

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 132)
z dnia 9 października 2014 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 132)

9 października 2014 r.

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

- projekt wniosku Komisji do Najwyższej Izby Kontroli w sprawie przeprowadzenia kontroli uzupełniającej do kontroli lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych;
- projekt dezyderatu w sprawie lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych;
- informację przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanej pn. „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty”;
- informację przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanej pn. „Udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Przemysław Krzyżanowski** podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej wraz ze współpracownikiem, **Marianna Borowska** zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikiem, **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wraz ze współpracownikami, **Lucyna Hanus** zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Jacek Uczkiewicz** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli oraz **Grzegorz Kubalski** ekspert Związku Powiatów Polskich.

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

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum Witam naszych gości, witam państwa posłów.

Czy państwo mają uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie widzę. Uznaję, że porządek obrad został przyjęty.

Punkt pierwszy – rozpatrzenie projektu wniosku Komisji do Najwyższej Izby Kontroli w sprawie przeprowadzenia kontroli uzupełniającej do kontroli lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych. Wniosek został państwu przekazany. Czy jakieś uwagi mają państwo do tego wniosku? Proszę bardzo, pani poseł Królikowska.

Poseł Elżbieta Królikowska-Kińska (PO):

To jest ten dezyderat?

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

To jest wniosek w sprawie przeprowadzenia kontroli. To nie? Do wniosku pani poseł nie ma uwag. Skoro nie ma uwag, to jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja wniosek przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła wniosek do Najwyższej Izby Kontroli.

Punkt drugi – rozpatrzenie projekt dezyderatu w sprawie lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych. To jest właśnie ten punkt. Pani poseł ma uwagi do tego dezyderatu, tak?

Poseł Elżbieta Królikowska-Kińska (PO):

Nie, nie mam.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Aha. Czy państwo mają uwagi do tego projektu? Został on państwu rozdany. Nie widzę. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja dezyderat przyjęła. Stwierdzam, że Komisja przyjęła dezyderat.

Punkt trzeci porządku obrad – informacja przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanej „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty”. Proszę reprezentanta regionalnych izb obrachunkowych o przedstawienie informacji.

Zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, w imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych mamy zaszczyt przedstawić państwu wyniki dwóch kontroli koordynowanych, które były przeprowadzone w roku ub. przez regionalne izby obrachunkowe.

Jedną z tych kontroli koordynowanych była kontrola zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia, koordynowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi. Celem tej kontroli było ustalenie i ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wynikającej z ich zadłużenia. Kontrolą objęto 86 jednostek, w tym 64 gminy, 13 powiatów, 9 województw. Przy doborze kontrolowanych jednostek brano pod uwagę m.in. wielkość budżetu, poziom zadłużenia, w tym z tytułu zobowiązań wymagalnych.

O złej sytuacji finansowej i trudnościach płatniczych świadczą stale rosnące w wypadku niektórych jednostek samorządu terytorialnego zobowiązania wymagalne. W 31 jednostkach objętych kontrolą wystąpiły zobowiązania wymagalne o łącznej wartości ponad 23 mln zł w 2012 roku. Stwierdzono również wypadki nieprawidłowej ewidencji zobowiązań wymagalnych, których nie wykazywano w sprawozdaniach.

Jeśli państwo pozwolicie, to wyniki tej kontroli szczegółowo przedstawi pan Ryszard Krawczyk, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo, panie prezesie.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Ryszard Krawczyk:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo posłowie, przyczyną, która zmusiła nas do podjęcia kontroli koordynowanej, był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu jednostek samorządu terytorialnego i to, co niewątpliwie niepokoiło, to był wzrost dynamiki. Proszę państwa, chcę zauważyć, że jeśli chodzi o dynamikę wzrostu długu jednostek samorządu terytorialnego rok do roku, w roku 2009 w stosunku do roku 2008 wzrost ten był na poziomie 40 proc., w roku 2010 wynosił dokładnie 36, 7 proc., w roku 2011 w stosunku do roku 2010 nastąpił wzrost o 19,4 proc. Widzimy tutaj już pewne konsekwencje decyzji, jakie podjął pan minister Rostowski; to jest oczywiście zauważalne i to spowodowało wyhamowanie dynamiki tego długu, problem natomiast, proszę państwa, pozostał.

Celem kontroli było ustalenie i ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i zadłużenie tych jednostek. Istotnym założeniem kontroli była weryfikacja

przestrzegania przez jednostki samorządowe ustawowego poziomu limitów zadłużenia, spłaty zobowiązań, rzetelności danych prezentowanych przez te jednostki, niezbędnych do oceny sytuacji finansowej owych jednostek przez regionalne izby obrachunkowe., wreszcie tzw. rzetelności prognozowania, co oczywiście ma związek z art. 226 ustawy o finansach publicznych, który wprowadza wieloletnie prognozy finansowe.

Proszę państwa, zadaniem kontroli było szczególnie ustalenie podstawowych przyczyn zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie regulacji prawnych obowiązujących w zakresie zaciągania zobowiązań i spłaty tych zobowiązań, rzetelności danych prezentowanych przez JST w zakresie zadłużania, terminowość regulowania zobowiązań, zagrożeń wynikających z istnienia zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie spółek prawa handlowego utworzonych przez jednostki, przestrzeganie wskaźników wynikających z art. 169 i 170 poprzedniej ustawy o finansach publicznych z roku 2005 czy wreszcie przestrzeganie wskaźnika określonego przez nowy art. 243.

Proszę państwa, kontrola miała jeszcze wiele innych zadań. Biorąc pod uwagę fakt, że czas, którym państwo dysponujecie, jest zapewne ograniczony, nie będę szczegółowo ich wymieniał. W materiale pokontrolnym macie państwo wszystkie te zadania kontroli wyspecyfikowane.

Chciałbym jednakże do wystąpienia mojej koleżanki dodać, że kontrola była przygotowana w 90 jednostkach samorządu terytorialnego, a więc uważamy, że na stosunkowo dużej próbie badawczej i klasyfikując jednostki do kontroli nie stosowaliśmy zasady, że ze złych trzeba wybrać najgorsze. Próbowaliśmy, proszę państwa, ustalić to na zasadzie pewnego próbkowania.

Jakie są istotne wyniki kontroli? Czemu jednostki samorządu terytorialnego się zadłużały? Też nie chcę temu zagadnieniu poświęcać wiele czasu, powiem więc tylko, że generalnie nie zaspokojone potrzeby w zakresie infrastruktury społecznej, technicznej spowodowały, że jednostki samorządu terytorialnego usilnie poszukiwały zewnętrznych źródeł finansowania w sytuacji, kiedy mogły dysponować środkami z Unii Europejskiej. Zakładamy, że wykorzystywanie środków z Unii Europejskiej jest pewnym priorytetem politycznym i trudno się dziwić, że jednostki samorządu terytorialnego robiły wszystko – nie zawsze zgodnie z prawem – aby te środki, które otrzymujemy z Unii Europejskiej, wykorzystały.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o poziom długu jednostek samorządu terytorialnego, to oczywiście musimy mieć jakiś punkt odniesienia. Jeżeli ten poziom długu odniesiemy do długu tzw. sfery rządowej, to było to na poziomie gdzieś 8,5 proc., w pierwszym półroczu roku 2013 natomiast spadło poniżej 8 proc. Sam zaś dług jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 wynosił 65 mld 756 mln zł, w 2012 roku – 67 mld 834 mln zł, w 2013 roku – 69 mld 159 mln zł. Tak więc nieznacznie on rośnie, zdecydowanie natomiast, wskutek działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów, została wyhamowana dynamika wzrostu tego długu liczonego rok do roku.

Proszę państwa, ujawnione przez wszystkie 16 regionalnych izb obrachunkowych naruszenia dotyczyły niezachowania ustawowo określonego wskaźnika długu, zarówno tego określonego w starej ustawie, jak i tego z ustawy nowej, art. 243. Izby ujawniły finansowanie deficytu z niedozwolonych przepisami źródeł. Nasza kontrola wskazuje na nierzetelne prognozowanie i planowanie danych finansowych, wskazuje na brak monitorowania procesów związanych z wykonaniem budżetu, szczególnie w sytuacji planowania deficytu budżetu. Kontrola wskazuje na dopuszczenie do wystąpienia w części jednostek samorządu terytorialnego zobowiązań wymagalnych, nierzetelnego prezentowania w sprawozdaniach finansowych, w tym budżetowych, danych dotyczących długu i jego spłaty, i powiem, że to zjawisko jest zjawiskiem, które pojawiło się w ostatnim roku; dotychczas nie było większych problemów z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach budżetowych, szczególnie w sprawozdaniach Rb-Z, a więc informujących o zobowiązaniach jednostki samorządu terytorialnego.

Inne, proszę państwa, działania niepożądane, które inspektorzy regionalnych izb obrachunkowych stwierdzili, to brak wystarczających procedur kontroli zarządczej w zakresie operacji związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą oraz brak należytego

monitorowania sytuacji finansowej, w tym poziomu zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Proszę państwa, odejście przez ustawodawcę od limitowania kwoty długu i uzależnienie możliwości uchwalenia budżetu od zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań skutkuje przenoszeniem istotnych kwot obciążeń na kolejne lata, co jednakże zwiększa koszty obsługi długu w latach następnych. To oczywiście wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej, ponieważ koszty obsługi zwiększają pulę wydatków bieżących. Nie postawiliśmy, proszę państwa, zdecydowanie tezy, że są to, naszym zdaniem, działania niegospodarne. Może zasygnalizuję tylko państwu ten problem i powiem, że niewątpliwie o działania niegospodarne mogą się one ocierać. Regionalne izby obrachunkowe, jak państwo doskonale zapewne wiecie, nie mają możliwości dokonywania oceny działalności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium gospodarności.

Muszę powiedzieć, że tak się chyba dobrze składa, iż w chwili obecnej problematyką zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego zajmuje się również Najwyższa Izba Kontroli. Jak na razie kontroluje regionalne izby obrachunkowe, a więc to, czy one dobrze wypełniają swoje zadania kontrolne i nadzorcze, ale mam nadzieję, że zapewne także na ten aspekt sprawy, o którym w tej chwili mówię, w swojej kontroli zwróci uwagę.

Proszę państwa, sumując ogólnie naszą kontrolę, muszę powiedzieć, że wystawiliśmy kontrolowanym 90 jednostkom ocenę pozytywną, ale, niestety, przy dość istotnych uwagach, jakie mamy w tym zakresie do gospodarki prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Może pokrótce spróbuję wyspecyfikować te nasze uwagi, ponieważ wymagają one, naszym zdaniem, poważnej chyba dyskusji politycznej, no i ewentualnie podjęcia decyzji, czy ten model, który zbudowaliśmy na podstawie istniejących obecnie przepisów, należy utrzymać, biorąc pod uwagę priorytet wykorzystania środków unijnych, czy też model ten po kilku latach doprowadzi do bardzo poważnych perturbacji w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Chciałbym, proszę państwa, zacząć od analizy art. 242 nowej ustawy o finansach publicznych z roku 2009. Ten artykuł od roku 2011 wprowadził obowiązek zrównoważenia części operacyjnej budżetu zarówno na etapie planowania, jak i wykonania, przy czym dla zbilansowania relacji ustawodawca pozwolił włączyć po stronie dochodów bieżących nadwyżkę budżetu oraz wolne środki rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat poprzednich. Zasada ta wynika z art. 217 ustawy o finansach publicznych.

Muszę powiedzieć, że co do zasady reguła ta została zachowana w jednostkach samorządu terytorialnego; niestety, proszę państwa, musimy tutaj nasze obserwacje sprowadzić do konstatacji tego typu, że ponad 20 proc. kontrolowanych jednostek musiało do rozważanej przeze mnie relacji z art. 243 włączyć wolne środki, co w praktyce oznaczało zrównoważenie części bieżącej, a więc tej operacyjnej budżetu, środkami z nie wykorzystanych kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych. Naszym zdaniem, nie mamy co do tego wątpliwości, nie ma też co do tego wątpliwości doktryna prawa finansowego, że tego typu praktyka przełamuje zasadę, której miał służyć art. 242 ustawy o finansach publicznych, tzn. nieangażowania środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Proszę państwa, fakt, że występuje to w kolejnym roku budżetowym, nie wydaje się dostatecznym uzasadnieniem dla tego odstępstwa.

Zauważamy w tym zakresie również taki trend, że jednostki samorządu terytorialnego, które dysponują wolnymi środkami i powinny te wolne środki wykorzystać w pierwszej kolejności, zaciągają na zadania inwestycyjne nowe zobowiązania finansowe i kredyty; pożyczki, które są zaciągane, są nieco wyższe niż wartość inwestycji, jaka ma być zrealizowana. Mogę to oczywiście zrozumieć, ponieważ zawsze istnieje niebezpieczeństwo co do tego, że nie do końca doszacuje się wartość inwestycji, kiedy natomiast patrzymy na ten cały mechanizm, który został zastosowany w gospodarce finansowej, to zauważamy, że regularnie jednostkom samorządu terytorialnego zostają z tego tytułu

środki, które wchodziły właśnie w to pojęcie wolnych środków po to, żeby w roku następnym można było równoważyć budżet.

Proszę państwa, ja na terenie swojej izby – nie konsultowałem tego z kolegami – w roku 2013 w październiku, w listopadzie, w grudniu zauważyłem jakąś dziwną opieszałość w realizowaniu inwestycji gminnych. Ta dziwna opieszałość wynikała z prostej przyczyny. Trzeba było wstrzymać inwestycje, żeby zachować część środków, nie wykorzystywać ich, by można było nimi w następnym etapie równoważyć budżet i doprowadzić do tego, aby te wolne środki wpływały na relacje z art. 243. Tutaj dość nieśmiało, proszę państwa, zastanawiamy się, czy usunięcie z formuły wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych wolnych środków jako elementu równoważącego relacje nie sprzyjałoby dalszemu dyscyplinowaniu jednostek samorządowych w tym obszarze prowadzenia gospodarki finansowej.

Kolejna kwestia to wskaźniki zadłużenia a tzw. płynność finansowa. Proszę państwa, w odniesieniu do wskaźnika wysokości długu 60 proc. wykonanych dochodów na koniec roku budżetowego przekroczenie wskaźnika wystąpiło w 9 jednostkach samorządowych w roku 2011 i w 14 jednostkach w roku 2012, a więc jest to ok. 23 – 24 proc. na 90 jednostek. Mamy do czynienia z przekroczeniem wskaźnika 60 proc. z ustawy z 2005 roku. W jednostkach tych wystąpiły także zjawiska wskazujące na istotne problemy w zakresie utrzymania płynności finansowej, tzn. pojawiły się zobowiązania wymagalne, odsetki karne, mieliśmy do czynienia z nielegalnymi źródłami finansowania, o których za chwilę będę mówił, finansowania deficytu, oczywiście, negocjowaniem terminów płatności zobowiązań, co w efekcie powodowało „rolowanie” zobowiązań czy przenoszenie ich na następne okresy.

Kolejna kwestia to sam problem zobowiązań wymagalnych. Z kontroli wynika, że powinna nas niewątpliwie jako organu nadzoru i kontroli niepokoić okoliczność systematycznego zwiększania się poziomu zobowiązań wymagalnych, jak również wzrost liczby jednostek, w których zjawiska te występują. Muszę państwu powiedzieć, że bardzo często prowadzimy badania, dysponujemy elektronicznymi instrumentami, które pozwalają nam praktycznie w bardzo krótkim czasie w okresach kwartalnych robić tego typu analizy i te wyniki, niestety, wychodzą nam różne. Dlaczego? Bo, proszę państwa, samorządy bronią się przed osiągnięciem tego niekorzystnego pułapu relacji, stosują różnego rodzaju tricki, na które prawo pozwala. No, jeżeli prawo pozwala, to teoretycznie wydaje się to racjonalne, bo zakładamy, że ustawodawca jest zawsze racjonalny.

Proszę państwa, znaczący odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których wystąpiły zobowiązania wymagalne, czyni niezwykle istotną kwestię prawidłowego ewidencjonowania obciążających jednostkę zobowiązań. Tymczasem aż w 41 jednostkach samorządowych prowadzona ewidencja księgową nie zapewniała możliwości wyodrębnienia ewentualnych kwot zobowiązań wymagalnych. To jest, proszę państwa, niepokojące. Na 90 skontrolowanych jednostek w 41 stawiamy zarzut, że do końca nie można było na etapie kontrolowania zobowiązań ich wyliczyć albo czas, jaki poświęciliśmy na to wyliczenie, był nieadekwatny do prawidłowo skonstruowanej ewidencji księgowej. Ponadto w 19 badanych jednostkach samorządowych stwierdzono, że wystąpienie zobowiązań wymagalnych miało także związek z nieprawidłowym funkcjonowaniem procedur kontroli zarządczej, o czym za chwilę również powiem.

Proszę państwa, zauważyliśmy, i to zostało określone przez nas w ten sposób, że mamy do czynienia z wystąpieniem ponadnormatywnych źródeł finansowania deficytu poprzez subwencje, depozyty czy środki pochodzące z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Mamy coraz więcej sygnałów od pracowników jednostek samorządowych, że np. zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nie jest wykorzystywany na cele, na które powinien być wykorzystywany, ale wykorzystywany jest jako rezerwa burmistrza, po którą on sięga, nie mając do tego prawa, żeby pokrywać występujące zobowiązania.

Kolejna kwestia, jeśli chodzi o te pozanormatywne źródła finansowania deficytu. Problem środków, jakie są otrzymywane w grudniu danego roku, stanowiących zasoby roku kolejnego, a więc niektóre dotacje, część oświatowa subwencji ogólnej, ale także środków, które jednostka prowadzi na wyodrębnionych rachunkach, nie będąc ich dysponentem,

np. zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Co do zasady wiemy, że środki z tego tytułu powinny być umieszczone na odrębnym rachunku bankowym, powinny być oprocentowane i zabezpieczenie należytego wykonania umowy powinno być zwrócone w terminie 30 dni. Podobnie zresztą jak wadium. W niektórych gminach występują sytuacje tego typu, że wadium jest zwracane po półtora roku, rekordziści na terenie działania izby łódzkiej zwrócili wadium wskutek interwencji izby po 11 latach.

W pewnym sensie to rozumiem, ponieważ w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego istnieje zdecydowany podział rynku i kiedy występują dwie firmy ubiegające się o zamówienia publiczne, to szefowie tych firm wychodzą z założenia, że nie trzeba prosić o wadium, kiedy i tak mają zagwarantowany monopol na rynku. To sobie gdzieś tam, proszę państwa, funkcjonuje, ale na ogół nie na wyodrębnionym rachunku, tylko na rachunku budżetu, co jest oczywistą nieprawidłowością.

Wypadki trwałego zaangażowania w wykonanie budżetu danego roku środków finansowych stanowiących dochody roku przyszłego lub środków tzw. pożyczonych z wyodrębnionych zasobów pieniężnych ujawniono w 15 jednostkach w roku 2011 i w 16 jednostkach w roku 2012, a więc gdzieś na poziomie 17 proc. grupy badawczej.

Proszę państwa, kolejna kwestia, która nas zastanowiła, to problem deficytu i jego finansowania, problem wolnych środków jako źródła finansowania deficytu. Zgodnie z definicją ustawową, deficyt oznacza sytuację niedoboru środków finansowych niezbędnych do sfinansowania planowanych w budżecie wydatków i jest jednocześnie jedną z prawnie określonych sytuacji, w których ustawodawca dopuszcza zaciąganie przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań dłużnych; chcę tu podkreślić, co wyraźnie wynika z kontroli, że ta ustawowo określona konstrukcja uzależnia wysokość zaciąganych zobowiązań od kwoty planowanego deficytu, nie wiążąc jej z wykonaniem budżetu. Może to w konsekwencji, naszym zdaniem, prowadzić do nieco irracjonalnej sytuacji zadłużania się jednostki samorządowej, która, planując deficyt budżetu, wykonała ostatecznie budżet z przewagą dochodów nad wydatkami. To pewien paradoks. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują budżet z przewagą dochodów nad wydatkami, a jednocześnie zaciągają następne zobowiązania. To oczywiście, proszę państwa, kosztuje, ale ile kosztuje, to zapewniam, że problematyce tej poświęcamy następną kontrolę koordynowaną, która rozpoczęła się w tym roku

Proszę państwa, chcę zwrócić uwagę – to jest wyraźnie wyspecyfikowane na str. 21 naszego raportu – na relacje w zakresie deficytu planowanego i wykonanego. Relacja: plan do wykonania w roku 2010 wynosiła 63,51 proc., w roku 2011 – 52,83 proc., w roku 2012 – prawie 41 proc. Myślę, że obniżenie się tego wskaźnika było zapewne konsekwencją naszych kontroli.

Proszę państwa, trzeba zwrócić uwagę, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na jednostki samorządowe obowiązku zaangażowania wolnych środków w wykonanie budżetu kolejnych lat jako źródła finansowania deficytu czy spłat istniejącego długu. Sytuacja, naszym zdaniem, ma dwa zasadnicze źródła, pierwsze to brak wystarczającej stabilności systemu finansów samorządu terytorialnego i występowanie wciąż zbyt dużej liczby zmiennych, co do których planowanie obarczone jest istotnym ryzykiem, a jednostki samorządu terytorialnego w maksymalny sposób tego ryzyka chcą uniknąć i niwelować je. Drugie to natomiast, naszym zdaniem, świadoma strategia jednostek samorządu gromadzących dodatkowo środki finansowe w ramach formuły wolnych środków, co w pewnej mierze jest reakcją na powołany wcześniej brak stabilności systemu. Co do tego drugiego czynnika skarbnicy wprost się nam przyznają, że proponują kredyty do zaciągnięcia w wysokości większej niż rzeczywista potrzeba.

Proszę państwa, na marginesie tej sytuacji chcę zauważyć, że jednocześnie występuje brak wystarczających instrumentów prawnych, co, zdaniem regionalnych izb obrachunkowych, poważnie utrudnia organom kontroli – myślę że zarówno nam, jak i Najwyższej Izbie Kontroli, ale też organom nadzoru, a więc samym regionalnym izbom obrachunkowym – sprawowanie właściwego nadzoru nad sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego. Inaczej mówiąc, zapobieganie tego typu sytuacjom.

Proszę państwa, wyniki kontroli – żeby nie mówić tylko o negatywach, kilka zdań również na temat pozytywnych – przeprowadzonej przez RIO pokazały, że JST rzetelnie

planowały w budżetach na lata 2011 i 2012 dane w zakresie spłaty długu oraz rzetelnie wykazywały dla tych lat kwotę zadłużenia w wieloletnich prognozach finansowych.

Kontrola pozwala również pozytywnie ocenić rzetelność danych ujętych w rocznych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, mimo tych sporadycznych sytuacji, które się pojawiły i które nas nieco niepokoją, iż w sprawozdaniach typu Rb-Z podano niewłaściwe dane i mimo interwencji regionalnej izby obrachunkowej, proszącej o poprawienie tych danych, gminy tego nie zrobiły. We wszystkich wypadkach skończyło się to wnioskiem do prokuratury, wskazującym na celowe fałszowanie danych.

Proszę państwa, dalej: na 90 skontrolowanych przez nas jednostek aż w 27 brak było stosownych mechanizmów kontroli zarządczej, do której nawiązuje art. 44 ustawy o finansach publicznych, a więc 27 jednostek to ok. 30 proc. jednostek zbadanych. W 22 jednostkach nie ustalono żadnych formalnych reguł funkcjonujących na drugim poziomie kontroli zarządczej pozwalających na monitorowanie poziomu zadłużenia samorządowych osób prawnych, szczególnie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. To poziom ok. 24 proc. Chcę do państwa wiadomości podać tylko to, że w tych 90 jednostkach, które badaliśmy, jednostki samorządowe były założycielami 230 zakładów opieki zdrowotnej na 31 grudnia 2010 roku, 255 – na 30 grudnia 2011 roku i odpowiednio 244 SPOZ-ów – na 31 grudnia roku 2011.

Jednostki posiadały udziały w spółkach prawa handlowego. Przyjeliśmy, że spółki prawa handlowego to te jednostki, w których samorząd posiada ponad 50 proc. udziałów. W doktrynie istnieje oczywiście spór, czy komunalna osoba prawna to taka jednostka, która posiada 100 proc. udziałów – tak twierdzi Sąd Najwyższy; Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że wystarczy posiadać 51 proc. udziałów, aby taka spółkę zaliczyć do komunalnych osób prawnych. Było, proszę państwa, tych spółek od 141 do 165, a więc liczba spółek w ciągu ostatnich trzech lat wzrosła ze 141 do 165.

Wyraźny wzrost kwot zobowiązań widać zarówno w wypadku zakładów opieki zdrowotnej, jak też spółek prawa handlowego. Co do zasady podmioty te odpowiadają same za własne zobowiązania, musimy natomiast mieć świadomość, że prędzej czy później może dojść do takiej sytuacji, że tego typu zobowiązania będzie musiał przejąć samorząd. Naszym zdaniem, w chwili obecnej te podmioty w sposób niezwykle inteligentny i ciekawy doprowadzają do pewnego sztucznego związku z samorządem, ponieważ relacje, jakie się wytworzyły między tymi podmiotami a samorządem, odbywają się na podstawie tzw. umów wsparcia.

Umowy wsparcia prawnie bardzo trudno określić, zaklasyfikować. Mając podpisaną taką umowę wsparcia... Oczywiście, jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest na podstawie tej umowy świadczyć odpowiednie środki pieniężne. Chcę powiedzieć, że umowy wsparcia zgodnie z obowiązującym prawem nie mają charakteru dłużnego. Nie mają charakteru dłużnego, de facto generują wieloletnie obciążenia dla jednostek samorządu terytorialnego, choć oczywiście nie mieszczą się w relacji spłaty określonej w art. 243, a więc mamy do czynienia, mówiąc wprost, z obejściem reguły, jaka wynika z art. 243.

Proszę państwa, obejście art. 243 odbywa się również przez sprzedaż mienia komunalnego. Proszę zauważyć, że do tej relacji bierze się rok budżetowy i trzy lata następne, przy czym, jeżeli chodzi o ten pierwszy rok, bierze się dane z trzech pierwszych kwartałów. Zauważyliśmy, że gminy planują bardzo wysokie kwoty ze sprzedaży mienia komunalnego i te kwoty nie są realizowane na koniec roku, są planowane tylko po to, żeby sztucznie wypełnić tę relację, którą przewiduje ustawa w art. 243. Jak się miał plan sprzedaży mienia komunalnego? Za trzeci kwartał do wykonania za trzeci rok może podam dane, które zamieszczone są na str. 61. W roku 2012 plan został wykonany na poziomie 57,57 proc., w roku 2013 było nieco lepiej, ale też nie idealnie, bo 64,80 proc. To oczywiście oznacza, że gminy znalazły możliwość oddziaływania wielkością tego parametru na wskaźnik, jaki przewidział ustawodawca.

I na zakończenie chcę zauważyć, że gdybyśmy założyli, iż te wskaźniki należy nieco inaczej liczyć, a więc wysokości planowane gdybyśmy zastąpili wielkościami wykonanymi w zakresie sprzedaży mienia, w konsekwencji dla przyjętych wartości liczba wypadków nie spełniających w roku 2014 omawianej relacji dotyczyłaby 378 jednostek, co oznacza-

łoby wzrost o 921 proc. w stosunku do wyniku osiągniętego dla analizy wielkości kontrolnych. Ta wielkość może niepokoić, bo prawda jest taka, że stosując tego typu tricki, na które pozwolił ustawodawca, organy nadzoru i organy kontroli, ale myślę, że również Ministerstwo Finansów, karmią się nie do końca rzetelnymi danymi.

Proszę państwa, to w zasadzie tyle, co miałbym do powiedzenia. Chcę tylko zauważyć, że w roku 2013 regionalne izby obrachunkowe wydały 64 negatywne opinie. To były sytuacje, w których nie spełniona była relacja, jeżeli natomiast tylko jeden wskaźnik byśmy zastąpili wykonaniem, a nie planowaniem, to takich negatywnych opinii musiałoby być dokładnie 378 w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Bardzo dziękuję za ciekawe wystąpienie. Zapisali się do głosu pan poseł Robert Telus i pan poseł Arkadiusz Czartoryski. Proszę bardzo.

Poseł Robert Telus (PiS):

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, panie prezesie, powiedział pan w jednym ze zdań, że jeżeli chodzi o zadłużenie jednostek kontrolowanych, to procentowo zmniejsza się ono. Czy nie zauważyliście państwo w tych kontrolach, że to zadłużenie zmniejsza się ze względu na tzw. kreatywną księgowość? Powiem na przykładzie swojej gminy. Gmina była zadłużona ponad 60 proc., w granicach 64, ale nieważne, ponad 60 proc., wiadomo, że jest ta granica przekroczona. Co robi urząd gminy? Co robi burmistrz? Wypuszcza obligacje i wtedy zadłużenie gminy spada poniżej 60 proc., ale przecież obligacje to też zadłużenie. To typowe ominięcie tej bariery 60 proc. zadłużenia. Bo te obligacje też trzeba będzie kiedyś wykupić, trzeba będzie spłacić, i jeszcze obsługa obligacji kosztuje. Moim zdaniem, jest to tylko i wyłącznie kreatywna księgowość, która kosztuje. To jedna rzecz.

I czy kontrolowaliście również ukrywanie długów przez spółki samorządów? Jest spółka, zakład gospodarki mieszkaniowej, spółka prowadzi nadzór, administrację wspólnot, jak również mieszkań komunalnych. Wspólnoty płacą tzw. zaliczki do zakładu gospodarki mieszkaniowej, żeby spłacać rachunki za prąd, za wodę, za ścieki. Co robi spółka? Spółka płaci w pierwszej kolejności zakłady komunalne, bo urzędu nie stać. Powinien płacić urząd. Urzędu nie stać, nie płaci, burmistrz zmusza w jakimś stopniu panią prezes czy pana prezesa do płacenia za mieszkania komunalne. I tam jest zadłużenie – miałem informację – dochodzące nawet do miliona złotych, co powoduje, że wspólnoty są zadłużone w tych jednostkach, o których mówiłem, nawet do roku. To jest też ukrywanie długu samorządów w tych spółkach. Gdy pani prezes się sprzeciwiła, mówiąc, że nie chce dalej tego procederu ciągnąć, została odwołana z funkcji. To jest ukrywanie i to jest ukrywanie, moim zdaniem, niezgodne też z prawem.

I czy nie zauważyliście państwo w kontrolach, że inwestycje są prowadzone w cyklu czteroletnim? To znaczy rozpoczyna się inwestycję w roku wyborczym, bierze się na to kredyty, a później przez trzy lata spłaca się kredyty. Jeżeli mówimy o gospodarskim działaniu, to to są działania niegospodarskie, dlatego że trzeba później spłacać te kredyty przez trzy lata, a może i więcej. Czy też zwracaliście na taki proceder uwagę?

I jeszcze jedna rzecz: jeśli mówimy o zadłużeniu, mówimy o finansach samorządu. Bardzo często bywa tak, że samorząd ma koszty związane z swoimi decyzjami, decyzjami burmistrza, urzędników. I są to koszty różnych kar, odszkodowań. Też powołuję się na moją gminę, Opoczno. Burmistrz sprzedał grunty inwestycyjne samorządowe. Jest podejrzenie – w tej chwili sprawa jest, to nie mogę stwierdzić – że złamał przy tym prawo, nie informując byłych właścicieli o zamiarze sprzedaży. Jest w tej chwili zagrożenie, że trzeba będzie zapłacić dużą kwotę za odszkodowania czy zadośćuczynienie tym byłym właścicielom. Burmistrz w jednej z informacji podaje, że gmina jest przygotowana do tego, by zapłacić odszkodowanie. Ale przecież jest to decyzja burmistrza, jest to decyzja urzędnika, jest to decyzja osoby, a będzie płacić za to podatnik. Znów będziemy zadłużać samorządy. Czy nie powinniśmy również zwrócić uwagi na tego typu działania?

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Arkadiusz Czartoryski, proszę.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Dziękuję. Szanowni państwo, to bardzo ważny dokument Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotyczący sytuacji finansów samorządów w Polsce, zwłaszcza że ten dokument pojawia się w naszej Komisji w momencie startu nowej perspektywy unijnej i tej dyskusji, która przetacza się przez Polskę na temat tego, czy samorządy będą w stanie zaabsorbować środki unijne, czy mają na tyle wystarczająco wolnych środków i dochodów własnych, ażeby dokonać absorpcji, jak niektórzy uważają, ostatniej tak dużej puli środków unijnych.

Z tego dokumentu, a szczególnie z rysunków, wykresów ze str. 8, 9, wynika, że w latach 2010, 2011, 2012, jak rozumiem, ta tendencja się utrzymuje. Jest istotny wzrost kwoty zadłużenia i pogorszyły się wskaźniki w różnych relacjach – czy to w odniesieniu do dochodów, czy do wykonania, czy do nadwyżki operacyjnej. Myślę, że to ważna informacja, bo powinna znaleźć się ona... Powiem nawet tak: powinna znaleźć się bardzo poważnie umiejscowiona w *exposé* pani premier Ewy Kopacz, która ani słowem o tych sprawach nie mówiła. Skoro w *exposé* premiera znalazło się dużo informacji mówiących o przyszłej kadencji parlamentu i o przyszłych działaniach rządu, to szkoda, że nie znalazły się informacje mówiące o tym, czy będziemy w stanie wykorzystać środki unijne, czy nie. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego cały czas wzrasta i widać to bardzo wyraźnie w tym dokumencie.

Oczywiście, regionalna izba obrachunkowa sprawdzała, czy te jednostki działały zgodnie z prawem, ale oto mamy sytuację, w której nastąpiło odejście przez ustawodawcę od limitowania kwoty długu i uzależnienia możliwości uchwalania budżetu od zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań. Pytanie jest, czy ta zmiana ustawowa, czyli coś, z czym mamy do czynienia po raz pierwszy w 2014 roku... Tu Mazowsze nam się typowo wymknęło dzięki tym zmianom przepisów z rygorów, które obowiązywały wcześniej, bo powinien być już komisarz dawno w województwie mazowieckim, no ale art. 243 ust. 1 ustawy o finansach obowiązuje. Pytanie, czy nie należy się bardzo poważnie zastanowić, czy nie należy zmienić tego przepisu i zdyscyplinować bardziej te wydatki w samorządach, bo samorządy przyglądają się troszkę budżetowi państwa, którego zadłużenie rośnie, deficyt rośnie, a same podążają, powiedziałbym, niedobłą drogą.

Kredyt i środki wolne, które równoważą budżet. Jeszcze raz się odwołam do Mazowsza, jeszcze nie raz, ale to typowy przykład na to, jak właśnie można zrównoważyć budżet. Udawać, że wypełniamy przepisy prawa, dostaniemy absolutorium, RIO nam nic nie robi, bo zrównoważymy budżet kredytem. Praktycznie, jeżeli chodzi o województwo mazowieckie, to tylko tym sposobem, kredytem, Mazowsze równoważyło budżet i tym sposobem uzyskiwało absolutorium i przechodziło dalej. No ale, jak długo tak można? Jak długo tak można?

Przenoszenie zobowiązań na kolejne okresy. Jeszcze raz, już przedostatni raz, odwołam się do Mazowsza. Przenoszenie zobowiązań na Mazowszu to jest, proszę państwa, 2039 rok. To ten program naprawczy, który ma Mazowsze po kontroli, bardzo dobrej kontroli, wnikliwej regionalnej izby obrachunkowej. Myślę, że ta kontrola, która została wykonana przez RIO na Mazowszu, mogłaby trafić do podręczników w Szkole Głównej Handlowej w specjalnościach dotyczących budżetu i finansów. Program naprawczy po tej kontroli zakłada, że Mazowsze będzie spłacać zobowiązania zaciągnięte dla zrównoważenia budżetu do 2039 roku. To, proszę państwa, przechodzimy już na naszych wnuków, którzy będą odczuwali to, co się dzieje teraz, ale wypełnia przepisy prawa. Pytanie, czy naprawdę nie stać państwa polskiego, ustawodawcy na zdyscyplinowanie samorządów, by nie robiły rzeczy, które w przyszłości kolejnym pokoleniom w ogóle nie pozwolą planować wydatków inwestycyjnych.

Teraz kwestia, o której pan prezes Krawczyk mówił. W odniesieniu do 41 jednostek na 90 nie można było wyliczyć zobowiązań wymagalnych. Dopytałbym tu, bo nie rozumiem, na czym rzecz polega, bo, moim zdaniem, wydziały finansowe w samorządach systematycznie polepszają swoją jakość, chociażby rabując specjalistów z regionalnej izby

obrachunkowej, i to jest jakaś dziwna rzecz. Na czym polegały te problemy? Prosiłbym o uzupełnienie.

I rzecz przedostatnia z tych, które chciałem w ogóle poruszyć. Rzeczywiście, spółki prawa handlowego i samorządy. Te relacje są niezwykle ciekawe. To jest, proszę państwa, specjalność dzisiaj samorządów, jak ukrywać długi, jak wyprowadzać długi z budżetu miasta, województwa, gminy do spółek, tak by dostać absolutorium i żeby zgodziło się wszystko z prawem. Co najśmieszniejsze, regionalne izby obrachunkowe o tym wiedzą i nic z tego nie wynika. Tutaj patrzę na państwa z Najwyższej Izby Kontroli, bo podobna sytuacja występuje, kiedy mamy raporty z kontroli NIK, kiedy wiemy o problemie i z tego nic nie wynika.

To, proszę państwa, ostatni raz, kiedy znowu odwołam się do Mazowsza. Sto kilkadziesiąt milionów złotych zostało ukryte w spółce Koleje Mazowieckie w ten oto sposób, że najpierw za fundusze unijne województwo mazowieckie, zarząd województwa kupił, zdecydował i województwo mazowieckie kupiło pociągi, które poprawiły stan kolei i poprawiły ekologiczne i wszystkie inne wskaźniki, no ale ponieważ województwo przekraczało limity długu i trzeba było uciec, pomniejszając te limity, wskaźniki i o 160 mln, o ile dobrze pamiętam, to zmusiło Zarząd Kolei Mazowieckich do zakupu tych wszystkich pociągów. Oczywiście, Zarząd Kolei Mazowieckich nie miał pieniędzy na to, więc zaciągnął kredyty wartości stu kilkudziesięciu milionów zł i tym sposobem wskaźnik budżetu województwa o 160 mln spadł, a długi zostały przerzucone na Koleje Mazowieckie w sposób brutalny i ostentacyjny. Powiedziałbym tak: w świetle kamer dokonano takiej operacji i przed wskaźnikami województwo mazowieckie spokojnie uciekło.

Tylko pytanie, czy tutaj nie ma jakichś istotnych wad ustawowych, które pozwalają samorządom przez to przekładać zadłużenie bądź na kolejne lata, bądź na spółki. I zgodzę się z panem prezesem. Dopóty dzban wodę nosi, dopóki mu się ucho nie urwie. Przyjdzie moment, w którym trzeba będzie przejąć odpowiedzialność za upadek tych spółek, bo spółki te najczęściej albo działają w sferze zdrowia, albo w sferze usług komunalnych. Wykonują istotne dla społeczeństwa zadania, trzeba więc będzie te długi przejąć.

Mam problem, bo nie jestem w stanie w tej chwili sformułować pomysłu na dezyderat, praktycznie trzeba by było zwrócić się do regionalnej izby obrachunkowej o pomoc w tej sprawie, jak można napisać dezyderat do ministra finansów. Bo, naprawdę, w kwestii jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie do 2020 roku jeszcze jest czas, żeby naprawić te finanse, tak, żeby te samorządy były w stanie sięgnąć jednak po środki unijne w sposób bezpieczny, a nie zadłużając nas już po wsze czasy, już nie do 2039 roku, ale zadłużając kolejne pokolenia po wsze czasy. Bo ja dziękuję za takie dobrodziejstwo Unii Europejskiej, że skorzystamy z tych środków, owszem, ale moje prawniki będą spłacały te kredyty.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, mamy nową sytuację. Chcę zwrócić się do regionalnej izby obrachunkowej, do prezydium: mamy w tej chwili nową sytuację, bo proszę zwrócić uwagę na ten dokument, bardzo kompleksowy, potężny dokument, który zwraca uwagę na stan finansów samorządów. Pani wiceprzewodnicząca naszej Komisji, pani Teresa Piotrowska, została ministrem spraw wewnętrznych, ale jest osobą, która trafiła do rządu, a zna doskonale sytuację finansową regionalnych izb obrachunkowych. Mówię to dlatego, że mamy akurat budżet na 2015 rok i korzystając z tego, że zabieram głos, żeby już drugi raz o tym nie mówić... No, same wnioski opozycji i wnioski Komisji do Spraw Kontroli Państwowej nie wystarczą, bo sytuacja, w której regionalna izba obrachunkowa pracuje na poziomie tak wysokim jak ten dokument... Nie widzę różnicy między Najwyższą Izbą Kontroli a regionalną izbą obrachunkową w jakości tych dokumentów, które mamy dostarczone, jak również odpowiedzialności za państwa i... Są to elementy w ogóle istotne dla funkcjonowania państwa. Żeby w ten sposób upokarzać regionalną izbę obrachunkową uposażeniem kontrolerów, którzy takie dokumenty tworzą.

Zapytam, czy państwo już mają wiedzę, ile z tych 90 skontrolowanych jednostek... Bo się teraz kończy kadencja samorządu. Na kolejny rok, po wyborach, będzie nowo otwarta karta do zatrudnienia. Ile z tych 90 jednostek – 50 czy 60? – przeciągnie tych ludzi z regionalnych izb obrachunkowych, którzy kontrolowali, do swoich wydziałów

finansowych i znowu będziecie państwo musieli szukać w terenie pasjonatów, którzy będą robili taką pracę na takim poziomie fachowości? Tak po prostu dłużej być nie może. My już od wielu lat uchwalamy różne wnioski, ale się nic nie zmienia. A teraz mamy panią minister. Myślę, że moglibyśmy zaprosić panią minister, żeby była reprezentantem tych wniosków, za przyjęciem których sama również podnosiła rękę.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Czy jeszcze jakieś pytania ze strony państwa posłów? Już nie. Pan Kubalski, proszę bardzo. Proszę o przedstawienie się.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Grzegorz Kubalski, Związek Powiatów Polskich.

Krótki komentarz zarówno do tej informacji, która była przekazana, jak i do głosów, które padły. Otóż, proszę państwa, tak na dobrą sprawę ta informacja, która została nam przekazana, dowodzi tylko i wyłącznie jednego. Ekonomii nie da się oszukać. Jednostki samorządu terytorialnego od dłuższego czasu wskazują, że tak na dobrą sprawę ostatnich kilka czy kilkanaście lat to okres, kiedy na jednostki samorządu nakładane są nowe zadania, za tymi zadaniami nie idą odpowiednie środki finansowe, w wyniku czego poszczególne jednostki, chodzi tu zwłaszcza o jednostki małe, bardzo często małe gminy wiejskie, stają przed sytuacją taką, że właściwie całość swoich dochodów, a czasami nawet więcej powinny wydać na realizację podstawowych zadań własnych, szczególnie np. oświatę. Z jednej strony, prowadzi to – przy niewielkiej chęci do podejmowania trudnych decyzji, decyzji, które często spotykają się zresztą ze sprzeciwem również na poziomie ogólnopolskim, typu np. likwidacja szkół – do kreatywnej księgowości, z drugiej zaś strony – prób znalezienia jakichkolwiek środków na to, żeby dać możliwość rozwoju danej jednostki samorządu.

Musimy zatem na pewno zwrócić uwagę na te problemy, które zostały wskazane, na wskazane nieprawidłowości, ażebyśmy natomiast wiedzieli, że to, co może rozwiązać problem, to powrót do głębokiej refleksji nad systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego i nad kwestią zadań, które te jednostki realizują. Bez tego bowiem jakiegokolwiek – przepraszam za kolokwializm – przykręcanie śruby kontrolnej co prawda pozwoli nam lepiej poznać rzeczywistość, ale nie rozwiąże problemu, który leży u podstaw. Stąd też mój apel, żebyście państwo również zastanowili się, czy w tym zakresie jest możliwość podjęcia jakichś działań.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Były pytania, był komentarz. Proszę o odpowiedź, ocenę i odniesienie się przez regionalną izbę obrachunkową.

Zastępca przewodniczącej KR RIO Lucyna Hanus:

Szanowni państwo, jeśli pozwolicie, postaram się krótko odnieść do poruszonych w wypowiedziach uwag. I tak kwestia kreatywnej księgowości i niewykazywania obligacji, o czym była mowa w pierwszej wypowiedzi. Trudno bez kontroli w danej jednostce ocenić, jaki tam jest rzeczywiście stan i czego dotyczy nieprawidłowości.

Jeśli chodzi natomiast o obowiązujące przepisy, to z ustawy o finansach publicznych z art. 72, który definiuje tytuły dłużne, wyraźnie wynika, że zarówno zaciągane kredyty, pożyczki, jak i emisja papierów wartościowych stanowią tytuły dłużne. Jedyne wyjątkiem to obligacje przychodowe. W związku z tym, jeżeli jest mowa o obligacjach bez określenia ich rodzaju, trudno jest ustosunkować się, czy było to prawidłowe czy nie.

Jeśli chodzi, proszę państwa, o kwestię zobowiązań wymagalnych, przeliczanie ich na jednostki organizacyjne i niepłacenie w terminie własnych zobowiązań skutkuje wzrostem długu, dlatego że zobowiązania wymagalne są wykazywane w kwocie długu – jest to również przepis art. 72. To pokrótce. Oczywiście, nie wyjaśnia to wszystkich kwestii.

Jeśli chodzi o kolejne problemy dotyczące sytuacji finansowej globalnie wszystkich JST, to mimo, iż relacja z art. 243 obowiązuje od bieżącego roku, to na bazie wielkości

wykonanych w latach poprzednich izby dokonywały szeregu analiz kształtowania się tych wielkości. Można powiedzieć, że taki najgorszy okres, jeśli chodzi o kształtowanie się relacji dłużnych obecnie obowiązujących, to był rok 2011, kiedy to wskaźnik zadłużenia, obliczony na podstawie wielkości budżetowej wszystkich JST, nie tylko tych podlegających kontroli w ramach kontroli koordynowanej, wyniósł 8,4 proc.; w 2012 roku – 8,5 proc., w 2013 roku – 9,9 proc. Oczywiście, prośbę państwa jest to konsekwencja zwiększenia nadwyżki operacyjnej, czyli racjonalizacji wydatków bieżących. Tak że tutaj, można powiedzieć, że stabilizuje się ten poziom, ale to oczywiście nie dotyczy wszystkich JST. To jest wskaźnik średni.

Sytuacja finansowa natomiast poszczególnych jednostek jest bardzo zróżnicowana. Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w roku ub. uzyskały nadwyżkę operacyjną. W ośmiu wypadkach – to już dane ze sprawozdań – deficyt operacyjny był finansowany innymi niż dozwolone źródłami, czyli środkami pochodzącymi z subwencji oświatowej czy z innych tytułów, które stanowią dochody roku następnego. Generalnie jednak w tej chwili art. 243 zawiera przepisy ust. 3 i 3a, które zapewniają wyłączenie długu zaciąganego w związku z realizacją zadania zarówno w części tej, która będzie podlegała zwrotowi ze źródeł zagranicznych, jak i tej, która jest na wkład własny. Oczywiście, dotyczy to okresu realizacji zadania, rozliczenia. Później natomiast przez cały okres spłaty będą podlegały wyłączeniu odsetki od kwot zaciąganych na własne udziały.

Tak że, prośbę państwa, oczywiście, można wiele wniosków formułować dotyczących długu, w tej chwili natomiast mamy taki stan prawny i staramy się jako regionalne izby ten stan prawny kontrolować i wskazywać jednostkom, iż jest to obowiązujące prawo i muszą tych reguł przestrzegać.

Jeśli państwo pozwolicie, tyle komentarza do problemów poruszonych.

Oczywiście, zgadzam się z tym, że problem zadłużenia w dalszej perspektywie będzie wymagał być może szerszych dyskusji.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Odnosnie do tego, o czym była mowa, proponuję, żebyśmy upoważnili prezydium do zredagowania dezyderatu. W mojej ocenie, jego podstawą powinny być przede wszystkim wnioski *de lege ferenda*, które zostały zawarte w materiale dostarczonym przez regionalną izbę obrachunkową. To jedna kwestia.

Druga sprawa. Jak mówił pan poseł Arkadiusz Czartoryski, rzeczywiście, omawiamy budżet w Sejmie. Jest dezyderat naszej Komisji, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, dotyczący regulacji w wynagrodzeniach w Państwowej Inspekcji Pracy, Najwyższej Izbie Kontroli oraz regionalnych izbach obrachunkowych. Zobaczymy, jaka będzie odpowiedź ministra finansów, a przede wszystkim, czy te nasze wnioski zostaną uwzględnione w pracach Sejmu. No i oczywiście mamy też wszyscy nadzieję, że pani minister Teresa Piotrowska będzie wspierała te działania, bo istotnie tematykę zna doskonale. Ale zobaczymy. To już niebawem będziemy mogli ocenić.

Proponuję, aby Komisja upoważniła prezydium do zredagowania dezyderatu w tej sprawie. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznaję, że prezydium takie upoważnienie otrzymało. Sprzeciwu nie słyszę. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do kolejnego punktu obrad – informacji przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanej pn. „Udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego”.

Proszę bardzo.

Zastępca przewodniczącej KR RIO Lucyna Hanus:

Szanowni państwo, chciałabym, również tytułem wprowadzenia, kilka słów na temat kolejnej kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Kontrola ta dotyczyła udzielania dotacji z budżetów JST jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego. Tak kontrola była koordynowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie. Objęto nią dokonywane przez 86 jednostek samorządu terytorialnego – 75

gmin i 11 powiatów – w 2012 roku wydatki dotacyjne w łącznej kwocie 112 mln zł, co stanowiło 49 proc. dotacji udzielonych przez kontrolowane JST.

Kontrola wykazała, że stosowanie przepisów ustawy o systemie oświaty rodzi poważne problemy interpretacyjne oraz prowadzi do przyjmowania w poszczególnych JST znacznie różniących się metod ustalania wysokości należnej dotacji, tylko bowiem w 49 wypadkach, czyli niecałych 16 proc. z 316 kontrolowanych dotacji, nie stwierdzono nieprawidłowości. W wypadku pozostałych 267 kontrolowanych dotacji, czyli prawie w 85 proc., występowały różnego rodzaju nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem – w 56 wypadkach – lub zaniżeniem – w 180 wypadkach – kwoty należnej dotacji.

Szanowna Komisjo, jeśli państwo pozwolicie, szczegółowo wyniki tej kontroli przedstawia reprezentanci Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, która kontrolę tę koordynowała: pani Alina Smagała, zastępca prezesa Izby, pani Agnieszka Szymańska, naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej i pani Katarzyna Kułakowska, główny inspektor.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Proszę.

Zastępca prezesa RIO Lublin Alina Smagała:

Dziękuję bardzo. Alina Smagała, zastępca prezesa regionalnej izby obrachunkowej.

Kontynuując, jeśli państwo pozwolą, słowo wstępne, to, co powiedziała pani prezes, chciałam dodać, że ta kontrola koordynowana za rok 2012, czyli wydatki na finansowanie dotacji dla jednostek oświatowych, których organami prowadzącymi nie są jednostki samorządu terytorialnego, została podjęta przez Krajową Radę w 2013 roku. Zdecydowano wtedy, że taka kontrola powinna być przeprowadzona, a to m.in. z takich powodów, że wprawdzie kontrole przez regionalne izby obrachunkowe prowadzone były od początku istnienia w ramach kontroli wydatków, były również kontrolowane wydatki na finansowanie oświaty... I z tych wyników, którymi izby się wymieniały, wynikało, że jest bardzo wiele wątpliwości, wiele nieprawidłowości.

Potwierdzały to również pytania kierowane do izb przez jednostki samorządu terytorialnego, skargi kierowane przez podmioty otrzymujące dotacje. Jako przykład mogę podać, że do lubelskiej izby w ciągu trzech lat wpłynęło ponad 70 pytań dotyczących sposobu interpretowania tych przepisów ustawy o systemie oświaty dotyczących sposobu czy zasad udzielania z budżetu JST dotacji.

Coraz liczniejsze także orzecznictwo sądów administracyjnych... Można powiedzieć, że ta linia orzecznicza nie jest jednolita. Było również motywem, aby właśnie tymi sprawami zająć się w trybie kontroli koordynowanej, czyli porównać, jaki jest stan na terenie całego kraju. Efektem tego przedsięwzięcia jest informacja, którą dziś prezentujemy.

Chciałabym jeszcze dodać kilka słów o pewnej przyczynie, jak nam się wydaje, i powódzie, dlaczego tych nieprawidłowości jest tak dużo. Z art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, które określają zasady sposobu naliczania dotacji, wynika ogólna zasada, że dotacja należna przedszkolom, szkołom i placówkom, umownie mówiąc, nie samorządowym, czyli tym wszystkim, które są prowadzone przez inne podmioty niż JST, wyliczana jest i przekazywana jest dotacja na jednego ucznia.

Jest ona wyliczana w wysokości równej ustalonym w budżecie JST wydatkom bieżącym, ponoszonym lub przewidywanym na ucznia w przedszkolach, szkołach, placówkach samorządowych, i dotyczy to strony dotowanej, czyli przedszkoli publicznych i niepublicznych, szkół publicznych, placówek publicznych prowadzonych przez inne niż JST podmioty. Drugi sposób to w wysokości na jednego ucznia nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej. Dotyczy to szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny. Oczywiście, tamta zasada jest jeszcze uzupełniona o pewne zastrzeżenia dotyczące uczniów niepełnosprawnych, ale dla przedstawienia tego problemu najistotniejsza jest właśnie zasada, że jest pewna zasada adekwatności. Może nie jest ona wyraźnie zapisana w ustawie, ale tak można to odczytać, że na jednego ucznia, który jest w szkole samorządowej, liczony jest koszt i w tej wysokości powinna być dotacja przekazana.

I z tak sformułowanego przepisu, który odnosi się do wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia, wynika, że wysokość dotacji na jednego ucznia nie jest z góry określona, nie jest ona nawet precyzyjnie określona w metryczce subwencji oświatowej i musi być każdorazowo wyliczana. I tu zaczyna się problem, ponieważ ustawodawca w ustawie o systemie oświaty, określając te zasady, posłużył się pojęciami nie zdefiniowanymi na potrzeby tejże ustawy. I tak np. pojęciem takim są te wydatki bieżące. W związku z tym wszyscy posługują się pojęciem wydatków bieżących określonych w ustawie o finansach publicznych, z której to ustawy wynika z kolei zasada, że wydatkiem bieżącym jest każdy wydatek, który nie jest wydatkiem inwestycyjnym. Przy tak bardzo szerokim pojęciu rodzą się różne problemy.

Podobnie też ustawodawca nie określił, w jaki sposób precyzyjnie określić liczbę uczniów, na których liczona jest subwencja, zarówno uczniów chodzących do szkół samorządowych, jak i tych niesamorządowych. Stąd, z naszego doświadczenia... Tak sądzimy, że to jest główna przyczyna tego, że samorządy, stosując te przepisy, wyliczają wielkość dotacji na swoich uczniów w różny sposób, stosują różne metody, i to w efekcie daje duże zróżnicowanie. Często brane są pod uwagę sytuacje faktyczne. Samorządy, wójtowie znają sytuację tych szkół niepublicznych, którym należna jest dotacja – bo ustawodawca decyduje, że jeżeli szkoła niepubliczna funkcjonuje, to musi otrzymać dotację z samorządu – i obliczając wielkość dotacji, zawsze w podświadomości mają to, w jakich warunkach funkcjonuje ta szkoła. To często rzutuje na pewne decyzje ustalania podstawy. Jakie wydatki bieżące... O to chodzi, które wydatki bieżące są brane pod uwagę przy wyliczaniu kwoty na jednego ucznia.

Czasami oczywiście w czasie kontroli stwierdzamy, że są również działania w pewnym sensie, można powiedzieć, celowe, kiedy biorąc pod uwagę budżet i fakt, że wydatki są klasyfikowane do różnych podziałek, realizowane są przez różne jednostki... Zdarza się, że np. wydatki remontowe są planowane i realizowane przez inne podmioty i nie są ujmowane w planach finansowych szkół, przedszkoli. I wówczas jest jakiś argument, że to przecież nie są wydatki przedszkoli, bo one są gdzie indziej sklasyfikowane, inaczej realizowane.

Izba lubelska, przystępując do opracowania zasady kontroli koordynowanej, zaproponowała przyjęcie pewnych założeń, tak, aby uzyskać porównywalne wyniki kontroli koordynowanych we wszystkich pozostałych 15 izbach, żeby mniej więcej taki samymi pojęciami się kierować i zasady te zostały przedstawione w prezentowanej państwu informacji.

Podczas przeprowadzanych kontroli w sprawie ujawnionych nieprawidłowości zostały w trybie określonym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych skierowane wystąpienia pokontrolne, kierowane przez prezesów właściwych izb, do kontrolowanych na ich terenie jednostek.

Prezentowana informacja zawiera szczegółowe wyniki kontroli, które, jeśli państwo pozwoli, przedstawią obecne tutaj koleżanki. Chciałam natomiast zwrócić uwagę, że te wyniki są zarówno w wymiarze statystycznym, jak i finansowym i rysuje się pewna prawidłowość, pewna tendencja, wypracowana na podstawie niezbyt wielkiej próby, bo – tak, jak mówiła pani przewodnicząca – jest to kilkadziesiąt jednostek i ponad 300 dotacji. Niemniej pewna prawidłowość się zarysowała. Otóż w wypadku dotacji obliczonych na podstawie wydatków bieżących, czyli tych ustalanych przez samorządy, na 171 skontrolowanych dotacji nieprawidłowość stwierdzono aż w 167, czyli ponad 97 proc. Tylko 4 dotacje uznane zostały podczas kontroli za nie dotknięte żadnymi nieprawidłowościami. Skala natomiast nieprawidłowości, jeśli chodzi o dotacje obliczone na podstawie kwot przewidzianych na ucznia w subwencji oświatowej, już jest w porównaniu z tamtą grupą zdecydowanie mniejsza, bo na skontrolowanych 86 dotacji w wypadku 41 uznano za prawidłowe, czyli ponad 47 proc. 52,3 proc. to były dotacje, gdzie zakwestionowano prawidłowość i było to 45 dotacji, czyli mniej więcej połowa z tych zbadanych okazała się w miarę prawidłowa, co znaczyłoby, że jednak ta wielkość kwoty na jednego ucznia jest jakimś czynnikiem, który zapewnia prawidłowość udzielanej dotacji.

Zarówno w tej informacji, jak i w przygotowywanym co roku, również za rok 2013, sprawozdaniu dla Sejmu i Senatu, w części dotyczącej wniosków *de lege ferenda*, Krajowa

Rada, wskazując na szereg wątpliwości i problemów, które, naszym zdaniem, są przyczyną takiej sytuacji, jaką stwierdziliśmy podczas kontroli, sugeruje, że wskazane jest, aby przepisy ustawy poddano po raz kolejny jakiejś analizie i zmianom. Wydaje się, że... Ale to już takie moje przemyślenia. Otóż wydaje się na podstawie tych doświadczeń, że jeśli w treści ustawy byłaby bardziej precyzyjnie określona kwota czy podstawa tej dotacji, którą można by było w jakich określonych przez ustawodawcę warunkach zwiększyć, to byłoby większa szansa uniknięcia tych nieprawidłowości czy tych rozbieżności. Bo trudno powiedzieć, że to nieprawidłowość, skoro przepis jest nieprecyzyjny, może takiego słowa użyję. Trudno powiedzieć, która praktyka jest rzeczywiście najbardziej słuszna i prawidłowa i zbliżona do intencji ustawodawcy. To, oczywiście, weryfikują zarówno orzeczenia sądów, jak i uchwały kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Ale tak, mówiąc wstępnie, wygląda sytuacja.

Jeżeli państwo pozwolą, oddam teraz głos pani naczelnik i pani głównemu inspektorowi, aby przedstawiły państwu szczegółowe wyniki tych naszych kontroli.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w RIO Lublin Agnieszka Szymańska:

Dzień dobry. Agnieszka Szymańska, naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Szanowni państwo, pozwolą państwo, że będę kontynuowała...

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bliżej mikrofonu, jeśli pani może.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w RIO Lublin Agnieszka Szymańska:

... wyniki naszej kontroli i dodam do tego, o czym powiedziała przed chwilą pani prezes, że wszystkie regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrole w 86 jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce według jednolitej ustalonej tematyki. Kontrole przeprowadziliśmy w najbardziej typowych jednostkach, które najłatwiej nam było porównać, zestawić, które występują we wszystkich samorządach, a więc przeprowadziliśmy kontrole dotacji udzielonych przedszkolom, szkołom podstawowym, gimnazjom, szkołom ponadgimnazjalnym, do których uczęszczają dzieci i młodzież.

Proszę państwa, w wyniku naszych kontroli tych 316 dotacji okazało się, że dotacje są ustalone w zaniżonej kwocie ogółem na ponad 7 mln zł – przy tych 316 dotacjach – i mówimy o roku 2012, bo ten rok tylko przyjeśliśmy do kontroli. Zawyżono natomiast na ponad 770 tys. zł. Oczywiście, części skutków finansowych nie udało się ustalić, bo nie zawsze było to możliwe ze względu na – jak się okazało – bardzo złożony sposób ustalania dotacji dla jednostek oświatowych.

I, proszę państwa, tak, jak już usłyszeliśmy, zapewne państwo wiedzą – sposób ustalania dotacji dla jednostek oświatowych w zasadzie regulują dwa przepisy, art. 89 i 90 ustawy o systemie oświaty, zależności od tego, czy dotacje mają dotyczyć szkół publicznych czy też niepublicznych. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że to dosyć proste zapisy dotyczące obliczania dotacji, wynika z nich bowiem, że w wypadku szkół publicznych, przedszkoli publicznych, przedszkoli niepublicznych na każdego ucznia szkół, których organami prowadzącymi są inne podmioty niż JST, przysługuje dotacja w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym odpowiednio w szkole, przedszkolu prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego. Kilka prostych, wydawałby się zasad, na pierwszy rzut oka łatwych do ustalenia.

Proszę państwa, nasze kontrole pokazały, że naprawdę gminy mają spore problemy z interpretacją tych przepisów, z ich zastosowaniem, szczególnie w sytuacji, kiedy obliczenie dotacji i jej przekazanie pociąga za sobą ogromne kwoty finansowe. Stąd też samorządy, jak i jednostki, które otrzymują te dotacje, w ostatnich latach zaczęły skrupulatnie liczyć i analizować te przepisy, żeby każdą złotówkę dotacji dobrze obliczyć.

W czasie kontroli przyjrzelśmy się, jak te dotacje są ustalane. Co się okazało? Jak samorzady, ustalając podstawę obliczenia dotacji, przyjmują dane, i jakie? Pierwsza rzecz. Ustawa o systemie oświaty mówi o wydatkach bieżących. Tyle. I, proszę państwa, w wydatkach bieżących przewidzianych na ucznia w jednostkach oświatowych prowadzonych przez samorząd... Wydatki bieżące – jakie to są? Ustawa o finansach publicznych daje nam odpowiedź, że są to wydatki inne niż majątkowe, czyli że zostaje nam szeroki katalog.

Jak samorzady sobie radziły z zakwalifikowaniem tej podstawy do obliczenia dotacji? Co stwierdziliśmy w czasie kontroli? Bo przyjęliśmy założenie, że chodzi o wydatki bieżące, które są ponoszone przez gminę na każdego ucznia, na funkcjonowanie danej szkoły, przedszkola. I proszę państwa, z jakimi spotkaliśmy się sytuacjami? Okazało się, że część samorządów ten przepis interpretowała w taki oto sposób, że aby obliczyć dotację, np. dla ucznia szkoły podstawowej – bo gmina jest zobowiązana sprawdzić, jakie wydatki ponosi na ucznia szkół podstawowych w swojej jednostce – niektóre gminy przyjmowały, np. za wydatki bieżące, tylko wydatki zaklasyfikowane do rozdziału 801 01 klasyfikacji budżetowej, nie zwracając uwagi na to, że na ucznia szkoły podstawowej również wydatki w budżecie są klasyfikowane w innych podziałkach klasyfikacji, co oczywiście powodowało zaniżenie dotacji. Gminy te tłumaczyły: „mamy dać pieniądze na ucznia danego typu i rodzaju szkoły, czyli np. na ucznia szkoły podstawowej, bierzemy ten rozdział”.

Inne rozwiązania, z którymi się spotkaliśmy, były takie, że nie uwzględniano innych wydatków na funkcjonowanie szkół, a mianowicie takich, które są związane np. z doszkadzaniem nauczycieli, tworzeniem odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Na nasze pytania, dlaczego... Bo są to wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem szkół i przedszkoli. Na nasze pytanie samorzady odpowiadały, że licząc pieniądze, złotówkę dwa razy oglądają nim zostanie wydana, że przecież w tych niesamorządowych szkołach i przedszkolach nauczyciele nie są zatrudniani na podstawie ustawy o systemie oświaty, dlatego też tam takie wydatki nie występują. Ale przepisy ustawy nie pozwalają przecież na wyłączanie. Mówią tylko w ogólnej informacji: wydatki bieżące na ucznia danego typu, rodzaju szkoły.

Spotkaliśmy się również analogicznie z nieprzyjmowaniem wydatków na stołówki, na remonty, dlatego że były one albo w innych jednostkach ponoszone, albo spotykaliśmy się z takim tłumaczeniem, że oto przecież szkoła niesamorządowa funkcjonuje w jakimś wynajmowanym budynku albo nawet w gminnym. W wypadku małych szkół to gmina wykląda pieniądze na remonty, te większe, i ta dotowana szkoła takich wydatków nie ponosi.

Co więcej, proszę państwa, niektóre samorzady, kwalifikując wydatki bieżące do podstawy obliczania dotacji, przyjmowały jedynie wydatki z planów finansowych konkretnych jednostek oświatowych, szkół czy przedszkoli, zapominając, że zależnie od organizacji w samorządzie funkcjonowania i finansowania jednostek oświatowych są takie sytuacje, kiedy zadania związane z funkcjonowaniem szkół są umiejscowione w urzędach gmin albo w zespołach obsługi oświaty, które mogą być, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, tworzone po to, aby prowadzić księgowość szkół w odrębnych jednostkach i one nie są umiejscowione w planach finansowych szkół. I o tych wydatkach zapominano, nie brano ich do podstawy wydatków bieżących, co powodowało zaniżenie podstawy obliczania dotacji.

Były również problemy takie, że niektóre samorzady nie brały wydatków wszystkich przedszkoli, wszystkich jednostek oświatowych, nie zliczały tych wydatków, tylko wybierały pojedyncze bądź zapomniały o tym, że w czasie roku część jednostek była likwidowana, a one również powinny wchodzić do podstawy obliczenia wydatków bieżących.

I jeszcze jeden problem, z którym samorzady rzeczywiście się spotykają. Problem jest taki, proszę państwa, że, istotnie, jest część wydatków – i one nawet w klasyfikacji budżetowej wydatków są tak umiejscowione – które są wydatkami wspólnymi. Właśnie doszkadzanie nauczycieli, stołówki szkolne. I w tych rozdziałach wydatków umiejscowione są wydatki, które tak naprawdę wiążą się z funkcjonowaniem nauczycieli czy też dzieci korzystających z różnych jednostek oświatowych, nie tylko jednej, a wszystko jest

umiejscowione często gdzieś tylko w jednym rozdziale. I tu spotkaliśmy się z tym, że albo tych wydatków nie brano pod uwagę, albo nie dzielono proporcjonalnie, tak jak należałoby czytać przepisy ustawy: wydatki bieżące przypadające na każdego ucznia danego typu i rodzaju szkoły czy też odpowiednio przedszkoli. Musimy się zastanowić, ile tych wydatków w budżecie na jednego ucznia w całości ponosimy.

Proszę państwa, występowaliśmy w tym zakresie o to, by zastanowić się nad zmianą przepisów albo doprecyzowującą te wydatki bieżące, tak aby nie było niejasności i różnego interpretowania tychże przepisów.

Kolejny problem, na który zwróciliśmy uwagę, również wiązał się z wydatkami bieżącymi. Okazało się, że nie ma jasności i samorzady znów bardzo różnorodnie się zachowują w zakresie tego, z jakiego okresu te wydatki bieżące na ucznia mają pochodzić. Ustawa mówi: wydatki bieżące na jednego ucznia, i one są podstawą dotacji. Wydaje się przy logicznym analizowaniu tychże przepisów, że skoro mówimy o dotacji na dany rok – w przepisach nie ma mowy o latach poprzednich – to i wydatki danego roku powinny być podstawą obliczania dotacji. Tak też podchodziliśmy do kontroli. Okazało się, że w samorządach interpretacje, wyjaśnienia, którymi tłumaczyły się samorzady, były różne i czasami można się było zgodzić z ich myśleniem w związku z tym, że rzeczywiście przepisy nie do końca są precyzyjnie sformułowane.

Niektóre samorzady jako podstawę wydatków brały wydatki z ubiegłego roku po to, by naliczyć dotację w roku bieżącym. Część samorządów brała wydatki, które były umiejscowione w budżecie gminy na początek roku albo w projekcie jeszcze, nie uwzględniając takiej oto sytuacji, że ten budżet i wydatki tak naprawdę kształtują się przez cały rok, do 31 grudnia. I dopiero te z końca roku powinny być podstawą, one dopiero wtedy dają informację, jaka wielkość wydatków bieżących przypada na jednego ucznia. Część samorządów pomijała kwestię zmian budżetu.

I w tym zakresie również wydaliśmy wnioski pokontrolne. Chciałabym tu na marginesie zwrócić uwagę państwa na jedną rzecz, bo zarówno art. 80, jak i art. 90 posługuje się taką niejasną terminologią przy wydatkach bieżących. Jest mowa w tych przepisach o wydatkach przewidzianych, ponoszonych, ustalonych, i na tym tle również pojawiały się wątpliwości. Tutaj nawet i orzecznictwo sądów... Różne wyjaśnienia są czasami zmienne i nie do końca zgodne i spójne. Dlatego że, proszę państwa, pojęcie „wydatki ponoszone” możemy interpretować jako wydatki wykonane, które zostały fizycznie poniesione, „wydatki przewidziane” to te, które są zaplanowane w budżecie, zaplanowane w uchwale budżetowej w planie finansowym. I też tutaj z różnymi interpretacjami się spotykaliśmy.

Na co jeszcze chcę zwrócić uwagę państwa? Jaka jest trudność? Po stronie samorządów jest to bardzo rzetelne ustalenie tej dotacji na podstawie tak skonstruowanego przepisu o wydatkach bieżących. Proszę zwrócić uwagę, że dotacja jest na dany rok. W opartym na wydatkach budżecie już teraz, niezależnie od tego, czy miałyby to być wydatki wykonane czy planowane, ostatecznie kwota wydatków bieżących w danym roku będzie znana najwcześniej 31 grudnia. Wiemy, że budżet może być zmieniany i jest zmieniany do końca roku i również w różnych sytuacjach może się zdarzyć tak, że zadanie, np. jakieś remontowe o istotnej wartości, nie zostanie wykonane nawet w grudniu i wówczas nastąpią te różnice w wielkości wydatków bieżących. Ale informację o tym samorząd ma 31 grudnia.

I, proszę państwa, proszę się teraz postawić w sytuacji samorządów, a nawet i w sytuacji tych jednostek oświatowych niesamorządowych, które czekają na dotację. One mają dostać dotację w dwunastu częściach, przy czym ostatnia ma być nie później niż do 15 grudnia. I tak zazwyczaj dotacje były dawane. Sprawdzaliśmy terminowość, były pewne wypadki niedotrzymania tych terminów, ale większych nieprawidłowości tu nie było. Tylko proszę postawić się w sytuacji jednych i drugich jednostek. Jak one mają się czuć, kiedy ostateczna informacja tak naprawdę jest 31 grudnia? I teraz, jeśli się okaże, że za mało pieniędzy dostały szkoły, przedszkola, te niepubliczne, nie samorządowe, to w jaki sposób im je przekazać, już w następnym roku, tak? Czy te środki będą miały charakter dotacji? Dotacja ma być w danym roku, do zadania danego roku należy.

A co w sytuacji odwrotnej – jeżeli szkoły, przedszkola dostały więcej pieniędzy, bo większy był plan, on się zmniejszył nagle albo nie zostały wykonane wydatki, jeżeli przyjęlibyśmy wydatki bieżące jako wykonane? Mamy odebrać te środki już wydatkowane przez szkoły, przedszkola niepubliczne, te prywatne? To naprawdę dosyć duży problem. Jeśli chodzi o same przepisy, można powiedzieć o jakiejś luce. Ostatnia transza ma być 15 grudnia przekazana, a tak naprawdę ostateczna kwota wydatków bieżących najwcześniej jest znana 31 grudnia. Coś tutaj nam nie gra w tych przepisach. I stąd też frustracja po stronie samorządów, ale także szkół, które otrzymują te dotacje.

Proszę państwa, kolejny problem, na jaki zwracaliśmy uwagę, to taka sytuacja, kiedy... Przepisy mówią o tym, że jeżeli na terenie danej gminy nie ma przedszkola publicznego, to zarówno w wypadku dotacji dla przedszkoli publicznych, jak i niepublicznych należy przyjmować wydatki ponoszone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez najbliższą gminę. Stwierdziliśmy analogiczne jak te, o których przed chwilą powiedziałam, nieprawidłowości, czyli kiedy samorzady brały te wielkości od sąsiednich... od najbliższej gminy, a to nie zawsze jest sąsiednia; to też jest problem kolejny – co to jest najbliższa gmina. Brały te wielkości albo z początku roku, albo... Nie analizowały, jakie te wydatki bieżącej tej najbliższej gminy na jednego przedszkolaka były, i tak to pozostawało. W tym obszarze więc również stwierdziliśmy nieprawidłowości.

I jeszcze na jedną rzecz chciałam zwrócić uwagę, W wypadku art. 80, tam, gdzie jest mowa o dotowaniu przedszkoli publicznych, mówi się, że mają to być wydatki ponoszone na jednego ucznia w przedszkolach najbliższej gminy, w wypadku natomiast przedszkoli niepublicznych jest już mowa o liczbie pojedynczej – wydatkach bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu prowadzonym przez najbliższą gminę. Proszę mi wierzyć, że w tym momencie... Logika jest taka, że na pewno chodzi o wszystkie wydatki wszystkich przedszkoli, ale nawet taka niekonsekwencja w przepisach, ich literalne czytanie powoduje, że naprawdę spotykamy się z najróżniejszym stosowaniem i obliczaniem tychże dotacji.

Kolejny problem, na który zwróciliśmy jeszcze uwagę, to typ i rodzaj szkół. Doskonale to państwo wiedzą, dyskusje się toczą od lat, bo ustawa mówi, że w wypadku szkół należy wydatki bieżące, które już ustalimy, porównać na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły. Ustawa o systemie oświaty mówi o typach, nie definiuje natomiast rodzajów szkół i na tym tle jest wiele wyroków, wiele wyjaśnień, ale istnieje szereg wątpliwości interpretacyjnych i w stosowaniu. Jak te wydatki teraz podzielić? Jak te szkoły poklasyfikować, żeby były to szkoły danego typu i rodzaju?

My w czasie kontroli przyjęliśmy założenia takie, które były zgodne ze sposobem obliczania części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin, gdzie są różne wskaźniki zależnie od np. lokalizacji szkoły czy też rodzaju szkół – artystyczne, sportowe – czyli mówiące o cechach szczególnych jednostek oświatowych. I rozróżniliśmy jako rodzaje, np. szkoły położone na terenach wiejskich i szkoły położone na terenach powyżej 5 tys. mieszkańców, bo np. w części oświatowej subwencji ogólnej są uczniowie chodzący do takich szkół w różnych wysokościach finansowania. Proszę państwa, powiem, że stwierdziliśmy tutaj również nieprawidłowości. Samorzady miały trudności z porównywaniem tychże wydatków na ucznia w szkołach różnego typu i rodzaju.

Ale jeszcze jeden nam tutaj problem się pojawił. Tego nie reguluje już ustawa o systemie oświaty. O ile jest rozróżnienie w przepisach dotacyjnych na typy i rodzaj szkół, o tyle rozróżnienia takiego nie ma w wypadku przedszkoli. A wiemy, że wychowanie przedszkolne może być realizowane w przedszkolach, w oddziałach przedszkolnych i w jeszcze innych formach. Można by było mówić, że są to różne rodzaje tychże jednostek i wówczas, jeżeli porównujemy wydatki, jakie są w gminie ponoszone na przedszkolaka, a chcemy dać dotację na przedszkolaka, to bierzemy pod uwagę przedszkola, a nie oddziały przedszkolne. I tutaj na tym tle również stwierdziliśmy szereg nieprawidłowości.

Kolejny problem, na jaki jeszcze zwróciliśmy uwagę, to liczba uczniów, bo przepis dalej każe podzielić wydatki na jednego ucznia, przy czym nie precyzuje, jak tę liczbę uczniów ustalać. Proszę państwa, liczba uczniów zarówno w jednostkach prowadzonych

przez samorząd, jak i dotowanych jest zmienna przez cały rok. Dajemy dotację w tych 12 częściach i ciągle musimy na to zwracać uwagę. W tym zakresie również stwierdziliśmy nieprawidłowości. Przyjęliśmy założenie, że ma to być zawsze rzeczywista liczba, jakaś uśredniona liczba uczniów zarówno w jednostkach prowadzonych przez samorząd, jak i dotowanych.

I, proszę państwa, ostatni już problem, na jaki chciałabym zwrócić uwagę państwa, to problem dotyczący obliczania kwoty przypadającej na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej. Przepisy mówią bowiem w wypadku szkół niepublicznych, że tym szkołom na każdego ucznia taka kwota obliczona z subwencji ma być przekazana, a w wypadku pozostałych jednostek każdorazowo samorząd musi się zastanowić, czy czasem jego wydatki na ucznia nie są niższe niż kwota w części oświatowej subwencji ogólnej. Bo jeżeli tak, to są zobowiązane do przekazania dotacji w wysokości odpowiadającej subwencji oświatowej. Przepisy nie mówią, jak obliczać tę kwotę.

Jeżeli państwo analizowali czy to rozporządzenie w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, czy to informację, metryczkę, z której wynika, jaką kwotę części oświatowej subwencji ogólnej samorząd otrzymuje, to stwierdzili, że tak naprawdę tam jest jedna kwota ogólna części oświatowej subwencji ogólnej. I szereg informacji, ponad 40 wierszy, dotyczących różnych zwyczajów związanych z niepełnosprawnościami uczniów, rodzajami szkół i kwota podstawowa. I tak naprawdę samorzady same muszą wybrać pomysł najbardziej logiczny i obliczyć tę kwotę, określić, jaka to jest kwota na jednego ucznia danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej.

I tutaj, proszę państwa, również stwierdziliśmy szereg nieprawidłowości. My przyjęliśmy założenie takie, że należy wybierać z tej metryczki, z tej informacji taką kwotę, która, po uwzględnieniu wszelkich zwyczajów dotyczących danego ucznia danego rodzaju szkoły, jej lokalizacji i prowadzonych przez daną szkołę zadań, może być uwzględniona. Ale tutaj stopień skomplikowania również jest znaczny i szereg samorządów miało z tym problemy.

Proszę państwa, to tak może pokrótce, bo przedłużyło mi się, przepraszam bardzo. Szczegóły są, dosyć dużo, w naszym materiale, do lektury którego zapraszamy.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Bardzo dziękujemy. To bardzo ciekawe wystąpienie i pouczające. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Proszę bardzo, pan przewodniczący Kania.

Poseł Andrzej Kania (PO):

Dziękuję bardzo. Korzystając z obecności przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej, chciałbym spytać, czy widzą taki problem. Chciałbym też zadać drugie pytanie: czy jednostki samorządu terytorialnego mają jakikolwiek interes, żeby zaniżyć dotacje dla szkół tych tzw. niepublicznych? Jaki mają w tym interes, poza oczywiście interesem rynkowym – dzisiaj można powiedzieć – walki o ucznia? Czy mają jeszcze inny interes, finansowy, w tym? To na razie te pytania.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo, Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Przemysław Krzyżanowski:

Przemysław Krzyżanowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej.
Oczywiście, że mają...

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Witamy pana ministra.

Podsekretarz stanu w MEN Przemysław Krzyżanowski:

Oczywiście, że mają taki interes, bo pieniądze są przekazywane w ramach subwencji oświatowej i każdy pieniądz, który nie zostanie przekazany do placówki niepublicznej, pozostaje w budżecie jednostki samorządu terytorialnego i może być wykorzystany

na wszelkie działania związane z funkcjonowaniem oświaty i – jak wskazuje doświadczenie – nie tylko oświaty, bo są takie samorzady, które mają jeszcze dodatkowe pieniądze z subwencji oświatowej, które pozostają po wykonaniu wszystkich zadań i przeznaczają je na zupełnie inne cele, nie związane z realizacją zadań oświatowych.

Odnosząc się do tego raportu, który mamy dziś przedstawiony, niespecjalnie stawiałbym po stronie tłumaczeń, które pojawiały się w jednostkach samorządu terytorialnego. Z tego względu, że chyba wszyscy doskonale o tym wiemy... Była tutaj mowa o wydatkach bieżących. Są one określone w ustawie o finansach publicznych i myślę, iż tłumaczenia tego typu, że „nie wiemy, co należy brać do tych wydatków bieżących”, są tłumaczeniami, które słusznie przez państwa z regionalnej izby obrachunkowej są bardzo surowo wytykane i karane. Bo to jest, niestety, ale domena niektórych jednostek samorządu terytorialnego, tych, które świadomie nie doliczają do dotacji dla dotowanych przez siebie placówek właśnie tych kosztów, o których jest mowa, czyli doskonalenia nauczycieli, odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Z tymi przypadkami my także jako Ministerstwo Edukacji Narodowej wielokrotnie się spotykaliśmy, tak że tłumaczenia, że oni nie wiedzą, są tłumaczeniami dość dziwnymi, i tutaj wasze stanowisko jak najbardziej...

Chociaż my jako ministerstwo też mamy jedno zastrzeżenie, dotyczące tych standardów, które były brane do kontroli. Chodzi nam o wydatki będące wydatkami ponoszonymi w urzędach miejskich. To dla nas trochę dziwne, że braliście pod uwagę koszty, np. dotyczące kosztów osobowych pracownika wydziału edukacji w jakimś urzędzie gminy, i z tego raportu wynika, że to też powinno być wliczane do dotowania tych placówek. Jeżeli taki był pomysł – bo nie przeczytałem dokładnie, nie znalazłem dokładnego wyjaśnienia, w jaki sposób te koszty były brane pod uwagę – to uważam, że to jest błędne podejście, bo nie powinniśmy wliczać kosztów pracowników urzędów miejskich, którzy się zajmują sprawami oświatowymi, i wliczać ich do dotacji. Są to bowiem koszty różne; w małych gminach jest to czasami osoba, która zajmuje się kulturą, sportem i oświatą, a w dużych miastach są to ogromne wydziały. Specyfika jest ogromna i to nas trochę zaniepokoiło.

Państwo też badaliście w stanie prawnym roku 2012. Od roku 2012 wiele się już wydarzyło, bo w roku 2013 jako Ministerstwo Edukacji Narodowej już przygotowywaliśmy i wdrożyliśmy pewne zmiany, bo wyjaśniliśmy, co np. mają rozliczać i w jaki sposób trzeba określić wydatki, które są rozliczane w ramach dotacji dla placówek niepublicznych. Szczególnie chodziło tutaj o przedszkola i pokazaliśmy to w ustawie z roku 2013. W ramach tej ustawy, która skierowana jest do Komitetu Stałego, zaproponowaliśmy kolejne zmiany, które wychodzą naprzeciw postulatam wypracowanym przez regionalne izby obrachunkowe po tych kontrolach.

Myślę, że – konkludując – z wieloma uwagami możemy się zgodzić, jednakże uważamy, że to nieinterpretowanie właściwe przepisów ustawy o systemie oświaty w zakresie art. 80 i 90 jest w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego świadome, a tłumaczenie dotyczące pewnej niewiedzy i zawilości naszych przepisów jest tłumaczeniem na potrzeby kontroli różnych organów, które się w urzędzie gminy w jednostce samorządu terytorialnego pojawiają.

Jeśli chodzi o temat odnoszący się do najbliższej gminy, my, jako Ministerstwo Edukacji Narodowej, wiosną rozpoczęliśmy dosyć dużą debatę z jednostkami samorządu terytorialnego. Spotykamy się z przedstawicielami przede wszystkim Unii Metropolii Polskich. Były to spotkania w kwietniu i bodajże w czerwcu, podczas których dokładnie omawiamy sytuację art. 80 i 90, czyli wszystkich tych dotacyjnych, i muszę powiedzieć, że te spostrzeżenia regionalnej izby obrachunkowej są zbieżne z tym, co mamy wypracowane w czasie naszych spotkań. A aktualnie Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Edukacji Narodowej przygotowuje zmiany przepisów art. 80 i 90 właśnie w zakresach dotyczących pewnej może niezbyt dużej woli interpretacyjnej, by te sytuacje były jasno określone. Do tego my jako Ministerstwo Edukacji Narodowej zmierzamy, aby było to dosyć prosto wyjaśnione, chociaż też stoimy na stanowisku – tak, jak wcześniej mówiłem – że te przepisy są jasne, bo jasne są dla państwa jako kontrolujących, jasne są dla nas, a niejasne są dla tych, którzy mają jakiś ukryty cel, by jasne nie były.

Dziękuję serdecznie.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Pani poseł Królikowska-Kińska, proszę.

Poseł Elżbieta Królikowska-Kińska (PO):

Z satysfakcją przyjąłem informację pana ministra, że były konsultacje czy rozmowy z Unią Metropolii Polskich, bo problem dotacji w dużych miastach dla szkół, przedszkoli, w tym jeszcze dla tych niepublicznych, które kształcą dorosłych, jest bardzo trudnym problemem. Państwo nie skontrolowaliście, nie macie tego raportu, a myślę, że było też co napisać.

Na jedną tylko rzecz chciałabym zwrócić uwagę. Dzisiaj te przepisy, które są skonstruowane tak, że się bierze pod uwagę wydatki bieżące na jednego ucznia, np. w dużych miastach stwarzają takie zagrożenie, że gdy spada liczba uczniów w klasie, to wydatki na jednego ucznia są coraz większe i samorządy mają coraz więcej wydatków dotacyjnych. Na przykładzie mojego miasta, Łodzi, wiem, że powstają szkoły, bardzo ciekawe, ale prowadzone, np. przez politechnikę, przez uniwersytet, przez inne osoby prawne. Są to szkoły, które cieszą się dużym zainteresowaniem, ale z tego powodu oraz niżu demograficznego ubywa dzieci w szkołach prowadzonych przez miasto i koszty rosną, rosną i rosną.

Zastanawiam się więc, czy nie lepiej byłoby ten wskaźnik związać nie z kosztami utrzymania, ale np. właśnie z subwencją oświatową. Kiedyś, pamiętam, tak było. To tak pod rozwagę.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Pan minister, tak? Proszę.

Podsekretarz stanu w MEN Przemysław Krzyżanowski:

Patrząc też na niepubliczne szkolnictwo dla dorosłych, w tej ustawie tzw. egzaminacyjnej, która niebawem będzie skierowana pod obrady sejmowych komisji, także wprowadziliśmy dodatkowe zapisy, które właśnie mówią o przeprowadzaniu kontroli i chcemy wzmocnić kontrolę nad, jak myślę, obszarem najtrudniejszym, jeśli chodzi o przepływy finansowe, czyli szkoły niepubliczne dla dorosłych. Mowa tutaj oczywiście o szkołach policealnych.

To, o czym pani poseł mówiła na temat jednego centralnego ustalenia, to też rzeczywiście jest taka idea, która nam by pewnie przyświecała, jednakże patrząc na zróżnicowanie szkół i placówek funkcjonujących w polskim systemie oświaty, pewnie warto by było pokusić się o to, by Ministerstwo Edukacji Narodowej w ramach subwencji oświatowej, tej metryczki subwencji oświatowej, określiło kwoty dla każdego typu i rodzaju szkoły. Jednakże przy tym ogromie, jak wyliczyliśmy, byłoby to chyba ponad 200 wskaźników, a więc myślę, że byłoby nieco kłopotliwe dokładne przeliczanie i wyliczanie kosztu utrzymania jednego ucznia w konkretnym typie szkoły. Dlatego też taka jest dziś konstrukcja przepisów. Ale też patrzymy, że chyba ta konstrukcja – można powiedzieć – wychodzi naprzeciw różnym uwarunkowaniom gospodarczym i społecznym miast, bo inny jest koszt utrzymania w dużym mieście, w dużej metropolii. I myślę, że słusznie, iż podobnym kosztem są dotowani uczniowie w mieście Łodzi, a nie bierze się kosztów utrzymania z miejscowości małej, o zupełnie innych wydatkach budżetowych.

My także, jako Ministerstwo Edukacji Narodowej, chcemy uporządkować sytuację związaną z tą gminą najbliższą. Bo to też jest dla nas problem. Jak bowiem ma się podobna jednostka samorządu terytorialnego, np. w wypadku Szczecina i Świnoujścia, gdzie są to w zasadzie dwa powiaty grodzkie? I jeżeli Świnoujście miałyby brać, np. koszty utrzymania ze Szczecina, a powinno brać z miasta Szczecina, jest oczywiste, że to nieporównywalnie większa jednostka, koszty są o wiele wyższe i ten koszt utrzymania dla Świnoujścia przy dotowaniu placówek jest niekorzystny.

Jako Ministerstwo Edukacji Narodowej, rozważamy taki model, by brać pod uwagę po prostu określony typ jednostki samorządu, by takie miasta, np. jak Bydgoszcz i Toruń, się porównywały, a nie jednostki, które są o kilkadziesiąt tysięcy mniej liczne, bo jest to po prostu kłopot i widzimy tu pewną niesprawiedliwość społeczną przy dotowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Przed nami karkołomne zadanie przygotowania tych

typów, różnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, ale na pewno uszczelni to system i spowoduje, że pieniądź publiczny będzie pod jeszcze większą kontrolą przekazywany do placówek niepublicznych.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Pan przewodniczący Kania, proszę.

Poseł Andrzej Kania (PO):

Dziękuję bardzo. Zadałem te pytania, panie ministrze, w tym celu, żeby udało się może stworzyć taki model, by samorząd nie konkurował z tymi szkołami niepublicznymi, tzn., by było to w ten sposób, że pieniądze, które zostałyby w samorządzie, nie byłyby dla samorządu, tylko byłby to całkiem oddzielny strumień finansowy. Wtedy byłoby o wiele prościej i łatwiej, bo dzisiaj jeśli jednostki samorządu terytorialnego mają interes w tym, by jak najmniej pieniędzy przekazywać do szkół prywatnych, mówiąc ogólnie, to zawsze będą szukały takiego sposobu, by te szkoły prywatne „ograć” finansowo. A jeśli byśmy stworzyli oddzielny strumień finansowy dla szkół niepublicznych, mówiąc ogólnie, jednostki samorządu terytorialnego nie miałyby w ogóle interesu, mówiąc delikatnie, „mieszania” w tej sytuacji.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Pan Kubalski, związek powiatów, proszę.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Nawiązując do dyskusji, która się tu toczyła, i analiz, z jakich to względów jednostki samorządu mają pewną tendencję do zaniżania wysokości przekazywanej dotacji, proszę o zwrócenie uwagi na rzecz następującą. Sytuacja jest w pełni czysta wtedy, gdy środki, które są przekazywane na realizację zadań oświatowych, mieszczą się w granicach subwencji oświatowej. Niestety, sytuacja jest taka, że w przeważającej większości kraju jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają na cele oświaty środki większe niż wynikające z subwencji, dokładając do tego celu z dochodów, które mają jako dochody własne. Do jakiej prowadzi to sytuacji? Jeżeli ja w ramach walki konkurencyjnej, merytorycznej chcę podnieść poziom nauczania w swojej szkole i przeznaczam na tę szkołę dodatkowe środki z dochodów własnych, to to automatycznie wpływa na poziom dotacji, którą muszę przekazać szkole niepublicznej.

Okazuje się zatem, że problem jest nie tylko w tym, iż jednostki samorządu terytorialnego chcą oszczędzić i uzyskać kwoty wynikające z subwencji oświatowej i przeznaczyć je na inne cele, jak został ten przykład podany, tylko w tym, że próbują minimalizować wydatkowanie środków własnych na dotacje, środków własnych, które były przeznaczane na poprawę jakości szkół publicznych. Co więcej, problem polega na tym, że my w ramach systemu szkół publicznych jesteśmy związani Kartą Nauczyciela i określony poziom wydatków, które musimy ponosić, jest związany z istnieniem tej właśnie ustawy. W wypadku szkół niepublicznych takiej sytuacji nie ma, a jeżeli spojrzymy na różnice w kosztach stąd wynikających, to okazuje się, że sięgają one 35-45 proc. wydatków np. w zakresie funduszu plac. Przy poszukiwaniu zatem rozwiązań łączących się z kwestią dotowania szkół niepublicznych również na to należy zwrócić uwagę.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Proszę państwa, proponuję, żeby Komisja upoważniła prezydium do zredagowania projektu dezyderatu w tej sprawie. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że takie upoważnienie zostało udzielone. Sprzeciwu nie słyszę. Dziękuję.

Kolejny punkt, ostatni, porządku obrad – sprawy bieżące. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Pan przewodniczący Kania, proszę.

Poseł Andrzej Kania (PO):

Gwoli przyjemnego obowiązku chciałbym bardzo podziękować regionalnym izbom obrachunkowym i w Łodzi, i w Lublinie, bo to rzeczywiście bardzo piękne, można powiedzieć, merytoryczne, przygotowanie, ale i przedstawienie, tak że potwierdza to sytuację, że tak

naprawdę nie mamy w Polsce jednej dobrej, bardzo dobrej instytucji kontrolnej, jaką jest Najwyższa Izba Kontroli. Jest ich więcej i na pewno jedną z nich są regionalne izby obrachunkowe.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Rzeczywiście, bardzo dziękujemy za ten ciekawy materiał. Jak już mówiliśmy podczas naszego posiedzenia, trwają prace nad budżetem państwa, zobaczymy, czym się skończy ta praca. Mam nadzieję, że pozytywnie również dla RIO jeżeli chodzi o wynagrodzenia.

Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Dziękuję naszym gościom, dziękuję państwu posłom. Zamykam posiedzenie