



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(932)

97. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 7 października 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Informacja przedstawicieli Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na temat działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 r.
2. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zbyszko Piwoński)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dzisiaj mamy do omówienia dwie kwestie. Podczas pierwszej części posiedzenia, na którą zaprosiliśmy liczne grono gości – za chwilę do tego wrócę i przedstawię te osoby – mamy się pochylić nad sprawozdaniem z działalności regionalnych izb obrachunkowych opracowanym przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Druga część posiedzenia będzie dotyczyć ustawy o dochodach jednostek samorządu – a więc panów również ona z pewnością zainteresuje. Ta ustawa jest bardzo pilna, aczkolwiek nie jest opatrzona klauzulą pilności, 15 października bowiem jest tuż tuż, a jej wciąż nie ma. A przecież w razie gdyby ta ustawa nie została uchwalona, to rząd stanąłby wobec dylematów związanych z niedotrzymaniem terminów – no bo tym samym wszystkie inne terminy po prostu by się zawaliły. Dlatego podczas drugiej części posiedzenia będziemy debatowali właśnie nad tą ustawą.

Ale wracam do pierwszego punktu porządku obrad.

Chcę serdecznie powitać w naszym gronie pana ministra Mazurka – witamy, Panie Ministrze – jak również liczne grono panów reprezentujących izby regionalne, a właściwie Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych z jej przewodniczącym, panem Bogdanem Cybulskim, na czele – serdecznie witam was, Panowie. Znamy się dość dobrze, ponieważ ostatnio tak się składało, że wiele razy zajmowaliśmy się problemami związanymi z izbami obrachunkowymi, bo wspólnie pracowaliśmy nad nowelizacją ustawy, a więc niejednokrotnie mieliśmy okazję dyskutować i wymieniać poglądy.

Chcę dodać, że tegoroczne sprawozdanie jest w pewnym sensie szczególne, jako że zamyka pewien okrągły okres działalności regionalnych izb, jej dziesięciolecie. Myślę też, że mówiąc o tegorocznym sprawozdaniu, mamy okazję odnieść się do tego, co było udziałem izb w ciągu tych minionych lat. Nieraz już o tym mówiliśmy, zwłaszcza wtedy, kiedy pracowaliśmy nad tamtą ustawą, że jeżeli obecnie traktujemy powołanie samorządu terytorialnego jako jeden z najważniejszych sukcesów naszej transformacji ustrojowej – mam przy tym na myśli, wyraźnie to akcentuję, te podstawowe, gminne ogniwa samorządu, bo o innych jego ogniwach mam troszkę inne zdanie – to niemały udział w tym mają właśnie regionalne izby. One tworzyły się bez żadnego wzorca: same się zorganizowały i powołały swoje własne ciała, które nimi kieruje i koordynuje ich działalność. I patrząc na nie wszystkie, muszę powiedzieć, że niejednokrotnie one ustrzegły nasze samorządy od błędów. Ponadto regionalne izby obrachunkowe mają

dość znaczny udział w doskonaleniu umiejętności naszych urzędników, co jest nie bez znaczenia. Zresztą ostatnio dość intensywnie zajmujemy się tą sprawą. Koresponduje z nią planowana na 4 listopada konferencja, której myślą przewodnią jest lepsza jakość kadr w samorządzie terytorialnym, bo przecież od tego zależy, jak są rozwiązywane te wszystkie sprawy, które są przedmiotem zainteresowania regionalnych izb.

Jednak nie uprzedzając faktów, po prostu otwieram to posiedzenie. Sprawozdanie panie senator i panowie senatorowie otrzymali wcześniej.

Proszę, o kilka słów na początek, Panie Prezesie, tak żeby zagaić naszą rozmowę.

Później panie senator i panowie senatorowie odniosą się do tego materiału, z którym mieliśmy okazję się zapoznać.

Przepraszam, Panie Ministrze, ale najpierw poprosiłem o zabranie głosu pana przewodniczącego, bo myślę, że pan tu wystąpi w roli takiego recenzenta...

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzy Mazurek: Raczej słuchającego, Panie Przewodniczący.)

Tak. I stąd moja prośba o zachowanie takiej a nie innej kolejności.

Proszę bardzo.

**Przewodniczący
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Bogdan Cybulski:**

Panie Przewodniczący! Szanowne Panie Senator i Panowie Senatorowie!

Chcę podziękować za umożliwienie nam przedstawienia komisji senackiej sprawozdania, które zgodnie z art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych krajowa rada jest zobowiązana corocznie przedkładać obu izbom parlamentu. Robimy to już po raz szósty, bowiem po raz pierwszy spełniłmy ten obowiązek, składając sprawozdanie za rok 1996.

Sprawozdanie, które przedkładamy Wysokim Izbom, obejmuje dwie części. Pierwsza z nich to jest informacja o działalności regionalnych izb obrachunkowych i ona jest z natury rzeczy częścią mniej obszerną, bo nie to jest w istocie najważniejsze.

Druga część sprawozdania to jest informacja o wykonaniu budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. I to dla parlamentu jest prawdopodobnie dużo ważniejsze, bowiem jednostki samorządu terytorialnego mają w swoim władztwie około 85 miliardów zł, czyli znaczącą część środków publicznych Rzeczypospolitej. Sposób gospodarowania tymi środkami, poprawność i legalność ich wykorzystania musi więc budzić zainteresowanie Wysokich Izb. To właśnie regionalne izby obrachunkowe są organami, które badają legalność wydatkowania funduszy publicznych i to, czy gospodarka finansowa JST jest prowadzona zgodnie z prawem.

Sprawozdaniem objęliśmy wszystkie, czyli dwa tysiące dziewięćset sześćdziesiąt pięć, jednostki samorządu terytorialnego. Rok 2002 był specyficzny w tym sensie, że nastąpiły zmiany. Ustawa z 27 października 2002 r. zmieniła bowiem ustrój Warszawy, która stała się powiatem grodzkim. Oprócz tego powołano siedem nowych powiatów. A my w naszych badaniach oczywiście uwzględniliśmy i te fakty.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to ja krótko przedstawię pierwszą część sprawozdania, to znaczy najważniejsze rzeczy, które dotyczą izb jako takich. Jeśli zaś chodzi o drugą część sprawozdania, a więc wykonanie budżetu przez jednostki samo-

rządu terytorialnego, to te informacje przedstawi pan Tadeusz Dobek, przewodniczący Komisji do spraw Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Izb Obrachunkowych, która pilnuje, aby sprawozdanie było zrobione rzetelnie i na czas i żeby mogło być we właściwym trybie przekazane do parlamentu.

Proszę państwa, regionalne izby obrachunkowe kojarzą się przede wszystkim z funkcją kontrolną, to znaczy wszędzie tam, gdzie jest świadomość istnienia tej instytucji, bo nie jest to instytucja powszechnie znana, jest ona postrzegana jako organ kontroli. Kontrola jest jednym z obowiązków, które realizujemy, i sprawuje ją nie mniej niż połowa urzędników zatrudnionych w regionalnych izbach obrachunkowych. Ustawodawca bowiem powierzył nam szereg obowiązków, nie mówiąc, który jest ważniejszy. No bo oczywiście one wszystkie są ważne, choć zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej muszą być jakoś uszeregowane – niemniej wszystkie są tak samo pilne i musimy je wypełniać równie starannie. Wykonujemy czynności nadzorcze nad jednostkami samorządu terytorialnego, przeprowadzamy kontrole w zakresie gospodarki finansowej i wydajemy opinie w sprawach ściśle określonych w ustawach. Mamy obowiązki w zakresie działalności informacyjnej i szkoleniowej, w jej części objętej nadzorem i kontrolą. Wykonujemy kontrolę formalną i rachunkową sprawozdań budżetowych, a także opiniujemy wnioski gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej. Orzekamy w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych; przy izbach bowiem istnieją organy komisji orzekających pierwszej instancji zajmujące się naruszeniami dyscypliny finansów publicznych. Rozpatrujemy, zresztą tak jak wiele innych instytucji państwowych, skargi i wnioski zgodnie z k.p.a. Dochodzą do tego też nowe zadania z zakresu długu publicznego.

I te wszystkie zadania staramy się realizować, mając do dyspozycji tysiąc czterysta etatów w szesnastu izbach w Polsce. Izby z kolei mają swoje zespoły zamiejscowe, które niejako odpowiadają poprzedniemu podziałowi terytorialnemu kraju na czterdzieści dziewięć województw. A więc mamy trzydzieści trzy zespoły i szesnaście izb. Mówię o tym dlatego, że z jednej strony ułatwiamy w ten sposób samorządom kontakt z regionalnymi izbami obrachunkowymi – po prostu są bliżej siebie, co jest istotne, ponieważ izby pełnią ważne dla samorządów funkcje. Z drugiej zaś strony częściowo zmniejszamy koszty własne, bowiem zespoły zatrudniają kontrolerów RIO, którzy przeważnie są ludźmi mieszkającymi na danym obszarze, a więc koszty związane z kontrolami są mniejsze. Niestety sporo kosztuje utrzymanie siedzib zespołów i, zresztą podobnie jak bardzo wiele jednostek budżetowych państwa, mamy problemy finansowe – no, ale nie jestem tu po to, żeby narzekać.

Proszę państwa, zilustruję naszą działalność tylko pokrótce, bo materiały na ten temat zostały państwu przekazane. W roku 2002 w ramach swej działalności nadzorczej izby zbadały sto cztery tysiące osiemdziesiąt pięć uchwał i zarządzeń organów JST i związków międzygminnych. Taka ich liczba, że tak powiem, bardzo absorbuje naszych pracowników. Dość powiedzieć, że w 1993 r. izby zbadały siedmiokrotnie mniej uchwał – a od tego czasu etatyżacja izb oczywiście nie wzrosła aż tak znacząco. Są to uchwały i zarządzenia bardzo istotne dla legalnego działania samorządów, dotyczą bowiem budżetu i dokonywanych w nim zmian, spraw odnoszących się do absolutorium udzielanego zarządom, do podatków i opłat lokalnych, a także do układu wykonawczego budżetu w zakresie zasad przyznawania dotacji, zaciągania zobowiązań oraz udzielania pożyczek. A więc są to uchwały czy decyzje podejmowane przez orga-

ny JST w sprawach tak naprawdę najważniejszych dla sprawnego wykonywania obowiązków ustawowych przez samorządy gmin, powiatów i województw wobec ich mieszkańców, czy inaczej mówiąc, członków wspólnoty lokalnej.

Od dziesięciu lat obserwujemy następujące zjawisko: wyraźnie zmniejsza się procent uchwał, w których stwierdzamy istotne naruszenie prawa. W 1993r. było ich prawie 27%, a w 2002 r. – tylko 3,1%. Oczywiście można to interpretować w różny sposób. My jesteśmy głęboko przekonani, że nie jest to efekt osłabnięcia naszej determinacji w wyszukiwaniu błędów, tylko poprawa jakości pracy służb odpowiedzialnych za legalne działanie samorządów. Uważamy, że naszą działalnością nadzorczą w jakiejś części przyczyniliśmy się do tego, że samorządy lepiej przygotowują najważniejsze akty prawa lokalnego, w tym również dotyczące gospodarki finansowej, i poprawnie je uchwalają.

W 2002 r. kolegia izb zbadały dwa tysiące dziewięćset pięćdziesiąt dwie uchwały w sprawach absolutorium udzielanych zarządom. Jak państwo senatorowie wiedzą, ta sprawa zawsze wywołuje emocje, bowiem instytucja absolutorium jest traktowana nie tylko jako zatwierdzenie wykonania budżetu czy wyrażenie stosunku do niego, lecz również bywa okazją do różnego rodzaju innych zachowań... No, te głosowania nie zawsze są wykorzystywane zgodnie z wolą ustawodawcy.

Chcę powiedzieć, że za zgodne z prawem uznaliśmy 97,8% uchwał o udzieleniu absolutorium – a więc rzadko je kwestionowaliśmy. Ale aż prawie 36% uchwał o nieudzieleniu absolutorium zostało zakwestionowanych przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ miały istotne wady prawne. Najczęściej podjęcie tych uchwał było poprzedzone dyskusjami, z których wynikało, że wykonanie budżetu tak naprawdę nie było dla radnych najważniejsze i że oni po prostu korzystali z okazji, aby odwołać zarząd, zwłaszcza że w poprzednich latach łatwiej było to zrobić w drodze procedury absolutoryjnej niż w normalnym trybie – to jednak już zostało zmienione. W każdym razie jest to zaskakująca dysproporcja, ale myślę, że akurat ona państwa senatorów, członków komisji samorządu terytorialnego, nie dziwi, bo mają państwo sygnały o tym, że w JST instytucja absolutorium jest wykorzystywana w różny sposób.

Proszę państwa, w dwu tysiącach pięciuset trzydziestu siedmiu przypadkach, spośród tych ponad stu czterech tysięcy, kolegia podjęły uchwały w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych, a więc stwierdziły naruszenie prawa. Z tego JST zaskarżyły do NSA sześćdziesiąt pięć, czyli 2,5%, rozstrzygnięć nadzorczych. W roku poprzednim ten procent był niższy i wynosił 1,9%. Trzeba stwierdzić, że w 2002 r. NSA, rozpatrując sześćdziesiąt osiem skarg – bo są przesunięcia z poprzednich lat – wydał czterdzieści cztery wyroki oddalające skargi, a więc utrzymujące rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów, osiemnaście wyroków uchylających te rozstrzygnięcia, a także cztery postanowienia o odrzuceniu skarg i dwa o umorzeniu postępowania. Zwracam na to uwagę, bo to świadczy o tym, że po dziesięciu latach działalności powaga rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów regionalnych izb obrachunkowych jest już ugruntowana i samorządy najczęściej jednak je przyjmują, i starają się naprawić to, co one wskazują, a ich chęci do podejmowania, nazwijmy to, polemiki prawnej są umiarkowane.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o działalność kontrolną, która jest najbardziej spektakularna... Oczywiście ona jest bardzo ważna – nie chciałbym, żebyście państwo odnieśli wrażenie, że próbują ją marginalizować – ona jest bardzo ważna, a mówiąc:

spektakularna, miałem na myśli tylko to, że jest jakby najbardziej widoczna. A zatem w 2002 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie tysiąc czterysta pięćnaście kontroli, w tym osiemset trzydzieści osiem kontroli kompleksowych, dwieście osiemdziesiąt – problemowych i dwieście dwadzieścia jeden – doraźnych.

Porównanie liczby jednostek samorządowych poddanych nadzorowi izb obrachunkowych i liczby kontroli, które w nich przeprowadzono, świadczy o tym, że w roku 2002 mniej więcej co druga jednostka była kontrolowana, mimo że nasz obowiązek ustawowy jest taki, iż kompleksowe kontrole musimy odbywać nie rzadziej niż raz na cztery lata. Jeśli jednak dostajemy informację, że coś złego się dzieje w jakimś samorządzie, to staramy się w miarę naszych możliwości kadrowych kierować tam inspektorów na doraźne, problemowe kontrole. W sprawozdaniu mają państwo informację o tym, że aż dwieście osiemdziesiąt dziewięć kontroli regionalne izby podjęły na czyjś wniosek. Staramy się bowiem odpowiadać pozytywnie na inicjatywę różnych organów państwa. I tak na przykład trzydzieści dwie kontrole odbyły się na wnioski prokuratury, trzydzieści jeden – na wnioski policji, siedem – na wnioski ministra finansów, trzy – na wnioski ministra spraw wewnętrznych i administracji, dwadzieścia sześć – na wnioski wojewodów, jedenaście – na wnioski NIK, trzy – na wnioski UKS, a czterdzieści – na wnioski samych samorządów. Mówię o tym dlatego, żeby pokazać paletę instytucji, które zwracają się do regionalnych izb obrachunkowych z prośbą o sprawdzenie sygnałów o niepokojących zjawiskach, jakie otrzymują w trakcie wykonywania swoich ustawowych obowiązków.

Proszę państwa, w składzie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych jest stała Komisja Koordynacji Kontroli. Komisja ta, współpracując z naczelnikami wydziałów kontroli, stara się przygotowywać programy skoordynowanych kontroli na każdy rok. Chodzi o to, żeby w zakresie pewnych zjawisk, które wydają się nam istotne i ważne dla sprawnego funkcjonowania państwa, skontrolować dużą liczbę podmiotów w całym kraju, a nie tylko na obszarze działania jednej izby – po to, żeby można było wyciągnąć jakieś ogólne wnioski. W 2002 r. takie skoordynowane kontrole dotyczyły na przykład przestrzegania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie ustalania i pobierania rent planistycznych i opłat adiacenckich, gospodarki finansowej i zamówień publicznych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wreszcie – prawidłowości sporządzania sprawozdań dotyczących długu publicznego. Jak państwo widzą, część tych tematów dotyczy zjawisk, jakie niepokoją nie tylko opinię publiczną, lecz również parlament, na przykład zadłużenie służby zdrowia, i w ogóle kwestia długu publicznego. Wiele instytucji jest też zaniepokojonych tym, czy samorzady rzeczywiście sprawnie i skutecznie uzyskują należne im dochody, takie jak chociażby z tytułu opłaty adiacenckiej i renty planistycznej. Może to są drobne przykłady, nie mające istotnego wpływu na wolumen strony dochodowej, ale są one ważne z punktu widzenia gospodarności działań samorządu.

To były, proszę państwa, najważniejsze z działań nadzorczych i kontrolnych. Ale ogromna część pracy urzędników regionalnych izb obrachunkowych są to działania, które, że tak powiem, nie rzucają się w oczy. Są to, proszę państwa, badania sprawozdań z wykonania budżetu. Sprawdzamy, na wniosek Ministerstwa Finansów, czy informacje w sprawozdaniach kwartalnych, półrocznych i rocznych są rzetelne, a więc, czy naczelne, centralne organy państwa uzyskują rzetelne dane. Problem sprawozdawczości bowiem zawsze budzi namiętne dyskusje, we wszystkich państwach.

W 2002 r. zbadaliśmy aż sto dziewięć tysięcy takich sprawozdań. To jest ogromna praca, zarówno samych samorządów, które muszą je sporządzać, jak i nasza, ponieważ sprawdzamy je i informujemy ministra finansów o tym, czy przesyłane do niego sprawozdania są poprawnie sporządzone.

Aż w trzynastu tysiącach przypadków, a więc w 12%, tych sprawozdań izby wskazały pewne wady. One nie zawsze były istotne, ale jednak niektóre samorządy musiały dokonać korekt swoich sprawozdań. Dzięki tym korektom ostateczne dane, którymi dysponuje Ministerstwo Finansów, między innymi przekazując je państwu, czyli senatorom i posłom, są rzetelniejsze i dokładniejsze.

Badamy również wnioski gmin o przyznanie kwoty rekompensującej utracone dochody. To są ważne dla samorządów sprawy. W roku 2002 izby skontrolowały jedenaście tysięcy takich wniosków.

Wreszcie, proszę państwa, na podstawie art. 229 pkt 1 k.p.a. izby rozpatrują skargi na działalność rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich w zakresie spraw finansowych. Jednak wiąże się z tym dużo nieporozumień. My bowiem mamy prawo badać tylko te skargi, które dotyczą uchwał będących w zakresie naszego nadzoru. Zaś obywatele – bo oni piszą te skargi – najczęściej nie zdają sobie z tego sprawy. Tak więc w 2002 r. musieliśmy rozpatrzyć czterysta pięćdziesiąt jeden pism, które były wniesione w tym trybie. Te sprawy, które rzeczywiście należały do kompetencji kolegium regionalnych izb, zostały przez nas rozpatrzone, a inne przekazaliśmy do właściwych instytucji.

Proszę państwa, nasza działalność dotyczy jeszcze tak zwanej działalności opiniodawczej, zgodnie z art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W 2002 r. wydaliśmy osiemnaście tysięcy sto osiemdziesiąt opinii, z czego 82% to były opinie pozytywne, a trzy tysiące, czyli 17% – opinie z uwagami.

Ponadto prowadzimy działalność szkoleniową. Niektórzy nas za to chwala, szczególnie ci, którzy działają w samorządzie od wielu lat, bo uważają, że nasza działalność szkoleniowa i informacyjna ma ważne znaczenie dla podwyższenia poziomu wiedzy pracowników samorządowych, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy finansowe, a tym samym dla poprawienia standardu usług w tym zakresie. Ale są oczywiście i tacy, którzy mają do nas o to pretensje, bowiem jak państwo senatorowie wiedzą, rynek usług informacyjno-szkoleniowych jest ogromny. Stanowimy więc przykrą konkurencję dla wielu instytucji komercyjnych, bo rzeczywiście celowo zajmujemy część rynku na tym polu działalności, a to oczywiście powoduje ich niezadowolenie. Chcę poinformować państwa, że przeprowadziliśmy w 2002 r. trzysta czterdzieści siedem szkoleń, w których uczestniczyło prawie dwadzieścia jeden tysięcy osób, w ogromnej większości urzędników samorządowych – i to jest też poważny, bo ponad dwukrotny, wzrost liczby tych osób w stosunku do 1993 r.

Kończąc, chcę jeszcze powiedzieć, że nasza działalność informacyjna jest prowadzona od dziesięciu lat bez większych przerw. Uważamy za nasz wielki sukces, że już rok po powstaniu regionalnych izb obrachunkowych został powołany do życia dwumiesięcznik „Finanse komunalne”, w którego podtytule jest informacja o tym, że jest to biuletyn regionalnych izb obrachunkowych, i że został on zaakceptowany na rynku samorządowym. Myślę, że on odgrywa dużą rolę, jest bowiem ważnym periodykiem, który wyjaśnia, szczególnie liderom finansów samorządowych, a więc skarbnikom, głównym księgowym i członkom zarządu, najważniejsze problemy związane z finansami komunalnymi. Współwydajemy również „Orzecznictwo w sprawach samorządowych”,

kwartalnik, w którym jest drukowane najważniejsze dla samorządu orzecznictwo: Trybunału Konstytucyjnego, SKO oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i RIO.

Staramy się, aby nasza działalność była widoczna. Mamy swoją stronę internetową: www.rio.gov.pl, na której zamieszczamy informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych i krajowej rady. Ostatnio zaś borykamy się z tym, co wszyscy, to znaczy staramy się dobrze wykonać ustawę o dostępie do informacji publicznej i właściwie zbudować biuletyn informacji publicznej dla każdej izby.

A teraz, jeśli pan przewodniczący pozwoli, przekażę głos panu Dobkowi, który omówi część merytoryczną, czyli wyniki badania wykonania budżetu. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Bardzo proszę.

**Przewodniczący Komisji do spraw Analiz Budżetowych
w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych
Tadeusz Dobek:**

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

Po wystąpieniu kolegi przewodniczącego, który tak wyczerpująco omówił działalność izb obrachunkowych, nie pozostaje mi nic innego, jak prezentacja tej znaczącej, jak zauważył mój przedmówca, części sprawozdania, które krajowa rada co roku przedkłada obu Wysokim Izbom. W swoim wystąpieniu chcę się odnieść do takich spraw, jak zmiana zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego i zmiana prezentacji wyników badania wykonania budżetów przez poszczególne JST w 2002 r. Spróbuję także ocenić i skomentować te zagadnienia. Jak sądzę, te informacje będą przyczynkiem do dyskusji, którą zapowiedział pan przewodniczący.

Szanowni Państwo, w roku 2002 na funkcjonowanie samorządu, a konkretnie na jego sytuację finansową czy zasoby, jakimi dysponował, wpłynęły dwa istotne czynniki, w gruncie rzeczy można powiedzieć, że zadecydowały o jego status quo. Po pierwsze, jest to zmiana przepisów, którą za chwilę zaprezentuję, a po drugie – sytuacja gospodarcza w kraju.

Jeśli chodzi o zmianę przepisów, to mój przedmówca już się do tego częściowo odniósł, mówiąc o zmianach w ustroju miasta Warszawy i w liczbie powiatów. Jednak nastąpiły też nieduże, ale godne uwagi zmiany w zakresie zadań realizowanych przez samorzady. W wyniku nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela wszystkie szczeble jednostek samorządu terytorialnego realizowały obowiązek finansowania, doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Zadania te były realizowane poprzez wyodrębnienie środków na ten cel. W tym zakresie ustawodawca sprecyzował też dodatkowy obowiązek: organizację systemu doradztwa i przeznaczenia około 1% planowanych rocznych środków na finansowanie tej działalności JST.

Innym zadaniem, które samorzady realizowały w wyniku nowelizacji w 1999 r. ustawy – Karta Nauczyciela, było wprowadzanie kategoryzacji stanowisk nauczycieli. W roku 2002 wszystkie samorzady, oczywiście w różnym zakresie, realizowały trzeci, dodam, ostatni etap podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli.

Zmienił się zakres zadań realizowanych przez powiaty i miasta na prawach powiatu. Zmiany miały niejako dwojaki charakter. Po pierwsze, jednostki te podjęły nowe zadania w zakresie przeznaczania gruntów rolnych do zalesiania – w szczególności było to wypłacanie właścicielom tych gruntów ekwiwalentów finansowych ze środków będących w dyspozycji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Po drugie, JST miały ułatwić zatrudnianie absolwentów szkół. Dokonywały więc wpłat składek na ubezpieczenia...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Ja na momencik panu przerwę, bo chcę o coś poprosić. My, jako członkowie komisji, znamy te zadania. Prosimy raczej o państwa ocenę, bo ona jest dla nas najcenniejsza.)

Proszę uprzejmie, bardzo proszę, Panie Przewodniczący.

A zatem podaję informacje o wykonaniu budżetu. W minionym roku istotny był przede wszystkim fakt, że po raz pierwszy od początku funkcjonowania samorządu trójstopniowego, czyli od roku 1999, nominalny wzrost dochodów był niższy od wskaźnika inflacji; nominalny wzrost dochodów wyniósł 0,6%, wskaźnik inflacji – 1,9%. Mimo to jednak w 2002 r. nastąpił realny spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego o 1,3%. I to jest bardzo istotne stwierdzenie. Spadek ten nie objął jedynie gmin. Spośród wszystkich kategorii jednostek samorządu terytorialnego tylko w gminach nastąpił w tym zakresie wzrost o 5,5%. W stosunku do ubiegłego roku budżet Warszawy zmalał o 5,5%, a miast na prawach powiatu – o 2,4%. Najbardziej zmalały budżety powiatów – o 11% i samorządów województw – o ponad 10%. Proszę zwrócić uwagę na te zróżnicowane zmiany w wysokościach budżetów poszczególnych kategorii jednostek samorządowych, a szczególnie na zmniejszenie realnych dochodów powiatów.

Innym elementem charakterystycznym dla wykonania budżetu przez JST w ubiegłym roku była zmiana relacji pomiędzy ich dochodami i dochodami budżetu państwa. Po raz pierwszy od 1999 r. i utworzenia trójstopniowego samorządu stosunek dochodów JST do dochodów budżetu państwa przekroczył 50%, osiągając w 2001 r. najwyższy poziom – 56,6%, który w roku ubiegłym obniżył się do 55,8%.

Warto również zauważyć, że w ubiegłym roku obniżyła się – też po raz pierwszy – kwota, jaką jednostki samorządu terytorialnego, a konkretnie ich budżety, pozyskiwały z budżetu państwa w postaci udziałów w podatku dochodowym, dotacji celowych i subwencji ogólnej. W stosunku do 2001 r. kwota ta była mniejsza o ponad 500 tysięcy zł.

(Głos z sali: Milionów.)

500 milionów zł. Słusznie, dziękuję.

Proszę państwa, innym zjawiskiem charakterystycznym dla wykonania budżetu przez JST w ubiegłym roku było to, że wszystkie kategorie jednostek samorządu terytorialnego w kraju zarówno dochody, jak i wydatki zrealizowały w stopniu niższym niż planowany. Poziom ich zrealizowania był różny; ogółem wszystkie JST zrealizowały wydatki na poziomie 92,7%, a dochody na poziomie nieco wyższym – 96,1%. Ta sytuacja, czyli zrealizowanie dochodów, a w szczególności wydatków na poziomie niższym niż zaplanowano, pozwoliła na wykonanie budżetu per saldo ze zredukowanym do połowy poziomem deficytu, w stosunku do jego wielkości planowanej na ubiegły rok. To jest szczególnie istotne, bo choć oczywiście z jednej strony był to efekt trudnej sytuacji ekonomicznej, to jednak z drugiej strony było to planowe działanie w takich warunkach, w jakich się znalazły samorzady. To przedsięwzięcie niwelowało trudną sytuację w zakresie braku czy ograniczonej ilości środków, jakimi dysponowały samorzady.

Taka sytuacja miała jednak określone przełożenie na zakres realizowanych zadań. Pierwszym jej skutkiem był znaczący spadek wydatków majątkowych, w których mieszczą się wydatki inwestycyjne. Poziom wydatków majątkowych w ubiegłym roku osiągnął zaledwie 96,1% poziomu z roku 2001, a ich udział w wydatkach ogółem zmalał z 19% w 2001 r. do 16,3% w 2002 r.

W takiej sytuacji nastąpił wzrost ogólnej kwoty zobowiązań wliczanych do długu publicznego. W 2002 r. relacja zobowiązań JST do zrealizowanych przez te jednostki dochodów osiągnęła poziom 19,2% – to jest aktualny przepis art. 113 ustawy o finansach publicznych – w roku 2001 było to 15,4%. Warto również zauważyć, że udział samorządu w długu publicznym państwa w 2002 r. wyniósł 4,3%, a w ubiegłym roku – 4,1%.

Jak wspominałem, to zadłużenie wzrosło generalnie o 3,8%, z 15,4% do 19,2%. Pragnę podkreślić, że szczególnie wzrosło zadłużenie gmin – o około 10%. Zadłużenie miast na prawach powiatu wzrosło o 5%, powiatów o około 3%, a samorządów województw o około 4%.

Jeszcze inną sprawą godną uwagi jest struktura środków wydatkowanych na realizowane zadania. Zdecydowana większość, prawie 88%, są to środki wydatkowane na realizowanie zadań własnych, 12% – na realizację zadań zleconych ustawami i zaledwie 0,2% – na realizację zadań powierzonych, a więc przyjmowanych na podstawie umów i porozumień zawieranych z administracją zarówno rządową, jak i samorządową.

Warto zaznaczyć, że liczba tego trzeciego rodzaju zadań bardzo zmalała w ciągu ostatnich lat. Można powiedzieć, że zdecydowały o tym dwie sprawy. Po pierwsze, wiele z tych zadań faktycznie zostało samorządowi przekazanych i obecnie one się mieszczą w zadaniach własnych. Po drugie, należy wyrazić przekonanie, że gdyby samorzady widziały taką możliwość, to przejmowałyby kolejne zadania, ale ponieważ środki, z jakimi jest im dane realizować przypisane im zadania, są tak ograniczone, więc nie podejmują się realizacji nowych zadań i nie przejmują ich na podstawie porozumień.

Proszę państwa, jak ocenić zmiany, które dokonały się w samorządzie w 2002 r.? Ja już pomijam kwestię zmian organizacyjnych. Sądzę, że trzeba wskazać na pogorszenie się sytuacji finansowej samorządu. Jakie czynniki o tym świadczą? Pierwszym elementem potwierdzającym to zjawisko jest realny spadek dochodów budżetowych JST, w tym także z budżetu państwa. Drugi istotny element – to malejący z roku na rok, bo od 1999 r., na co już wskazywałem, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Innym elementem wskazującym na tę sytuację jest utrzymywanie się deficytu budżetowego na niezmiennym poziomie; ale tutaj muszę dodać, że utrzymywanie się deficytu na niezmiennym poziomie należy w gruncie rzeczy ocenić jako pewien przejaw aktywności samorządów w zakresie niepogarszania już i tak trudnej sytuacji. Wspomniałem o ograniczeniu wydatków – oszczędności, w sensie niższego niż zaplanowano poziomu realizacji zadań, pojawiły się przede wszystkim w zakresie zadań inwestycyjnych i ostatecznie to miało wpływ na takie a nie inne ukształtowanie się deficytu budżetowego w stosunku do wykonania budżetu przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w ubiegłym roku. Jeszcze innym elementem jest wzrost poziomu zadłużenia do wysokości równej 19,4% dochodów.

Chcę przy tym powiedzieć, że w naszej ocenie w ubiegłym roku nastąpiła chyba szczególna kumulacja trudności w gospodarce samorządu terytorialnego. Taka sytuacja miała miejsce po raz pierwszy. I pozwolę sobie na taką konstatację – zresztą jest ona zawarta również w treści sprawozdania – że w tych trudnych warunkach

samorządy zastosowały swoistą samodyscyplinę i dzięki prowadzonej polityce sytuacja ukształtowała się w taki a nie inny sposób. Poprzez ograniczenie poziomu wydatków gminy zmniejszyły swój poziom zadłużenia w 2001 r., a miasta w 2002 r. JST w miarę możliwości podejmowały różne działania w celu maksymalnego zrównoważenia swoich budżetów.

Co jednak budzi niepokój? Przede wszystkim właśnie kwestia zadłużenia, i to mimo tego, że jego ogólny poziom wynosi około 20%, czyli 1/3 normy ustawowej, której wysokość jest określona jako 60% w stosunku do dochodów. Proszę bowiem zauważyć, że utrzymywanie się takiego poziomu zadłużenia oraz deficytu na niezmiennym poziomie przez dwa kolejne lata wskazuje na realnie ograniczone możliwości podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

W gruncie rzeczy chcę tu wskazać dwa czynniki. Po pierwsze, jest to niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem, przede wszystkim w takich kategoriach jednostek, jak gminy wiejskie, powiaty czy samorządy województw. Po drugie, chodzi o to, że spłaty długów zaciąganych w tak zwanych okresach zerowych są dokonywane w okresach następnych. W ten właśnie sposób należy tłumaczyć to, że na przykład w 2002 r. w miastach na prawach powiatu kwota zobowiązań była dwukrotnie wyższa niż faktycznie realizowane wydatki inwestycyjne.

Proszę państwa, inną niepokojącą przesłanką w związku z zadłużeniem, które, tak jak wspomniałem, wynosi około 20%, czyli jedną trzecią ustawowej normy, jest to, jak ono się ma w odniesieniu do niskiego poziomu samodzielności finansowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego. Które to są? Przede wszystkim powiaty i samorządy województw. W gruncie rzeczy samodzielność tych jednostek samorządu jest określona ich poziomem dochodów własnych. W powiatach wynosi on poniżej 10%, a w samorządach województw – kilkanaście procent. A więc ich możliwości w tym zakresie są ograniczone.

Ze względu na to w sprawozdaniu za ubiegły rok krajowa rada wystąpiła z wnioskiem o zmianę regulacji prawnych, czy raczej o uzupełnienie przepisów art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych w taki sposób, żeby do podstaw obliczania poziomu zadłużenia nie włączać tych długów, które jednostki samorządu terytorialnego będą zaciągały na przedsięwzięcia finansowane ze środków pomocowych. Uważamy, że byłaby to pewna pomoc w tym zakresie dla jednostek samorządu terytorialnego.

Innym elementem, który należy wskazać, charakteryzując zjawisko zadłużenia w samorządzie, jest fakt, że dane o zadłużeniu nie dają jego pełnego obrazu. Bo proszę zauważyć, że w gruncie rzeczy według sprawozdań, które obowiązują, te 19,4% obejmuje tylko zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem na faktyczny poziom zadłużenia może mieć wpływ przejmowanie zobowiązań, co wynika z ustawy o samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej i o instytucjach kultury – że w przypadku likwidacji tychże jednostek przejęcie zadłużenia jest obowiązkiem organu założycielskiego, a więc jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym poziom zadłużenia i trudności z nim związane mogą w tych jednostkach ukształtować się w zupełnie inny sposób, szczególnie dotyczy to dwóch kategorii jednostek, czyli powiatów i samorządów województw.

Wspomniałem też o tym, że to zadłużenie ma wpływ na poziom absorpcji środków pomocowych, a więc także stąd wziął się wniosek Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kończąc, chcę powiedzieć tak: w naszej ocenie rok 2002 był trudny, ale samorządy wykorzystwały doświadczenia z ubiegłych lat i w tych trudnych warunkach zachowały się w sposób odpowiedzialny, dysponując środkami na miarę nie tylko swoich potrzeb, lecz również możliwości. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję, dziękuję bardzo.

Druga część sprawozdania dotyczyła akurat tych kwestii, nad którymi będziemy się mocno pochylali w najbliższym czasie, jako że przygotowująca nową ustawę podkomisja w Sejmie już zakończyła pracę. My dzisiaj będziemy omawiali – mówię o drugim punkcie naszego porządku obrad – wprowadzie taką epizodyczną, ale niezmiernie ważną ustawę, która ułatwi samorządom funkcjonowanie i wywiązanie się z określonych terminów. Tak więc proponuję, żebyśmy punkt ciężkości tej dyskusji przesunęli do drugiej części dzisiejszego posiedzenia i wtedy będziemy dyskutowali nad rozwiązaniami prawnymi, które słusznie zostały zasygnalizowane, zwłaszcza te, które dotyczą możliwości absorpcji środków. Bo myślę, że to jest chyba największy dylemat, przed którym i my, i samorządy staniemy w najbliższym czasie. Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, kto z państwa senatorów chce zabrać głos?

Proszę bardzo, pan senator Janowski.

Senator Mieczysław Janowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie Senator i Panowie Senatorowie! Panie Ministrze! Szanowni Panowie Prezesi!

To sprawozdanie, które otrzymaliśmy łącznie ze streszczeniem, zasługuje na uznanie za samą jego formę. I chcę to tutaj wyraźnie podkreślić – w moim przekonaniu ono jest bardzo bogate i w należyty sposób zilustrowane tabelami i wykresami. A zatem dyskusja zapewne mogłaby być bardzo długa, ale ja chcę się odnieść tylko do kilku szczegółowych kwestii.

Zaniepokojenie wszystkich nas w Polsce budzi kwestia długu publicznego i rozstrzygnięć przewidzianych w ustawie zasadniczej. Myślę, że na państwa barkach spoczywa przeogromna odpowiedzialność za tę jego część, która się wiąże z samorządem. Ale z kolei samorząd podczas spotkań ze mną powiada tak: nie chcemy ponosić odpowiedzialności za całość zadłużenia, jeżeli zadłużać się będzie strona, określmmy to umownie, rządowa, bo wtedy samorząd będzie miał jeszcze mniej środków na inwestycje – pan prezes mówił o obniżaniu się poziomu inwestycji. Nie chcę tej sprawy rozwijać, bo ona sama w sobie mogłaby być tematem seminarium naukowego.

Ale mam kilka pytań. Jak państwo oceniają takie źródła doraźnego finansowania inwestycji, jak obligacje komunalne? Kiedyś było o tym bardzo głośno. Czy one się sprawdzają? A może państwa zdaniem inne źródła dochodów są lepsze. Proszę też o nieco więcej uwag na temat tego, co państwo dostrzegli w realizowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zamówień publicznych. Czy spostrzegacie jakieś problemy i łamanie przepisów w tym zakresie? Jak panowie widzą sprawy dotyczące au-

dytu? Taka forma jest przewidziana. Co państwo o tym sądzą? Które z samorządów zechciały się do tego przychylić i przyjąć taką metodę dokonywania samooceny?

Biuletyn, który czytuję, w moim przekonaniu jest bardzo dobrze redagowany. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Proszę bardzo, kto...

Pani senator Koszada.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący, ja również chcę powiedzieć, że materiał jest bardzo szczegółowy i rzeczywiście mogliśmy z niego uzyskać wiele informacji. Myślę też, że na bieżąco będzie można z niego korzystać.

Państwo już mówili – bo jest to bardzo ważny temat – o absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego. To jest bardzo ważne zagadnienie.

Ja jednak chcę poruszyć kwestię układu kompetencyjnego, szczególnie w samorządach gminnych. Państwo zwracają na to uwagę, szczególnie przy uchwalaniu budżetu i zmianach w budżecie. Jak państwo podkreślają, bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów uwydatniły występujące wcześniej problemy. W tym kontekście pytam – ponieważ podają państwo liczbę skarg i na zarządy, i na rady, które wpłynęły w 2002 r.: czy w tym roku sytuacja pod tym względem się pogorszyła? Bo mam informacje, że na przykład podczas układów bardzo często jest tak, że rada to jest jedna opcja, a wójt, burmistrz czy prezydent – druga i że zaczyna to bardzo mocno iskrzyć. Czy nie nasilają się te problemy i czy nie należałoby zastanowić się nad innym podziałem kompetencyjnym? Bo przecież może to doprowadzić do paraliżu funkcjonowania samorządu. To jest jedna sprawa.

Nie odniosę się do całego sprawozdania, bo rzeczywiście, tak jak powiedział pan senator, można by było nad nim bardzo długo dyskutować, ale jest taka jedna sprawa, którą chcę poruszyć. Bardzo dobrze, że spadła liczba uchwał i decyzji podejmowanych niezgodnie z prawem. Ale czytając sprawozdanie, widzimy, że są to niedociągnięcia w tak oczywistych sprawach, że czasami jako była przewodnicząca rady zastanawiam się, jaka rada mogła zrobić coś takiego. I moje pytanie jest takie. Czy jest to uwarunkowane na przykład tym, że gmina jest mała i ma trudności z pozyskiwaniem kadry, czy też tak samo jest w dużych gminach, w których kadry powinny być na wysokim poziomie?

O zadłużeniu, o długu publicznym już była mowa – rzeczywiście ta sprawa dotyczy przede wszystkim powiatów, a chyba największe obciążenie stanowią zakłady opieki zdrowotnej.

Ale jak państwo oceniają inną sprawę. W sprawozdaniu, na stronie osiemdziesiątej dziewiętej, jest przedstawiona struktura wydatków budżetowych – między innymi średnio ponad 10% na administrację. Państwo podają średnią. Tymczasem część gmin to są małe gminy, a ich zadania są praktycznie takie same jak dużych gmin. Jakie są te różnice? Jaki jest najwyższy i najniższy poziom tych wydatków?

Chcę się też odwołać do państwa obserwacji. Bardzo często bowiem słyszę głosy, że mamy za dużo gmin – chociaż one funkcjonują najdłużej i najlepiej. Przede wszystkim zaś są uwagi co do liczby powiatów. Czy ogólnie rzecz biorąc, obecna struktura administracyjna jest właściwa? Czy też państwa ocena jest taka, że ta struktura powinna być zmieniona?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, ale chodzi mi o ocenę.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Nawet w formie podpowiedzi czy inspiracji.)

Tak jest. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Proszę bardzo, kto z państwa senatorów chciałby jeszcze zabrać głos?

(Senator Mieczysław Janowski: Może wystarczy, bo już poruszyliśmy sporo tematów.)

Tak, ale ja chciałbym, żebyśmy później już do tego nie wracali, a więc jeśli są jeszcze jakieś wątpliwości czy pytania, to...

Czy pan minister ma jakieś pytania do naszych gości?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzy Mazurek: Ja mam pytania na bieżąco...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Na co dzień. Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, Panowie.

(Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski: Może odpowiemy po kolei na te pytania. Co do obligacji, to może pan prezes Dobek krótko... Przepraszam za słowo „krótko”, chodzi mi tylko o to, żeby zwięźle odpowiedział panu senatorowi.)

Tak, tak, tak, ja rozumiem.

Proszę bardzo.

Przewodniczący Komisji do spraw Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek:

Szanowni Państwo!

Jeśli chodzi o rolę obligacji w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, to powiem tak. Obecnie jest faktem, że pomimo znacznej atrakcyjności obligacji w dalszym ciągu 80% zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wynika z kredytów, a tylko około 15% – z wyemitowanych obligacji.

Co można na ten temat powiedzieć? Po pierwsze, emisja obligacji wymaga spełnienia określonych warunków. Chodzi tu o minimalny próg opłacalności. 2 miliony 500 tysięcy zł jest to minimalny poziom, przy którym opłaca się emitować obligacje – jest to tak zwana emisja zamknięta. Przy niższych kwotach bardziej opłacalne są kredyty. To jest pierwsza sprawa.

Druga sprawa. Emisja obligacji wymaga, powiedziałbym, pewnej wydolności technicznej i dojrzałości służb administracyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego, bo przeprowadzenie przez administrację postępowania w tym zakresie coraz czę-

ściej jest połączone z dokonaniem oceny ratingowej. Warunki, które wymieniłem, wskazują, że z emisji obligacji stosunkowo najczęściej i w największym stopniu korzystają jednostki, które mają najlepszą, najlepiej wykształconą pod względem technicznym, kadrę, a więc miasta na prawach powiatu. W znacznie mniejszym stopniu czynią to gminy, w tym gminy wiejskie w sposób bardzo ograniczony. Korzystanie z tej formy finansowania podejmują też samorzady województw, ale są to przypadki incydentalne.

Chcę powiedzieć jeszcze jedną rzecz. Każdy pożyczony pieniądz ma to do siebie, że trzeba go spłacić. Wspomniałem w swoim wystąpieniu o tym, że w 2002 r. w miastach na prawach powiatu wydatki inwestycyjne były o połowę niższe niż spłacane zobowiązania. Przykład ten wskazuje, że jest okres realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i jest okres, powiedziałbym, porządkowania finansów, kiedy się spłaca te środki, które należy spłacić. Powiem tak: ogólna sytuacja w finansach i możliwość wygosparowania określonych środków na realizację zadań inwestycyjnych, w tym na spłatę zobowiązań – oprócz tych elementów, które wcześniej wymieniłem – określają, w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego decydują się na podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych i na ich finansowanie w formie obligacji.

(Senator Mieczysław Janowski: Dziękuję bardzo.)

**Przewodniczący
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Bogdan Cybulski:**

Panie Przewodniczący, jeszcze tylko dwie uwagi.

Po pierwsze, sztywność terminów spłat obligacji, czyli brak możliwości ich renegotjacji, powoduje, że część jednostek samorządu terytorialnego obawia się z nich korzystać. To jest jedna rzecz – poza tymi warunkami, o których mówił kolega.

Zauważyliśmy też drugą rzecz – specyficzny wyścig. Mianowicie banki oczywiście mają informacje o tym, jakie są koszty emisji obligacji, i okazuje się, że niektóre z nich natychmiast proponują gminom kredyty na tych samych warunkach, podobnie obciążone, ale dużo mniej kłopotliwe. I zaobserwowaliśmy, że to też jest jeden z tych elementów, które stanowią barierę w zwiększaniu roli obligacji na rynku samorządowym. Dziękuję.

(Senator Mieczysław Janowski: Dziękuję bardzo, ale rozumiem, że obligacji zaciąganych dla spłacenia obligacji jeszcze nie było.)

**Zastępca Przewodniczącego
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Padło pytanie na temat układu kompetencyjnego podczas uchwalania budżetów czy dokonywaniu w nich zmian. Rzeczywiście po zmianie ustroju w gminach dość często dochodzi do takiej sytuacji, że powstaje konflikt pomiędzy radą a wójtem czy burmistrzem, którzy, że tak powiem, nie mają większości. Art. 119 ustawy o finansach publicznych powiada, że opracowanie projektu i zmiany w budżecie należą wyłącznie do kompetencji wójta. Ale rady uważają, iż ten przepis ogranicza ich uprawnienia. Zdarzają się więc przypadki podejmowania prób uchwalania budżetu wbrew wójtowi. Nasze oceny tych kon-

kretnych sytuacji, których jednak nie możemy artykułować, są najrozmaitsze. Z reguły jednak to wójt ma rację, bo albo dąży do ograniczenia deficytu, albo ma przygotowane inwestycje. Moje kolegium spotkało się z takim przypadkiem, że nie zmieniając wysokości deficytu, pozmieniano zadania inwestycyjne, z rozpoczętych inwestycji prezesa spółdzielni, że tak się wyrażę, pozabierali drogi na teren swoich spółdzielni – i powstał duży konflikt, a nasze jego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone do NSA.

Ten układ kompetencji jest problematyczny nie tylko w gminach, lecz również w powiatach. Dotyczyło to zwłaszcza poprzedniego roku, bo był to rok przedwyborczy. Wtedy radni z reguły próbowali uchwalić budżet swój, a nie zarządu, bo chcieli z czymś iść do wyborów. I na tym tle powstawały konflikty.

A zatem, moim zdaniem, słuszny, bo dyscyplinujący, przepis art. 119 powinien zostać dopełniony takim stwierdzeniem, że ta wyłączna inicjatywa zarządu oznacza również wyrażenie zgody na propozycje rady.

Pan senator pytał o audyt. Audyt praktycznie dotyczy tych JST, których przychody bądź rozchody, czyli dochody bądź wydatki, przewyższają 35 milionów zł, a więc dużych samorządów. Powstaje jednak problem, w związku z art. 35a, o czyje dochody chodzi. Bo są przecież w JST jednostki budżetowe pod nazwą urząd i szereg innych jednostek, które też są odrębnymi jednostkami budżetowymi. Jest więc sprawą dyskusyjną, czy przekroczenie tego progu 35 milionów zł dotyczy całości JST, to znaczy urzędów i pozostałych jednostek, czy każdą z jednostek budżetowych JST trzeba traktować odrębnie.

My oczywiście jesteśmy zwolennikami audytu wewnętrznego, zwłaszcza w dużych gminach. W małych koszty byłyby, w moim przekonaniu, niewspółmierne do ewentualnych efektów. Zresztą podobnie jest w przypadku izb. Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadza audyt w izbach. My oczywiście jesteśmy za audytem, ale nie za takie pieniądze. Bo jeśli mamy 86% wydatków płacowych i pochodnych i 10–11% tak zwanych wydatków sztywnych, jak opłaty za energię, podatki itd., itd., to do zbadania przez audytora pozostaje zaledwie kilka procent wydatków w poszczególnych izbach, a kosztowałoby to, jak liczyliśmy, przy tych minimach, jakich żądają audytorzy, około 2 milionów zł. To niby niewiele, jeśli chodzi o budżet państwa, niemniej jednak... Jesteśmy więc za audytem w izbach – bo trochę zboczyłem z tematu. Chodzi tylko o to, żeby on był tańszy. A poza tym, pomijając już kwestię kosztów, audytor miałby pracy w izbie, powiedzmy, na dwa miesiące czy na kwartał, a zarabiałby dużo lepiej niż inspektor, który robi mniej więcej to samo w gminie...

(*Głos z sali*: I to przez cały rok.)

Przez cały rok. Tak.

(*Głos z sali*: I miałby trzy kwartały urlopu.)

Tak. Ale to tylko takie *pendant*, mówię o tym, korzystając z obecności pana ministra Uczkiewicza i pani dyrektor.

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński*: Tak się domyśliłem.)

Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, to my żeśmy złożyli szereg wniosków w tym zakresie *de lege ferenda*. I ta tak zwana szybka nowelizacja, która teraz się odbyła, wiele z nich uwzględniła. Ale problem zamówień publicznych to jest problem pozasamorządowy, że tak powiem, i możemy bardzo długo i namiętnie dyskutować o tym systemie.

Gdy państwo patrzą na statystyki ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to najwięcej kar jest właśnie w zakresie zamówień publicznych. Moim

zdaniem, wynika to nie tyle z nagminnego łamania przepisów ustawy, ile z tego, że zapis karzący w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych jest bardzo szeroki. Karaniu podlega naruszenie zasad trybu udzielania zamówień publicznych, co przez niektórych jest rozumiane jako naruszenie jakiegokolwiek przepisu. Ustawa nie mówi, jakie są zasady udzielania zamówień. Jest taka publikacja, której autor wymyślił czterdzieści siedem zasad udzielania zamówień publicznych do ustawy, która ma dziewięćdziesiąt cztery artykuły, czyli dwa artykuły już tworzą zasadę – a więc stosunkowo łatwo jest te zasady naruszyć.

Proponowana przez Ministerstwo Finansów... To znaczy nowa ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych typizuje czyny w tym zakresie i nie będzie już takiej dowolności w rozumieniu tych zasad. A więc prawdopodobnie liczba naruszeń dyscypliny w zakresie zamówień publicznych ulegnie zmniejszeniu, a przynajmniej ukarani będą wiedzieli, za co zostali ukarani. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję bardzo.

Chcę teraz przywitać naszych gości, pana ministra Uczkiewicza i panią dyrektor Wasążnik, którzy wprawdzie przybyli na drugą część naszego posiedzenia, ale ponieważ obecny temat nie jest im obcy, więc myślę, że końcówka tej naszej rozmowy też ich zainteresuje.

Myślę, że jako ostatni zabierze głos pan prezes Cybulski.

**Przewodniczący
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Bogdan Cybulski:**

Chcę jeszcze udzielić odpowiedzi na pytanie pani senator i podać kilka informacji na temat kosztów administracyjnych. Od wielu lat – oczywiście w skali kraju, statystycznie na to patrząc – one nie ulegają zmianie. Koszta administracyjne to jest 6–7 % budżetu w wielkich miastach i 12–14% budżetu małych gmin, czyli samorządów większych. To jest tak, że przy stagnacji wysokości budżetów, o czym mówił kolega i co państwo mają w sprawozdaniu, te wielkości od lat się nie zmieniają. Krajowa średnia wydatków administracyjnych w samorządach to jest około 9,6–9,5%. To, że wysokości budżetów właściwie się nie zmieniają, a nawet są one nieco niższe niż były wcześniej, oznacza, że samorzady bardzo się starają podnosić wydajność pracy swoich urzędników, bo wyraźnie widać, że wielkość wydatków administracyjnych nie rośnie, chociaż generalnie koszta rosną. Przecież to jest oczywiste. My nie obserwujemy, szczególnie po ostatnich regulacjach, czyli po likwidacji tak zwanych kominów płacowych i po różnych regulacjach dotyczących diet radnych, jakichś istotnych przepływów pieniędzy, które powinny być kierowane na wykonywanie obowiązkowych zadań własnych samorządów, w kierunku powiedzmy samokonsumpcji, czyli rozrostu administracyjnego. Te regulacje rzeczywiście spowodowały, że w samorządzie takich zjawisk nie widzimy.

Jeśli zaś chodzi o błędy i nieprawidłowości, które ciągle się powtarzają, to chyba trzeba wymienić tu dwa elementy. Po pierwsze, wybory powodują ogromny stres wśród urzędników. Po drugie, pojawiają się – teraz w wyborach bezpośrednich – nowi wysocy urzędnicy. No i są wyraźne oznaki tego, że część skarbników i służb admini-

stracyjnych, którzy normalnie nie popełniają błędów, zaczyna je popełniać, patrząc przy tym w naszą stronę jak gdyby z prośbą o litość i czekając na interwencję regionalnej izby obrachunkowej, bo to nie ich pomysły doprowadziły do powstania tych błędów. Powiem państwu szczerze, że niektórzy skarbnicy często z uczuciem ulgi przyjmują uchwałę wskazującą na błędy. Dlatego że doprowadziły do nich pomysły nowych ludzi, którzy jeszcze nie mają doświadczenia. Oni zaś są urzędnikami i muszą się poddać pewnej presji. Skarbnik raczej nie tłumaczy: Panie Wójcie, tak nie można, bo tego nigdy tak się nie robi, tylko przyjmuje, że wójt jednak ma rację. W związku z tym część tych błędów, bo oczywiście nie wszystkie, Pani Senator, pojawia się cyklicznie po wyborach, wtedy, kiedy nowi, że tak powiem, świeżsi wójtowie czy burmistrzowie wprowadzają swoje interpretacje przepisów i niejako zmuszają urzędników do tego, żeby się temu podporządkowali. Ale my to korygujemy.

(*Senator Mieczysław Janowski: To trzeba... Tak trzymać.*)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję bardzo.

Pan minister?

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Nie, no... Zmierzam do zakończenia.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzy Mazurek: To ja jeśli można...*)

Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzy Mazurek:

Proszę państwa, ja zasadniczo miałem zamiar się przysłuchiwać, ale jeśli pan przewodniczący pozwoli, to jednak powiem kilka zdań, króciutko. Po pierwsze, wydaje mi się, że patrząc z perspektywy tych dziesięciu lat, możemy powiedzieć, że ugruntowała się pozycja regionalnych izb obrachunkowych i obecnie nikt już nie może kwestionować ich roli.

Po drugie wyniki, o których tu mówili koledzy – wbrew temu, co czasami pisze prasa: że w tych samorządach, *en bloc*, dzieją się złe rzeczy i że zdarzają się wręcz korupcjogenne historie – wskazują, że w porównaniu z 1993 r. samorządy, o czym mówił pan prezes, lepiej funkcjonują i tworzą lepsze prawo. I to jest pocieszające. No bo przecież uchwał podejmowanych z rażącym naruszeniem prawa w 1993 r. było 23%, a w 2002 r. – 3%. To jest kolosalna zmiana jakościowa i właśnie to powinniśmy pokazywać i podkreślać, bo jest to ogromny sukces olbrzymiej liczby pracowników samorządowych, którzy na niego pracowali.

Po trzecie, chcę podkreślić bardzo ważną rzecz, a mianowicie to, co czasami jest przez niektórych kontestowane i o co ja z tymi adwersarzami ciągle będę się sprzeczał – regionalne izby obrachunkowe pełnią funkcję edukacyjną. To jest niezmiernie ważna funkcja. Dzięki niej koledzy przeprowadzili olbrzymią liczbę szkoleń, na których przeszkolono tysiące nowych ludzi. Proszę zwrócić uwagę na to, że w każdej kadencji za-

chodzi wymiana około 1/3 samorządowców, bo wraz z nowymi wodzami, o których mówił pan prezes Cybulski, następują też zmiany kadrowe. To nie ulega wątpliwości. I skarbnicy, i dyrektorzy czy naczelnicy w samorządach się wymieniają. W związku z tym te szkolenia ciągle będą potrzebne, pomimo że ten samorząd będzie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No, już nie mówię o płodności Wysokiej Izby, która wciąż nowe... A rząd też swoje do tego dokłada. Przepraszam, wycofuję się...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

...rządu i Wysokiej Izby, o tak bym to nazwał.

Otóż ja chcę tutaj publicznie, w państwa obecności, serdecznie podziękować kolegom i koleżankom z regionalnych izb obrachunkowych za ich działalność szkoleniową.

I wreszcie sprawa, która nam tutaj zabrała najwięcej czasu, czyli zadłużenie samorządów. Są różne poglądy na ten temat. Niektórzy samorządowcy mówią: co to za zadłużenie 7–10%, trzeba się zadłużać, bo dopiero jak się zapożyczymy, to możemy coś dobrego zrobić. Oczywiście inni mają całkiem odmienne zdanie na ten temat. Ja jednak myślę, że 19% to nie jest straszny dług i że on jeszcze jest do przełknięcia. Ale boję się, co będzie w 2004 r.

Aha. Dlaczego ten dług w pewnych okresach tak narasta? Chodzi nie tylko o to, o czym mówił pan prezes, bo zwróćcie państwo uwagę na lata 2001–2002, czyli na ten okres przedwyborczy. Ja nie chcę rzucać konkretnych przykładów, ale znam mnóstwo przypadków, że przed wyborami koledzy wójtowie czy prezydenci robią dużą kasę, że tak powiem, żeby pokazać, że coś się robi i że dobrze się inwestuje. Myślę, że 2003 r. będzie spokojniejszy, a w 2004 r. będzie więcej pracy organicznej niż tej pokazowej, czyli inaczej niż w roku wyborów lub na rok przed wyborami.

I ostatnia sprawa, a mianowicie środki pomocowe. Ja chcę państwu powiedzieć, że będzie to olbrzymi problem, z którym się zetkniemy. Resort spraw wewnętrznych i administracji realizuje program aktywizacji obszarów wiejskich. W ramach tego programu prowadzimy szkolenia dla około sześciuset samorządów, i to nie dla ich pojedynczych przedstawicieli, ale dla całych zespołów ludzi, którzy uczą się pisania programów europejskich. Dotychczas przeszkoliliśmy około pięciu tysięcy osób, szczególnie z małych samorządów. To jest olbrzymia grupa ludzi.

Ja się nie martwię o Kraków, o Warszawę, o Rzeszów i o inne duże miasta. Martwię się o małe gminy. I chciałbym – prowadzimy rozmowy z Bankiem Światowym na temat udzielenia nam przez niego kolejnej pożyczki – żeby następny program aktywizacji obszarów wiejskich dotyczył przede wszystkim ośrodków popegeerowskich. Bo tam, proszę państwa, jest dramat. Tymczasem wszyscy uciekają od tego problemu i udają, że go nie ma. Ja uważam, że wszelkie siły koniecznie trzeba skoncentrować na aktywizacji terenów popegeerowskich i będę zabiegał o to, żeby ten kolejny program aktywizacji obszarów wiejskich w zakresie szkolenia umiejętności pozyskiwania środków europejskich był skierowany właśnie do mieszkańców tych terenów.

Chcę powiedzieć, że od dwóch lat współpracuję z regionalnymi izbami obrachunkowymi i nie wiem, jak koledzy prezesi, ale ja sobie chwałę tę współpracę. Nie wypada mi jednak nic więcej powiedzieć, bo szefa się ma takiego, na jakiego się zasłużyło, prawda. W związku z tym chcę tylko serdecznie podziękować kolegom za te dwa lata współpracy.

Dziękuję uprzejmie, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Kończąc, chcę się przyłączyć do ostatnich słów pana ministra, zresztą już rozpoczynając posiedzenie, w imieniu komisji wyraziłem uznanie dla was, Panowie, jako dla tych, którzy pracują w swoich izbach regionalnych, a jednocześnie tworzą ich krajową radę, bo przecież każdy z was kieruje swoją regionalną izbą, a jednocześnie uczestniczy w pracach tego organu, który odgrywa tak bardzo ważną rolę.

Przyłączam się też do tego, o czym mówiła pani senator, że wyposażyliście nas w niezwykle bogaty materiał, z którego niejednokrotnie będziemy korzystali, bo on nam daje podstawę do oceny tego, co się dzieje w tym zakresie. Dziękuję za to serdecznie.

Chcę też zwrócić uwagę na to, o czym mówił pan minister Mazurek, że nie ograniczyliście się do wypełniania swojej funkcji kontrolnej, tylko że jednocześnie przyjęliście na swoje barki również współodpowiedzialność za przygotowanie ludzi, za szkolenia, czyli w moim przekonaniu po prostu za to, co później daje efekty w postaci tych spraw, które były wymieniane, to znaczy tych wielkości oraz ich ocen. Dziękuję bardzo.

Uważam to sprawozdanie za w pełni nas satysfakcjonujące, a jednocześnie zawierające wiele sygnałów, które będą musiały być przez nas brane pod uwagę przy rozstrzygnięciu innych spraw, między innymi podczas kreowania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Mam na myśli wnioski, które tutaj padły, i nie tylko te, bowiem waszą domeną jest ocenianie znacznie szerszego zakresu spraw dotyczących wielu różnych dziedzin życia gospodarczego, bo przecież wiele takich spraw przekazaliśmy określonymi ustawami w ręce samorządów.

Serdecznie dziękuję, życzę pomyślności i do zobaczenia za rok. Ale myślę, że w międzyczasie chyba będziemy się spotykali, bo tak jak do tej pory przy podejmowaniu niejednej decyzji będziemy się odwoływać do waszych opinii, Panowie. Dziękuję bardzo.

Na tym zamykam dyskusję nad pierwszym punktem porządku obrad.

Wprawdzie w przyszłym roku będzie mniej takich sytuacji, bo następnej nowelizacji już nie będzie...

(Głos z sali: A któż to może dokładnie wiedzieć.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nie, nie, ja tylko zastrzegam, że z naszej strony nie będzie inicjatyw w tym zakresie. Bo faktycznie w ostatnich latach dość często...

(Rozmowy na sali)

Dziękuję, Panowie. Dziękuję, Panie Ministrze.

Rozpoczynamy omawianie drugiego punktu porządku naszego posiedzenia.

Dotyczy on wprawdzie maleńkiej, bo jednostronicowej, ale jednak nieco karłowatej ustawy. Myślę, że pan minister nam ją przedstawi. My wszyscy jesteśmy świadomi, dlaczego ona się zrodziła. Chcę jednak zwrócić uwagę, że pierwotny projekt tej ustawy był inny niż jej obecny kształt. To, że ma ona właśnie taką a nie inną postać, ma określone ważne uzasadnienie. W tych kilku zapisach kryje się też jednak trochę pytań. Myślę, że o udzielenie na nie odpowiedzi poprosimy pana ministra. Ale nie uprzedzajmy faktów.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, oddaję panu głos.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Uczkiewicz:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo!

Na początek pozwolę sobie na uwagę, za którą zapewne zostanę zganiony przez pana przewodniczącego. Otóż przysłuchiwałem się części wcześniejszej dyskusji i chcę poinformować Wysoką Komisję, że bardzo szczegółowe, dokładne analizy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego prowadzi minister finansów, który co kwartał publikuje wyniki tych analiz. I aczkolwiek analiza ministra administracji i spraw wewnętrznych oczywiście jest w tym zakresie bardzo kompetentna – równie kompetentna jak byłaby moja analiza funkcjonowania służb mundurowych – to podnoszę ten problem dlatego, że nasze ministerstwo czuje się odpowiedzialne za gospodarowanie długiem publicznym i stara się przygotowywać jak najwięcej najlepszych materiałów w tej intencji, żeby one były jak najczęściej wykorzystywane.

Przepraszam za tę dygresję, ale rzecz jest o wiele większa niż tylko przyczynek, ma o wiele większy zakres i o wiele większy wymiar, bo przecież chodzi o nadzór nad finansami publicznymi.

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeśli można, to przejdę do omawiania ustawy. Ona rzeczywiście jest incydentalna, ale przede wszystkim jest bardzo potrzebna. Potrzeba jej uchwalenia – i to, jak się okazało, w bardzo szybkim terminie – pojawiła się wtedy, kiedy sejmowa Komisja Finansów Publicznych zdecydowała, że jednak najpierw będzie rozpatrywać ustawy podatkowe, a dopiero potem sprawozdanie podkomisji na temat rządowego projektu ustawy o dochodach JST. Wtedy bowiem się okazało, że nie ma szans, aby ta ustawa została uchwalona przed 15 października, a w związku z tym pojawiły się pewne problemy.

Otóż do dnia 15 października minister finansów ma obowiązek, wynikający z ustawy o dochodach JST, poinformowania samorządów o planowanych w projekcie ustawy budżetowej kwotach subwencji oraz o przewidzianych na kolejny rok wpłatach do budżetu. Konieczność wypełnienia tego obowiązku w sytuacji, kiedy nie została uchwalona nowa ustawa o dochodach JST, stworzyła pewien problem prawny. Ponieważ projekt dużej ustawy systemowej, ten, który teraz jest rozpatrywany w Sejmie, przewiduje, po pierwsze, inne rodzaje subwencji, a po drugie, że zasada wpłat solidarnościowych, czyli obowiązek wpłat dokonywanych przez bogate samorządy gmin na rzecz samorządów mniejszych, zostanie rozciągnięta również na samorządy powiatowe i wojewódzkie. No, ale dla określenia wysokości tych wpłat brakowało podstawy prawnej.

W związku z tym minister finansów wystąpił do rządu, a rząd po licznych konsultacjach prawnych do Sejmu z propozycją uchwalenia ustawy, która najkrócej mówiąc, tworzyłaby podstawę prawną tego, żeby do 15 października minister finansów mógł przedstawić informację o wynikających z projektu budżetu wysokościach kwot subwencji oraz wpłat dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa.

W trakcie rozpatrywania tego projektu w Sejmie zrodziły się co do tego zapisu wątpliwości natury konstytucyjnej, zgłosiło je kilku posłów. Od razu powiem, że rząd nie podziela tych wątpliwości, no ale one się zrodziły. W każdym razie w efekcie prac najpierw sejmowej komisji samorządu terytorialnego, a potem całego Sejmu została uchwalona ustawa, w której ominięto ten problem konstytucyjny, przedłużając terminy. Rząd chciał dotrzymać terminów 15 października i innych, ale Sejm zdecydował, że

jednak lepiej będzie je wydłużyć – rząd zaakceptował to rozwiązanie na etapie prac w komisji samorządu terytorialnego.

W ten sposób zrodziła się ta ustawa, która przedłuża termin poinformowania samorządów o wysokościach subwencji i wpłat, o którym mówiłem, do 1 grudnia – oczywiście tylko w bieżącym roku. Art. 1 ust. 1a pkt 2 przedłuża również do 1 grudnia termin informowania samorządów przez wojewodów o planowanych dotacjach. W pkt 3 jest mowa o przedłużeniu do dnia 15 grudnia terminu przedkładania projektów budżetów przez samorządy. I wreszcie w pkt 4 Sejm ustalił termin składania planów finansowych przez jednostki budżetowe podległe samorządom na dzień 31 grudnia.

Ta sprawa – mam prawo tak twierdzić, bo wracam prosto z konsultacji ze środowiskiem samorządowym – nie wzbudza większych kontrowersji. Oczywiście jest to pewne utrudnienie dla samorządów, ponieważ samorządy będą zmuszone do korzystania z przepisów, które pozwalają im w szczególnych sytuacjach na przyjmowanie swoich budżetów do 31 marca. No, ale z drugiej strony tworzenie ustawy systemowej o dochodach na pewno jest szczególną okolicznością. Mam też prawo przypuszczać, że projekt tej ustawy nie będzie zaskoczeniem dla samorządów, tym bardziej że prace nad projektami budżetowymi są przecież prowadzone przez samorządy. Dziękuję bardzo.

Aha. Przepraszam, przepraszam bardzo, Panie Przewodniczący, ale chcę jeszcze wspomnieć o art. 2, który jest niezwykle istotny. Otóż cała ta operacja będzie miała znaczenie z punktu widzenia prawnego jedynie wtedy, kiedy ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia, krótko mówiąc, przed 15 października, ponieważ tylko w ten sposób można stworzyć nową sytuację prawną dla ministra finansów. Dlatego nie bez znaczenia jest tempo prac w parlamencie. A zatem bardzo dziękuję Wysokiej Komisji za rychłe zajęcie się tym ważnym problemem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

À propos tej pierwszej części wypowiedzi pana ministra. Gdybyśmy się zajmowali długiem publicznym w ogóle, to z pewnością zwrócilibyśmy się o pomoc do Ministerstwa Finansów, ale to był tylko epizod wynikły ze sprawozdania regionalnych izb obrachunkowych, w którym przedstawiono nam cały wachlarz spraw, a między innymi i tę właśnie.

(Głos z sali: Ale proponuję, żebyśmy kiedyś i tym się zajęli.)

Tak, to jest słuszna sugestia. Tak więc pan minister tą nieco sarkastyczną uwagą sam sobie dodał trochę roboty. Ale do tej sprawy wrócimy odrębnie.

Jeśli zaś chodzi... Przepraszam, ale zanim oddam głos kolegom, sam powiem kilka zdań. Ja myślę, Panie Ministrze, że chyba dobrze się stało, że ta ustawa została zmieniona, bo faktycznie ona w tamtej postaci odnosiłaby się do czegoś jeszcze nieistniejącego, co dopiero będzie zawarte w tej dużej ustawie, która ma być przyjęta. Ale jednocześnie przyjęcie jej w tej postaci, jaką ma dzisiaj, też jakby stawia nas pod ścianą. Bo właściwie z niej wynika, że tamta ustawa musi być przyjęta do 1 grudnia...

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Uczkiewicz: To prawda, tak.)

...bo w przeciwnym wypadku będą określone konsekwencje. Ale ona też jak gdyby jest obciążona takim grzechem, że my w niej zapisujemy, że minister finansów przekaże w dotychczasowej formie i na dotychczasowych zasadach niezbędne dane do tworzenia budżetów, aczkolwiek jesteśmy świadomi, że w międzyczasie nastąpi przyjęcie tej dużej ustawy i ta mała ustawa przestanie istnieć. To jest taki wyjątkowy zapis

ustawowy, troszkę karkołomny, ale w pełni się zgadzam, że potrzebny, bo przecież w przeciwnym wypadku minister finansów by się nie wywiązał z tego ustawowego terminu, 15 października, i cała lawina spraw by się posypała.

Tak więc myślę, że nie można tym obciążać ministra – przepraszam, ale od razu chcę to powiedzieć – bo ustawa o dochodach już od dość dawna leży w parlamencie, czyli właściwie wina leży po stronie zarówno rządu, jak i parlamentu, a właściwie może nawet bardziej parlamentu, który przyjął taką a nie inną postawę. Przypomnę – to informacja dla kolegów – że ustawa o dochodach jest opracowana i że zakończono procedowanie nad nią w podkomisji, ale komisja wstrzymała jej kolejne czytanie – i to tylko z tego powodu, że brakuje ustalonej wielkości dochodu wynikającej z określonych ustaw podatkowych. Krótko mówiąc, chodzi o PIT i CIT i o to, iż nie ma zapisu, że to ma być konkretnie tyle i tyle procent – a przynajmniej takie odpowiedzi uzyskałem na moje pytania. Zresztą ostatnio razem uczestniczyliśmy w tym dużym spotkaniu wójtów i burmistrzów, na którym ten wątek również był dość szeroko komentowany. A zatem ta dzisiejsza ustawa jest bardzo potrzebna, bo za jej pomocą usiłujemy rozwiązać taki z pozoru drobny, ale wyjątkowo trudny i skomplikowany problem.

Proszę bardzo. Może pani mecenas.

Aha. Przepraszam, jeszcze jedna rzecz. Nie otrzymali państwo opinii Biura Legislacyjnego – przepraszam, bo już wcześniej miałem o tym powiedzieć i usprawiedliwić fakt, że tej opinii nie ma – ale pani mecenas uczestniczy w posiedzeniu i zabierze głos w tej sprawie. Doszliśmy do wniosku... Po prostu czas nam na to nie pozwolił, bo ta ustawa dopiero dzisiaj do nas wpłynęła. A poza tym – od razu to powiem – jakiegokolwiek próby zmieniania tej ustawy niczego dobrego by do niej nie wniosły. A przecież wszystkim nam zależy, żeby to sprawnie funkcjonowało. I obliguje nas, nas szeroko pojętych, żebyśmy z tą ustawą o dochodach zdążyli w określonym czasie, bo wtedy przestanie istnieć problem, który dzisiaj nas tutaj razem zgromadził.

Czy pani mecenas coś więcej do tego doda?

(Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska: Jeżeli można, to tylko kilka uwag.)

Proszę bardzo.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska:

Oczywiście bardzo przepraszam za brak opinii, ale krótki czas przeznaczony na lekturę tej ustawy sprawił, że przygotowanie o niej w pełni kompletnej opinii okazało się niemożliwe.

Ta ustawa w wersji uchwalonej przez Sejm zupełnie odbiega od koncepcji rozwiązania merytorycznego przewidzianego w projekcie ustawy rządowej. Kwoty subwencji ogólnej, wpłaty jednostek samorządu terytorialnego i kwoty dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, które będą podane w opóźnionych tą ustawą terminach, są liczone według zasad aktualnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Powszechnie mówi się o tym, że nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ma wejść w życie i obowiązywać od przyszłego roku. Przypuszczam więc, że rozwiązanie wprowadzone tą ustawą, którą dzisiaj się zajmujemy, jest tak naprawdę tylko pewnym elementem pewnego większego rozwiązania, które musi być wprowadzone w tamtej ustawie, która będzie obowią-

zywać od 1 stycznia 2004 r., chociażby w kwestii ustalenia wysokości wpłat dla powiatów oraz województw. To jest pierwsza kwestia. Przy okazji rodzi się pytanie, czy te zmiany zostały uwzględnione w nowej ustawie o dochodach jednostek.

Druga kwestia właściwie ma charakter legislacyjny. Oczywiście mówię to z pełną świadomością tego, że wprowadzenie do tej ustawy jakichkolwiek zmian opóźniłoby jej wejście w życie i że gdyby ona miała wejść w życie po 15 października, to tak naprawdę straciłaby rację bytu – a i tak naruszony zostanie termin przewidziany w ustawie o dochodach jednostek. Więc ta kwestia legislacyjna jest taka. Otóż mam wątpliwości, czy zmiany, czyli przesunięcia terminów, które zostały określone w ustawie o finansach publicznych i w ustawach samorządowych, powinny być dokonane w tej ustawie. Te zmiany, moim zdaniem, powinny być dokonane w ustawach, w których te terminy są przewidziane.

No ale tutaj przyjęto akurat takie rozwiązanie i wiem, że propozycja zmian legislacyjnych raczej jest niewskazana. Mam jednak pytanie o czytelność tych zmian dla adresata. Czy czytając na przykład ustawę o finansach publicznych, adresat będzie wiedział, że nastąpiła zmiana terminu przygotowania projektów uchwał budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego? Uważam, że te zmiany powinny być w odpowiednich ustawach systemowych, a nie w tej ustawie. To wszystko. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Jesteśmy tego świadomi.
Pan senator Zychowicz.

Senator Zbigniew Zychowicz:

Dziękuję uprzejmie, Panie Przewodniczący.

Otóż ja chylę czoła przed mądrością Izby większej, bo w mojej ocenie ona trochę zminimalizowała niedoskonałości, które znajdowały się w przedłożeniu rządowym. Jakkolwiek przy opracowywaniu wskaźników to ostateczne rozwiązanie i tak nakłada na resort obowiązek uwzględnienia tych zdywersyfikowanych źródeł dochodów, opierając się na przyszłej ustawie o dochodach JST. To jest trudne zadanie, ja sobie zdaję z tego sprawę.

Zwróciłem uwagę również na to, że żadna z ogólnopolskich organizacji samorządowych nie zaprotestowała. Ale też w istocie ta ustawa nie jest jakimś wymysłem rządu i nie jest dla rządu, tylko dla samorządu. I na podstawie w miarę porównywalnych szacunków tych antycypowanych źródeł dochodów już teraz wiemy – zakładając, że ustawa o dochodach JST zostanie przyjęta przez obie izby parlamentu z zachowaniem zasadniczych zrębów przedłożenia rządowego – że dochody JST wzrosną o około 1 miliard 700 milionów zł, a niektórzy mówią nawet o 2 miliardach zł. To też jest znaczący powód, dla którego nie ma żadnych protestów.

Samorządowcy zdają sobie sprawę z tego, że przyjęcie na stałe tych wydłużonych terminów nie udoskonaliłoby ich pracy, bo nic dobrego się za tym nie kryje. Wiemy doskonale, że są nawet postulaty, aby przenieść wybory na wiosnę, aby nowe ekipy wcześniej mogły sobie to wszystko ustalić. Obecna sytuacja niejako została wymuszona.

Ja mogę tylko wyrazić swoje zdziwienie, że Sejm tak długo debatuje nad ustawą, której zasadnicze, powtarzam, zasadnicze kierunki zostały z aprobatą przyjęte

przez ogólnopolskie organizacje samorządowe i komisję wspólną rządu i samorządu, podczas gdy różne inne rozwiązania są krytykowane.

Ja w zasadzie mam tylko jedno pytanie do pana ministra. Panie Ministrze, dlaczego wiedząc o tym, że nie ma szans na uchwalenie ustawy o dochodach JST w takim czasie, jaki umożliwiłby dotrzymanie tych terminów, nawet przy wykorzystaniu tej ustawy, nad którą w tej chwili debatujemy, nie zdecydowali państwo, aby wcześniej skierować do Sejmu projekt tej dużej ustawy? Bowiem wiele zarzutów podnoszonych w wystąpieniach posłów dotyczyło właśnie terminu, że oto nagle przyszło debatować nad taką ważną ustawą tak szybko – i meritum nie było tak ważne jak ów termin, który był kwestionowany. Ja sądzę, że w zasadzie nie było ku temu żadnych przeszkód. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Proszę bardzo, kto z państwa senatorów ma jakieś...

(*Senator Mieczysław Janowski: Jeżeli jeszcze można...*)

Proszę bardzo, pan senator Janowski.

Senator Mieczysław Janowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Państwo Senatorowie! Panie Ministrze! Pani Dyrektor! Pani Mecenase!

Nie tak wyobrażaliśmy sobie pracę nad ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Mówię to bez przekąsu, Panie Ministrze, bo pamiętam pańskie starania jeszcze na początku roku 2002. Wtedy chyliłem czoła przed tamtymi rozwiązaniami. Taka jest prawda.

Ta ustawa musi być przyjęta, powiedziałbym, z punktu widzenia organizacyjnego. Ale mam pewne obawy, Panie Ministrze. Tu jest data 1 grudnia, tam gdzieś jest 15 grudnia. Czy możemy być pewni, że to zostanie zrealizowane do 1 grudnia? Niby musi być. No, ale przecież różne rzeczy mogą się zdarzyć, a więc chciałbym usłyszeć od przedstawiciela rządu, że to będzie zrobione.

Po drugie. W nowym projekcie ustawy o dochodach, w tym docelowym, jest mowa o wielu innych parametrach poza tymi, które wymienia art. 40 obecnie obowiązującej ustawy. Ja rozumiem, że samorządom zostaną podane wszystkie wielkości, które będzie znał minister finansów, tak aby mogły przedstawić swoje budżety i plany finansowe – bo w art. 1 ust. 4 jest mowa o planach finansowych.

I trzecia sprawa. Dochodzą do mnie coraz liczniejsze głosy – wiem, że mówiono o tym również w czasie debaty w Sejmie – postulujące, żeby ta docelowa ustawa o dochodach miała nawet roczne wakacje i żeby weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Proszę bardzo, czy są jakieś pytania, uwagi?

Proszę, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Uczkiewicz:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Rzeczywiście mamy tutaj do czynienia z dosyć złożoną sytuacją prawną. I prawdę powiedziawszy punkt ciężkości leży chyba bardziej po stronie poprawności prawnej niż wagi tych przekazywanych informacji, chociaż ta też jest duża, żeby nie było wątpliwości. Ja tylko przypomnę, Wysoka Komisjo, że minister finansów ma dwa terminowe obowiązki. Ten drugi termin, jak to jest napisane w ustawie, dotyczy przekazania samorządom informacji o ostatecznych kwotach, powtarzam, o ostatecznych kwotach subwencji, wpłat itd. w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie po opublikowaniu przyjętej ustawy budżetowej, podkreślam słowo „ostatecznych”, które jest zawarte w przepisach ustawowych. A teraz przechodzę do tego pierwszego terminu, który jest wyznaczony na 15 października...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Przepraszam, że wtrączę, ale to by tak przewróciło budżety...)

Ale nie, nie, Panie Przewodniczący. Teraz tak jest. Teraz jest tak, że minister ma dwa terminy...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Ja wiem.)

Jeden – wcześniejszy, ten na 15 października, w odniesieniu do którego ustawa mówi, że przekazywane w tym terminie informacje nie są ostateczne i że są podawane na podstawie projektu budżetu. I drugi – termin przekazania informacji o ostatecznych wielkościach. Czyli jest istotna różnica między tymi dwiema informacjami. Ta druga informacja dotyczy decyzji ministra finansów. Ta pierwsza zaś jest informacją kierunkową, wręcz instrukcyjną, informującą samorzady o kierunkach i stanie prac nad budżetem. To rozwiązanie z góry zakłada, że wartości podawane do 15 grudnia się zmienią, ponieważ w tym okresie dopiero trwają prace nad budżetem i różne rzeczy mogą jeszcze się wydarzyć – i wydarzają się, w związku z czym te wartości ulegają zmianie. Dlatego też ten przekaz nie ma charakteru decyzji. Jest to po prostu pismo ministra finansów informujące o planowanych, przewidywanych, prognozowanych, i nie wiem, jakby je można było jeszcze nazwać, kwotach.

Dlatego przy rozwiązywaniu tego problemu o wiele ważniejsza jest sprawa poprawności legislacyjnej. Chcę powiedzieć, że ten problem, który pani mecenas poruszyła, był oczywiście dyskutowany również w trakcie prac komisji. Zresztą sam projekt był przygotowywany przy współdziałaniu prawników z sejmowego Biura Legislacyjnego oraz Biura Studiów i Ekspertyz, a także z RCL – mówię o pracach komisji. Jednym słowem, to rozwiązanie zostało uznane za możliwe do przyjęcia, ponieważ jest kompaktowe, że tak się wyrażę, i pozwala na wprowadzenie nowych terminów w możliwie najprostszym sposobie. I to jest pierwsza kwestia.

Druga kwestia. Czy rząd mógł wcześniej zgłosić projekt tej ustawy? Otóż, żeby to było możliwe, musiałoby zaistnieć kilka okoliczności. O jednej z nich już mówiłem. Wydawało się, że ten termin nie jest zagrożony. Ale najważniejsza sprawa jest taka, że wcześniej musiał być przyjęty przez rząd projekt ustawy budżetowej. Trudno bowiem było wykonywać jakies zabiegi w sytuacji, kiedy nie było projektu ustawy budżetowej przyjętej przez rząd i skierowanej do Sejmu.

I wreszcie sprawa podniesiona przez pana senatora: czy jesteśmy pewni, że ustawa wejdzie w życie przed 1 grudnia. Powiem tak: z maksymalnie dużą pewnością

można tak stwierdzić, bo rzeczywiście 100% pewności mieć nie można, zresztą chyba jest niewiele takich sytuacji, w jakich można powiedzieć, że ma się 100% pewność. Jednak według naszych szacunków i analiz ten termin jest możliwy do dotrzymania, biorąc pod uwagę na przykład tempo prac w podkomisji – potem nastąpiła przerwa, która wciąż trwa, między pracami w podkomisji i w komisjach – która była zwrta i trwała bardzo krótko, przy czym była bardzo dobra współpraca parlamentu, rządu i strony samorządowej. A zatem ja myślę, że jeżeli podobnie będzie w trakcie prac komisji, no to...

Drugą okolicznością napawającą mnie optymizmem – nawet wtedy, gdy ten projekt był po raz pierwszy rozpatrywany na posiedzeniu podkomisji, przepraszam, komisji samorządu terytorialnego – było głosowanie w Sejmie. Bo przecież, Panie i Panowie Senatorowie, w trakcie prac nad tym projektem zgłoszono dwa wnioski mniejszości. Jeden z nich dotyczył przedłużenia *vacatio legis*, a drugi przedłużenia okresu trwania obecnej ustawy do... Przepraszam. Jeden dotyczył odrzucenia tej ustawy, przepraszam, a drugi – przedłużenia obecnie obowiązującej ustawy o dochodach JST na rok następny. Otóż chyba większością ponad 2/3 głosów Sejm jednak ten pierwszy wniosek odrzucił. A to oznacza, że wolą ponad 2/3 Sejmu jest przyjęcie nowej ustawy. Ja to tak odczytuję i te symptomy są dla mnie bardzo, bardzo znaczące. Według mnie nie ma zagrożenia. W tym tygodniu połączone komisje będą rozpatrywały projekt tej ustawy. Jest zapowiedź umieszczenia tego tematu w porządku obrad posiedzenia Sejmu w następnym tygodniu – mówię o tej dużej noweli ustawy o dochodach JST – tak więc myślę, że obecnie takiego zagrożenia nie ma. Problemy zgłaszane przez samorządy – co nawet już powiedziałem – według mnie, są w miarę dobrze rozwiązywane. To znaczy do tej pory, uwzględniając sytuację budżetów samorządów i budżetu centralnego oraz ich realne możliwości, już udało się uregulować kilka istotnych rzeczy w tej ustawie, tak żeby ona jeszcze bardziej wychodziła naprzeciw postulatom samorządowym.

Krótko mówiąc, ja osobiście obecnie nie widzę żadnych zagrożeń, zwłaszcza po tym głosowaniu Sejmu nad wnioskiem o przedłużenie okresu obowiązywania obecnej ustawy na kolejny rok, nie widzę takich zagrożeń, które by mogły... No, być może one się pojawiają, bo trudno to całkowicie wykluczyć. Ale odpowiadając wprost, teraz nie widzę takich zagrożeń. A biorąc pod uwagę dotychczasową atmosferę pracy i jej tempo, jestem skłonny twierdzić, że termin 1 grudnia nie jest zagrożony nie tylko jako data przyjęcia tej ustawy, lecz również jako data jej ogłoszenia – analizowaliśmy to z kalendarzem w ręku. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję bardzo.

Co do samej tej ustawy to zgadzam się z panem ministrem: patrząc na opinie korporacji samorządowych i Sejmu, widać, że ta ustawa właściwie jest akceptowana; zresztą przyniesie znaczące kwoty samorządom. Myślę, że większe zagrożenie wynika z oczekiwania na przyjęcie innych ustaw, które określają te wartości, czyli jaki będzie ten udział dochodu z PIT, CIT itd. Jeżeli więc mówimy o zagrożeniu, to dopatrywałbym się go raczej w tym, a nie w samej tej ustawie.

Ale naprawdę ważne jest to, żeby 1 grudnia ta ustawa już była, bo w przeciwnym wypadku... To prawda, że minister może przekazać informacje na podstawie dotychcza-

sowych wskaźników, tylko że one są tak różne od tych, które są w nowej ustawie. I jeszcze ta delegacja dla ministra, że ma dwa tygodnie po przyjęciu... No, to by faktycznie zupełnie wywróciło budżety samorządów. I to powinno być dla nas czymś mobilizującym, żeby 1 grudnia ta ustawa już była, żebyśmy się wywiązali z tego zadania.

(Senator Mieczysław Janowski: Taki był kontekst mojej wątpliwości.)

Tak jest. I na tym chciałbym zakończyć.

Zgłaszam wniosek, żebyśmy tę ustawę przyjęli bez poprawek, czyli w takiej postaci, w jakiej ona do nas wpłynęła.

Czy ktoś z pań senator i panów senatorów zgłasza inny wniosek legislacyjny?

Nie.

Poddaję więc ten wniosek pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (7)

Dziękuję.

Jednogłośnie za.

Chęć bycia sprawozdawcą wyraził pan senator Zychowicz, a skoro chce się podjąć tej roli, to myślę, że udzielimy mu na to zgody.

Dziękuję, Panie Ministrze. Dziękuję, Pani Dyrektor. Dłużej będziemy dyskutowali nad następnymi ustawami.

(Senator Mieczysław Janowski: Który to będzie punkt porządku obrad?)

To będzie... Aha, jeszcze informacja – do porządku obrad będą wprowadzone dodatkowe dwa punkty, ten i jeszcze tak zwany mleczny. Prezydium wprowadzi je przed informacją rzecznika praw obywatelskich o działalności w roku...

Dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 58)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Małgorzata Radecka

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851