

VIII kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI DO SPRAW  
KONTROLI PAŃSTWOWEJ  
(NR 11)  
z dnia 17 marca 2016 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 11)

17 marca 2016 r.

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

- informację Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotyczącej niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Jacek Bogucki** sekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wraz ze współpracownikami, **Wiesław Jasiński** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, pełnomocnik rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej wraz ze współpracownikami, **Hanna Majszczyk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Wojciech Kutyla** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Marcin Mazurek** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Maria Fajger** zastępca prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, **Jacek Jurak** zastępca dyrektora Biura Kontroli Wewnętrznej w Agencji Rynku Rolnego, **Marcin Maksymiuk** ekspert Związku Powiatów Polskich.

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

#### **Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu przedstawicieli instytucji, które zaprosiliśmy w związku z porządkiem obrad: panią Grażynę Wróblewską przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, pani Grażyna Wróblewska jest również prezesem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu; pana prezesa Najwyższej Izby Kontroli Wojciecha Kutylę również ze współpracownikami; pana Łukasza Hołubowskiego, prezesa Agencji Rynku Rolnego. Nie ma? Kto jest z Agencji Rynku Rolnego?

#### **Zastępca dyrektora Biura Kontroli Wewnętrznej Agencji Rynku Rolnego Jacek Jurak:**

Ja jestem, Jacek Jurak.

#### **Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Witam, panie dyrektorze. Pani Maria Fajger zastępca prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czy jest z nami dzisiaj?

#### **Zastępca prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Maria Fajger:**

Tak.

#### **Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Pan Wiesław Jasiński? Witam pana, również ze współpracownikami z Ministerstwa Finansów. Pan Wiesław Jasiński jest pełnomocnikiem rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Tak to brzmi?

**Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, pełnomocnik rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej Wiesław Jasiński:**

Finansowych.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy ta instytucja wcześniej już istniała?

**Podsekretarz stanu w MF Wiesław Jasiński:**

Tak.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Również witam pana współpracowników. Pan Jacek Bogucki sekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, również witam pana bardzo serdecznie, panie ministrze. Pan Marcin Mazurek zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – witam serdecznie.

Czy do zgłoszonego porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma, a więc przystępujemy do realizacji pierwszego punktu, rozpatrzenie informacji Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotyczącej niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Proszę przedstawiciela izb o przedstawienie tego problemu. Pani Grażyna Wróblewska.

**Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, przede wszystkim chciałam powiedzieć, że w spotkaniu uczestniczą prezesi trzech izb, to jest pan prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, pani prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu i pan prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze. Główny temat będzie prezentował pan prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, która była koordynatorem prowadzonych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych kontroli. Ja dokonam tylko krótkiego wprowadzenia.

Szanowni państwo, prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe kontrole gospodarki finansowej, jako jedno z ważniejszych zagadnień, eksponują zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Niezależnie od kontroli o charakterze kompleksowym w latach 2013-2014 izby przeprowadziły dwie kontrole o charakterze skoordynowanym, dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i przestrzegania przez nie ustawowych limitów zobowiązań dłużnych oraz ich spłaty. Wyniki tych kontroli były prezentowane w rocznych sprawozdaniach realizacji zadań izb, a także na posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

W toku pierwszej kontroli – wszystkie izby uczestniczyły w tych kontrolach – kontrolami objętych było, w pierwszej – 90 jednostek samorządu terytorialnego, w drugiej – 61 jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki kontroli pokazały szereg negatywnych zjawisk wynikających z istotnego wzrostu długu samorządu terytorialnego, wśród których wyróżniliśmy kilka zagadnień. Mianowicie: niezachowanie ustawowo określonych limitów długu i spłaty zobowiązań, finansowanie deficytu budżetu z niedozwolonych prawnie źródeł, nierzetelne planowanie i prognozowanie wartości finansowych w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej, brak monitorowania sytuacji finansowej, w tym poziomu zadłużenia spółek komunalnych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe kontrole zadłużenia, jak również pozostałe kontrole gospodarki finansowej ujawniły coraz wyraźniejszą tendencję wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego rozmaitych formuł prawnych dla pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych, określanych jako niestandardowe instrumenty finansowe. Gromadzone przez izby dane, prowadzone analizy dotyczące stanu prawnego pokazują istotę zagrożenia, które wynika z tej tendencji... Główne zagrożenie to niekontrolowany przyrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz utrata w niektórych przypadkach płynności finansowej przez kilka jednostek korzystających z tych instrumentów. Wszystkie te ustalenia uza-

sadniają przygotowanie informacji pokazującej źródła zagrożeń, przykłady korzystania z tych niestandardowych źródeł finansowania oraz sformułowanie pewnych wniosków.

Regionalne izby obrachunkowe, podobnie jak Ministerstwo Finansów, na bieżąco monitorują poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Z ankiet, które były przeprowadzane na przestrzeni roku 2015 i również w 2016 r. oraz z zebranych z nich danych dotyczących korzystania z niestandardowych źródeł finansowania wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w tych pozabankowych instytucjach, w tak zwanych parabankach, wyniosło około 240 mln zł, oczywiście nie obejmuje to kosztów odsetek, kosztów obsługi i pozyskania tych środków, zobowiązania natomiast, jak wynika z tych ankiet, wykazywało około 39 jednostek. Na przestrzeni tych trzech lat nie ma znaczącego przyrostu jednostek, które korzystałyby z tych możliwości finansowania swoich potrzeb, jednak powyższe wskazuje, że ta tendencja może w przyszłości rosnąć. Zainteresowanie korzystaniem z tych źródeł w instytucjach pozabankowych wynika z faktu, że kwota długu jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni lat się zwiększa. W 2013 r. poziom długu z 69 mld zł zwiększył się do 72,5 mld zł, dane za rok 2015 są w przygotowaniu, a będzie to pewnie na tym samym poziomie.

Dlatego też, tak jak powiedziałam na wstępie, Krajowa Rada uznała za celowe przygotowanie informacji dotyczącej korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z tak zwanych niestandardowych form zaciągania zobowiązań w tak zwanych parabankach, które z reguły oferują gorsze warunki finansowe, wyższe oprocentowanie, co również może wpływać w przyszłości na kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego. Korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego z niestandardowych instrumentów finansowania, niepodlegające wyraźnym ograniczeniom ustawowym jest, w naszej ocenie, niebezpieczne, ponieważ może prowadzić do – jak powiedziałam – niekontrolowanego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, a także znacząco zniekształcać dane obrazujące sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

To wszystko tytułem wstępu. Oddaję głos panu prezesowi Krawczykowi, który przybliży te instrumenty.

### **Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Ryszard Paweł Krawczyk:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, tak jak łaskawie zauważyła moja przedmówczyni, kiedy realizowaliśmy kontrolę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty (to był 2014 r.), pojawiły się podczas tej kontroli informacje, że jednostki samorządu terytorialnego korzystają jeszcze z tytułów dłużnych, których tak naprawdę do końca w świetle obowiązującego prawa w sposób jednoznaczny zakwalifikować nie można jako tytułów dłużnych, które wymienił ustawodawca w art. 72 ustawy o finansach publicznych oraz w § 3 czy § 2 rozporządzenia wykonawczego do art. 72, którego autorem jest Minister Finansów. Oczywiście ta nasza uwaga, nasze spostrzeżenie, stanowiło pewien asumpt do zastanowienia się, czy te nowe tytuły dłużne rzeczywiście mieszczą się w granicach obowiązującego w Polsce prawa oraz czy ewentualnie te tytuły dłużne wpływają na poziom długu jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście problem jest tego rodzaju, że od strony ekonomicznej one wpływają, natomiast my mamy kłopoty ze stroną prawną tego zagadnienia. Oczywiście te dwa zagadnienia wzajemnie się łączą, bo przecież wcześniej czy później jednostka samorządu terytorialnego będzie musiała te środki zwrotne, które pożyczyła, oddać. Natomiast w chwili obecnej naszym zdaniem w wielu przypadkach nie ma prawnego obowiązku, aby formalnie wykazywać te środki w sprawozdaniach, które są przekazywane do Ministerstwa Finansów. Tak jak moja koleżanka przedmówczyni zauważyła, prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe kontrole wykazały, że w ostatnich trzech latach mamy do czynienia z pewną tendencją wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego właśnie tych instrumentów, które nazwaliśmy niestandardowymi formami zadłużenia.

Proszę państwa, można by na początku zadać sobie pytanie, co skłoniło jednostki samorządu terytorialnego, że akurat sięgają po te środki, a nie sięgają po środki, które

są wymienione w art. 89, 90, 91 ustawy o finansach publicznych? Wydaje nam się, że coraz większa popularność tych form finansowania swoich potrzeb ma swoje uzasadnienie od strony prawnej, bo jeżeli ustawodawca niezbyt precyzyjnie to zagadnienie reguluje, to wiadomo, że łatwiej takie środki pozyskać. Jest to również związane z rosnącym poziomem długu samorządu terytorialnego, koniecznością zachowania relacji spłaty zobowiązań, a jednocześnie z potrzebą pozyskiwania nowych środków finansowych umożliwiających absorpcję środków unijnych. W wielu przypadkach zauważyliśmy, że jednostka samorządu terytorialnego pozyskiwała te środki w ramach tych niestandardowych form zadłużania po to tylko, żeby się przygotować, zwiększyć swoje szanse na absorpcję środków unijnych.

Proszę państwa, dane zgromadzone przez izby – dane empiryczne, jak również analizy, które przeprowadziliśmy – pokazują istotne zagrożenia, które wynikają z wskazanej przeze mnie tendencji. Choć oczywiście trzeba powiedzieć, że rozmowy, które podjęliśmy, z jednej strony z instytucjami parabankowymi, a z drugiej strony z jednostkami samorządowymi, przynajmniej po stronie jednostek samorządu terytorialnego spowodowały (jak nam się wydaje) zahamowanie tej tendencji. Podkreślam to, ponieważ poziom zadłużenia z tego tytułu liczony rok do roku nie wzrósł, a utrzymał się – jak dotychczas – na obecnym poziomie. Główne zagrożenie, jakie chciałoby podkreślić regionalne izby obrachunkowe dla racjonalnego prowadzenia gospodarki finansowej nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale również gospodarki państwa, to niekontrolowany przyrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz w wielu przypadkach płynności finansowej niektórych z tych jednostek. Oczywiście, martwi nas to bardzo, że z tych instrumentów korzystają w większości przypadków jednostki, które mają problemy z zapewnieniem u siebie płynności finansowej.

Na ten problem, który został przez nas zdiagnozowany, nakłada się jeszcze jedna sprawa związana ze sprawozdawczością. Mogę powiedzieć, że jednostki samorządowe nie zawsze rzetelnie przekazują informację o wykorzystanych instrumentach finansowych, wskutek czego w pełni nie można polegać na sprawozdaniach, które składają Ministerstwu Finansów i przesyłane są do wiadomości jednostek samorządu terytorialnego. Stąd obserwujemy w sprawozdaniach RPZ takie sytuacje (na szczęście to są one sporadyczne, ale też się obawiamy, że ta tendencja może się rozszerzyć), że w tych sprawozdaniach nie są umieszczane do końca prawdziwe informacje. I teraz tak, jeżeli przeglądamy te sprawozdania, jesteśmy w stanie wyspecyfikować te, co do których są wątpliwości. Jednak treść sprawozdania – prawdę mówiąc – nie daje nam odpowiedzi, czy jednostka np. swoje potrzeby finansuje ostatnią ratą subwencji ogólnej, którą otrzymała na następny rok budżetowy, a wykorzystuje ją wcześniej, czy mamy do czynienia z jakimiś niestandardowymi źródłami finansowania. To, żeby postawić kropkę nad „i”, żeby dowiedzieć się, co jest przyczyną tych nie do końca prawdziwych danych, wymaga od nas przeprowadzenia kontroli, wysłania inspektorów na miejsce.

Proszę państwa, jak wygląda problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego od strony prawnej? Tak jak wcześniej stwierdziłem, problematyki tej dotyczy art. 72 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dług publiczny tworzą wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne, zaciągnięte kredyty, pożyczki, przejęte depozyty, wymagalne zobowiązania. Trzeba pamiętać, że jednocześnie ten katalog dłużny został rozszerzony przez § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów, gdzie do kategorii tytułów dłużnych wpływających na wysokość długu publicznego minister zaliczył również: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które jak dotychczas sporadycznie występują w Polsce, ale oczywiście mogą mieć wpływ na poziom długu publicznego; następnie papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym. Nie będę tego wszystkiego wymieniał. Natomiast chcę zwrócić uwagę, że naszym zdaniem mamy tu do czynienia z pewną filozofią. Filozofią tego rodzaju, że zobowiązania uznane za komponenty długu publicznego na podstawie przepisów wymienionego przeze mnie rozporządzenia identyfikowane są jako dług spłacany wydatkami, co nie dotyczy w zasadzie tylko – objętych dyspozycją § 3 ust. 2 rozporządzenia – papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona. Myślę

że uzasadnienia dla takiej terminologii należy szukać w założonej przez prawodawcę charakterystyce omawianych instrumentów, stosownie do której do długu należałoby wliczyć te umowy, które generują wieloletnie zobowiązania dla jednostek samorządu terytorialnego, nie są jednak związane z pozyskiwaniem środków finansowych, tak jak ma to miejsce na przykład w przypadku papierów wartościowych, pożyczek lub kredytów. W tej sytuacji w przypadku np. leasingu lub sprzedaży z ceną rozłożoną na raty jednostka samorządowa nie pozyskuje środków finansowych. Natomiast w ramach danej instytucji zobowiązuje się do spełnienia świadczeń finansowych w ustalonym czasie. W związku z tym te niestandardowe formy zadłużania naszym zdaniem nie wpisują się we właściwą dla pożyczek i kredytów czy papierów wartościowych relację przychody – rozchody, bo wpływ środków z kredytów, pożyczek, papierów wartościowych jest przychodem budżetu jednostki samorządowej, spłata długu jest rozchodem, tylko koszty pozyskania środków kwalifikowane są jako wydatki budżetu; to są prowizje, odsetki.

Na podstawie stosowanych konstrukcji prawnych, otrzymane środki w praktyce kwalifikowane są jako dochody budżetu. To ma miejsce przy sprzedaży zwrotnej czy przy leasingu zwrotnym lub w ogóle nie mają one odzwierciedlenia w planie budżetu. Tak jest na przykład jest w przypadku subrogacji połączonej z restrukturyzacją zobowiązań. Proszę państwa, planowane w budżecie wydatki przeznaczone są de facto na zapłatę wynagrodzenia za udostępnienie kapitału oraz na jego zwrot, a więc można powiedzieć, że te zobowiązania mają w istocie naprawdę nieco odmienny charakter od tych zobowiązań, które wcześniej wskazywałem, czyli kredytów, pożyczek czy emisji obligacji. Na płaszczyźnie ekonomicznej utożsamia się je z umowami pożyczek lub kredytów, natomiast w naszej działalności nadzorczej, jako regionalnych izb obrachunkowych, ta płaszczyzna ekonomiczna jest jakby dodatkiem do uzasadnienia naszych decyzji w postaci rozstrzygnięć nadzorczych.

Proszę państwa, ta płaszczyzna ekonomiczna w chwili obecnej nie nakłada się na płaszczyznę prawną. W związku z tym, jeżeli my kwestionujemy jako regionalne izby obrachunkowe tego typu formy zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, to sądy odpowiadają nam w bardzo prosty sposób: „prawo w tym zakresie milczy”, albo „na podstawie prawa można tylko domniemywać”, co w państwie prawa – powiedziałbym – jest rzeczą niedopuszczalną, aby organ nadzoru domniemywał swoje kompetencje.

I z tego rodzi się nasz problem, że widząc pewne zjawiska ekonomiczne, które de facto prowadzą do wzrostu długu jednostek samorządu terytorialnego, nie mając właściwych instrumentów prawnych nie możemy z odpowiednim wyprzedzeniem reagować, bo jeżeli wydamy rozstrzygnięcie nadzorcze, to jednostka samorządu terytorialnego pójdzie do sądu, zaskarży nasze rozstrzygnięcie i wygra w sądzie. A więc znowu musimy zastanowić się, co dalej? Możemy w obecnym stanie prawnym zwracać jednostkom samorządu terytorialnego uwagę, przede wszystkim konstruując różnego rodzaju opinie, ale jeżeli jednostka spełnia parametry, to przecież nie możemy wydać opinii negatywnej. Dopiero, jeżeli nie spełnia parametrów, a więc, inaczej mówiąc, gdy już jest za późno, jednostka ma kłopoty, to my możemy wystawić negatywną opinię jednostce samorządu terytorialnego. Taka opinia jest np. potrzebna jednostce, kiedy ubiega się o kredyty, pożyczki na tak zwane kredyty, pożyczki wieloletnie. Natomiast w przypadku tak zwanego przejściowego deficytu, jaki występuje w ciągu roku budżetowego, kiedy jednostka samorządu terytorialnego może posiłkować się kredytem bądź pożyczką krótkoterminową, to w ogóle ta pożyczka krótkoterminowa nie jest przez nas w świetle prawa opiniowana.

Ale, do czego dochodzi? Na przykład do tego, że jednostka samorządu terytorialnego z całą świadomością zaciąga kredyt krótkoterminowy, doskonale wie, że my nie mamy uprawnień, aby taki kredyt opiniować, ale my doskonale wiemy, że ten kredyt krótkoterminowy nie zostanie spłacony, ale niestety, nic nie możemy zrobić. A jednostka czeka do ostatnich dni grudnia i w ostatnich dniach grudnia informuje nas, że musiała ten kredyt krótkoterminowy przekształcić w kredyt długoterminowy. Proszę państwa, środki zostały częściowo skonsumowane i teraz powstaje kolejny problem, kolejne pytanie. Czy regionalna izba obrachunkowa taki przekształcony kredyt, z krótkoterminowego na długoterminowy, ma opiniować? Czy jest to po prostu działanie bez sensu? Jeżeli

zaopiniujemy, to negatywnie czy to oznacza, że jednostka tych środków nie otrzyma? Ona już część tych środków zużyła. Proszę państwa, do takich paradoksów dochodzimy analizując przepisy obowiązującego prawa.

Kolejna kwestia. Nie ma dla jednostki samorządu terytorialnego praktycznie żadnego znaczenia, jeżeli korzysta z takich instrumentów, czy ona z nich korzysta czy nie. Ona chce z nich korzystać, a my nie mamy żadnego wpływu, ponieważ maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań nie limituje spłat związanych z takimi umowami. Cóż to oznacza? To oznacza, że ten wskaźnik, który wyliczamy na podstawie art. 243 może nawet być ujemny, a jednostka zawrze taką umowę nienazwaną, ponieważ ten wskaźnik praktycznie podczas zawierania takiej umowy nienazwanej nie jest do niczego potrzebny. Tym bardziej, że po stronie kredytodawcy nie występuje bank komercyjny, który musi, mam nadzieję, działać w ramach reżimu prawnego obowiązującego w państwie, tylko działa instytucja parabankowa, która ma tutaj większe możliwości sprzedaży swoich produktów.

Produkty oferowane przez instytucje parabankowe mają to do siebie, że na pierwszy rzut oka wydają się bardziej korzystne. Na przykład oprocentowanie jest nieco niższe, ale są tam jeszcze dodatkowe klauzule i jeżeli te klauzule zostaną uruchomione, a w większości przypadków one są uruchamiane, bo jednostka ma kłopoty z płynnością finansową, i gwałtownie koszt takiego kredytu wzrasta, czasami wzrasta nawet do 50% czy 60%.

Proszę państwa, to się wszystko odbywa w majestacie prawa, my musimy na to patrzeć, nie mamy możliwości ingerencji w gospodarkę jednostek samorządu terytorialnego, bo przecież nie kontrolujemy jednostek z punktu widzenia gospodarności. Często tego typu decyzje, które nie mają charakteru ekonomicznego, podejmowane są, dlatego że mamy do czynienia z słabym zarządzaniem części jednostek samorządu terytorialnego, w części jednostek brakuje środków na realizację ich inwestycji. Nacisk społeczny, jaki występuje w poszczególnych gminach na organy wykonawcze jest coraz większy, w związku z tym po prostu się ryzykuje licząc na to, że będzie lepsza koniunktura, a kiedy koniunktura nie jest lepsza, ale jest gorsza, to oczywiście zaczynają się kłopoty.

Proszę państwa, zwracamy państwu uwagę na ten problem. Oczywiście, nie chcielibyśmy sugerować czegokolwiek, co miałyby naruszać kreatywność jednostek samorządu terytorialnego. Raczej prezentujemy taką koncepcję, że chodzi nam tutaj o pewne uszczelnienie. Natomiast uważamy, jako regionalne izby obrachunkowe, że stan 39 jednostek, które w chwili obecnej z tytułu korzystania z takich niestandardowych instrumentów finansowania będą miały kłopoty, nie powinien chyba wpływać na pozycję pozostałych jednostek samorządu terytorialnego.

Szczegółowo wyspecyfikowaliśmy w naszej informacji, jakie są to te niestandardowe instrumenty zarządzania. Dodałbym może jeszcze tak zwane obligacje przychodowe. Nic oczywiście nie mamy przeciwko obligacjom przychodowym, tylko proszę zauważyć, że instytucja obligacji przychodowych to jest instytucja amerykańska i tam naprawdę ona jest instytucją obligacji przychodowych. Natomiast w Polsce nazywa się to obligacjami przychodowymi, ale tak naprawdę obligacje nie są do końca spłacane tylko z przychodu, bo te dotychczasowe przypadki, które były w Polsce, to w każdym z tych przypadków miasto jeszcze udzielało gwarancji, więc jeżeli udzielało gwarancji, to dla mnie nie jest to klasyczny instrument obligacji przychodowych.

Żeby pokazać państwu, na czym problem polega, skupię się może tylko na dwóch instytucjach, na finansowaniu kapitałowym i na tak zwanej sprzedaży zwrotnej, którą niektórzy chyba nieprawidłowo nazywają leasingiem zwrotnym. My te dwa pojęcia różniamy.

A więc, jeżeli chodzi o finansowanie kapitałowe, zakłada ono utworzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki komunalnej, w której udziały lub akcje obejmuje instytucja finansująca wnosząc stosowny kapitał, jaki pozwala spółce na zrealizowanie określonego przedsięwzięcia. Jak państwo zapewne doskonale wiecie, zadłużenie spółek komunalnych, nawet tych, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów, nie jest zaliczane do poziomu długu jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby było zaliczone, to myślę, że w chwili obecnej znaczna część samorządów, szcze-



gólnie tych dużych, miałyby problemy z spełnieniem relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednostka samorządowa poprzez wskazaną konstrukcję spłaca zobowiązania zaciągnięte przez spółkę, obciążenia z tego tytułu ujmowane są w budżecie jako wydatki majątkowe, a więc nie mają one wpływu na równowagę części operacyjnej budżetu. Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową i wolne środki. Tutaj na marginesie powiedziałbym, że dostrzegamy również takie ciekawe zjawisko, kiedy jednostki samorządu terytorialnego kreują sobie tak zwaną sztuczną nadwyżkę w postaci wolnych środków. Polega to na tym, że podczas konstruowania budżetu wpisuje się do niego fikcyjną inwestycję, nawet czasami przygotowuje się cały harmonogram, ale z góry zakłada się, że taka inwestycja nie będzie realizowana. Pod tę inwestycję zaciąga się kredyt, inwestycji się nie realizuje, ale środki pozostają w budżecie. W związku z tym, gdy one pozostają w budżecie, to będą po zakończeniu roku budżetowego zaklasyfikowane inaczej i w związku z tym będą mogły posłużyć do finansowania wydatków bieżących. Artykuł 242, taka była słuszna idea, ma blokować tego typu związki – masz wydawać nie więcej niż posiadasz, nie możesz tego przecież finansować kredytami – tutaj ta zasada jest łamana.

Proszę państwa, sprzedaż zwrotna. Ta sprzedaż jest w chwili obecnej bardzo modna, przynajmniej w tych przypadkach, jakie analizowaliśmy, zakłada nabycie przez instytucję finansową od jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości (gruntowej, gruntowej zabudowanej) przy jednoczesnym zawarciu tak zwanej umowy przedwstępnej sprzedaży tej nieruchomości, na mocy której jednostka samorządu terytorialnego zobowiązuje się nabyć z powrotem tę nieruchomość po cenie sprzedaży. A więc mamy tutaj, proszę państwa, dwie umowy. Do tego dochodzi umowa trzecia, która jest umową np. dzierżawy. Jednostka zobowiązuje się tę nieruchomość, którą sprzedała, którą np. za 10 lat zobowiązuje się odkupić, zobowiązuje się wobec tego podmiotu dzierżawic i ona płaci z tego tytułu czynsz dzierżawny. Powiem tak, proszę państwa, wysokość tego czynszu dzierżawnego jest wyższa niż odsetki, jakie gmina by płaciła przy kredycie komercyjnym.

My to próbowaliśmy zablokować uznając, że tego typu operacja sprzedaży zwrotnej ma po prostu na celu ominięcie przepisów obowiązującego prawa. Natomiast spotkał się z dość dziwną reakcją sądów administracyjnych, a może jeszcze dziwniejszą reakcją prokuratury. Dotychczas w prokuraturze znalazły się dwa wnioski i w jednym przypadku prokuratura umorzyła wszczęte postępowanie, a w drugim przypadku w ogóle odmówiła wszczęcia postępowania.

### **Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Jakie prokuratury prowadzą te postępowania, rejonowa czy okręgowa?

### **Prezes RIO w Łodzi Ryszard Paweł Krawczyk:**

Białystok, prokuratura rejonowa. Natomiast w Łodzi daliśmy od razu do prokuratury okręgowej licząc, że sprawę potraktuje inaczej, ale i ta prokuratura po roku odmówiła wszczęcia postępowania, powołując się na to, że regionalna izba obrachunkowa, która to kwestionowała, przegrała sprawę przed sądem administracyjnym; żeby było ciekawiej to ten sam sąd administracyjny wydał w tej sprawie dwa wyroki, w jednym uwzględnił stanowisko regionalnej izby obrachunkowej, a w drugim nie uwzględnił. Praktycznie wydał je zbliżony skład orzekający. W chwili obecnej oba wyroki są w sądzie kasacyjnym, 5 kwietnia będzie rozstrzygnięcie i jeżeli będzie pozytywne dla regionalnej izby obrachunkowej, to prawdopodobnie nam się uda zablokować tego typu postępowanie. Jeżeli będą negatywne, to obawiam się, że z tych naszych starań, które dotychczas poczyniliśmy i które powodują to, że tego typu działania chwilo zostały przez nas zablokowane, to z powrotem samorządowi otworzy drogę do pozyskiwania w ten sposób środków na finansowanie swojej działalności.

Proszę państwa, kończąc, tak jak powiedziałem, nie chcemy blokować kreatywności samorządu, nie chcemy, żeby stosować wobec samorządu restrykcje, bo jako organ nadzoru cenimy tę konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego. Jako regionalne izby obrachunkowe zawsze występujemy w obronie tej zasady. Natomiast cały problem, na który zwracamy uwagę: wydaje nam się, że przynajmniej należałoby

ten system uszczelnić, żeby samorzady, szczególnie te nieodpowiedzialne, nie mogły stosować tego typu instrumentów. A więc będziemy proponować i na pewno taką propozycję złożymy państwu przedstawiając w czerwcu sprawozdanie z działalności izb, aby w ustawie o finansach publicznych ten katalog tytułów dłużnych został uszczegółowiony. Rozumiem, że to może rodzić jakiś kłopoty z punktu widzenia zasad Eurostatu, ale należałoby się naszym zdaniem przynajmniej nad tym z troską pochylić. Chodzi o to, żeby w ustawie były te umowy nienazwane o skutkach podobnych do umowy pożyczki i kredytu.

Proszę państwa, również sugerujemy, aby w ustawach ustrojowych, jak również w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych znalazły się dokładne postanowienia, na podstawie których regionalne izby obrachunkowe będą mogły wykorzystywać swoje uprawnienia nadzorcze.

Uważamy także, że warte byłoby zastanowienia się, czy nie należałoby uregulować w ustawie o finansach publicznych zasad zarządzania długiem związanych z konsolidacją i restrukturyzacją zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Jest to problem, z którym naprawdę od wielu lat borykamy się i nie możemy sobie w sposób racjonalny odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tych przepisów nie ma? Pierwszy problem, z którym zetknęliśmy się, to wejście całości ustawy o finansach publicznych z 2009 r., w dniu 1 stycznia 2014 r. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego dokonano konsolidacji i restrukturyzacji zadłużenia, bo gdyby nie to, wówczas już te jednostki miałyby problemy natury finansowej i nie spełniałyby wymogu art. 242, 243. Po prostu banki postawiły nas przed faktem dokonanym informując, że z własnej inicjatywy – my doskonale wiemy, że to nie była własna inicjatywa, tylko inicjatywa jednostek samorządu terytorialnego – takiej konsolidacji dokonały. Jeżeli dokonały i gminom zaproponowały korzystniejsze rozłożenie kredytów na raty i na ogół niestety w dłuższym czasie, organ nadzoru w tym momencie już niewiele mógł zrobić.

Proponujemy również zastanowić się nad nawiązaniem – jeżeli chodzi o możliwość zadłużania się – do tak zwanej nadwyżki operacyjnej. Nadwyżka operacyjna jednak na bardzo wiele rzeczy wskazuje. Przede wszystkim wskazuje na to, w jaki sposób zarządza się sprawami finansowymi danej jednostki samorządu terytorialnego.

Proszę państwa, wreszcie proponujemy rozważenie zmiany konstrukcji art. 242, zakładającego finansowanie części operacyjnej bieżącej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami, papierami wartościowymi z lat ubiegłych. Chodzi tutaj o wolne środki w myśl art. 217 ust. 2 – 6 ustawy o finansach publicznych, ponieważ nie chcielibyśmy, aby w ten sposób następowało przełamywanie zasady zakazującej angażowania środków finansowych pozostałych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego – jak wskazywaliśmy – decydują się na kumulowanie wolnych środków przy jednoczesnym zaciąganiu zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe budżetu.

Kolejna kwestia. Proponujemy, aby w ustawie o finansach publicznych wprost zapisać, w jakich instytucjach finansowych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki. Na przykład proponujemy instytucje finansowe, nad którymi nadzór sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego. Zdaję sobie sprawę, że to jest propozycja bardzo dyskusyjna, ale należałoby zapewne też nad takim rozwiązaniem się zastanowić. Gdyby jednakże ta propozycja nie znalazła państwa uznania, proponujemy wprowadzić w rozporządzeniu Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej zobowiązanie, że jednostki samorządu terytorialnego składają sprawozdanie Ministrowi Finansów o wysokości zobowiązań finansowych zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki, ale w znaczeniu prawnym nie są kredytem lub pożyczką. Należałoby tutaj określić, o jakie niestandardowe formy zadłużenia tu chodzi.

Ja mam świadomość, proszę państwa, że katalog tytułów dłużnych nigdy nie będzie katalogiem zamkniętym i prawnicy będą intensywnie pracować nad nowymi konstrukcjami prawnymi, które tego typu blokady będą omijać, ale przynajmniej to pozwoliłoby nam na jakiś czas zablokować to nie do końca odpowiedzialne działanie niektórych jednostek samorządu terytorialnego.

Wydaje nam się, że monitorowanie tego stanu rzeczy poprzez ankiety, w stosunku do których nie ma, niestety, prawnego obowiązku pisania prawdy – musimy za każdym razem te dane umieszczone w ankietach poprawiać. Doskonale wiemy, że one nie odpowiadają prawdzie – to monitorowanie naszym zdaniem świadczy o jakiejś takiej bezradności państwa i chyba należałoby przenieść te konstrukcje do rozporządzenia, żeby one były jasne, klarowne, żeby nie trzeba było się domyślać. Przecież żaden samorząd z własnej inicjatywy nie pokaże do końca jak wygląda gospodarka finansowa tego samorządu. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo. Proszę, kto z państwa chciałby zabrać głos? Może przed państwem, proszę, pan Mazurek, z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Panie dyrektorze, jaka jest pana ocena tego materiału, a w szczególności potrzeby wprowadzenia zmian ustawowych?

**Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Marcin Mazurek:**

Panie przewodniczący, szanowne panie i panowie posłowie, otóż...

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Jeśli pan chce zastanowić się jeszcze chwilę, to może pani minister Majszczyk zabierze głos, bo widzę, że jest gotowa. Bardzo proszę.

**Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:**

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, oczywiście ta sprawa zadłużania się samorządów poprzez różne instrumenty finansowe jest zauważana przez Ministerstwo Finansów. Wiem, że tutaj pan prezes skrytykował formę zbierania informacji poprzez ankiety. Niemniej jednak trzeba zwrócić uwagę, że to właśnie z inicjatywy Ministra Finansów od 2013 r. jest żywe zainteresowanie tą sprawą, jeśli chodzi o zadłużanie się samorządów w parabankach. Naturalnie ta liczba jednostek samorządu terytorialnego dzisiaj, na ogólną liczbę jednostek samorządu terytorialnego, może nie jest strasznie duża, tym niemniej kwota, na którą opiewa to zadłużenie w parabankach jest znaczna, bo z danych na 30 września to jest ponad 200 mln zł i oczywiście może być wyższa na koniec roku. Ten problem nie może być bagatelizowany, stąd ten monitoring, może rzeczywiście w formie ankiet, jak pan prezes mówił, może brak sankcji dla jednostek samorządu terytorialnego w związku z wykazywaniem, tym niemniej daje pewien obraz.

Chciałabym też powiedzieć, że dzisiaj, jeżeli chodzi o sprawozdawczość zadłużania się jednostek, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości jak najbardziej te jednostki powinny wykazywać również zadłużanie z tytułu tych innych instrumentów, nawet, jeżeli nie jest to kredyt czy pożyczka, czyli w ogólnej puli długu powinny być wykazywane. Co innego oczywiście, że nie ma tutaj mechanizmów włączających do wskaźników art. 243 ustawy o finansach publicznych, co do poziomu zadłużenia, bo tam już te rozwiązania, jeżeli chodzi o dług, nie obowiązują.

Rzeczywiście, po tych informacjach zebranych dzięki uprzejmości regionalnych izb obrachunkowych będziemy mocno pracować nad zmianą tych przepisów. Tym niemniej chciałabym zwrócić uwagę na to, że oczywiście być może poprzez to, że jednostki samorządu terytorialnego – o czym pan prezes mówił, przyjmują to do informacji, bo innych informacji nie mam – czasami świadomie wprowadzają w błąd zaciągając różne zobowiązania, ponieważ wykazują jakąś inwestycję. Dzisiaj pewne mechanizmy trzymające w ryzach, powstrzymujące zadłużanie jednostek samorządu terytorialnego, są może niewystarczające na miarę rozwoju tej sytuacji, że jednostki poszukują obejść obowiązujących przepisów. Tym niemniej pewne ramy trzymające je w tych ryzach są, chociażby w postaci obowiązku zrównoważenia budżetu również jednostek samorządu terytorialnego, bo oczywiście nawet, jeżeli zadłużanie się poprzez inne instrumenty finansowe, poprzez różne tak zwane kredyty i pożyczki, ale nienazwane wprost kredytami i pożyczkami, nawet, jeżeli one nie mieszczą się w tych parametrach, wskaźnikach zadłużenia

z art. 243, jednak będą powiększały pulę wydatkową, a tym samym ten podstawowy parametr zrównoważenia będzie się im ograniczał.

W materiałach przedstawionych przez regionalne izby obrachunkowe wskazuje się na taki element, że warunki, na których zaciągane są zobowiązania przez jednostki samorządu terytorialnego są o wiele gorsze, niż byłoby to przy zaciąganiu tych zobowiązań normalnie, w instytucjach finansowych, nadzorowanych przez Komisję czy spełniających rolę taką jak bank. Oczywiście regionalne izby obrachunkowe nie mają mechanizmów interweniowania w to. Natomiast myślę, że jak najbardziej, jeśli chodzi o Najwyższą Izbę Kontroli, która może badać gospodarność, jest to możliwe. Nie chcę tutaj odnosić się do tych postanowień prokuratorskich, bo pan prezes już odnosił się, ale jeśli chodzi o badanie gospodarności wtedy, gdy jednostka samorządu terytorialnego idzie w takie zobowiązania, które ze wszech miar są dla niej niekorzystne, to taka gospodarność może być przedmiotem oceny. Mówię o pewnych elementach, jakie może nie zabezpieczają w pełni tych jednostek, które podejmują decyzje i posuwają się do takich kroków, niemniej w jakimś zakresie pozwalają interwencję podejmować.

Pamiętajmy również o fakcie wynikającym z przepisów związanych z dyscypliną finansów publicznych. Takie zadłużenie, jakie by ono nie było, zaciągnięcie zobowiązania bez zgody regionalnej izby obrachunkowej, to jest też kwestia, która jest poddawana przepisom dyscypliny finansów publicznych, bo zaciągnięcie zobowiązań powinno być tutaj jednak po uzyskaniu zgody regionalnej izby obrachunkowej.

Konkludując, pomimo tego, że jakieś tam instrumenty w różnych sferach funkcjonują dzisiaj, to biorąc pod uwagę fakty przedstawione przez regionalne izby obrachunkowe i fakt, że nie uważamy, że można stracić z pola widzenia te tendencje, które pojawiły się i trzeba im przeciwdziałać, jak najbardziej. Wracając do pierwszego zdania mojej wypowiedzi, że będą tutaj podejmowanie działania, oczywiście w parametrach ustawy o finansach publicznych, które pozwalałyby w jakiś sposób – nie chciałabym tutaj użyć niewłaściwego słowa mając również na uwadze tę samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – prowadzić gospodarkę finansową tych jednostek w sposób bezpieczny po to, aby na końcu nie okazało się, że trzeba tam wprowadzać zarząd komisaryczny i tak naprawdę nie wiadomo jak ratować taką jednostkę. Co do zasady, jak najbardziej, będziemy działać i współpracować z regionalnymi izbami obrachunkowymi, aby wypracować takie mechanizmy, które z jednej strony nie naruszałyby tej samodzielności jednostek samorządu, ale z drugiej strony dawały bezpieczeństwo finansów publicznych. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Proszę, panie dyrektorze.

**Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Marcin Mazurek:**

Panie przewodniczący, bardzo dziękuję za udzielenie głosu. Otóż, my w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oczywiście analizujemy te zagadnienia, związane z zadłużeniem się przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w parabanach. Kilka tygodni temu odbyło się spotkanie pana ministra z przedstawicielami gmin. Podczas dyskusji starano się znaleźć pewne rozwiązania.

Oczywiście, te zjawiska występują najczęściej w województwie zachodniopomorskim. Będziemy uważnie przyglądali się. Ze swojej strony możemy zadeklarować chęć współpracy z regionalnymi izbami obrachunkowymi. We wtorek będziemy mieli spotkanie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i te tematy będą na pewno szczegółowo analizowane, poddawane debacie. Odbędzie się również spotkanie z Ministerstwem Finansów. Gdyby była taka potrzeba, oczywiście deklarujemy chęć współpracy i doskonalenia istniejących rozwiązań prawnych w tym zakresie. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Proszę pana, na stronie 73 sprawozdania są wnioski i rekomendacje. Tu się mówi o proponowanych zmianach ustawowych. Czy pan te zmiany ustawowe popiera? Może państwo się temu przyjrzą. Pani przewodnicząca teraz zabierze głos, proszę.

**Posel Elżbieta Stępień (N):**

Chciałam powiedzieć, że głównym powodem tego, że jednostki samorządu terytorialnego sięgają po środki z parabanków jest przede wszystkim chęć korzystania ze środków unijnych. Chciałam zapytać, bo pan tutaj wspomniał o różnego rodzaju rozwiązaniach, ale – odniosę się do konkretnego przypadku – na przykład jest dofinansowanie do 85%, proszę mi powiedzieć, czy jest możliwość zaliczkowania, bo często mówimy pozyskując środki na inwestycje, istnieje taka możliwość jak zaliczkowanie, to zaliczkowanie jest na kwotę do 40%, czy nie byłoby słuszne, żeby zwiększyć tę kwotę, nie wiem, o 10 – 20 %? I pytanie, z czego wynikają te limity? Czy takie są umowy z Unią Europejską, czy też wynika to z umów z instytucjami, które tymi środkami dysponują?

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Pani poseł Kozanecka.

**Posel Ewa Kozanecka (PiS):**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, mam pytanie odnośnie do tych wyników kontroli, które pokazały szereg negatywnych zjawisk wynikających ze wzrostu długu samorządu terytorialnego. Wśród tych zjawisk m.in. jest brak należącego monitorowania sytuacji finansowej, w tym poziomu zadłużenia spółek komunalnych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Czy w tej kwestii są narzędzia, żeby ten problem skutecznie rozwiązać i na bieżąco monitorować? Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo. Pan poseł Wilczyński się zgłaszał.

**Posel Ryszard Wilczyński (PO):**

Dziękuję. Raport jest bardzo obszerny. Wnioski chyba tylko w jednym punkcie mówią o konkretnej zmianie prawnej, reszta to są ogólnie sformułowane rzeczy. Lepiej pewnie byłoby dla nas, gdybyśmy mieli dość precyzyjny obraz, jakie zmiany w prawie należy wprowadzić. Ale to była taka refleksja ogólna.

Natomiast, chciałbym zapytać regionalne izby obrachunkowe, czy mamy diagnozę, z jakich to powodów dochodzi do ekstermalnego zadłużenia gmin, np. takiej gminy, jak Rewal? Co nie działa, tak naprawdę? Przecież wydaje się, że nadzór regionalnych izb obrachunkowych jest permanentny, stały. Co się dzieje? Co nie skutkuje? Gdzie jest pies pogrzebany? O to chciałbym zapytać.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo, panie pośle. Z całym szacunkiem, pan przewodniczący przedstawił tę diagnozę i omówił tutaj ten nadzór izb obrachunkowych.

Ktoś z państwa posłów zgłaszał się jeszcze w tej chwili? Nie. Pan? Proszę. Proszę się przedstawić.

**Ekspert Związku Powiatów Polskich Marcin Maksymiuk:**

Maksymiuk Marcin, Związek Powiatów Polskich. Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Odnosząc się do tego materiału chciałbym podziękować państwu za tę debatę. Była to cenna debata, która porusza...

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

My tej debaty jeszcze nie kończymy, proszę pana. Ma pan w tej chwili jakieś pytania?

**Ekspert ZPP Marcin Maksymiuk:**

W tej chwili chciałbym podsumować to, co mi się nasunęło. Chciałem powiedzieć o przyczynach tego zjawiska. Państwo pytali, jaka jest przyczyna tego zjawiska. Do tego zagadnienia należy podejść systemowo. Pani dyrektor mówiła, że – na szczęście – skala tego zjawiska jest niewielka. To nas cieszy. Dynamika tego zjawiska wykazuje pewną stabilność, czyli, nie rozwija się ono.

Przyczyny, o co państwo pytali. Po pierwsze, kiepskie zarządzanie w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego. Po drugie, niedoskonała konstrukcja dochodów. Po trzecie, zbyt rygorystyczny algorytm. I po czwarte, może najważniejsze, chęć rozwoju.

Jeżeli chodzi o kwestie, o które państwo pytali, to może tyle. Może później zabiorę głos, jeżeli to będzie możliwe.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Proszę państwa, ja drażę, zadaję pytania, bo odpowiedzi państwa z Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji po prostu uporządkują naszą dyskusję. Pani minister złożyła deklarację, że to jest potrzebne. W pkt 6 wniosków jest napisane wprost: „Potrzebna jest modyfikacja wzoru określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych”. Gdyby np. pani powiedziała, że to jest potrzebne, mielibyśmy już jeden element tej naszej rozmowy załatwiony, dlatego że ta pani wypowiedź zamykałaby tę dyskusję. Chyba że ktoś z państwa by uważał, że to nie jest potrzebne, że ten wzór powinien funkcjonować tak, jak do tej pory.

Także pan ekspert Związku Powiatów Polskich. Gdyby pan np. zabierając głos powiedział, że ten wzór jest dobry, albo zły. Wtedy nasza dyskusja byłaby bardzo konkretna. I tak samo pan, panie dyrektorze reprezentujący Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odniesienie się do konkretnych kwestii pozwoli nam tę dyskusję ukierunkować. Bardzo proszę, pani minister Majszczyk.

**Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:**

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jednak chciałabym, żeby może nie przyjmować wprost propozycji, bo jak pan prezes wspominał, będą konkretne propozycje zapisów, które – myślę – wspólnie wypracujemy, dlatego że to są ogólne kierunki tych zmian. Natomiast miałabym tutaj pewne obawy, żeby mówić, że np. pkt 6 w całości zostanie zrealizowany. Widzimy potrzebę zmodyfikowania tego wzoru, natomiast kolokwialnie mówiąc, diabeł tkwi w szczegółach, jakie te zapisy będą. Trzeba to wszystko przeliczyć, żeby też nie wprowadzić takich zapisów, które wręcz uniemożliwią działalność samorządu, bo oczywiście, kwoty są duże, tendencja jest. Natomiast biorąc pod uwagę liczbę tych jednostek, jest to cały czas jakiś niewielki procent i żebyśmy przypadkiem zaostrzając te reguły nie zablokowali możliwości działalności większości gmin.

Oczywiście, chciałabym jeszcze raz zadeklarować tę chęć naprawy tych przepisów. Jednak być może razem znajdziemy takie wspólne rozwiązania, jakie np. dadzą lepsze mechanizmy regionalnym izmom obrachunkowym, które będą mogły z większym wyprzedzeniem reagować na pewne negatywne zjawiska, bądź też tak sformułujemy te przepisy, aby również nie blokować działalności innych podmiotów. A więc, co do pkt 6, kierunek zmian tak, natomiast ad hoc nie w takim akurat kształcie, jak jest tu zapisane, wymaga on doprecyzowania, dalszych analiz, przeliczeń różnych skutków, które mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju większości jednostek samorządu terytorialnego.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Pan dyrektor Mazurek.

**Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Marcin Mazurek:**

Panie przewodniczący, tak jak pani minister wspomniała, w pkt 6 jest mowa o kierunkowych zmianach ustawy o finansach publicznych. Bezapelacyjnie, jest to domena Ministra Finansów. My, jak najbardziej, w takie prace oczywiście się włączymy. Natomiast pozostają poza naszym władztwem, poza naszą kompetencją zmiany w zakresie ustawy o finansach publicznych.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

A w ustawie o samorządzie terytorialnym należy coś zmienić?

**Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Marcin Mazurek:**

Będzie to na pewno przedmiotem naszego spotkania i dyskusji we wtorek, jak wspomniałem, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z przedstawicielami regionalnych izb obrachunkowych i na pewno te zagadnienia przedstawimy. Żeby szanowna Komisja miała pełną wiedzę, pełne spektrum naszych zagadnień, ustosunkujemy się w tym zakresie na piśmie i prześlemy stosowne informacje do Komisji.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Bardzo proszę o to.

Proszę państwa, będziemy w pewnym sensie przyjmowali do wiadomości stanowisko przygotowane przez regionalne izby obrachunkowe. Na temat konkretnych zmian ustawowych, a więc ustawy o samorządzie terytorialnym, na pewno będzie wypowiadała się Komisja. Także, jeśli chodzi w ustawie o finansach publicznych, również Komisja Finansów Publicznych. Być może obie wspólnie obradujące Komisje – tak byłoby najlepiej – zajmą się tym problemem. Natomiast, sądzę, że tym problemem trzeba się zająć jak najszybciej, żebyśmy potem nie stanęli przed taką sytuacją, że Skarb Państwa będzie odpowiadał za milionowe długi, które zostały zrobione przez samorzady, przez osoby nieodpowiedzialnie zarządzające samorządami i wtedy, no cóż, jakaś odpowiedzialność będzie dyscyplinarna, być może – karna, natomiast pieniądze trzeba będzie wypłacać ze Skarbu Państwa. Nie wiem, czy taka rachuba po części nie jest.

Na zakończenie tego punktu proszę przedstawiciela regionalnych izb obrachunkowych o ustosunkowanie się do wypowiedzi i tych trzech pytań posłów. Ze swojej strony chciałbym powiedzieć, że sprawy, które kierujecie państwo do prokuratury, powinny być kierowane do prokuratury od razu z wnioskiem o powierzenie prowadzenia sprawy prokuraturze innej ze względu na terytorium. To jest nieuchronne. W części prokuratur gminy prowadzą np. w budynkach inwestycje. Te powiązania nie muszą być takie wprost, ale mogą być. Bardzo proszę o w miarę krótkie wypowiedzi.

### **Prezes RIO w Łodzi Ryszard Paweł Krawczyk:**

Dziękuję bardzo. Tak, oczywiście, po dwa zdania.

Odnosnie do pkt 6. Sygnalizujemy ten problem, ponieważ pani minister przyznała, że wzór zaproponowany w art. 243 jest bardzo wrażliwy na wzrost środków, jakimi dysponuje jednostka samorządu terytorialnego. Zastanawiam się, jak będzie, kiedy jednostki samorządu terytorialnego włączą do swoich budżetów środki z tytułu programu Rodzina 500+.

Kolejna kwestia. Moja regionalna izba obrachunkowa nadzoruje np. 199 jednostek samorządowych, 181 wykazało w sprawozdaniach, że wykonanie budżetu za ostatni rok jest lepsze niż wykonanie planowane. W świetle tego wzoru muszę brać dane planowane, a nie dane wykonane. Dane wykonane są korzystniejsze dla jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z pkt 6 zaproponowaliśmy państwu załącznik nr 6 i tutaj pokazaliśmy, że to jest bardzo istotne dla absorpcji środków unijnych. Ciągłe nie zapominamy o tych środkach unijnych, bo chcielibyśmy, aby samorzady zaabsorbowały ich jak najwięcej przy minimalnych kłopotach.

Chciałbym również powiedzieć, że jednostki samorządu terytorialnego dotychczas mieściły się w pięćdziesięciu procentach środków, które będzie można pozyskiwać w następnej perspektywie unijnej. Pozostaje pytanie, co zamierzają samorzady zrobić z drugą pulą pięćdziesięciu procent? Na razie nie potrafię na to pytanie odpowiedzieć.

Odnosnie do szpitali i spółek komunalnych. Jeżeli chodzi o spółki komunalne to regionalne izby obrachunkowe jakby na własny użytek monitorują sytuację finansową spółek komunalnych, ponieważ dla nas zaciąganie pożyczki u rodziny i zaciąganie pożyczki w banku to jest to samo; w jednym i w drugim przypadku trzeba tę pożyczkę oddać. Natomiast, jak wiadomo, zobowiązania spółek komunalnych nie liczą się do poziomu długu.

Jeżeli chodzi o szpitale, szczególnie o szpitale powiatowe, to jesteśmy tą sytuacją bardzo zaniepokojeni, bo dług w ostatnim roku wzrósł o około 1 mld zł.

Jeżeli chodzi o diagnozę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, to, panie pośle, ja nie mogę odpowiedzieć jednoznacznie na to pytanie, ponieważ praktycznie tych przyczyn zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest wiele. Mówiłem o nieodpowiedzialności czy wskazywałem też na jakieś wybujałe ambicje, czy realizowanie inwestycji, które nie mają kompletnie żadnego uzasadnienia ekonomicznego. Może podam przykład lotnisk w niektórych dużych jednostkach samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o zwiększenie finansowania tych inwestycji, które mają korzystać ze środków unijnych, to rzeczywiście trzeba by przeprowadzić bardzo poważne analizy finansowe, żeby pani na to pytanie odpowiedzieć. Tak może bym do tego podszedł, bo ono jest zbyt skomplikowane, żeby jednym zdaniem odpowiedzieć. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Proszę państwa, kwestia pozyskiwania funduszy (skomplikowanie tego pytania) może być rozpatrywana pod kątem celów jednostkowych, czy dana inwestycja mająca być przeprowadzona w oparciu o te fundusze, czy ona opłaca się. W jakimś sensie pan się do tego odniósł. Przykładowo, w znacznej mierze z funduszy europejskich zbudowano lotnisko, z którego nie lata żaden samolot, ani nie przylatuje żaden samolot. Natomiast, generalnie rzecz biorąc przy pozyskiwaniu funduszy europejskich powinno się zważać, jakim kosztem, czy wkład własny, gminy jest zbyt duży. No, ale to temat na oddzielną dyskusję. Niemniej, stoimy przed strasznymi dylematami. To również trzeba brać pod uwagę.

Proszę państwa, zapoznaliśmy się z informacją przedstawioną nam przez Krajową Radę Regionalnych Izby Obrachunkowych o niestandardowych instrumentach finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Będzie nadal prowadzona praca nad zmianami ustawowymi. Szczegóły oczywiście muszą zaproponować właściwi ministrowie.

Proponuję, żebyśmy tę informację przyjęli do wiadomości. Czy jest sprzeciw ze strony państwa posłów? Nie ma, a więc przyjmujemy informację do wiadomości. Państwa bardzo prosimy o zaproponowanie rozwiązań, które doprowadzą do ograniczenia możliwości niekontrolowanego, niepotrzebnego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, które może doprowadzić do tego, że w tych jednostkach trzeba będzie ustanawiać zarządy komisaryczne. Oczywiście, nadzór wojewodów tutaj jest również wskazany.

Dziękuję bardzo. Przechodzimy do omówienia kolejnego punktu. Oczywiście państwa zapraszam na dalszą część posiedzenia Komisji, niemniej na pewno państwo mają inne obowiązki. Bardzo dziękuję za udział w posiedzeniu.

Przystępujemy do rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych. Bardzo proszę.

### **Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyla:**

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, kontrolę przeprowadził Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli w czterech jednostkach: w Ministerstwie Finansów, w Departamencie Ochrony Interesów Finansowych UE obsługującym pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej; w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w agencjach płatniczych, tj., w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w Agencji Rynku Rolnego. Moje wystąpienie będzie ilustrowane prezentacją, zachęcałbym do zerkania na ekran.

Skontrolowano system zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych w dwóch obszarach, tj. w obszarze informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy i w obszarze postępowań wyjaśniających przed Komisją w zakresie wspólnej polityki rolnej. Podstawowe akty prawne obejmujące tę tematykę, to rozporządzenie Rady (WE) Nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i rozporządzenia wykonawcze do tego rozporządzenia oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację i funkcjonowanie w Polsce systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych. Realizacja zadań w ramach tego systemu była zgodna z przepisami Unii Europejskiej oraz z zasadą należytego zarządzania finansami. System informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach został zorganizowany na kilku poziomach. Odbiorcą informacji była Komisja Europejska, głównie OLAF, czyli Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, który odgrywa wiodącą rolę w organizacji systemu. Komisja Europejska określiła przepisy w tym zakresie oraz utworzyła specjalny system informacyjny, udostępniony państwu europejskim i administrowała nim.

W latach 2010-2015 (pierwsza połowa 2015 r.) Polska zgłosiła do Komisji Europejskiej 1180 przypadków nieprawidłowości, na ogólną kwotę 96,2 mln euro. Wśród zgłoszonych przypadków nieprawidłowości częściej popełniały je osoby fizyczne, to było 789 przypadków, tj. 67%, podczas gdy osoby prawne 391 przypadków, tj. 33%. Kwota zgłoszonych



nieprawidłowości była jednak wyższa w przypadku osób prawnych i wynosiła około 63,8 mln euro, tj. 66%, podczas gdy w przypadku osób fizycznych kwota ta stanowiła 32,4 mln euro, tj. 34%.

Najlichnieszą grupę, ze względu na typ nieprawidłowości, stanowiły nieprawdziwe zgłoszenia dotyczące produktów, projektów lub gruntów, tj. 330 przypadków, 27,5%. Natomiast ze względu na metodę wykrycia nieprawidłowości, stwierdzono w wyniku kontroli dokumentów 820 przypadków, 65,6%. Zdecydowaną większość przypadków, około 95%, zgłosiła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W ocenie NIK system informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach został zorganizowany w sposób umożliwiający prawidłową realizację zadań. Zaangażowane instytucje opracowały i wdrożyły niezbędne dokumenty ramowe, procedury wewnętrzne i zapewniły odpowiednią obsadę kadrową do obsługi systemu. Zadania były realizowane zgodnie z przepisami Unii Europejskiej.

Stwierdzone w kontroli niedotrzymywanie terminów zgłoszeń nieprawidłowości do Komisji Europejskiej w ponad połowie przypadków, w szczególności przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nie spowodowały powstania błędów finansowych, a agencja w celu wyeliminowania opóźnień podjęła działania naprawcze. Jednocześnie należy zaznaczyć, że według danych Komisji Europejskiej za 2013 r., nieprawidłowości są zgłaszane przez Polskę średnio dziesięć miesięcy po ich wykryciu, podczas gdy w skali terminowości raportowania nieprawidłowości przez wszystkie państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej wynosi 20 miesięcy. Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej nieprawidłowości należy zgłaszać w okresie dwóch miesięcy po upływie kwartału, w którym zostały wykryte, to jest w przedziale czasowym dwóch do pięciu miesięcy po wykryciu.

Izba zwraca także uwagę, że dostęp agencji płatniczych do bazy danych systemu informatycznego Komisji Europejskiej był ograniczony do zakresu właściwości każdej z agencji. To wykluczało z kolei możliwość uzyskiwania informacji wprowadzonych przez inne jednostki. Ponadto Ministerstwo Finansów od 2011 r. zrezygnowało z przygotowywania okresowych zbiorczych informacji dotyczących nieprawidłowości zgłoszonych do Komisji Europejskiej, które stanowiły źródło informacji o występujących zjawiskach i trendach dotyczących ujawnionych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków, w którymi administrowaniu agencje nie brały udziału. Dlatego NIK skierowała wniosek do pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej o wdrożenie instrumentów zapewniającym agencjom płatniczym pełny zakres informacji o nieprawidłowościach w wydatkowaniu europejskich funduszy rolnych, zgłaszanych do Komisji Europejskiej.

W obsługę postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach wspólnej polityki rolnej było zaangażowane Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, agencje płatnicze, oraz – gdy sprawa wymagała odwołania się do sądu lub Trybunału Sprawiedliwości UE – pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu przed organami sądowymi UE i Trybunałem EFTA. W latach 2004-2015 (mówię o stanie na 18 czerwca 2015 r.) przed Komisją Europejską przeprowadzono łącznie 80 postępowań wyjaśniających. Komisja Europejska zamknęła 44 postępowania, w 5 przypadkach odstąpiła od korekty w wyniku przeprowadzonego postępowania, a w 11 obniżyła kwotę sankcji. Wyłączenie z finansowania nastąpiło w 21 przypadkach. W pozostałych przypadkach Komisja Europejska nie ustaliła jeszcze wysokości korekty, gdyż postępowania są niezakończone.

W powyższych 80 przypadkach postępowań, Komisja Europejska zaproponowała wstępnie wyłączenie z finansowania UE kwoty około 2,6 mld zł, a ostatecznie, po przeprowadzonych postępowaniach wyjaśniających, wydała decyzję o wyłączeniu około 1,1 mld zł. W odniesieniu do kwoty około 1 mld zł trwają postępowania wyjaśniające. W efekcie postępowań wyjaśniających Polska uniknęła w stosunku do pierwotnie proponowanego przez Komisję wyłączenia z finansowania unijnego wydatków na kwotę blisko 383,3 mln zł.

Kwota wyłączeń wydatków Unii Europejskiej dla Polski, wynikająca z decyzji Komisji Europejskiej w latach 2004-2015 (to jest stan na 18 czerwca, bo do tej daty cały czas

odwołując się) stanowiła 0,82% środków unijnych otrzymanych w latach 2004-2013. Dla porównania, według danych Komisji w okresie programowania do 2013 w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego kwota nałożonych korekt w stosunku do płatności otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej wynosiła w przypadku innych państw – tak jak to widzimy na wykresie – w przypadku Grecji 6,1%, Włoch 2,6%, Francji 1,8%, Wielkiej Brytanii 1,7%, Hiszpanii 1,7%, Polski 0,5%, Niemiec 0,2%.

W ocenie NIK system obsługi postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach wspólnej polityki rolnej w latach 2004-2015 zorganizowano w sposób umożliwiający prawidłową, zgodną z przepisami Unii Europejskiej, realizację zadań. Wykorzystano wszystkie możliwe zastosowania przepisów. W efekcie prowadzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z agencjami płatniczymi postępowań Komisja ograniczyła kwotę wstępnie proponowanych sankcji finansowych o około 15%.

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, to byłyby te zasadnicze ustalenia naszej kontroli. Z moimi współpracownikami jesteśmy do państwa dyspozycji.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Proszę, kto z państwa chciałby zabrać głos? Są z nami przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Pan Wiesław Jasiński. Mamy okazję poznać się dzisiaj. Jak pan ocenia tę informację Najwyższej Izby Kontroli?

**Podsekretarz stanu w MF Wiesław Jasiński:**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący za udzielenie głosu. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, chciałbym się odnieść do pięciu kwestii. Do czterech osobiście, w kwestii piątej poproszę moich współpracowników.

Po pierwsze, zgadzamy się, jako Ministerstwo Finansów, z Najwyższą Izbą Kontroli, że kluczowym obszarem zidentyfikowanym jest zagadnienie terminowości przekazywania powiadomień do Komisji Europejskiej, do OLAF. W związku z tym deklarujemy współpracę z wszystkimi krajowymi instytucjami w tym zakresie i działamy na rzecz wzmocnienia monitoringu terminowości przekazywania informacji do Komisji Europejskiej.

Po drugie, szanowni państwo, taki monitoring jest obecnie, po tym okresie kontroli, którym Najwyższa Izba Kontroli objęła obszar, regularnie prowadzony, a wsparcie dla zaangażowanych instytucji krajowych jest zapewnione w ramach działalności grup roboczych powoływanych w ramach zespołu międzyresortowego. Obecnie w Ministerstwie Finansów trwają przygotowania, we współpracy z OLAF, nad wdrożeniem nowego systemu Komisji Europejskiej, tak zwanego Regularities Monitoring System, to jest piąta aplikacja. Gdyby państwo ewentualnie chcieli otrzymać informacje na temat odrębności tej aplikacji, służymy informacjami. Ona jest dostosowana do wymogów obecnej perspektywy finansowej, a w dniach 6-8 kwietnia tego roku Ministerstwo Finansów zorganizuje warsztaty obsługi tego systemu dla zainteresowanych instytucji krajowych.

Po trzecie, należy rozważyć wskazanie, iż system AMS podlega szczególnej ochronie z uwagi na przekazywanie tą drogą informacji tzw. wrażliwych i obowiązkiem pełnomocnika wszystkich instytucji zaangażowanych w system informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach za pośrednictwem AMS jest przestrzegać zleceń Komisji Europejskiej w zakresie polityki bezpieczeństwa systemu.

Po czwarte, chciałbym poinformować, że jednocześnie istnieje możliwość zorganizowania odrębnego obiegu dzielenia się informacjami o nadużyciach, na potrzeby inne niż raportowanie procesów, poza systemem AMS, we własnym zakresie, przez właściwe instytucje podległe resortowi rolnictwa, np. na podstawie danych z własnych systemów informatycznych agencji płatniczych.

I wreszcie po piątą, ostatnie, chciałbym tu odnieść się do tej uwagi pana prezesa wobec Ministerstwa Finansów w zakresie rezygnacji z zestawień. Tutaj prosiłbym o wsparcie moich współpracowników. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo. Ta kontrola wypadła generalnie pozytywnie.

**Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:**

Biorąc pod uwagę, panie przewodniczący, inne kraje, korzystające ze wspólnej polityki rolnej.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Kto z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Czy ktoś z państwa ma jakieś uwagi, pytania? Bardzo proszę, panie pośle.

**Poseł Ryszard Wilczyński (PO):**

Ponieważ informacja pokazuje, że system jest dobrze skonstruowany i działa prawidłowo, poza może kwestią terminowości, to ja trochę na marginesie, zdaję sobie z tego sprawę. Czy jest jakaś prawidłowość między zakresem nieprawidłowości a tym, jaki podmiot, jaka grupa podmiotów jest instytucją zarządzającą? Myślę z jednej strony o agencji, a z drugiej o samorządach województw. Czy tutaj jakakolwiek prawidłowość się rysuje, czy też nie?

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy jeszcze ktoś z państwa posłów chce zabrać głos? Nie? Bardzo proszę.

**Dyrektor departamentu NIK Waldemar Wojnicz:**

Dziękuję, panie przewodniczący. Waldemar Wojnicz, dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

Jeżeli ja zrozumiałem, pytanie pana posła precyzyjnie, czy samorzady popełniają więcej nieprawidłowości...

**Poseł Ryszard Wilczyński (PO):**

Czy pod rządami samorzady jest więcej nieprawidłowości, czy pod rządami agencji jest więcej nieprawidłowości?

**Dyrektor departamentu NIK Waldemar Wojnicz:**

Odpowiem panu w sposób jednoznaczny, na bazie obowiązującego prawa. Nawet, jeżeli instytucja zarządzająca delegowała zadania do samorządu to i tak instytucja zarządzająca, a czytaj szerzej – Rzeczypospolita, za to odpowiada. Najlepszym przykładem – bo tutaj najlepiej na przykładzie zobrazować – jest sprawa uznawania grup producenckich, producenckich grup rolnych, gdzie Komisja Europejska nałożyła na Rzeczypospolitą sankcje w wysokości 55 mln euro. To się działo w czerwcu 2015 r. To jest właśnie zobrazowany przykład: samorząd, rząd czy państwo.

Uznawanie grup producenckich delegowało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako instytucja zarządzająca, do samorządu. Szesnastu marszałków robiło to różnie. Na podstawie jednego z kilkuset audytów (bo każdego roku to ponad 100 audytów Komisja Europejska przeprowadza w tym zakresie) scedowano to nam. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęło działania naprawcze, dzięki Wysokiej Izbie doszło nawet do zmiany ustawy, włączono jedną z agencji płatniczych, czyli Agencję Rynku Rolnego, do uznawania tych grup, Komisja przyjęła te nasze działania naprawcze, niemniej jednak na poziomie 10% tę sankcję w okresie wieloletnim nałożyła, co dało w sumie 55 mln euro sankcji do zapłacenia przez Polskę.

Oczywiście, skorzystaliśmy z tego następnego etapu, kiedy te negocjacje pojednawcze nic nie dały. Wnieśliśmy sprawę do sądu europejskiego, w grudniu bodajże ta sprawa została wniesiona, nie znam rozstrzygnięcia na dzień dzisiejszy, może pani dyrektor Szelańska na ten temat wie więcej. Natomiast zakładamy, że Trybunał Europejski, który jest tą ostateczną instancją, wyda wyrok, czy utrzyma tę sankcję 55 mln, czy nie. Zdarza się, że po wyrokach sankcje są ograniczane, ale nie dotyczyło to Polski; dotyczyło to Grecji, chyba jeszcze Wielkiej Brytanii. Możemy np. uzyskać ulgę w postaci rozłożenia tych sankcji na lat trzy, a w ratach możemy spłacić. Niemniej jednak tutaj się zogniskowało – reasumując – że szesnastu marszałków nie zachowało oczekiwanych standardów, co do jednolitości, przejrzystości stosowania tych praktyk uznaniowych itd.

Jednak nie można powiedzieć, że samorzady popełniają więcej nieprawidłowości. Ta nieprawidłowość jest czasami zamierzona, czasami wynika z niedbalstwa, czasami wynika z czystego błędu. Natomiast generalnie Rzeczypospolita Polska, jeżeli chodzi o te

dwa obszary, o kwestie informowania – jak pokazano – jest lepsza; nawet w tej terminowości, mimo że ją przekraczamy; wśród siedmiu największych beneficjentów na wspólną politykę rolną tylko sąsiedzi z zachodu, czyli Niemcy, mają niższy odsetek, 0,2%, my mamy 0,5%, więc na pewno jesteśmy z tego dumni. Ta kontrola wykazała, jednoznacznie podkreślam, że instytucje zaangażowane w informowanie o nieprawidłowościach czy postępowania wyjaśniające stanęły na wysokości zadania. Te liczby bezwzględne na tle innych państw Unii Europejskiej są miłe i przyjemne. Dziękuję uprzejmie.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję uprzejmie. Mam nadzieję, że instytucje odpowiedzialne za wydatkowanie środków europejskich będą postępować w sposób równie profesjonalny i skuteczny.

Przechodzimy do punktu 3, sprawy bieżące. Panowie jeszcze w sprawie drugiego punktu? Proszę.

**Zastępca dyrektora biura ARR Jacek Jurak:**

Agencja Rynku Rolnego, Jacek Jurak. Chciałbym w imieniu pana prezesa podziękować za wnikliwą i wszechstronną kontrolę w dosyć takim specyficznym temacie, który pierwszy raz od czasu wejścia do Unii Europejskiej był zrealizowany przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Chciałbym przekazać jedną informację. Mianowicie, jeżeli chodzi o te terminy i standardy, które zostały przez Komisję Europejską przyjęte i nałożone na kraje członkowskie, to Agencja Rynku Rolnego bardzo dokładnie i precyzyjnie przestrzegała. Także w ramach tych dwóch miesięcy przestrzegała trybu raportowania nieprawidłowości. Na tę okoliczność został stworzony też wewnętrzny system informatyczny i zdyscyplinowanie wszystkich służb spowodowało, że wynik kontroli dla naszej jednostki, dla Agencji Rynku Rolnego, był pozytywny.

Tutaj również dziękuję za bardzo dobrą współpracę z Ministerstwem Finansów, z Departamentem Ochrony Interesów Finansowych, gdzie różnego rodzaju wątpliwości są na roboczo wyjaśniane i to m.in. jest wynikiem tego, że te ustalenia były bardzo pozytywne dla Agencji Rynku Rolnego. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Pan też w tej sprawie chce zabrać głos?

**Dyrektor Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej MF Krzysztof Faryna:**

Panie przewodniczący, bardzo krótko. Krzysztof Faryna, dyrektor Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów. Bardzo dziękujemy za te miłe słowa ze strony Agencji Rynku Rolnego. Mogę potwierdzić, że faktycznie współpraca przebiegała we właściwy sposób.

Natomiast, chciałem zwrócić uwagę na jedną bardzo ważną kwestię, może troszeczkę na uboczu całej dyskusji o informowaniu o nieprawidłowościach. O tym, że w mojej komórce zorganizowane jest centrum, do którego te wszystkie dane są zbierane, agregowane i zgodnie z obowiązkiem naszego kraju, przekazywane do Komisji Europejskiej. Chciałbym tutaj zwrócić uwagę Wysokiej Komisji, żeby pozostał gdzieś z tyłu głowy fakt pewnej asymetrii pomiędzy liczbą danych, które my przekazujemy Komisji Europejskiej, sławnemu OLAF – Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, a liczbą danych, które otrzymujemy. I chciałbym tutaj zadeklarować, że będziemy czynić starania, na naszym wąskim poletku, ale też chciałbym pozostawić tę informację państwu, że czynimy starania, żeby ta asymetria się zmniejszyła, ponieważ cała magia tkwi w nazwie pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z czym, prawidłowy system koordynacji oraz zmniejszenie tej asymetrii będzie, kiedy OLAF będzie zmotywowany do tego, żeby naszej stronie udzielać informacji o swoich cennych informacjach, o nieprawidłowościach; umożliwi lepszą koordynację i lepsze zwalczanie tychże nieprawidłowości. To chciałbym tylko informacyjnie państwu przekazać. Serdecznie dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Proszę państwa, po raz drugi proponuję, żebyśmy przyjęli do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli. Czy jest sprzeciw? Nie ma, a więc przyjmujemy tę informację do wiadomości. Dziękujemy za te deklaracje. One rzeczywiście mogą spowodować, że te środki będą lepiej i efektywniej wydawane.

W punkcie trzecim, sprawy bieżące, czy mamy jakieś kwestie? Do pani sprawy, uzupełnienia składu wrócimy na następnym posiedzeniu Komisji, bo będziemy uzupełniali skład prezydium. To wszystko? Jeżeli tak, dziękuję państwu bardzo, zaproszonym gościom za udzielenie rzetelnych informacji, prosimy o trzymanie ręki na pulsie, bo sami państwo widzicie, że trzeba. Dziękuję wszystkim, zamykam posiedzenie Komisji.