

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 15)
z dnia 3 kwietnia 2024 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 15)

3 kwietnia 2024 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Michała Krawczyka (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

- rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli prawidłowości zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019-2022,
- rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wsparcia finansowego samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Szymański** sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Hanna Majszczyk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Michał Jędrzejczyk** i **Jacek Kozłowski** wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Beata Leszczyńska** zastępca dyrektora Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury wraz ze współpracownikami, **Mirosław Kasprzak** ekspert w Bussines Centre Club, **Adrian Pokrywczyński** ekspert Związku Powiatów Polskich, **Marek Wójcik** pełnomocnik Zarządu Związku Miast Polskich wraz ze współpracownikiem oraz **Krzysztof Żuk** prezydent Lublina.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Mateusz Daszewski** i **Agnieszka Jasińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł **Michał Krawczyk (KO)**:

Dzień dobry. Witam państwa serdecznie. Otwieram 15. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie posłanki i panów posłów. Witam przedstawicieli ministerstw. Witam pana Tomasza Szymańskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami. Dzień dobry, panie ministrze. Witam panią Hannę Majszczyk, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami. Dzień dobry, pani minister. Witam przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury z panem Jarosławem Waszkiewiczem, dyrektorem Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury. Dzień dobry. Witam pozostałych gości, przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, panów: Michała Jędrzejczyka wiceprezesa NIK-u oraz pana Jacka Kozłowskiego, również wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Witam panów prezesów. Witam pana Krzysztofa Żuka, prezydenta Lublina, współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Witam pana Marka Wójcika, eksperta Związku Miast Polskich, witam pana Adriana Pokrywczyńskiego ze Związku Powiatów Polskich, witam pana Pawła Prokopa z Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej, szefa komitetu ds. współpracy z samorządami i witam pana Mirosława Kasprzaka, eksperta ds. współpracy z samorządami BBC. Dzień dobry. Witam wszystkich państwa na posiedzeniu Komisji.

Stwierdzam kworum.

Szanowni państwo, przedmiotem dzisiejszego posiedzenia, zgodnie z przedstawionym porządkiem, będą dwa punkty. Pierwszy punkt: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby

Kontroli o wynikach kontroli prawidłowości zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019–2022 oraz pkt 2: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wsparcia finansowego samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19.

Pani dyrektor Anna Wojcieszekiewicz zaproponowała zmianę kolejności rozpatrywania punktów, więc...

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Anna Wojcieszekiewicz:

Tak, jeśli można.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

... jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, proponuję taką zmianę porządku obrad, aby pkt 2 był pkt 1, a pkt 1 pkt 2. Nie słyszę sprzeciwu, w związku z tym stwierdzam przyjęcie zmienionego porządku obrad.

Szanowni państwo, zanim oddam głos panom prezesom, przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli, aby przedstawili nam ustalenia z dwóch wystąpień pokontrolnych dotyczących najświeższych raportów, prezentowanych najpierw w zeszłym tygodniu na konferencji prasowej, a później na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Powiem państwu też w dwóch zdaniach dlaczego zdecydowaliśmy, aby ta Komisja odbyła się tak szybko – ponieważ decyzja została podjęta w zeszłym tygodniu. Otóż po wtorkowej konferencji prasowej Najwyższej Izby Kontroli i po środowej prezentacji panów prezesów podczas posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu uznaliśmy – mówię o członkach Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – że musimy jak najszybciej po konsultacjach z samorządowcami, z przedstawicielami korporacji samorządowych przedyskutować wyniki tych dwóch wystąpień pokontrolnych. Przekazane główne ustalenia – o których, powiem szczerze, pierwszy raz usłyszałem właśnie na komisji wspólnej – nie boję się użyć tego słowa, są porażające. Państwo prezesi mają przygotowane obszerne prezentacje, i państwo za moment usłyszycie, zobaczycie jakie są ustalenia tych raportów. Z tych dwóch raportów wyłania się osiem ostatnich lat rządów – ze szczególnym naciskiem na ostatnich kilka lat – rządów, które w sposób systemowy, zaplanowany i zorganizowany doprowadzały krok po kroku nie tylko do bankructwa, ale wygaszania samorządności w Polsce. Ja nie boję się tak tego nazywać, bo tu nie chodzi tylko i wyłącznie o kwestie finansowe, ale chodzi także o kwestie formalnoprawne, o kwestie sposobu przyznawania środków finansowych dla samorządów, z jednej strony absolutnie bardzo często w wielu przypadkach nietransparentną i organizowaną z klucza politycznego, a z drugiej strony ograniczenie finansowania samorządów w takim modelu samorządności, do którego byliśmy przyzwyczajeni i który funkcjonował w Polsce przez prawie 30 ostatnich lat. Samorządność w Polsce, co wynika z tych pierwszych informacji, które mieliśmy podczas Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, jest w bardzo złej kondycji, bo tu nie chodzi tylko o samorządy jako instytucje państwa, ale jako samorządność, jako ideę, która tworzy państwo polskie.

Dlatego zdecydowaliśmy, żeby jak najszybciej zorganizować tę Komisję, po to, żeby zapoznać się szczegółowo z wynikami tego raportu, tych dwóch raportów i aby poddać szerokiej dyskusji – bo mamy dziś na sali przedstawicieli ministerstw, mamy przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, mamy przedstawicieli korporacji samorządowych, mamy samorządowców i mamy wreszcie posłanki i posłów, po to, żebyśmy mogli podczas posiedzenia Komisji, która jest dedykowana takim sprawom, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, porozmawiać dzisiaj o tych bardzo trudnych sprawach dla samorządu. Tyle słowem wstępu.

Oddaję głos panom prezesom. Proszę o prezentację, właśnie w tej zamienionej kolejności. Bardzo proszę.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Michał Jędrzejczyk:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Szanowne panie i panowie posłowie. Przede wszystkim dziękujemy za zaproszenie i za możliwość zaprezentowania wyników kontroli, które zaprezentowaliśmy 26 marca.

Mamy nadzieję, że w krótkim czasie uda nam się przedstawić państwu najważniejsze konkluzje z dwóch kontroli. Pierwsza kontrola dotyczyła, jak pan przewodniczący już podkreślił, wsparcia finansowego samorządu przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19. Druga kontrola dotyczyła zapewnienia samorządom finansowania zadań publicznych. W ramach pierwszej kontroli skontrolowaliśmy Ministerstwo Finansów, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Infrastruktury oraz Mazowiecki Urząd Wojewódzki, druga kontrola została przeprowadzona również w Ministerstwie Finansów, ale, co warto podkreślić, w ramach tej kontroli zostały przeprowadzone badania kwestionariuszowe, na które odpowiedziało nam ponad 93% wszystkich samorządów terytorialnych w Polsce, a więc ponad 2600 jednostek. W tym miejscu w sposób szczególny chciałbym podziękować wszystkim samorządom i organizacjom samorządowym za zaangażowanie się w pracę, bo kwestionariusze pozwoliły nam bardziej zrozumieć problemy dotyczące finansów samorządowych.

Zanim dyrektorzy Departamentu Budżetu i Finansów oraz Delegatury NIK w Białymstoku odpowiedzialni za przeprowadzenie kontroli zaprezentują państwu w sposób bardziej szczegółowy wyniki obu tych kontroli, pozwólcie państwo, że w pierwszej kolejności wskażę na najważniejsze konkluzje, które się tutaj nasuwają.

Po pierwsze, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli dane statystyczne publikowane przez Ministerstwo Finansów w okresie kontroli oparte na klasyfikacji budżetowej nie przedstawiały realistycznego obrazu sytuacji finansowej samorządów terytorialnych. W tym przypadku chodzi głównie o zaliczenie do dochodów własnych dochodów transferowych, głównie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach programu RFIL, czyli Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych oraz zaliczenie do dochodów z PIT w 2022 r., a więc do dochodów własnych, tzw. dodatkowego udziału w tym podatku na podstawie dodanego do ustawy o dochodach JST art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W naszej ocenie środki te miały charakter subwencyjny, z elementami dotacji, i nie powinny być zaliczane do dochodów własnych samorządu terytorialnego. Dochody własne samorządu terytorialnego w 2023 r. były realnie niższe niż w 2018 r., zaś dochody transferowe w 2023 r. stanowiły w wielu przypadkach większość środków, jakimi dysponowały samorządy terytorialne.

W ciągu ostatnich 4 lat odnotowano również realny spadek dochodów własnych samorządu terytorialnego. Najważniejszą przyczyną spadku dochodów własnych samorządów był spadek dochodów z tytułu PIT w wyniku reformy podatkowej określanej potocznie mianem polskiego ładu podatkowego. Utrwaliła się praktyka wykorzystywania samorządowych dochodów własnych na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które tylko w latach 2018–2023 kosztowały samorządy ok. 4 mld 300 mln zł, przy czym obowiązujący system sprawozdawczy nie pozwalał na wykazanie w nim pełnych kosztów realizacji zadań zleconych, a tylko do wysokości uzyskanych dotacji na ten cel. I w tym miejscu pragnę podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli już w 2017 r. opublikowała informację o wynikach kontroli dotyczących zadań zleconych samorządowi terytorialnemu. Przedstawione wówczas Radzie Ministrów wnioski nie zostały zrealizowane, choć już wtedy wnioskowała o rozważenie wprowadzenia rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne samorządów zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mających charakter zadań stałych.

Z powodu niewystarczających dochodów własnych dramatycznie wzrosła liczba samorządów terytorialnych, które zmuszone były planować deficyty operacyjne, a więc dochody bieżące nie wystarczały na pokrycie wydatków bieżących. W okresie 2021–2023 wprowadzono trzy różne tymczasowe, niespójne i uznaniowe mechanizmy zasilania samorządów. Wykorzystując te mechanizmy podzielono między samorządy dziesiątki miliardów złotych. Szczegóły, opisujące mechanizmy dyskryminujące dla części jednostek, zostaną zaraz omówione podczas prezentacji, ale w tym miejscu muszę zaznaczyć, że przyjęte rozwiązania premiowały gminy z niższymi od średnich dochodów na jednego mieszkańca, bez uwzględnienia aktywności gospodarczej, czy bazy podatkowej na terenie tej jednostki. Jednocześnie był bardzo krzywdzący dla dużych ośrodków miejskich, w szczególności dla Warszawy, i samorządu województwa mazowieckiego. Zastosowane mechanizmy były nie tylko nieobiektywne, były również nieadekwatne do utraconych wpływów przez jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim nieuzasadnione

i wewnętrznie ze sobą sprzeczne. Przytoczę tutaj wyjaśnienia dyrektora Departamentu Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów, który wskazał, że przyjęte rozwiązania nie wynikały z analizy Departamentu Samorządu Terytorialnego, lecz były wynikiem decyzji nadzorującego ten departament sekretarza stanu pana Sebastiana Skuzy, który potwierdził, iż konsultował je z przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz premierem Mateuszem Morawieckim.

Istotnym problemem, który również udało nam się zidentyfikować, była zmiana przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego 14 października 2021, zgodnie z którymi samorządy od 2022 r. otrzymują dochody z PIT i CIT w kwotach prognozowanych przez Ministerstwo Finansów, a nie jak dotychczas w kwotach rzeczywistych wpływów. Zaznaczę, że zazwyczaj Ministerstwo Finansów nie doszacowuje dochody podatkowe. W najbliższych latach problem ten może być bardzo złożony, ponieważ samorządy będą mogły otrzymywać dochody z tytułu PIT i CIT w niższej wysokości niż wynikałoby to z wykonania, a wyrównanie tych dochodów będzie następować z dwuletnim opóźnieniem, co już z góry przesądza utratę wartości tych środków w czasie.

Inne nieprawidłowości związane były z dysponowaniem rezerwą ogólną przez ówczesnego premiera. Również w tym obszarze zidentyfikowano rażące, nierówne traktowanie wnioskujących o te środki, przy czym trudno szukać rzetelnych uzasadnień decyzji podejmowanych przez premiera. Również uznaniowo i bez żadnego uzasadnienia premier usuwał zadania z listy zadań drogowych przewidzianych do sfinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, a w ich miejsce wstawiał inne, poza trybem konkursowym, zmieniał również poziom dofinansowania. Tytułem przykładu wskażę, że na 87 zadań, wykreślonych przez ówczesnego premiera, aż 53 zadania dotyczyły wyłącznie województwa podlaskiego o szacunkowej wartości ponad 117 mln zł, natomiast na 82 zadania, dopisane przez ówczesnego premiera, aż 37 zadań dotyczyło województwa dolnośląskiego o szacunkowej wartości prawie 40 mln zł.

Szanowni państwo, zanim oddam głos dyrektorom poszczególnych jednostek, które realizowały kontrole, przypomnę jeszcze słowa prezesa NIK wypowiedziane kilka dni temu, 26 marca: „Jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych jest decentralizacja władzy publicznej i zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania zadań publicznych. NIK stanowczo sprzeciwia się praktyce centralnego dzielenia środków na zadania własne samorządów. Sprzeczne jest to z ideą decentralizacji, a w konsekwencji z ideą demokracji, dla której decentralizacja jest wręcz konieczną konsekwencją”.

Teraz oddaję głos państwu dyrektorom i na samym końcu, jeżeli pan przewodniczący pozwoli, dokonam bardzo krótkiego podsumowania wszystkich naszych ustaleń.

Bardzo proszę, pani dyrektor.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Anna Wojcieszekiewicz:

Dziękuję bardzo, panie prezesie.

Anna Wojcieszekiewicz – dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę „Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19”, tak jak już wspomniał pan prezes, w czterech jednostkach. Szczególnie istotna była dla nas kontrola w Ministerstwie Finansów, w którym w ostatnich 3 latach ustalono wysokość dodatkowego wsparcia z budżetu państwa dla samorządów. Oprócz tego w 2020 r. w tym ministerstwie opracowano sposób podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, finansowanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID. Ponadto minister finansów inicjował zmiany w ustawach zarówno o finansach publicznych, jak i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a także odpowiadał za sprawozdawczość budżetową. W każdej z tych dziedzin Najwyższa Izba Kontroli ustaliła nieprawidłowości, które za chwilę zaprezentujemy. W pozostałych trzech jednostkach, widocznych na slajdzie, nasze badania dotyczyły przyznawania środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i z rezerwy ogólnej. Ponadto w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przedmiotem

naszego zainteresowania był wpływ transferów z Funduszu Przeciwdziałania COVID na dochody samorządów, przy czym warto pamiętać, że kompleksową kontrolę tego funduszu przeprowadziliśmy w 2022 r., a zaprezentowaliśmy jej wyniki na posiedzeniu właśnie tej Komisji w styczniu 2024 r.

Ustalenia kontroli uzupełniliśmy o analizę danych ze sprawozdań budżetowych samorządów. W analizie tej podzieliliśmy dochody samorządów na własne i transferowe. Warto tutaj przypomnieć, że dochody własne gwarantują samorządom większą niezależność finansową, gdyż instytucje państwowe mają mniejszą możliwość wpływania na ich wysokość. W przypadku dochodów transferowych, przekazywanych samorządom przez inne jednostki publiczne, dokonaliśmy ich podziału na dochody o charakterze subwencji ogólnych i dochody o charakterze dotacji celowych. Nie muszę tutaj tłumaczyć, ponieważ wszyscy państwo zapewne doskonale się orientujecie, że samorządy znajdują się w dużo lepszej sytuacji, gdy otrzymują subwencje ogólne, a nie dotacje celowe, ponieważ wtedy mogą samodzielnie decydować na co przeznaczają otrzymane środki. W interesie samorządów jest zatem to, aby jak największą część ich dochodów stanowiły dochody własne, a jeśli mają to już być dochody transferowe, to lepiej, aby były to subwencje ogólne, a nie dotacje celowe. Takie podejście ma zresztą oparcie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała 30 lat temu. Zgodnie z tym dokumentem samorządy mają prawo do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować. Co do zasady państwo przekazując samorządom dochody transferowe nie powinno określać celów przeznaczenia tych dochodów, pozostawiając samorządom swobodę w tym zakresie. Ponieważ Ministerstwo Finansów opublikowało już po zakończeniu niniejszej kontroli wstępne dane za 2023 r., to w naszej informacji możemy częściowo uwzględnić również te dane. Najpierw jednak muszę wspomnieć, że dane statystyczne publikowane przez Ministerstwo Finansów, oparte na klasyfikacji budżetowej, nie przedstawiają realistycznego obrazu sytuacji finansowej samorządów. Opierając się tylko na tych danych zawyżylibyśmy dochody własne samorządów, a jednocześnie zaniżylibyśmy wielkość dochodów transferowych. Dlatego, żeby przedstawić państwu bardziej realistyczny obraz finansów samorządowych, przekształciliśmy dane Ministerstwa Finansów. Z obliczeń wyłączyliśmy również dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone, między innymi po to, aby wyeliminować efekt zmiany organów wypłacających świadczenia z programu „Rodzina 500+”. Widoczne na slajdach dane prezentujemy uwzględniając wartość pieniądza z 2018 r., dzięki czemu eliminujemy wpływ inflacji na dane. Pozwala nam to lepiej rozumieć rzeczywiste zmiany.

Z naszych ustaleń wynika, że łączne dochody samorządowe w badanym okresie wzrosły, przy czym w latach 2022–2023 obserwowaliśmy ich stagnację, mimo nowych zadań, takich jak pomoc dla uchodźców lub wypłata dodatku węglowego. Warto przy tym wspomnieć, że w latach 2019–2022 na ogół korzystniej niż w 2018 r. kształtowały się też inne, wybrane przez nas wskaźniki oceny sytuacji finansowej samorządów. Wzrosła nadwyżka operacyjna, a zadłużenie na koniec 2022 r. było niższe niż w 2018 r. Wyjątek stanowiły jednak miasta na prawach powiatu, w których nadwyżka operacyjna była średnio o 1/5 niższa niż w 2018 r. Wzrosło za to zadłużenie. Pogorszenie się sytuacji dużych miast wynikało przede wszystkim z wprowadzenia programu Polski Ład oraz dyskryminowania części miast przy podziale rządowego wsparcia. Pozytywnym zjawiskiem był spadek zróżnicowania dochodów między samorządami, chociaż warto zwrócić uwagę, że samorządy były z kolei bardziej zróżnicowane pod względem wyniku operacyjnego. O ile, jak wspomniałam wcześniej, nadwyżka operacyjna całego sektora samorządowego w latach 2019–2022 była średnio większa niż w 2018 r., to jednocześnie przybyło jednostek, które odnotowały deficyt operacyjny, a to już oznacza, że ich dochody bieżące nie wystarczały nawet na pokrycie ich bieżących wydatków. Proszę spojrzeć, w 2018 r. takich jednostek było 22, w latach 2019–2022 było ich już średnio 37, przy czym w samym 2022 r. było ich aż 77. I znowu, o ile łącznie w sektorze samorządowym obserwowaliśmy realny wzrost dochodów, to część jednostek doświadczyła ich spadku. Problem ten dotyczył między innymi Warszawy, która mimo tego spadku była konsekwentnie dyskryminowana lub wręcz pomijana przy podziale środków dla samorządów, o czym opowiemy tutaj dosyć szczegółowo. Realne dochody spadły także m.in. w Płocku, Białymstoku, Lublinie, Ryb-

niku, czy Siedlcach. Natomiast warto zauważyć, że w tym samym czasie realne dochody Chełma wzrosły średnio aż o 1/3.

Dalsze ustalenia przedstawi pani Anna Rybczyńska, wicedyrektor Departamentu Budżetu, nadzorująca przedmiotową kontrolę. Proszę bardzo.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Anna Rybczyńska:

Dziękuję bardzo, pani dyrektor.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. Wróćmy jeszcze na chwilę do poprzedniego slajdu. Widzimy na nim, że w ostatnich 5 latach znacząco wzrosły dochody transferowe, natomiast dochody własne w 2023 r. były realnie niższe niż w 2018 r. W efekcie w 2023 r. dochody transferowe, tj. uzależnione od decyzji władz centralnych, zrównały się, a w wielu przypadkach stanowiły większość środków, jakimi dysponowały jednostki samorządu terytorialnego. Przełomowym rokiem pod tym względem był rok 2020, gdy realnie zmniejszyły się dochody własne, a dochody transferowe wzrosły o ponad 10%. Co prawda rok później mogliśmy zaobserwować szybki wzrost dochodów własnych w związku z odbudową gospodarki po epidemii, było to jednak krótkotrwałe zjawisko. Już w 2022 r. nastąpił ponowny znaczący spadek dochodów własnych, tym razem wskutek wprowadzenia programu Polski Ład. Co więcej, w 2023 r. dochody własne były realnie jeszcze niższe niż rok wcześniej. W ciągu zaledwie czterech ostatnich lat aż trzykrotnie odnotowano realny spadek dochodów własnych samorządów. Najważniejszą przyczyną tego stanu był spadek dochodów z tytułu PIT w wyniku wprowadzenia programu Polski Ład. Na przykład wśród 66 miast na prawach powiatu w 61 miastach realne dochody z PIT były w 2022 r. niższe niż w 2018 r., mimo iż w tym czasie gospodarka urosła o ponad 15%. Było to o tyle istotne, że wpływy z PIT stanowią źródło największych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione dane wskazują na zmniejszenie się samodzielności finansowej samorządów. Dochody własne samorządów były w coraz większym stopniu zastępowane dochodami transferowymi, które bardzo często miały uznaniowy charakter i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że rozwiązania wypracowane w Ministerstwie Finansów w latach 2021–2023, dotyczące podziału pomiędzy samorządy blisko 35 mld zł, cechowała tymczasowość, niespójność i uznaniowość. W każdym roku wprowadzono inny mechanizm zasilania samorządów. Co więcej, od 2020 r. utrwaliła się praktyka podejmowania decyzji o dodatkowym wsparciu samorządów dopiero w trakcie roku budżetowego, niekiedy nawet w ostatnich miesiącach roku. W efekcie samorządy przystępując do realizacji budżetów nie wiedziały czy, kiedy i jak duże wsparcie otrzymują od państwa na realizację swoich podstawowych zadań. Mimo upływu niemal 2 lat od wprowadzenia programu Polski Ład, Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów świadczących o prowadzeniu takich prac nad korektą systemu dochodów samorządowych, aby za każdym razem nie było konieczne podejmowanie w trakcie roku budżetowego działań ad hoc. W latach 2020, 2021 i 2023 ograniczono wsparcie dla dużych jednostek poprzez stosowanie kwotowych limitów. W szczególnym stopniu dyskryminowano Warszawę, czyli jedno z miast najbardziej narażonych na zmniejszenie dochodów w wyniku wprowadzenia programu Polski Ład. W 2021 r. minister finansów, w porozumieniu z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i premierem, ustalił limit wsparcia dla gmin na takim poziomie, że stratna była tylko Warszawa. W innych latach stratne były również inne duże miasta, takie jak: Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, czy Wrocław. Tylko w wyniku wprowadzenia limitów kwotowych Warszawa utraciła w latach 2020–2023 ponad 790 mln zł. Warto jednak pamiętać, że wprowadzono także inne narzędzia ograniczające wsparcie dużych miast.

Wprowadzając limity kwotowe ograniczono wsparcie dla województwa mazowieckiego. Można powiedzieć, że limity te stanowiły rodzaj kary finansowej dla dużych jednostek, narzędzie wyrównywania, gdyż nie były one powiązane z ich sytuacją finansową. Ograniczenie wsparcia dla dużych jednostek nie było poprzedzone analizami Ministerstwa Finansów. Stały za nimi uznaniowe decyzje ówczesnego kierownictwa Ministerstwa

Finansów, kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i prezesa Rady Ministrów. Sam proces uzgodnień był nieprzejrzysty i nie został w żaden sposób udokumentowany. Kontrolerom nie przedstawiono żadnych dokumentów wskazujących na rolę poszczególnych osób w tworzeniu rozwiązań dyskryminujących duże miasta oraz wybrane powiaty i województwa, dlatego opieraliśmy się na wyjaśnieniach. Te z kolei były tylko częściowo przydatne, gdyż sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, odpowiedzialny w poprzednich latach za budżet państwa, informował NIK, że nie pamięta szczegółów uzgodnień. Ze spotkań w tej sprawie nie sporządzał notatek ani nie włączał w ten proces pracowników Ministerstwa Finansów. Zdaniem NIK podejmowanie decyzji o podziale pomiędzy samorządy kilkudziesięciu miliardów złotych w tak nieprzejrzysty sposób należy uznać za bardzo niepokojące, choć niestety zjawisko typowe w ostatnich latach, na co wskazują również wyniki kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które zostały opublikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2023 r., jak już tutaj dzisiaj wspomniano.

Pozwolę sobie teraz przekazać głos panu Marcinowi Tomalakowi, doradcy ekonomicznemu w Departamencie Budżetu i Finansów, który przedstawi dalsze ustalenia. Bardzo proszę.

Doradca ekonomiczny w Departamencie Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Marcin Tomalak:

Dziękuję, pani dyrektor.

Szanowni państwo, w 2022 r. Ministerstwo Finansów opracowało rozwiązanie, które miało polegać na przekazaniu samorządom dodatkowego udziału w podatku PIT. W rzeczywistości nie dokonano jednak podziału środków w oparciu o planowane dochody z PIT, lecz podzielono je według algorytmu w taki sposób, że gmina wiejska Chojnice otrzymała wsparcie odpowiadające jej udziałowi w PIT w wysokości zaledwie 3,8%, a gmina Przytuły wsparcie odpowiadające jej udziałowi w PIT w wysokości prawie 236%. W przypadku 70 gmin kwota samego tylko dodatkowego wsparcia przewyższała 100% wpływu z PIT planowane na obszarze tych jednostek. Wskazuje to, po pierwsze, na skrajnie nierówny podział środków pomiędzy samorządy, a po drugie, należy powiedzieć, że w przypadku poszczególnych jednostek nie był to żaden dodatkowy udział w PIT, gdyż ten nie może być wyższy od 100% wpływów. Była to subwencja, którą nazwano udziałem w PIT i zaliczono do dochodów własnych, zawyżając w statystykach ich wielkość. Dawało to fałszywe, iluzoryczne poczucie wzrostu dochodów własnych samorządów.

W 2023 r. rozdzielono pomiędzy samorządy dodatkowe środki z budżetu państwa, tym razem już w postaci dodatkowej subwencji. Podział ten, tak jak rok wcześniej, był skrajnie nierówny. Kwotę 13 mld zł podzielono na trzy części, z czego 7,5 mld zł miało znowu zostać podzielone według planowanych dochodów z PIT, z uwzględnieniem współczynników korygujących. Korekty te były jednak tak duże, że Warszawa otrzymała wsparcie w wysokości równej jej udziałowi w PIT na poziomie zaledwie 0,8%. Niewiele więcej otrzymał Kraków i Wrocław. Z drugiej strony wspomniane już wcześniej Przytuły i Krempna otrzymały dodatkowe wsparcie wyższe niż gdyby otrzymały 100-procentowy udział w PIT. Wsparcie zaplanowane dla gminy Przytuły odpowiadało 142 razy większemu udziałowi tej gminy we wpływach z PIT niż wsparcie zaplanowane dla Warszawy. Łącznie 195 gmin miało otrzymać dodatkowe wsparcie wyższe niż ich planowane wpływy z PIT. Ponownie, tak jak w 2022 r., wskazuje to na fikcyjność podziału środków z budżetu państwa w oparciu o planowane wpływy z PIT. Oprócz tego 3,5 mld zł podzielono między jednostki, których wybrane dochody były niższe niż 110% średnich dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a ponadto z podziału kolejnych 2 mld zł wyłączono gminy o liczbie ludności do 10 tys. i powyżej 150 tys. mieszkańców, co oznaczało między innymi całkowite pominięcie w tym podziale dużych miast. Na skutek podziału dodatkowych środków w 2023 r. ponownie najbardziej poszkodowane były duże miasta, a zwłaszcza Warszawa, Kraków i Wrocław, które mimo, że nie są najbogatszymi gminami, otrzymały relatywnie najmniej pieniędzy. Warto zauważyć, że gmina o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Polsce, czyli Kleszczów, otrzymała wyższe wsparcie zarówno w relacji do planowanych dochodów z PIT, jak i w relacji do liczby

mieszkańców, niż gminy o znacznie mniejszym potencjale dochodowym. Porównajmy na przykład dodatkowe wsparcie dla gminy Stęszew ze wsparciem dla Kleszczowa. Warto zauważyć, że w 2022 r. Kleszczów miał ponad 7 razy większe dochody w przeliczeniu na mieszkańca od Stęszewa, mimo to właśnie Kleszczów otrzymał wyższe niż Stęszew dodatkowe wsparcie, zarówno w przeliczeniu na mieszkańca, jak i w odniesieniu do udziału w PIT. Skrajnie nierówny podział środków pomiędzy małymi gminami i dużymi miastami wynikał nie tylko z wprowadzenia limitu kwotowego wsparcia dla dużych miast, ale także z kwot gwarantowanego minimalnego wsparcia dla małych gmin. W związku z tym dochodziło do sytuacji, w których zamożne małe gminy, takie jak Krynica Morska, otrzymywały większe wsparcie w przeliczeniu na mieszkańca niż gminy średnie, o wiele mniej zamożne.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, sprawujący nadzór w latach objętych kontrolą nad Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego, wskazywał, że do dużych miast kierowano relatywnie mniejsze środki niż do małych gmin ze względu na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Nie wyjaśnił jednak jak tę zasadę rozumiano. Nie przedstawił wyników badań, z których wynikałoby, że małe gminy są słabiej rozwinięte i wymagają większego wsparcia. Zdaniem NIK nie można z góry zakładać, że małe gminy są słabiej rozwinięte od dużych miast, gdyż poziom rozwoju gminy zależy od wielu czynników, nie tylko od jej wielkości. Warto zauważyć, że przekazanie w badanym okresie dodatkowych środków miało na celu między innymi zrekompensowanie samorządom ubytku dochodu z PIT w wyniku wprowadzenia programu Polski Ład. Tymczasem na samorządy, których dochody były w dużym stopniu oparte na PIT, nakładano limity wsparcia, zaś samorządom o znikomym udziale PIT w dochodach, korzystającym z innych źródeł dochodów, przekazywano dodatkowe wsparcie, wielokrotnie przewyższające ich dochody z PIT.

NIK zakwestionowała także prawidłowość podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2020 r. Po pierwsze, większe wsparcie otrzymały jednostki, które nierzetelnie zaplanowały w swoich budżetach wydatki inwestycyjne lub którym już wcześniej przyznano dotację na inwestycje. Po drugie, na skutek nałożenia górnego limitu kwotowego rząd dodatkowo ograniczył wsparcie dla Krakowa, Łodzi, Poznania, Szczecina i Warszawy oraz dla powiatu poznańskiego, mimo że wsparcie dla tych jednostek zostało już i tak ograniczone w wyniku zastosowania tzw. wskaźnika dużych dochodów. Po trzecie, z podziału środków wyłączono samorządy województw. Dodać należy, że w innych, konkursowych naborach wniosków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, żadnego wsparcia nie otrzymało 28 widocznych na slajdzie miast na prawach powiatu i 4 województwa. Z 331 jednostek, których średnie realne dochody w latach 2020–2022 zmniejszyły się względem 2019 r., aż 118 jednostek nie otrzymało żadnego wsparcia w naborach konkursowych z tego funduszu, mimo że każda z tych jednostek złożyła wnioski. Szczególnie niekonsekwentnie postępowano wobec Warszawy. Najpierw od 2020 r. do około połowy 2023 r. ograniczano na różne sposoby wsparcie dla Warszawy, tłumacząc to zasadą zrównoważonego rozwoju, następnie we wrześniu 2023 r. Rada Ministrów ustanowiła program dla Warszawy w wysokości 3 mld zł w celu zapewnienia jej rozwoju zrównoważonego terytorialnie. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła opracowane przez Ministerstwo Finansów projekty przepisów pozbawiające niektóre jednostki należnego im wyrównania dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Najpierw w 2022 r. jednostkom tym przekazano za niskie dochody z tego podatku w związku z ich niedoszacowaniem przez Ministerstwo Finansów, a następnie przygotowano projekt przepisów pozbawiający te jednostki należnego im wyrównania, które miały otrzymać w 2024 r. Województwo mazowieckie miało utracić z tego tytułu prawie 537 mln zł, województwo wielkopolskie ponad 278 mln zł, a województwo dolnośląskie ponad 223 mln zł. Problem ten jest szerszy i wynika ze zmiany przepisów, zgodnie z którymi od 2022 r. samorządy otrzymują dochody z PIT i CIT w kwotach prognozowanych przez Ministerstwo Finansów, a nie, jak wcześniej, w kwotach rzeczywistych wpływów. Korekta dochodów ma następować z dwuletnim opóźnieniem. Tak się składa, że w ciągu dziesięciu poprzednich lat Ministerstwo Finansów tylko dwa razy zaplanowało za wysokie dochody z PIT w porównaniu z późniejszym wykonaniem, a w pozostałych

8 latach planowane dochody okazały się niższe od ich wykonania. Podobna prawidłowość dotyczyła podatku dochodowego od osób prawnych, wobec tego należy się spodziewać, że co do zasady dochody z tych podatków przekazywane w przyszłości samorządom również będą niższe niż wynikałoby to z rzeczywistych wpływów, a wyrównanie dochodów będzie następować z dwuletnim opóźnieniem. W sytuacji wysokiej inflacji może to stanowić poważny problem dla samorządów.

NIK zwraca uwagę, że wypracowany w Ministerstwie Finansów sposób obliczania części rozwojowej subwencji ogólnej ogranicza pojęcie rozwoju do wydatków majątkowych kosztem wydatków bieżących, do których należą m.in.: wydatki na oświatę, kulturę, ochronę zdrowia lub aktywizację osób starszych. Zdaniem NIK nie można jednoznacznie wykazać, że wydatki na budowę drogi, parku wodnego lub nowej siedziby urzędu gminy są bardziej rozwojowe od wydatków bieżących na dodatkowe zajęcia edukacyjne, na ochronę zdrowia, zajęcia kulturalne lub integrację lokalnej wspólnoty. Tworzenie dodatkowego systemu zachęt i premii finansowych dla samorządów, które przeznaczają więcej środków na inwestycje, a nie na wydatki bieżące o charakterze rozwojowym, a jednocześnie dyskryminowanie poprzez niższą subwencję ogólną jednostek przeznaczających środki na zadania rozwojowe finansowane za pomocą wydatków bieżących, może prowadzić do nieefektywnego alokowania środków przez samorządy i do niższego stopnia rozwoju.

Z ustaleń kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że prezes Rady Ministrów przyznawał niektórym samorządom środki z rezerwy ogólnej, a innym odmawiał tego wsparcia bez rzetelnego uzasadnienia podejmowanych decyzji. W szczególności premier odmiennie rozpatrywał wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na podobne rzeczowo, a nawet takie same zadania. Na przykład w lutym 2020 r. prezes Rady Ministrów przyznał gminie Tworóg dofinansowanie z rezerwy ogólnej na rozbudowę szkoły podstawowej, w której zajęcia odbywały się wcześniej w systemie dwuzmianowym. Jednocześnie w tym czasie nie przyznał dofinansowania z rezerwy ogólnej gminie wiejskiej Iława na przebudowę i remont szkoły, mimo że budynek szkoły był niedostosowany do wymogów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych, a zajęcia dydaktyczne odbywały się nawet w jadalni i w świetlicy. Zarówno ten, jak i inne zbadane przykłady wskazują na nierówne traktowanie poszczególnych samorządów przez ówczesnego premiera. Brak przejrzystości podejmowanych decyzji oznaczał naruszenie podstawowych zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Należy również zauważyć, że prezes Rady Ministrów bez żadnego uzasadnienia usuwał zadania z listy zadań drogowych przewidzianych do dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, mimo że listy te zostały sporządzone przez wojewodów na podstawie ocen komisji konkursowych, co więcej, listy te przed przekazaniem premierowi były zweryfikowane przez ministra infrastruktury. Jednocześnie premier wprowadzał na te listy nowe zadania, a także zwiększał lub zmniejszał poziom ich dofinansowania. Odbywało się to bez wskazania przesłanek oraz bez podania uzasadnienia. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych, takich jak dowolność, brak jawności postępowania oraz brak kontroli.

W kontroli przeprowadzonej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono między innymi nierówne traktowanie samorządów występujących o środki na zadania drogowe. Wojewoda wnioskował dla 6 samorządów o środki z rezerwy ogólnej na ten cel z pominięciem trybu konkursowego i poddania wniosków pod ocenę komisji. W tym czasie inne zadania drogowe, które z kolei przeszły przez postępowanie konkursowe, znajdowały się na listach rezerwowych czekając na dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, a samorządy zgłaszające te zadania nie miały pewności, czy w ogóle otrzymają dofinansowanie. Dziękuję państwu.

Przekażę teraz głos pani dyrektor.

Dyrektor departamentu NIK Anna Wojcieszekiewicz:

Szanowni państwo, a teraz przechodząc do wniosków, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uzasadnione jest, aby samorządom przekazać większość środków, które obecnie wpływają do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, na przykład poprzez zwiększenie sub-

wencji ogólnej. Przyspieszyłyby to realizację zadań przez samorządy, a jednocześnie nie angażowałyby znaczących zasobów po stronie administracji rządowej, w urzędach wojewódzkich, w Ministerstwie Infrastruktury, czy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Tym samym samorządy uzyskałyby większą samodzielność finansową. Z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg byłyby wtedy finansowane tylko zadania specyficzne, takie jak: zadania mostowe, obwodnicowe, dojazdowe, czy obronne. Po kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Izba wnioskowała między innymi o podjęcie prac nad przekazaniem ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencji w zakresie zatwierdzania list zadań drogowych. Proszę państwa, nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której premier dowolnie zmienia listy zadań drogowych sporządzone w wyniku ocen komisji konkursowych i ocenione przez ekspertów. Ponadto po kontroli w Ministerstwie Finansów Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o wypracowanie nowego, trwałego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, który eliminowałby sytuację podejmowania decyzji ad hoc. Nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której co roku wypracowuje się inne zasady wsparcia samorządów, często zresztą dopiero w trakcie roku budżetowego, a samorządy otrzymują to wsparcie dopiero w ostatnich miesiącach roku.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała także o takie wprowadzenie zmian w systemie ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, aby przestano wykazywać niektóre dochody transferowe jako dochody własne samorządów. Ponadto NIK wnioskowała o podjęcie działań mających na celu wypłatę wszystkim 9 samorządom zagwarantowanej im ustawowo korekty z podatku dochodowego od osób prawnych za 2022 r. Izba zwróciła także uwagę na potrzebę wprowadzenia przez ministra finansów reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, zgodnie z jej interwencyjnym charakterem. Na potrzebę uregulowania tej kwestii Izba wskazuje już od 2020 r., i jak wynika z kontroli przeprowadzonej obecnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, jest to wniosek jak najbardziej uzasadniony.

Przejdę jeszcze do poprzedniej kontroli. Mimo, że finansowanie zadań zleconych nie było przedmiotem niniejszej kontroli, to w celu uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji finansowej samorządów, warto przypomnieć główne ustalenia i wnioski z kontroli przeprowadzonej w latach 2015–2017, zwłaszcza że w dalszym ciągu są one aktualne. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła wtedy niespójność przepisów dotyczących finansowania zadań zleconych. Z jednej strony minister finansów i wojewodowie są zobowiązani do przestrzegania zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, dlatego nie mogą dostosowywać wysokości dotacji do polityki wydatkowej prowadzonej osobno przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego. Z drugiej strony jednostki samorządu terytorialnego kierują się przepisami pozwalającymi im na swobodę wyboru sposobu wykonywania zadań zleconych oraz na stosunkowo dużą swobodę w kształtowaniu polityki płacowej. Zdaniem Izby rozwiązaniem powyższego problemu byłoby przekształcenie zadań zleconych w zadania własne samorządów. Zakończyłoby to dyskusję jak wycenić każde zadanie zlecone, żeby ze środków dotacji zapewnić jego pełne finansowanie, jednocześnie nie odbierając samorządom prawa do kształtowania wynagrodzeń i do sposobu realizacji tych zadań oraz uwzględniając specyfikę każdej jednostki. W szczególności Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Rady Ministrów o rozważenie celowości do dalszego utrzymywania zadań zleconych o charakterze stałym wykonywanych przez samorząd województwa, a jednocześnie finansowanych z budżetu państwa przez wojewodów. Odbывa się to w sytuacji, w której obszar działania urzędu wojewódzkiego pokrywa się z obszarem działania województwa samorządowego, w związku z czym zadania o charakterze ogólnopaństwowym zlecone województwu mogą być wykonywane bezpośrednio przez administrację rządową, a zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnot regionalnych mogą być przekształcone w ich zadania własne, przy zachowaniu adekwatnego udziału województw w dochodach publicznych.

Dziękując państwu za uwagę, mam nadzieję, że zaprezentowane wyniki kontroli przyczynią się do szerszej dyskusji na temat właściwego finansowania samorządu w Polsce. Dziękuję bardzo.

Pełniący obowiązki dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie Mariusz Lenkiewicz:

Możemy prosić o drugą prezentację?

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, wszyscy szanowni zaproszeni goście. Ja nazywam się Mariusz Lenkiewicz i pełnię obowiązki dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Na początek, szanowni państwo, krótkie słowo wstępu skąd w Izbie pomysł na tego typu kontrolę. Otóż optymalnego wykonywania zadań publicznych można wymagać przy odpowiednim i adekwatnym finansowaniu, w przeciwnym wypadku istnieje bowiem wiele zagrożeń i ryzyk dla właściwej jakości wykonywanych usług publicznych. Biorąc pod uwagę mnogość zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, postanowiliśmy w Izbie sprawdzić, czy zadania te są prawidłowo finansowane. W sukurs przyszły nam międzynarodowe standardy kontroli. Zbudowaliśmy zatem koncepcję kontroli opartej o standard współpracy z interesariuszami, aby maksymalnie zoptymalizować środowisko kontroli. W trakcie kontroli zorganizowaliśmy badanie kwestionariuszowe dla wszystkich samorządowców w Polsce, przeprowadziliśmy dwa panele eksperckie przy udziale wybitnych osobistości, w tym konstytucjonalistów, twórców reform samorządowych, przedstawicieli świata nauki, strony samorządowej, rządowej i reprezentantów regionalnych izb obrachunkowych. Wykonaliśmy analizę wieloczynnikową zanonimizowanej bazy 25 mln polskich podatników oraz skorzystaliśmy z doświadczeń organizacji zrzeszającej naczelne organy kontroli oraz kongresu władz lokalnych i regionalnych Rady Europy.

Co było naszym celem, szanowni państwo? Otóż zgodnie z jednym ze standardów INTOSAI celem tego typu kontroli jest zmiana na lepsze w życiu obywateli. Natomiast zgodnie ze standardem EUROSAI w zakresie kierunków skutecznej komunikacji celem naszej kontroli jest rzeczywista zmiana polityki publicznej i sektora publicznego w zakresie finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Szanowni państwo, celem są zmiany, które nastąpią w efekcie zrealizowania wniosków pokontrolnych oraz dobrze zaplanowanej komunikacji. Oczywiście dzisiejsze spotkanie z państwem jest właśnie etapem na drodze do tej zmiany. Celem kontroli systemowej jest bowiem skuteczne zdeterminowanie zmiany w zakresie finansowania samorządu, a prezentacja wyników kontroli jest etapem na tej drodze.

Szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli jednoznacznie stwierdza, że system finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, wprowadzone w związku ze zmianami systemu podatkowego, był nieprawidłowy, biorąc pod uwagę kryteria legalności, celowości i gospodarności. Słabnąca kondycja finansowa samorządów, biorąc pod uwagę ubytki spowodowane głównie zmianami w podatku PIT, zdeterminowała ministerstwo do dokonywania od 2021 r. corocznych prób ich rekompensowania. Stworzony przy tym mechanizm niesystemowego, bieżącego ad hoc finansowania zadań realizowanych na co dzień przez jednostki samorządu terytorialnego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stał jednoznacznie w sprzeczności, po pierwsze, z zasadami decentralizacji władzy publicznej i adekwatnością finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego a określonymi odpowiednio w art. 15 oraz art. 167 Konstytucji RP, po drugie, z zasadami samorządności i samodzielności finansowej określonymi w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Szanowni państwo, jeszcze jeden ważny aspekt. Już w preambule konstytucji jest mowa o współdziałaniu władz publicznych i zasadzie pomocniczości. Sam ustrój demokratyczny opisany w Konstytucji RP ma wymiar zdecentralizowanej władzy publicznej. Ważne są zasady decentralizacji i adekwatności finansowania zadań. Mechanizm finansowania samorządów w dobie zmian w systemie podatkowym podważył wszystkie te zasady, był on niecelowy i niezwykle groźny z punktu widzenia zachowania samodzielności finansowej, będącej w końcu budulcem samorządności. Najwyższa Izba Kontroli wyraża zatem swoje olbrzymie zaniepokojenie stanem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i podkreśla konieczność bezzwłocznych i gruntownych zmian w tym zakresie.

Czym objawiał się ten nieprawidłowy system oraz jaka była jego główna cecha? Zmiany w systemie podatkowym opracowane w Ministerstwie Finansów i wdrażane od 2019 r. nie przewidywały w stosunku do samorządów adekwatnej i systemowej rekompensaty ubytków wynikających z przeprowadzonych reform. Ministerstwo Finansów, mając przecież do dyspozycji wszelkie dane planistyczne i sprawozdawcze, nie realizowało działań zmierzających do wprowadzenia systemowych rozwiązań naprawczych, natomiast podejmowało próby ich rekompensowania, przyjmując przy tym nieprawidłowe kryteria, tj. kryteria niewynikające z realnych ubytków finansowych poszczególnych samorządów. Główną cechą stwierdzonej nieprawidłowości była nieproporcjonalność działań rekompensujących. Skala stwierdzonej nieprawidłowości była porażająca. Rząd w 2022 r. potrafił przekazać gminie Przytuły ponad 1700% realnych ubytków spowodowanych zmianami w PIT, a jednocześnie miastu stołecznemu Warszawa w 2023 r. przekazał jedynie 5% takich ubytków. Ten slajd pokazuje ręczne sterowanie finansami samorządów oraz uzmysławia nam jak postępowała recentralizacja władzy publicznej. Tak jak wspominałem, Ministerstwo Finansów podejmowało próbę rekompensowania ubytków wynikających z wprowadzonych zmian w systemie podatkowym. Rekompensaty te, jak widzimy na slajdzie, nie uwzględniały faktycznych ubytków. Podajemy oczywiście przykładowe miejscowości i dane liczbowe oraz procentowe pokazujące nieproporcjonalne próby rekompensowania tych ubytków. Na przykład gminie Wołomin zrekompensowano jedynie 59% ubytków, a gminie Stare Bogaczowice – 141%.

Szanowni państwo, konkludując ten wątek, jedno z najważniejszych instytucji publicznych w kraju, jednostki samorządu terytorialnego, realizują swoje zadania i nagle dowiadują się, że ich dochody będą na tyle niskie, że nie będą w stanie wykonać podstawowych zadań. czekają, jak na zbawienie, aż w trakcie roku rząd przyzna im de facto ich środki, ale nie wiedzą kiedy, nie wiedzą ile, czy to będzie 100% ubytków, może 50%, jak na przykład w przypadku Dębina, może 5%, jak w przypadku Warszawy, a może 1700%, jak w przypadku gminy Przytuły. Kompletnie zatem nie mogą zaplanować wydatków, nie wiedzą na co będzie je stać, nie mogą zaplanować realistycznych budżetów, nie mogą opracować realistycznych wieloletnich prognoz finansowych, zatem nie mają żadnej stabilności finansowej. To klasyczne uzależnienie od władzy centralnej, uzależnienie niebezpieczne i realnie zagrażające konstytucyjnej zasadzie decentralizacji władzy publicznej.

Szanowni państwo, z punktu widzenia efektywnej kontroli systemowej najistotniejsze jest ustalenie przyczyn i skutków nieprawidłowości systemowej, którą przed momentem zaprezentowałem. Przyczyny, skutki oraz dalsze ustalenia przedstawi wicedyrektor delegatury NIK w Białymstoku Wojciech Zambrzycki.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku Wojciech Zambrzycki:

Dzień dobry. Wojciech Zambrzycki.

Szanowni państwo, jaka była przyczyna systemowej nieprawidłowości? Uzналиśmy, że nie doszło w tej sytuacji do nierzetelnego działania, czy też do pomyłki. Oceniamy, że działanie Ministerstwa Finansów było nieuprawnione, a przedstawiciele tego ministerstwa celowo działali w kierunku nieproporcjonalnego zrekompensowania samorządom utraconych dochodów z podatku PIT. Potwierdził to nam ówczesny wiceministrów finansów, który stwierdził: „Chcieliśmy dokonać podziału w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju”. Kryterium zrównoważonego rozwoju jest niejasne. W każdym roku podział dodatkowych środków finansowych dokonywany był według innych kryteriów. Nie wzięto pod uwagę stabilności otoczenia prawnego samorządów, które uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Jakie skutki wywołało takie działanie Ministerstwa Finansów? Doszło do drastycznego osłabienia kondycji finansowej polskich samorządów, jak i ich konstytucyjnie określonej pozycji ustrojowej. Między rokiem 2018 a 2023 aż 28 razy wzrosła liczba jednostek samorządu terytorialnego, które planowały w uchwałach budżetowych stratę na działalności operacyjnej. Czym jest taka planowana strata? Są to wyższe planowane wydatki od planowanych dochodów własnych. Strata na działalności operacyjnej oznacza, po pierwsze, że samorządy planujące ją były całkowicie uzależnione od dodatkowych doraźnych środków finansowych otrzymywanych w trakcie

roku, których wysokość nie była znana w dniu planowania budżetów. Po drugie, oznacza to też, że takie samorządy nie miały zdolności inwestycyjnych lub były te możliwości znacząco ograniczone.

Na planszy przedstawiamy graficznie jak zmieniał się planowanie deficytu na działalności operacyjnej w poszczególnych latach. Pierwsze zmiany w systemie podatkowym miały miejsce w 2019 r., a ostatnie w 2022 r. Prawdziwa kumulacja nastąpiła w roku 2023, w którym, jak widać, 1611 samorządów zaplanowało stratę na działalności operacyjnej. Dotyczyło to blisko 58% polskich samorządów uzależnionych finansowo od doraźnych zasileń ich budżetów w trakcie roku, w dodatku często dokonywanych w ostatnim kwartale. Kolejnym oczywistym skutkiem takich działań jest nierealistyczność dokumentów finansowych samorządów – uchwał budżetowych i wieloletnich prognoz finansowych. W trakcie kontroli blisko 900 samorządów potwierdziło taką tezę. Nie mamy oczywiście czasu na przytoczenie wszystkich stwierdzeń przedstawicieli samorządów, więc zaprezentuję tylko kilka: „Budżety i wieloletnie prognozy są nierealistyczne i nierzetelne. Doraźny charakter przekazywanych środków finansowych całkowicie uniemożliwia odpowiedzialne planowanie i racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi. [...] Niepewność uniemożliwia lub znacznie utrudnia planowanie wydatków bieżących”. Jeszcze kilka takich stwierdzeń: „W dokumentach finansowych pomniejszane są wydatki. Wieloletnia prognoza finansowa jest nierealistyczna, nie stanowi rzeczowej informacji. [...] Aby zrównoważyć budżet samorządu, planowane są w nim niższe wydatki niż wynika z przeprowadzonych analiz”. Szanowni państwo, chciałbym podkreślić, że to nie Najwyższa Izba Kontroli w taki sposób ocenia te budżety, to same jednostki samorządu terytorialnego tak oceniają swoje własne dokumenty finansowe.

Szanowni państwo, w ramach kontroli zdiagnozowaliśmy pięć głównych ryzyk dotyczących zagadnienia finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego widocznych na planszy. Dwa pierwsze ryzyka zostały przez nas opisane w wystąpieniu pokontrolnym, i o nich za chwilę, natomiast trzy kolejne, oznaczone tymi jasnymi kolorami, objęte są dodatkową analizą, która w przyszłości przerodzić się może w kolejne kontrole, jednak możemy stwierdzić, że widzimy ryzyko stale rosnących wydatków na oświatę, a malejący udział w wydatkach subwencji oświatowej. Regionalne izby obrachunkowe nie stwierdzały istotnych problemów nierealistyczności budżetów samorządów, a widzą je sami samorządowcy. Coraz więcej pracowników sektora samorządowego zarabia płacę minimalną, niezależnie od pozycji, zakresu obowiązków i przypisanej odpowiedzialności.

Szanowni państwo, wracając do głównych ustaleń, funkcjonujący w Polsce system dotacji jest wadliwy i wymaga daleko idących zmian. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niebezpieczny wzrost znaczenia dotacji w kształtowaniu finansów samorządowych, a przez to również na zagrożenie czynnikami korupcjogennymi, w szczególności korupcją polityczną. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w celu przeciwdziałania temu zjawisku należy doprowadzić do sytuacji, w której subwencje i dotacje z budżetu państwa ponownie będą pełnić rolę jedynie uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli dotacji w zakresie wzmacniania mechanizmów równoważących oraz wyrównywania poziomu zróżnicowania, jaki występuje między gminami o mniejszych i większych dochodach własnych, a przez to różnym potencjale rozwojowym.

I tutaj jeszcze jeden ważny aspekt. Otóż w ramach niniejszej kontroli zapytaliśmy Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy o kwestię tłumaczenia jednego z zapisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W oryginalnym tekście, w języku angielskim, mamy wyraźne odwołanie do dotacji, z języka angielskiego „grants”, natomiast jakimś trafem w tłumaczeniu polskim znalazło się słowo „subwencje”, które przecież ma swój odpowiednik w języku angielskim „subsidy”, jednak takie słowo nie znalazło się w oryginalnym tekście. Z oryginalnego tekstu czytamy, że dotacje dla władz lokalnych nie powinny być przeznaczane na finansowanie konkretnych projektów, a udzielanie dotacji nie powinno pozbawiać władz lokalnych podstawowej swobody podejmowania decyzji. Natomiast w naszym kraju doprowadzono do sytuacji, że ponad połowa samorządów ma planowane straty na działalnościach operacyjnych, więc ze środków z zewnątrz nie jest w stanie kształtować kierunków rozwoju.

Na koniec wracając do wspomnianych już tutaj zadań zleconych – dla przypomnienia, są to zadania, które administracja rządowa zleca samorządom z uwagi na to, że samorząd jest bliżej obywatela, takimi zadaniami jest na przykład prowadzenie ewidencji ludności, wydawanie dowodów osobistych, map geodezyjnych, rejestrowanie pojazdów i wydawanie praw jazdy – na realizację tych zadań administracja rządowa rękoma wojewodów przekazuje samorządom dotacje. Dotacja taka nie pokrywa jednak w pełni wydatków ponoszonych przez samorządy na realizację tych zadań. Muszą one dopłacać z dochodów własnych, aby w pełni sfinansować te zadania, mając już okrojone budżety zmianami podatkowymi. Jeśli samorządy chcą odzyskać wydatki poniesione ponad otrzymaną dotacją, drogą do tego jest wystąpienie na drogę sądową przeciwko Skarbowi Państwa. W latach 2019–2023 do końca pierwszego półrocza samorządy ze środków własnych dopłaciły do wykonywania zadań zleconych łącznie 4 mld 300 mln zł. W dodatku nigdzie nie mogą wykazać tej kwoty, nie pozwala im na to konstrukcja sprawozdania, które sporządzają samorządy po realizacji zadań zleconych. To po raz kolejny pokazuje pewną fikcję planowania i wykonywania budżetów samorządów, chociaż to nie samorządy powinniśmy o to obwiniać. W uchwałach budżetowych nie można planować wydatków na zadania zlecone, bo kwestionuje to regionalna izba obrachunkowa. Pomimo tego, że w jednostkach samorządu terytorialnego powszechne jest przekonanie, że ponownie, jak w latach ubiegłych, wystąpi konieczność poniesienia wydatków na zadania zlecone ponad otrzymaną dotację, wydatki na uzupełnienie deficytu w finansowaniu tych zadań w pewnym sensie samorządy ukrywają w innych pozycjach budżetu, by nie narazić się regionalnej izbie obrachunkowej.

Szanowni państwo, co to wszystko, co przedstawiliśmy, oznacza ostatecznie dla obywatela? Oznacza ryzyko podwyższania podatków i opłat lokalnych, ryzyko obniżania jakości życia mieszkańców i poziomu świadczenia usług publicznych, ryzyko obniżania jakości i poziomu oświaty oraz ryzyko pauperyzacji wynagrodzeń pracowników sfery samorządowej.

A teraz wnioski, jakie przedstawiliśmy ministrowi finansów po drugiej kontroli. Zawnioskowaliśmy o zrekompensowanie samorządom ich realnych ubytków w dochodach własnych, które były spowodowane zmianami w systemie podatkowym z lat 2019–2022, postawiliśmy wniosek o przegląd zadań zleconych pod względem racjonalności utrzymywania dla nich statusu zadania zleconego, a w przypadku niedokonania takiej zmiany o podjęcie działań mających na celu zapewnienie odpowiedniego finansowania tych zadań. Zawnioskowaliśmy również o opracowanie zabezpieczenia prawnego gwarantującego samorządom faktyczną rekompensatę ubytków w przypadku przyszłych zmian ustawowych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie ich dochodów. Kolejny wniosek dotyczył zapewnienia konsultacji z samorządami oraz określenia skutków regulacji dla każdej jednostki samorządu terytorialnego z osobna, a nie łącznie, jeśli procedowane będą zmiany dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Postulujemy również dokonanie zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, aby nieprawidłowe finansowanie zadań publicznych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z braku adekwatnej i systemowej rekompensaty ubytków wynikających ze zmniejszonych wpływów do samorządów tytułem dochodów z podatku PIT, nie były powielane przy obliczaniu przyszłych wpływów z tego tytułu do samorządów.

Panie prezesie, oddaję panu głos.

Wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk:

Panie przewodniczący, podsumowując, dosłownie kilka minut. Szanowni państwo, jak państwo słyszeli, obraz, jaki nam się jawi po przeprowadzonych kontrolach, pozwala nam na stwierdzenie, że cechami działań Ministerstwa Finansów w okresie kontroli, jak również innych organów administracji rządowej – w tym w szczególności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ówczesnego premiera, w zakresie finansowego wsparcia samorządów w latach 2020–2023 – była jedynie tymczasowość, niespójność i ręczne sterowanie podziałem środków dla samorządu terytorialnego. W każdym roku ustanowiono inny mechanizm zasilania budżetów samorządu, inne algorytmy podziału tych środków,

które w większości nie były przedmiotem analizy Departamentu Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, lecz były wynikiem bardziej lub mniej formalnych spotkań i rozmów nadzorującego ten departament sekretarza stanu, pana Sebastiana Skuzy z przedstawicielami KPRM-u i samym ówczesnym premierem. Zaznaczę, że nie zachowały się jakiegokolwiek dokumenty, nawet robocze, które by wskazywały na argumenty, które stały za takim a nie innym rozwiązaniem przy dokonywaniu podziału 35 mld zł dla samorządów terytorialnych. Podkreślę jeszcze raz, nie zostały zachowane żadne dokumenty. Doprowadzono do rozregulowania i dramatycznego zmniejszenia przejrzystości systemu dochodów samorządu terytorialnego w Polsce. Mieliśmy do czynienia z częściowym zastępowaniem dochodów własnych samorządu dochodami transferowymi o charakterze dotacyjnym i utratą samodzielności finansowej samorządu przy jednoczesnym funkcjonowaniu fałszywego, wręcz iluzorycznego mechanizmu stopniowego wzrostu dochodów własnych samorządu i systemu ewidencyjno-sprawozdawczego, który miał uwiarygadniać ten mechanizm.

W budżetach samorządowych dochody własne były wypierane przez środki otrzymywane z budżetu państwa i z rządowych funduszy. Środki te były dzielone często w sposób nieprzejrzysty, nietransparentny, a decyzje o ich przekazaniu samorządom były podejmowane dopiero w trakcie roku budżetowego, niejednokrotnie pod sam koniec roku, co utrudniało samorządom planowanie budżetu. Ponadto większość środków przekazanych samorządom była dzielona uznaniowo. Była tutaj mowa o zasadzie pomocniczości. Ja tylko przypomnę jeszcze kwestię art. 167 konstytucji, który wskazuje, że dochodami samorządu są ich dochody własne, subwencje i dotacje. Proszę państwa, kolejność ta nie jest przypadkowa, to właśnie dochody własne mają być większą częścią dochodów samorządu terytorialnego, aby te mogły mieć samodzielność finansową, a w konsekwencji samodzielność ustrojową. W naszej ocenie zasady te zostały niedotrzymane, złamane.

Na koniec, proszę państwa, chciałbym zaapelować do wszystkich państwa o podjęcie działań naprawczych przez wprowadzenie systemowych rozwiązań gwarantujących samorządom samodzielność finansową i zapewniających im równe traktowanie przez organy władzy, co przełoży się na życie wszystkich obywateli. Bardzo dziękujemy za wysłuchanie wyników kontroli.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo państwu dziękuję, panom prezesom, państwu dyrektorom.

Szanowni państwo, przez ostatnie lata my wszyscy pewnie na tej sali – ale mówię też przede wszystkim o członkach Komisji, posłankach, posłach – słyszeliśmy od samorządowców funkcjonujących w naszych regionach, w naszych okręgach wyborczych w jak coraz gorszej i ciężkiej, trudnej sytuacji finansowej znajdują się ich samorządy, o tych konkursach rozstrzyganych nietransparentnie...

Posel Elżbieta Anna Polak (KO):

Nie wszyscy.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Tak, nie wszyscy... Znaczący wszyscy o tym słyszeliśmy, ale nie wszystkich to dotyczyło. Natomiast zebranie tych informacji, te ostatnie raporty, przyznam szczerze, i pokazanie tego w skali Polski jest porażające, bo to pokazuje skalę nadużyć, jaka miała miejsce, a z drugiej strony to, o czym mówiłem na początku, czyli skalę uderzenia w samorządność, nie tylko w samorządy, jako instytucje państwa, ale w ogóle w ideę samorządności w Polsce. Skala tych nadużyć i tego uderzenia, niszczenia samorządów wyłaniająca się z tych dwóch raportów jest faktycznie porażająca.

Bardzo proszę, szanowni państwo, otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pan przewodniczący Marcin Skonieczka. Proszę bardzo.

Posel Marcin Skonieczka (Polska2050-TD):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. 13 lat pracowałem w samorządzie. Byłem wójtem niewielkiej gminy wiejskiej i to, co było w tych raportach, ja śledziłem w ostatnich latach, można powiedzieć, na własnej skórze to odczuwałem. Być może idea była słuszna, bo politycy PiS-u mówią, że chcą odejść od polityki polaryzacyj-

no-dyfuzyjnej na rzecz zrównoważonej polityki, ale to było tylko hasło, które nie zostało zrealizowane, ponieważ to, co było budowane, to bardziej przypominało mi budowanie systemu feudalnego, gdzie jest dobry pan, który jeździ po Polsce i rozdaje dotacje. Tymi dobrymi panami byli politycy PiS-u. W każdym województwie były takie osoby. Samorządowcy o tym wiedzieli, że jak dobrze się z nimi żyje, zaprasza się ich na imprezy, na otwarcia, to dotacje wtedy płyną szerokim strumieniem. Tak jak było w raporcie, te konkursy czy z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, czy z Programu Inwestycji Strategicznych, tam nie było żadnych kart ocen, tam nie było żadnych punktów, tam nie było żadnej merytoryki. Ja jeszcze na początku składałem informację o dostęp do informacji publicznej do kancelarii premiera, prosiłem o udostępnienie takich kart, ale otrzymałem właśnie informację, że z ocen fikcyjnych tych właśnie kart, żadnych protokołów się nie sporządza, więc to był totalnie uznaniowy system. Czyli my składaliśmy wnioski, później nagle czary mary, pojawiała się lista samorządów, które dostały pieniądze – nie było żadnego uzasadnienia. Co też ważne, tak jak powiedziałem, było to wykorzystywane przez polityków PiS-u do promocji własnej osoby. Przypomnę, że bardzo często były promesy. Nie było nawet umów dotacyjnych, tylko były promesy. Te promesy były wręczane. Na spotkania byli zapraszani zawsze politycy PiS-u z regionu, żadni inni, i gratulowali samorządom otrzymanie wsparcia.

Potwierdzam też, że wszystkie zmiany w systemie podatkowym, różnego rodzaju subwencje, dotacje, które się pojawiały w ciągu roku, one spowodowały wielki chaos. My rzeczywiście... Stwierdziłem, że nie ma sensu planowanie czegokolwiek w budżecie, czy w WPF-ie, bo my nie wiemy co się wydarzy w ciągu roku. Zarządzanie gminą straciło jakikolwiek sens. Żyliśmy, można powiedzieć, z miesiąca na miesiąc, czekając na to co spłynie z budżetu państwa. Człowiek tracił wszystkie elementy długofalowego planowania, stabilizacji, przewidywalności. Wszystkie mechanizmy zostały zniszczone. Co jeszcze ważne, ten proces był nietransparentny. Pamiętam nawet taką sytuację, że jeśli chodzi o rządowy Fundusz Rozwoju Dróg Lokalnych, tak jak państwo wspomnieli w raporcie, to wojewodowie tworzyli wstępne listy, wysyłali do premiera i premier wprowadzał zmiany. Ja występowałem do wojewody o udostępnienie list, które są wysyłane do premiera. Nie dostałem ich, nawet w trybie informacji publicznej. Była odmowa, bo twierdzili, że finalną wersją będzie dopiero to, co premier zatwierdzi. Kompletnie brakowało transparentności tego procesu.

Tak jak państwo zauważyli, trzeba wprowadzić zmiany. Na pewno trzeba przywrócić samodzielność finansową samorządów. To jest dla nas duże wyzwanie. Pytanie oczywiście: jak to zrobić? Pomysłów jest pewnie wiele, na pewno jednym z nich jest zwiększenie udziału w podatku PIT. Pojawia się też postulat wprowadzenia udziału w podatku VAT. Ale myślę, że takim wyzwaniem byłaby też rewizja zasad podatków lokalnych. Ja już mówiłem na jednej z komisji – ale jest pani minister, może podchwyci ten pomysł albo może oceni – wydaje mi się, że w podatkach lokalnych jest jeszcze pewien potencjał, który moglibyśmy wykorzystać. Dzisiaj jest tak, że rząd określa stawki maksymalne podatku od nieruchomości. Jeżeli ktoś ma sklep w niewielkiej gminie wiejskiej czy w Warszawie, to płaci zwykle taki sam podatek od nieruchomości, a sklep w gminie wiejskiej a sklep w centrum Warszawy ma zupełnie inną rentowność, więc pytanie: czy nie byłoby zasadne zastąpienie tych stawek maksymalnych stawkami referencyjnymi? Stawki takie są potrzebne, bo są one brane pod uwagę, jeśli chodzi o wyliczenie subwencji wyrównawczej. Gdybyśmy mieli określaną przez rząd stawkę referencyjną, to wtedy niektóre samorządy, te bogatsze, gdzie jest duża konkurencja, jeśli chodzi o firmy, tam mogłyby dać większe stawki od podatków od nieruchomości, gdzie wynajem jest droższy, i to by też pozwoliło im zwiększyć dochody własne. Tak że jest to jeden z takich pomysłów, które tutaj rzucam przy okazji dzisiejszej dyskusji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Pani posłanka Elżbieta Polak. Proszę bardzo.

Posel Elżbieta Anna Polak (KO):

Bardzo dziękuję.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo dziękuję za ten raport, który pokazuje nam... to jest taka pigułka, która pokazuje w jaki sposób Prawo i Sprawiedliwość przez 8 lat niszczyło, a wręcz demolowało finansowanie samorządów, nie tylko samą ideę samorządów. Łamana była konstytucja. Bez żadnych zasad, nietransparentnie, na podstawie ręcznego sterowania rząd Prawa i Sprawiedliwości tak naprawdę robił sobie co chciał. Mamy pokazane to na konkretnych liczbach, konkretnych faktach. Ja też pochodzę z samorządu. Składaliśmy wnioski o długości SMS-a o potężne miliony, o wielkie inwestycje. Cały ten system, bez jakiejkolwiek przewidywalności, należy uporządkować. Tak że dziękujemy za ten raport, ponieważ my nie mieliśmy co do tego żadnych wątpliwości, że jest bardzo źle, że tylko ci, co klęczą i zgadzają się na takie państwo, mogą liczyć na finansowanie swoich zadań. Pozostali byli karani za nieposłuszeństwo, w ogóle za to, że pytają. Jak to zrobić? To jest bardzo trudne zadanie dla Ministerstwa Finansów. Ale ja chciałam wypowiedzieć się, że nie tylko należy zrekompensować – i dziękuję za te wnioski – tym, którzy utracili dochody i zatrzymali rozwój swoich małych ojczyzn, bo nie mieli wyjścia, za tym stoją ludzie, bo samorządy to są wspólnoty mieszkańców. Ci mieszkańcy byli karani, mówię to dzisiaj w ich imieniu. Tak że należy opracować taki mechanizm, taki algorytm, żeby koniecznie zrekompensować tym, którzy tracili przez te wszystkie lata, i zrobić to jak najbardziej sprawiedliwie. A będzie to tylko wtedy, jeżeli cały system będzie konsultowany, aż do bólu, w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Można to rozłożyć w latach, bo to będzie bardzo trudne, jeżeli jedna z gmin dostaje 300% więcej od drugiej, która otrzymuje 5%, także nie wyobrażam sobie na przykładzie wielu, wielu jeszcze innych, a mamy przecież ponad 2,5 tys. gmin, do tego też samorządy wojewódzkie. Miałam tego przykład, gdy planowaliśmy nową perspektywę i sposób finansowania nowej perspektywy w ramach funduszy europejskich, gdzie kilka samorządów, w tym lubuski, został zwyczajnie ograbiony, oszukany właśnie taką metodologią, decyzją jednej osoby, premiera, bez żadnego systemu. Stworzono fikcyjny algorytm, na naszą prośbę go ujawniono, dlatego chyba go dopiero zrobiono, tak jak teraz rozporządzenia, po podziale środków, tak? Słyszeliśmy, że rozporządzenia były wydawane już po podziale, tak samo właśnie było z funduszami europejskimi. My odwołaliśmy się wtedy do Komisji Europejskiej i uznano nasze racje, trzech regionów, i uzyskaliśmy utracione środki, ale dzięki temu, że Komisja Europejska przeprowadziła kontrolę i udowodniła polskim ministrom, że łamią prawo i są po prostu zwykłymi przestępcami, i to nie tylko w mojej ocenie. Uzyskaliśmy spore dodatkowe środki. Ten algorytm wymyślono sobie w taki sposób – i myślę, że również przy finansowaniu samorządów – absolutnie nieobiektywny, niespójny z rzeczywistością, nie GUS-owskie wskaźniki – przecież mamy cały system dobrych wskaźników GUS. Ale na przykład dostęp do internetu, wiadomo było, że Polska zachodnia ma prawie w 100%, więc był to jeden z głównych wskaźników, żeby odebrać samorządom wojewódzkim pieniądze z Polski zachodniej, a przyznać Polsce wschodniej. Jest to właśnie dosyć niebezpieczne, że będziemy się też nawzajem teraz oceniać i porównywać, ale uważam, że będzie to konieczne, do bólu, żeby wypracować jak najlepszy system finansowania samorządów na przyszłość, co mamy zagwarantowane w umowie koalicyjnej, to jest pkt 23, decentralizacja i wzmocnienie samorządów. Ja nie mam co do tego żadnych wątpliwości, że tylko wtedy zagwarantujemy skuteczność Koalicji 15 października i tego rządu. Bo nie ma takiej możliwości, żeby Warszawa, rząd centralnie dał sobie radę ze wszystkim. Tylko poprzez decentralizację i przekazanie kompetencji, i odwrócenie tego trendu, postawienie na samorządy zagwarantuje rozwój Polski. To musimy zrobić wspólnie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Pan poseł Łukasz Horbatowski. Proszę bardzo.

Poseł Łukasz Horbatowski (KO):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisjo, szanowni państwo, my tutaj wszyscy, większość z nas w tej Komisji, to byli samorządowcy. Jeszcze w zeszłym roku niektórzy z nas pełnili funkcję marszałków, wójtów, wiceprezydentów i wszyscy mieliśmy te same problemy, jeżeli chodzi o spinanie budżetu – spinanie budżetu, bo inaczej tego się nie da nazwać przy tych obciążeniach

dochodach w ostatnich latach. Ten slajd i to, co nam przed chwileczką dzisiaj pokazała Najwyższa Izba Kontroli, to to, o czym wszyscy samorządowcy wiedzą już od kilku lat, w którym kierunku to idzie. Szło to dokładnie w kierunku uzależnienia nas, samorządów, od decyzji rządowych. Ponad 57% samorządów, które miały już mocno deficytowy budżet w skali roku, dodatkowo 1700 samorządów, które mają problem ze spięciem budżetu i wszyscy samorządowcy, którzy bardzo mocno drżeli jak będzie wyglądała końcówka roku, kiedy ta kroplówka dopłynie do samorządów, a jak nie dopłynie, to co my zrobimy, jako samorządowcy, i jak przedstawimy to radom i mieszkańcom, że niestety budżet nam padnie. W wielu średnich samorządach, bo one miały największy problem, bo te najbiedniejsze oczywiście sobie radziły, bo ta kroplówka była o wiele wyższą dotacją dla nich, bo wszystkie samorządy przy tych kroplówkach mniej więcej tak samo były traktowane i podobne kwoty do tych budżetów dopływały. Tak to może być, my dzisiaj rozmawiamy o tym jak wrócić do systemu, który wcześniej funkcjonował, jeżeli chodzi o dochody, ale również musimy rozmawiać o tym co z zadaniami zleconymi, przecież od wielu lat samorządy coraz więcej dopłacają na te zadania zlecone. Przed chwilą usłyszeliśmy o patologicznej sytuacji, w której samorządy trochę kreują przekaz budżetowy, bo nie mogą wykazywać na koniec roku, że dopłacają do niektórych zadań. Przecież to jest chore, to nie jest normalne. Takich rzeczy nie powinno być. Potem przyjeżdża regionalna izba obrachunkowa i znowu wszyscy samorządowcy drżą jak będzie wyglądała informacja pokontrolna.

Moja prośba jest taka, pewnie nas wszystkich, musimy iść w kierunku takim, żeby zmienić jednak ustawę o dochodach, jeżeli chodzi o samorządy, pracować nad tym. Nie da się zrobić tego z dnia na dzień. Ja wiem, że nasi parlamentarzyści z PiS-u zaraz będą mówić o tych wielkich inwestycjach. Tak, oczywiście, one były, dużo pieniędzy poszło na inwestycje w tych ostatnich latach, ale to tak nie powinno wyglądać, nikt nie powinien się prosić o jakiegokolwiek środek, tak jak tu było powiedziane przez koleżankę marszałek, na kolanach. My w samorządach powinniśmy bazować na swoich dochodach i inwestycje planować na podstawie dochodów. To powinna być świętość. Mam nadzieję, że doprowadzimy do tego w najbliższym czasie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Bardzo proszę, pan Marek Wójcik, Związek Miast Polskich.

Pełnomocnik Zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, państwo posłowie, państwo ministrowie, prezesi NIK-u, szanowni państwo, ja rozpocznę od podziękowań dla pana przewodniczącego, za to, że tak szybko zareagował na to, co przedstawił NIK, i że możemy o tym rozmawiać w Sejmie, podziękowań dla samej Najwyższej Izby Kontroli za analizę – ona ma ogromny zakres, jest bardzo szeroka. To jest materiał, który nie podlega żadnej dyskusji, jest absolutnie podstawą do tego, aby podejmować wnioski ku przyszłości. Bardzo dziękujemy za to. My przez ostatnie lata nieustannie byliśmy karmieni informacją, że nigdy w życiu samorządy nie miały tak dobrej sytuacji finansowej, nie miały tak wysokich dochodów, a to zderzało się z naszą odwrotną opinią, że mamy ogromny problem z bilansowaniem własnych dochodów, dochodów bieżących z wydatkami bieżącymi – a, to nasz obowiązek. My nie możemy zaciągać kredytów, pożyczek na realizację bieżących wydatków. Mieliśmy z tym duży kłopot i do tego jeszcze w tej sytuacji, o której tu wielokrotnie to podnoszono, nie stać nas było na przedsięwzięcia rozwojowe.

Ja natomiast chciałbym się skoncentrować na przyszłości, bo przyszłość naszym zdaniem ma takie trzy wymiary: pierwszy to jest ten, który dotyczy bieżącego roku. My uprzejmie prosimy o to, aby znaleźć środki na to, abyśmy mogli po tym kataklizmie ostatnich lat przetrwać w roku 2024. Podziękowanie za to co już, bo udało się... – tu szczególnie podziękowania dla państwa parlamentarzystów, dla ministra finansów – za to, że udało się skorygować rozwiązanie dotyczące subwencji rozwojowej i przywrócono nam w tym roku te 3 mld. Ale to nam nie wystarczy, aby zbilansować ten rok, o tym mówię bardzo wyraźnie. Gorąca prośba o to, aby mieć to w pamięci. Nam potrzeba jeszcze w tym roku – nie waham się tego powiedzieć – kilkunastu miliardów złotych, po to, aby zamknąć rok 2024. Czyli prosimy o to, aby pomóc nam jeszcze w tym roku.

Po drugie, prosimy o to, aby ustawa o dochodach JST, o których tu wielokrotnie była mowa, powstała jak najszybciej z naszym udziałem. Podziękowanie dla pana ministra Domańskiego i pani minister, pana ministra Neumanna za to, że rozmawiają z nami w taki sposób, jakiego do tej pory nie doświadczaliśmy. Jeżeli minister finansów poświęca nam po kilka godzin co dwa tygodnie, to jest to dla nas dowód na to, że ma do nas szacunek i rozumie wagę problemu.

Chcielibyśmy, aby nowa ustawa była nowoczesna. Po 34 latach, od momentu, kiedy reaktywowaliśmy samorządność, my musimy poprzez tę ustawę ukierunkować przyszłość polskich samorządów i kraju. Pani marszałek słusznie powiedziała o tym, że bez samorządów nie da się zrealizować podstawowych usług publicznych, ale także przedsięwzięć o charakterze rozwojowym, bo my gwarantujemy masowość i dużą skalę tych przedsięwzięć. W związku z tym prosimy o to, żeby to była ustawa odważna, żeby ona uwzględniała faktyczne koszty realizacji usług, różnorodność źródeł finansowania. To także konieczność znalezienia równowagi w stosunku do tych samorządów, które z obiektywnych powodów mają trudniejszą sytuację. Chcielibyśmy, aby ta ustawa była taką, która będzie mobilizować nas, samorządowców, do aktywnych działań, do kształtowania życia, a nie tylko go przyjmowania – mówię o tym bardzo otwarcie. Byłoby cudownie, gdyby udało nam się kontynuować nasze rozmowy i gdyby ustawa została przez wysoki parlament uchwalona najpóźniej do końca lipca, abyśmy kształtując nasze samorządowe budżety na rok 2025 mieli tę stabilność, o której tutaj mówili przede wszystkim przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli.

To dotyczy także, rzecz jasna, zadań zleconych. Bardzo dziękuję za to, że państwo podnosicie tę kwestię. Padało wiele przykładów, ale ja powiem państwu, że w wielu polskich samorządach na zadania zlecone otrzymujemy tyle środków, że wystarcza na jedną, dwie godziny w tygodniu. Ale my oczywiście nie będziemy zamykać naszym mieszkańcom po dwóch dniach urzędu stanu cywilnego, w poniedziałek od ósmej do dziesiątej. Oczywiście jest, że dopłacamy do zadań zleconych. Jak to się dzieje, jak to się ma do przepisów, to jest w ogóle długa rozmowa, czy nam w ogóle wolno to robić. Nie powinniśmy tego robić, a robimy masowo, wszyscy o tym wiedzą. To jest tak, jak z reklamą piwa bezalkoholowego, udajemy, że o tym nie wiemy, ale to cały czas się toczy. Bardzo dziękuję wszystkim tym, którzy podkreślają wagę zmiany charakteru tych zadań na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego przy właściwym ich finansowaniu.

Z kwestią finansową wiąże się jeszcze trzecia rzecz, o której też tutaj mówiono, a ja powiem jeszcze bardziej zasadniczo. My oczekujemy, iż polskie samorządy, które z powodów nieobiektywnych traciły środki rozwojowe w ostatnich latach, otrzymają rekompensatę, dlatego że my, drodzy państwo, mamy kilka lat opóźnienia. My te lata straciliśmy i teraz musimy ścigać te lata, szczególnie w momencie, kiedy przed nami jest możliwość wykorzystania środków europejskich z Funduszu Spójności, czy z KPO. My musimy mieć środki na wkład własny. Dlatego prosimy o to, aby rozpocząć ten proces rekompensowania. Zdajemy sobie sprawę z tego, że budżet jest w trudnej sytuacji i, tak jak słusznie mówiła pani marszałek Polak, być może ten proces trzeba rozłożyć na lata, ale jeżeli było tak, że sąsiadujące ze sobą samorządy otrzymywały per capita z programów rządowych kilkadziesiąt razy mniej, to teraz ten proces trzeba rozpocząć. To się da zrobić. Nikomu nie chcemy nic odbierać, bardzo wyraźnie też powiem, nie zależy nam na tym, aby ten, kto miał szczęście, to z tego tytułu coś mu zabierać – podkreślam to bardzo mocno – ale zależy nam na tym, aby ci, którzy szczęścia nie mieli, a powinni mieć, mieli na to szansę w następnych latach. Paradoksem tego jest zresztą to, i powiem to bardzo otwarcie, bo na sali są osoby, które pomagały nam ratować tę sytuację samorządową, nie chcę myśleć o tym co by było, gdyby nie było takich osób próbujących ratować sytuację samorządów, jak jeszcze gorzej wyglądałyby nasze dochody. Chcielibyśmy, aby nowe rozwiązania pojawiły się najpóźniej od 1 stycznia 2025 r., a jeżeli się da, to nawet w trakcie tego roku. To jest możliwe chociażby w stosunku do podatku ryczałtowego. Moim zdaniem da się to zrobić w trakcie tego roku i wyrównać samorządom chociażby ubytek niezbędny do zbilansowania roku 2024.

Powiem jeszcze o jednej rzeczy, która też tu stała – bardzo dziękuję państwu z Najwyższej Izby Kontroli, że o tym mówiliście – my nie chcemy klientelizmu. To jest

coś, co wyraźnie charakteryzuje okres, który chcielibyśmy uznać dawno za miniony, okres, kiedy jeździło się z przysłowiową kielbasą i wódką do Warszawy, do Komitetu Centralnego PZPR po pieniądze na budowę mostu. W ostatnich latach było podobnie. My rzeczywiście musieliśmy, już bez wódki i bez kielbasy, ale prosić się o pieniądze i te pieniądze były dzielone – to do tej pory nie padło, a więc ja to powiem – te pieniądze nie były dzielone merytorycznie, były dzielone politycznie. Mieliście państwo na pewno szansę czytania analiz zrobionych przez Fundację Batorego. Ona wyraźnie wskazywała komu pieniądze były przyznawane i w jaki sposób. Paradoks polega też na tym – i coś wiem na ten temat, jako sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu – że niektóre samorządy były zdziwione skalą środków, które otrzymywały, bo nawet tyle nie chcieli, a w KPRM-ie dokonywane były korekty indywidualnie przez pana premiera. Były też takie sytuacje, że samorządy nie składały nawet wniosków, które były opiniowane przez wojewodów, a dostawały pieniądze, więc tu nie było żadnych procedur. Chciałbym, żeby już nigdy więcej nie powtórzyła się taka sytuacja.

Raz jeszcze państwu dziękuję za dyskusję. Jesteśmy, jako organizacje samorządowe, do państwa dyspozycji przy pracach nad nowymi regulacjami. Jeżeli można, to pracujemy w taki sposób, aby jak najszybciej można było je uchwalić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję bardzo. Teraz, bardzo proszę, pan Adrian Pokrywczyński, Związek Powiatów Polskich.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Dziękuję, panie przewodniczący. Krótko, bo cóż tutaj dodać, wszyscy słyszeliśmy co kontrolerzy NIK wykazali, więc chyba wszyscy znamy przyczyny i skutki, z jakimi mamy do czynienia w samorządach. Chciałbym po prostu wzmocnić głos pana Marka Wójcika, no ale też skupić się w takim razie na przyszłości, bo chyba nie ma już co dyskutować, że było źle. Musimy zastanowić się jak zrobić, żeby było lepiej.

Proszę państwa, trzy rzeczy: stabilizacja, przewidywalność, samodzielność. To jest podstawa, żebyśmy mogli mieć zrównoważone budżety. My, jako Związek Powiatów Polskich, zwracamy uwagę na te rzeczy, o których tu jest mowa, od wielu lat. Na ostatnim, marcowym zgromadzeniu ogólnym, związek przyjął stanowisko w ogóle w sprawie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów powiatów i miast na prawach powiatu, ale moim zdaniem można to przełożyć na cały system samorządu terytorialnego. Pragnę podkreślić, że do związku powiatów należą powiaty, czy też i starostowie ich reprezentujący, o naprawdę zróżnicowanej politycznie reprezentacji, a stanowisko zostało przyjęte przez aklamację, więc wszyscy zdają sobie sprawę z tego co się dzieje, co się dzieło w finansach publicznych. Co naszym zdaniem należy zrobić? Przede wszystkim zwiększyć niezależność finansów poprzez wzmocnienie roli dochodów własnych. Podatki i opłaty lokalne, musimy to wszystko przemyśleć, zmniejszyć rolę de facto części subwencyjno-dotacyjnej, przy czym w tej drugiej, jak NIK powiedział, dużo większe znaczenie powinna zawsze spełniać subwencja ogólna, żebyśmy mieli większą swobodę wydawania, czy decydowania na co mają iść te środki. Jakies pozabudżetowe fundusze, które się pojawiały, i dotacje z nich, no okej, one mogą się pojawiać, i pewnie zawsze będzie to w jakiś sposób występować, natomiast nie powinniśmy traktować tego jako jakiegokolwiek rekompensaty. To jest dodatek, który, okej, rząd daje, cieszymy się z tego, natomiast nie powinien tak naprawdę zastępować odpowiedzialnej polityki finansowej. Powinniśmy zapewnić udział jednostek samorządu terytorialnego w zryczałtowanym podatku dochodowym. Tutaj migam, mrugam okiem do obecnej koalicji rządzącej, bo przypominam, że w zeszłej kadencji to właśnie ona przeforsowała w Senacie takie słuszne rozwiązanie – mimo, że oczywiście Sejm, mający inną większość, wtedy się nie zgodził – natomiast my uważamy, że to jest konieczne ze względu na to co spowodował Polski Ład. Tak że, drodzy państwo, liczymy tutaj na państwa.

Po raz kolejny pada o finansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Musimy mieć faktycznie ponoszone koszty, zapewnione finansowanie faktycznie poniesionych kosztów, bo tutaj przykład z poziomu powiatowego, nieodpłatna pomoc prawna. Ja już nie będę przywoływał szczegółowych danych, no bo my robiliśmy raporty na ten

temat, natomiast faktycznie ktoś tutaj powiedział – przepraszam, nie pamiętam – coraz większa różnica jest między dotacjami a wydatkami na te kwestie, bo rosną po prostu wymogi finansowe, czy też nawet wypłaty wynagrodzeń dla prawników, taki przykład. W zakresie transferów celowych, tutaj musimy powiedzieć, że kluczową potrzebą jest... To w zasadzie powiedziałem, właśnie zadania zlecone, moim zdaniem to jest pieśń przyszłości. Natomiast tu już padło, więc chciałbym tu wzmocnić, bo my uważamy, że trzeba zacząć się zastanawiać nad udziałem samorządów w VAT. To jest podatek, który tak naprawdę opiera się inflacji, więc byłoby dobrze, gdyby samorzady zostały do tego włączone chociaż symbolicznie. Być może taka rzecz, która może umykać, ale trzeba też zagwarantować, że wszystkie opłaty za czynności urzędowe powinny iść tak naprawdę jako dochód samorządów, a w dodatku ich wysokość powinna być jednak systemowo waloryzowana, bo my widzimy, że od wielu, wielu lat na przykład nie możemy zmienić stawek za jakieś opłaty urzędowe no i tak naprawdę te koszty zaczynają nas przerastać. My realizujemy zadania, dokładając do nich tak naprawdę. To są takie główne punkty, na które zwracamy uwagę.

Na koniec powiem, może trochę ostrzej niż pan Marek Wójcik, że będziemy uczestniczyć w tych pracach, chcemy uczestniczyć w pracach, natomiast będziemy przede wszystkim naciskać – i używam tutaj właśnie takiego twardego słowa celowo i świadomie – na uchwalenie nowej, przystającej do obecnej rzeczywistości, też wyzwań, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, bo to ona może zagwarantować wreszcie samorządom możliwość tego długoterminowego planowania finansowego ich działań. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Proszę bardzo, pan poseł Marek Chmielewski.

Poseł Marek Jan Chmielewski (KO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, tak jak tu siedzimy przy tym stole, jesteśmy samorządowcami, i w wielu innych miejscach też to są ludzie, którzy, przepraszam za kolokwializm, żeby zjedli na tym, w jaki sposób rozwiązywać problemy swoich mieszkańców, bo to zawsze wójt, burmistrz, rada bierze na siebie ten ciężar odpowiedzialności za wszystkie pozostałe osoby. Ale jak wziąć ciężar odpowiedzialności, kiedy w biały dzień, w białych rękawicach okradani jesteśmy wszyscy my, nie wójtowie, burmistrzowie, nie rady, tylko wszyscy my, jako mieszkańcy? Dzisiaj mamy ten dzień poświęcony raportom Najwyższej Izby Kontroli, i o tym dzisiaj powinniśmy mówić, bo pomysłów na to w jaki sposób możemy naprawić sytuację samorządów jest wiele, między innymi założyliśmy Parlamentarny Zespół Samorządowy, w skład którego wchodzi zarówno posłowie, jak i senatorowie, ludzie, którzy wywodzą się z samorządów, po to, żeby swoim doświadczeniem dzielić się, podpowiadać wszystkim tym, którzy chcieliby to naprawić. Ale skoro sam mówię o tych raportach, to jednak trzeba powiedzieć o kilku rzeczach. Czasami na początku wydawało mi się, że to są przypadkowe działania, różnego rodzaju, ktoś komuś pomagał w taki czy w inny sposób za to, że brał większy udział w kampanii, potem był bardziej sprzyjający, ale w którymś momencie doszło do sytuacji na terenie mojego województwa dolnośląskiego, w której pojawiły się propozycje podpisywania list poparcia w trakcie kandydowania prezydenta, pana Andrzeja Dudy, i potem w dziwny sposób kolega, który dokonywał w Excelu zestawień, pokazywał które jednostki samorządu i w jaki sposób uzyskiwały różnego rodzaju dotacje, dziwnie zbieżne z podpisaniem list wsparcia, list o tym, żeby współpracować ze sobą. Ale ja nie bardzo rozumiem dlaczego miałbym takie listy podpisywać, skoro w konstytucji jest wyraźnie napisane, że mamy działać dla wspólnego dobra, i jesteśmy do tego zobowiązani, więc co, ten podpis byłby ważniejszy niż konstytucja w tym kraju? Nie rozumiem tego. Chciałem powiedzieć, że jest również wiele wątków, które tutaj chyba nie wybrzmiały do końca i musimy sobie zdawać z tego sprawę, że za chwilę będziemy, jako samorzady – mimo że ja reprezentowałem samorząd gminny, ale na bieżąco jestem z wszystkimi pozostałymi samorządami – za chwilę będziemy mieli olbrzymią zapaść służby zdrowia, która jest dokładnie pokłosiem wcześniejszych działań. O tym nie mówię, nie chcę za długo o tym mówić, ale musicie państwo to wiedzieć, że jeżeli do końca tego roku – w różnych

obszarach, tak jak tutaj były wspomniane przez przedstawicieli czy to związku miast czy powiatów – samorządy nie dostaną kroplówki, to one mogą oddać życie. Ja nie żartuję, ja mówię bardzo poważnie. Proszę państwa, doszło do takich sytuacji, w których budżety to są wydmuszki. Zobaczycie państwo co będzie się działo za chwilę, przed półroczem, w jaki sposób będą musieli wszyscy pospinać to, co jest. Wszyscy proszą, i ja przekazuję w tej chwili ten głos, również w imieniu samorządowców, z którymi rozmawiam, proszą o to, aby wzmocnić ich w jakiś sposób. My wiemy, że działania systemowe są bardzo trudne. Zmiana ustawy, ja mam wątpliwości, co do tego, czy z dniem 1 stycznia przyszłego roku uda się w tak radykalny sposób zbudować nową ustawę, i oby tak było, ale na pewno trzeba na dzisiaj poprawić co się da, bo samorządy naprawdę będą dogorywały.

Chciałem zwrócić uwagę na jeszcze inne aspekty, które chyba tutaj nie padły. Proszę państwa, dolewanie środków na konkretne zadania w poszczególnych branżach powodowało to, że z jednej strony rosły ceny usług, materiałów w danej branży, i nikt na to nie zwracał uwagi. Kiedy przychodzą pieniądze na komputery, dziwnym trafem komputery kosztują 20% drożej, kiedy budujemy kanalizację, dziwnym trafem rura kosztuje 30% drożej itd. itd. To było systemowe i celowe działanie, które doprowadziło do tego, że samorządy, gdyby miały własne środki, gdyby planowały je w różnych latach, w różnych obszarach, na pewno nie doprowadziłyby do takiej sytuacji. Więcej, byliśmy w czasie wysokiej, bardzo wysokiej inflacji, środki, które do nas przychodziły, a nie mogły być w odpowiedni sposób wydawane, bo też były tam różne zasady, proszę państwa, to powodowały, że one były za chwilę o 10–15% niższe, a jeszcze dodatkowo wydawane w konkretnej dziedzinie gospodarki powodowały dokładnie to samo. To niestety była tragedia, z którą musieliśmy się mierzyć, jako samorządy, jako samorządowcy. Jeżeli mówimy o przykładach, powiem, bo zawsze należy mówić o sobie, na przykładzie gminy wiejskiej Dzierżoniów w powiecie dzierżoniowskim, przy pierwszym rozdaniu środków tzw. popegeerowskich największa gmina wiejska dostała 0 zł, wszystkie pozostałe dostały pieniądze, łącznie z miastami, na terenach których znajdowały się nieruchomości Skarbu Państwa i wcześniej PGR-u. My nie dostaliśmy. Kiedy w trakcie rozmowy z jednym z kolegów powiedziałem, że taka sytuacja ma miejsce, oczywiście kolega był z opcji rządzącej, to mi powiedział, że widocznie źle przecinek postawiłem, więc ja powiedziałem, że przecinka nie da się postawić źle, kiedy są same zera. Żartowaliśmy sobie, tak? Ale chodzi o to, że to było naprawdę w sposób... Nie chcę używać słów, bo to szkoda by było, tylko po prostu było to zrobione celowo, przemyślane. Więcej, kiedy rozmawiałem z przedstawicielami samorządów i korporacji samorządowych, następna subwencja rozwojowa w jaki sposób była planowana? – bo może państwo tego nie wiecie. Ci, którzy dostali i wydatkowali więcej środków na wydatki majątkowe w poprzednich latach, w konsekwencji w subwencji rozwojowej mieli znowu dostać więcej. Czyli to było zaplanowane na kolejne lata, niszczenie tej części samorządów, które nie były w stanie zrealizować zadań. A to, że niektóre samorządy nie wiedziały na co wydawać pieniądze, to się po prostu w głowie nie mieści. Są konkretne przykłady, naprawdę dostawały na wszystko, na co tylko można. Jest przykład w moim powiecie jednego samorządu, który dostał tak wiele środków, jako mała gmina, że teraz, proszę państwa, w ramach naboru do ZIT-u środków, które dostajemy, nie przystępuje. Dlaczego? Bo już nie ma pieniędzy, bo już nawet na wkład własny nie ma, bo wszystko wydał na to, co mógł wydać, a koszty utrzymania, koszty bieżące są, wiadomo, w wyniku wzrostu cen i usług poszły bardzo w górę, więc nie jest nawet w stanie skorzystać i rezygnuje z zadań, które były wcześniej przez nich zaplanowane. Doprowadzono do totalnego rozregulowania gospodarki. Czas najwyższy to uregulować. Ale czasami musi się tak zdarzyć, jak się to zdarzyło 15 października. Nie da się czegoś doregulować, czasami trzeba coś zamienić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Bardzo proszę, pani posłanka Iwona Krawczyk.

Poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Panie przewodniczący, panie ministrze, szanowni państwo. Być może niektóre treści już wybrzmiały, ale dzisiaj spotykamy się tu po to, żeby po raz kolejny... Nie jest to pierwszy raport NIK-u, który obnaża wszystko to, co działo się przez 8 lat. My dzisiaj rozma-

wiamy o Polsce, która pamiętamy, czy o Polsce, która miała twarz kartoników. Każdy z nas pamięta, jak w samorządach pojawiali się przedstawiciele wówczas rządzącej koalicji i przywozili środki finansowe w dowolnym czasie danego roku. To, co chciałabym mocno zaakcentować, jak w obrębie jednego powiatu mamy cztery gminy, gdzie jedna z gmin otrzymuje horrendalne, bardzo wysokie środki, jedna nie otrzymuje ich wcale, dwie, które czasami otrzymują środki, czasami nie. Do czego doprowadził taki ręczny, tymczasowy, niespójny, ręcznie sterowany sposób, czy mechanizm rozdzielania tych środków? Doprowadził do dużej różnicy w zamożności nie tylko gmin, ale także mieszkańców w obrębie jednego powiatu. To jest widoczne, stąd chciałam swoją wypowiedzią bardzo wzmocnić to, co powiedziała pani marszałek Polak, że niezbędne i konieczne jest zrekompensowanie i zrównoważenie środków gminom, które tych środków nie otrzymywały. To jest niezwykle istotne, bo ten mechanizm, którego byliśmy świadkiem...

Posel Elżbieta Anna Polak (KO):

Mamy dowody, nie?

Posel Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Tak. Rozdzielenie 35 mld zł bez żadnej dokumentacji, bez żadnych protokołów wymaga nie tylko bardzo szczegółowego opisanie w raporcie. Dzisiaj podejmowane są także kwestie, które każdy z nas mógł przytoczyć, przykłady ze swojego podwórka, ze swojej gminy, ze swojego powiatu, które są porażające. Oby nigdy nie doprowadzić do ponownego takiego ręcznego sterowania w przydzielaniu środków na realizację niezbędnych inwestycji w gminach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Bardzo proszę, pan poseł Paweł Szefernaker.

Posel Paweł Szefernaker (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, ja bardzo krótko. Myślę, że ostatni tydzień kampanii samorządowej to nie jest idealny czas na to, żeby dziś merytorycznie, poza tymi politycznymi kwestiami, móc omówić ten temat, niezwykle ważny temat, związany z funkcjonowaniem samorządów. Chciałbym także zwrócić uwagę na kwestie, które nie pojawiły się tutaj do tej pory, to znaczy mówimy o ostatnich 4 latach, w których rzeczywiście, z jednej strony, tak jak powiedział jeden z posłów, którzy zabierali głos przede mną, rząd stawiał na ideę zrównoważonego rozwoju, z drugiej strony mieliśmy do czynienia z sytuacjami dotyczącymi gospodarki, na które nie było wpływu, a które w pewien sposób, szczególnie odnosząc się do kwestii związanych z udziałem w PIT, skomplikowały całą tę sytuację, przede wszystkim: pandemia, później wojna na Ukrainie, następnie wprowadzenie... Okazuje się, że z punktu widzenia samorządów wprowadzenie reformy PIT była w momencie, kiedy rzeczywiście byliśmy między pandemią a wojną na Ukrainie. Ta reforma związana z systemem podatkowym trafiła akurat na ten moment, co nie pomogło całej sytuacji, wręcz znacząco przeszkodziło, to po pierwsze. Po drugie, państwo mówili tutaj wielokrotnie o okradaniu obywateli – pojawiły się takie stwierdzenia. Przypomnę, że w ramach reformy gros środków pozostało w kieszeniach obywateli, bo zmniejszony został PIT. Środki nie trafiły do samorządów w takiej mierze, ponieważ zostały w kieszeniach obywateli. Jak rozumiem, ten raport jest przyczynkiem do tego, aby propozycje, które pojawiły się obecnie, były procedowane, realizowane w nowej ustawie o dochodach samorządu terytorialnego. Pamiętam, że podczas ostatnich 2 lat, jako Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, wielokrotnie spotykaliśmy się z wiceministrem finansów, panem ministrem Skużą, także zespoły samorządowe, jedno posiedzenie było poświęcone tylko i wyłącznie temu tematowi, posiedzenie wyjazdowe, więc szukaliśmy rozwiązań, które mogłyby wyjść naprzeciw oczekiwaniom. Myślę, że gdyby nie koniec kadencji, to takie rozwiązania weszłyby w życie, musiałyby wejść w życie ze względu na stabilność finansów samorządowych i dochodów własnych samorządów. Powtarzam, kwestie związane z dochodami własnymi – dziś nie ma tu przedstawiciela ministra finansów, który mógłby pewnie też... mówię o przedstawicielu ministra finansów z lata 2020–2023, który pewnie mógłby się jakoś odnieść do części z tych spraw – ale co do zasady tego typu rozmowy, dyskusje i szczególne posiedzenia były prowa-

dzzone do tego, aby dojść do nowych rozwiązań związanych z finansowaniem samorządów. Szanowni państwo, zapewne w ramach idei Zrównoważonego Rozwoju, programu rządowego, który został przyjęty w 2017 r. czy w 2018 r., programu Zrównoważonego Rozwoju, idea ta skutkowała tym, żeby więcej środków trafiło do mniejszych miejscowości. Zapewne w tych mechanizmach, które pojawiały się, w związku z tym, że mamy 2800 samorządów, mogło dochodzić do pewnych sytuacji, które państwo tutaj wskazali, aczkolwiek, co do zasady, w ramach programów odbywały się posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, część z naborów to były nabory, które były odpowiedzią na wnioski samorządowe, chociażby nabór dla gmin uzdrowiskowych, nabór dla gmin górskich. Zapewne nie wszystkie gminy, nie wszyscy władarze byli z tych naborów zadowoleni. Ja powiem tak, z jednej strony patrząc na finanse samorządów, także z poprzednich lat, nie tylko z lat 2020–2023, wielu samorządowców mówiło o tym, że mogło wystąpić o środki, pomimo tego, że do tej pory nigdy nie otrzymało takich środków z budżetów zewnętrznych, z budżetu centralnego. Myślę, że powinno nastąpić pokazanie tego na osi czasu, jak to wyglądało przez lata, że brakowało takich funduszy inwestycyjnych dla małych gmin. Warto mówić także o tym, warto mówić również o tym co dobrego wydało się przez wiele tych inwestycji. Bywały takie rozstrzygnięcia naborów, pomimo kwestii, o których państwo tutaj mówili, po których największe związki samorządowe, czy też związki niesympatyzujące z rządem, mówiły o tym, że były to takie nabory, które satysfakcjonowały zdecydowaną większość samorządów. Przypomnę także, że w latach 2021, 2022, 2023 ze względu na epidemię, ze względu na wojnę, ze względu na wiele różnych innych kwestii związanych z kryzysem gospodarczym, mówiąc kolokwialnie, było dosyć duże ciśnienie, żeby te rozstrzygnięcia były jak najszybsze – zresztą wielokrotnie także o tym rozmawialiśmy na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

Podsumowując, na pewno ważne są rozstrzygnięcia dotyczące przyszłości budżetów samorządowych i próby takiego unormowania tego na kolejne lata, żeby prezydenci, burmistrzowie, wójtowie, jako dobrzy menedżerowie mogli starać się zaplanować budżet na przyszłość. Za poprzedniego rządu były podejmowane takie starania, nie zostały zakończone, ale przy tych wszystkich błędach, problemach, które się pojawiły, uważam również, że warto powiedzieć o tym, że wiele inwestycji w samorządach udało się zrealizować w tych latach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Panie pośle, muszę jednym zdaniem skomentować. Z pana wypowiedzi wyłania się taki obraz jakoby nieprawidłowości były przypadkami, a niestety z raportów NIK-u wynika, że nieprawidłowości były regułą, a przypadkiem były sytuacje pozytywne. Bardzo proszę...

Poseł Paweł Szefernaker (PiS):

To gdybym mógł jednym zdaniem.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Proszę bardzo.

Poseł Paweł Szefernaker (PiS):

Rzeczywiście pewnie nie będziemy zgadzać się w tej kwestii. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że chociażby – ja podam przykłady, prawda? – w rozstrzygnięciach dotyczących Funduszu Inwestycji Strategicznych wszystkie gminy w Polsce otrzymały wsparcie, bo wcześniej nie było takich programów, według których wszystkie gminy w Polsce otrzymałyby wsparcie. Oczywiście ja nie chcę w tej chwili otwierać dyskusji o poszczególnych przypadkach gmin, bo ja, szanowni państwo, mam świadomość tego, że wsparcie, przykładowo – o czym mówił pan Marek Wójcik – per capita, na mieszkańca, w przypadku Warszawy było dużo mniejsze niż w przypadku małych miejscowości, czy średnich miejscowości. Per capita było mniejsze, co nie oznacza... Podam argument z drugiej strony, że w tych rozstrzygnięciach, w których brały udział wszystkie miasta i wszystkie gminy, Warszawa otrzymała środki na wszystkie wnioski, które złożyła, żaden nie został odrzucony, a pomimo tego, tak jak dzisiaj słyszeliśmy, według państwa były to środki w przeliczeniu na mieszkańca znacząco mniejsze niż... Moglibyśmy tutaj dzisiaj rozma-

wiać o konkretnych przykładach. Państwo podali parę przykładów, które rzeczywiście powinny być... W pewien sposób zwrócono uwagę na to, że jedna, druga, trzecia, piąta gmina w jednym powiecie nieproporcjonalnie otrzymała środki. Szanowni państwo, przypominę, że te środki trafiały do gmin, do powiatów nieproporcjonalnie do liczby mieszkańców, więc po przeliczeniu per capita rzeczywiście mogą być nierówności, które zostały tutaj wskazane.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Nie będziemy kontynuować, panie pośle. Podejmuje się pan obrony kwestii nie do obrony. Rozumiem, że to też wynika z funkcji...

Poseł Paweł Szefernaker (PiS):

Wie pan co, ja chciałbym tylko pokazać, że wszystko nie jest czarno-białe.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

...którą pan wówczas pełnił. Współczuję, ale szanuję, że broni pan rzeczy, które są nie do obrony.

Bardzo proszę, pan Krzysztof Żuk, prezydent Lublina, współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

Prezydent Lublina Krzysztof Żuk:

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Po pierwsze, wielki szacunek dla kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, że podjęli tę tematykę. Właściwie, w gruncie rzeczy ona czekała już od dłuższego czasu, to właśnie takie analizy w raporcie, którą NIK zrealizował, bo tych pozwów chociażby jednostek samorządu terytorialnego skierowanych przeciwko rządowi o niedoszacowanie dotacji na zadania zlecone było coraz więcej. Doprowadzaliśmy sprawę wspólnie, razem, tak to trzeba powiedzieć – administracja samorządowa i rządowa – do absurdu, dlatego że zadania i jedno i drugie, i własne i zlecone, to są powinności państwa wobec obywatela. I w związku z powyższym, jeśli te powinności państwa nie mają właściwego oszacowania kosztów świadczenia tych usług, no to państwo wykonuje to źle, i nieważne, czy robi to w danym momencie administracja rządowa czy samorządowa. O tym dyskutowaliśmy, rozmawialiśmy od bardzo dawna. W związku z powyższym moje prywatne zdanie, tych pozwów być nie powinno. Po pierwszym takim podejściu w tej dyskusji powinniśmy temu przeciwdziałać, z różnych powodów – nie ma na to czasu, aby o tym mówić – do tego nie doszło. Bardzo dziękuję Najwyższej Izbie Kontroli za zwrócenie na to uwagi, dlatego że to jest chyba już pewna granica, której przekraczać nie powinniśmy.

Ja chciałem państwu powiedzieć, że w tej chwili przygotowane są pozwy w dużych miastach, które są nie do obrony przez administrację rządową, tylko jeszcze raz podkreślam, jest to nam niepotrzebne. To jest kwestia odpowiedzialności za realizację tych zadań, w imieniu naszych mieszkańców i Polski lokalnej, i naszego kraju. Po tym raporcie NIK-u ta odpowiedzialność powinna skłonić nas nawet nie do debaty, bo my tu mamy rozwiązania podane przez NIK na tacy, dyskutujemy o tym również od dłuższego czasu z Ministerstwem Finansów, powinniśmy jak najszybciej przyjąć rozwiązanie dotyczące nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ja chciałem tylko państwu podkreślić, że mamy tu dwojaką odpowiedzialność, po pierwsze, za świadczenie usług bieżących, i tu jest oświata. Jeśli państwo podejmiecie się próby oceny w kolejnym raporcie oświaty, to byłbym wam, czy bylibyśmy wam ogromnie wdzięczni, bo ten standard oświatowy, o który dopominamy się od wielu, wielu lat, jest fundamentem tego, czy uda nam się zbilansować, patrząc na finansowanie subwencją oświatową, potrzeby z możliwościami ich realizacji w najbliższym czasie czy też nie, i to jeszcze na dodatek przy tych zupełnie nowych wymaganiach związanych z otoczeniem tym międzynarodowym, czy otoczeniem gospodarczym, które wymaga również zupełnie innego kształcenia. Ale to są te zadania bieżące, na które zwracaliście uwagę, i to jest jakby pierwsza kwestia. Druga, to zadania o charakterze rozwojowym, które dzisiaj opisane są znakiem zapytania i wykrzyknikiem, bo przez ostatnie lata realizowaliśmy strategię rozwoju, wszystko jedno, czy mówimy tutaj o gminie, czy mówimy o samorządzie województwa, ale w które to strategię rozwoju wkomponowane były fun-

duże europejskie. Mamy kolejny okres programowania, do którego jesteśmy kompletnie nieprzygotowani. Mogę tylko powiedzieć, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim okresie programowania czekały już wtedy linie kredytowe z banków, i Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy, no i naszych banków, po to, żeby szybko rozpocząć te inwestycje. Dzisiaj tych linii kredytowych nie ma, wynikających z podpisanych umów, nie ma z tych powodów, o których państwo słusznie piszecie. Dzisiaj banki przyglądają się wieloletnim prognozom finansowym i mówią: jeśli nie będzie nowej ustawy, nie będzie finansowania. Zamykamy drzwi do tej przestrzeni działań inwestycyjnych, które są potrzebne nie tylko Polsce lokalnej, regionalnej, ale i państwu, i gospodarce narodowej. Bo chciałem tylko przypomnieć, że to jest wszystko policzalne, że poprzez inwestycje samorządowe, gdzieś na poziomie powyżej 90 mld w roku ubiegłym, wygenerowaliśmy do budżetu państwa ileś PIT-u, ileś CIT-u, ileś VAT-u. Budżet państwa, przepraszam za to słowo, ale karmi się inwestycjami samorządów. Jeśli inwestycje są dzisiaj wstrzymane z powodu niestabilności systemu finansów samorządowych, to jest to poważne zagrożenie. Każdy minister finansów w tej sytuacji podejmowałby szybkie działania, które przywracają tę stabilizację. I tu szacunek dla pana ministra Andrzeja Domańskiego, bo takie rozmowy już prowadzimy i wiemy do czego one mają doprowadzić, przynajmniej w tym okresie najbliższych dwóch miesięcy.

Chciałem również wspomnieć, że to nie jest tak, że my od niedawna o tym rozmawiamy. Pani minister Czerwińska, minister finansów, przy wsparciu ekspertów Banku Światowego przygotowała projekt mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, z jednej strony, i jednocześnie analizę potencjału dochodowego wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z dostosowaniem do wyników tej analizy źródeł finansowania – bo nie wszędzie dochody własne będą właściwym źródłem. W małych gminach trzeba posługiwać się również wspomnianą przez państwa subwencją. To wszystko było, nie zostało wykorzystane. Dzisiaj, po tych latach, musimy wrócić w tej nowej ustawie, którą przygotowuje pan minister Domański. Jest w to zaangażowana też pani minister Hanna Majszczyk. Jeśli uda się dotrzymać tego terminu, że będziemy pod koniec kwietnia dyskutować, jeśli nie nad projektem ustawy, to w każdym bądź razie jej podstawowymi założeniami, to jesteśmy w stanie pod nowe projekty budżetu mieć już zupełnie inne zapisy ustawowe.

Chciałbym zwrócić również uwagę, że mamy rzecz, która jest rzadkością w warunkach europejskich, mamy płaszczyznę współpracy rządu i samorządu. To jest ta Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, która jest umocowana ustawowo i która ma powołane zespoły, które pracują non stop. Jesteśmy w stanie obudowywać się po obydwu stronach ekspertami, również stosownymi analizami, które będziemy wykorzystywali, w tym również tymi, którymi dysponuje Najwyższa Izba Kontroli, i jesteśmy w stanie przyspieszać, tylko musimy mieć tu wolę obydwu stron, żeby tak pracować.

Chciałbym również podkreślić, że niezależnie od konstytucyjnej zasady samodzielności i naruszenia zasady adekwatności, mamy coś, co może jest mniej precyzyjnie opisane, ale co do tej pory tworzyło pewien atrybut samorządu, czy jednostek samorządu terytorialnego, to jest samodzielność finansowa. Jeśli naruszono tę samodzielność finansową w tym ostatnim czasie, to praktycznie jej przywrócenie to jest przywrócenie tego modelu samorządu terytorialnego, który tworzyliśmy i który tak naprawdę jest fundamentem szybkiego rozwoju Polski lokalnej, czy Polski regionalnej. Bez samorządu – w tym gronie nie muszę tego mówić – nie uda się zrealizować strategii rozwojowych, które przypisujemy do wspólnot terytorialnych.

Stąd jeszcze raz dziękując Najwyższej Izbie Kontroli i jednocześnie państwu posłom, panu przewodniczącemu Komisji za rozpoczęcie tej dyskusji, stawiamy się do dyspozycji, jako przedstawiciele organizacji samorządowych, w tym drugim kroku wypracowania konkretnych rozwiązań. Również bardzo dziękuję za postulaty wskazane tutaj przez państwa posłów. Mam nadzieję, że najbliższe posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu zbuduje pewien harmonogram dalszych działań, właśnie po to, żebyśmy na jesieni trochę spokojniej tworzyli nowe budżety. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Czy ktoś z państwa chce jeszcze zabrać głos? Jeszcze pani minister, panie prezesie. Bardzo proszę, pani minister Hanna Majszczyk.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Ja chciałabym powiedzieć, że świadomość konieczności zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w rządzie była od początku i tak naprawdę pierwsze prace rozpoczęły się natychmiast po zakończeniu prac nad ustawą budżetową, no bo oczywiście była oczywistym priorytetem, która musiała być uchwalona do końca stycznia bieżącego roku, i już na początku lutego Ministerstwo Finansów przystąpiło do... przystąpiło równolegle z pracami nad budżetem, ale jeżeli chodzi o współpracę z samorządami, ona rozpoczęła się już na początku lutego. To podejście, które zostało wypracowane i którego chcemy się trzymać, jest oparte przede wszystkim najpierw na prekonsultacjach ze stroną samorządową, co do kierunków przyjętych rozwiązań w nowym podejściu do finansowania jednostek samorządu terytorialnego, wzmocnienia ich dochodów. I tutaj, tak jak między innymi podkreślał pan prezydent Żuk, miały miejsce dwa spotkania, rzeczywiście tutaj potwierdzam, zgodnie z wcześniejszymi sygnałami w drugiej połowie kwietnia zorganizujemy kolejne spotkanie, które jeszcze bardziej będzie wchodziło w szczegóły tych rozwiązań – przedstawione zostały ogólne kierunki i mogę powiedzieć, że kierunkowo pozytywnie zostały zaopiniowane przez stronę samorządową. Oczywiście będziemy przedstawiać szczegóły, i dopiero wtedy, na tych szczegółach będzie dalsza współpraca. One na pewno będą bardzo istotne w tych rozwiązaniach, aby przywrócić – o czym tutaj była wielokrotnie mowa – tę samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim zapewnić, wzmocnić finanse samorządów w oparciu o dochody własne tych samorządów i odejść od podkreślanej tutaj również w raporcie NIK takiej nieprzewidywalności finansów samorządów, oczekiwania na interwencjonizm doraźny i dodatkowo z reguły skierowany w końcówce danego roku, czyli braku możliwości właściwego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Czyli kierunkami, które przyświecają tym pracom, i które zostały zaprezentowane stronie samorządowej, jest przede wszystkim wzmocnienie stabilności, zapewnienie przewidywalności, a w konsekwencji oczywiście samodzielności finansowej, tak aby to samorządy w końcówce tych wszystkich rozwiązań decydowały o tym jak te środki będą inwestować. Bo tutaj dużo mówiło się o inwestycjach, które były rozdzielane w sposób uznaniowy. A zatem stawiamy na to, aby właśnie zapewnić to finansowanie i umożliwić jednostkom samodzielne podejmowanie decyzji o kierunkach i potrzebach rozwoju inwestycji na ich obszarach, aby dostosować te kierunki do potrzeb mieszkańców i terenu, na którym te jednostki sprawują władzę samorządową. Co istotne, w tych rozwiązaniach, które zostały proponowane i które są teraz opracowywane, w tym nowym systemie jest właśnie odejście od uzależnienia dochodów jednostek samorządu terytorialnego od wszelkich zmian legislacyjnych, typu wskazywany tutaj również w raporcie Polski Ład, gdzie w sposób bezpośredni przekładało się to również na dochody jednostek samorządu terytorialnego. Tym przyjętym kierunkiem, i również zaakceptowanym kierunkowo przez jednostki samorządu, przez korporacje samorządowe, tym kierunkiem jest oparcie tych dochodów na udziale w podatkach, ale odpowiadającym określonemu udziałowi w dochodach podatników realizowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Czyli, jak weźmiemy podatki dochodowe, tak naprawdę ten udział w dochodach będzie niezależniał dochody jednostek samorządu od tego, że na przykład na jakimś etapie pojawiają się propozycje zastosowania jakichś ulg podatkowych, czy innych rozwiązań, które oczywiście w tym obecnym systemie, i we wcześniejszym, w sposób automatyczny przekładały się na zmniejszone dochody tychże jednostek samorządu terytorialnego. Jest to taka podstawowa zmiana, myślę że oczekiwana przez jednostki, i zresztą zawsze będąca powodem nieporozumień, co do tego – o czym tutaj również była mowa – czy w odpowiedni sposób przywrócono dany poziom dochodów jednostek po zmianach, które miały miejsce w systemie podatkowym, czy też nie. To nowe kierunkowo rozwiązanie w ogóle

w tym zakresie niezależni dochody jednostek samorządu terytorialnego, więc myślę, że będzie wartością samą w sobie.

Co również istotne, kierunek prac, który został przyjęty, odpowiada również na wcześniejsze postulaty strony samorządowej związane między innymi z wprowadzeniem nowej kategorii podmiotów jednostek samorządu terytorialnego. Mam tutaj na myśli miasta na prawach powiatu, jako specyficzne jednostki, które łączą w sobie dwa typy jednostek samorządu, czyli gminy i powiaty. Oczywiście specyfika tych jednostek, pewne wyzwania zarówno w zakresie działalności gospodarczej, czy też jakichś potrzeb społecznych, wzmożonych na danym terenie, są to z reguły większe miasta, również będzie miała odzwierciedlenie w tym nowym systemie związanym z finansowaniem... z zapewnieniem odpowiednich dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Pojawia się również finansowanie... To finansowanie i dofinansowanie samorządów będzie oczywiście oparte o potrzeby wydatkowe. Na ten moment rozróżniamy cztery kategorie potrzeb. Są to potrzeby oświatowe, wyrównawcze, również potrzeby ekologiczne, i tutaj jest to też kierunek postulowany od wielu lat, aby w rozdziale środków, dzisiaj określanych jako subwencje, uwzględniać również jednostki samorządu terytorialnego, na których terenie znajdują się różne formy – mam tutaj na myśli parki, czy rezerwy przyrody – które w sposób istotny ograniczają możliwości rozwojowe tych jednostek, więc tutaj ten podział różnych środków będzie również uwzględniał takie potrzeby wydatkowe, czy też właściwie ograniczenie tych potrzeb, i będzie to miało odpowiednie przełożenie na redystrybucję środków. Ostatnia grupa wydatkowa to są potrzeby rozwojowe. Również i tutaj szczegóły będą odpowiednio dopracowane w ramach współpracy, o której już tutaj wspominałam i o której przedstawiciele strony samorządowej również wspominali, tej współpracy, która będzie się toczyła i w kwietniu będziemy dopracowywać jej szczegóły.

Myślę, że pojawi się również wiele rozwiązań, które może na chwilę obecną są mniej istotne, ale myślę, że będą miały znaczenie dla samego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, pewnych dodatkowych obciążeń związanych z finansowaniem tych jednostek, między innymi rozwiązania związane z odbiurokratyzowaniem pewnego przepływu środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa i budżetem państwa a samorządami. W obecnym systemie jest tak, że jednostki, które, z jednej strony, są w obecnej procedurze i w obecnym systemie rozpisany w ustawie o finansach i dochodach jednostek samorządu terytorialnego, są jednostkami bogatszymi – tak je nazwę w tym momencie – płacą tzw. janosikowe, a z drugiej strony, a z drugiej strony są beneficjentami różnych subwencji pochodzących właśnie ze środków, które same wpłacają. To jest taki trochę pusty przebieg tego pieniądza. Będziemy chcieli od tego odejść i, tak jak powiedziałam, subwencjonować, co do zasady, te jednostki, których potrzeby wydatkowe nie znajdują pokrycia w ich dochodach osiąganych na danym terenie, już oczywiście według tych nowych zasad, o których wspominałam, czyli w oparciu o określony udział w dochodach na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. To są główne kierunki, ale oczywiście będzie tutaj jeszcze wiele szczegółów. Tak jak powiedziałam, w kwietniu przedstawimy je w tych prekonsultacjach dla strony samorządowej i natychmiast po uzgodnieniu tych kierunków, wypracowaniu modelowego podejścia, przedstawimy projekt ustawy. Naszą intencją jest też to, aby nowe rozwiązania miały już zastosowanie do planowania na rok 2025. To w tym momencie tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję, pani minister. Jeszcze pan prezes. Proszę bardzo.

Wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk:

Jedno zdanie, panie przewodniczący. Chciałbym odnieść się króciutko do wypowiedzi pana przewodniczącego Szefernakera. Oczywiście Izba nie podziela argumentów, które tutaj były podnoszone w całej rozciągłości, natomiast uzasadnienie zawarliśmy w naszych wystąpieniach pokontrolnych, do których przeczytania zachęcam państwa. Natomiast jeszcze odnosząc się do kwestii, która padła, czyli do pojęcia zrównoważonego rozwoju, ja tylko chciałbym państwu przypomnieć to, co już publikowaliśmy, informowaliśmy o tym jak ten zrównoważony rozwój był postrzegany. Tutaj mam przed sobą wniosek z Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych dotyczący gminy Olszanica

na 5 mln zł, dotyczący budowy Centrum Turystyki Aktywnej i Sportu Bieszczad.ski. Ja tylko zacytuję 4,5 wersu tego wniosku, który wart był 2 mln zł, bo tyle ostatecznie ten wniosek przyniósł środków dla tejże jednostki samorządu terytorialnego: „Budowa nowoczesnego Centrum Turystyki Aktywnej i Sportu Bieszczad.ski w popegeerowskiej wsi Wańkowa w gminie Olszanica będzie w istocie zmaterializowaniem słów premiera naszego rządu, który zadeklarował: »Chcemy, by szarość odziedziczona przez popegeerowskie wsie po PRL-u nareszcie została rozświetlona przez nowoczesność oraz naszą pozytywną odpowiedzią na pytanie prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, czy nie dałoby się na tej ziemi, a także na ziemiach pogranicznych wobec Podkarpacia, zbudować polskiej Bawarii«. I ten wniosek wart był 2 mln zł. Dziękuję bardzo. I to jest kryterium zrównoważonego rozwoju. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Czy ktoś... Bardzo proszę, pan minister Tomasz Szymański.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasz Szymański:

Żeby to nie wybrzmiało tak, że zabieram głos po tej barwnej wypowiedzi pana prezesa, podsumowujące jakby jakieś tło tego raportu, serdecznie dziękując za analizę, za raport, który jest bodajże swoistym audytem podsumowującym ostatnie lata. Słusznie należy zauważyć, że dzisiaj analizujemy raport, który staje się również swoistym bilansem otwarcia, wskazuje nam aspekty, które nigdy nie powinny mieć miejsca, ale jeżeli już się zadziały, to należy wskazać przyczynę i trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: co dalej? W kontekście tego, co pan prezes zapowiedział, byłbym również daleki od tego, żeby próbować robić z tego raportu NIK swoisty oręż polityczny w walce wyborczej, czy też nadawać temu twarz polityczną, wszak słusznie pan zauważył, że ponad 93% samorządów odpowiedziały na kwestionariusz, prawda...

Wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk:

Tak.

Sekretarz stanu w MSWiA Tomasz Szymański:

...który staje się w tym momencie absolutnie obiektywnym narzędziem, pokazującym skalę nieprawidłowości, że nazwę to, najogólniej mówiąc, bardzo prosto. Bardzo martwi mnie, jako ministra odpowiedzialnego za współpracę z samorządami, skala problemów straty operacyjnej w horyzoncie czasowym między 2018 a 2023 r., gdzie ponad 58% jednostek samorządu terytorialnego jest uzależnionych od pieniędzy rządowych, i po prostu ta strata operacyjna rosła. Tak że to jest sygnał bardzo, bardzo niebezpieczny. On również był podejmowany przez nas podczas wspólnych rozmów, spotkań z korporacjami samorządowymi, ale również z regionalną izbą obrachunkową, która również zauważa podobny problem.

Szanowni państwo, oczywiście ten raport słusznie, że jest prezentowany na dzisiejszej Komisji Samorządu Terytorialnego, ponieważ sama jego prezentacja na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu była dobra, ale my jesteśmy winni państwu pokazanie skali nadużyć, nieprawidłowości, ale także ewidentnie politycznej ingerencji w publiczne pieniądze, które powinny być wydatkowane w sposób transparentny, na bazie obiektywnych przesłanek i kryteriów dostępnych dla wszystkich, ponieważ każdy jest podatnikiem, niezależnie od miejsca zamieszkania, czy też miejsc poparcia danej partii politycznej. Dla mnie straszną informacją była kwestia podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, gdzie mimo to, że powstała komisja, potem było to weryfikowane przez ministra infrastruktury, to i tak było to ręcznie sterowane przez pana premiera Morawieckiego i bez trybu pewne zadania zostały wykreślone, pewne zostały dołączone.

Szanowni państwo, apeluję o to, żebyśmy wyciągnęli daleko idące wnioski z tego raportu, żeby on był audytem, który pokazuje problemy, ale żeby był dla nas narzędziem do tego, żeby unikać pewnych rzeczy, a kluczem jest dialog. Słusznie gwarantujemy dialog z kolegą prezydentem Żukiem w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i zespołów, które w ramach tej komisji funkcjonują, żeby długo wycze-kiwana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – ja wiem, że samo-

rządowcy na to czekają po prostu i są bardzo szczęśliwi z tego, że najpierw mają dialog, pani minister, że można rozmawiać, że jesteście, państwo samorządowcy, wysłuchiwanie. Scierają się poglądy, oczekiwania są różne, ale najważniejsze, żeby rozmawiać, dlatego też ta komisja będzie świetnym miejscem, areną wypracowania najlepszych rozwiązań, które będą akceptowalne dla państwa, ponieważ musi się to zmienić, żeby samorządy faktycznie mogły realizować podstawowe potrzeby.

Tak jak zapewniłem państwa, również prosiłem o analizę i wyszczegółowienie, wyspecyfikowanie zadań zleconych, na które państwo dołożyliście ponad 4 mld 300 mln zł, żebyśmy spróbowali ustalić jaki zakres zadań zleconych ma charakter stały, które mogłyby się stać zadaniami własnymi. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję, panie ministrze. Czy ktoś z państwa chce jeszcze zabrać głos? Jeśli nie, to jeszcze króciutko, bo pan minister podsumował dzisiejsze spotkanie. Ja dodam, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej też stawia się do dyspozycji w tym dialogu, który odbywa się przede wszystkim na komisji wspólnej, ale także, tak jak pani minister mówiła, w Ministerstwie Finansów. Pan minister Andrzej Domański przygotowuje założenia nowej ustawy i ta dyskusja trwa.

Bardzo dziękuję państwu, przedstawicielom, panom prezesom, państwu dyrektorom, przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli za te dwa raporty, za to, że jesteście państwo dzisiaj z nami na posiedzeniu Komisji, za to, że przedstawiliście państwo ich wyniki. Ja cieszę się, że nie rozmawialiśmy dzisiaj na naszej Komisji tylko i wyłącznie o tych raportach, tylko dzięki głosom pani minister, pana ministra wiemy, że rząd wyciąga wnioski z tego, co działo się w kontekście relacji pomiędzy rządem w ostatnich latach a samorządami, że przygotowana jest nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i już nigdy, proszę państwa, nie wróci taki sposób traktowania samorządów, polegający i sprowadzający się do uznaniowości, braku transparentności i centralizacji, bo to nie jest samorządność.

Bardzo państwu dziękuję za dzisiejsze posiedzenie. Zamykam posiedzenie Komisji.