



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(956)

109. posiedzenie
Komisji Gospodarki
i Finansów Publicznych
w dniu 21 października 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Jerzy Markowski)

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dzisiaj w porządku posiedzenia mamy rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Ten bardzo precyzyjnie sformułowany jeden punkt jest projektem rządowym, który znajduje się, że tak powiem, na szybkiej ścieżce legislacyjnej. Nowelizacja tej ustawy ma na celu umożliwienie sięgnięcia po środki z Unii Europejskiej w roku 2004. Przypomnę, że w budżecie na ten cel jest przeznaczona kwota 5,4 miliona zł. Z tego wynika potrzeba znowelizowania ustawy o finansach publicznych, która i tak, jak pamiętamy z deklaracji ministra finansów, jest w trakcie nowego opracowywania. Zresztą projekty już wpłynęły do parlamentu.

Witamy bardzo serdecznie panią minister Wasilewską-Trenkner. Sądzę, że to posiedzenie rozpoczyna długi maraton naszej współpracy, który, jak pamiętam, zawsze w połowie stycznia kończy się zamknięciem pracy parlamentu nad ustawą budżetową. Witamy również panią dyrektor.

Szanowni Państwo, jeśli chodzi o sprawy organizacyjne, to mam taką propozycję. Na 30 października zwołałem kolejne posiedzenie komisji, na którym będziemy mieli do rozpatrzenia cały pakiet ustaw podatkowych. Prosiłbym bardzo, żeby państwo już teraz prześledzili porządek tego przyszłego posiedzenia i zaczęli się bardzo szczegółowo interesować tymi ustawami, z sześciu omawianych w zbliżającym się terminie, które chcieliby sami sprawozdawać. Są to ustawy o bardzo dużym ciężarze gatunkowym. Z tych sześciu właściwie pięć jest bardzo skomplikowanych, a tylko jedna jest ratyfikacją. Proszę się już zastanowić nad tym, kto z państwa chciałby się w szczególny sposób zainteresować jakąś ustawą, żebyśmy 30 października – choć powiedziałbym, że jest to trochę termin na zapalenie płuc – byli bardzo dobrze przygotowani do tej rozmowy. Tym bardziej, że zaraz po tym te ustawy trafiają pod obrady Senatu. Jeśli dobrze pamiętam, to 5 i 6 listopada.

Jak powiedziałem, mamy ustawę, która jest prosta w zapisach. Nie ukrywam jednak, że mam pewnego rodzaju kłopot z opinią Biura Legislacyjnego, które właściwie, że tak powiem, wytyka błędy w technice zmian legislacyjnych. Ale o tym powiedzą już sami autorzy tych dokumentów.

Czy pani minister byłaby uprzejma w paru zdaniach przedstawić komisji intencję zmiany tej ustawy?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Halina Wasilewska-Trenkner:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo Senatorowie!

Intencja zmiany ustawy jest następująca. Złożony przez nas już po pierwszym czytaniu projekt nowej ustawy o finansach publicznych i poselski projekt takiej ustawy są teraz w Komisji Finansów Publicznych Sejmu i oczekują na swoją kolej, ponieważ komisja ta stała się obecnie najaktywniej działającą. Niewątpliwie niebawem ta podwyższona aktywność przeniesie się także do państwa komisji, gdyż chodzi o wszystkie ustawy podatkowe i nie tylko.

W tej sytuacji zaproponowaliśmy ową szybką ścieżkę dla wprowadzenia tak naprawdę regulacji przejściowej, która będzie funkcjonowała, jak wnosi Komisja Finansów Publicznych w swoim harmonogramie prac, od 1 stycznia, jednak nie dłużej niż najprawdopodobniej do końca marca przyszłego roku. Być może jeszcze w kwietniu ta regulacja będzie potrzebna, ale ambicją i nadzieją Komisji Finansów Publicznych jest to, abyśmy od 1 maja przyszłego roku mieli nową ustawą o finansach publicznych. Zatem chodzi nam, jeśli można tak powiedzieć, o regulację krótkoterminową.

Powodem, dla którego chcieliśmy wprowadzić tę regulację, chociaż zgadzam się z uwagami pana legislatora, że nie było to niezbędnie konieczne, z jednej strony było to, iż cała grupa naszych kontrahentów budżetowych wyrażała pewne zaniepokojenie, a z drugiej strony chcieliśmy być absolutnie pewni, że żadne ze zdarzeń...

(Sygnał telefonu komórkowego)

Przepraszam, Panie Senatorze, to moja wina.

...nie spotka się z krytyką, iż dokonujemy czegoś, co nie jest do końca zgodne ze sztuką dysponowania budżetem. Chodziło nam o wprowadzoną zmianę, którą przewiduje nowa ustawa o finansach publicznych. Akurat ta zmiana dotyczy uporządkowania ogólnego zasobu wydatków, rozchodów budżetu państwa, podobnie do tego, jak mamy już uporządkowane dochody i przychody.

Stąd wynikają nasze poprawki legislacyjne wprowadzone w tej ustawie. W art. 4 rozszerzamy zapis w stosunku do tego, który jest podstawowy, gdyż stanowi on, że środkami publicznymi są: w tym miejscu jest ust. 1 wymieniający pozycje, na które mogą być przeznaczone te środki.

Następnie jest ust. 2, który mówi, że rozchodami publicznymi są: i tu pkt 1, pkt 2, pkt 3 funkcjonują od dawna i niezmiennie, ale uwzględniliśmy także to, co było pozostałością tego zbioru, pisząc, że chodzi nam o dwa rodzaje rozchodów. Pierwszym są płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego. Tak się bowiem składa, że wpływy z prywatyzacji są przychodem. Dotychczas istniał układ, w którym część wydatków finansowanych z tego źródła przychodów była notowana po stronie wydatków, a część po stronie rozchodów.

Dla jasności sprawy i możliwości międzynarodowych porównań powinniśmy mieć układ, w którym wszystko to, co jest finansowane przychodami z prywatyzacji i nie nosi charakteru wydatków doraźnych, bo tam takich nie ma, ale budujących przyszłość kapitałową, bądź regulujących stare zobowiązania, byłoby wydatkami o charakterze kapitałowym. Dlatego jest zapis o tym, że są to właśnie wydatki kapitałowe. Przywołanie tutaj jednostek samorządu terytorialnego jest potrzebne po to, aby i w bu-

dziecie państwa, i w budżecie JST te rodzaje przychodów i rozchodów notowane były tak samo.

Jeżeli chodzi o pkt 5, to w rozchodach zawsze były zapisywane pożyczki, ale teraz chodzi nam o specjalny rodzaj pożyczek, a mianowicie takich, które będą udzielane z budżetu państwa przyszłym beneficjentom środków unijnych. Do takich przyszłych beneficjentów środków unijnych, zgodnie z zasadami, które obecnie są w Unii Europejskiej i najprawdopodobniej będą obowiązywały jeszcze przez kilka lat, należy zaliczyć rolników otrzymujących dopłaty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Te dopłaty najpierw będzie płaciło państwo członkowskie, a potem będą one refundowane przez Unię Europejską. Zgodnie z istniejącym obecnie zapisem oraz z ustaleniami i regulacjami Unii Europejskiej powinniśmy zacząć wypłacać owe dopłaty bezpośrednie w wysokości ustalonej przez Unię nie wcześniej niż 1 grudnia 2004 r. Będziemy mogli je wypłacać do 30 kwietnia 2005 r., a w tym czasie Unia będzie nam refundowała wypłacone kwoty.

Takim rodzajem pożyczki będą również pożyczki na różnego rodzaju operacyjne programy strukturalne, do których dostaniemy wsparcie i refinansowanie kosztów z Unii Europejskiej, ale pod warunkiem, że najpierw nasze pieniądze zostaną wyłożone na przygotowanie projektu i na realizację jego pierwszej części, pierwszego etapu. Dlatego nazwano te środki, tak się już wcześniej złożyło i nie my to wymyśliliśmy, prefinansowaniem. Chodziło nam o to, aby wyraźnie pokazać, że w rozchodach budżetu jest taki element wydatków. Jest on zapisany w projekcie rozchodów budżetu na rok 2004 w załączniku pokazującym wszystkie potrzeby pożyczkowe i finansowanie deficytu budżetu państwa, czyli, jak Wysoka Komisja doskonale wie, w załączniku nr 3. Ale przybył w projekcie ustawy budżetowej dodatkowy załącznik nr 16, w którym piszemy o tym, o czym nam teraz wiadomo. Po jednej stronie są programy operacyjne, które mają być realizowane, a po drugiej to, co będzie rozchodami na prefinansowanie oraz planowane zwroty, bo część z tych środków będzie zwrócona już w roku 2004. To jest istota zmiany art. 4.

Art. 8 i następne zmiany to praktycznie rzecz biorąc konsekwencja tego, o czym przed chwilą mówiłam, więc teraz już będzie szybciej, Panie Przewodniczący, proszę się nie niecierpliwić. Jest to po prostu wskazanie, że ten element prefinansowania zaliczamy do składowych, które będą w danym roku decydowały o potrzebach pożyczkowych państwa. Te pożyczki będą miały swoje źródło spłaty znane niejako z góry, ale ten proces będzie przesunięty w czasie.

Zmiana, którą proponujemy w art. 48, polega na zapisie, który rozluźnia gorset wokół jednostek samorządu terytorialnego, jeśli chodzi o ich możliwości zaciągania pożyczek i zobowiązań. Stwarza im możliwość, aby mogły zaciągnąć zobowiązania na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów wtedy, kiedy jest to powiązane z Unią Europejską.

Art. 66 dopisuje tylko do obecnego, ogólnego zbioru, który tworzy rezerwy celowe, jeszcze wyraźnie ten tytuł, że na wydatki, które są współfinansowane z naszego budżetu i z budżetu Unii Europejskiej, tworzymy rezerwy celowe i są one poświęcone na owe współfinansowanie i częściowo na dopłaty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Jak państwo wiedzą, znowu będziemy otrzymywali z Unii Europejskiej część pieniędzy do pewnej granicy. Jeżeli jednak sami wyasygnujemy część pieniędzy, to możemy

w przyszłym roku podnieść te dopłaty do 55% kosztów tych, które dostają rolnicy w krajach Unii Europejskiej.

Art. 86 jest dopełnieniem tego, o czym przed chwilą mówiłam.

Art. 2 ma już charakter czysto porządkowy, ale ma też jedno zadanie. Otóż w trakcie rozmów i dalszych uzgodnień z Unią Europejską okazało się, że to, co było pierwotnie przypuszczane, iż będziemy mogli sięgnąć po środki członkowskie, właściwe dla członków Unii Europejskiej, dopiero z dniem 1 maja, jest niekoniecznie żelazną regułą. Mamy sygnały z Brukseli, że część środków będzie można uzyskać jeszcze zanim zostaniemy członkami Unii, czyli będzie to można zrobić od 1 stycznia 2004 r. To dla nas ważne, bo, jak państwo wiecie, absorpcja środków jest jedną z kluczowych spraw, jeżeli chodzi w ogóle o nasze członkostwo w Unii i dbanie o przyspieszony rozwój kraju. Dlatego art. 2 tego projektu mówi o tym, że od 1 stycznia 2004 r. właśnie tak będziemy chcieli stosować te zapisy, bo potem oczywiście sprawa będzie już jasna, gdyż staniemy się państwem członkowskim i reguły jego dotyczące w pełni będą się do nas stosowały.

Zatem jak powiadam, te zapisy mają charakter przejściowy. W jakiś sposób do pewnego miejsca antycypują zapisy projektu ustawy o finansach publicznych. Są one jednak tymi specjalnymi regulacjami przeznaczonymi na specyficzny czas wchodzenia w struktury członkowskie krajów unijnych. Dziękuję panu, Panie Przewodniczący, i państwu senatorom.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję, Pani Minister.

Jak zwykle kompetentnie i bardzo szczegółowo zapoznała nas pani z zagadnieniem ustawy.

Tę ustawę rzeczywiście trzeba czytać razem z projektem, który jest w Sejmie, i z projektem ustawy budżetowej, bo wtedy wiedza jest pełniejsza.

Przepraszam, że znowu wtrącam sprawy organizacyjne, ale mam propozycję, bo przypuszczam, że 5 i 6 listopada może mnie nie być na posiedzeniu Senatu, więc prosiłbym, żeby państwo senatorowie sprawozdawali wszystkie projekty ustaw, które będą rozpatrzone 30 października na posiedzeniu komisji. Ja wziąłbym tę ustawę o finansach publicznych, bo, że tak powiem, prowadzę ją w klubie. Projekt podstawowy, a ponieważ to poprawienie dotychczasowej...

Dobrze, teraz poproszę pana mecenasa o wypowiedź na temat własnej opinii i tego, co usłyszał od pani minister.

Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Opinia jest dosyć długa, ale tak naprawdę sprowadza się do dwóch propozycji.

Pierwsza sprawa dotyczy tego, że moim zdaniem przepisem, który należy zmienić, aby umożliwić udzielanie z budżetu państwa pożyczek przeznaczonych na prefinsowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, jest przepis art. 65 ust. 1. Przepis ten mówi, że z budżetu państwa w zakresie ustalonym w ustawie budżetowej mogą być udzielane pożyczki. Są trzy rodzaje takich

pożyczek: przeznaczone dla jednostek samorządu w ramach postępowania naprawczego, wynikające z umów międzynarodowych i wynikające z ustaw innych niż ustawa budżetowa. Wydaje się, że jeśli chcemy umożliwić udzielanie innych pożyczek, w tym także takich na refinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, to należy przede wszystkim zmienić ten przepis i w ten sposób wszelkie inne zmiany okażą się już niepotrzebne.

Jeżeli prześledzimy, bowiem te zmieniane przepisy, to dostrzeżemy, że w art. 4, w ust. 2 dodaje się pkt 5, który mówi właśnie o pożyczkach udzielanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ale zarazem w tym samym ustępie, w pkt 3 jest ogólnie mowa o udzielanych pożyczkach. W związku z tym takie wymienianie później jakichkolwiek innych pożyczek jest sprzeczne z zasadami dobrej legislacji.

Identyczna sytuacja jest w art. 8, gdzie w pkt 5 dodajemy zapis o refinansowaniu wydatków, a w pkt 3 jest mowa o finansowaniu pożyczek udzielanych przez Skarb Państwa, a przecież refinansowanie to jest właśnie udzielanie pożyczek.

Znowu identyczna sytuacja jest w art. 86. Przepis ten reguluje zawartość ustawy budżetowej i w poprzedzającym pkt 5 mówi, że ustawa budżetowa określa przychody i rozchody budżetu państwa. W związku z tym dodawanie punktu, który mówiłby o tym, że obejmuje także rozchody związane z refinansowaniem zadań, nie jest najlepszym rozwiązaniem. To jest jedna sprawa i stąd wzięła się propozycja poprawki zawarta w pkt 1 tej opinii.

Druga uwaga jest taka, że uchwalona została ustawa o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i dokonała ona zmiany w ustawie o finansach publicznych. W art. 66, w ust. 2 dodano pkt 4, który ogólnie mówi o tym, że właśnie w rezerwach celowych umieszcza się także środki związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej. W związku z tym, jeżeli dodamy pkt 2a w brzmieniu, które uchwalił Sejm, to w dwóch punktach tej ustawy będzie mowa o tym samym, czyli o realizacji zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej. Oczywiście trzeba pamiętać, że ta zmiana jest właśnie w ustawie o uruchamianiu środków pochodzących z sekcji gwarancji i wejdzie ona w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ale ta ustawa będzie obowiązywała już od dnia ogłoszenia. Zatem tak wygląda ta sprawa.

Propozycja trzecia to jest tylko pewne ujednoczenie terminologii, które ewentualnie mogłoby być przyjęte, gdyby te dwie wcześniejsze propozycje uzyskały akceptację. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję.

Pani Minister, jesteśmy w sytuacji, kiedy niejako wytknięto błędy właściwie w precyzowaniu po kolei zapisów. Z drugiej strony szarpie nami chęć spełnienia warunków szybkiej ścieżki legislacyjnej. Powstaje pytanie, dlaczego te propozycje nie były zauważone przez legislatorów w Sejmie, a nie pytam już o Ministerstwo Finansów. Pozostaje teraz problem, czy jakakolwiek zwłoka w procedowaniu, która skutkowałaby tym, że ustawa z poprawkami Senatu mogłaby wrócić do Sejmu, nie rujnuje niejako całej doktryny wprowadzania tejże nowelizacji.

Pani Minister, bardzo proszę o pomoc w zrozumieniu sprawy.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów**Halina Wasilewska-Trenkner:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo, niewątpliwie uwagi...

Jeżeli pan pozwoli, Panie Przewodniczący, to zacznę od końca.

Uwaga dotycząca tego, że inna ustawa wprowadza zapis do art. 66 jest słuszna. Wejdzie ona jednak w życie 1 maja 2004 r., czyli wówczas, gdy ta ustawa już najprawdopodobniej nie będzie miała znaczenia. Nam chodzi o okres między 1 stycznia, a właśnie 30 kwietnia bądź 1 maja, dlatego nie wystarczała nam tamta regulacja. Wiedzieliśmy o niej, ale ważne było to, żeby mieć regulację na okres, w którym jeszcze nie będzie tamtej ustawy. To jest pierwsza sprawa.

Sprawa druga. Można oczywiście z wielkim... Ja bardzo dziękuję za zwrócenie uwagi na bardzo ważną sprawę, którą można wykorzystywać przy doskonaleniu każdej ustawy, to znaczy na zapisywanie zawsze w ten sam sposób danego terminu czy pojęcia. Tym niemniej w tych artykułach, w których dokładaliśmy zapis, chodziło nam o to, aby było to bardzo dokładnie czytelne. Dlatego dostosowując się do zapisu całego artykułu, nie pisaliśmy, czy, jak nam pan zarzucał w uwagach czysto redakcyjnych, nie używaliśmy być może pojęcia zawsze tożsamego, bo jednak nie zawsze było ono idealnie tożsame. To jest druga sprawa, bo czym innym jest mówienie, że jakiś element stanowi składnik szerszego zbioru, w tym przypadku pożyczka na prefinansowanie stanowi rozchody, ale potem mówimy także o tym, co pokazujemy, a przecież pokazujemy finansowanie zadań z tej pożyczki, a nie tylko i wyłącznie ją samą.

Zatem byłabym skłonna... Dziękuję za tę uwagę, bardzo chętnie będziemy tego przestrzegali. Jeszcze raz z tego punktu widzenia, tak bym powiedziała, będziemy czytali podstawową ustawę. Prosiłabym jednak, żeby Wysoka Komisja zechciała uwzględnić tę sytuację, o której mówiłam.

Kolejna kwestia. To prawda, że chcielibyśmy, aby można było zawierzyć dwóm sprawom. Jeżeli zawierzylibyśmy sprawie pierwszej, że wszyscy czytają w ten sam sposób wszystkie przepisy prawa, tak samo je interpretują i nie ma żadnych rozbieżności, to uczciwie mówiąc, ta bardzo pilna ustawa mogłaby nie być potrzebna. Jest jednak jedno drobne „ale”. W art. 66 jest mowa o tym, że w rezerwach... W art. 8 i w art. 66 jest mowa o tym, że udzielane są pożyczki w ciężar rachunku rozchodów budżetu państwa. Potem jest powiedziane, komu mogą być udzielane te pożyczki. Ale jest pewna grupa ludzi, których tam się nie wymienia. Chodzi o indywidualne osoby, bo programy współfinansowane ze środków unijnych mogą być realizowane przez bardzo różne podmioty. Mogą to być jednostki samorządu terytorialnego i to bez trudu mieściłoby się w tym określeniu, które mamy. Mogą to być inne jednostki sektora finansów publicznych i to także mieściłoby się w tych zapisach.

Trochę gorzej jest, jeżeli chodzi na przykład o dopłatę w ramach takiego, czy innego elementu polityki rolnej. Mówimy tu tylko o tych głównych dopłatach, ale są tam również i inne: a to z tytułu prowadzenia gospodarstwa na niekorzystnych terenach rolnych, a to z tytułu mleka. Jest ich dużo, ale ja nie jestem w tym specjalistą, więc nie potrafię wymieniać bez ściagi. Są one kierowane do indywidualnego gospodarstwa, więc zgoła do indywidualnego hektara i jego właściciel otrzymuje takie, a nie inne dopłaty. To w sensie zapisów cywilno-prawnych nie jest pożyczką, bo to nie on będzie zwracał te pieniądze, ale ich zwrot nastąpi zupełnie z innej strony, a mianowicie z Unii

Europejskiej. Dlatego jest to taka bardzo dziwna dotacja, bo w normalnej sytuacji umowa jest między dawcą, a biorcą pożyczki. Tutaj natomiast jest tak, że my występujemy w charakterze dawcy pożyczki, ale zwraca ją nie biorca, nie beneficjent, ale trzecia strona.

Wydawało nam się, że to jest specyficzny element, który należy specjalnie opisać. Ja przepraszam, nie twierdzę, że to jest bardzo dobrze czy dobrze opisane. Chodziło nam po prostu o znalezienie takich zapisów, które pokazałyby odmienność tej sytuacji i wskazałyby na jej specyficzny charakter w warunkach, w jakich obecnie się znajdujemy. Stawiamy pierwsze kroki i bardzo się boimy, żeby nie były one postawione nieprawidłowo, aby potem nie doszło do jakichś kontrowersji i różnic interpretacyjnych. Nie pomiędzy rządem, a obywatelem czy jednostką samorządu terytorialnego, bo w ramach kraju jesteśmy w stanie się porozumieć, ale między rządem państwa członkowskiego, czyli nami, a komisją w Brukseli, bo tam pewne terminologie i terminy są przyjęte zwyczajowo.

Być może jest zauważalna purystyczna niedoskonałość tych zapisów, ale proszę, żeby Wysoka Komisja zechciała je uwzględnić i biorąc pod uwagę to, co powiedziałam, zechciała przychylić się do naszej propozycji. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję.

Pani Minister, otwieram serię pytań, które, jak sądzę, będą i chciałbym zapytać o formalny tryb sięgania po te środki?

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Halina Wasilewska-Trenkner:**

Panie Przewodniczący, to jest tak, że w każdym z tych programów strukturalnych i w różnych programach, które służą rolnictwu, są nieco odmienne zasady.

Zasada ogólna jest taka, że można, bez ryzyka, iż nie zostanie to nam zrefinansowane, rozpocząć finansowanie programu, który jest uzgodniony we wzajemnym porozumieniu czy to w traktacie akcesyjnym, czy w projektach przyjętych porozumień.

Wyплаты odbywają się w ten sposób, że minister finansów jest organem, który notuje wpływy z kont Unii Europejskiej na wydzielone, bo to nie jest nasze konto, ale unijne, subkonto centralnego rachunku budżetu. Tę operację prowadzi minister finansów, czyli na tym koncie unijnym jest pełna kwota, ale zostaje ona jednocześnie podzielona na rodzaje funduszy, z których płynie, więc jest to już szereg sum.

W zależności od projektu wykorzystanie tych sum jest nadzorowane merytorycznie przez wybranych ministrów bądź wybrane agencje. Wobec tego programami dotyczącymi rozwoju regionalnego i zadań gospodarczych zarządza minister gospodarki. On także zarządza takimi programami, które dotyczą gospodarki zasobami ludzkimi i pewnych zadań z zakresu polityki społecznej, czyli Funduszu Spójności i zasobów ludzkich. To są jego trzy, w sumie bardzo szerokie, dziedziny. Minister infrastruktury zarządza programami z zakresu transportu i gospodarki wodnej oraz rybołówstwa. Minister rolnictwa ma wiele odpowiednich programów, a minister środowiska ma programy sobie przypisane. Każdy z panów ministrów nie działa bezpośrednio, ale do finansowania danego projektu czy pewnej grupy projektów w ramach danego funduszu posiada agencję płatniczą.

W przypadku ministra rolnictwa są to aż dwie agencje, ponieważ jest bardzo duża liczba operacji w tym zakresie. Agencja Rynku Rolnego współdziała w zakresie dopłaty do produktów rolnych i do eksportu artykułów rolnych, a Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie dopłaty do hektarów. Tak z grubsza można to podzielić.

W momencie kiedy program jest przyjęty, zaaprobowany i zaakceptowany przez rząd i władze unijne, ustalona jest skala jego finansowania z funduszy Unii, możemy rozpocząć jego finansowanie. Polega ono, w przypadku spraw, o których mówimy, na tym, że najpierw my zaczynamy finansowanie. Płacimy za opracowanie projektu i za wdrożenie jego pewnego etapu, bo projekty są zazwyczaj podzielone na etapy. W momencie kiedy zostanie wykonana ta część projektu, zostanie pomyślnie oceniona jego rzeczowa realizacja i poprawność faktur, to te faktury wracają od wykonawcy tą drogą, jaką płynęły pieniądze, czyli poprzez zawiadującą agencję do właściwego ministra. Od niego minister finansów otrzymuje sygnał, że może wystąpić o pieniądze, bądź o zezwolenie na uruchomienie pieniędzy, które są na koncie i wtedy je wysyłamy.

Dalej, że tak powiem, to już idzie tym samym trybem. Są takie projekty, w których jest ten sam układ decyzyjny, ale inne finansowanie. Są to takie projekty, które współfinansujemy, to znaczy uzgodniony jest projekt, ale wiadomo, że wkład Polski ma wynosić od 50% do 25% – różnie w różnych przypadkach. Realizacja takiego projektu wymaga, aby równolegle płynęły pieniądze unijne i krajowe. Wtedy krajowe pieniądze są przeznaczane z rezerwy celowej budżetu, również mamy utworzoną taką rezerwę w budżecie na rok 2004, i za każdym razem jest sprawdzane, czy realizacja rzeczowa odpowiada tej, która wynika z harmonogramu projektu oraz czy jest spełniony warunek, że odpowiednia suma pieniędzy krajowych spotkała się z odpowiednią sumą pieniędzy unijnych.

Zatem finansowanie tych wszystkich operacji jest straszliwie skomplikowane i jest to doświadczenie, które sprawia, że obecnie koledzy w różnych ministerstwach wspólnie z ministrem finansów i z naszymi odpowiednimi służbami piszą podręczniki i instrukcje o tym, jak mają być wykorzystane pieniądze w różnych projektach. Jest to robione po to, aby ułatwić to korzystanie beneficjentom, bo błędy w tej kwestii są o tyle groźne, że prowadzą do tego, iż można nie uzyskać refinansowania albo dalszego finansowania projektu. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Przepraszam, jeszcze jedno moje pytanie, a później już państwo.

Pani Minister, czy może być taka sytuacja, że uzyska się środki unijne, a nie uzyska się zgody ministra finansów na prefinansowanie?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Halina Wasilewska-Trenkner:

Panie Przewodniczący, oczywiście można sobie wyobrazić taką sytuację, ale byłaby ona po prostu sprzeczna z naszym własnym krajowym interesem. Przepraszam, ale dla nas ważne jest to, żeby można było wydestakować jak najwięcej środków unijnych.

Układ jest taki... Będę mówiła o liczbach zaokrąglonych i takich sprzed kilkunastu tygodni. One zmieniają się w zależności od tego, jak zmieniają się kursy walut,

bo zawsze wyjściowo liczone są w euro, a potem przeliczane na złote. Proszę nie przykładć do nich aż takiej wagi, bo chcę powiedzieć tylko o proporcjach. Otóż wynika z nich, że gdyby wszystko poszło najlepiej, jak można sobie wyobrazić, to jesteśmy w stanie do roku 2006 i łącznie z nim, pozyskać z Unii prawie 69 miliardów zł. To jest suma, od której trochę kręci się w głowie, bo, proszę państwa, można policzyć, że te 69 miliardów zł w porównaniu z produktem krajowym brutto, który obecnie jest szacowany na około 805 miliardów zł, stanowi prawie 8%. To jest ogromna kwota, oczywiście jeżeli chodzi o okres tych trzech lat.

Są to tak zwane możliwe pułapy środków, jakie można otrzymać i nazywają się one ładnie z angielskiego – *commitments*, czyli tłumacząc na polski po prostu – zobowiązania. To znaczy, że na tyle Unia umożliwi pozyskanie tych środków. W rzeczywistości jednak ważne jest to, co nazywa się *payment*, czyli płatności, które przewidywane są dla nas w danym roku. Płatności są niższe od *commitments*, bo stanowią mniej więcej ich połowę, to znaczy, że przy dobrym układzie możemy zużyć wszystkie płatności i ewentualnie postulować o więcej. Możemy pozyskać środki z tych dodatkowych 50%, ale najpierw musimy przekroczyć pierwszy próg. Ten pierwszy próg liczony przez nas na rok 2004, czyli możliwe do otrzymania w tym roku płatności przeliczając na lata, w których powinna wystąpić wypłata, więc licząc dopłaty rolne w roku 2004 tak, jakbyśmy ponosili je w tym samym roku, wyniesie mniej więcej 13,6 miliarda zł.

Proporcje między środkami unijnymi, a środkami kraju członkowskiego powinny oscylować między granicą 50% a 25%, w niektórych przypadkach nawet 15%. Przyjęliśmy więc, że jeżeli zostawimy sobie w rezerwach budżetowych prawie 1/3, bo mamy w rezerwach, w wydatkach budżetu nieco ponad 4 miliardy zł środków na współfinansowanie i jeżeli zostawimy sobie jeszcze prawie 5,5 miliarda zł z tych rozchodów budżetu na prefinansowanie, to jesteśmy na tyle dobrzy, że możemy wyciągnąć z Unii wszystko, co tylko będzie można w roku 2004.

Przepraszam, że mówię szczerze, ale w końcu jesteśmy w zamkniętej grupie, a tak naprawdę cały problem polega na tym, żeby uzyskać te pieniądze. Dlatego wydaje mi się, Panie Przewodniczący, że właściwa odpowiedź na pańskie pytanie brzmi: nie. Minister finansów powinien móc za każdym razem współfinansować lub prefinansować projekt, jeżeli tylko będą nań przyręczone środki unijne.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję bardzo, Pani Minister.

Kto z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, pan senator Graczyński.

Senator Adam Graczyński:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Chciałbym bardzo przeprosić za spóźnienie, ale prowadziłem posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska.

Pani Minister, mam pytania i pewne wątpliwości.

Pierwsze pytanie jest następujące. Mówimy o niesłuchanie ważnej sprawie, czyli generalnie o dopływie do naszego kraju środków, których nam brakuje. Mamy

ogromną ilość informacji o stanie ekonomicznym państwa i moje pytanie dotyczy tego, czy również publicznie będą ogłaszane informacje o dopływie środków, oczywiście europejskich, z różnych źródeł i z różnego okresu czasu, bo może się zdarzyć, że działania podjęte dwa, trzy lata temu dadzą wpływ środków w roku 2004. Może to być program PHARE, program SAPARD i wiele, wiele innych. Brakuje mi takich informacji, jeżeli chodzi o układ państwa, regionów i nawet subregionów. Byłoby wspaniale, gdybyśmy wiedzieli o tym, że coś się dzieje i że pieniądze wpływają, żeby ta informacja docierała do nas, abyśmy mogli to, oczywiście w pozytywnym sensie, wykorzystywać we właściwy sposób.

Druga sprawa dotyczy pewnej wątpliwości. Pani Minister, co to znaczy: uzyskanie środków z Unii Europejskiej? Czy my je po prostu zabierzemy, czy wykorzystamy w kraju? Bo można sobie wyobrazić sytuację, że środki z Unii Europejskiej wpłyną na konto albo do ministra finansów i będą leżały na rachunku, a mnie interesowałoby to, żeby były one wykorzystane i pracowały w polskich przedsiębiorstwach oraz samorządach. Czy to, o czym mówimy, dotyczy właśnie tej drugiej czy pierwszej fazy? Mówimy o kwocie 13,6 miliarda zł. Czy mam rozumieć, że polskie przedsiębiorstwa wykorzystają tyle środków i że będą one wydane na różnego typu inwestycje? Jak należy widzieć sprawę tych środków i w której fazie będą one zaliczone do tych uzyskanych? Czy na przykład w tym momencie, w którym wpłyną na rachunek naszego budżetu, czy też w momencie, kiedy będą wykorzystane przez odpowiednich polskich beneficjentów?

Wobec tego reasumując: jedno pytanie dotyczy dokładnych informacji na temat transferu środków, a drugie tego, jak należy rozumieć beneficje naszego kraju, czy w formie wykorzystania przez przedsiębiorstwa, samorządy, czy może w innej formie? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję.

Kto z państwa senatorów chciałby jeszcze zabrać głos?

Proszę bardzo, pan senator Wnuk.

Senator Tadeusz Wnuk:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Pani Minister, ja nie mam wątpliwości co do potrzeby rzeczywiście bardzo pilnego uchwalenia tej ustawy z powodu przynajmniej trzech oczywistych i powszechnie znanych faktów.

Z nowego planu rozwoju można oszacować, że potrzeby na finansowanie pomocowe wynoszą w uproszczeniu rocznie około 3 lub 4 miliardów euro.

Poza tym zetknąłem się z opinią, że Polska będzie płatnikiem netto – prosiłbym, żeby pani to skorygowała – jeżeli nie przekroczyliśmy poziomu 48% wykorzystania środków z funduszy strukturalnych Unii.

Trzecim faktem, który oczywiście także przekonuje mnie do szybkiego uchwalenia ustawy, są opinie przede wszystkim samorządów regionalnych, które oczekują właśnie na finansowe wsparcie przygotowania projektów, mam na myśli projekty dotyczące spraw typowo prawnych i zamówień publicznych. Czyli to nie budzi żadnych wątpliwości.

Zmierzam jednak do tego, iż mamy do rozstrzygnięcia dylemat, czy przyjąć ten projekt ustawy bez poprawek, gdy równocześnie mamy słuszne opinie Biura Legislacyjnego. Rozumiem, że jest nam ona potrzebna, dlatego że pani przewiduje, iż do 1 stycznia nie uchwalimy ustawy o finansach publicznych i że przedłużą się to w Sejmie. Ale z drugiej strony, czy super szybkie uchwalenie i ogłoszenie tej ustawy umożliwi samorządom regionalnym, że będą wiedziały, iż mogą liczyć właśnie na możliwości dofinansowania ich prac przygotowawczych i projektów. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Kto jeszcze z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Dziękuję.

Pani Minister, czy mogę prosić o odpowiedzi na te pytania?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Halina Wasilewska-Trenkner:

Postaram się, Panie Przewodniczący.

Przepraszam, Panie Senatorze, ale jeśli można, to zacznę od pytań pana senatora Wnuka, bo są one trochę prostsze.

Wydaje się nam, że nowa ustawa o finansach publicznych na pewno nie zostanie uchwalona przed 1 stycznia przyszłego roku, dlatego że Komisja Finansów Publicznych ustanawiając swój kalendarz możliwych prac, w którym pomiędzy ustawami podatkowymi, nad którymi niebawem kończy pierwszy etap prac, musiała również zmieścić prace nad budżetem państwa. One także odbywają się w tej komisji, a budżet państwa ma pierwszeństwo przed wszystkimi innymi sprawami. Komisja Finansów Publicznych doszła do wniosku, że jeżeli cały harmonogram, gdy chodzi o pozostałe ustawy, będzie dotrzymany, to liczy się ona z tym, że 19 grudnia w Sejmie odbędzie się trzecie czytanie ustawy budżetowej. W związku z tym będzie można przekazać państwu niejako w prezencie gwiazdkowym, chyba już poświętecznym...

(Przewodniczący Jerzy Markowski: Tak, poświętecznym.)

...do dalszych prac projekt ustawy budżetowej i wtedy nadejdzie czas, kiedy komisja uwolniona od prac nad podatkami i nad ustawą budżetową będzie mogła zacząć pracę nad ustawą o finansach publicznych. Jest to w sumie dosyć duża regulacja. Chcę powiedzieć, że są dwa projekty: poselski oraz rządowy. Komisja chciałaby pracować nad obydwojema, robiąc z nich wspólny, skompilowany projekt. Oznacza to, że, tak jak liczono, zajmie jej to prawdopodobnie styczeń i luty, czyli w lutym będzie można mówić o tym, że sprawa wejdzie w tryb drugiego i potem trzeciego czytania. To jest pierwsza sprawa i mówię o tym, bo już na pewno wiem, iż ta ustawa nie będzie uchwalona 1 stycznia.

Sprawa druga. Jak pan senator doskonale wie, wokół kwestii dotyczących naszego członkostwa w Unii jest bardzo dużo różnego rodzaju uwag i wątpliwości oraz z mniejszą lub większą nadzieją głoszonych takich czy innych poglądów. Chodziło nam również o to, żeby stworzyć zapisy prawne, które, jak pan był łaskaw zasugerować, dają podstawę i wyraźnie pokazują, iż takie pieniądze są i że należy się o nie starać i zabiegać. Przecież nikt za samorząd czy za przedsiębiorstwo nie ułoży programu, bo one muszą to zrobić same. To jest drugi element, dla którego ta regulacja wydawała się nam potrzebna.

Jeżeli chodzi o pytanie pana senatora Graczyńskiego, to staramy się zebrać jak najwięcej informacji i przekazać je w ustawie budżetowej. W tym roku mamy dużo załączników na temat środków unijnych, ale najważniejszym z nich jest załącznik nr 8. Proszę państwa, w tym załączniku projektu ustawy pokazujemy z jednej strony wszystkie te programy, o których możemy powiedzieć, że wszystkie środki będą dostępne w roku 2004.

Kolejno licząc są to programy przedakcesyjne, czyli to, co zostało dotychczas niewykorzystane z programu PHARE. Jest tam także załącznik, który pokazuje, ile zostało niewykorzystane z programu PHARE. Są to jeszcze 2 miliardy 374 miliony zł. Z programu SAPARD jest jeszcze niewykorzystany 1 miliard 536,5 miliona zł. Jednak ciągle najczęściej niewykorzystanych środków jest z programu ISPA, czyli z projektu, który finansuje transport i ochronę środowiska. Są to 2 miliardy 427,3 miliona zł. Zatem z tych pieniędzy, o których mówiłam, prawie połowa, bo 6 miliardów 300 milionów zł, są to pieniądze niewykorzystane ze środków przedakcesyjnych, ale pozostające jeszcze do naszej dyspozycji w roku 2004. Możemy je jeszcze wykorzystać i mamy także zarezerwowane te polskie pieniądze.

Następnie są programy realizowane z udziałem środków z funduszy strukturalnych. Jest kilka tych programów i łączny szacunek tego, co możemy wykorzystać w roku 2004, jest taki, że gdyby wszystko poszło jak najlepiej, to byłaby możliwa do pozyskania suma 3 miliardów 676,9 miliona zł. Jednak doświadczenie każe nam patrzeć na to sceptycznie i prawdopodobnie suma, którą wykorzystamy, to będą 2 miliardy 775, 3 miliona zł.

Następnie są projekty realizowane z udziałem środków z Funduszu Spójności i znowu chodzi tu o środowisko i transport. Do dyspozycji w przyszłym roku mamy około 613,7 miliona zł. Jest Wspólna Polityka Rolna ze wszystkimi jej rozwiązaniami, która w przyszłym roku daje nam możliwość pozyskania, bez dopłat, bo to inna sprawa, 553,4 miliona zł plus dopłaty.

Staraliśmy się także na podstawie tego, co dzisiaj wiemy, pokazać, jak wygląda rozkład tych pieniędzy w poszczególnych latach. Czyli na kolejnych stronach załącznika nr 8 znajdują państwo również rozpisane wszystkie środki, których spodziewamy się w latach 2004 – 2008, bo niektóre z nich będzie można wykorzystywać jeszcze po roku 2006, ze wskazaniem na to, co obecnie wiemy, czyli, jakie to środki, z jakich funduszy pochodzą i na jakie programy są przeznaczane. Niestety, nie wiemy pewnie jeszcze wszystkiego.

Jeżeli opierać się zarówno na naszym doświadczeniu co do programów PHARE, SAPARD, ISPA, jak i krajów, które przed nami doświadczały akcesji, to wiadomo, że możliwość ściągnięcia następnych transz pieniędzy wzrasta w miarę tego, jak wzrasta zdolność absorpcji. Dlatego tak niezwykle ważna jest owa zdolność absorpcji, a z naszych doświadczeń wynika, że jak dotychczas, to we wszystkim, bo dotyczy to zarówno linii kredytowej jak i środków pomocowych. Zazwyczaj jest tak, że pierwszy rok jest okresem, w którym absorpcja jest, powiedziałabym, żeby nie używać bardziej pejoratywnych przymiotników, nie nadzwyczajna, a dopiero później narasta. Chodzi o to, żeby nie zmarnować ani jednego miesiąca i zacząć jak najszybciej. Stąd wynikają te wszystkie nasze regulacje i prośby o zmiany. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję, Pani Minister.

Czy jesteście państwo usatysfakcjonowani odpowiedziami?

Proszę bardzo, pan senator Mietła.

Senator Mieczysław Mietła:

Mam jeszcze pytanie do pani minister. Czy zachodzi niebezpieczeństwo, że te środki nie zostaną wykorzystane? Bo pani minister stwierdziła, że w ramach programu ISPA są jeszcze do wykorzystania środki i że ministerstwo jest przygotowane na to, żeby sfinansować tę polską 25% część. Czyli wszystko sprowadzamy do tego, że nie ma wniosków i projektów, tak? Rozumiem, że to są drogi, infrastruktura, kanalizacja, itd....

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Halina Wasilewska-Trenkner:**

Panie Senatorze, jeśli chodzi o kanalizacje, o drogi, powiedziałabym, o charakterze lokalnym, bo to nie jest ISPA, ale inne środki – SAPARD, to obecnie funkcjonuje to bardzo ładnie. W gruncie rzeczy na samym początku program SAPARD cieszył się bardzo małym zaufaniem. Teraz jednak, jeżeli sądzić po liczbie pieniędzy, jaką wydajemy, gdyż są zgłoszenia i prośby o dofinansowanie, bo te projekty są realizowane, to wszystko wskazuje na to, że ta spowolniona chłonność programu SAPARD, bo było tak w zeszłym roku, zostanie przełamana i sędzę, że w tym roku pozyskamy z niego bardzo dużo. Środki z SAPARD były rozłożone na trzy lata, na rok 2001, 2002 i 2003. Środki z dwóch pierwszych lat, czyli z roku 2001 i 2002, zostały tak naprawdę zaangażowane dopiero teraz. Środki z roku 2003 i 2004 dopiero będą zaangażowane, bo ciągle są one jeszcze w trakcie kontraktowania. Zatem mamy jeszcze pieniądze, bo SAPARD opiewał tę sumę na prawie 2,4 miliarda euro. Zużyliśmy pewną część, ale pozostała część jeszcze jest.

Podobnie jest z programem ISPA, bo on także opiewał tę sumę na kilka lat. Stare projekty zostały zrealizowane, a nowe są obecnie w trakcie pierwszej fazy realizacji albo dopiero będą realizowane.

Mam nadzieję, że tak nie będzie, ale uważam, mogę o tym powiedzieć obserwując zainteresowanie gmin tą sprawą, iż niebawem się okaże, że jest za mało pieniędzy. Ludzie już się nauczyli, jak te pieniądze wydawać i że można je wydawać. Jest to trudna nauka, ale już teraz idzie ona pomyślnie. Ważne jest to, bo za chwilę pewnie padnie pytanie na ten temat, że, odpukać, jak do tej pory było bardzo mało sytuacji, w których ta sprawa została zakwestionowana. W ciągu ostatnich trzech lat z powodu błędnego wykorzystania zwróciliśmy Unii Europejskiej chyba 11 milionów zł. W porównaniu z tymi wszystkimi miliardami jest to śmieszna suma.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję.

Proszę bardzo, pan senator Mańkut.

Senator Władysław Mańkut:

W kontekście wypowiedzi pani minister, naszych rozważań, jak również opinii pana mecenas chciałbym jednak zaproponować procedowanie zgodne z wolą przedstawioną tutaj przez panią minister, ponieważ faktycznie jest to nowela bardzo prze-

ściowa, która stworzy nam możliwość postawienia pierwszego, słusznego kroku w celu wykorzystania tych środków. Myślę, że warto podjąć takie ryzyko.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Panie Senatorze, rozumiem, że jest to niejako formalny wniosek o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek.

(Senator Władysław Mańkut: Tak.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Wobec tego głosujemy nad tym wnioskiem.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu ustawy? (6)

Dziękuję bardzo.

Przypominam, że tym razem ja będę sprawozdawcą.

Dziękuję pani minister za obecność i za wnikliwe informacje.

Dziękuję państwu senatorom za udział w posiedzeniu.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 57)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Agnieszka Łobik-Przejsz

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851