



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (200.)
oraz Komisji Ustawodawczej (344.)
w dniu 15 stycznia 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 742).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Witam bardzo serdecznie panią minister i osoby towarzyszące. Witam wszystkich obecnych. Witam członków obu połączonych komisji.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

To jest projekt, który został przygotowany przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych. Upoważnionym senatorem w sprawie projektu tej ustawy jest pan senator Tadeusz Kopeć. I jak państwo senatorowie członkowie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych pamiętacie, ta inicjatywa jest efektem stanowiska Najwyższej Izby Kontroli, która przeprowadziła kontrolę funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, nowych jednostek organizacyjnych powołanych ustawą o finansach publicznych.

Czy senator reprezentujący komisję budżetu chciałby na tym etapie przekazać informację na temat ustawy?

Bardzo proszę.

Senator Tadeusz Kopeć:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Mam prośbę do Biura Legislacyjnego o odniesienie się do uwag ministra spraw wewnętrznych. Bo dotychczas była zgodność Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwa Finansów co do propozycji projektu. Minister spraw wewnętrznych wniósł pewne uwagi i mam prośbę do biura o ustosunkowanie się do tego. Dziękuję.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Jak państwo senatorowie wiecie, ustawa powstała z tego powodu, że kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli sformułowali kilka punktów – związanych z drobnymi, ale istotnymi słabościami ustawy o finansach publicznych – dotyczących instytucji gospodarki budżetowej. Uwagi dotyczą tego, że nowe jednostki nie przyczyniły się do po-

prawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych, w niektórych miejscach nastąpiło pogorszenie efektywności działalności, większość IGB nie była zdolna do samofinansowania, w większości w instytucjach gospodarki budżetowej nastąpiło uszczuplenie majątku. Ponadto znaczna część tych instytucji działa niemal wyłącznie na rzecz organów założycielskich i działają one w warunkach nieprecyzyjności przepisów. I te właśnie nieprecyzyjne przepisy my w naszym projekcie staramy się doprecyzować tak, aby nie było wątpliwości co do odpowiedzialności instytucji gospodarki budżetowej za niektóre sprawy finansowe dotyczące tych jednostek.

Panie Dyrektorze, prosimy o krótkie uwagi do całości ustawy oraz o ustosunkowanie się do prośby pana senatora przedstawiciela komisji budżetu.

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tak jak pan senator wspominał, ustawa jest wynikiem kontroli NIK w zakresie działalności instytucji gospodarki budżetowej. Chodzi o odzwierciedlenie też NIK dotyczących działalności tych jednostek i niezbędnych zmian w ustawie o finansach publicznych. Zmiany dotyczą części przepisów ustawy o finansach publicznych i polegają na uzupełnieniu o postulowane przez NIK przepisy dotyczące rozumienia pojęcia środków z poprzedniego okresu, konieczności wyjaśnienia, że należy przygotować zarówno sprawozdanie finansowe, jak i sprawozdanie z działalności, oraz tego, jak pokrywane są straty w instytucjach gospodarki budżetowej. NIK postulował także skreślenie przepisu dotyczącego nieodpłatnego przekazania lub otrzymywania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych. Ostatnia część zmian dotyczy dodania upoważnienia dla ministra finansów do wydania rozporządzenia. Bo jeden z postulatów NIK dotyczył tego, iż nie do końca wiadomo, co obejmuje sprawozdanie z działalności instytucji gospodarki budżetowej i jaki jest jego zakres. Komisja zaproponowała rozwiązanie w postaci dodania upoważnienia dla ministra do wydania rozporządzenia, w którym określi on, co będzie zawierało sprawozdanie z działalności IGB.

Przy okazji od razu mogę się odnieść do tego, o co pytał pan senator, to znaczy do uwag ministra spraw wewnętrznych. Bo jednym z elementów tych uwag jest właśnie

upoważnienie do wydania rozporządzenia. Otóż w piśmie ministra spraw wewnętrznych jest uwaga, że upoważnienie wymaga uzupełnienia w zakresie wytycznych...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Okej.

Że to upoważnienie wymaga uzupełnienia w zakresie wytycznych, że trzeba wprowadzić określenie zakresu przedmiotowego sprawozdania z działalności, które wprowadzi możliwość oceny prawidłowości realizacji przez IGB dla celów statutowych.

Projektując to upoważnienie, możemy oczywiście określić to w inny sposób. Tu starałem się możliwie najszerzej i najbardziej ogólnie sporządzić wytyczne, czym ma się kierować minister, określając zakres sprawozdania dla instytucji gospodarki budżetowej. Więc wydaje mi się, że ewentualne uzupełnienie... Tylko że wymagałoby to zasięgnięcia wiedzy specjalistycznej w celu określenia, co by to miało obejmować.

I od razu przejdę do innych uwag MSW. Ministerstwo zwraca uwagę na to, że należałoby przy określeniu... Bo w jednym z podstawowych przepisów – chodzi o zmianę dotyczącą art. 24 – definiujemy w ust. 3, co to są środki z poprzedniego okresu. Zaproponowany przepis mówi o tym, że przez środki z poprzedniego okresu rozumie się zysk...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Proszę państwa, prosiłbym o skupienie się trochę nad uwagami przygotowanymi przez Biuro Legislacyjne.)

...wypracowany w poprzednich latach i pozostający w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej. Jest to wprost odzwierciedlenie postulatu NIK, żeby tak mniej więcej to wyglądało. Tu propozycja odnosi się tylko do zysku z przychodów z działalności prowadzonej w roku poprzednim. Nie wiem, czy to nie zawęży za bardzo tego, o czym mowa w tym przepisie. Bo tu mówimy ogólnie o wszystkich zyskach wypracowanych w poprzednich latach, a MSW zawęży to tylko do zysku z przychodów z działalności prowadzonej w roku poprzednim. I to też wymagałoby zasięgnięcia opinii księgowego w tym zakresie.

Ostatnia uwaga MSW odnosi się do skreślenia w art. 28 w ust. 6 w pkt 2 przepisu dotyczącego nieodpłatnego przekazania lub otrzymania środków trwałych i wartości niematerialnych. Tutaj pojawia się kwestia, czy konsekwencją skreślenia nie będzie konieczność wykazywania tych zmian w stosownych księgach i ewidencjach. Powiem, że z prawniczego punktu widzenia też nie umiem odpowiedzieć na to pytanie, to bardziej pytanie do księgowego i wymagałoby zasięgnięcia takiej opinii.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, myśmy otrzymali także opinię na piśmie do projektu ustawy od ministra sprawiedliwości, ministra spraw wewnętrznych, ministra zdrowia oraz prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Za ustawę o finansach publicznych jest odpowiedzialny minister finansów. Proszę panią minister o wypowiedź na temat projektu i ewentualnych uwag, które zostały przygotowane przez poszczególne resorty.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Hanna Majszczyk:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Rzeczywiście biorąc pod uwagę sformułowania zawarte w protokołach Najwyższej Izby Kontroli co do uwag w zakresie funkcjonowania czy też przepisów dotyczących funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, podzielimy opinie o braku precyzyjności niektórych rozwiązań.

Jeżeli chodzi o uwagi, które zostały przed chwilą spreycyzowane przez pana mecenasa, ja przyznam, że one nie były mi wcześniej znane, a resorty nie konsultowały z nami swojego stanowiska, dlatego trudno mi się do nich odnieść ad hoc. Co do propozycji przedstawionych w projekcie przez Wysoką Izbę, to jak najbardziej podzielimy ich kierunek. Jesteśmy pod koniec opracowywania propozycji, doprecyzowania przepisów. W naszym przekonaniu w niektórych aspektach wymagałoby to innego sformułowania, z uwzględnieniem innych przepisów ustawy o finansach publicznych. Chcemy też na to spojrzeć przez pryzmat funkcjonowania innych jednostek czy też może chociażby funduszy celowych, które oczywiście są teraz co do zasady rachunkiem bankowym, a nie jednostką, i oczywiście nie ma tutaj bezpośredniego porównania, ale w jednym z przepisów dotyczących tych funduszy posługujemy się sformułowaniem „środki z poprzednich okresów”. I tutaj jesteśmy praktycznie... Brakuje nam trochę czasu, niewiele, żeby się upewnić, czy nie będzie sprzeczności czy też wątpliwości związanych z innymi przepisami. Przepraszamy, że nie zdążyliśmy z tym na dzisiejsze posiedzenie komisji, jesteśmy w stanie bardzo szybko przygotować propozycje i przedstawić je Wysokim Komisjom. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo, Pani Minister.

Czy przedstawiciele ministra sprawiedliwości chcieliby zabrać głos? Panie?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nie? Nie ma chętnych.

Proszę państwa, moja sugestia byłaby następująca. Wydaje mi się, że w związku z tym, że opinie różnych ministrów troszeczkę się różnią między sobą, powinniśmy się zwrócić do pani minister z prośbą, aby Ministerstwo Finansów skoordynowało prace nad naszym projektem i przedstawiło wspólne jednoznaczne stanowisko dotyczące propozycji i uwag, które zostały zawarte i w orzeczeniu NIK, i w propozycjach poszczególnych ministerstw. I myślę, że byśmy się umówili, żeby za miesiąc zdecydować, czy w dalszym ciągu podejmujemy tę inicjatywę ustawodawczą, czy nie. Czy miesiąc wystarczyłby, pani minister, żeby to skoordynować?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Hanna Majszczyk:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący. Oczywiście ten termin jak najbardziej wystarczy.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

I wtedy... Bo to już będzie połowa lutego i prawdę mówiąc, to jest ostateczny termin, żeby podejmować jakieś decyzje, żeby ustawa miała szansę wejść w życie jeszcze w tej kadencji, żeby nie podejmować daremnych trudów. Niektórzy je lubią, ale chyba nie będziemy się za bardzo się angażowali w sprawy, o których z góry wiadomo, że są niemożliwe do zakończenia w tej kadencji.

Czy są uwagi ze strony senatorów członków obu komisji? Proszę bardzo, Panie Senatorze. Oczywiście proszę także o inne głosy w dyskusji, które pomogłyby i rządowi, i nam przy podejmowaniu ostatecznej decyzji dotyczącej tej inicjatywy. Proszę.

(Senator Henryk Cioch: Panie Przewodniczący...)

A, pan senator Cioch pierwszy.

(Senator Henryk Cioch: Tak, tak.)

Proszę.

Senator Henryk Cioch:

Przejrzałem uzasadnienie i mogę powiedzieć tylko tyle, że z treści tej propozycji ustawowej nie za wiele wynika. Najistotniejsze kwestie będą uregulowane dopiero w rozporządzeniu, które przygotowuje minister finansów. I skoro ustawa ma wejść w życie od stycznia, tak jak tutaj jest napisane, to chciałbym spytać panią minister, kiedy zostanie opracowane rozporządzenie do ustawy, które będzie regulować kluczowe kwestie.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Tutaj jest wpisana data 1 stycznia 2015 r., więc jest rzeczą oczywistą...

(Głos z sali: A już szesnasty jest.)

...że to nie weszło w życie wtedy. Czyli realne jest wejście ustawy w życie 1 stycznia 2016 r. To był etap przygotowania wstępnego projektu i nie zmienialiśmy daty. Nie trzymałbym się tej daty w zapisie w art. 2 jako istotnej, na pewno będziemy to zmieniali, jeżeli podejmiemy tę ustawę.

Senator Martynowski. Za chwileczkę, Panie Senatorze. Po kolei.

(Senator Marek Martynowski: Panie Przewodniczący, już nie mam uwag po wyjaśnieniu dotyczącym daty.)

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Pani Minister!

Chciałbym zwrócić uwagę na zasadność zastrzeżeń ministra spraw wewnętrznych, a w szczególności dotyczących delegacji dla wydania rozporządzenia przez ministra finansów.

Ta delegacja jest bardzo lakoniczna i, myślę, byłaby niekonstytucyjna, a wiemy, że nawet w tej kadencji mieliśmy już kilka spraw związanych z tym, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzał niezgodność wytycznych z art. 92

ust. 1 konstytucji. I nawet zwrócę uwagę, że ze względu na wykładnię logiczną, prawną, gdzie mówi się w szczególności, Panie Mecenasie... Są podane ogólne zasady dotyczące sprawozdania i w swoim piśmie ministerstwa zwracają uwagę na to, że to powinno być ujęte nie ze względu na cele statutowe jednostki gospodarki budżetowej, tylko ze względu na przedmiot działania, więc powinny być zamówienia publiczne, usługi budowlane, usługi transportowe lub inne działy. Tak że to niewątpliwie wymaga szczegółowego uregulowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Wydaje się, że uwaga jest słuszna. Zobaczmy, jaki będzie ostateczny kształt tego zapisu.

Teraz pan dyrektor, a potem poprosimy panią minister.

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:

Panie Przewodniczący! Panie Senatorze!

Pozwalam sobie do końca się z tym nie zgodzić, ponieważ teraz w ogóle nie ma uregulowania określającego, co obejmuje sprawozdanie. Wydaje mi się, że tutaj chociaż próbujemy sformułować regulację. NIK zwracała uwagę na to, że brak regulacji powoduje, iż nie da się zbadać sprawozdań instytucji gospodarki budżetowej, ponieważ mają pełną dowolność w tym zakresie, i to jest wynik kontroli.

Oczywiście należy to uzupełnić jak najbardziej szczegółowo, po to właśnie, żeby sprawozdania były jednoznaczne i porównywalne, na co zwracała uwagę NIK.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Myślę, że wystąpienia pana senatora i pana dyrektora są niesprzeczne.

Czy są jeszcze pytania ze strony senatorów? Nie widzę chętnych do zabrania głosu.

Proszę bardzo, Pani Minister.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majczyk:

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Jeżeli chodzi o rozporządzenie, to jest to jeden z elementów, które analizowaliśmy na tle projektu przygotowanego przez Wysoką Izbę. W pisemnej opinii szczegółowo przedstawimy państwu argumenty. Co do zasady zgadzamy się w kwestii nałożenia obowiązku w zakresie sprawozdawczości, natomiast nie podzielamy podejścia, że trzeba dawać delegacje dla ministra finansów. Bo to są osoby prawne i jak nałożymy obowiązek ustawą, to będzie miał zastosowanie art. 49 ustawy o rachunkowości, który wprost wymienia, co takie sprawozdanie powinno zawierać. I wówczas rozwiązują się również wątpliwości pana

senatora Ciocha, czy to jest wystarczająca delegacja, czy nie daje zbyt dużego upoważnienia, czy zbyt małego. Bo będzie to określała ustawa o rachunkowości tak samo jak w przypadku wszystkich osób prawnych.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, czyli to ewentualnie... No, ale to odesłanie musi być, albo nie musi. Będziemy się nad tym zastanawiali. Czyli jest prośba, aby wspólnie z resortami przygotować uwagi do projektu lub może zasugerować także ewentualne propozycje innych zapisów.

Skoro nie ma innych uwag, pytań, chyba możemy zamknąć...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Zamykam wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Dziękuję bardzo gościom, którzy dotarli na nasze posiedzenie w związku z omawianym punktem. Przypominam senatorom członkom Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, że za chwileczkę rozpoczynamy w tej sali kolejne posiedzenie. Chcę jeszcze powiedzieć, że posiedzenie Komisji

Budżetu i Finansów Publicznych, które w tej chwili zamykam, jest dwusetnym w tej kadencji. Dziękuję bardzo wszystkim senatorom za te dwieście spotkań i posiedzeń, dziękuję też pani minister i jej pracownikom, którzy najczęściej uczestniczyli w naszych posiedzeniach. Z tej uroczystej okazji dziękuję sekretarzom naszej komisji i wszystkim gościom.

(Senator Marek Borowski: No, ale to... Panie Przewodniczący, ale to tak...)

Tak?

(Senator Marek Borowski: Na sucho tak?)

(Wesołość na sali)

(Senator Marek Borowski: Co to? Nawet herbaty nie mamy!)

(Wesołość na sali)

No, jest obietnica, że jak zostanie podpisany budżet...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...to wtedy będzie szansa na herbatę. Ale to za jakiś czas.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Głos z sali: A, kiedy kolejne posiedzenie?)

Posiedzenie w tej sprawie będzie za miesiąc. Mówiliśmy, że w ciągu miesiąca prosimy o odpowiedź.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 52)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii