

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 123)**
- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 282)**
z dnia 23 lipca 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 123)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 282)

23 lipca 2014 r.

Komisje: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące na wspólnym posiedzeniu pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej:

– rozpatrzyły sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2013.

W posiedzeniu udział wzięli: **Stanisław Huskowski** sekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, **Marianna Borowska** zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Lucyna Hanus** zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Katarzyna Czerwińska** doradca ekonomiczny w Departamencie Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli oraz **Marek Wójcik** dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich wraz ze współpracownikiem.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam panie i panów posłów, witam zaproszonych gości: pana ministra Stanisława Huskowskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, panią Lucynę Hanus, zastępcę przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, oraz pozostałych gości.

Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie słyszę. Stwierdzam przyjęcie porządku dziennego naszego posiedzenia.

Zanim poproszę o zabranie głosu panią przewodniczącą, zapytam obecnego wśród nas pana ministra, który sygnalizował, że będzie musiał niedługo wyjść, czy chciałby zabrać głos, czy też ewentualnie tylko uczestniczyć.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Stanisław Huskowski:

Nie, dziękuję, będę tylko uczestniczyć.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję serdecznie. Proszę zatem panią przewodniczącą Lucynę Hanus o zabranie głosu.

Zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Szanowni państwo, w imieniu przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych mam zaszczyt przedstawić państwu sprawozdanie z działalności regionalnych izb i wykonania budżetu samorządów za 2013 rok.

Przedłożone państwu sprawozdanie, analogicznie jak w roku ubiegłym, ma formę skróconą, do której dołączone zostało na płycie CD pełne sprawozdanie, zawierające ponad 370 stron. W pełnej części sprawozdania są dwie części. Pierwsza dotyczy działalności regionalnych izb obrachunkowych, jej wyników, druga natomiast – wykonania budżetu przez samorządy.

Regionalne izby swoją działalność prowadzą już od 20 lat; zostały utworzone w roku 1993. Podstawą działalności jest oczywiście ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

Jeśli chodzi o działalność nadzorczą, bo to ona może być dla państwa najbardziej interesująca, to w 2013 r. izby zbadały ponad 165 tys. uchwał i zarządzeń organów JST i jest to znaczna liczba jeżeli chodzi o przyrost, dlatego że z roku na rok rozszerza się zakres przedmiotowej właściwości izb, jak i dochodzą nowe obowiązki związane z nowelizacją ustawy o finansach publicznych. Przykładem może być badanie od 2010 r. uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych i ich zmian, a uchwał takich w 2013 r. izby zbadały ponad 25,5 tys., co stanowiło 15 proc. ogółu uchwał. Także w 2013 r. dodatkowo izby zbadały uchwały w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami. Uchwał tych było prawie 7 tys. i był to nowy zakres właściwości nadzorczej izb, ustalony m.in. przez sądy administracyjne.

Jednak ta duża liczba uchwał – 165 tys. – była spowodowana znaczną liczbą uchwał i zarządzeń zmieniających budżet i wieloletnią prognozę finansową. Uchwał zmieniających budżet, podejmowanych przez 2809 jednostek samorządu terytorialnego i związków, było 91 tys., co oznacza, że średnio każdy budżet zmieniany był 32-krotnie w ciągu roku, a wieloletnia prognoza – 8-krotnie. Oczywiście, ta liczba zmian wieloletniej prognozy finansowej była związana m.in. ze zmianą przepisów ustawy o finansach publicznych i wprowadzeniem nowego zakresu wieloletniej prognozy finansowej, samorządy były zobowiązane do dostosowania tych prognoz i wprowadzenia zmian.

W tym miejscu chciałabym zwrócić uwagę, że nowym zadaniem izb, które zostało wprowadzone na mocy nowelizacji z grudnia ustawy o finansach publicznych, jest badanie, ocenianie, opiniowanie programów naprawczych i ustalanie budżetu w tych wypadkach, gdy programy naprawcze uchwalane przez organy stanowiące nie uzyskują pozytywnej opinii albo też w sytuacjach, gdy samorządy ze względu na naruszenie relacji zadłużeniowych nie będą mogły same uchwalić budżetu.

Jeśli chodzi o wyniki działalności nadzorczej, to 160 tys. z badanych 165 tys. uchwał i zarządzeń, czyli 96,6 proc. podjęto bez naruszenia prawa. W 5,5 tys. uchwał i zarządzeń, stanowiących 3,4 proc. ogółu, stwierdzono naruszenie prawa, przy czym 2 tys. tych dokumentów zawierało nieistotne naruszenia prawa. W wypadku 2 tys. badanych uchwał, co stanowiło 1,3 proc. ogółu, z powodu istotnego naruszenia prawa kolegia stwierdziły ich nieważność.

W tym miejscu warto dodać kilka słów na temat kontrolowania działalności nadzorczej izb przez sądy administracyjne. Do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowanych zostało 75 skarg, z czego 73 skierowane były przez samorządy i dotyczyły rozstrzygnięć nadzorczych. Sądy wydały 59 orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy JST, przy czym część, a konkretnie 10 orzeczeń dotyczyło skarg złożonych w poprzednich latach. Najwięcej skarg dotyczyło podatków i opłat – 39 – oraz budżetu i jego zmian.

Jeśli chodzi o wyniki, WSA oddaliły 29 skarg wniesionych przez JST, w tym 7 wniesionych w 2012 r., uchyliły natomiast 17 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb. Ta liczba w porównaniu z liczbą wydanych rozstrzygnięć nadzorczych, których było ponad 2 tys., wskazuje, że nie jest to duża skala rozstrzygania tych kwestii przez sąd.

Kolejną działalnością ustawową regionalnych izb jest działalność opiniodawcza. Zakres i tej działalności w ostatnim okresie rozszerzył się. Z porównania danych wynika, że w 1993 r., czyli w pierwszym roku funkcjonowania izb, wydanych było tylko 4 tys. opinii, w 2000 r. już 17,5 tys., w 2013 r. natomiast 25,5 tys. Najwięcej opinii wydano w roku 2011 – prawie 28 tys. Zdecydowaną większość wydanych w roku ubiegłym opinii, bo prawie 81 proc., stanowiły opinie pozytywne, 18 proc. to opinie pozytywne z uwagami, a tylko 1,5 proc. negatywne. Opinii negatywnych było ogółem 381. Opinie wydają składy orzekające trzyosobowe powołane spośród członków kolegium i zawierają w tych

opiniach uwagi, dlatego że często działalność opiniodawcza jest łączona z działalnością instruktazową, odmiennie niż w wypadku nadzoru, kiedy jest tylko stwierdzenie zgodności czy też niezgodności z prawem, w opiniach natomiast są też zawierane informacje istotne z punktu widzenia czy to oceny sytuacji finansowo-ekonomicznej, czy to prawidłowości podejmowania uchwał przez samorządy.

Jeśli chodzi o strukturę i przyczyny wydawania opinii negatywnych, można powiedzieć, że jest ona analogiczna do tej z roku 2012. Najwięcej negatywnych opinii – 183 – wydano w odniesieniu do projektów uchwał budżetowych i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. 28 negatywnych opinii wydano o możliwości sfinansowania deficytu, który był przedstawiony w projektach uchwał.

Proszę państwa, w tym miejscu chciałabym wskazać, że dwie z wydawanych opinii mają szczególny charakter. Dlaczego to podkreślam? Dlatego że generalnie opinie nie mają charakteru wiążącego dla JST, negatywne opinie o budżecie nie wpływają na przerwanie procedury budżetowej, ten szczególny charakter natomiast mają opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu, dlatego że w wypadku gdy relacje dotyczące zadłużenia są naruszone i z tego powodu jest wydana negatywna opinia, organ wykonawczy jest zobowiązany do przedstawienia tej opinii i ustosunkowania się do zawartych w niej uwag dotyczących przyczyn wydania negatywnej opinii, ale również do doprowadzenia do zmiany uchwały budżetowej, uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w sposób zapewniający zachowanie tych relacji.

I druga opinia, która jest wydawana od 2014 r., będzie miała odzwierciedlenie dopiero w sprawozdaniu za rok bieżący. To opinia o programie postępowania naprawczego. Jeżeli opinia będzie negatywna, wówczas samorząd nie ma możliwości uchwalenia budżetu z naruszeniem relacji dotyczących zadłużenia, a w takim wypadku budżet ustala regionalna izba.

I tu chciałabym państwu – według stanu danych zgromadzonych za pierwsze półrocze – podać informację, że 19 jednostek samorządu terytorialnego opracowało program naprawczy, z czego 5 programów zostało negatywnie zaopiniowanych przez izby. To dotyczy oczywiście roku bieżącego.

W roku poprzednim budżety samorządów w 5 wypadkach ustaliły regionalne izby dla 3 gmin, 1 powiatu, 1 związku, w roku bieżącym natomiast dla 8 samorządów, głównie z powodu naruszenia relacji zadłużenia, na podstawie obowiązującego od 28 grudnia przepisu art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

Proszę państwa, jeśli chodzi o odwołania od opinii, które przysługują organom JST, to wpłynęło 58 odwołań, w tym 42 od opinii wydanych w 2013 roku. Największy udział odwołań od opinii złożonych w ub. toku dotyczył opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu – 10. Kolejną w 13 wypadkach uwzględniły odwołania, w 23 oddaliły.

Jeśli chodzi natomiast o działalność kontrolną, w jej ramach regionalne izby obrachunkowe wykonują kontrole kompleksowe gospodarki finansowej, które zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych powinny być wykonane co najmniej raz w ciągu 4 lat. Oprócz kontroli kompleksowych wykonywane są kontrole problemowe, doraźne i sprawdzające. Łącznie przeprowadzone zostały 1292 kontrole, z czego 737 kompleksowych, które stanowiły 57 proc. ogółu wykonanych kontroli.

W ramach kontroli kompleksowych dokonywano również sprawdzenia wniosków pokontrolnych wydawanych po przeprowadzanych wcześniej kontrolach oraz kontroli problemowych. Oprócz sprawdzenia wykonania wniosków pokontrolnych w ramach kontroli kompleksowych przeprowadzonych zostało również dodatkowo 14 kontroli sprawdzających i 181 kontroli doraźnych. Kontrole te nie są planowane, przeprowadzane są wówczas, gdy taka potrzeba zaistnieje.

Kontrole koordynowane to kontrole problemowe. W ub. roku izby dokonały 2 takich kontroli. Jedną z nich dotyczyła udzielania dotacji z budżetów JST jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż JST. Kontrolą objęto 86 jednostek samorządu terytorialnego, a wydatki, które były jej przedmiotem, stanowiły 112 mln. Kontrola wykazała, że stosowanie przepisów ustawy o systemie oświaty rodzi poważne problemy interpretacyjne oraz prowadzi do przyjmowania w poszczególnych JST różniących się metod ustalania wysokości należnych dotacji. Wyniki pokazały,

że tylko w 49 wypadkach, stanowiących niecałe 16 proc., na 316 skontrolowanych dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości. W wypadku pozostałych 267 skontrolowanych dotacji – 85 proc. ogółu – występowały różnego rodzaju nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem – 56 wypadków lub zaniżeniem – 180 wypadków kwoty należnej dotacji. Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w pełnej wersji sprawozdania.

Drugą kontrolą koordynowaną była kontrola zadłużenia JST ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia. Celem kontroli było ustalenie i ocena sytuacji finansowej JST wynikającej z ich zadłużenia. Kontrolą objęto 86 jednostek – 64 gminy, 13 powiatów, 9 województw, a przy doborze kontrolowanych jednostek brano pod uwagę wielkość budżetu, poziom zadłużenia oraz poziom występujących zobowiązań wymagalnych.

W tym zakresie ustalono, że jednostki, które były objęte kontrolą, zachowały w latach 2011 i 2012 obowiązujący wówczas wskaźnik obsługi długu, ten, którego granice wyznaczała ustawa z 2005 roku, tzw. wskaźnik 15 proc. Wskaźnik długu 60 proc. natomiast na koniec 2011 roku był przekroczony w 8 ze skontrolowanych jednostek – przypomnę: 84 były kontrolowane – a na koniec 2012 roku w 14, w tym 6 jednostek zarówno w jednym, jak i drugim roku miało przekroczenia.

O złej sytuacji finansowej, trudnościach płatniczych świadczą stale rosnące w wypadku niektórych jednostek zobowiązania wymagalne. W 33 jednostkach objętych kontrolą takie zobowiązania wystąpiły i miały łączną wartość prawie 24 mln zł na koniec ub. roku. Stwierdzono również wypadki nieprawidłowej ewidencji zobowiązań wymagalnych, których nie wykazywano potem w sprawozdaniu i o te nie wykazane w sprawozdaniach kwoty zaniżono kwoty długu.

Kontrola ujawniła też liczne wypadki finansowania deficytu i rozchodów budżetu środkami stanowiącymi dochody kolejnego roku – chodzi tu konkretnie o część oświatową subwencji ogólnej, która jest przekazywana w grudniu, a stanowi dochód roku następnego – a także środkami z innych źródeł, gromadzonymi na wyodrębnionych rachunkach. To były pieniądze stanowiące zabezpieczenie należytego wykonania robót czy też środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Kontrola nie ujawniła natomiast istotnych naruszeń w zakresie przestrzegania przez JST przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań dłużnych. Najczęściej stwierdzano niezachowanie wymogów uzyskiwania opinii regionalnych izb o możliwości spłaty kredytu lub wykupu obligacji. W wypadku tej kontroli 7 z 84 jednostek zarówno w roku 2011, jak i 2012 takich opinii mimo istniejącego obowiązku nie uzyskało.

Jeśli chodzi natomiast o kontrole doraźne... Proszę państwa, są to kontrole pozaplanowe, przeprowadzane wówczas, gdy występuje pilna potrzeba niezwłocznego zbadania określonego problemu, który ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania JST. Oczywiście, obywatele mają prawo do występowania ze skargami i wnioskami; jest to zagwarantowane w konstytucji. W tym wypadku procedura przyjmowania i rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków jest przez izby realizowana na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Niestety, ze względu na pierwszeństwo i obowiązek wykonywania kontroli kompleksowych, kontroli problemowych izby mają ograniczone możliwości w zakresie realizacji kontroli doraźnych. Potrzeb w tym zakresie jest znacznie więcej.

Jeśli chodzi o pozostałą działalność, to tylko zwrócę uwagę, że jest to działalność informacyjno-szkoleniowa. Izby zorganizowały 246 szkoleń, w których uczestniczyło 17,5 tys. osób, udzieliły 1200 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień na pytania dotyczące przepisów o finansach publicznych. Ponadto wydają biuletyny oraz opracowania tematyczne.

Jeśli chodzi o raporty o stanie gospodarki finansowej JST, to opracowanych w ub. roku zostało 8 raportów – 3 dla powiatów, 5 dla gmin. Te raporty zostały opracowane w związku z ubieganiem się przez te samorzady o pożyczkę z budżetu państwa, której celem było sfinansowanie pilnych potrzeb, na zasadach – można powiedzieć – preferencyjnych.

Tyle jeśli chodzi o działalność nadzorczo-opiniotwórczo-kontrolną regionalnych izb obrachunkowych.

W pełnej wersji sprawozdania w części pierwszej są informacje dotyczące wykonania budżetu izb – w części 80, dotyczące zatrudnienia i płac. Ze względu na to, że państwa komisje w czerwcu szczegółowo analizowały wykonanie budżetu w tej części, nie będę w szczegółach tego omawiać, przypomnę jedynie kilka najważniejszych wielkości.

Plan dochodów w kwocie 3 mln 194 tys. został w 99,3 proc. wykonany, a główną pozycją były środki pochodzące z odpłatności za szkolenia. Była to kwota 2 mln 807 tys. zł.

Wydatki natomiast, zaplanowane w ustawie budżetowej na poziomie 106 mln 205 tys. zł, zostały w wyniku uruchomienia dwóch rezerw celowych zwiększone do kwoty 113 mln 769 tys. Mimo zwiększenia o 5 mln budżetu regionalnych izb obrachunkowych nadal ich problemem pozostaje relatywnie niskie wynagrodzenie, co powoduje okresowe trudności kadrowe i dużą fluktuację kadr. Na marginesie dodam, że wydatki regionalnych izb obrachunkowych w roku ub. nie zostały ograniczone, w roku 2014 natomiast jest niewielkie obniżenie wydatków kwoty ogółem, przy czym zauważalne jest duże obniżenie w kwocie wydatków bieżących innych niż wynagrodzenia i pochodne. W budżecie na 2014 r. mamy na tego typu wydatki przeznaczoną kwotę 19 mln 795 tys. i jest to poziom sprzed 3 lat, bo w grupie tej wydatki były w takiej kwocie w roku 2011.

To najważniejsze problemy i wyniki z działalności regionalnych izb. Była to pierwsza część sprawozdania. Jeżeli będą jakieś pytania dotyczące tej części, postaram się na nie odpowiedzieć.

Druga część sprawozdania dotyczy wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu, a także budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach utrzymującej się stagnacji gospodarczej w Unii Europejskiej, pogorszenia sytuacji w gospodarce światowej. Rok 2013 był drugim rokiem, gdy tempo wzrostu gospodarczego w Polsce uległo spowolnieniu, którego skala okazała się większa, niż zakładano. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 1,6 proc., a ustawa budżetowa zakładała 2,2 proc. wobec wzrostu o 2 proc. w roku 2012 i 4,5 proc. 2 roku 2011. Przełożyło się to na pogorszenie sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji – zahamowanie popytu wewnętrznego. Nasiliły się również negatywne tendencje demograficzne – zmalała liczba ludności. W związku z powyższym, konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej państwa na rok 2013. Pogłębiła się także nierównowaga budżetu państwa i sektora finansów publicznych. Polska nie osiągnęła założeń określonych przez Komisję Europejską w zakresie redukcji nadmiernego deficytu.

W tych warunkach ekonomicznych i JST i ich związki wykonały dochody w łącznej kwocie prawie 184 mld zł, które były wyższe o 6 mld zł, czyli o 3,5 proc., niż dochody wykonane w 2012 r. oraz o 12 mld zł niż dochody z 2011 r. Dochody JST stanowiły 65,7 proc. dochodów budżetu państwa w kwocie 279 mld. W 2013 r. nastąpił wzrost dochodów bieżących JST i spadek ich dochodów majątkowych. Dochody bieżące wyniosły 163 mld zł i stanowiły 89 proc. dochodów. Największy udział – wynoszący 31 proc. – miała subwencja ogólna w kwocie 51 mld, która w porównaniu z 2012 r. wzrosła o prawie 600 mln, a w porównaniu z 2011 r. – o prawie 3 mld zł. W tej grupie dochodów nastąpił również wzrost udziałów w podatkach PIT i CIT – o 3 proc. oraz dotacji celowych – prawie o 5 proc.

Dochody majątkowe zrealizowano w kwocie 20 mld zł. Były one niższe niż wykonane w 2012 r. o około 700 mln oraz o prawie 1 mld niż wykonane w 2011 r. Dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 3,7 mld zł były na poziomie zbliżonym do wykonanych w latach 2011 i 2012. Udział tych dochodów w dochodach jest relatywnie niewielki i wynosi 2 proc., a w dochodach majątkowych 18,6 proc.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w złotych ogółu JST wyniosły 4765 zł i były wyższe o 3,5 proc. niż wykonane w 2012 r. Najwyższe dochody *per capita* były w jednostkach woj. mazowieckiego – 5531 zł i dolnośląskim – 5103 zł, najniższe zaś w woj. małopolskim – 4412.

Jeśli chodzi o wydatki, to wydatki samorządów wykonane zostały w łącznej kwocie prawie 184 mld, w tym wydatki bieżące prawie 149 mld i wydatki majątkowe 35 mld. Wydatki samorządów stanowiły 57 proc. wydatków budżetu państwa. Wydatki bieżące w porównaniu z 2012 r. wzrosły o 4 mld, a w porównaniu z 2011 r. o 9,6 mld. Wydatki

majątkowe z kolei były niższe niż wykonane w 2012 r. o 610 mln i o prawie 7,5 mld w porównaniu z wykonanymi w 2011 r.

W strukturze wydatków gmin i powiatów dominują wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą. Stanowią one ok. 39 proc. ogółu wydatków. W mieście stołecznym Warszawa – 23 proc. Warszawa podawana jest odrębnie ze względu na skalę wielkości wykonanego budżetu.

Rok poprzedni był kolejnym rokiem, w którym wydatki rosły wolniej od dochodów i nastąpiła znaczna poprawa wyników budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Łączny wynik budżetów uległ poprawie i wyniósł minus 380 mln. Dla porównania: w latach 2011 i 2012 również łączna kwota wyniku była ujemna, ale wynosiła odpowiednio: 10 mld w roku 2011 i 3 mld w roku 2012. Czyli wyraźnie widać, że samorządy rzetelnie podeszły do kwestii zadłużenia i wypracowywały większe nadwyżki operacyjne, poprawiający w sposób zdecydowany wynik budżetu. Ponad połowa – prawie 60 proc. – jednostek uzyskała w roku ubiegłym nadwyżkę budżetu w łącznej kwocie 1,7 mld w zaokrągleniu. Były też jednostki, które miały deficyt. Jego łączna kwota przekroczyła miliard zł. *Per saldo* wynik był ujemny – minus 380 mln.

Warto w tym miejscu podkreślić, że liczba jednostek samorządu terytorialnego osiagających nadwyżkę budżetu z roku na rok wzrasta. W porównaniu z 2011 r. wzrosła dwukrotnie. W 2011 r. tylko 857 jednostek miało wynik dodatni, w bieżącym roku zaś – 1674.

Reguły wydatkowe. W roku ubiegłym obowiązywały dwie reguły ograniczające możliwość uchwalania budżetu z naruszeniem przepisów. To była reguła z art. 242, zgodnie z którą można uchwalić tylko taki budżet, w którym wydatki bieżące są finansowane dochodami bieżącymi, nadwyżkami budżetowymi z lat ubiegłych i wolnymi środkami, czyli środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych, które zostały nie wykorzystane i znajdowały się na rachunku bankowym na koniec roku.

Spośród 34 jednostek samorządu terytorialnego, które nie miały dodatniego wyniku operacyjnego, czyli w ich wypadku wydatki bieżące były wyższe niż dochody bieżące, tylko 8 w sposób nieprawidłowy sfinansowało wydatki bieżące, pozostałe natomiast miały środki z nadwyżek budżetowych i wolnych środków. W tych 8 wypadkach nieprawidłowego finansowania wydatków bieżących potrzeba ich poniesienia wynikała głównie z konieczności zapłaty zasądzonych odszkodowań oraz z niższej niż planowano realizacji dochodów bieżących, a szczególnie podatku od nieruchomości, udziałów w podatku PIT.

Jeśli chodzi o dług, na koniec 2013 r. państwowy dług publiczny wyniósł 882,3 mld zł i był wyższy niż stan na koniec 2012 r. o ponad 4 mld. Przyrost długu był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 43 mld oraz JST i ich związków – o 1,2 mld. Zmniejszyło się natomiast zadłużenie większości pozostałych grup jednostek sektora finansów publicznych.

Kwota zobowiązań samorządów, liczonych do długu publicznego, wyniosła 69 mld i była wyższa o 1,3 mld niż dług na koniec 2012 r., który wyniósł prawie 68 mld, i o 3,4 mld niż dług na koniec 2011 r. Największy udział w kwocie długu samorządu ma zadłużenie miasta na prawach powiatu. To 66 jednostek, a ich zadłużenie wynosiło w granicach 25 mld i stanowiło 36 proc. ogółu długu samorządu. Nie zmieniła się natomiast struktura zobowiązań według tytułów dłużnych. Nadal dominującą pozycją są kredyty i pożyczki, stanowiące ok. 92 proc. tej kwoty.

Warto podkreślić, że wzrosła kwota długu podlegającego ustawowemu wyłączeniu przy obliczaniu relacji zadłużenia, dotycząca zobowiązań zaciąganych w związku z realizacją tzw. projektów unijnych. Na koniec 2013 r. była to kwota ponad 10 mld zł. W poprzednich latach wynosiła poniżej 7 mld. W związku z tym można stwierdzić, że kwota długu nie podlegającego wyłączeniu na koniec 2013 r. zmalała w porównaniu z kwotą z końca roku 2012.

Do końca ubiegłego roku obowiązywał wskaźnik limitujący zadłużenie samorządu, tzw. wskaźnik 60 proc. Wskaźnik ten, jeśli chodzi o udział długu JST na koniec ubiegłego roku, wynosił 37,7 proc., po wyłączeniach – 32 proc. Najwyższy natomiast średni wskaźnik tego długu miały dolnośląskie jednostki samorządu – 39 proc. po wyłączeniach, łódzkie 37 proc. po wyłączeniach, a najniższe samorządy śląskie – niecałe 24 proc.

Jeśli chodzi o dług samorządowych osób prawnych, wyniósł 4,4 mld zł i był na zbliżonym poziomie z poprzednich lat. Największy udział w tej kwocie – 89 proc. – ma dług SP ZOZ-ów, który obniżył się 4 proc. w porównaniu z rokiem 2012. Zobowiązania wymagalne SP ZOZ-ów wyniosły prawie 2 mld zł i stanowiły 49 proc. długu tych jednostek. I tu jest zauważalne, że mimo trwającej od 2005 r. restrukturyzacji zobowiązań SP ZOZ-ów nadal z powodu wysokiego stanu ich zobowiązań istnieje ryzyko dla JST; gdyby samorząd miał przejąć ten dług, miałby trudności w jego spłacie.

Od roku bieżącego obowiązuje już nowy sposób ustalania zdolności kredytowej dla samorządu. Jest to wskaźnik określony w art. 243. Zastąpił poprzednie wskaźniki, a szczególnie wskaźnik tzw. 15 proc.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia w głównej mierze zależy od poziomu zrealizowanego wyniku operacyjnego, dlatego że różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, powiększana o dochody ze sprzedaży majątku, stanowi podstawę do obliczenia bazowego wskaźnika, którego średnia arytmetyczna z trzech lat jest punktem odniesienia dla relacji w uchwalanych budżetach i wieloletnich prognozach. Wskaźnik ten dla wszystkich JST w poszczególnych latach wynosił: w 2011 r. – 8,4 proc., w 2012 r. – 8,5 proc., w 2013 r. – 9,9 proc. Jest to poziom niższy niż obowiązujący do końca roku wskaźnik 15 proc., ale zauważalna jest tendencja nieznacznego wzrostu relacji, która będzie wyznaczała możliwości kredytowe JST.

I na koniec chciałabym podsumować i zwrócić uwagę, że sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo zróżnicowana. Nie wszystkie samorządy zrealizowały w 2013 r. dodatni wynik operacyjny, tę właśnie nadwyżkę operacyjną; deficyt operacyjny odnotowano w 32 jednostkach samorządu, z czego w 8 był sfinansowany z nieprawidłowych źródeł.

Według prognoz na 2014 r. i według stanu na koniec czerwca, 10 jednostek samorządu terytorialnego nie zachowa reguły wydatkowej w roku bieżącym, określonej w art. 242, a 60 jednostek – relacji z art. 243 i 244 ustawy o finansach publicznych. 406 jednostek natomiast ma zachowaną relację, ale na bardzo niskim poziomie, niższym niż 1 proc. bądź mu równym. Jak już mówiłam, 19 jednostek samorządu terytorialnego przyjęło programy postępowania naprawczego, z czego 5 zostało negatywnie zaopiniowanych przez izby.

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, dziękuję za wysłuchanie wystąpienia i proszę o pozytywne rozpatrzenie sprawozdania z działalności izb oraz wykonania budżetu przez samorząd w roku 2013.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo pani przewodniczącej. Otwieram dyskusję. Proszę o zgłaszanie się szanownych państwa posłów. Nie widzę. Wynika to pewnie z faktu, że Wysoka Komisja, szczególnie Komisja samorządu terytorialnego, miała okazję zapoznać się z działalnością regionalnych izb obrachunkowych w zakresie ich działania w relacji z samorządami województw, szczególnie województwa mazowieckiego, i nie ukrywam, że fatalne wrażenie pozostało. I może dlatego też nie ma chętnych do zabierania głosu.

Jeżeli zatem... Nie wiem, czy zastosować formułę – „jeżeli nie ma sprzeciwu, to przyjmujemy”, czy może przegłosujemy? Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę, że połączone komisje przyjęły sprawozdanie. Nie słyszę sprzeciwu.

Stwierdzam zatem, że połączone komisje przyjęły sprawozdanie z działalności RIO w 2013 r.

Zamykam nasze posiedzenie.