

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI FINANSÓW PUBLICZNYCH

(NR 323)

z dnia 20 lipca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych (nr 323)

20 lipca 2022 r.

Komisja Finansów Publicznych, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Kosztowniaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– informacja dotycząca przeglądu ustaleń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wspólnej polityki rolnej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Opiola** członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wraz ze współpracownikami, **Aleksandra Szelałowska** zastępca dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, **Marek Adamiak** pełniący obowiązki dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Anna Woźniak** i **Monika Biała** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie w dniu dzisiejszym na posiedzeniu Komisji.

Otwieram posiedzenie Komisji Finansów. Szanowni państwo, porządek dzienny przewiduje informację dotyczącą przeglądu ustaleń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wspólnej polityki rolnej. Przedstawia członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pan Marek Opiola.

Czy są uwagi do porządku dziennego Komisji? Nie widzę. Szanowni państwo, w takim razie przystępujemy do realizacji porządku dziennego.

Witam wszystkich gości przybyłych na dzisiejszą Komisję. Witam przede wszystkim panie i panów posłów, członków Komisji Finansów.

Bardzo proszę pana Marka Opiolę o przedstawienie informacji. Bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opiola:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisjo, odpowiadając na państwa pytania z naszego ostatniego spotkania, była wola ze strony Komisji, żebyśmy przedstawili dziś krótką informację – bo wszystkie materiały Wysokiej Komisji zostaną dostarczone po naszym dzisiejszym posiedzeniu – dotyczącą ustaleń z kontroli zgodności z wymogami prawa w zakresie wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej.

Przechodząc do meritum, wspólna polityka rolna Unii Europejskiej jest najstarszą z polityk wspólnotowych. Jej celem jest zwiększenie wydajności produkcji rolnej, zapewnienie unijnym rolnikom odpowiedniego standardu życia, wspieranie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, ochrona obszarów wiejskich oraz promowanie zatrudnienia w rolnictwie. W okresie programowania, tj. 2014–2020, na WPR przypada około 420 mld euro, tj. około 38% budżetu Unii Europejskiej.

WPR jest największą pozycją w wieloletnim budżecie UE na lata 2014–2020. Wsparcie udzielane jest w ramach trzech funduszy: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji z alokacją wysokości 312 mld euro, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z alokacją na poziomie 95,6 mld euro oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki z alokacją 7,4 mld euro. Polska jest piątym co do wielkości beneficjentem tej polityki z alokacją na poziomie około 37,7 mld euro, w tym 26,23 mld z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i 11,9 mld euro z Europejskiego Funduszu Rolnego

na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Około 78% budżetu WPR stanowią płatności bezpośrednie dla rolników w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz wydatki związane z funkcjonowaniem rynku w ramach pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej. Na działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przypada około 21% budżetu WPR. Środki wykorzystywane są na finansowanie infrastruktury, modernizację gospodarstw rolnych i tworzenie podstawowych usług na obszarach wiejskich.

Trybunał kontroluje wydatki deklarowane przez państwa członkowskie do Komisji Europejskiej w oparciu o próbę transakcji wyznaczonej losowo z wykorzystaniem metod statystycznych. W okresie 2014–2020 ETO skontrolował łącznie 2038 transakcji, z czego 171, około 8,3%, dotyczy polskich transakcji. Rokrocznie trybunał bada próbę około 240 transakcji, z czego około 20 dotyczy Polski, adekwatnie do kwoty alokacji środków. Kontrola zgodności jest identyczna dla wszystkich krajów i transakcji, realizowana na podstawie standardowego programu oraz arkuszy kontrolnych. Połowa z badanych transakcji dotyczy płatności bezpośrednich dla rolników finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji. W odniesieniu do tych płatności trybunał sprawdza, czy spełnione są warunki dla wypłaty dofinansowania, tj. na przykład czy deklarowana powierzchnia gruntów jest zgodna z dokumentacją, na podstawie której dokonano płatności, oraz czy spełnione są warunki uzasadniające wyższą stawkę dopłat np. w przypadku młodego rolnika. Pozostała kwota badanych transakcji w naszej próbie dotyczy wydatków finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W przypadku tych transakcji trybunał sprawdza prawidłowość wydatków i zgodność z wymogami wynikającymi z prawa np. o zamówieniach publicznych.

Jakie były ustalenia? W przypadku braku zgodności z przepisami trybunał ocenia, czy błędy są istotne i naruszają ogólne warunki płatności. Ocena opiera się na następującym pytaniu: Czy wypłacono by inną kwotę lub wybrano innego wykonawcę, gdyby postępowano zgodnie z właściwymi procedurami? Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca i poparta dowodami, wówczas trybunał kwantyfikuje takie błędy. Trybunał w swoich sprawozdaniach rocznych wskazuje liczbę błędów kwantyfikowalnych. W okresie 2014–2020 błędy kwantyfikowalne stwierdzono w 443 kontrolowanych transakcjach, około 22% wszystkich kontrolowanych transakcji. 23 z tych błędów dotyczą polskich transakcji, z czego 10 dotyczy płatności bezpośrednich dla rolników, a 13 transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wyniki pracy są ekstrapolowane dla wszystkich wydatków kwalifikowalnych. Trybunał wyznacza i raportuje rokrocznie o stwierdzonym poziomie błędów dla obszaru wspólnej polityki rolnej. Jak widać na slajdzie, liczba błędów na przestrzeni lat zmniejsza się w związku z postępującą automatyzacją kontroli płatności bezpośrednich. Podczas gdy w 2014 r. prawie połowa zbadanych płatności bezpośrednich była obarczona błędem, odsetek ten w roku 2020 wynosi jedynie 13%.

Ustalenia poziomu błędów dla WPR. W latach 2014–2020 najbardziej prawdopodobny poziom błędów w obszarze wspólnej polityki rolnej obniżał się sukcesywnie i aktualnie oscyluje wokół progu istotności wynoszącego 2%. Próg istotności określa poziom tolerowalnego błędów. Jeśli poziom błędów jest poniżej tego progu, wówczas trybunał wydaje czystą opinię bez zastrzeżeń. Trybunał odnotowuje, iż są istotne różnice w poziomie błędów pomiędzy płatnościami bezpośrednimi dla rolników a innymi płatnościami. Poziom błędów jest niski w przypadku płatności bezpośrednich dla rolników, które stanowią dwie trzecie płatności w obszarze WPR. W związku z tym płatności bezpośrednie uznaje się za obszar niskiego ryzyka. Poziom błędów był natomiast wysoki w obszarach uznanych przez trybunał za obszary wyższego ryzyka, na które przypada 31% wydatków, tj. rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu.

Ustalenia, rodzaje błędów w obszarze. Trybunał przedstawia w swoich raportach rocznych kategorie błędów i ich udział w ogólnym szacowanym poziomie błędów. W obszarze WPR wyróżniamy zasadniczo pięć głównych kategorii: pierwsza kategoria, niepoprawna informacja na temat gruntów i zwierząt – kolor pomarańczowy; druga, niekwalifikowalne projekty, działania, wydatki lub niekwalifikujący się beneficjenci – kolor zielony; trzecia, nieprzestrzeganie zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowi-

skowo-klimatycznych – kolor niebieski; czwarte, poważne błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa – kolor żółty; ostatnia kategoria, błędy administracyjne i inne błędy – kolor szary.

W 2020 r. na niemal 90% szacowanego poziomu błędów złożyły się te dotyczące niepoprawnej informacji na temat zwierząt i obszarów gruntów oraz niekwalifikowalnych beneficjentów, projektów, działań i wydatków. Te dwie kategorie mają dominujący wpływ na poziom błędów w obszarze WPR. Warto zauważyć, że udział błędów dotyczących niepoprawnej informacji na temat obszarów gruntów obniżał się nieco od roku 2017, co w przypadku płatności bezpośrednich wynika z zastosowania nowych narzędzi takich jak zintegrowany system zarządzania i kontroli, który obejmuje system identyfikacji działek rolnych. Zintegrowany system stanowi połączenie baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie wsparcia, powierzchni gruntów rolnych i rejestrów zwierząt, które to dane są wykorzystywane przez agencje płatnicze na potrzeby przeprowadzania administracyjnych kontroli. System identyfikacji działek to z kolei system informacji geograficznej, zawierający dane przestrzenne z różnych źródeł, które razem tworzą rejestr gruntów rolnych w państwach członkowskich. Trybunał potwierdził w swoich pracach kontrolnych, iż oba systemy stanowią skuteczny system zarządzania i kontroli.

Rodzaje błędów. Czego dotyczy pięć wskazanych grup błędów? Pierwsza: niepoprawna informacja na temat zwierząt lub obszarów gruntów – błędy wynikające z zawyżenia przez rolników we wnioskach o przyznanie pomocy powierzchni kwalifikujących się użytków rolnych lub liczby zwierząt. Druga: niekwalifikowalny beneficjent, projekt, działanie, wydatek – projekty niespełniające kryteria wyboru wyznaczone przez program lub uczestnicy niespełniający wymogów dla udziału w finansowanych działaniach np. brak statusu małych i średnich przedsiębiorstw. Trzecia: nieprzestrzeganie zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych – błędy wynikające z niewypełnienia zobowiązań stanowiących podstawę do wypłat kompensacyjnych np. zachowanie tradycyjnych sadów i odmian drzew owocowych. Czwarta: poważne błędy dotyczące zamówień publicznych – obejmują one przypadki udzielenia zamówienia bez odpowiedniej procedury przetargowej bądź zastosowanie niewłaściwych procedur przetargowych, nieprawidłowości przy ocenie ofert, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub publikacji ogłoszenia. Piąta: błędy administracyjne i inne błędy – na przykład brak podstawowych dokumentów poświadczających i inne błędy.

Teraz chciałbym Wysokiej Komisji przedstawić konkretne błędy i ustalenia dotyczące Polski. Błędy kwantyfikowalne stwierdzone przez trybunał w przypadku polskich transakcji głównie dotyczą dwóch kategorii: błędy wynikające z zawyżenia liczby zwierząt lub obszarów gruntów – około 50% wszystkich kwantyfikowalnych błędów, oraz niekwalifikowalny beneficjent, projekt, działanie, wydatek – około 35% błędów. Ponadto w okresie od 2014 r. do 2016 r. trybunał raportował pojedyncze ustalenia dotyczące zamówień publicznych i nieprzestrzeganie zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych. Częstotliwość występowania błędów kwantyfikowalnych dla polskich transakcji w okresie 2014-2020 jest niższa niż średnia dla innych krajów UE o około 40%. Średnia unijna częstotliwość występowania błędów kwantyfikowalnych to 22%, podczas gdy dla polskich transakcji jest to 13%. Od 2016 r. odnotowujemy znacznie mniej błędów kwantyfikowalnych wynikających z zawyżenia obszarów gruntów lub liczby zwierząt. 80% wszystkich błędów stwierdzonych w tej kategorii dla polskich transakcji odnosi się do okresu od 2014 r. do 2016 r. Natomiast nasze kontrole regularnie potwierdzają błędy poza obszarem płatności bezpośrednich.

Na koniec ustalenia i przykłady. Tutaj chciałbym wskazać przykład błędu dotyczącego niekwalifikowalnych wydatków stwierdzonych dla polskiej transakcji. W ramach wsparcia rozwoju małych i średnich gospodarstw rolnych beneficjent wraz z członkami rodziny złożył wspólny wniosek o przyznanie dla każdego z wnioskodawców maksymalnego wsparcia na budowę chlewni po około 215 tys. euro, twierdząc, że prowadzą działalność niezależnie od siebie. W warunkach kwalifikowalności przewidziano, że wielkość ekonomiczna gospodarstw wnioskodawców nie może przekraczać 250 tys. euro, a powierzchnia gospodarstw nie może być większa niż 300 ha. Trybunał ustalił, że wnioskodawcy posia-

dali udziały w przedsiębiorstwie rodzinnym działającym w tej samej lokalizacji, a tym samym gospodarstwo beneficjenta przekraczało próg wielkości ekonomicznej.

Na tym chciałem zakończyć, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo serdecznie dziękuję.

Szanowni państwo, czy są pytania? Jest. Bardzo proszę, pan poseł Czesław Siekierski. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Czesław Siekierski (KP):

Oczywiście nie będę zanudzał pytaniami, choć mam pewne spojrzenie jako wieloletni przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Parlamencie Europejskim. Współpracowałem z trybunałem. Pan ograniczył się głównie do części formalno-proceduralnej, nie wchodził pan w oceny merytoryczne. Oczywiście to był przedmiot pewnego sporu, na ile Europejski Trybunał Obrachunkowy ma prawo, czy na ile powinien dokonywać pewnych pogłębionych merytorycznych ocen, na ile powinien skupiać się na sprawach poprawności w zakresie procedur, wykorzystania środków itd. To jest pierwsze. Pan poszedł tą drogą, pana poprzednik Janusz Wojciechowski bardziej wchodził w merytoryczną ocenę sprawy. Ale, po pierwsze, to wynikało z zasad trybunału, a po drugie, z podejścia, bo pan Janusz Wojciechowski przyszedł do trybunału z komisji rolnictwa, stąd miał pewnie inne podejście.

Po drugie, jeśli chodzi o skalę środków na WPR na tle... nie wiem, chyba nie musi tego robić, bo jednak systematycznie w kolejnych perspektywach finansowych maleje udział wspólnej polityki w całościowym budżecie. On w poprzedniej perspektywie był w granicach 43%, był 38%, 37%, teraz, w obecnej perspektywie finansowej będzie pewnie w granicach 32–33%, jeśli chodzi o udział wspólnej polityki rolnej w całościowym budżecie. Pan mówił, że wydatek na WPR jest najwyższą pozycją. Chyba wyższą jest polityka spójności. Może nie liczy się całej polityki spójności, bo polityka spójności przewyższyła wydatki na wspólną politykę rolną, co ma pewną logikę, bo spójność przecież też obejmuje obszary wiejskie.

Polska piątym beneficjentem. Oczywiście udział nasz jednak maleje, bo w obecnej perspektywie skala środków na wspólną politykę rolną jest już mniejsza niż w poprzedniej perspektywie, do tego jeszcze przesunęliśmy 30% z drugiego filaru do pierwszego, co właściwie zrujnowało PROW. Ale to nie jest przedmiotem pana oceny, bo to jest...

Głos z sali:

W najbliższej perspektywie.

Poseł Czesław Siekierski (KP):

Tak, tak, już w obecnej perspektywie.

Głos z sali:

Nierozpoczętej.

Poseł Czesław Siekierski (KP):

Pan poseł ma rację. W obecnej, która jeszcze w rzeczywistości się nie rozpoczęła, choć w WPR się rozpoczęła, bo tam nie może być opóźnień w dopłatach bezpośrednich.

Jeśli chodzi o poprawność wykorzystania środków WPR w Unii i w Polsce, my obserwujemy tę poprawność. Ta poprawność za moich czasów znacznie... była z roku na rok, z perspektywy na perspektywę lepsza. Pan używał procentów. Dobrze by było, żeby pokazać w liczbach bezwzględnych jaka była skala niedociągnięć.

Wreszcie pytanie: Czy współpracujecie z NIK, jeśli chodzi o ocenę WPR? Pewnie tak, bo to wiadomo, że na szczeblu obu instytucji jest współpraca. I nic nie odnosił się pan do problemów związanych z oceną problemu ekologizacji i zazielenienia. Czy skala środków wzrosła proporcjonalnie do wszystkich zapowiedzi i do spraw związanych z jakością, bezpieczeństwem żywności, czy do spraw oceny funkcjonowania w ujęciu zewnętrznym? Bo podpisane porozumienia regionalne mają trzy razy większy wpływ na wspólną politykę rolną, bo następuje określone otwarcie rynku Unii Europejskiej.

Nie musiał pan tego robić, bo to nie jest do końca w kompetencji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ale byłem nauczony poprzez poprzednie wystąpienia pana poprzednika, który skupiał się głównie na stronach merytorycznych, o co często mieliśmy do niego zarzuty, bo nie powinno to być do końca przedmiotem prac Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Czy ktoś...

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opióła:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Odpowiadając może na wstępie. Dzisiejsza prezentacja dla Wysokiej Komisji miała na celu skoncentrowanie się, przedstawienie ustaleń zgodności w ramach zakresu Wspólnej Polityki Rolnej, ponieważ taka była wola ze strony Komisji i pana przewodniczącego. W dniu wczorajszym na komisji rolnictwa przedstawialiśmy dokładne, szczegółowe raporty w tym zakresie. Dzisiaj skoncentrowałem się wyłącznie na sprawach finansowych, bo wydaje mi się, że najbardziej tym aspektem jest zainteresowana Wysoka Komisja. Ale oczywiście jesteśmy do dyspozycji. Wiem, że dzisiaj mamy ograniczenie w czasie, dlatego przekażemy prezentację, bo mam drugą prezentację dwóch raportów specjalnych: pierwszy raport jest z tego roku „Trwałość projektów rozwoju obszarów wiejskich.” i drugi raport „Reakcja Komisji na nadużycia finansowe we wspólnej polityce rolnej.” Przekażemy to wszystko do sekretariatu Komisji, żeby wszyscy zainteresowani posłowie mogli to otrzymać. I odpowiadając, czym innym jest, jeżeli branżowa komisja, w tym przypadku komisja rolnictwa, pracuje na bieżąco nad danym projektem w sposób ciągły, merytoryczny, a czym innym jest, wydaje mi się, jak Wysoka Komisja, czyli Komisja Finansów Publicznych, która pracuje nad całością budżetu, finansami państwa. Chodziło mi o to, że głównie skoncentrowałem się na tym, żeby przekazać, jak to wygląda w Unii Europejskiej w konkretnym przypadku. Nie chciałem wchodzić bardzo mocno w szczegóły, ponieważ musielibyśmy spędzić o wiele więcej czasu. Ale tak jak mówiłem, przekażemy tę informację i raporty na roboczo bezpośrednio do sekretariatu.

Dalej odpowiadając na pytanie, które padło ze strony pana posła, tak jak przywołałem, kwota w okresie programowania WPR 2014–2020 to 420 mld euro. Jest to największa pozycja w udziale w zmieniającej się perspektywie po roku 2021. Będzie to także wprowadzenie nowych instrumentów na cele odbudowy po COVID-zie. W kontekście tego, co nie było zawarte w prezentacji, to tak jak mówiłem w dzisiejszej prezentacji, skoncentrowaliśmy się na kwestiach finansowych.

Odnosząc się już do pytań dotyczących współpracy. Tak, cały czas na bieżąco współpracujemy z organami kontroli państw członkowskich. Mnie jest to łatwiej robić, dlatego że byłem wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli. Wczoraj spotkałem się z przewodniczącym... z dyrektorem Departamentu Rolnictwa Najwyższej Izby Kontroli. Współpracujemy na bieżąco. Umówiliśmy się na przekazywanie sobie informacji i materiałów. Ta współpraca trwa i wymiana informacji jest na bieżąco. Jeżeli Komisja sobie życzy przedstawienia raportu po raporcie, możemy to zrobić, ale nam chodziło o to, żeby przedstawić to w sposób całościowy, tak żeby było to dla Wysokiej Komisji, wydaje mi się, z ciekawą perspektywą wieloletnich ram, a nie wyłącznie jednego określonego roku czy kilkunastu miesięcy, który obejmuje raport i bada trybunał. Ale dziękuję za te sugestie ze strony pana posła.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, czy są jeszcze jakieś dodatkowe pytania? Nie widzę. Tym samym bardzo dziękuję za dzisiejsze posiedzenie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia Komisji. Zamykam posiedzenie Komisji, dziękując serdecznie naszym gościom za przybycie, za przedstawienie prezentacji, prosząc oczywiście o to, aby prezentacje zostały przekazane nam w wersji elektronicznej.

Tytułem komentarza. Rzeczywiście dziękujemy za taką formę przedstawienia, bo wydaje się, że wchodzenie w merytorykę poszczególnych sytuacji nie byłoby łatwe dla nas, jako Komisji Finansów Publicznych. Dla osób, które posiadają duże doświadczenie w zakresie prowadzenia wspólnej polityki rolnej czy w ogóle dużego doświadczenia w zakresie rolnictwa, to będzie bez wątpienia łatwiejsze. Niemniej jednak dziękujemy za to. Myślę, że pewne rzeczy będziemy mogli wywnioskować z dokumentów źródłowych, które zostaną nam przedstawione, a jeżeli będą pytania, to bez wątpienia będziemy niepokoić i prosić o dalsze spotkania i możliwość wyjaśnień przed naszą Komisją. Bardzo państwu dziękuję.

Szanowni państwo, dosłownie za chwilę rozpoczynamy posiedzenie Sejmu, życząc miłego dnia. Dziękuję bardzo.