



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (128.)
w dniu 27 listopada 2013 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 487, druki sejmowe nr 1789, 1837 i 1837-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 19 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Janusz Sepioł)

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Droży Państwo, otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w sprawie rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Witam zarówno państwa senatorów, jak i naszych gości z panem ministrem na czele. Są z nami oczywiście przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Finansów. Witamy.

Ja poprosiłem, żeby ta ustawa została poddana pracom naszej komisji, ponieważ ona w pewnym fragmencie dotyczy spraw samorządowych. Generalnie dotyczy ona, można powiedzieć, zasad konstrukcji budżetu i bezpieczeństwa finansów publicznych, limitów zadłużenia itd., ale dotyka też zagadnień samorządów i regionalnych izb obrachunkowych.

Może ja bym po prostu poprosił pana ministra o scharakteryzowanie tych zmian, które dotyczą sektora samorządowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

Postaram się króciutko.

Zasadnicza zmiana dotycząca samorządów to jest zmiana, która łagodzi ograniczenia wynikające z art. 243, czyli coś, czego pewnie przybliżyć nie muszę, a co od paru lat zdawało się wisieć jak miecz Damoklesa. Nadszedł czas i od 1 stycznia 2014 r. ma obowiązywać nowa formuła i reguła wydatkowa, wskaźnik zadłużenia określony w art. 243. Jednak biorąc pod uwagę sytuację finansową i skutki spowolnienia, a także pogarszającą się kondycję samorządów, biorąc pod uwagę też fakt, że zależy nam na tym, aby jak najlepiej zaabsorbować środki europejskie w nowej perspektywie finansowej, wsłuchując się zresztą w głosy samorządów, uznaliśmy, że warto dokonać pewnych zmian, które w gruncie rzeczy ułatwią, pozwolą na pełne wykorzystanie środków europejskich, wobec tego powinniśmy potraktować te programy w pewien preferencyjny sposób. To, o czym mówię, znajduje wyraz w proponowanych przez nas zmianach.

Te zmiany sprowadzają się do tego, że wysiłek finansowy jednostek samorządu terytorialnego związany z realizacją projektów europejskich z co najmniej sześć-

dziesięcioprocentowym udziałem środków europejskich nie będzie wliczany do indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Długo rozmawialiśmy, negocjowaliśmy z samorządami, z komisją wspólną, z zespołem. Na etapie jeszcze wstępnych negocjacji, wsłuchując się w te głosy, dokonaliśmy kolejnej korekty. Mianowicie wprowadziliśmy jeszcze taką zmianę, która ma prowadzić do tego, że w projektach, w których pojawiają się dochody, te dochody przy wyliczaniu tego sześćdziesięcioprocentowego udziału będą odliczane, czyli ten udział będzie liczony niejako bez tych dochodów. To pozwala na łatwiejsze osiągnięcie tego parametru, tych 60%, jednocześnie wskazuje na to, że jesteśmy zainteresowani realizacją projektów, które generują także dochody, że one powinny być priorytetowe, jeśli chodzi o decyzje samorządów.

Wracam do tych 60%, przy których my się bardzo upieramy. Upieramy się, choć – jak mówię – netto przy założeniu dochodów własnych to może być mniej i to zdecydowanie mniej. Po prostu mamy świadomość tego, zresztą reguła też jest tego wyrazem, że musimy panować nad deficytem sektora finansów publicznych. Konsekwencje niewypełniania reguł obowiązujących w Unii Europejskiej mogą być dla nas naprawdę przykre, łącznie z zablokowaniem środków europejskich. Nie chcę się nad tym specjalnie rozwodzić. W każdym razie ta konstrukcja, którą wymyśliliśmy, zakłada, że my idziemy w takim kierunku, aby maksymalizować udział środków europejskich w realizacji programów, a minimalizować wkład własny. Większy wkład własny pociąga za sobą większe zobowiązania i większe zadłużenie sektora, co może skutkować ograniczeniem możliwości realizacji czegokolwiek, jeśli finansowanie zostanie wstrzymane.

Wiemy, że to pozostaje w pewnej sprzeczności z dążeniem samorządów, zwłaszcza samorządów województw – ja byłem w swoim życiu także członkiem zarządu województwa – zorientowanych na to, aby uzyskać maksymalny efekt na podstawie tego, co mamy, czyli tak naprawdę decydować też o kwalifikowalności poszczególnych projektów na podstawie większego udziału własnego, żeby zmaksymalizować efekt. Tyle że ten większy efekt jest związany z ryzykiem większego zadłużenia, może wywołać negatywne skutki w postaci większego zadłużenia.

Staraliśmy się znaleźć złoty środek. Wspólnie z MRR wycenialiśmy skutki finansowe tych zapisów. Mogę powiedzieć, że szacunkowy wpływ na zdolność do absorpcji,

którą można by w zasadzie przełożyć na zdolność zadłużenia się większego samorządu dzięki tym zmianom, to jest jakieś 65 miliardów w nowej perspektywie budżetowej.

Zmiany postulowane przez samorządowców pociągają za sobą kolejne miliardy. Z szacunków, które zrobiliśmy – MRR przygotowuje jeszcze dodatkowe – z naszych szacunków, mogę powiedzieć, już nie wstępnych wynika, że to 10% bądź zmiana reguł, jeśli chodzi o kwalifikowalne środki, to byłaby kwota mniej więcej na tym samym poziomie, to byłoby kolejne 35 miliardów. Takie są oszacowane skutki. Naszym zdaniem...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pan dyrektor służy wyjaśnieniem, jeśli chodzi o tę kalkulację i rachunki.

Tak to wygląda. Dlatego naprawdę wnikliwie to analizowaliśmy, rozmawialiśmy z samorządami, z komisją wspólną.

Mogę powiedzieć, że zależało nam na tym, żeby wprowadzić to w życie jak najszybciej, skrócić trochę dochodzenie do konsensusu i od razu stanęliśmy, ustawiliśmy się w negocjacjach z samorządami pod ścianą, niekorzystnie, ale tak naprawdę dając na starcie wszystko, na co naszym zdaniem nas dzisiaj stać, biorąc pod uwagę cel, czyli pełne wykorzystanie środków europejskich, maksymalizację ich udziału w projektach i minimalizację zadłużenia, czyli negatywnych skutków związanych z rosnącym zadłużeniem nie tylko samorządów, ale i państwa. Tym bardziej że – wracam już do samej reguły – gdyby wczytać się w nią dobrze, to okaże się, że w tej chwili większe zadłużenie samorządów skutkuje ograniczeniami wydatków budżetu państwa, dlatego że reguła, którą wprowadzamy w życie w tej ustawie, ustala maksymalny poziom wydatków dla całego sektora finansów publicznych, a sposób dochodzenia do kwoty budżetu jest taki, że wydatki samorządowe są w tej regule brane pod uwagę, są one odejmowane od wiążącej kwoty, od limitu wydatkowego i dopiero w kolejnym kroku ustalany jest limit wydatków budżetu państwa.

Jeszcze jedna zmiana, w zasadzie nie jedna, kilka zmian, które dodatkowo wprowadziliśmy w odniesieniu do funkcjonowania samorządów, to są zmiany w art. 240. Związane są one z planami naprawczymi, z określeniem, doprecyzowaniem reguł gry w tym zakresie. Ustawa miała tu pewne braki. Te braki wytknęły nam regionalne izby obrachunkowe. Na wstępie uzgodniliśmy z nimi stanowisko, ale potem okazało się, że regionalne izby obrachunkowe nie wszystko zapisały tak, jak chciały. Stąd dzisiaj mamy spór związany z dodatkowymi korektami proponowanych przez nie wcześniej zapisów. Jesteśmy umówieni na kolejną rundę rozmów. W tej chwili w zasadzie została nam jedna poprawka, co do której my nie mamy pełnego przekonania, że ona jest niezbędna na tym etapie. Jeśli mogę, to prosiłbym ewentualnie panią dyrektor, aby powiedziała w paru słowach, jaka jest natura tej poprawki. Myślę, że to będzie najlepsze rozwiązanie.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów Zdzisława Wasąznik:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

My dyskutowaliśmy z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, ponieważ zgłoszone zostały poprawki. Na ostatnim etapie, już podczas posiedzenia Komisji Finansów Publicznych przedstawiciele krajowej rady podtrzymali jedną uwagę, która z ich punktu widzenia jest bardzo istotna. Otóż uważają oni, że w przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego nie opracuje programu naprawczego, zgodnie z przepisami budżet ustala regionalna izba obrachunkowa. Krajowa rada proponuje, żeby w tym przypadku dopisać, że wszelkie zmiany w budżecie po przyjęciu budżetu przez regionalną izbę obrachunkową byłyby również objęte ograniczeniami, tak jakby ta jednostka samorządu terytorialnego realizowała program naprawczy. Tam są ograniczenia dotyczące wprowadzenia nowych inwestycji, ograniczenia diet dla zarządu, dla rady, właściwie budżet powinien być skoncentrowany na zadaniach własnych, obligatoryjnych, a nie na fakultatywnych.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uzasadnia to tym, że mogą być jednostki, dla których byłaby to wygodniejsza sytuacja. W sytuacji gdy nie spełniają one warunków z art. 242 i 243 i w związku z tym nie przyjmują programu naprawczego, regionalna izba ustala im budżet, a w momencie gdy ten budżet wraca, mogą zostać wprowadzone dodatkowe zmiany. Stawiałoby to te samorzady w korzystniejszej sytuacji w stosunku do samorządów, które przyjęły program naprawczy.

Myśmy to przeanalizowali. Co przemawia przeciw przyjęciu tego rozwiązania? Otóż, jeżeli dany samorząd nie przyjmie programu naprawczego, w tym momencie nie wykonuje przepisów ustaw. W ustawie o samorządzie są odpowiednie regulacje. Wiadomo, że jeżeli jest to powtarzające się naruszenie ustaw, to może zostać wprowadzony zarząd komisaryczny. Naszym zdaniem, jeżeli zmiany wprowadzane są przez samorząd, to w każdym przypadku podlegają one jeszcze opiniowaniu pod względem legalności...

(Głos z sali: Zmiany w programie. Tak?)

W uchwale dotyczącej budżetu.

Podlegają one opiniowaniu pod względem legislacyjnym przez regionalną izbę obrachunkową. Gdyby zatem okazało się, że wprowadzane są nowe wydatki, na które należy zaciągać zobowiązania, bo inaczej nie będzie możliwe ich sfinansowanie, wówczas następuje ewidentne naruszenie art. 242 bądź art. 243.

Mamy tu jeszcze wątpliwości co do zakresu samodzielności, bo program naprawczy nie został przyjęty w uchwale, a mimo wszystko po ustaleniu przez regionalną izbę obrachunkową musiałyby być stosowane.

Krajowa rada troszeczkę zmodyfikowała poprawkę w tym zakresie, przysłała ją do rady prawnej u państwa w Senacie. Jesteśmy umówieni...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ustalenia po posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych były takie, że my wspólnie jeszcze raz usiądziemy z przedstawicielami krajowej rady oraz z prawnikiem i przedyskutujemy, czy rzeczywiście ta zmiana koniecznie musi być wprowadzona. Jesteśmy umówieni w przyszłym tygodniu na spotkanie robocze z przedstawicielami krajowej rady. Dziękuję bardzo.

(Brak nagrania)

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Dziękuję bardzo.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne nie wnosi zasadniczych zastrzeżeń do rozpatrywanej dziś ustawy. Naszym zdaniem warte rozważenia jest wprowadzenie dwóch poprawek o charakterze doprecyzowującym. Są to propozycje zawarte w punktach drugim i czwartym opinii. Nasza wątpliwość dotyczy też ustalania wzoru kwoty wydatków...

(Głos z sali: Odnoszę wrażenie, że zostało to wyjaśnione...)

(Brak nagrania)

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dobrze. W każdym razie to, co zgłaszało Biuro Legislacyjne, zostało przedyskutowane na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych i tam ta poprawka nie została przyjęta. A druga, o której mówił pan legislator...

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Tutaj sytuacja jest podobna. Propozycja zawarta w naszej opinii zakładała doprecyzowanie pewnych sformułowań. Jak rozumiem, na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych również to zostało wyjaśnione.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dotyczy to przede wszystkim konstrukcji wieloletniego planu finansowego państwa. Dobrze.

Przejdźmy do spraw samorządowych. Myśmy otrzymaliśmy korespondencję od pana marszałka Sowy, który przewodniczy zespołowi finansów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. To jest prośba o rozważenie zmiany zapisów dotyczących owego art. 243, tak aby limit 60% odnosił się wyłącznie do wydatków kwalifikowanych albo aby brać pod uwagę tylko te projekty, na które przynajmniej 50% środków pochodzi ze środków unijnych. Chodzi o obniżenie tego progu.

Wniosek wydaje mi się zasadny. Jak to wyglądało w przeszłości? W pierwszym okresie programowania, w latach 2004–2006, udział środków europejskich był średnio znacznie niższy, dwudziestoparo-, trzydziestoparoprocentowy. Wtedy była taka tendencja, żeby skorzystało z tego możliwie dużo samorządów, żeby to zadziało promocyjnie i ten udział był niski. Ja nie znam dokładnej statystyki z okresu 2007–2013, ale wtedy ten udział był chyba gdzieś na poziomie 60%.

Pytanie: co dalej? Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów państwa oczywiście im więcej będziemy prowadzili projektów, w których jest wysoki udział środków europejskich, o czym mówił pan minister, tym będzie bezpieczniej, jednak z punktu widzenia maksymalizacji korzyści itd., to nie ma co się tak napinać, żeby projekty były finansowane w 70% czy w 80% ze środków europejskich, aby ten front był większy. Te 60% wydaje się racjonalną wielkością, ale jest bardzo dużo niespodzianek w zakresie kwalifikowalności wydatków. Mianowicie rzeczywiście może być tak, że 2%, 3% czy 4% zostaną nieuznane i wtedy całe zadłużenie, kwota zaciągnięta na projekt, który miał być finansowany ze środków europejskich w 60%, ale naprawdę okazał się być finansowany w 57%, zostanie zaliczona do zadłużenia gminy czy województwa. To jest dość istotne ryzyko. Oczywiście powstaje pytanie, jaka jest skala tego ryzyka w całym kraju.

Ja jestem porażony kwotą, która tu padła, że przejście na poziom 50% albo na zapis o środkach kwalifikowalnych może oznaczać aż trzydzieści parę miliardów. Ja próbowałem sobie to liczyć tak bardzo amatorsko i na skróty, ale mnie się wydawało, że to będzie kilka miliardów, kilkanaście to góra. To jest dla mnie trochę... Prosiłbym o przedstawienie tej kuchni, tego, jak doszło do wyliczenia aż takiej kwoty, bo mnie to się wydaje szokujące.

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Jeśli można, jeszcze pytanie. Ile to jest miliardów, gdyby zachować próg 60%?)

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń: 65 miliardów.)

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: W takim razie każde 10% to powinno być 10 miliardów.)

(Głos z sali: Panie Senatorze, proszę włączyć mikrofon.)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

To tak nie jest. Zwiększa się liczba kwalifikowanych projektów. A nam zależy na racjonalizacji, tak naprawdę na minimalizacji udziału własnego w tej perspektywie, biorąc pod uwagę stan finansów państwa.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Panie Ministrze, to jest w pełni zrozumiałe, ale był pan również prezydentem miasta, był pan członkiem zarządu województwa i doskonale pan wie, w jaki sposób te środki, które region otrzymuje do dyspozycji, mogą być dzielone. To jest jedna sprawa. A druga sprawa to jest kwestia efektywności wykorzystania. Oczywiście można realizować wielkie projekty, można je w dużym stopniu finansować ze środków unijnych, tylko że wówczas nie ma miejsca na inne projekty. W Polsce nie jest tak prosto.

(Brak nagrania)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

...w ramach negocjacji to, co zrobiliśmy dodatkowo. Zaczynaliśmy od 60%, dodatkowo dokonaliśmy zmiany...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest, jeśli chodzi o te projekty generujące dochody. Takich projektów jest coraz więcej. Mało tego, zależy nam na tym, żeby były realizowane właśnie takie projekty, zwłaszcza gdy chodzi o samorządy.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Praktyczny wniosek z tego będzie taki, że samorządy będą celowały czy nastawiały się na kofinansowanie przynajmniej 65%, żeby się uchronić od przypadku niezakwalifikowania jakichś wydatków. Zatem od razu ustawiamy to tak, że współfinansowanie musi być na poziomie przynajmniej 65%, a może 70%, tak dla bezpieczeństwa.

(Głos z sali: Nawet 70%, 75%, chcielibyśmy, żeby na starcie...)

Moim zdaniem to jest bardzo wysoki próg, nie chcę powiedzieć, że absurdalnie wysoki, ale to jest bardzo wysoki próg w sytuacji, gdy za ubiegły rok ponad połowa polskich gmin wykazała nadwyżkę budżetową, na co chcę zwrócić uwagę.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Ja rozumiem, że finansowanie wkładu własnego pociągnie za sobą wyższe koszty niż wymaga tego nominal, bo każdy kredyt, każda publikacja obligacji kosztuje więcej niż nominalnie na tym można zarobić, co do tego jestem przekonany. Tyle że nie może to być 100% czy 200%. Ja rozumiem 10%, rozumiem 20%, bo taki mniej więcej jest koszt obsługi każdego kredytu, ale nigdy tak, jak państwo mówicie, 35 miliardów w stosunku do dziesięcioprocentowego zadłużenia. Mnie to absolutnie nie pasuje.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Może odsłońmy tę kuchnię, bo to jest w tym wszystkim najdziwniejsze.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:

Dzień dobry państwu.

Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo!

To jest w sumie dosyć proste obliczenie. Ono bazuje na maksymalnym potencjalnym wkładzie przy założeniu, o którym pan przewodniczący mówił, to znaczy celowaniu w ten próg. Kwota, jaka będzie dostępna w nowej perspektywie finansowej dla samorządów, to jest w granicach 100 miliardów zł, ona może się wahać o kilka procent, ale to jest kwota tego rządu. A żeby spalić, tak to nazwę, 100 miliardów zł przy progu 60%, trzeba wydać mniej więcej 166 miliardów zł, z tego 100 miliardów będzie unijne, a 66 miliardów będzie krajowe. Jeżeli próg jest pięćdziesięcioprocentowy, to jest 50:50, czyli 100 miliardów na 100 miliardów. Różnica między 100 miliardami a 65 miliardami to jest 35 miliardów. Taki jest potencjalny próg zwiększenia wydatków czy zwiększenia obciążenia samorządów, jeżeli w ten sposób będą finansowane projek-

ty. Zatem zwiększenie o 10% rzeczywiście tak na oko daje absurdalne zwiększenie wkładu krajowego, ale tak jest, tak wynika z tego prostego wyliczenia.

Jeśli można się odnieść do tych...

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Przepraszam, jedno zastrzeżenie. Czy licząc te 100 miliardów, bierze pan pod uwagę tylko Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, czy także środki, które są dla samorządu z EFS?

(Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński: Ja liczę całość...)

A teraz w EFS jest kofinansowanie rządu dziewięćdziesięciu paru procent.

(Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński: To będzie 85,15...)

To od razu rachunek się zmienia i to zasadniczo.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:

Tak, ale jeśli chodzi o finansowanie projektów miękkich, to one...

(Głos z sali: Na projekty miękkie to są grosze, to nie ma nawet co mówić.)

(Przewodniczący Janusz Sepiół: To nie są grosze. EFS w przyszłej perspektywie to jest prawie 30%.)

Gdy patrzymy na poszczególne projekty, to są to niewielkie środki, globalnie one są oczywiście duże, ale gdy analizujemy projekt po projekcie, to są one małe. One w zasadzie nie są kredytowane, a jeśli są kredytowane, to praktycznie nie ma w nich wydatków niekwalifikowanych, w związku z czym tak czy siak zawsze zmieszczą się w progu, jeśli będzie taka potrzeba.

Tak naprawdę mówimy o projektach inwestycyjnych. W obecnej perspektywie finansowej poziom dofinansowania to jest średnio 65%.

Rzeczywiście za tą ustawą, za takim progiem stoi pewna filozofia, o której pan minister już mówił, to znaczy maksymalizacji wkładu krajowego. To jest filozofia, która zresztą była też elementem filozofii w czasie negocjacji z Komisją Europejską, to znaczy...

(Głos z sali: Minimalizacji wkładu krajowego.)

Tak, tak, minimalizacji, a maksymalizacji wkładu unijnego. Po to przecież negocjowany był taki próg. Jednym z priorytetowych argumentów czy jednym z priorytetowych celów w negocjacjach było to, żeby wkład unijny był jak największy. Chodziło o to, żeby nie dopuścić do tego, co było proponowane wcześniej przez Komisję, aby ten wkład wynosił 75,25, tylko aby on był na poziomie 85,15. Wszystko po to, żeby minimalizować wkład krajowy tak w przypadku budżetu centralnego, jak i samorządów. Teraz niejako wszystko, co się dzieje dalej, zależy w pewnej mierze, w dużej mierze od działań instytucji zarządzających, czyli rządów województw w programach regionalnych oraz od właściwych instytucji w programach krajowych.

Jeśli chodzi o budżet państwa, to projekt ustawy wdrożeniowej do nowej perspektywy proponowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zakłada, że projekty państwowych jednostek budżetowych nie mogą być finansowane w stopniu mniejszym, niż to wynika z poziomu finansowania w danym programie. Zatem niejako na poziomie budżetu państwa jest proponowane takie ograniczenie, żeby maksymalizować wkład unijny. W stosunku do samorządów ministerstwo nie przedstawia takiego rygoru, też ze względu na pozostawienie swobody instytucjom zarządzającym w zarządzaniu tymi środkami. W każdym razie filozofia, która stoi za tą ustawą, jest trochę taka.

Oczywiście można finansować i jedno, i drugie projekty, czyli takie, które mają określony próg 60%, i takie, które tego wymogu nie spełniają. Tutaj nie ma żadnego zakazu. Jeżeli samorząd stać na to, żeby realizować projekt z wkładem unijnym na poziomie 20–30%, to oczywiście ustawa tego nie zabrania, ale preferuje takie projekty, w których ten wkład będzie wyższy. Przy założeniu, że wkład wynegocjowany jest na poziomie 85,15, ten wkład w proporcji 60:40 jest w sumie dosyć bezpieczny. Teraz wszystko zależy od instytucji zarządzających, które będą podpisywały umowy z beneficjentami i realizowały swoją politykę na danym terenie. W pewnym sensie rzeczywiście filozofia tej ustawy niejako preferuje czy wywiera jakąś presję na te instytucje, żeby ten wkład jednak maksymalizować, bo wtedy samorzady chętniej będą się zgłaszały po środki.

Z tego powodu, tak jak pan minister mówił, to jest niejako złoty środek. Jednak trzeba mieć na uwadze to, co zostało tu już poruszone, czyli procedurę nadmiernego deficytu, w której cały czas się znajdujemy. O ile w obecnej perspektywie, w latach 2007–2013, były dosyć luźne, nie tak drastyczne środki, jakie mogła podjąć Komisja Europejska w stosunku do państw, które nie realizują rekomendacji, o tyle w nowej perspektywie wprowadzono zasadnicze zapisy dotyczące makrowarunkowości i Komisja może zawieszać zobowiązania do wysokości 1% PKB, ale może także zawieszać płatności. Możemy się znaleźć w sytuacji, w której paradoksalnie chęć zmniejszania wkładu unijnego i zwiększania wkładu krajowego doprowadzi do tego, że Komisja zatrzyma nam płatności, co spowoduje z kolei problemy w płynności budżetu środków europejskich i budżetu państwa.

Stąd próba wyważenia i znalezienia złotego środka. Uważamy, że te 60% rzeczywiście odpowiada temu, co chcielibyśmy osiągnąć, też w stosunku do tych instytucji, które realizują politykę spójności w Polsce i będą zarządzały pieniędzmi, a to pozwoli samorządom na realizację projektów.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Ja teraz rozumiem. Pan po prostu wziął pod uwagę wszystkie środki, i z EFRR, i z EFS, i przyjął ten sam wskaźnik, pomoc techniczna itd., dlatego panu wyszło trzydzieści parę miliardów, a mnie wyszło najwyżej 20 miliardów. Na tym polega różnica.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący, jeśli można.

Ja przyznam, że w moim przekonaniu akurat ta miara 6:4 jest do przyjęcia i to jest rozwiązanie racjonalne, choć rodzi to parę obaw. Zacznę od tego, że niestety będzie ograniczony dostęp poszczególnych projektów do finansowania ze środków unijnych, bo w ślad za tym będą zwyciężały raczej duże projekty niż małe.

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń: ...na przykład dochody będą też...)

Tak samo możemy powiedzieć, że nie wszystkie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Panie Ministrze, nie wszystkie udziały własne muszą być finansowane z wzrastającego zadłużenia gminy, mogą być finansowane z rezerw, które ma gmina, z własnych dochodów i wówczas w ogóle nie ma to wpływu na zadłużenie państwa, można powiedzieć, że wręcz przeciwnie. Takie przypadki też będą.

Generalnie uważam, że to rozwiązanie jest do przyjęcia, ale boję się o sferę wykonawczą, tylko i wyłącznie. Do tej pory mieliśmy tu do czynienia z dużą elastycznością i rzeczywiście dużo szerszymi możliwościami zaspokajania kręgu zainteresowanych. Od tego momentu będziemy musieli pójść w nieco inną stronę.

(Brak nagrania)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

Zakładamy monitorowanie sytuacji i wpisaliśmy to do ustawy. Bardzo zależy nam na tym, żeby utrzymać się w ryzach, zwłaszcza w najbliższych, w nadchodzących latach, w latach 2014–2015, bo to jest czas, w którym musimy wyjść z procedury nadmiernego deficytu. Gdyby się okazało, że jest zagrożenie niewykorzystania środków, to będziemy mogli w jakiejś perspektywie luzować to tak, żeby te środki wykorzystywać.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Ministrze, ale jaki wpływ ma zadłużenie samorządów terytorialnych na dług publiczny? Ile to jest procent? Dwa, trzy?

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń: Nie mówimy tu o długu...)

To jest w ogóle nieznaczące, przypuszczam, że tu tak naprawdę...

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń: Ale nie mówimy o długu, mówimy o deficycie.)

O wpływie, o deficycie też.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

Mówimy o deficycie bieżącym. Wbrew pozorom bieżący deficyt samorządowy ma coraz większe znaczenie i coraz większą wagę. Nie wiem, ile będzie wynosił tegoroczny deficyt samorządowy, ale planowany był na poziomie kilkunastu miliardów. Zwykle jest tak, że potem jest on

nieduży, ale były też już takie lata, w których deficyt sięgał 20 miliardów. Wobec tego udział deficytu w relacji do PKB, deficytu generowanego przez samorząd, jest coraz większy, a nie mniejszy. W przypadku tegorocznego deficytu budżetowego po poprawkach...

(Przewodniczący Janusz Sepioł: Pięćdziesiąt parę. Deficyt planowany w tym roku to 52 miliardy.)

Tak, 51 miliardów. Wobec tego to jest z grubsza 1/5. Nie możemy tego lekceważyć, to są już poważne kwoty i poważny udział.

(Przewodniczący Janusz Sepioł: Ażebym się trzymał...) Jeszcze pan dyrektor by uzupełnił, jeśli mogę prosić.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Proszę bardzo.

(Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński: Jeśli można. To, o czym pan senator...)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

Przepraszam, jeszcze słowo. Deficyt samorządów w tym roku szacujemy na poziomie 10 miliardów 700 milionów zł.

(Głos z sali: Ale chodzi o relację, a to jest zupełnie co innego.)

Mówimy o deficycie strukturalnym na poziomie 3% w relacji do PKB, nawet nie strukturalnym, tylko deficycie sektora, nominalnym deficycie sektora. Tak że udział samorządów w tym deficycie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Naprawdę jest to duży udział i on rośnie.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:

Jeśli chodzi o to, o czym mówi pan senator, to trochę w podobnym kierunku szła dyskusja na posiedzeniu zespołu finansowego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Pan senator przedstawił taki argument, że było jakoś tam, a teraz będzie inaczej, gdyż wprowadzamy pewne ograniczenia. Tymczasem my robimy odwrotnie. Chcemy zwrócić uwagę na to, że sytuacja zostaje taka sama, czyli każdy może sobie robić, co chce, zarządzać tym, jak chce, a my się staramy ułatwić tym, których przy pewnym progu nie obejmie wskaźnik z art. 243. Do tej pory tego nie było, do tej pory wkład krajowy się do tego zaliczał. My nie chcemy, żeby powstało wrażenie, że coś, co my wprowadzamy jako ułatwienie dla samorządów, okazuje się – jak w tej dyskusji – paradoksalnie utrudnieniem. To nie jest utrudnienie, to jest ukierunkowanie na pewien rodzaj projektów. Sytuacja pozostaje taka sama, do tego dochodzą ułatwienia w odniesieniu do projektów, które objęte są progiem 60%, plus – chciałbym też dodać to, o czym jeszcze nie mówiliśmy – wprowadzamy dodatkowo wyłączenie odsetek ze wskaźnika z art. 243 od kwot zadłużenia

i to zarówno w części unijnej, jak i krajowej, przy czym w części unijnej pozostaje limit dziewięćdziesięciu dni, a w części krajowej bezterminowo, podobnie jak całość rat kapitałowych. Dochodzi zatem dodatkowy element, który – jak już było widać na przykładzie Warszawy – bardzo pomagał samorządowi w spełnieniu relacji zapisanej w art. 243. Jest tu wiele ułatwień.

Zatem to nie jest ograniczenie, jest to pewne ukierunkowanie. Sytuacja pozostaje taka sama, czyli samorzady województw mogą tym zarządzać, jak chcą, ten, kto chce przystąpić do projektu finansowanego na poziomie 60%, przystępuje, kto nie chce, ten nie przystępuje, a ci, którzy przystępują, mają dodatkowe ułatwienie w postaci tego, że nie obejmuje ich ten wskaźnik. Chciałbym nieco odwrócić tę dyskusję, bo my nie wprowadzamy ograniczenia, my wprowadzamy tu ułatwienie.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący, okazuje się, że nie zostałem zrozumiany. Ja mówiłem wyraźnie, że ograniczony zostanie dostęp do środków. Kwota 100 miliardów jest stała. Ta kwota będzie dzielona w ten sposób, że dużo większe kwoty zostaną przeznaczone na dużo mniejszą liczbę projektów, bo ma być 60%, a nie na przykład 40%. W tym momencie...

(Głos z sali: Nie.)

Jak nie? Projekt ma być finansowany w 60% ze środków unijnych, w 40% na przykład ze środków gminy, 6:4, wyraźnie jest to napisane.

(Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński: Panie Senatorze, żeby uzyskać wyłączenie, wtedy tak, ale nie musi tak być.)

Ja wiem, że nie musi, bo równie dobrze może być 7:3, nie musi być 6:4, ale tym samym mniejsza liczba gmin... Do tej pory gminy często realizowały projekty, płacąc na przykład 50% udziału własnego i 50% uzyskując ze środków unijnych. Teraz nie będzie można tego robić. Tylko o to mi chodziło. Ja generalnie zgadzam się z tą zasadą, uważam, że rzeczywiście jest to jakiś sposób, ale musimy mieć świadomość tego, że będzie więcej takich, którzy będą mieli niezaspokojone potrzeby, a w związku z tym będą mieli roszczenia.

Dlatego też mnie niespecjalnie interesuje opinia komisji finansów strony samorządowej, wolałbym usłyszeć opinie korporacji samorządowych, na przykład Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Przepraszam państwa, ale w tym momencie ja udzieliłem sobie głosu, bo ta dyskusja zaczyna przebiegać trochę chaotycznie.

Jeśli idzie o problem deficytu, to samorzady zakładają dość wysokie deficyty. To się wiąże ze sposobem budowania budżetu samorządowego. One są rzeczywiście całkiem spore. Potem, na koniec roku zawsze się okazuje, że są dość istotnie niższe, ale minister musi uwzględnić deficyt planowany. Deficyt sektora samorządowego waży w deficycie

budżetu państwa, ale zadłużenie sektora samorządowego w gruncie rzeczy nie waży na poziomie zadłużenia państwa. To są dwie różne sytuacje.

Mamy w tej chwili tendencję do redukcji, przynajmniej w ostatnich latach, deficytu sektora samorządowego, coraz więcej samorządów ma nadwyżkę, co się wiąże z tym, że wszystkie podmioty przygotowywały się do wejścia w życie tej ustawy i starały się nabić sobie możliwie dużą nadwyżkę operacyjną. W sumie Polskę to kosztowało, bo załamały się inwestycje samorządowe. Wszyscy rezygnowali z inwestycji, żeby mieć lepszy wynik finansowy. Akurat w okresie dekonjunktury samorządy były jeszcze jednym obniżającym koniunkturę. To jest jedna kwestia.

Rozwiązanie ustawowe na pewno poprawia sytuację samorządów, co do tego nie ma wątpliwości. Sytuacja, w której będzie można od limitu długu odliczyć sobie dług, który jest brany na potrzeby projektów kofinansowanych, niesie wielką ulgę dla samorządów. Co do tego nie ma wątpliwości. To jest radykalna zmiana. Zamiast kilkuset samorządów, które od razu poległy i miały budżety ustanawiane przez izbę regionalną, teraz będzie ich sto, a może dwadzieścia. To jest bardzo poważna zmiana. To, o co wnoszą samorządy – z tego, co rozumiem, to jest głos komisji wspólnej – to żeby im zrobić nie dobrze, ale bardzo dobrze.

Czy to dobrze, że projekty są finansowane w 80% lub w 90%? Z punktu widzenia stanu finansów publicznych pewnie dobrze, ale z punktu widzenia kryteriów wyboru projektów na ogół źle, ponieważ znacznie łatwiej jest realizować głupie projekty, gdy trzeba do nich mało dopłacić. Takie ryzyko oczywiście istnieje. Im bardziej będziemy forować projekty, w których udział środków europejskich jest większy, tym jest większe prawdopodobieństwo, że będziemy finansować projekty głupie.

(Głos z sali: Kolokwialnie...)

Tak, kolokwialnie rzecz ujmując.

Jest jeszcze problem ryzyka. To jest ryzyko po stronie samorządów, gdy realizują jakiś projekt, a potem okazuje się, że duża część wydatków jest z jakichś powodów niekwalifikowalna. Wtedy pojawia się u nich wielkie zadłużenie. To jest ryzyko samorządów. Jest też ryzyko budżetu państwa, ryzyko tego, że nasz dług czy nasz deficyt będzie rósł. Które ryzyko jest ważniejsze? To jest dylemat polityczny.

Ja miałem wątpliwości co do oszacowania skutków przesunięcia tego limitu z 60% na 50%. Może rzeczywiście one są większe, niż mi się wydawało, choć nadal wydaje mi się, tak uczciwie mówiąc, że one są przeszacowane.

Właściwie mamy taki dylemat. Rząd proponuje rozwiązanie: zróbmy samorządom dobrze. Samorządy proszą: zróbcie nam bardzo dobrze. Teraz pytanie, co my zrobimy jako komisja. Czy przychylimy się do wniosku samorządów, żeby im zrobić bardzo dobrze, czy pozostaniemy przy propozycji rządu, żeby było dobrze? To jest nasz dylemat. Wydaje mi się, że ryzyko jest mniejsze, niż ministerstwo to przedstawia. To jest moja prywatna opinia, właściwie nie prywatna, bo wygłaszam ją jako członek komisji.

(Głos z sali: Do tego przewodniczący.)

Pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Panie Ministrze, pan w swojej wypowiedzi stwierdził, że ta nowelizacja była szeroko konsultowana z organizacjami samorządowymi. Ja chciałbym zapytać o nowelizację art. 240, w zasadzie o wprowadzenie nowego przepisu, art. 240a, w którym określone są warunki programu naprawczego. Moim zdaniem są tam takie obostrzenia, które przynoszą niewielkie oszczędności, na przykład likwidacja funduszu sołeckiego czy niemożność uruchomienia. Czy to było konsultowane na przykład ze stowarzyszeniem sołtysów, z prezesem stowarzyszenia sołtysów? Dalej: brak wydatków na promocję danej j.s.t. Przecież w większości są tam wydziały czy referaty promocji. Nowe inwestycje nie mogą być realizowane poprzez kredyty, pożyczki, emisję obligacji, a tak robiono w poprzedniej perspektywie finansowej. Jest tu nieudzielanie pomocy finansowej innym j.s.t., a przecież wiele samorządów udziela pomocy powiatom, na przykład szpitalom, wiele samorządów udziela pomocy instytucjom kultury, muzeom, które są przy starostwach powiatowych.

Ja rozumiem to, że program naprawczy musi obejmować różne aspekty i być skuteczny. Chciałbym wiedzieć, czy na przykład Związek Powiatów Polskich wypowiadał się na ten temat, czy wypowiadał się na ten temat Związek Województw, bo też ma swoje jednostki, czy to było tylko tak in gremio na posiedzeniu komisji wspólnej, a później pojawiły się indywidualne wnioski, na przykład marszałka województwa małopolskiego. Czy to, że na przykład diety nie będą mogły być podwyższone czy nawet wynagrodzenia członków zarządu j.s.t., niesie rzeczywiste oszczędności? Czy to przynosi określone korzyści?

(Głos z sali: ...mają maksymalne stawki.)

Tak. Dziękuję.

(Głos z sali: Diety też na tym samym poziomie.)

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Proszę bardzo.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

Panie Przewodniczący, mogę powiedzieć, że my konsultowaliśmy te zapisy z komisją wspólną, swoje opinie wyrażały także organizacje reprezentujące poszczególne grupy samorządowe. W większości przypadków spotkaliśmy się, mogę powiedzieć, z entuzjastycznymi opiniami na temat uregulowań związanych z programem naprawczym, dlatego że w ustawie wyraźnie tego brakowało. Warto zwrócić uwagę na ten aspekt, moim zdaniem, istotny, że w ramach tych zmian pozwalamy na uchwalanie budżetu w formule naprawy finansów i programu naprawczego.

A co do tej restrykcyjności, to pamiętajmy, że to dotyczy jednak wyjątkowych sytuacji, gmin, samorządów nie tylko gmin, w ogóle samorządów, które są naprawdę w fatalnej sytuacji finansowej. Cięcia w wydatkach, które pan senator wymienił, wydają mi się nieodzowne, naturalne i chyba zrozumiałe. Tyle, jeśli chodzi o art. 240.

Na chwilę wróć do art. 243. Przypomnę jeszcze raz o pewnej zmianie, bo moim zdaniem jest ona naprawdę bardzo istotna, mam na myśli zmianę, którą wprowadziliśmy na etapie rozmów z samorządami. Chodzi o dochody generowane w ramach projektów.

To też jest rozwiązanie, które ma ułatwiać życie samorządom, a jednocześnie ukierunkowywać je na realizację projektów, które generują dochody. Jest to zmiana systemowego podejścia w tym zakresie i jednak – przypomnę – bardzo wyraźne luzowanie. My wsłuchiwalismy się w głosy samorządów. Od paru lat tak naprawdę wszyscy się do tego przygotowywali, ale doskonale wiemy też o tym, że nie wszyscy byli w stanie i bez tych rozwiązań, które proponujemy, sytuacja wyglądałaby tak, że wiele samorządów w ogóle nie byłoby w stanie sięgnąć po środki europejskie, nie miałyby takich możliwości. Dzisiaj generujemy te możliwości.

Gdy mówimy o takich samorządach, o tym, że wychodzimy im naprzeciw, głównie tym samorządom, które już dzisiaj mają przejściowe problemy – wobec tego niejako zerujemy te problemy, jeśli chodzi o środki europejskie, o projekty realizowane z wykorzystaniem środków europejskich – to w ich interesie jest to, żeby udział środków europejskich w projektach był jak największy, a udział własny jak najmniejszy. Gdy wywrzemy podobną presję na instytucje zarządzające i odwrócimy się od tej tendencji, którą ja sam propagowałem przez wiele lat: obniżamy wymagania, mało tego, punktujemy za większy udział własny projekty...

(Głos z sali: Za mniejszy udział własny.)

Punktujemy za większy udział. Tak było, tak robiliśmy.

Jednak biorąc pod uwagę dzisiejszą sytuację finansów publicznych, także finansów samorządowych, uważamy, że musimy znaleźć złoty środek, stąd ta proporcja 60:40. Ja mówię o tym z pełnym przekonaniem po konsultacjach z ministrem rozwoju regionalnego, z premierem, siedzieliśmy nad tym naprawdę wiele godzin.

(Głos z sali: Czy to oznacza, że wszyscy...)

Tak jest, tak.

(Głos z sali: To oznacza, że realnie to będzie przynajmniej 70%, dla bezpieczeństwa.)

Tak jest.

Gdybyśmy zdecydowali się na rozwiązanie z tymi kwalifikowalnymi, to mielibyśmy sytuację, w której na etapie konkursów byłby zdecydowanie większy udział, a potem okazywałoby się, że nie można.

(Przewodniczący Janusz Sepioł: Kwalifikowalne to jest za duże ryzyko.)

To jest za duże ryzyko, na to sobie z pewnością nie możemy pozwolić.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Projekty mogłyby być źle kontrolowane, potem okazywałoby się, że faktycznie zaliczonych będzie tylko 30% środków, i byłyby kłopoty.

Szczerze mówiąc, jeśli miałbym tu myśleć o poprawce, to dotyczyłaby ona tylko obniżenia do 50%. To jest realne.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Janusz Cichoń:

Ja bardzo proszę o poparcie rządowego stanowiska w tej sprawie.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dobrze.

Formalnie tej poprawki nie zgłaszam. Chyba że ktoś z panów senatorów chciałby ją zgłosić? Nie.

Czy są jeszcze jakieś uwagi, może wnioski legislacyjne?

Jeśli nie ma, to przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa senatorów jest za poparciem tej ustawy? (4)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (3)

Ja się zgłaszam na referującego.

Dziękuję państwu, dziękuję panom.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 20 minut 26)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii