VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej**
(nr 35)
z dnia 1 grudnia 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 35)

1 grudnia 2016 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji celów Strategii „Sprawne Państwo 2020";

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wpływu operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową.

W posiedzeniu udział wzięli: **Stanisław Szwed** sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Piotr Warczyński** podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia wraz ze współpracownikami, **Mieczysław Łuczak** i **Wojciech Kutyła** wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Zdzisława Wasążnik** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Andrzej Trzęsiara** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Magdalena Soszyńska** zastępca dyrektora Biura Ministra w Ministerstwie Cyfryzacji, **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Kubalski** zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk, Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam wszystkich zaproszonych gości, wszystkich tych, którzy przyjęli zaproszenie od nas.

Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma.

Przystępujemy do realizacji punktu pierwszego. Jest to rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji celów Strategii „Sprawne Państwo 2020". Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie wyników kontroli.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyła:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Wojciech Kutyła, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli.

Chcielibyśmy przedstawić wyniki naszej kontroli dotyczącej realizacji celów Strategii „Sprawne Państwo 2020". Najwyższa Izba Kontroli zbadała, z jakim efektem administracja państwowa wdraża Strategię „Sprawne Państwo 2020", czyli jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, kluczowych dla realizacji strategii rozwoju kraju. Strategia ta wyznacza kierunki działań dla zapewnienia rozwoju państwa w powiązaniu z perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Celem głównym strategii jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. W osiągnięciu celu głównego ma pomóc realizacja siedmiu celów szczegółowych, takich jak: otwarty rząd, zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych, dobre prawo, efektywne świadczenie usług publicznych, skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura, zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Dla większej przejrzystości przygotowaliśmy prezentację na ten temat. Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, moi współpracownicy przedstawią ją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę.

Dorada techniczny w Departamencie Administracji Publicznej NIK Maria Kobierska:

Maria Kobierska. Dorada techniczny w Departamencie Administracji Publicznej.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie i panowie, prezentując na dzisiejszym posiedzeniu Komisji wyniki kontroli realizacji celów Strategii „Sprawne Państwo 2020", na wstępie chciałabym wskazać, powiedzieć o głównych dokumentach strategicznych prowadzonej przez Polskę polityki rozwoju. Do głównych dokumentów strategicznych polityki rozwoju zaliczamy długookresową strategię rozwoju kraju „Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności", średniookresową strategię rozwoju kraju „Strategia Rozwoju Kraju 2020" oraz dziewięć zintegrowanych strategii służących realizacji założonych celów rozwojowych, połączonych wspólną hierarchią celów i kierunków.

„Strategia Rozwoju Kraju 2020" to najważniejsza strategia w perspektywie średniookresowej. Wyznacza priorytety i cele rozwoju kraju w danych sektorach oraz określa cel strategiczny rozwoju kraju do 2020 roku. Strategia „Sprawne Państwo 2020" stanowi jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych. Jest kluczową strategią dla realizacji „Strategii Rozwoju Kraju 2020", bowiem wyznacza kierunki działań dla zapewnienia rozwoju państwa w powiązaniu z perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

Wszystkie strategie zintegrowane łączy spójna hierarchia celów i kierunków interwencji. Pozostałe osiem strategii dotyczy: innowacyjności i efektywności gospodarki, rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju transportu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiska, rozwoju kapitału społecznego, rozwoju regionalnego, systemu bezpieczeństwa narodowego, zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

Jak już wspomniał pan prezes, w ramach Strategii „Sprawne Państwo 2020" celom głównym przyporządkowano siedem celów szczegółowych, które zostały zaprezentowane na widocznym slajdzie. Z lektury Strategii „Sprawne Państwo 2020" można... A więc była to wina mikrofonu; wydawało mi się, że mam donośny głos. Jeżeli chodzi o cechy sprawnego państwa, to można tutaj wskazać na przejrzystość prawa i procedur, efektywność, czyli komunikację i wymianę dokumentów, szeroką współpracę pomiędzy rządem, samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi, po czwarte, zaangażowanie i uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną.

Należy przypomnieć, że kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w ostatnim kwartale 2012 roku w zakresie przygotowania przez organy administracji rządowej dokumentów strategicznych, w tym Strategii „Sprawne Państwo 2020", o której dzisiaj mowa, wykazała, że podejmując działania dotyczące przygotowania dokumentów nie wzmacniano organizacyjnie ani kadrowo komórek odpowiedzialnych za przygotowanie strategii, co było niezgodne z ustaleniami przyjętymi w założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski. Publikacje prasowe sygnalizowały opinii publicznej, że strategie w Polsce ani nie są traktowane jako dokumenty zawierające najważniejsze dla kraju decyzje, ani też nie są wykorzystywane w procesach planowania konkretnych działań. Strategia została przyjęta w dniu 12 lutego 2013 roku. Dlatego w okresie ponad dwóch lat jej obowiązywania Najwyższa Izba Kontroli poddała ocenie wdrażanie przez administrację publiczną celów strategii, w tym skuteczność zarządzania nią, wywiązywanie się ministra administracji i cyfryzacji z obowiązków koordynatora strategii, dotyczących monitorowania i skuteczności zarządzania realizacją zadań przydzielonych jej wykonawcom.

We wszystkich dwudziestu pięciu skontrolowanych podmiotach ocenie poddano: zapewnienie warunków organizacyjnych, w tym kadrowych do realizacji wyznaczonych zadań strategii, osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań i planowania środków budżetowych na realizację strategii oraz ich wykorzystanie, dokonywanie zmian w planie działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych realizowanych zadań, wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych. Jak już wspomniałam, kontrola została przeprowadzona w dwudziestu pięciu jednostkach, w dziewięciu ówczesnych ministerstwach: Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Spraw Zagra-

nicznych, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Sprawiedliwości i Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, jak też we wszystkich urzędach wojewódzkich. Kontrolą objęliśmy okres od dnia 1 stycznia 2013 roku do czasu zakończenia czynności kontrolnych w lutym 2016 roku.

Wyniki kontroli wskazują, iż w ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte zasady koordynacji i monitorowania realizacji strategii utrudniają rzetelną ocenę zaawansowania procesu jej wdrażania oraz ocenę ryzyka niepowodzenia związanego z realizacją przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich, bowiem wskaźniki monitorowania głównych celów określono jedynie w strategii. W wykazie działań, czyli w dokumencie wykonawczym, nie określono ani nie zobowiązano wykonawców do określenia wskaźników monitorowania postępu i osiągania efektów pośrednich realizowanych działań.

Na schemacie mogą państwo zobaczyć, jak zbudowana jest strategia i czego na pierwszy rzut oka w niej brakuje. Do poziomej kreseczki jest cel główny, cele szczegółowe, wskaźniki monitorowania. Są określone podstawowe wskaźniki zgodnie z siedmioma celami, jak też wskaźniki uzupełniające, ale na tym etapie brakuje podstawowych wskaźników monitorowania dla trzeciego celu, czyli skutecznego zarządzania i koordynacji działań rozwojowych. Brakuje też wskaźników uzupełniających dla dwóch celów, dla trzeciego celu i dla pierwszego celu – otwarty rząd.

W ramach kierunków interwencji przyjęto działania do realizacji. Jeżeli chodzi o owe działania, realizatorów, czyli wykonawców strategii, nie zobowiązano do określania wskaźników monitorowania postępów w realizacji działań oraz wskaźników osiągania efektów pośrednich. Właśnie tak w tym miejscu wyglądają mankamenty.

Jeżeli chodzi o realizację celów strategii przez wykonawców, skontrolowane ministerstwa i urzędy wojewódzkie zapewniły środki na finansowanie podejmowanych przedsięwzięć oraz osiągały planowane efekty rzeczowe działań zakończonych w latach 2013–2015. Działania objęte kontrolą zostały przyporządkowane właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym, z tym że nie zawsze wskazywano tam, iż dotyczą one działań w ramach Strategii „Sprawne Państwo 2020". W większości skontrolowanych jednostek spełniony został obowiązek wyznaczenia pracowników do bieżącej współpracy z koordynatorem strategii, z tym że w ministerstwach nie we wszystkich przypadkach zadania te zostały wskazane na piśmie niezwłocznie po przyjęciu strategii.

Na przykład w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej ujęcie w regulaminie wewnętrznym funkcji dotyczącej koordynacji strategii i współpracy w tym zakresie z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, a także ujęcie owych zadań w opisie stanowiska wykonującego je pracownika nastąpiło dopiero po ponad dwa i pół roku od przyjęcia strategii przez Radę Ministrów. W Ministerstwie Finansów do bieżącej współpracy w zakresie wdrażania, monitorowania, sprawozdawania z wykonywania zadań strategii wyznaczono jednego pracownika w Departamencie Polityki Wydatkowej, do którego obowiązków należało koordynowanie przygotowania sprawozdań z wykonania strategii oraz koordynowanie współpracy z ministerstwem w zakresie przygotowywania dokumentów strategii. Na wszystkie te zadania przeznaczono 2% minimalnego czasu pracy pracownika.

Jeżeli chodzi o koszty wdrażania strategii, oszacowanie dotychczasowych kosztów wdrażania strategii do dnia kontroli nie było możliwe, przede wszystkim z uwagi na niewyodrębnienie wydatków na poszczególne działania wskazane w planie działań, brak obowiązku określenia kosztów poszczególnych działań ujętych w wykazie działań oraz nieprzekazywanie koordynatorowi strategii informacji o wysokości wydatków poniesionych w danym roku na poszczególne działania, z tym że należy podkreślić, iż Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków niezapewnienia przez kontrolowane podmioty środków na realizację zadań strategii. Źródłem finansowania zadań i działań objętych kontrolą były głównie środki z budżetu państwa, zaplanowane w ramach rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Uzasadnienie takiej oceny potwierdzają ustalenia kontroli, które pokrótce prezentujemy w dalszej części prezentacji.

Jeżeli chodzi o koordynację realizacji strategii, koordynator nie został wyposażony w uprawnienia i narzędzia umożliwiające rzetelne wywiązywanie się z obowiązku koordynacji i nadzorowania realizacji strategii. Plan działań, jak już wcześniej zaznaczałam, wskazany jako główne narzędzie wdrażania nie zawierał szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania strategii przez koordynatora. Działania koordynacyjne miały charakter ograniczony i sprowadzały się do gromadzenia informacji o aktualnych wartościach globalnych wskaźników i działaniach wykonawców strategii, opracowywania sprawozdania, uaktualniania wykazu działań i narzędzi ich realizacji na podstawie zgłaszanych przez wykonawców zmian bez ingerowania w zasadność aktualizacji. Warto dodać, że powody opóźnień realizacji działania leżącego w zakresie kompetencji danego ministra nie były przedmiotem zainteresowania koordynatora strategii.

Istotne jest też, że koordynator strategii nie miał uprawnień władczych wobec działań poszczególnych konstytucyjnych ministrów, np. w zakresie opracowania projektu ustawy, określania sposobów współpracy z podmiotami, wyrażania opinii w przedmiocie zagadnień leżących poza zakresem jego kompetencji. Zdaniem dyrektora departamentu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, koordynatora strategii, przeprowadzanie analizy ryzyka nieterminowej realizacji działań i terminowego osiągania celów strategii nie jest przedmiotem działania koordynatora strategii, a organu wiodącego, który powinien dokonać oceny ryzyka. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazane podejście do działań koordynacyjnych, czyli niedysponowanie przez koordynatora informacją o ewentualnych zagrożeniach w zakresie terminowej realizacji działań lub niepodjęciu działań, zagrożeniach nieosiągnięcia planowanych efektów działań, jak również dowolność w decydowaniu o kontynuacji lub odstąpieniu od realizacji danego działania, może uniemożliwić ocenę wpływu działań realizowanych przez właściwych ministrów na osiągnięcie celów określonych w strategii.

Warto dodać, że informacja o zatwierdzeniu planu działań przez ministra administracji i cyfryzacji została przekazana drogą mailową w dniu 6 sierpnia 2014 roku do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów i urzędów centralnych, natomiast informacja taka nie została przekazana wojewodom.

Stwierdzono brak obowiązków monitorowania i oceny postępów prac oraz ich skuteczności przez wykonawców. Wykonawcy strategii nie zostali zobowiązani do określenia zasad monitoringu i oceny postępu zakładanych efektów działań określonych w wykazie działań ani do wypracowania zasad współpracy organów wiodących z organami współpracującymi. Organy administracji rządowej, realizując strategię, najczęściej nie dokonywały oceny skuteczności działań zakończonych. Na przykład minister gospodarki nie podejmował inicjatywy w celu włączenia się w realizację trzech działań, dla których był organem współpracującym, z uwagi na to, że ani ze strony koordynatora, ani ze strony innych podmiotów wiodących i współpracujących do ministerstwa nie były kierowane zapytania związane z realizacją działań. Wojewodowie nie byli wyposażeni w narzędzia do bezpośredniego badania efektów i nie zostali zobowiązani do badania stopnia osiągania celów działań zarówno w przypadkach kiedy zostali wyznaczeni jako organ wiodący, jak też w przypadkach kiedy zostali wyznaczeni jako organ współpracujący.

Na przykład w ramach strategii był realizowany chyba ważny – ponieważ na drogach w dalszym ciągu ginie bardzo dużo ludzi – projekt „Budujemy miasteczka ruchu drogowego". Jego efektem miał być wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego, natomiast wojewodowie nie zostali zobowiązani do tego, żeby badać efekty końcowe. Mieli tylko przekazywać dane dotyczące liczby osób korzystających z miasteczek. Nie wiemy, czy była nauka, nastąpiły poprawa bezpieczeństwa i poszerzenie wiadomości dzieci i młodzieży, czy na pewno został spełniony cel uczestnictwa w miasteczku.

Nie zbudowano systemu monitorującego postęp wdrażania strategii na każdym poziomie jej realizacji, jak też nie zapewniono porównywalności wskaźników. Skuteczność wdrażania strategii nie jest mierzona konkretnymi wskaźnikami na poziomie jej wykonawców, poza podstawowymi i uzupełniającymi wskaźnikami monitorowania realizacji jej celów. Jak już wspominałam, dla trzeciego celu – skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych nie określono ani podstawowych, ani uzupełniających wskaźników

monitoringu, co utrudnia ocenę skuteczności działań ujętych w tym celu. W sprawie trzeciego celu Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji stwierdziło, iż ze względu na to, że w celu tym jest duża rozbieżność tematyczna, po prostu trudno było znaleźć jakiś wspólny wskaźnik, który dawałby chociażby częściowe odwzorowanie realizacji celu.

Na przykład w programie na rzecz aktywności osób starszych nie zostały określone pośrednie wskaźniki, mierniki monitorowania jego realizacji, jak również wzór sprawozdania z realizacji programu oraz jego zakres merytoryczny. Minister pracy i polityki społecznej jako realizator ASOS nie określił także mierników i wskaźników, które pozwoliłyby monitorować postęp prowadzonych działań w kolejnych latach jego realizacji, jak też porównywać osiągane efekty pośrednie. Chciałabym dodać, że w stanowisku zgłoszonym do informacji obecny pan minister zapewnił, że sprawy te zostały już w pewnym sensie zrealizowane. Był brak współpracy pomiędzy urzędami. Nie rozwinięto współpracy pomiędzy zainteresowanymi urzędami, w tym nie było tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych do rozstrzygania i rozpatrywania konkretnego, jednostkowego zagadnienia. Jak już wspominałam, koordynator strategii nie ma uprawnień władczych, którymi mógłby spowodować praktyczne wywieranie wpływu na realizatorów strategii.

Na przykład w Ministerstwie Spraw Zagranicznych działanie w zakresie decentralizacji uwierzytelniania dokumentów w drodze apostille jest dosyć ważną sprawą. Przed przyjęciem owego zadania nie skonsultowano z organami współpracującymi, czyli z Ministerstwem Spraw Zagranicznych możliwości wykonania przezeń działania, między innymi nie przeprowadzono analiz przepisów prawnych, które należałoby zmienić lub wprowadzić, żeby ułatwić realizację działania. To, że nie przeprowadzano konsultacji z organami współpracującymi, wpłynęło na niewielki stopień osiągania oczekiwanego efektu działania, bowiem tylko jedno z ministerstwo, a mianowicie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, z sześciu wskazanych jako podmioty współpracujące, rozpoczęło uwierzytelniane dokumentów w drodze apostille. Jeżeli dobrze pamiętam, chyba w Ministerstwie Sprawiedliwości było to niemożliwe ze względu na przepisy prawne.

Stwierdziliśmy brak organu oceniającego proces wdrażania strategii. W strategii nie przewidziano powołania organu oceniającego proces wdrażania, pomimo tego że na etapie projektowania strategii zakładano powołanie przez koordynatora komitetu monitorującego, do zadań którego miało należeć między innymi formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania realizacji poszczególnych obszarów strategii. Brak analizy potrzeb kadrowych i rozwiązań prawno-organizacyjnych w okresie wdrażania strategii i realizacji nowych zadań dotyczących np. sprawozdawczości może prowadzić do zaniedbań w nadzorze nad realizacją działań strategii oraz niedotrzymania terminów sprawozdawczych. Najczęstszą przyczyną nierzetelnie przeprowadzanej aktualizacji wykazu działań w kontrolowanych podmiotach był brak wystarczającego nadzoru w zakresie wdrażania strategii.

Tego, co już powiedziałam, może nie będę powtarzać. Koordynator nie dysponuje narzędziami skutecznego monitoringu, a więc nie ma wiedzy o ewentualnych zagrożeniach w zakresie terminowej realizacji działań. Wykonawca sam decyduje o kontynuacji lub odstąpieniu od realizacji danego działania. W czasie kiedy faktycznie ma to miejsce, nawet nie musi informować koordynatora. Koordynator nie wymagał od organów wiodących wskazanych w planie działań przekazywania informacji o środkach finansowych wydatkowanych na realizację zadań i działań.

Stąd Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do prezesa Rady Ministrów o wyposażenie koordynatora strategii w skuteczne narzędzia koordynacji i nadzoru oraz o rozważenie powołania instytucji oceniającej skuteczność wdrażania strategii, a do ministra spraw wewnętrznych i administracji o podjęcie działań w celu niezwłocznego dokonania przez poszczególne resorty przeglądu zadań i działań pod kątem ich przydatności do realizacji celów i właściwości podmiotów realizujących określone działania. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne minister spraw wewnętrznych i administracji poinformował między innymi, że wystąpił do podmiotów wdrażających strategię z prośbą o przeprowadzenie przeglądu planu działań strategii pod kątem aktualizacji harmonogramu działań i ich statusów oraz zgłoszenia nowych zadań i działań. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Proszę bardzo.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzej Trzęsiara:

Panie przewodniczący, dziękuję bardzo. Andrzej Trzęsiara, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Posiadam upoważnienie do reprezentowania stanowiska ministra na dzisiejszym posiedzeniu Komisji.

Chciałbym odnieść się do uwag, które były prezentowane przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. Zacznę po kolei od uwag, które były wskazywane, dotyczących np. wskaźników. Chciałbym wyjaśnić, że świadomie w strategii nadmiernie nie rozbudowano liczby wskaźników, w szczególności dotyczących poszczególnych działań, ponieważ chodziło o to, żeby dokument w prosty sposób pokazywał, na ile usprawnia się państwo. Chodziło również o stronę kosztową przedsięwzięcia. W związku z tym w dokumencie Strategia „Sprawne Państwo 2020" znalazły się głównie wskaźniki służące przede wszystkim do monitorowania i ewentualnie ewaluacji dokumentu, które są powszechnie dostępne. Bazowaliśmy tutaj na wskaźnikach wypracowanych przez Bank Światowy, wskaźnikach wynikających ze sprawozdań Głównego Urzędu Statystycznego, wskaźnikach monitorowanych przez CBOS czy też wskaźnikach dla poszczególnych kierunków działań, które na co dzień są stosowane przez właściwych ministrów.

Wobec tego częstokroć pojawiała się uwaga dotycząca tego, że w planie działania nie było wskaźników dla poszczególnych zadań. Oczywiście jestem w stanie wyobrazić sobie, że do każdego działania, które jest w planie działań Strategii „Sprawnie Państwo 2020" można dodać wskaźniki produktu, wskaźniki rezultatu, tyle że w gruncie rzeczy koordynatorowi, a już na pewno Radzie Ministrów, niewiele one mówią.

Strategia „Sprawne Państwo 2020" jest dokumentem, który pokazuje cele, do jakich w perspektywie kilkuletniej należy dążyć. Natomiast plany działania są dokumentami, które pokazują, jak owe cele będziemy osiągali. Tak naprawdę najistotniejszą rzeczą nie jest to, żebyśmy przy każdym działaniu wpisywali wskaźniki, a potem zastanawiali się, na ile one coś prezentują. Przede wszystkim ważny jest duży obrazek. Chodzi o usprawnienie państwa w kluczowych obszarach.

Kolejna kwestia dotyczy kosztów Strategii „Sprawne Państwo 2020". W dużym stopniu działania zapisane w strategii są finansowane ze środków europejskich. W związku z tym, tworząc dokument, byliśmy w momencie, kiedy jedna perspektywa finansowa kończyła się, natomiast druga perspektywa finansowa tak naprawdę była jeszcze przed negocjacjami. Nie było pewności co do tego, które z zamierzeń będą sfinansowane. Oczywiście kolejnym źródłem, jak zwykle w tego typu dokumentach, są środki własne. Działania, które są podejmowane przez poszczególne podmioty, które mają zapisane swoje zadania, są finansowane ze środków, którymi dysponuje dany dysponent.

Była poruszana kwestia dotycząca koordynacji i braku uprawnień ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Jest to dokument, który w przeciwieństwie do pozostałych strategii zintegrowanych, jest dokumentem bardzo horyzontalnym, obejmującym różne władze. Tak naprawdę trudno sobie wyobrazić, żeby minister właściwy do spraw administracji publicznej rzeczywiście miał uprawnienia nadzorcze w momencie, kiedy jednym z obszarów jest np. wymiar sprawiedliwości. Nie sposób wyobrazić sobie, żeby było to możliwe. W przypadku Strategii „Sprawne Państwo 2020" jest inaczej niż np. w przypadku wdrażania funduszy europejskich, gdzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma swoje uprawnienia. Ceduje on swoje uprawnienia na podstawie porozumień do instytucji pośredniczących, które realizują poszczególne działania funduszowe. W związku z tym posiada pewne uprawnienia np. do kontroli działań, które są realizowane. W tym dokumencie tego nie ma. Strategia rzeczywiście zapewnia miękką koordynację ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Czy kwestia ta zostanie zmieniona? Jest to pewnie warte zastanowienia, dlatego że w tej chwili jesteśmy w momencie, w którym zmienia się układ strategiczny. Jak państwo powiedzieliście, Strategia „Sprawne Państwo 2020" była jedną z dziewięciu strate-

gii, która realizowała cele średniookresowej strategii rozwoju kraju. Za chwilę będziemy mieli Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która zastąpi średniookresową strategię rozwoju kraju. Niewątpliwie wszystkie strategie, które były przyjęte dla obecnie obowiązującej średniookresowej strategii rozwoju kraju, będą podlegały przeglądowi. Jeżeli będą wymagały zmiany – z całą pewnością będą wymagały zmiany – to zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, będzie dokonana zewnętrzna ewaluacja. Wydaje się, że zewnętrzna ocena tego, na jakim etapie jest dokument... Pozwalam sobie tutaj odnieść się do sposobu wdrażania funduszy europejskich, gdzie najczęściej zewnętrzne ewaluacje są prowadzone przed – są to ewaluacje ex ante – w środku realizacji danego przedsięwzięcia i oczywiście ewaluacje ex post. W przypadku tego dokumentu oczywiście nie było ewaluacji ex ante. Taka ewaluacja była przeprowadzana dla strategii średniookresowej. Etap wdrażania, który kontrolowała Najwyższa Izba Kontroli, powodował, że nie było jeszcze przewidzianej ewaluacji zewnętrznej. Minister właściwy do spraw administracji publicznej zabezpieczył środki w budżecie na rok 2017 na przeprowadzenie zewnętrznej ewaluacji.

Kolejna kwestia to sprawa braku komitetu monitorującego dla Strategii „Sprawne Państwo 2020". Rzeczywiście decyzją Rady Ministrów pierwotne zapisy dotyczące powołania takiego komitetu zostały wykreślone. Była to decyzja Rady Ministrów. Należy jednak wziąć pod uwagę, że wiele z działań, które są w Strategii „Sprawne Państwo 2020", było realizowanych poprzez fundusze europejskie, w dużym stopniu poprzez Europejski Fundusz Społeczny. Tutaj chciałbym zwrócić uwagę, że w poprzedniej perspektywie minister właściwy do spraw administracji publicznej był instytucją pośredniczącą dla działań, które dotyczyły sprawności państwa, a które były finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Tak naprawdę te same działania były koordynowane i monitorowane, tylko że w innych gremiach. Chodziło to, żebyśmy nie dublowali, nie tworzyli dodatkowych ciał, które będą powielały zadania instytucji, które zostały powołane dla monitorowania wdrażania środków europejskich. Oczywiście istniał komitet koordynacyjny, który monitorował, omawiał wszystkie strategie. Komitet przyjmował też sprawozdanie i plan działania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Za chwilkę, panie ministrze. Zgłaszała się pani poseł przewodnicząca Elżbieta Stępień. Proszę bardzo.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję, panie przewodniczący, za udzielenie głosu. Chciałabym się odnieść do sprawozdania, które zostało przygotowane odnośnie do realizacji celów Strategii „Sprawne Państwo 2020". Prezentacja pani z Najwyższej Izby Kontroli stanowiła w pigułce informację zawartą na sześćdziesięciu stronach. Odnośnie do samej funkcji koordynatora mam wrażenie, że jest to umowna funkcja koordynatora. Poza samym programem przygotowania i wdrożenia, jak tutaj państwo wskazaliście, brakuje narzędzia kontrolnego, systematycznego oglądania funkcjonowania oraz sprawdzania efektywności i skuteczności programu.

Została też podjęta kwestia finansów. Jeżeli chodzi o dofinansowanie ze środków unijnych, to dodatkowo zobowiązuje to do rzetelnego wykorzystania środków. Mam wrażenie, że było to traktowane jakby pieniądze zostały podarowane. Wobec tego niekoniecznie czujemy się odpowiedzialni za wykorzystanie środków. Działamy na zasadzie „wykorzystajmy".

Co do uwag zawartych w informacji o wynikach kontroli, to rzeczywiście trzeba się zgodzić, że koordynator przede wszystkim musi mieć narzędzia, musi mieć wyposażoną instytucję. Trzeba tylko zadać sobie pytanie, na ile wszystkie programy, które są skierowane do wszystkich ministerstw, są realizowane, są skuteczne, jeżeli chodzi o efekty. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę pan minister Stanisław Szwed. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Stanisław Szwed:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, to ocena Najwyższej Izby Kontroli co do wdrażania strategii jest pozytywna. Warto przypomnieć, że okres sprawozdawczy obejmuje okres od roku 2013 do roku 2016, czyli okres wcześniejszy. Część uwag jest już w naszych pracach uwzględniona.

Jeżeli chodzi o sprawy związane z koordynacją dialogu społecznego, to po wejściu w życie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego dokonaliśmy korekt. Zarzut, główna uwaga Najwyższej Izby Kontroli odnosząca się do Departamentu Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego, dotycząca nieokreślenia wskaźników, decyzją zespołu została odsunięta w roku 2014. Uznano, że nie ma sensu kierować się wskaźnikami, że bardziej należy kierować się jakością realizacji programu. Obecnie przygotowujemy się do opracowania nowego programu współpracy ministerstwa z organizacjami pozarządowymi. Myślę, że uwagi Najwyższej Izby Kontroli zostaną wykorzystane. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy z Ministerstwa Rozwoju był ktoś zapraszany? Czy jest ktoś z Ministerstwa Rozwoju? Pan poseł Wilczyński się zgłaszał. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, z podobnymi strategiami jest trochę tak, że państwo polskie próbuje zrobić strategię wszystkiego. Jest z tym zasadniczy problem, dlatego że z natury rzeczy są to dokumenty dramatycznie trudne do zbudowania i do ewaluacji, których oprzyrządowaniem musi być de facto wszystko, co działa w państwie. Kontrola jest ważna, dlatego że za chwilę będziemy mieli plan odpowiedzialnego rozwoju pana ministra Morawieckiego, który też będzie strategią wszystkiego.

To, czego oczekuję od Najwyższej Izby Kontroli, to pokazanie modelu, nie tego, czego brakło, tylko modelu, jak powinno być, żeby strategia spełniała rolę strategii, żeby były zdefiniowane cele, poszczególne działania, wskaźniki, narzędzia monitorowania etc. Proszę nam to pokazać. Wtedy będziemy bliżej poprawy efektywności państwa sensu stricte.

To, co jest zasadniczym narzędziem, to oczywiście budżet, który ma swoją bezwładność, gigantyczne naprężenia, fundusze unijne. Trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, jakie było znaczenie wdrażanych wtedy, w tamtym okresie licznych programów rządowych. Przecież było ich wiele. Czy rzeczywiście programy te posuwały nas do przodu? Czy programy rządowe, które były realizowane z udziałem wojewodów, posuwały nas do przodu? Jest to bardzo ważna odpowiedź. Czy jest to dobre narzędzie? Na ile powinno być stosowane?

W ogóle zdziwiłem się, kiedy zobaczyłem, że skontrolowano szesnastu wojewodów. Jakby wojewoda miał jakieś szczególne narzędzia. Czy państwo wiecie, jaki był mój manewr finansowy jako wojewody opolskiego? A miałem jeden z największych w kraju. W skali budżetu była to kwota 600 tys. zł. Z taką kwotą mogłem cokolwiek zrobić poza tym, co zostało mi zadekretowane co do złotówki. Nie ma się co dziwić, że było bardzo trudno.

Kolejna sprawa. Zostało tutaj wymienione miasteczko ruchu drogowego. Kapitalny przykład, ale jest to coś, co miało wymiar mikrona w stosunku do programu. Jeżeli chcecie państwo zbadać, czy strategie państwowe działają, to zadajcie pytanie o narzędzia Głównego Urzędu Statystycznego. To wojewoda miał chodzić z ankietą, czy dzieciom wzrosła świadomość? Na miły Bóg, w jaki sposób, kto, gdzie, kiedy, jacy ludzie? Takie badania robi Główny Urząd Statystyczny. Jest pytanie, czy w zarządzaniu strategiami państwa uczestniczy Główny Urząd Statystyczny, na ile uczestniczy, czy daje podstawowe informacje, czy jest włączony w monitoring?

Wszystko to mówię po to, żebyśmy mieli model, kiedy na stole wyląduje nam Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, żebyśmy nie popełnili błędów, które bez wątpienia zostały popełnione, dlatego że państwo w tej fazie nie miało właściwego oprzyrządowania do wdrażania tak światłego dokumentu, jakim była owa strategia. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Nie widzę kolejnych zgłoszeń. Kto powinien koordynować ów program? Jest to napisane ogólnie. Znalazłem tutaj sformułowanie, że generalnie rzecz biorąc, powinno to być Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pan dyrektor zabrał głos. Panie dyrektorze, czy ministerstwo koordynuje program?

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Panie przewodniczący, jeżeli mogę, chciałbym jeszcze dodać kilka rzeczy, odnosząc się do tego, co mówił pan poseł. Strategia „Sprawne Państwo 2020" w ogóle była pierwszym dokumentem tego typu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze, niech pan spróbuje odpowiedzieć na moje pytanie, a potem będzie się pan odnosił do innych rzeczy. Czy to wy koordynujecie program?

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Tak, Strategia „Sprawne Państwo 2020" jest koordynowana przez ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę kontynuować.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Dodatkowe uwagi, które też są ważne. Być może dokument ten ma swoje mankamenty, ale jest to pierwszy dokument, który powstał w tym zakresie. O ile inne obszary funkcjonowania państwa wielokrotnie były ujmowane w ramy strategiczne, o tyle Strategia „Sprawne Państwo 2020" jest pierwszym tego typu dokumentem. Oczywiście jest to też dokument, który był potrzebny dla nowej perspektywy finansowej. Nie ma co tego ukrywać, ponieważ warunki wstępne dla nowej perspektywy, mówiąc w żargonie europejskim, 11. cel tematyczny określał, że państwo członkowskie, które będzie się ubiegało o środki europejskie w zakresie usprawnienia funkcjonowania instytucji publicznych, musi posiadać dokument strategiczny. Była to trudna praca, rzeczywiście niełatwa.

Jest to bardzo duży obszar dotyczący funkcjonowania władzy wykonawczej, wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli chodzi o władzę wykonawczą, chodzi zarówno o administrację rządową, jak też o działania samorządu terytorialnego, a jest to dokument rządowy. W związku z tym trzeba mieć to na uwadze. Działania, które zostały zapisane w strategii, a które miały na celu wspierać poprawę funkcjonowania samorządu terytorialnego, musiały być tak zapisane, jak zostały zapisane, dlatego że samorząd terytorialny jest samodzielny. Środki europejskie, którymi dysponowała administracja rządowa, mogły to wspierać.

Była jeszcze poruszana kwestia wskaźników. Chciałbym to wyjaśnić. Proszę pamiętać, że Główny Urząd Statystyczny we współpracy z Ministerstwem Rozwoju opracował system STRATEG, który zawiera wszystkie wskaźniki, które są we wszystkich strategiach przyjętych przez różne instytucje zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Jest to źródło, które pozwala monitorować różnego rodzaju strategie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dlaczego ministerstwo nie odniosło się do wyników kontroli, do informacji? Czy zostały zgłoszone jakieś zastrzeżenia, jakieś uwagi? Z dokumentów widzę, że odniosły się Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Dorada techniczny w NIK Maria Kobierska:

Obecny minister spraw wewnętrznych i administracji nie składał stanowiska do informacji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie składał.

Dorada techniczny w NIK Maria Kobierska:

Jest to przywilej, a nie obowiązek. Tutaj nie było stanowiska.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dalsze pytania kieruję już nie do pani. Panie dyrektorze, dlaczego nie zabraliście głosu w tej sprawie, skoro główną ideą wyników kontroli jest to, że jest brak koordynacji, a wasze ministerstwo było odpowiedzialne za koordynowanie tego? Dzisiaj przychodzi pan na posiedzenie Komisji i odnosi się do tego. Oczywiście podchodzę do tego z szacunkiem i uwagą, ale w takim stanie rzeczy, przy takich wynikach kontroli aż się prosi, żeby minister zajął stanowisko, co będzie dalej. Proszę.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Panie przewodniczący, jak powiedziałem, kontrola dotyczyła realizacji dokumentu przyjętego w 2013 roku. Kontrola zakończyła się na początku 2016 roku. Jak już mówiłem wcześniej, wszyscy wiemy, iż będzie przyjęty nowy średniookresowy dokument strategiczny. W związku z tym przyjęcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju będzie wymagało aktualizacji strategii, które są powiązane z dokumentem średniookresowym.

Rodzaj koordynacji wynikał z tego, jak dokument ten został przyjęty. Minister właściwy do spraw administracji publicznej nie posiada kompetencji do nadzorowania innych ministrów. W związku z tym w strategii przyjęto model lekkiej koordynacji, czyli model podmiotu, który przygotowuje dokument, monitoruje go, przygotowuje sprawozdania dla komitetu koordynacyjnego, natomiast rzeczywiście nie posiada żadnych uprawnień władczych. W momencie, w którym jesteśmy, to znaczy w momencie aktualizacji dokumentów, może to ulec zmianie, ale jest to decyzja, która musi zapaść na szczeblu Rady Ministrów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Panie dyrektorze, czy uważa pan, że dalej powinno tak pozostać? Nie jest to pytanie intencjonalne. Państwo uważacie, że jest brak koordynacji, a pan mówi, że koordynacja powinna być dosyć lekka, ponieważ każde ministerstwo powinno być odpowiedzialne za swoją działkę. Czy powinniśmy pozostać przy takiej koncepcji, czy też powinno się to zmienić?

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Jest to dosyć trudne pytanie, dlatego że wiele z działań jest realizowanych ze środków europejskich. W ramach środków europejskich oczywiście na podstawie ustawy mamy pewną strukturę hierarchiczną. Jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który zarządza programami krajowymi. Ma on uprawnienia kontrolne w stosunku do instytucji pośredniczących, tzn. w stosunku do innych ministrów, którzy realizują poszczególne stopnie. Działania te z kolei w dużym stopniu są wpisane w Strategię „Sprawne Państwo 2020". A więc doszlibyśmy do sytuacji, w której minister rozwoju na podstawie pewnych przepisów zarządza, koordynuje innych ministrów, którzy wdrażają środki europejskie, a minister spraw wewnętrznych i administracji, minister właściwy do spraw administracji publicznej, na podstawie innych rozwiązań koordynuje ministra rozwoju. Mielibyśmy tutaj pewnego rodzaju zapętlenie. Nie jest to proste, dlatego że korzystamy tutaj z różnych źródeł. Może to być skomplikowane. Być może model, który jest, jest dobrym modelem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jest przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia, Departamentu Funduszy Europejskich i e-Zdrowia? Państwo w swoim wystąpieniu do Najwyższej Izby Kontroli piszecie tak: „Jednocześnie Departament informuje, że w Ministerstwie Rozwoju trwają prace nad opracowaniem nowej strategii pn. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która najprawdopodobniej zastąpi Strategię Rozwoju Kraju i Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Zgodnie z roboczymi założeniami, wszystkie strategie zintegrowane, w tym Strategia Sprawne Państwo, pozostaną w mocy, ale ich treść zostanie dostosowana do nowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju". Skąd pan ma takie dane? Skąd państwo mieliście dane, które zawarliście w przytoczonym akapicie?

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia Piotr Warczyński:

Informacje te, panie przewodniczący, mieliśmy z Ministerstwa Rozwoju. Na tamtym etapie przekazaliśmy takie informacje. Podtrzymujemy to, co mówił pan dyrektor z Mini-

sterstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, że na bieżąco będziemy się dostosowywali do wszelkich zmian.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem. Jest z nami pan minister Szwed. Panie ministrze, czy pan potwierdza, że takie są intencje rządu w tej chwili?

Sekretarz stanu w MRPiPS Stanisław Szwed:

Nie mogę mówić za wszystkich ministrów. Odpowiadam za Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Z naszej strony w tej chwili wdrażamy wskazania, które Najwyższa Izba Kontroli określiła w swojej opinii. Myślę, że na poziomie naszego ministerstwa jest koordynacja. Na poziomie naszego ministerstwa koordynuje to Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego. Przesyłaliśmy odpowiedzi na uwagi, które były formułowane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ministerstwo Zdrowia bardzo rzetelnie podeszło do wyników kontroli. Są dwa stanowiska, w tym w jednym ze stanowisk, w tym, które zacytowałem przed chwilą, jest jakaś koncepcja dalszego postępowania. Na dzisiejszym posiedzeniu nie ma ministra rozwoju, który w naturalny sposób – tak uważam – mógłby się do tego odnosić. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji siłą rzeczy będzie tylko i wyłącznie pewnym administratorem, który w wyniku decyzji Rady Ministrów może mieć większe albo mniejsze kompetencje. Natomiast ministerstwami, które temu wszystkiemu powinny nadawać ton, są Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Finansów. Z informacji wynika, że jest jakaś koncepcja. Gdyby tak miało to być realizowane, sądzę, że byłoby to dobre rozwiązanie. Strategii jest sporo. O niektórych powoli zaczynamy zapominać. Realizujemy nowe. Sądzę, że warto by było zapytać o to, jak rząd dalej to widzi, czy właśnie taka powinna być realizacja?

Czy ktoś z państwa jeszcze chciałby zabrać głos? Co pani o tym sądzi, pani dyrektor? Przepraszam, że pytam państwa na wyrywki, ale wynika to z tego, że po pierwsze, pytam dlatego, że chciałbym wiedzieć. Szukam rozwiązań, może nie rozwiązań, ale informacji, które pomogą mi zrozumieć, dokąd idziemy. Proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, przeprowadziliśmy kontrolę strategii, która była przyjęta w 2013 roku. Nie funkcjonowała zbyt długo, gdyż był to jeszcze moment startowy, zanim wszystko ruszyło. Zresztą wskazywaliśmy, że niektóre osoby zostały wyznaczone z opóźnieniami. Rozruch troszeczkę trwał. Znaleźliśmy się w sytuacji, kiedy mamy zmianę rządu w Polsce. Nowy rząd pewne kierunki rozwoju państwa w wielu obszarach, również w obrębie omawianej strategii, oczywiście będzie adaptował do własnego programu politycznego. Odnosiliśmy się do tego, co było. Wskazywaliśmy na pewne mankamenty, które Rada Ministrów być może wykorzysta przy pracach nad uaktualnieniem strategii.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie prezesie, czy strategia jeszcze działa czy nie?

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Na samym początku w drugim zdaniu powiedział pan, że raczej jest to zamknięte. Może odniosłem tylko takie wrażenie.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Nie, nie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie? Dobrze.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Jest to dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów. Określa pewne kierunki działań do roku 2020. Z pewnością nastąpi jego modyfikacja. Odnosiliśmy się do okresu, który był.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skąd pan wie, że nastąpi modyfikacja?

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Dlatego że obserwuję życie polityczne w naszym kraju. Została zapowiedziana. Tak wnioskuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Dziękuję.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Na ile nasze rekomendacje zostaną wykorzystane lub nie, oczywiście jest to suwerenna decyzja rządu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Stąd bierze się ta rozmowa, żeby jednak było to wykorzystane i żeby koniec końców był z tego jakiś pożytek. Nie zamierzam tutaj szukać dziury w całym, gdyż jest zupełnie oczywiste, że następuje zmiana rządów, zmiana władz. Natomiast powinno to być wykorzystane być może w takim zakresie, w jakim jest to zaznaczone w piśmie Ministerstwa Zdrowia. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Panie przewodniczący, chciałbym uzupełnić. To, co będę teraz cytował, jest to odpowiedź na interpelację nr 6685 pana posła Korola. Jest to odpowiedź ministra rozwoju i finansów, który wskazuje, że projekt Strategii „Sprawne Państwo" zakłada wzmocnienie systemu zarządzania i koordynacji procesów rozwoju kraju poprzez wzmocnienie centrum gospodarczego rządu. Zakłada również aktualizację strategii zintegrowanych, które są. W związku z tym nasze odpowiedzi bazują również na stanowisku ministra rozwoju i finansów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za zwrócenie uwagi na ten aspekt. Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie ma.

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjęła informację Najwyższej Izby Kontroli w omawianym zakresie. Nie ma sprzeciwu. Bardzo państwu dziękuję.

Dziękuję panom ministrom i przedstawicielom ministerstw, którzy tak licznie się stawili. Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do realizacji drugiego punktu porządku obrad, który przewiduje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wpływu operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Bardzo proszę o przedstawienie informacji. Pan Mieczysław Łuczak, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panowie ministrowie, szanowni państwo, dzisiaj wraz ze mną są osoby, które uczestniczyły w kontroli i będą omawiały kontrolę, pan dyrektor departamentu Stanisław Jarosz, jego zastępca pan Jarosław Borowski oraz koordynator kontroli pan Roman Sulej. Chciałbym, panie przewodniczący, żeby każdy z nich mógł zabrać głos, ale na początek kilka słów wprowadzenia do tego, co zrobiliśmy i jakie są wyniki kontroli.

Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w związku z coraz liczniejszymi sygnałami o stosowaniu przez samorządy tzw. niestandardowych operacji finansowych, czyli innych niż kredyty, pożyczki lub emisja obligacji. Do operacji tych w szczególności należały zaciąganie zobowiązań w tzw. parabankach, zawieranie umów leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej nieruchomości, czyli sprzedaży nieruchomości gminnych, a następnie wzięcie

ich w leasing lub dzierżawę z możliwością odkupu od instytucji finansowych, a także wykupy zobowiązań samorządów przez podmioty finansowe i rozłożenie ich na raty, nazywane, w zależności od treści postanowień umowy i zobowiązań objętych operacją, subrogacją wierzytelności, forfaitingiem lub factoringiem.

Łączna skala niestandardowych operacji finansowych do tej pory jest nieznana. Dopiero w 2017 roku Główny Urząd Statystyczny rozpocznie pozyskiwanie danych z tego obszaru do celów statystycznych. Celem kontroli była ocena, czy samorządy korzystały z operacji finansowych zarówno standardowych, jak i niestandardowych w sposób zgodny z przepisami i gospodarny, a także czy prawidłowo ewidencjonowały i wykazywały w sprawozdawczości takie operacje. Szczegółowa tematyka kontroli obejmowała ocenę legalności korzystania z operacji finansowych, wpływu operacji na przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, gospodarności operacji finansowych i rzetelności analiz warunków ich przeprowadzenia oraz skutków finansowych, prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji i sprawozdawczości, zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową.

Kontrolą objęto 14. jednostek samorządu terytorialnego wskazanych przez izbę obrachunkową, gdzie było prawdopodobieństwo wystąpienia zaszłości, czynów finansowych innych niż zaciąganie kredytów lub pożyczek. Kontrola odbyła się w czternastu jednostkach samorządu terytorialnego z sześciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Oprócz tych samorządów, w których liczba mieszkańców była do 150 tys., Najwyższa Izba Kontroli włączyła do kontroli także Miasto Stołeczne Warszawa.

Panie przewodniczący, jeżeli pan pozwoli, wyniki kontroli przedstawią moi partnerzy, pan dyrektor, jego zastępca lub koordynator. Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Stanisław Jarosz:

Dziękuję bardzo, panie prezesie. Panie przewodniczący, szanowni państwo, wyniki kontroli pokazują, że skontrolowane samorządy korzystały z niestandardowych operacji finansowych w szczególności wtedy, kiedy ich sytuacja finansowa uniemożliwiała uzyskanie finansowania bankowego lub kiedy chciały uniknąć ograniczeń wynikających z mechanizmów ostrożnościowych, ustanowionych ustawą o finansach publicznych w celu przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu. Niektóre operacje, takie jak leasing zwrotny lub sprzedaż zwrotna nieruchomości, nie tylko pozwalały na pozyskanie finansowania, ale stwarzały też dodatkową możliwość zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, gdyż okresowo poprawiały strukturę przepływów istotną z punktu widzenia wskaźników ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych, pomimo że łączne obciążenie kosztami operacji finansowych wzrastało.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w działalności samorządów pod względem wszystkich trzech kryteriów, a mianowicie legalności, gospodarności i rzetelności, ponieważ zgodnie z ustawą, zgodnie z obowiązującym prawem nie może badać celowości działania samorządów.

Jeżeli mówimy o czternastu samorządach, jak wcześniej powiedział pan prezes, dobranych ze wskazań regionalnych izb obrachunkowych, gdzie skala operacji była największa, to w dziewięciu negatywnie oceniliśmy legalność trybu uzyskiwania finansowania. Nieprawidłowości polegały w szczególności na zaciąganiu zobowiązań bez odpowiednich uchwał budżetowych, z przekroczeniem limitu zobowiązań określonego w uchwale budżetowej lub na cele, których nie dopuszcza ustawa o finansach publicznych. Cztery samorządy nie uzyskały wymaganej w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych opinii regionalnych izb obrachunkowych w zakresie możliwości spłaty zadłużenia powstałego w wyniku zaciągniętych kredytów lub zawartych niestandardowych operacji finansowych o charakterze kredytów i pożyczek. W pięciu samorządach zostały naruszone przepisy dotyczące zamówień publicznych, chociaż miały zastosowanie tylko do części operacji. Pięć gmin, wbrew art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, udzieliło instytucjom finansowym pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym gminy.

Jeszcze kilka elementów statystycznych co do nieprawidłowości. W sześciu samorządach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przekroczenie ustawowych wskaźników

ostrożnościowych ograniczających poziom zadłużenia. Należy zauważyć, że w dwóch samorządach – są to Ostrowice i Rewal – wysokość zadłużenia sięgnęła poziomu blisko 300% rocznych dochodów, a w dwóch dalszych przekroczyła 100%, co byłoby niemożliwe, gdyby obowiązywała regulacja uchylona z początkiem 2014 roku, limitująca wysokość długu na poziomie 60% rocznych dochodów. Uchylenie wspomnianego przepisu pozwoliło na skokowy wzrost zadłużenia. Po to, żeby przy takim poziomie długu utrzymać pozostałe wskaźniki...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Kiedy przepis ten został uchylony?

Dyrektor departamentu NIK Stanisław Jarosz:

Przepis został uchylony z początkiem 2014 roku.

Po to, żeby przy takim poziomie długu utrzymać pozostałe wskaźniki ostrożnościowe, konieczne było przesuwanie obsługi długu na kolejne lata, co na dłuższy czas będzie ograniczać możliwości rozwojowe. W kolejnych latach oczywiście będzie to stwarzało problemy.

Korzystanie z pozabankowych operacji finansowych w dziewięciu samorządach wiązało się z ponoszeniem obciążeń istotnie przewyższających koszty finansowania bankowego i zostało przez Najwyższą Izbę Kontroli ocenione negatywnie pod względem gospodarności. Dokonaliśmy tutaj pewnej operacji oceny gospodarności, używając algorytmu wyliczenia kosztów finansowania. Wychodzi z tego, że w skrajnym przypadku średni koszt finansowania o 70% przekraczał koszty rynkowe. Wiemy, dlaczego z tego korzystano. Korzystano dlatego, że gminy będące w trudnej sytuacji nie były w stanie dostać finansowania na rynkowych warunkach. Ale wtedy wchodziły w system, który skrajnym przypadku oznaczał dużo większe koszty.

Ponoszeniu nadmiernych kosztów sprzyjał brak obowiązku stosowania konkurencyjnego trybu wyboru pozabankowych instytucji finansowych oraz zaniechanie analiz warunków, na jakich miały być zawarte umowy w odniesieniu do warunków rynkowych. Jeżeli nie było obowiązku stosowania konkurencyjnego trybu wyboru, to gminy będące w trudnej sytuacji działały według zasady „tonący brzytwy się chwyta". Skutkiem tego było pogorszenie sytuacji finansowej samorządów, a w skrajnym przypadku popadnięcie w tzw. pętlę zadłużenia.

Osiem skontrolowanych samorządów nierzetelnie przedstawiało w sprawozdaniach finansowych informacje o zadłużeniu i wydatkach. Jest to kolejny problem, ponieważ sprawozdanie ma pokazywać czytelnikowi, interesariuszowi, jaka jest faktyczna sytuacja samorządu. Ratując się, samorządy nierzetelnie przedstawiały w sprawozdaniach informacje o zadłużeniu i wydatkach związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe, co znacząco zniekształcało obraz ich sytuacji finansowej. Zaniżenie wielkości zadłużenia spowodowało, że pomimo niespełnienia wymogów wyrażonych wskaźnikami ostrożnościowymi, przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych, samorządy zwiększały swoje zobowiązania.

Wykazanie prawidłowej wartości długu i związanych z nim obciążeń miałoby istotny wpływ na ocenę wieloletniej prognozy finansowej przez regionalne izby obrachunkowe oraz na ewentualną decyzję o konieczności dostosowania budżetu do rygorów ostrożnościowych. Skoro nie było to wykazane, regionalne izby obrachunkowe w trakcie kontroli nie widziały istniejącej sytuacji.

Inna grupa nieprawidłowości dotyczy braku nadzoru. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niepełny był nadzór organów wykonawczych nad zapewnieniem płynności finansowej samorządów. Zagadnienia te były przedmiotem bieżącego monitoringu w pięciu badanych samorządach. Osiem skontrolowanych gmin miało stałe lub okresowe problemy z zachowaniem płynności i generowało znaczące zobowiązania wymagalne. Było to związane z narastającym zadłużeniem powstałym w latach poprzednich oraz małą efektywnością zarządzania zobowiązaniami. Jeden samorząd – mówimy tutaj o mieście Ząbki – nie odzyskał środków finansowych zgromadzonych na rachunku bieżącym w banku w związku z zawieszeniem przez nadzór bankowy działalności banku, a następnie postawieniem go w stan upadłości. Jest to przypadek, który jest jednostkowy, ale

pokazujemy go dlatego, że później wywodzimy z niego odpowiednie wnioski na przyszłość. Jako przeszkodę w przeniesieniu na czas środków do innego banku samorząd wskazał art. 264 ustawy o finansach publicznych, określający, że bankową obsługę jednostki samorządu terytorialnego może prowadzić tylko jeden bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W związku z tym samorząd uzasadniał, dlaczego nie był w stanie założyć drugiego rachunku, żeby przenieść środki. Izba stwierdza, że faktycznie jest tutaj konieczność ingerencji, jeżeli chodzi o obowiązujące prawo, ale powiem o tym za chwilę, kiedy przejdę do wniosków.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 74 wnioski pokontrolne skierowane do skontrolowanych samorządów. Zostało także złożonych 11 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Teraz kilka zdań o wnioskach i uwagach systemowych, ponieważ obraz mniej więcej państwo macie w informacji. Wraz z panem prezesem starałem się syntetycznie go tutaj przedstawić. Ma on te cechy, że opiera się na zjawiskach, które możemy uznać za gorsze od średniej. Nie jest to średnia samorządów. Są to te jednostki, które z przyczyn trudnej sytuacji musiały korzystać z takich operacji. Wskazuje to na ryzyka, które mogą dotyczyć całej populacji, co do których możemy nie posiadać wiedzy z przyczyn, o których mówiłem wcześniej, czyli z powodu niewykazywania tego w sprawozdaniach, niemożności dojścia do operacji.

Przeprowadzona kontrola pozwoliła na sformułowanie następujących uwag i wniosków systemowych. Po pierwsze, zakres niestandardowych operacji finansowych wykorzystywanych przez samorządy był skorelowany z ich sytuacją finansową. Im była ona trudniejsza, tym większy był zakres i skala stosowania tego typu operacji finansowych.

Po drugie, presja na wykorzystywanie takich operacji w ocenie Najwyższej Izby Kontroli może ulec zwiększeniu w przypadku chęci dalszego wykorzystania środków Unii Europejskiej. Jest to wypowiedź, która koreluje z tym, że dwa lata temu Komisji przedstawialiśmy informację o sytuacji finansowej samorządu województwa mazowieckiego. Zwracaliśmy wtedy uwagę na tę sytuację. Na szczęście poprawiła się ona, ponieważ doszło do wpływu dużo większych dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Jest to w korelacji z tamtą kontrolą. Środki unijne stanowiły dotychczas istotne wsparcie rozwoju samorządów, jednak znaczna część jednostek samorządu terytorialnego nie ma realnych możliwości wygospodarowania w swoich budżetach nadwyżek finansowych, a ich sytuacja ekonomiczna nie daje możliwości skorzystania ze standardowych form finansowania zewnętrznego. Dlatego możliwe jest, że wzrośnie skłonność samorządów do wykorzystywania niestandardowych operacji finansowych oferowanych przez pozabankowe instytucje finansowe.

Po trzecie, niestandardowe operacje finansowe są legalne, jednak generują ryzyka związane z powstaniem ukrytych zobowiązań długoterminowych. Wynika to z faktu, że operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia. Ich wykorzystanie prowadzi zatem do powstania długu, który nie podlega rygorom ostrożnościowym. W konsekwencji sytuacja ekonomiczna samorządów staje się gorsza niż wynikałoby to z oficjalnych danych. Zwiększenie wykorzystania operacji niestandardowych będzie groźne dla sytuacji finansowej samorządów także dlatego, że koszty z nimi związane są zazwyczaj istotnie wyższe od kosztów obsługi kredytów i pożyczek bankowych, na co mówiąc o kwestii gospodarności już wskazywałem. Ich stosowanie może prowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej i zagrażać stabilności finansowej samorządów oraz możliwościom rozwojowym.

Po czwarte, zadłużenie spółek prawa handlowego tworzonych przez samorządy i koszty jego obsługi nie są uwzględniane w zadłużeniu i wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów. W tej sytuacji mechanizm powoływania spółek może dawać korzyść w postaci realizowania inwestycji przez spółki komunalne bez bezpośredniego zadłużania samorządów i omijania ograniczeń wynikających z reguł ostrożnościowych. Zaburza to, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, transparentność finansów publicznych i skuteczność regulacji ostrożnościowych.

Dla prawdziwości obrazu trzeba jednak powiedzieć, że jeżeli chodzi o angażowanie się w spółki, w trakcie naszych kontroli nie stwierdziliśmy jakichś problemów istotnie nieprawidłowych w stosunku do innych obszarów, o których mówiłem. Zwracamy jednak na to uwagę, dlatego że jeżeli chodzi np. o miasto stołeczne Warszawa, występowały tam problemy związane z umowami wsparcia dla spółek, które nie miały charakteru finansowego, ale było to umowy, które rodziły różnego rodzaju zobowiązania.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że nie jest konieczne zamykanie samorządom dostępu do pozabankowych instytucji finansowych, należy jednak wzmocnić mechanizmy zapobiegające niekontrolowanemu wzrostowi zadłużenia. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli minister finansów powinien rozważyć przygotowanie zmian obligujących samorządy do wykazywania w sprawozdawczości zobowiązań kreowanych przez tego typu operacje finansowe oraz do kontroli wzrostu zadłużenia spółek komunalnych.

Najwyższa Izba Kontroli postuluje przygotowanie przez ministra finansów propozycji zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych, przewidujących następujące rozwiązania. Proponujemy tutaj konkretne rozwiązania, które znajdują się w informacji, które naszym zdaniem powinny być przeanalizowane. Powinna być rozważona możliwość ich wprowadzenia.

Po pierwsze, jeżeli jest mowa o wskaźniku, przy obliczaniu wskaźnika proponujemy uwzględnienie zobowiązań, które powodują konieczność ponoszenia obciążeń związanych z obsługą niestandardowych operacji finansowych. Dotychczas wskaźnik tego nie widział. Po drugie, postulujemy wydłużenie okresu uwzględnianego przy obliczaniu wskaźnika w celu ograniczenia wpływu zdarzeń jednorazowych na jego kształtowanie oraz oparcie go na danych rzeczywistych, a nie planistycznych. Tutaj często występował problem, że samorządy co innego planowały. Na tej podstawie uzyskiwały korzystniejszą wielkość wskaźnika, a później sytuacja rozwijała się inaczej. Oparcie na wielkościach planowanych pozwalało w zasadzie na dostosowanie wysokości wskaźnika do potrzeb. Po trzecie, jest to skorygowanie sposobu obliczania wskaźnika poprzez uwzględnianie dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem. Pozwoliłoby to na odniesienie zadłużenia do dochodów powtarzalnych, w tym np. do wpływów z podatków i opłat, dotacji z budżetu państwa, których kształtowanie jest łatwiejsze do weryfikacji niż przedstawianie planowanych dochodów majątkowych, które następnie nie są osiągane. I czwarty wniosek dotyczący wskaźnika. Proponujemy rozważyć modyfikację wzoru wskaźnika poprzez wyłączenie rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej. Będzie to podwyższało dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia samorządów i korzystnie oddziaływało na dalsze wykorzystanie funduszy unijnych w nowej perspektywie.

Ponadto rekomendujemy wprowadzenie kilku rozwiązań. Po pierwsze, ograniczenie możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu wolnymi środkami pochodzącymi z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w latach ubiegłych. Aktualnie obowiązujące przepisy pozwalają na obchodzenie zakazu angażowania środków finansowych pozyskiwanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących.

Druga rekomendacja to wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych. Wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem tychże operacji finansowych powinien podlegać takim samym procedurom, jakie obowiązują samorządy przy zaciąganiu kredytów lub pożyczek, łącznie z obowiązkiem zasięgania opinii regionalnych izb obrachunkowych, dotyczącej możliwości spłaty takiego zobowiązania.

Trzecia rekomendacja. Proponujemy rozważenie przywrócenia wskaźnika limitującego poziom długu uznawanego przez ustawodawcę za racjonalny.

Po czwarte, proponujemy rozważenie zasadności rozszerzenia art. 264 ustawy o finansach publicznych o możliwość otwierania rachunków w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków jednostek samorządu terytorialnego w związku z pogorszeniem się sytuacji banku. Taka sytuacja może być coraz częstsza, ponieważ samorządy zakładają rachunki nie tylko w bardzo dużych bankach, ale również w mniejszych, gdzie jak widzimy, ryzyko upadłości staje się realne.

Ostatnia rekomendacja jest najbardziej kontrowersyjna. Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego bardzo nas ograniczał przy tej rekomendacji, ale mimo to w pewnym zakresie chcemy ją przedstawić. Otóż Najwyższa Izba Kontroli, mając świadomość relacji pomiędzy organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, wynikającej chociażby z Konstytucji RP, uważa za zasadne przeanalizowanie możliwości wzmocnienia uprawnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych poprzez stosowanie w kontroli samorządów kryterium gospodarności lub rzetelności. Ze strony Najwyższej Izby Kontroli jest propozycja, żeby to przeanalizować, biorąc pod uwagę te sytuacje, w których było widać, że gdyby regionalne izby obrachunkowe miały takie uprawnienia, być może niektóre z owych sytuacji nie zaszłyby tak daleko.

Jeżeli chodzi o stanowiska ministra finansów i ministra spraw wewnętrznych, gdyż do nich została wysłana informacja i prośba o zajęcia stanowiska, zostały one załączone. Z informacji, jakie dostaliśmy – zapewne są tutaj przedstawiciele, którzy zabiorą głos – wynika, że obydwaj ministrowie w pewnym stopniu wypowiedzieli się w tym zakresie. Minister finansów...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To już będzie domena przedstawicieli ministrów. Dziękuję panu bardzo. Proszę. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Bardzo proszę. Pani Grażyna Wróblewska, przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Proszę, żeby na samym początku przypomniała pani, kiedy mówiliśmy o tym problemie na posiedzeniu Komisji.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

W kwietniu tego roku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W kwietniu. Proszę bardzo.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, cieszę się, że Najwyższa Izba Kontroli podjęła temat niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, żeby technicznie tak to pani rozwiązała, żeby mikrofon był jednak bliżej.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Regionalne izby obrachunkowe temat ten podjęły już od roku 2013, kiedy jeszcze samorządy przygotowały się do opracowania swoich budżetów, wieloletnich prognoz finansowych z uwzględnieniem byłego wskaźnika zadłużenia. Kontrole przeprowadziliśmy w 140 jednostkach. Pierwsze były w 91 jednostkach, kolejne w pięćdziesięciu kilku jednostkach. Nasze wnioski i rekomendacje są zbieżne z tymi, które dzisiaj przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli.

Chciałabym także powiedzieć, że z naszych danych, którymi dysponujemy, które gromadzimy, wynika, że liczba jednostek, które korzystają lub korzystały z niestandardowych instrumentów właściwie uległa zmniejszeniu. Na koniec roku 2015 takich jednostek było 38, a kwota środków, które zostały pozyskane z wykorzystaniem takich instrumentów, wynosiła 250 000 tys. zł. Natomiast te zobowiązania, które wykazują podobieństwa do pożyczek i kredytów, były na poziomie około 700 000 tys. zł. Można więc powiedzieć, że w skali wszystkich jednostek oraz ogólnej kwoty długu, jaki mają jednostki samorządu terytorialnego, były to kwoty stosunkowo niskie. Niemniej w naszym sprawozdaniu, w naszym opracowaniu wskazywaliśmy na owe zjawiska. Nadal problemy te widzimy i podnosimy.

Krajowa rada przygotowała propozycję zmian do ustawy o finansach publicznych, które przez naszego pana ministra zostały skierowane do ministra finansów. Proponujemy tam, żeby umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego korzystanie z możliwo-

ści polegającej na tym, żeby środki, które są na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, były wśród tytułów dłużnych, żeby nie miały wpływu na wskaźnik zadłużenia. Może to umożliwić spłatę droższych kredytów i skorzystanie z tańszych źródeł finansowania. Może to umożliwić legalną konsolidację zadłużenia. Dzisiaj konsolidacja zadłużenia jest możliwa, ale w ramach dopuszczalnych upoważnień. De facto jeżeli byłoby to z przekroczeniem zakresu upoważnienia, na pewno spotkałoby się to z negatywną opinią regionalnych izb obrachunkowych.

Po drugie, zwracaliśmy także uwagę na potrzebę wyraźnego wskazania, żeby w przypadku korzystania z niestandardowych instrumentów finansowania była potrzeba uzyskania opinii regionalnych izb obrachunkowych. Niezależnie od tego wielokrotnie wskazywaliśmy na to – mam przed sobą pisma, które po naszych ustaleniach kierowaliśmy do Ministerstwa Finansów – żeby o ile nie jest możliwe wprowadzenie zmian do ustawy o finansach publicznych, z uwagi na trwające obecnie prace nad zmianą ustawy o regionalnych izb obrachunkowych, które zgodnie z uzasadnieniem mają wzmocnić pozycję regionalnych izb obrachunkowych, zostały podjęte prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Finansów z 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Deklarowaliśmy nawet chęć włączenia się w prace po to, żeby zmiany w rozporządzeniu zostały wprowadzone, dlatego że dane dotyczące zadłużenia w instytucjach parabankowych nadal możemy pozyskiwać z ankiet. Także w tej chwili takie ankiety zostały rozesłane, dlatego że Ministerstwo Finansów zwróciło się do nas o przygotowanie danych, wypełnienie określonych ankiet. Ankiety te zostały wystosowane do jednostek samorządu terytorialnego, aby wykazały one, czy korzystają z tego i na ile.

Ankieta jest dokumentem, w którym można nie udzielić odpowiedzi. Dlatego można mieć wątpliwości co do rzetelności owych danych. Jeżeli zostanie to ujęte w sprawozdaniu, wówczas osoba podpisująca się pod sprawozdaniem bierze pełną odpowiedzialność za dane, które wykaże w sprawozdaniu. Dlatego podtrzymujemy wspomnianą rekomendację. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli też o tym mówią, żeby przepisy dotyczące sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych uległy zmianie w taki sposób, żebyśmy mieli narzędzie, informacje wynikające ze sprawozdań, z jakich tytułów, z jakich źródeł korzystają jednostki samorządu terytorialnego. Na ten moment dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Proszę. Pierwszy był pan dyrektor.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Chciałbym odnieść się do ostatniego zalecenia Najwyższej Izby Kontroli, chociaż w wypowiedzi pana dyrektora była wątpliwość co do sformułowania takiego zalecenia. Chciałbym powiedzieć, że minister spraw wewnętrznych i administracji przygotował projekt nowelizacji ustawy, projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w którym zaproponował rozwiązanie, które zalecała Najwyższa Izba Kontroli, czyli wprowadzenie kryterium gospodarności do działań kontrolnych. Powiem krótko, że propozycja zawarta w pierwotnej wersji ustawy spotkała się z bardzo negatywną opinią strony samorządowej. Zresztą obecni tutaj przedstawiciele strony samorządowej pamiętają nasze spotkanie w ramach zespołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Były też zgłaszane wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania. W związku z tym minister spraw wewnętrznych i administracji w swoim projekcie odstąpił od owego rozwiązania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest to zaznaczone w państwa piśmie.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Andrzej Trzęsiara:

Natomiast wraz ze stroną samorządową udało się wprowadzić inne mechanizmy, które są równie ważne i potrzebne w kontekście zadłużających się jednostek. Przede wszystkim było to wprowadzenie rozwiązań, które dają możliwość natychmiastowej wykonywalności rozstrzygnięć nadzorczych, żebyśmy nie czekali na procedury sądowo-administracyjne, które powodują, że jednostka dalej się zadłuża, a nie można skutecznie wpro-

wadzić określonych rozwiązań. W związku z tym w konsensusie ze stroną samorządową znaleźliśmy rozwiązania, które na pewno będą sprzyjały ograniczaniu nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz dawały odpowiednie uprawnienia dla regionalnych izb obrachunkowych.

Jest też zwiększenie katalogu podmiotów, które są objęte kontrolą regionalnych izb obrachunkowych. Przede wszystkim są to osoby prawne, żeby nie dochodziło do sytuacji, w której samorząd ponosi konsekwencje nadmiernego zadłużania się osób prawnych, w których posiada udziały i akcje itd.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów Marek Szczerbak:

Dziękuję. Marek Szczerbak. Zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów.

Chciałbym odnieść się do poruszonych tutaj kwestii w aspekcie tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz statystki długu publicznego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może weźmie pan inny mikrofon, ponieważ ten mikrofon też chyba nie działa.

Zastępca dyrektora departamentu MF Marek Szczerbak:

Chciałbym odnieść się do owych zagadnień w zakresie tytułów dłużnych oraz statystki długu publicznego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan reprezentuje Ministerstwo Finansów, tak?

Zastępca dyrektora departamentu MF Marek Szczerbak:

Tak. Departament Długu Publicznego. Otóż niestandardowe umowy, o których mowa, niestandardowe formuły prawne zaciągania zobowiązań przez samorządy ma mocy ustawy i rozporządzenia wykonawczego są zaliczane do państwowego długu publicznego. Nie ma tutaj wątpliwości. Ustawa o finansach publicznych wymienia tytuły dłużne, a wśród nich kredyty i pożyczki. W zakresie zdefiniowania szczegółów, w tym również zobowiązań zaliczanych do poszczególnych tytułów dłużnych, deleguje do rozporządzenia.

W rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego jest powiedziane, że jeżeli chodzi o kredyty i pożyczki, do kategorii tej zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, ale również umowy leasingu zawarte z producentem finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw lub robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki i kredytu. Jest to odniesienie funkcjonalne. Streszczając uszczegółowienie definicji ustawowej tytułu kredytu i pożyczki, można powiedzieć tyle, że wszystko to, co ekonomicznie stanowi kredyt i pożyczkę, niezależnie od formuły prawnej, stanowi dług publiczny, jest zaliczane do długu publicznego.

Jeżeli chodzi o sprawozdawczość w zakresie długu publicznego, samorządy mają obowiązek sprawozdawać również takie umowy, jeżeli spełniają one wskazane kryteria. Jeżeli coś ekonomicznie jest kredytem lub pożyczką, powinno być zaliczane do długu publicznego. Jeżeli ktoś tego nie sprawozdaje, to znaczy, że nie przestrzega prawa.

Jest jeszcze kolejne rozporządzenie szczegółowe dotyczące sprawozdawczości długu publicznego. Tutaj chciałbym zauważyć tylko jedną rzecz. Wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, w tym również jednostki samorządu terytorialnego, mają obowiązek kwartalnie sporządzać dość szczegółowe sprawozdanie, w podziale na poszczególne tytuły dłużne, w podziale na tytuły krótko- i długoterminowe, ale też w podziale

na grupy wierzycieli. Wśród wierzycieli osobno wymienione są banki, osobno wymienione są pozostałe krajowe instytucje finansowe. Jeżeli chodzi o wątek parabanków, o którym mowa w informacji o kontroli, którą sporządziła Najwyższa Izba Kontroli, wydaje się, że jest to właściwe miejsce do sprawozdawania zobowiązań wobec parabanków. To raz. Po drugie, niezależnie od tego, czy wierzycielem jest bank czy parabank, niestandardowe umowy powinny być zawarte w wykazie kredytów i pożyczek, dlatego że tak stanowi prawo. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego MF Zdzisława Wasążnik:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Zdzisława Wasążnik, dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

Króciutko chciałabym odnieść się i do wniosków, i do rekomendacji. Najpierw dwa zdania wstępu. Otóż obowiązujący wskaźnik limitujący spłatę zadłużenia obowiązuje od roku 2014. Tak naprawdę jesteśmy w trakcie trzeciego roku monitorowania wskaźnika, przy czym samorządy przygotowywały się do spełnienia wskaźnika przez cztery lata. Ustawa została przyjęta w 2009 roku. Zasada obowiązywała od roku 2010. Samorządy tak naprawdę podejmowały określone działania restrukturyzacyjne, odpowiednio spłacały kredyty, żeby móc osiągnąć wskaźnik. Ma on za zadanie uchronić jednostki samorządu przed nadmiernym poziomem zadłużenia oraz przed nadmierną kumulacją płatności. Mówię to tytułem wstępu.

Analizując wnioski i rekomendacje, minister finansów poinformował, że na bieżąco monitoruje poziom zadłużenia. Wykorzystuje do tego między innymi cztery rodzaje sprawozdań, sprawozdania budżetowe, sprawozdania z operacji finansowych, wieloletnie prognozy finansowe, a ponadto na podstawie art. 74 ustawy o finansach publicznych zwraca się do regionalnych izb obrachunkowych o dodatkowe informacje. Możemy powiedzieć, że jeżeli chodzi o zakres informacji, minister finansów ma tutaj naprawdę bardzo szczegółowe informacje dotyczące każdej jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie od tego minister finansów podjął działania, zwrócił się do regionalnych izb obrachunkowych o zwrócenie szczególnej uwagi na przestrzeganie przez jednostki samorządu terytorialnego zasady wyrażonej w art. 44 ustawy o finansach publicznych dotyczącej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Zaciąganie zobowiązań dłużnych i wydatkowanie środków na obsługę zaciągniętego długu, np. w parabankach również powinno respektować ową zasadę. Zwrócił uwagę również na przestrzeganie zasady określonej w art. 91 ustawy o finansach publicznych, a więc na obowiązek uzyskania przez zarząd jednostki samorządu opinii regionalnej izby obrachunkowej. Nieuzyskanie wymaganej opinii przed zaciągnięciem zobowiązania narusza przepisy dotyczące zaciągania zobowiązań, a w konsekwencji wypełnia znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Może, panie przewodniczący, odniosę się nie do wszystkich, ale do kilku wniosków, wskazując na pewne konsekwencje. We wnioskach Najwyższej Izby Kontroli wskazane zostało, iż przy wyliczaniu wskaźnika powinny być brane pod uwagę nie dane planowane, ale głównie dane wykonane z lat poprzedzających rok budżetowy, jak również dane z dłuższego horyzontu czasowego. Przygotowując zmiany w porozumieniu ze stroną samorządową, chcieliśmy, żeby przy wyliczaniu wskaźnika były brane pod uwagę jak najbardziej aktualne dane. Może zobrazuję to na przykładzie 2017 roku. Wyliczając wskaźnik na 2017 rok, w momencie, kiedy samorządy przygotowywały projekty uchwał budżetowych, dysponowały danymi po trzech kwartałach. Są to najbardziej aktualne dane. Brały też pod uwagę dane dotyczące wykonania za rok 2015 i za rok 2014. Gdybyśmy chcieli przyjąć dane dotyczące wykonania, to musielibyśmy cofnąć się do 2013 r. Bralibyśmy więc dane dotyczące lat 2013, 2014 i 2015. W ogóle nie byłby brany pod uwagę rok 2016. Troszeczkę byłyby to dane historyczne. Na etapie uchwały budżetowej bierze się pod uwagę dane planowane, ale po zakończeniu roku budżetowego powinny być brane pod uwagę dane wykonane.

Oczywiście propozycja, żeby brać pod uwagę dłuższy okres, naszym zdaniem, może być rozważana, ale z odpowiednim vacatio legis i raczej idąc do przodu niż do tyłu. Jeżeli wskaźnik obowiązywał od roku 2014, to wzięcie pod uwagę danych z roku 2013 oznaczałoby, że dla części jednostek samorządu terytorialnego możliwość zadłużania pogorszyłaby się, a nie polepszyła.

Jeżeli chodzi o rekomendacje dotyczące tego, żeby przy wyliczaniu nie brać pod uwagę art. 242, w którym jest mowa o zrównoważeniu wydatków bieżących dochodami bieżącymi, żeby dodatkowo nie brać wolnych środków, przeanalizowaliśmy to. Sytuacja taka w roku 2013 dotyczyła 79 jednostek, w roku 2014 – 67. Tak naprawdę stanowiło to około 2,4% wszystkich jednostek. Pomimo tego że nie dotyczy to dużej liczby jednostek samorządu terytorialnego, w tej chwili szczegółowo to analizujemy.

Podnoszona była również kwestia dotycząca uwzględniania w art. 243 niestandardowych mechanizmów finansowania, które jak pan dyrektor przede mną wskazał, są wykazywane, są zaliczane do tytułów dłuższych. W tej chwili pośrednio ograniczają one możliwość zadłużania, bowiem spłata zobowiązań będąca wydatkiem bieżącym obniża możliwość wygospodarowania nadwyżki operacyjnej, a tym samym zawęża przestrzeń do zaciągania nowych zobowiązań spłacanych rozchodami.

Może jeszcze tylko odniosę się do kwestii rozważenia rozszerzenia przepisów art. 263 o umożliwienie samorządom otwierania rachunków w więcej niż w jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków finansowych. Niewątpliwie prowadzenie bankowej obsługi budżetu przez jeden bank sprzyja przejrzystości gospodarki finansowej, na pewno wpływa na to, że koszty obsługi są mniejsze. Natomiast w sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, np. ustalenia w nim zarządu komisarycznego, powinny być podjęte działania zabezpieczające. W tym przypadku istotne będą postanowienia zawarte w umowie między jednostką samorządu terytorialnego a bankiem. Ponadto art. 264 ustawy o finansach publicznych stwarza możliwość, że organ stanowiący może upoważnić zarząd do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach w formie depozytu u Ministra Finansów. Tym niemniej kwestia ta będzie dokładnie analizowana, chociaż chciałabym zaznaczyć, że do ministerstwa finansów wpływają również inne propozycje zmierzające w tym kierunku, żeby obsługa była prowadzona tylko przez jeden wskazany bank.

Kończąc, chciałabym zaznaczyć, że na ostatnim posiedzeniu zespołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego strona samorządowa zadeklarowała, że przedstawi ministrowi swoje własne propozycje. Na wczorajszym posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ustalono, że na jednym z najbliższych posiedzeń zespołu finansowego kwestia dotycząca ewentualnych zmian w zakresie indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia będzie przedmiotem analizy przedstawicieli strony rządowej i przedstawicieli wszystkich korporacji samorządowych. Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pani dyrektor, pismo ministra rozwoju i finansów dotyczące kontroli jest nadzwyczaj lakoniczne. Pani przedstawiła tutaj poważny wywód poparty wieloma przepisami i wnioskami. Gdybyśmy taką informację mieli wcześniej na piśmie, byłoby to bardzo wskazane. Dziękuję, ponieważ merytorycznie odniosła się pani do propozycji przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Właśnie tak powinno być.

Proszę. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Pani przewodnicząca, proszę bardzo.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, mam pytanie do pana prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W wynikach kontroli jest informacja dotycząca Dąbrowy Górniczej oraz nieszczęsnej spółki Nemo. Spółka działa od 2004 roku. Przez cały okres trwania co roku jest dofinansowywana. Z protokołu wynika, że dofinansowanie spółki wyniosło 101 000 tys. zł. Spółka cały czas generuje straty. Na str. 39 widzę zapis, że działalność poszczególnych samorządów, w tym właśnie miasta Dąbrowy Górniczej, została oceniona pozytywnie. Czegoś tutaj nie rozumiem. Może pan prezes wyjaśni mi, jak to jest możliwe,

że spółka co roku generuje straty, dochodzi do dofinansowania na poziomie 101 000 tys. zł i ocenia się to pozytywnie. Dziękuję.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Zacznę, a dokończą moi koledzy, którzy się tym zajmowali. Sam tytuł naszej kontroli wskazuje, że zajmowaliśmy się operacjami finansowymi w jednostkach samorządu terytorialnego, a nie badaliśmy spółek. W związku z tym poproszę osobę, która koordynowała całą kontrolę, żeby przedstawiła szczegóły.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Jeżeli chodzi o ocenę, która została sformułowana, to zawsze przy każdej kontroli ocena jest formułowana w ten sposób, że stwierdzony stan faktyczny jest przypisywany do przyjętych kryteriów oceny. Tak naprawdę nie chodziło w pełni o gospodarkę finansową gmin jako takich, tylko o stosowanie operacji finansowych oraz ich skutek w postaci wpływu na sytuację finansową. Rzeczywiście jest kwestia dopłat do spółki, ale po to, żeby móc się miarodajnie wypowiedzieć na temat tego, czy jest to prawidłowe czy nie, należałoby także skontrolować spółkę. Jest tu pewien problem, który napotkaliśmy. Kontrolując sam samorząd, nie jesteśmy w stanie miarodajnie odnieść się do tego, jak wygląda sytuacja powiązania samorządu ze spółką. Decyduje tutaj kwota dofinansowania. Należałoby też ocenić, jaki jest koszt usług, które świadczy spółka. Nie kontrolując sposobu działania spółki, cen, jakie zostały określone, tego, jak ceny mają się do nakładów inwestycyjnych w spółce, gdyż czasem jest to istotny czynnik, który powoduje powstanie strat lub ujemnego wyniku finansowego, nie jesteśmy w stanie odnieść się do sprawy całościowo.

Patrzyliśmy przez pryzmat legalności operacji, gospodarności, czyli zaciągania pewnych zobowiązań na finansowanie przedsięwzięć, jak też rzetelności. Ocena celowości przyjętych rozwiązań nie wchodziła w rachubę. Tyle tylko mogę odpowiedzieć. Konstrukcja kontroli nie pozwoliła ocenić spółek. Mieliśmy dylemat, jak rozwiązać problem, kiedy będzie styk operacji prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego z operacjami z poziomu gminnego. Było pytanie, czy poszerzać kontrole jeszcze o kontrole spółek czy też ograniczyć się wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego, w tym przypadku konkretnie gmin. Biorąc pod uwagę nakłady, jakie trzeba by było dodatkowo ponieść w ramach kontroli, uznaliśmy, że skupimy się przede wszystkim na sytuacji samorządów. Uznaliśmy, że ewentualne kwestie, które pojawiłyby się na poziomie wspomnianego styku, będziemy rozwiązywać przez możliwość zasięgnięcia dodatkowych informacji z jednostek. Ewentualnie wtedy będziemy rozważyć możliwość przeprowadzenia kontroli doraźnej, gdyby sytuacja rzeczywiście tego wymagała.

Doradca ekonomiczny w Departamencie Budżetu i Finansów NIK Roman Sulej:

Proszę państwa, miasto Dąbrowa Górnicza jest dużym miastem, które udźwignęło tego typu dofinansowanie spółki. W ten sposób chcieliśmy zobrazować, do czego posuwają się samorządy, żeby obejść wskaźnik zadłużenia, a jednocześnie finansować, dopłacić do strat spółek komunalnych. Jest to dobry przykład. Podobnie jak Warszawa dofinansowuje dużo spółek, tak samo inne duże miasta dofinansowują spółki na duże kwoty, na ogromne kwoty.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Proszę mi powiedzieć, jak to wygląda. Czy można w nieskończoność dofinansowywać spółki, które generują straty?

Doradca ekonomiczny w NIK Roman Sulej:

Zależy to od tego, jakie są możliwości samorządu, od tego, jakie dofinansowanie udźwignie samorząd.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Rozumiem.

Doradca ekonomiczny w NIK Roman Sulej:

Zależy, co jest ważne dla samorządu, który realizuje cele publiczne. Chodzi o celowość działania samorządu, której nie mogliśmy podważyć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest próba rozwiązania tego w nowych przepisach. Z informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że projekt zawiera rozwiązania prowadzące do poszerzenia działalności kontrolnych osób prawnych związanych z gminą. Czy w jakiś sposób również temu się przyglądaliśmy?

Doradca ekonomiczny w NIK Roman Sulej:

Proszę państwa, gdyby gmina tego nie zrobiła, gdyby spółka upadła, samorząd po prostu musiałby wziąć to pod swoje skrzydła, musiałby wziąć dług, musiałby się zadłużyć, a to weszłoby do wskaźnika zadłużenia. Dlatego lepiej finansować podmiot zewnętrzny.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

I nie wykazywać tego.

Doradca ekonomiczny w NIK Roman Sulej:

I nie wykazywać. Kontrola miała wskazać na manipulacje. Jestem zaskoczony, że ministerstwo tego nie widzi, po prostu nie widzi. Wydaje mu się, że wszystko jest regulowane, a nie wszystko jest regulowane.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Jest to bardzo duży problem, kiedy omijając, nie wykazując zadłużenia, nie wykazując wskaźnika zadłużenia, pompujemy w spółki, które są zadłużone. I tak będzie przez lata, a przecież są to publiczne pieniądze.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Strzałkowski.

Poseł Stefan Strzałkowski (PiS):

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, moja wypowiedź byłaby długa, gdybyście państwo nie uprzedzili mnie w pewnych aspektach. Bardzo się cieszę, że państwo też macie na uwadze to, co obserwuję jako były samorządowiec, a obecnie poseł. Chciałbym posłużyć się przykładem Ostrowic. Chciałbym poruszyć dwa aspekty. Jeden dotyczy uprawnień kontrolnych zarówno regionalnych izb obrachunkowych, jak i Najwyższej Izby Kontroli. To po pierwsze. Po drugie, chciałbym wskazać, że konieczna jest zmiana ustawy o samorządzie. Przepisy, które są proponowane, są bardzo dobre, jest natomiast wiele luk, i to nie tylko w kwestii spółek. Gdybyśmy zbadali, połączyli wszystkie bilanse, kiedy miasto, przepraszam, gmina ucieka ze zobowiązaniami, okazałoby się, że w Polsce zadłużonych samorządów jest zdecydowanie, zdecydowanie więcej. Widać to na każdym podwórku.

Przykład gminy Ostrowice. Proszę państwa, jest to biedna gmina, bardzo biedna gmina, w której, jak na złość, przez cały czas źle się działo. Były bardzo różne kontrole, z tym że ze względu na brak kompetencji... Z kolei służby wymiaru sprawiedliwości jakoś nie bardzo chciały się zająć tymi rzeczami i doszło, do czego doszło. Gmina jest bankrutem, w tej chwili jest tam komisarz. Wymiar sprawiedliwości bodajże w zeszłym tygodniu zatrzymał byłego wójta. O szczegółach tego wszystkiego nie chcę mówić.

Drastycznym przykładem, kiedy organy kontrolne powinny mieć prawną możliwość wychwycenia tego, jest sprzedaż oczyszczalni ścieków. Później z kupującym była zawarta umowa o wykonywanie czynności, które spółka wykonywała na rzecz gminy. W bardzo krótkim, przez dwa, trzy lata czasie pieniądze, które zostały uzyskane ze sprzedaży, zostały przejedzone. W zasadzie zjedliśmy swój ogon. Jest to drastyczny przykład, o którym mówię po to, żeby była możliwość ingerencji. Gdyby zaingerowano wcześniej, myślę, że gminę można by było w jakiś sposób utrzymać. Dzisiaj jest ogromy dylemat, jak to będzie wyglądało. Wiem, że jest to skrajny przykład, ale być może w Polsce są też inne, gdybyśmy się temu przyjrzeli. Państwo nie jesteście w stanie skontrolować wszystkich.

Jest jeszcze wiele innych luk. Dlaczego powinna nastąpić zmiana ustawy o samorządzie? Jest to chyba temat na inną dyskusję, ale dla mnie jest jeden dosyć ważny problem. Chodzi o swobodę zatrudniania przez władze samorządowe, sposoby, możliwości zatrudniania osób. Znam gminę, w której jednorazowo prowadzono jedenaście inwestycji na kwotę ponad 100 000 tys. zł. Właściwie wszystko robiono własnym sumptem poza

tym, gdzie prawo nakazywało wynajęcie czy zlecenie pewnych czynności inwestorowi powierniczemu. Pracowało 70 osób. W momencie kiedy dzisiaj wykonuje się jedną lub dwie małe inwestycje, pracuje 130 osób. Proszę państwa, są to miliony złotych, wbrew pozorom są to miliony złotych. To fantastycznie, że się zatrudnia ludzi, tylko że dobrze by było, żeby mieli co robić. Urzędy gmin czasami nazywa się pentagonem, dlatego że część ludzi się pęta, a część goni. Jest to sytuacja, w której konieczne są zmiany. Teraz wypowiadam się w negatywny sposób, mówię o wadach, ale żeby było jasne, jestem bardzo przychylny samorządom, z tym że, jak mówię, formuła od czasu, kiedy powstały, w pewnych miejscach wyczerpała się i wymaga korekty. To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan przewodniczący Dziuba.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, zacznę od stwierdzenia, że jest to bardzo ciekawa kontrola, ponieważ pokazuje pewien destrukcyjny mechanizm, który według rozpoznania NIK na razie działa w niewielkim zakresie, to znaczy działa w odniesieniu do niewielu podmiotów publicznoprawnych, ale przyszłość może być zupełnie inna. Jaki jest to mechanizm? Otóż państwo pokazaliście, moim zdaniem, bardzo wymownie na konkretnych przykładach, że finansowanie rozwoju poprzez dług prowadzi do destrukcji. Wynika to z przeprowadzonej kontroli.

Od razu zgłaszam żal do Najwyższej Izby Kontroli. Pokazaliście to państwo, ale nie nazwaliście tego, że finansowanie rozwoju przez dług prowadzi do upadku. Takiego wniosku z kontroli de facto tutaj nie ma. Zawikłaliście to państwo w słowach, a mówicie państwo o rzeczy niezwykle ważnej. Tych, którzy ewentualnie tego nie rozumieją, spróbuję zmotywować prostym stwierdzeniem, które nie jest analogią. Obecnie, na naszych oczach, największe mocarstwo na świecie upada właśnie z tego powodu, że przez lata finansowało swój rozwój przez dług. Nasze gminy czeka to samo. Pokazaliście to państwo, ale nie zaproponowaliście żadnego rozwiązania, co zrobić, żeby gminy nauczyły się finansować swój rozwój nie poprzez zadłużanie się.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Za dużo TVN-u oglądają.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Można to tak skomentować, ale nie jest to trafny komentarz.

Proszę państwa, nie pokazaliście państwo, co zrobić, żeby uniknąć destrukcji, która nam grozi. Podzielam tu opinię pana posła Strzałkowskiego, że nie jest to 38 gmin w Polsce, tylko być może 380, a może trzy razy więcej, a może pięć razy więcej. Tylko że my tego po prostu nie widzimy. Zadłużenie bowiem jest niejako wyprowadzane z ewidencji jednostek samorządu terytorialnego, jak tutaj mówiliśmy, np. poprzez spółki. A więc zgłaszam żal do Najwyższej Izby Kontroli, że nie pokazaliście państwo, co zrobić, żeby uniknąć katastrofy, która nam grozi.

Mogę sformułować pewną propozycję. Zróbcie państwo, pokażcie państwo odwrotną stronę medalu. Znajdźcie państwo w Polsce – przemawiam teraz do Najwyższej Izby Kontroli – takie gminy, które uciekają od owego mechanizmu, które zaczęły finansować swój rozwój poprzez zadłużanie, ale robiły to w ten sposób, żeby w miarę rozwoju sytuacji, posuwania się w czasie, zadłużanie się nie powiększało, żeby rozwój zaczął pochodzić z produktywności. Zróbcie państwo drugą kontrolę i pokażcie gminy, które finansują swój rozwój przez wzrost produktywności. Dopiero wtedy będziemy mieli pełny obraz sytuacji.

Jestem też rozczarowany wnioskami, szczegółowymi środkami zaradczymi, jakie państwo proponujecie. Wypowiedzi przedstawicieli ministra finansów są dowodem na moją tezę, że państwa propozycje są nietrafione. Nie wiem, czy państwa dobrze zrozumiałem – zwracam się do przedstawicieli ministra finansów – gdyż mówicie państwo językiem urzędowym, biurokratycznym, a nie po ludzku. Dlatego być może nie najlepiej państwa zrozumiałem. Zrozumiałem, że państwo twierdzicie, iż gdyby przestrzegano przepisów, zjawisko to byłoby co najwyżej ograniczone. Jeżeli tak jest, proszę państwa, mamy

ośmiorniczkę na talerzu. Mamy instrumenty, żeby się przed tym bronić, tylko że one nie działają. Po co więc szczegółowe środki zaradcze, które państwo proponujecie, czyli zmianę przepisów? Zmieni się przepisy na teoretycznie jeszcze lepsze, tylko że i tak nie będą działały, gdyż te, które są też nie działają.

Dlaczego nie działają, panie przewodniczący? Właściwie do tego zmierzam. Dlatego, że wszystko bierze się z myślenia. Ci, którzy zarządzają samorządami, nie rozumieją tego, iż zmierzają do katastrofy. Patrzą jak żaba. Z tej pozycji widzą ledwo kilka źdźbeł trawy. Wydaje się im, że jak dużym kosztem zdobędą pieniądze i coś tam sfinansują, to otrzymają jakiś efekt. Krótkoterminowo otrzymają jakiś efekt, dlatego że – jeszcze raz powtórzę – można finansować rozwój poprzez zadłużenie, lecz dopóty, dopóki balast zadłużenia po prostu ich nie zmiażdży. Samorządowcy tego nie rozumieją. Jeżeli nie zmienimy sposobu podejścia funkcjonariuszy publicznych zarządzających gminami i jednostkami samorządu terytorialnego, ogólnie rzecz biorąc podmiotami publicznoprawnymi, to niestety obawiam się, że nie uciekniemy od podobnego destrukcyjnego mechanizmu. Tutaj oczywiście otwiera się pole do długiej debaty, której nie będę prowadził, ponieważ wszyscy jesteśmy zmęczeni.

Na zakończenie zrobię aneks odnośnie do postulatu związanego z modyfikacjami przepisów dotyczących regionalnych izb obrachunkowych. Naprawdę świetnie słucha się przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych, tylko że państwo nie mówicie jednej prostej rzeczy, którą wie każdy samorządowiec. Mianowicie tego, że regionalne izby obrachunkowe są ślicznie zblatowane z samorządami. Ślicznie. Przez te wszystkie lata nie zrobiliście państwo realnie nic, żeby nauczyć samorządy finansowania rozwoju przez wzrost produktywności, a nie przez wzrost zadłużenia. Mówiliście państwo o tym na naszym posiedzeniu. Ładnie to wszystko brzmiało. Tylko że realnie, w prawdziwym życiu, tam, gdzie podejmuje się decyzje, gdzie wydaje się pieniądze, efektu tego nie ma żadnego. Nie bardzo więc wierzę w uzdrowicielskie działanie regionalnych izb obrachunkowych, chyba że wreszcie będą miały wolę zmiany, moim zdaniem, patologicznego związku pomiędzy poszczególnymi regionalnymi izbami obrachunkowymi a lokalnymi i regionalnymi samorządami.

To już ostatnia myśl. Jestem też rozczarowany tym, co pan prezes, przepraszam, chyba pan dyrektor, powiedział w ostatniej części swojej wypowiedzi, mówiąc o tym, że mieliście państwo problem z ostatnim wnioskiem. Jest to dowód na to, że państwo nie orientujecie się na to, co logicznie wynika z państwa kontroli. Z państwa kontroli wynika np. logiczny wniosek, że samorządy powinny być bezwzględnie kontrolowane pod względem celowości działania, ale państwo nie ośmieliliście się tego wniosku przedstawić, dlatego że boicie się zarzutów ze strony samorządów, dlatego że boicie się, iż narusza to przepis Konstytucji RP. Jeszcze raz powtórzę. Jeżeli samorządy nie będą kontrolowane pod kątem celowości, będzie się rozprzestrzeniać technologia kreowania rozwoju gmin poprzez zadłużanie, dlatego że nikt im tego nie wypomni. Skoro nie można kontrolować celowości działania, zwłaszcza w długim horyzoncie czasowym, to kto ma im to wypomnieć? Może zrobią to analitycy, może zrobią to dziennikarze nastawieni patriotycznie, może zrobią to jacyś entuzjaści posłowie na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, ale na co dzień nie będzie to podlegało monitoringowi i ocenie.

Jestem więc rozczarowany – zwracam się tutaj do przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli – że państwo sami sobie narzucacie ograniczenia, nie wyciągacie wszystkich logicznych wniosków, które wypływają skądinąd z bardzo interesujących ustaleń. Bardzo interesujących. Jest to bardzo ciekawa kontrola. Otwiera ona przestrzeń do prawdziwej debaty o tym, co czeka nas w kontekście funkcjonowania finansów publicznych w Polsce. Przepraszam za długą wypowiedź.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pani przewodnicząca Elżbieta Stępień.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Chciałabym podziękować za przygotowanie ciekawego raportu. Chciałabym zwrócić uwagę na głównego bohatera raportu, a mianowicie art. 243 ustawy finansów publicz-

nych, który bezwzględnie wymaga korekty, zmiany i rozszerzenia. Tak naprawdę przenosi się on na wiele warstw. Jest to jedna kwestia.

Druga kwestia. Bardzo podobała mi się wypowiedź pana posła Dziuby, który odnosił się do samorządności, do bezwzględnego kontrolowania, do bezwzględnego gospodarowania pieniędzmi. Chciałabym, żeby partia rządząca odnosiła to również do kwestii państwowych, jeżeli już rozmawiamy o zadłużaniu się państwa.

Po trzecie, chciałabym powiedzieć, że jeżeli chodzi o regionalne izby obrachunkowe, to jest tutaj kwestia innej natury. Pracownicy regionalnych izb obrachunkowych są niedoceniani finansowo, jeżeli weźmiemy pod uwagę trzy izby, których działalność rozpatrujemy. Powoduje to, że pracownicy, którzy zdobędą wiedzę w regionalnych izbach obrachunkowych, poznają funkcjonujące mechanizmy, idą do samorządów gminny, gdzie posługują się tą wiedzą. Ukoronowaniem wiedzy zdobytej w samorządzie powinna być przede wszystkim praca w regionalnych izbach obrachunkowych. Dlatego przy tej okazji chciałabym zwrócić uwagę na to, że powinniśmy zastanowić się, co zrobić, żeby pracownicy regionalnych izbach obrachunkowych tak często nie chcieli zmieniać swojej pracy i wybierać innej ze względów finansowych, ponieważ mają swoje zobowiązania i potrzeby. Być może nawet lubią swoją pracę, ale często o zmianie pracy decyduje czynnik ekonomiczny. Należałoby się tutaj pochylić nad tym elementem.

Kolejna sprawa, która dotyczy ustawy o samorządzie terytorialnym. Zwracając się do poprzednika pana posła Dziuby, chciałabym powiedzieć, że rzeczywiście mamy ogromny problem odnoszący się do alokacji długu w spółkach miejskich. Można rzecz, że czasami sięga to patologii. Tutaj też warto by się było pochylić nad odpowiednimi przepisami, które spowodowałyby, że zadłużenie nie jest upychane w spółkach miejskich. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Za chwilę oddam państwu głos. Mam pytanie do przedstawiciela ministra finansów, może do pani dyrektor. Pani odniosła się do propozycji Najwyższej Izby Kontroli, zacytowała pani przepisy, wskazując, że dobrze funkcjonują. Proszę mi powiedzieć, czy według pani problem zadłużania się samorządów w parabankach, korzystania z tzw. niestandardowych instrumentów finansowych narasta czy ma tendencję spadkową.

Dyrektor departamentu MF Zdzisława Wasążnik:

Z naszych danych, które zaraz przytoczę...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę mówić głośno do mikrofonu, gdyż inaczej w moim odbiorze pozostanie tylko i wyłącznie wystąpienie pana posła Dziuby.

Dyrektor departamentu MF Zdzisława Wasążnik:

Przepraszam bardzo.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Co narobiłem?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Była to pozytywna uwaga do ciebie, a jednocześnie rada dla innych, dlatego że twoje wystąpienie wybrzmiało nie tylko jednoznacznie, ale też mocno. Natomiast inne wystąpienia, jeżeli chodzi o ekspresję, są bardzo skromne. Proszę.

Dyrektor departamentu MF Zdzisława Wasążnik:

Panie przewodniczący, podaję dane od roku 2014. Jeżeli chodzi o zobowiązania finansowe, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu i pożyczki, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku zanotowaliśmy je w 180 jednostkach samorządu terytorialnego. Na dzień 30 września 2015 roku...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Niech pani nie powtarza argumentów. Proszę teraz dokonać analizy i odpowiedzieć na moje pytanie, czy problem zadłużania się narasta czy nie.

Dyrektor departamentu MF Zdzisława Wasążnik:

Można powiedzieć, że utrzymuje się na tym samym poziomie. Nie narasta.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę, teraz pan się zgłaszał. Proszę, żeby się pan przedstawił. Jest pan przedstawicielem samorządów, tak?

Zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Tak, zgadza się. Grzegorz Kubalski. Zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich.

W świetle kilku uwag, które tutaj padły, nie sposób pozostawić je bez odniesienia się do nich. Może zacznę od samego problemu związanego z nietypowymi instrumentami finansowymi stosowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego zwłaszcza w momencie, kiedy znajdują się one już daleko poza limitem zadłużenia. Jak zostało to wyraźnie wskazane, w większości przypadków... Proszę państwa, jeżeli szukamy logicznego środka zaradczego na tego typu sytuację, to pamiętajmy o tym, że po to, żeby zawrzeć określoną umowę, musimy mieć dwie zainteresowane strony, z jednej strony jednostkę samorządu terytorialnego, która często w ten sposób ratuje się przed utratą płynności finansowej, a z drugiej strony podmiot, który upatruje w tym szansy na zarobek.

Problem polega na tym, że w obecnym stanie prawnym tego typu, w cudzysłowie, pomoc ze strony instytucji finansowej jest bardzo dobrą inwestycją. Dlaczego? Ze względu na obowiązujący system prawny jednostka, która udostępnia środki, nie ponosi żadnego ryzyka. Nie ponosi żadnego ryzyka, dlatego że jednostka samorządu terytorialnego nie ma zdolności upadłościowej. To, co zostanie do niej skierowane, wcześniej czy później zostanie odzyskane.

Oznacza to tyle, że najbardziej logicznym wnioskiem, który w sposób znacznie skuteczniejszy niż regulacje poszczególnych przepisów ustawy o finansach publicznych lub innych ustaw rozwiązałby problem, jest przewidzenie możliwości upadłościowej jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście nie mówię tutaj o upadłości likwidacyjnej, ale o upadłości analogicznej do upadłości konsumenckiej, której skutkiem jest anulowanie części zadłużenia. W automatyczny sposób spowoduje to, że poszczególne instytucje finansowe w skrajnych sytuacjach, a o takich skrajnych sytuacjach rozmawiamy w odniesieniu do kontroli, która nas tutaj zebrała, po prostu nie będą zainteresowane zawieraniem jakichkolwiek umów z takimi jednostkami. Niezależnie od jakichkolwiek limitów oraz art. 243 będzie to stanowiło rozwiązanie problemu. Jest to sprawa pierwsza.

Sprawa druga. Usłyszeliśmy, że finansowanie rozwoju poprzez dług prowadzi do upadku jednostek samorządu terytorialnego. Muszę przyznać, że akurat z tego typu wnioskiem nie mogę zgodzić się z co najmniej kilku względów. Po pierwsze, jeżeli wniosek ten jest sformułowany w oparciu o wyniki kontroli, które były przedstawione, jest wnioskiem błędnym metodologicznie. Nie mamy tutaj do czynienia z reprezentatywną próbką samorządów oraz zbadaniem, że te jednostki, które się zadłużały, w dłuższej perspektywie czasu popadły w gorszą sytuację. Mamy tutaj do czynienia z tzw. próbą celową, która obejmowała jednostki znajdujące się najgorszej sytuacji, które co do zasady w niedozwolony stosowały niestandardowe instrumenty finansowe, w związku z czym stwierdzenie, że doprowadziło to do ich upadku, jest wnioskiem o tyle oczywistym, że nie można było sformułować innego wniosku. Natomiast taki wniosek byłby uzasadniony dopiero wówczas, gdyby wynikał z badania na reprezentatywnej próbie.

Zresztą nawet jeżeli taki wniosek byłby prawdziwy, muszę przyznać, że miałbym pewną wątpliwość, czym różni się jednostka samorządu terytorialnego, a czym różni się państwo, zwłaszcza że państwo już zostało tutaj wymienione akurat w odniesieniu do jednego z mocarstw. Przypominam jednak, że jeżeli mówimy o naszym kraju, to budżet bynajmniej nie jest zrównoważony, jest budżetem deficytowym. Między innymi z deficytu jest finansowany rozwój. Mam nadzieję, że nie oznacza to, iż nasz kraj zdąża ku upadkowi, gdyż byłaby to sytuacja z mojego punktu widzenia bardzo niewłaściwa.

Jeżeli mówimy o tym, co może przeciwdziałać postępującemu zadłużaniu jednostek samorządu terytorialnego, to proszę państwa, nie od dziś jako jednostki samorządu terytorialnego apelujemy o ponowne przemyślenie i głębokie zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w coraz większym stopniu następuje rozziew

między potrzebami wydatkowymi a dochodami. Niestety jedyne, czego się doczekaliśmy, to postępujące pogorszenie sytuacji.

Nie sięgając daleko, sięgając dokładnie, konkretnie tego tygodnia, przypomnę zmiany w kwocie wolnej od podatku. Skutki dla jednostek samorządu terytorialnego rozumianych jako cały sektor wynoszą 500 000 tys. zł. Sposób rekompensaty jak na razie jest nieznany. Uszczelnienie systemu podatkowego, zwłaszcza w zakresie podatku VAT, nie ma żadnego znaczenia dla jednostek samorządu, gdyż tak się składa, że jednostki samorządu terytorialnego nie uczestniczą w VAT. W związku z tym od razu możemy powiedzieć, że decyzje, które zostały podjęte w parlamencie w tym tygodniu, będą oznaczały, że jednostki samorządu terytorialnego albo o 500 000 tys. zł będą musiały ograniczyć inwestycje, a co za tym idzie, absorpcję środków unijnych, albo na taką kwotę będą musiały się zadłużyć. W związku z tym trudno jest tu stawiać jakieś szczególne zarzuty, że jednostki samorządu terytorialnego poszukują sposobów kredytowania, przy czym oczywiście mówię o kredytowaniu mieszczącym się w granicach prawa.

Jeżeli jesteśmy przy tej kwestii, to muszę przyznać, że zaintrygowała mnie idea kontroli celowości działania jednostek samorządu terytorialnego. O.K. Proszę państwa, myślę, że od kontroli celowości działania poszczególnych jednostki samorządu terytorialnego, które zgodnie z obecnym kształtem Konstytucji RP cieszą się przymiotem samodzielności, właściwie mamy już tylko jeden krok do stworzenia systemu jednolitej terenowej administracji rządowej. Kiedyś był taki system. Od systemu tego odeszliśmy w roku 1990. Czy na pewno chcemy powrócić do owego systemu? Nie jestem pewien.

Wreszcie dwie ostatnie, drobne w kontekście całokształtu rzeczy, uwagi. Proszę państwa, musimy dokonywać założenia, że występuje pewien poziom wiarygodności statystyki publicznej, w tym statystyki prowadzonej przez Ministerstwo Finansów. Jeżeli Ministerstwo Finansów podaje, że według posiadanych przez nie danych liczba jednostek samorządu terytorialnego, które mają określony typ problemów – a mówimy tutaj o zadłużeniu w niestandardowych instytucjach finansowych – jest na określonym poziomie, to twierdzenie, że być może jest ich dwa, trzy, pięć razy więcej, znaczyłoby, że na dobrą sprawę cały system statystyki publicznej jest niewiarygodny. Na tej podstawie możemy podważać dowolne dane, które zostaną gdziekolwiek podane. Nie jestem pewien, czy w ten sposób da się zbudować sprawne zarządzanie państwem.

Wreszcie kwestia związana z ewentualnym rozszerzeniem uprawnień nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych. Proszę państwa, jako jednostki samorządu terytorialnego, jako korporacje samorządowe staramy się działać w sposób racjonalny. Sami dostrzegamy problem związany z przenoszeniem zadłużenia do spółek prawa handlowego. Dlatego w toku prac, jakie miały miejsce, sami poparliśmy rozwiązanie dotyczące tego, żeby spółki prawa handlowego, które są pod kontrolą jednostek samorządu terytorialnego, mogły być dokładniej kontrolowane właśnie przez regionalne izby obrachunkowe. Natomiast kwestia związana z poszerzeniem kryteriów kontroli w powiązaniu z kontrolą, o której tutaj mówimy, była o tyle chybiona, że tak jak państwo słyszeliście, co do zasady... W dziewięciu przypadkach na 14 lub 15 zbadanych mieliśmy do czynienia ze złamaniem obecnie obowiązującego prawa, co oznacza, że wszystkie organy nadzoru i kontroli już na tej podstawie mogły dokonać ingerencji. Jeżeli jej nie dokonały, to niekoniecznie zwiększenie zakresu kryteriów kontroli pomoże w przeciwdziałaniu sytuacji, która została zbadana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę pana, jak pan ocenia informację Najwyższej Izby Kontroli?

Zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Oceniam jak najbardziej pozytywnie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, pan poseł Dziuba.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

W pewnym sensie zostałem wywołany do tablicy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale trzymajmy się tematu.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Tak, tak. Panie przewodniczący, są jednak tezy, które trzeba skomentować. Po pierwsze, przypomnę, że Polska jest krajem unitarnym. Nie można przeciwstawiać samorządu, albo ściślej rzecz biorąc, władzy samorządowej władzy rządowej. Są to różne formy rządów, które naszej wspólnocie państwowej mają solidarnie zapewnić lepszą przyszłość. Jeżeli są samorządy, a są takie samorządy, które działają niecelowo i niegospodarnie, to powinny być pod tym kątem oceniane, podobnie jak pod tym kątem są oceniane instytucje rządowe. I słusznie, że są pod tym kątem oceniane.

Jest to niedopuszczalne. Zawsze to krytykowałem u samorządowców liczonych na pęczki, którzy twierdzą, że samorząd jest bytem odrębnym od bytu państwowego. Nie. Jest to element naszego państwa. Uważam za rzecz niedopuszczalną wygłaszanie pośrednio, w ten czy inny sposób tezy, że samorządy są czymś odrębnym. Nie jesteście państwo czymś odrębnym. Jesteście naszymi sługami i macie działać celowo, tak samo jak celowego działania żądamy od instytucji rządowych, podległych rządowi.

Jeżeli chciał pan wygłosić tezę, że finansowanie rozwoju poprzez zadłużanie się jest lepszym mechanizmem niż finansowanie rozwoju poprzez inwestowanie w produktywność, to naprawdę gratuluję zrozumienia generalnych mechanizmów ekonomicznych realnie działających. Już będę kończył.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, dokonujemy również interpretacji wystąpienia. Proszę, proszę. Przepraszam, że przerwałem.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Protestuję przeciwko tezie, którą pan bardzo wyraźnie postawił, że nic złego nie kryje się za tym, że niektóre gminy – na całe szczęście w tej chwili zapewne rzeczywiście stosunkowo niewiele – finansują swój, tak czy inaczej, racjonalnie czy nieracjonalnie postrzegany rozwój poprzez produkowanie coraz większego zadłużenia. Jest to droga, która musi doprowadzić do zawału. Samorząd nie upadnie, jak pan słusznie powiedział, tylko że nam, obywatelom będzie gorzej. Członkom wspólnot samorządowych będzie gorzej, dlatego że nie będą mieli żadnych możliwości poprawienia swojego wspólnotowego bytu.

Na pęczki, proszę pana, w tysiącach, jeżeli nie w dziesiątkach tysięcy można pokazywać w Polsce przykłady inwestycji samorządowych całkowicie chybionych, pieniędzy wyrzuconych w błoto. W swojej gminie mogę to pokazać na przykładach inwestycji, które kosztowały setki milionów złotych, a nie spowodowały żadnego wzrostu produktywności naszej poznańskiej wspólnoty samorządowej. Proszę więc w ten czy inny sposób pośrednio nie zaprzeczać mechanizmowi, który Najwyższa Izba Kontroli zgrabnie pokazała, za co należą się jej podziękowania. Krytyka należy się za to, że państwo nie wyciągnęliście z tego ostatecznych wniosków. Koniec.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę bardzo.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Dziękuję bardzo. Z uwagą wysłuchałam opinii, ocen, które zostały wyrażone przez pana przewodniczącego, pana posła Dziubę pod adresem regionalnych izb obrachunkowych, że izby nic nie zrobiły albo że pozostają w jakichś patologicznych związkach z samorządami.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Powiedziałem, że są zblatowane.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Tak, że są zblatowane. Uważam – myślę, że pozostali przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych powiedzieliby to samo – że ocena ta jest nieuprawniona. Regionalne

izby obrachunkowe w toku całej swojej działalności nadzorczej, kontrolnej, opiniodawczej od momentu, kiedy zmienione zostały przepisy dotyczące finansów publicznych, możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, skupiły się właśnie na tym, żeby zapobiec nadmiernemu zadłużaniu. Było to wskazywane zarówno w rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących budżetów, wieloletnich prognozach finansowych, jak i w toku prowadzonej działalności szkoleniowej. Tylko dzięki działalności szkoleniowej liczba podmiotów, które mają takie problemy, wynosi 38, a nawet gdyby wynosiła 50...

Działalność regionalnych izb obrachunkowych w tym zakresie była przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która w ramach swoich ustaleń kontrolnych w 2014 roku wyraźnie stwierdziła, że regionalne izby obrachunkowe w sposób skuteczny i adekwatny, na miarę posiadanych środków, przeciwdziałały nadmiernemu zadłużaniu się. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że regionalne izby obrachunkowe nie dysponują odpowiednimi narzędziami. Dzisiaj zostało to wyartykułowane, że powinniśmy mieć dodatkowe kryterium gospodarności. Kryterium gospodarności chociażby w zakresie zadłużania, korzystania z tytułów dłużnych, żeby nie doprowadzać do sytuacji nadmiernego zadłużania się, zawarliśmy w propozycji zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, z którą występowaliśmy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani przewodnicząca.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Jeszcze tylko dwa zdania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Będzie pani dalej mówiła, tylko że jest jeden istotny, konkretny element. W jakiś sposób będzie to porównanie. Mamy pismo ministra finansów do wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli związane z omawianą kontrolą. Chodzi o tezę, którą dzisiaj postawiło Ministerstwo Finansów. Otóż minister finansów zwrócił się do wszystkich regionalnych izb obrachunkowych, żeby w ramach prowadzonej działalności nadzorczej zwróciły szczególną uwagę na przestrzeganie przez samorządy już funkcjonujących przepisów, które w istotny sposób ograniczają zaciąganie zobowiązań w tzw. parabankach. Proszę kontynuować, jak też w trakcie swojego wystąpienia odnieść się do owej tezy, do owej prośby.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Kontynuując moją wypowiedź, chciałabym powiedzieć, że faktycznie takie pismo zostało skierowane do regionalnych izb obrachunkowych, aczkolwiek było ono na wyrost, dlatego że zadania te realizujemy na bieżąco. Nasze ustalenia, które prezentowaliśmy w kwietniu bądź też wcześniej, omawiając wyniki naszych kontroli w zakresie zadłużenia, wskazują na to, że podmiotów, u których zidentyfikowaliśmy taki problem, nie było na pęczki, nie było ich setki, tylko było ich 28 lub 30. Zagadnienia te są przedmiotem kontroli. Jak powiedziałam w trakcie swojej pierwszej wypowiedzi, zwracaliśmy się, występowaliśmy do ministra finansów o wprowadzenie zmian w przepisach, nie tylko w ustawie o finansach publicznych, ale także w sprawozdawczości.

Dzisiaj pan dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że sprawozdanie w pełni to wyczerpuje, jest możliwość pokazania wszystkiego. W takim razie po co są ankiety rozsyłane do regionalnych izb obrachunkowych, do samorządów, skoro wynika to ze sprawozdań? Właśnie nie wynika. Na poparcie swojej tezy, swojej wypowiedzi chciałabym powiedzieć, że w dniu 23 września tego roku pani minister Majszczyk, w związku z naszymi propozycjami, w piśmie skierowanym do pana ministra Chwałka zwróciła uwagę, że wobec tego, iż narzędzie kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, sprawozdanie w tym zakresie być może nie jest skuteczne, to narzędziem ułatwiającym kontrolę stanu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego może być bardziej szczegółowa sprawozdawczość jednostek samorządu w zakresie niestandardowych mechanizmów finansowania potrzeb pożyczkowych jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w zakres kategorii tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki.

W związku z powyższym przy najbliższej zmianie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych przedmiotowa kwestia zostanie odpowiednio uwzględniona. Jest pewna zapowiedź, że są prowadzone albo też w najbliższej przyszłości będą prowadzone prace w tym zakresie, że sprawozdawczość zostanie rozbudowana tak, żeby jednostki samorządu terytorialnego mogły pokazać inne tytuły, niestandardowe instrumenty, tytuły, które mieszczą się w szerokim rozumieniu pojęcia kredytów i pożyczek.

Uważam, że na dzień dzisiejszy na podstawie instrumentów, które mamy, regionalne izby obrachunkowe robią wszystko, żeby zapobiec nadmiernemu zadłużaniu. Dopóki jednak nie będziemy mieć takiego narzędzia, takiego kryterium, jak gospodarność chociażby w tym zakresie, będzie to utrudnione. Powiem więcej. Patrząc na dług jednostek samorządu terytorialnego, z naszego sprawozdania, które było prezentowane na posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, ze sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2015 rok wynika, że dług samorządu wynosi 72 000 000 tys. zł, a za trzy kwartały tego roku jest na poziomie nieco niższym. Można powiedzieć, że jeszcze nie jest to poziom, który uprawniałby do stwierdzenia, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są zadłużone i nie mogą realizować swoich zadań. Nasze działania instruktażowe, szkoleniowe, dyskusje prowadzą również do tego, że dzisiaj słyszymy zarzut, iż samorządy nie mogą zaciągać kredytów albo boją się podejmować inwestycje, ponieważ boją się regionalnych izb obrachunkowych. Wtedy chyba poszlibyśmy nie w tym kierunku. Jeżeli samorządy będą działać w granicach prawa, robić to, na co pozwala ustawa, nie będziemy czynić żadnych przeszkód.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy, pani zdaniem, zadłużenie samorządów w parabankach zwiększa się czy pozostaje na tym samym poziomie?

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Pozostaje na tym samym poziomie. Wynosi 230.000 tys. zł. Koszty obsługi to... W sprawozdaniu jest zidentyfikowanych 38 jednostek. Mówiliśmy o tym. Tu właśnie na posiedzeniu samorządowcy też mówili, że nie można wylać dziecka z kąpielą, żeby nie doszło do sytuacji, w której zabronimy korzystać z takich źródeł i zablokujemy możliwość korzystania ze środków unijnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Dziękuję bardzo. Proszę państwa, proponuję, żebyśmy przyjęli informację Najwyższej Izby Kontroli. W tym miejscu uwaga do Ministerstwa Finansów. Przyjmując informację Najwyższej Izby Kontroli, przyjmujemy ją w całości. Czy ktoś z państwa posłów ma jakieś uwagi? Nie ma. Dziękuję państwu bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.