to było celowe działanie – czyli od roku 2008, a potem od roku 2019... Powinno być 2020 r., bo wtedy... A, zmiana w systemie była w 2019 r., czyli dobrze. No to zauważmy, że w okresie kryzysu, który przez wszystkich fachowców jest oceniany jako

kryzys mniej dotkliwy gospodarczo niż obecny kryzys covidowy, nastąpił spadek dochodów, teraz mamy wzrost. A więc gdyby tak ekstrapolować, to tak naprawdę samorządy są do przodu w stosunku do tamtego okresu kryzysowego.

A więc mam pytania do polityków, którzy wtedy zasiadali w Senacie – ja nie, ja byłem w Sejmie – co wtedy zrobili i jaki projekt przedstawili wtedy, żeby ten spadek wyhamować i żeby dorzucić samorządom natychmiast w roku 2008, tak by nie poniosły strat.

Cieszę się, że, tak jak mówię, trendy opieracie na danych z okresów pierwszych, ale także drugich rządów Prawa i Sprawiedliwości, a te lata 2008–2015 są gdzieś tam wyrzucone z tego ekstrapolowania, z tego określania trendów na przyszłość. Ja jestem pewny, że trendy będą się spełniać, bo Prawo i Sprawiedliwość będzie rządziło przez kolejne lata i jeszcze dalej, więc możemy ten trend rozwinąć w ten sposób.

A jeśli chodzi już o zapisy ustawy, to zacznę od dochodów. Kwestia dochodowa... No cóż, ubytek w PIT... Gdybyśmy szli tą drogą, którą niektórzy tu proponują – chociaż przedmówca wyjaśnił, że do końca tak nie myśli; i dobrze – to trzeba by było gminom wiejskim coroczne wahania cen żyta rekompensować, bo one są podstawą do ustalania podatku rolnego. A więc jak spada cena żyta, to powinniśmy zwiększać udział gminy – no tam jest 100-procentowy, więc dawać np. 200% udziału w podatku rolnym – a jak cena żyta rośnie, czyli wpływy z podatku rosną, to obniżyć, np. do 50% udziału w tym podatku, żeby tak na bieżąco rekompensować te wahania wydajności źródeł finansowych.

Podobnie jeśli chodzi o PIT. Wszyscy fachowcy z dziedziny podatków mówią, że obniżanie podatków powoduje wzrost wpływów. I na przykładzie tego wykresu, ale także wielokrotnych tego typu działań, wiemy, że może nastąpić chwilowy – miesięczny czy kilkumiesięczny spadek – a potem następuje wzrost dochodów z tego powodu, że rosną wynagrodzenia. Po prostu powoduje to rozwój gospodarczy i powoduje wzrost wydajności źródła. Bo przecież powinniśmy mówić o wydajności źródła finansowania, a nie o stawkach podatków, o tym, jaki wpływ mają takie czy inne zmiany w systemie na poszczególne szczeble samorządu i państwo.

No, tutaj przedmówca trochę zgubił jakby istotę...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Panie Senatorze, ja będę prosił o konkluzję.)

Dobrze, będę skracał...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: My musimy... Przepraszam, jeden legislator...)

No tak, ale nie można do tak wielu...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Panie Senatorze Jackowski, przykro mi, ale, mimo całej sympatii, zdążyłem wcześniej zamknąć listę mówców...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, Panie Senatorze, lista została zamknięta zgodnie z regulaminem. Będzie posiedzenie plenarne. Technicznie nie mamy takiej możliwości. Mam ogromną sympatię do zawsze szalenie intelektualnych, ciekawych...

(Senator Jan Maria Jackowski: Ja specjalnie przyjechałem – bo uczestniczyłem zdalnie, a źle mi się mówi zdalnie – żeby zabrać głos.)

Ale pan senator nie zgłosił się zdalnie...

(Senator Jan Maria Jackowski: Bo jak była zamknięta lista, to byłem w drodze.)

Szanowni Państwo, problem jest natury technicznej. Musimy oddać salę i oddać legislatora. To tylko z tego względu.

(Senator Jan Maria Jackowski: Ale ja dosłownie 3 minuty, nawet 2.)

Pan senator kończy swoją wypowiedź.

**SENATOR  
JACEK BOGUCKI**

Dobrze.

Jak tak, to będę zbliżał się do końca. Resztę jeszcze wykorzystam, bo podejrzewam, znając układ tej sali, że matematycznie czy statystycznie wynik głosowania jest pewnie w miarę przesądzony. A więc będę już zbliżał się do końca. Pozostałe swoje uwagi do tego projektu, który, tak jak mówię, jest w dużej części może nie manipulacją statystyką – bo to byłoby zbyt daleko idące stwierdzenie – ale wykorzystaniem statystyki częściowym i niepełnym, wykorzystaniem danych, które były podstawą do kreślenia wykresów czy przedstawiania ich wyników... To tyle jeśli chodzi o dochody.

Podam tylko 2 przykłady. Gmina, w której byłem od początku samorządów, a więc od roku 1990, do roku 1998 wójtem, do dziś nie ma problemów z subwencją oświatową. Oczywiście na oświatę wydaje więcej...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale proszę mi pozwolić mówić.

Oczywiście na oświatę wydaje więcej, niż otrzymuje z subwencji, bo finansuje przedszkole, finansuje świetlicę, finansuje stołówkę, finansuje dowóz dzieci. To wszystko jest finansowane z dochodów własnych. A więc jeśli tak przedstawia się dane, to od razu jest błąd. Ja w moich czasach i moja następczyni w obecnych czasach potrafiliśmy jeszcze z subwencji wygospodarować środki na inwestycje w oświacie.

Mój powiat ma podobną sytuację do tej, jaką miał wtedy, kiedy byłem jego starostą. Do dzisiaj ma taką sytuację, że sobie radzi. To zależy od tego, jak ukształtowana jest struktura. Oczywiście jest ciężko. Powiaty są tym niechcianym dzieckiem reformy...

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Panie Senatorze, ja przepraszam, że...

(Senator Jacek Bogucki: Już kończę. Ostatnie zdanie.)

To są kapitalne argumenty na dyskusję plenarną, a to już jest dwunasta minuta pańskiej wypowiedzi.

(Senator Jacek Bogucki: Dobrze. Ostatnie zdanie.)

Ja z góry przepraszam, że nie udzielię głosu przedstawicielom samorządów. Mamy państwa stanowiska na piśmie. Po prostu legislator nie będzie mógł przygotować kolejnego posiedzenia komisji.

Pan senator kończy. Bardzo proszę.

**SENATOR  
JACEK BOGUCKI**

Ostatnie zdanie. Przypomnę tylko wystąpienie pana ministra Millera. Kiedy w 1998 r. zostałem starostą i jeszcze nie pełniłem funkcji wójta – tę funkcję miałem objąć 1 stycznia, bo tak to wtedy funkcjonowało – pan minister Miller, słynny potem z innych niezbyt pozytywnych

zachowań, powiedział nam na spotkaniu tak, gdy skarżyliśmy się na wysokość dochodów samorządów: nikt wam nie kazał być starostami. Powiaty były niechcianym dzieckiem reformy i do dzisiaj – zgadzam się tutaj z jednym z występujących – nie mają dobrego źródła finansowania. Ale myśleliśmy nad tym, jak to rozwiązać. To nie jest takie proste.

I dlatego już ostateczna moja konkluzja jest taka – jak mówił jeden z przedmówców – że nie można wrzucać tak wyrywkowego projektu, opartego na liczbach wziętych chyba z sufitu. Bo ja także nie znalazłem w tym projekcie odpowiedzi na pytanie, dlaczego jest to tyle procent...

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Panie Senatorze, bardzo dziękuję.

Pan senator Mróz... Ja proszę o 2 – czy 3-minutową wypowiedź. Będzie posiedzenie plenarne i będzie jeszcze możliwość zabierania głosu. Naprawdę to nie jest z mojej strony zła wola, chodzi tylko o względy techniczne.

Pan senator Mróz. Bardzo proszę.

**SENATOR**  
**KRZYSZTOF MRÓZ**

Witam panów przewodniczących, witam wszystkich obecnych.

Słychać mnie?

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Tak, słychać doskonale.)

Ciężko się bardzo krótko odnieść, tak jak pan przewodniczący chce, bo tematyka jest bardzo szeroka. Chyba większość senatorów ma jakieś doświadczenie samorządowe. I popieram pana przewodniczącego, że być może powinniśmy zorganizować taką debatę o finansach samorządów.

Ja tylko przedstawię 3 króciusieńkie tezy, trzymając się prośby pana przewodniczącego o to, żeby już nie przedłużać...

Pierwsza kwestia. Mój poprzednik, przedmówca, senator Jacek Bogucki, powiedział: projekt w tym kształcie jest niemożliwy dla nas do zaakceptowania, gdyż arbitralnie podnosi wskaźniki bez uzgodnienia tego z rządem. Pamiętajmy, że jesteśmy już przecież po skonstruowaniu budżetu na rok 2021 przez rząd, a gdyby

te zmiany weszły w życie, to oczywiście będą one kosztem dochodów budżetowych.

Warto rozmawiać o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Z tego co wiem – a w poprzedniej kadencji byłem członkiem komisji samorządu terytorialnego – toczą się dość zaawansowane prace na temat generalnie kompleksowej zmiany finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. I to jest najlepsze miejsce, gdzie z jednej strony są samorządowcy, a z drugiej strony jest rząd, aby szukać nowego sposobu finansowania i także nowych zadań dla samorządów. Bo zgadzam się tutaj z panem – nazwisko mi uciekło – przedstawicielem powiatu i z niektórymi innymi dyskusyjnymi to podnoszącymi, że sytuacja powiatów jest bardzo ciężka. Generalnie ona była ciężka od samego początku, a niektóre powiaty jeszcze, że tak powiem, jakby podważają sens swojego istnienia poprzez to, że sprzedają szpitale czy przekazują szkoły. I teraz jest pytanie: jak mamy takie powiaty wydmuszkować, którym został powiatowy urząd pracy – urząd, który tam wydaje decyzje – 2 DPS-y i jeden dom dziecka... No to jest pytanie: na co my mamy im zwiększać dochody? Ja sam mogę wskazać nazwy powiatów, gdzie, że tak powiem, pozbyto się służby zdrowia, wypchnięto szkoły urzędom marszałkowskim albo gminom, gdzie starosta mówił: jeśli gmina nie przejmie szkoły, która jest na jej terenie, to ja tę szkołę zlikwiduję. I często gminy, że tak powiem, te szkoły przejmowały. Patrz powiat lwówecki, patrz mój powiat, jeleniogórski. Pewnie w skali kraju mógłbym wymienić jeszcze wiele takich sytuacji. A więc zmiana finansowania musi też iść w parze z pewnymi zadaniami, które są potrzebne.

Nie zgadzam się tutaj z panem senatorem Tyszkiewiczem, który opowiada jakieś kompletne bzdury o tym, że to samorządy tworzą dochody, wzrost gospodarczy, płacą państwu podatki, a państwo im coś tam zabiera. No samorządy są jednostkami budżetowymi i mają tyle pieniędzy, ile ściągają z podatków – czy to bezpośrednio, tak jak gminy, które mają podatki własne, czy to poprzez różnego rodzaju dotacje, subwencje, odpisy, które im państwo przekazuje.

Reasumując: na pewno trzeba rozmawiać o finansach samorządów, o takim docelowym modelu finansowania i o ich roli w połączeniu z zadaniami, ale nie można tego robić w formule

takiej wrzutki, która pewnie służy jakiejś tam propagandzie.

Ostatnie zdanie. Szanowni Państwo, przeglądałem wpływy jednostek samorządu terytorialnego – oczywiście mówię o danych do roku 2020, bo za rok 2020 jeszcze ich nie ma – i w kwotach nominalnych od kilku lat dochody jednostek samorządu terytorialnego rosną. Oczywiście nierównomiernie – jednych więcej, drugich mniej. To, co mówił senator Bogucki, to jest pokłosie wzrostu gospodarczego i spadku bezrobocia. Po prostu więcej osób pracuje, firmy mają zyski, rośnie PKB, to i rośnie nominalnie ten udział. I jakoś nie słyszałem, aby samorządy przez te ostatnie lata – tak się składa – chwaliły rząd Prawa i Sprawiedliwości za to, że tak powiem, że ich dochody rosną. Tak jak pan senator Tyszkiewicz pewnie uważał, że to wszystko jest jego zasługą, jak był prezydentem Nowej Soli.

Ale teraz, w sytuacji COVID, faktycznie nastąpiło pewne tąpnięcie i natychmiast...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Ja mam prośbę o uwagę na sali...)

Ostatnie zdanie.

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: I do pana senatora: wiem, że pan senator lubi pana senatora Jackowskiego, a dżentelmeńska umowa była taka, że jak pan teraz skończy, to pan senator Jackowski ma się zmieścić w minucie – jako ostatni głos.)

W sytuacji, którą mamy dzisiaj, tąpnięcia związanego z COVID, rząd zareagował błyskawicznie – 12 miliardów zł wsparcia dla samorządów, a chyba w ciągu kilku najbliższych dni będzie kolejna transza i kolejny nabór dla samorządów.

Myślę, że jeszcze się przygotuję i bardziej rozwinę tę myśl w debacie.

A teraz oddaję głos senatorowi Janowi Marii Jackowskiemu. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo dziękuję panu senatorowi.  
Pan senator Jackowski – zgodnie z umową.

**SENATOR**  
**JAN MARIA JACKOWSKI**

Zgodnie z umową. Dziękuję, Panie Przewodniczącą. Przepraszam za zamieszanie i naruszenie

tych zasad, ale byłem w drodze i nie mogłem się zgłosić na listę. A wpierw byłem na zdalnym...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Krótko: moim zdaniem główny problem – a mówię to jako były szef rady największej gminy na prawach powiatu w Polsce i też jako senator z okręgu, gdzie jest bardzo dużo gmin wiejskich – to jest kwestia dźwignięcia zadań oświatowych. I dlatego wydaje mi się, że w ramach tych sporów między rządem a samorządem na temat tego, czy subwencja jest wystarczająca, czy nie, na jakie zadania idzie, czy samorządy słusznie narzekają, czy nie... To jest też poniekąd spór polityczny. Dlatego wydaje mi się, że celowe byłoby systemowe rozwiązanie tego problemu. Pomysł jest prosty i był stosowany w Polsce, zdaje się w okresie międzywojennym – pensje nauczycieli wypłaca rząd. (Oklaski)

(Głos z sali: Bardzo dobry.)

A organizacja szkół i infrastruktura – po stronie samorządu. Jeżeli nauczyciele są niezadowoleni, to idą do rządu i protestują. Jeżeli są niezadowoleni z warunków pracy i innych kwestii, to idą do samorządu – idą do wójta, prezydenta, burmistrza czy starosty.

Po prostu to jest najprostsze rozwiązanie, ale moim zdaniem nie może się nikt – ani lewica, ani prawica – na to rozwiązanie zdobyć. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Pan senator Jackowski to jednak senatorska głowa. Warto było poczekać do końca dyskusji na ten głos.

Jeszcze tylko formalne stanowisko Unii Miasteczek Polskich. Państwo popierają projekt czy nie?

**PREZES ZARZĄDU**  
**UNII MIASTECZEK POLSKICH**  
**GRZEGORZ CICHY**

Panie Przewodniczącą, popieramy ten projekt uchwały.

Udział w PIT dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i dla małych miasteczek jest bardzo istotnym dochodem. I rzeczywiście od kilku lat ten udział rośnie, a jego utrata również stanowi

dla nas spory problem. Tak że popieramy projekt uchwały i dziękujemy za inne rządowe środki, które są kierowane do samorządów.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Nie było żadnych poprawek – rozmawiałem o tym z Biurem Legislacyjnych. Nie ma też uwag do projektu na tym etapie.

Przystępujemy do procedury głosowania nad projektem w brzmieniu przedłożonym na posiedzeniu komisji.

Kto z pań, panów senatorów jest za jego przyjęciem? Proszę o podniesienie ręki.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

12 senatorów na sali za.

Proszę o doliczenie głosów senatorów głosujących zdalnie.

Teraz: kto jest przeciw na sali?

3 senatorów na sali jest przeciw.

Pan senator Kleina jeszcze jest za?

*(Senator Kazimierz Kleina: Za.)*

Za. Proszę o doliczenie głosu.

Kto się wstrzymał?

*(Głos z sali: 1 senator.)*

Panie Senatorze, głosowanie nie było zakończone.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Powtarzam głosowanie na wniosek pana senatora Boguckiego.

Kto jest za projektem? Proszę o podniesienie ręki.

13 senatorów za.

Kto jest przeciwny?

4 senatorów jest przeciw.

Zrównoważyło się, bo wszedł senator Komorowski, który głosuje przeciw.

Kto się wstrzymał?

*(Głos z sali: 1 senator.)*

Proszę o doliczenie wyników głosowań zdalnych.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

22 głosy za, 9 – przeciw, 3 senatorów się wstrzymało.

Stwierdzam, że podjęliśmy decyzję w tym zakresie.

Czy pan senator, pan przewodniczący Zygmunt Frankiewicz przyjmie obowiązki senatora sprawozdawcy?

**SENATOR**  
**ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Tak, jeżeli nie ma innych zgłoszeń. Chętnie.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Tym samym wyczerpaliśmy porządek posiedzenia.

Nie ma żadnych zgłoszeń.

Zamykamy posiedzenie... Jeszcze... Przepraszam, podziękowałem senatorom, a chciałbym bardzo ciepło, bardzo serdecznie podziękować też osobom, które obsługują Komisję Ustawodawczą. Dziękuję pani Ani, dziękuję panu Michałowi. To dzięki państwu mieliśmy już ponad 100 posiedzeń. Naprawdę serdecznie dziękuję.

Wszystkim innym osobom, które wspierają nas na wspólnych posiedzeniach komisji, też za współpracę dziękujemy.

Osoby z sekretariatu komisji przygotowały drobny słodki poczęstunek upamiętniający setne posiedzenie.

Zamykam wspólne posiedzenie komisji.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 25)*

**Kancelaria Senatu**

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy