

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 92)
z dnia 27 czerwca 2018 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 92)

27 czerwca 2018 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Elżbiety Stępień (N)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zabezpieczenia przed wyłudzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli poboru podatku od instytucji finansowych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Szykowski vel Sęk** sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikami, **Renata Szczęch** podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Magdalena Sweklej** zastępca dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, **Robert Śnitko** zastępca dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Wojciech Kutyla** i **Mieczysław Łuczak** wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Jarosław Leśniewski** dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Państwowej Inspekcji Pracy, **Jacek Motawski** prokurator Departamentu do Spraw Przemoczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej, **Krzysztof Pietraszkiewicz** prezes Związku Banków Polskich, **Rafał Rogala** szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wraz ze współpracownikami, **Jacek Wysokiński** naczelnik w Zarządzie do Spraw Cudzoziemców w Komen-dzie Głównej Straży Granicznej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownik Kancelarii Sejmu **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biu-rze Komisji Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum.

Chciałabym przy tej okazji serdecznie powitać sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – pana Szymona Szykowskiego vel Sęka. Chciałabym również powitać dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ – pana Bartosza Grodeckiego; pana dyrektora Biura Kontroli i Audytu MSZ – Pawła Bakę. Zastępcę dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier – pana Roberta Śnitkę. Rozumiem, że pan jest, tak? Panią naczelnik Wydziału ds. Podatku od Gier w wyżej wymienionym Departamencie w Ministerstwie Finansów – panią Martę Ziarko. Zastępcę dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – panią Magdalenę Sweklej. Dyrektora Departamentu Legalności Zatrudnienia Państwowej Inspekcji Pracy – pana Jarosława Leśniewskiego. Prokuratora Departamentu do Spraw Przemoczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej – pana Jacka Motawskiego. Dzień dobry. Oczywiście, wiceprezesa NIK – pana Mieczysława Łuczaka. Dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie – pana Wiesława Motykę. Witam serdecznie. Wicedyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie – pana Roberta Łukasza. Dzień dobry. Wicedyrektora Departamentu Budżetu i Finansów – pana Macieja Berka. Doradcę ekonomicznego w Departamencie Budżetu i Finansów – panią Wiesławę Szymańską. Dzień dobry. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – panią Renatę Szczęch. Dzień dobry. Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – Rafała Rogalę.

Dzień dobry. Zastępcę dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców – pana Michała Błęszyńskiego. Dzień dobry. Zastępcę dyrektora Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – pana Eugeniusza Ścibka. Dzień dobry. Naczelnika w Zarządzie do Spraw Cudzoziemców w Komendzie Głównej Straży Granicznej – pana Jacka Wysokińskiego.

Przystępujemy do realizacji pierwszego punktu posiedzenia, tj. rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zabezpieczenia przed wyłudzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej.

Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Pani przewodnicząca, pani minister, panie ministrowie, panowie dyrektorzy, panie i panowie posłowie, temat jest trudny, związany z polityką migracyjną, ale przede wszystkim z gospodarką i brakującymi w wielu dziedzinach naszej gospodarki pracownikami. Trzeba sobie zdawać sprawę, że temat był przez nas rozpatrywany bardzo ostrożnie. Niemniej jednak są pewne spostrzeżenia.

Kontrola podjęta była z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Przeprowadzona wcześniej – w 2015 r. – przez NIK kontrola doraźna wykazała, że w systemie zatrudnienia cudzoziemców występują poważne problemy. Prawne możliwości pozyskania pracowników spoza granic Polski powszechnie wykorzystywane były do wyłudzenia wiz i umożliwiania cudzoziemcom przejazdu do strefy Schengen w celach innych niż deklarowane podjęcie pracy w Polsce. Badanie 1478 zezwoleń i oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom wykazało, że 83% cudzoziemców, którzy na ich podstawie przekroczyli granicę, w ogóle nie podjęło legalnej pracy w Polsce. Ustalono, że działają podmioty, które nie miały zamiaru zatrudniać cudzoziemców. Ich jedynym celem było wykorzystanie systemu zatrudnienia cudzoziemców do czerpania korzyści finansowych związanych z wyłudzeniem wiz w polskich konsulatach na Wschodzie. Polskie placówki konsularne na Wschodzie wydały w latach 2014–2016 – uwaga – 3 025 261 wiz pracowniczych. To, szanowni państwo, świadczy o wielkości problemu. To jednak nie wszystko. Oprócz wiz pracowniczych, są jeszcze wykorzystywane wizy turystyczne i paszporty biometryczne umożliwiające obywatelom ze Wschodu wjazd do Polski bez wizy.

Zakres kontroli był następujący... Chcieliśmy uzyskać odpowiedzi na następujące pytania: Czy system wydawania wiz był zabezpieczony przed ich wyłudzeniem pod pretekstem podejmowania pracy na terenie Polski? Czy były skuteczne rozwiązania przeciwdziałające wyłudzeniu wiz pod pretekstem podjęcia pracy na terenie Rzeczypospolitej? Czy stosowane rozwiązania umożliwiały sprawne działanie zabezpieczające przed wyłudzeniem wiz pracowniczych?

Okres objęty kontrolą to lata 2014–2016. Stąd też podałem dane z tamtego okresu. Czynności kontrolne prowadzone były od lutego 2017 r. W trakcie kontroli, 1 stycznia 2018 r., uległy zmianie przepisy regulujące zatrudnianie cudzoziemców, zamierzających świadczyć pracę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Miało to wpływ również na nasze stanowisko, bo w trakcie kontroli nastąpiły zmiany przepisów. Zakres kontroli był następujący:

- 1) w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – organizacja systemu wydawania tzw. wiz pracowniczych cudzoziemcom i przestrzegania procedur w zakresie zabezpieczania przed wyłudzeniem wiz w polskich placówkach dyplomatycznych pod pretekstem zatrudnienia na terenie RP;
- 2) w konsulatach – przestrzeganie procedur zabezpieczających przed wyłudzeniem wiz pod takim samym pretekstem, czyli zatrudnienia na terenie Rzeczypospolitej;
- 3) w placówkach straży granicznej – wykonywanie przez straż graniczną kontroli legalności nad powierzaniem pracy cudzoziemcom.

Szanowni państwo, wytypowaliśmy 44 podmioty, które zostały sprawdzone przez Państwową Inspekcję Pracy pod względem zatrudnienia cudzoziemców. Będzie o tym mówił pan dyrektor, omawiając całość kontroli.

Tak jak wspominałem, kontrowaliśmy Ministerstwo Spraw Zagranicznych; pięć konsulatów generalnych RP: w Odessie, Winnicy, Lwowie, Grodnie i Łucku; sześć placówek

straży granicznej: w Lublinie, Katowicach-Pyrzowicach, Wrocławiu-Strachowicach, Poznaniu-Ławicy, Bydgoszczy i Lesznowoli.

Z mojej strony byłoby tyle, żeby się nie powtarzać. Pan dyrektor przedstawi całość materiału ze szczegółami. Bardzo prosiłbym o udzielenie głosu panu dyrektorowi Motyce.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Sępień (N):

Bardzo dziękuję, panie prezesie. Bardzo proszę pana o zabranie głosu.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie Wiesław Motyka:

Uprzejmie dziękuję. Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, szanowni goście, bardzo dziękujemy za zainteresowanie się wynikami przeprowadzonej i koordynowanej przez rzeszowską delegaturę kontroli, dotyczącej zabezpieczania przed wyludzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Postaram się przedstawić państwu najistotniejsze ustalenia obu kontroli, o których wspominał pan prezes Łuczak – mam nadzieję, że nie powtarzając się co do szczegółów i faktów, jakie zostały już wspomniane.

Myślę, że na wstępie trzeba zaznaczyć, że funkcjonujące w Polsce przepisy w zakresie zatrudniania obywateli Ukrainy w naszej ocenie pozwalają na prowadzenie najbardziej otwartej i przyjaznej polityki w tym obszarze w Europie. Już w 2012 r. Polska wprowadziła uproszczony system zatrudniania pracowników, który pozwalał na pracę po zarejestrowaniu w urzędzie pracy pisemnego oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Od 1 stycznia bieżącego roku zmieniono regulację prawną – jak wspominał pan prezes – dotyczącą zatrudniania sezonowego i całej procedury oświadczeniowej, przede wszystkim z powodu konieczności wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego. Warto też wspomnieć, że już od czerwca 2017 r. obywatele Ukrainy mogą legalnie przebywać w Polsce w celach turystycznych w ramach ruchu bezwizowego.

Jak wynika z przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli badań, udział obywateli Ukrainy w liczbie wydanych zezwoleń na pracę w stosunku do lat ubiegłych znacząco rośnie. Tak jak wspominał pan prezes, polskie placówki dyplomatyczne i konsularne na Ukrainie w latach 2014–2016 wydały łącznie ponad 3 mln wiz, w tym prawie 1,3 mln wiz pracowniczych. Dla porównania – w tym samym okresie placówki innych krajów Grupy Wyszehradzkiej, czyli Czech, Słowacji i Węgier, wydały łącznie jedynie 16 tys. wiz. Oznacza to, że polskie urzędy konsularne wydały ponad 180 razy więcej wiz. Proszę państwa, tendencja wydawania wiz pracowniczych wzrasta co roku o około 200 tys. – tak jak widać to na prezentowanym obecnie slajdzie. Według danych, które pozyskaliśmy z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w 2014 r. było to około 223 tys. wiz, a w 2017 r. takich wiz wydano już aż 845 tys. Ten rosnący trend, co jest warte podkreślenia, utrzymuje się, mimo zmiany przepisów na początku bieżącego roku. Według danych – znowu powołam się na MSZ – w styczniu 2018 r. na Ukrainie wydano prawie 11% więcej wiz niż w styczniu 2017 r.

Wielu obywateli Ukrainy skorzystało z obowiązujących przepisów, odwiedzając Polskę i podejmując legalną pracę. Jednak bardzo duża liczba osób, korzystająca z otwartej i przyjaznej polityki Polski wobec zatrudniania obywateli Ukrainy, powodowała też występowanie określonych problemów. Analiza występujących problemów i propozycje ich rozwiązania były celem badań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli lub z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli przez inne podmioty, m.in. Państwową Inspekcję Pracy.

Pierwszą kontrolę przeprowadzono w 2015 r. Dotyczyła ona – jak wspominał pan prezes – badania warunków zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego. Kontrola pokazała, że uproszczony system zatrudniania cudzoziemców oparty na rejestracji oświadczeń o zamiarze zatrudnienia, bez ich weryfikacji, umożliwiał potencjalnym pracodawcom składanie nieprawdziwych oświadczeń. Często oświadczenia takie były przedmiotem nielegalnego obrotu, a następnie podstawą do – powiem otwarcie – wyludzenia wizy pracowniczej przez cudzoziemców.

Wykorzystywano je wyłącznie do uzyskania prawa do wjazdu do Polski i pobytu na jej terenie bądź na terenie innych państw grupy Schengen. Te nieprawdziwe oświadczenia wykorzystywane do wyłudzenia wiz – tak jak wspomniałem – umożliwiały cudzoziemcom przejazd do strefy Schengen w celach innych niż deklarowane w polskich urzędach konsularnych, tj. podjęcia pracy w Polsce. Powodowało to określone problemy, m.in. takie, że przy bardzo przyjaznym podejściu polskich organów konsularnych do rozpatrywania wniosków wizowych, które – jak stwierdziliśmy – oparte było na zaufaniu do oświadczeń osób ubiegających się o legalny wjazd do Polski... W konsekwencji polskie konsulaty stosowały rozwiązanie, które skutkowało ograniczonym badaniem wiarygodności oświadczeń poprzez m.in. konsultacje krajowe. Przyjmowano bowiem, że podane we wnioskach przez cudzoziemców dane są wiarygodne, chyba że konsulat uzyskał wcześniej jakieś informacje od innych organów, które wskazywałyby na niezetelność tych danych.

Oczywiście nie należy ukrywać, że takie podejście związane było częściowo z – jak pokazałem wcześniej – dynamicznie rosnącą liczbą wniosków o wydanie wizy, a także zbyt małą obsadą w konsulatach w stosunku do zaistniałych potrzeb. Jak wynika z danych uzyskanych w trakcie ostatniej kontroli NIK, przeprowadzonej w 2017 r., obsada urzędów konsularnych była zdecydowanie niewystarczająca do obsługi tak dużej liczby wniosków wizowych. W konsekwencji – jak pokazujemy na slajdzie – urzędnik konsularny na rozpatrzenie wniosku miał, w zależności od placówki, realnie zaledwie od dwóch do czterech minut.

Tutaj pokazujemy, że gdyby w innych organach państwa polskiego istniała techniczna możliwość korzystania z weryfikacji składanych wniosków o uzyskanie wizy pracowniczej, to w takich sytuacjach konsulowie zdecydowanie reagowaliby i weryfikowaliby znaczną część składanych wniosków. Niewystarczająca obsada i krótki czas, jaki konsulowie mieli do dyspozycji na weryfikowanie składanych wniosków o wizę pracowniczą powodowały, że tak naprawdę zaledwie jedna trzecia składanych wniosków mogła być badana pod kątem wiarygodności pracodawcy i wiarygodności przedłożonej dokumentacji. Jedna trzecia to liczba, która wyszła nam na badaniu próby 500 losowo wybranych spraw w konsulatach, które były poddane kontroli. Zatem tak naprawdę konsulowie składane przez cudzoziemców wnioski o wydanie wiz pracowniczych mogli jedynie weryfikować co do ich kompletności.

Tak jak wspomniałem, analiza losowo wybranych przez NIK spraw, dotyczących wydawania wiz pracowniczych, przy rozpatrywaniu których podejmowano konsultacje krajowe, aby zbadać wiarygodność podmiotu występującego o zatrudnienie cudzoziemca – pokazała, że w aż 78% spraw wynik konsultacji był negatywny. Wydawano decyzje odmowne. Jedynie w 22% zbadanych spraw wynik był pozytywny i kończył się wydaniem wizy. Pokazywało to, że konsulom ogromnie potrzebne było narzędzie, przy pomocy którego mogliby weryfikować wiarygodność pracodawców i dokumentów składanych przez cudzoziemców.

Stwierdziliśmy w toku kontroli, że placówki straży granicznej również nie były w pełni – ani organizacyjnie, ani kadrowo – przygotowane do wypełnienia nałożonych na nie ustawowo zadań, związanych z kontrolą legalności zatrudniania cudzoziemców, a także przeciwdziałania wykorzystywaniu tej uproszczonej procedury zatrudniania do wyłudzenia wiz.

Jak wynika z naszej kontroli przeprowadzonej w 2017 r., rosnąca w ogromnym tempie liczba rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców i stale zwiększająca się liczba podmiotów, które występowały o zatrudnienie, spowodowały, że – pomimo rosnącej liczby kontroli, które straż graniczna była w stanie przeprowadzić – liczba faktycznie prowadzonych kontroli i faktycznie skontrolowanych podmiotów procentowo ulegała jednak systematycznemu zmniejszeniu.

Kieruję tutaj podziękowania w stronę Państwowej Inspekcji Pracy za ogromną pomoc w przeprowadzeniu tej kontroli i uzyskaniu wyników, o których teraz państwu powiem. Bardzo ważnym elementem właściwej współpracy pomiędzy Ukrainą a Polską były działania dążące do minimalizacji naruszeń praw pracowniczych osób, które legalnie podejmowały pracę w Polsce. Wnioskowaliśmy do Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie u wybranych przez Najwyższą Izbę Kontroli pra-

codawców. Owa kontrola Państwowej Inspekcji Pracy objęła łącznie 44 pracodawców, którzy w sumie zatrudniali 4340 cudzoziemców. Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy wykazała, że w ponad w 1600 przypadkach naruszono prawa pracownicze polegające na m.in. zawieraniu umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, zaniżaniu wynagrodzeń należnych pracownikom, zatrudnianiu bez odpowiednich zaświadczeń lekarskich, bez właściwych szkoleń bhp itp.

Warto też w tym miejscu podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli do kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy wytypowała 60 pracodawców zatrudniających cudzoziemców, ale znaczącym jest fakt, że w aż 16 przypadkach nie udało się inspekcji pracy przeprowadzić czynności kontrolnych, ponieważ wytypowane do kontroli podmioty nie prowadziły pod wskazanym, zarejestrowanym adresem działalności gospodarczej albo w ogóle nie był możliwy kontakt z reprezentantem pracodawcy. Był tylko szyld lub tabliczka na drzwiach, że taka firma gdzieś tutaj ma swoją siedzibę. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że tak jak w przypadku poprzedniej kontroli przeprowadzonej na terenie województwa podkarpackiego, podmioty te były fikcyjnie utworzone jedynie w celu uzyskiwania wiz pracowniczych, za co pobierano należną, ustaloną gratyfikację od obywateli Ukrainy.

Proszę państwa, tak jak wspominałem, od 1 stycznia bieżącego roku funkcjonują nowe uregulowania ustawowe w zakresie zatrudniania cudzoziemców. W dużej części – co mówię z ogromną satysfakcją – są one zbieżne z wnioskami pokontrolnymi i uwagami sformułowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli, a także wymaganiami, jakie nakłada na Polskę dyrektywa Parlamentu Europejskiego z 2014 r.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzone zmiany powinny prowadzić do ograniczenia nadużyć w zakresie zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Bowiem, w wyniku tej nowelizacji, od 1 stycznia 2018 r., wprowadzono między innymi rejestry spraw dotyczących oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi; wprowadzono ewidencję tych oświadczeń. Minister właściwy ds. pracy ma obowiązek utworzyć i prowadzić w systemie teleinformatycznym rejestr centralny, który obejmuje dane w sprawach zakresu wykonywania pracy przez cudzoziemców. Dostęp do ewidencji oświadczeń – co jest niezwykle istotne w świetle wyników naszej kontroli – uzyskali konsulowie. Naszym zdaniem powinno umożliwić im to lepszą weryfikację przedkładanych przez cudzoziemców dokumentów.

Wprowadzono także niezwykle ważny instrument, tj. możliwość odmowy wpisania oświadczenia do ewidencji, jeżeli z badanych przez urzędników okoliczności wynika, że oświadczenie zostało złożone dla pozorów, będzie wykorzystane przez cudzoziemca w celu innym niż wykonywanie pracy dla danego podmiotu, a także w sytuacji, gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie dopełnia obowiązków związanych z prowadzeniem działalności lub powierzaniem pracy innym osobom.

Ponadto, podmioty powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi zobowiązano do pisemnego powiadomienia powiatowego urzędu pracy o: podjęciu pracy przez cudzoziemca najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy, czego dotychczas nie było; niepodjęciu pracy przez cudzoziemca w terminie siedmiu dni od daty rozpoczęcia określonego w ewidencji oświadczeń, dotychczas takiego obowiązku nie było. Niespełnienie przez pracodawcę tych obowiązków jest usankcjonowane karą grzywny.

Na koniec jedna konstatacja, że ze względu na krótki czas obowiązywania tych zmian – mija raptem pół roku – nie jest jeszcze znany ich pełny wpływ na rynek pracy i bezpieczeństwo państwa. Jednak w naszej ocenie konieczne będzie bieżące monitorowanie funkcjonowania nowego systemu oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. W szczególności w zakresie ich wpływu na polski rynek pracy, ale także – co jest istotne ze względu na zobowiązania międzynarodowe Polski – na bezpieczeństwo krajów strefy Schengen, związane z napływem osób spoza Unii Europejskiej.

O pozostałych rzeczach powiedział już pan prezes. Chodzi o wykaz podmiotów, które poddaliśmy kontroli i na podstawie kontroli których kierowaliśmy do państwa niniejsze słowa. Zdjęcie ze slajdu pokazuje, jak mniej więcej wygląda procedura załatwiania, rozpatrywania wniosków wizowych przez konsula w konsulacie generalnym we Lwowie.

Takich zdjęć w naszej informacji zbiorczej jest więcej. Pokazują one masę dokumentów, z którymi muszą się zetknąć polscy dyplomaci, konsulowie i urzędnicy konsularni. Jeżeli byłyby pytania, jesteśmy do państwa dyspozycji. Bardzo serdecznie dziękuję.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Szepeń (N):

Dziękuję, panie dyrektorze, za przedstawioną informację.

Poprosiłabym przedstawiciela Ministerstwa Spraw Zagranicznych o ustosunkowanie się do przedmiotowej informacji Najwyższej Izby Kontroli.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Szymon Szykowski vel Sęk:

Dziękuję serdecznie pani przewodniczącej. W odniesieniu do przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o kontroli przeprowadzonej w pięciu placówkach zagranicznych i obejmującej lata 2014–2016, chciałbym na wstępie powiedzieć, że należy podzielić ocenę Najwyższej Izby Kontroli. W tamtym okresie ministerstwo nie dysponowało odpowiednimi narzędziami i instrumentami organizacyjno-prawnymi, które skutecznie zapobiegałyby wyłudzeniu wiz pod pretekstem podejmowania pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd bardzo poważnie bierzemy pod uwagę zalecenia Najwyższej Izby Kontroli. W związku z tymi zaleceniami został wprowadzony szereg rozwiązań mających na celu zmianę tej sytuacji, a więc wyposażenie konsulów w narzędzia, które pozwolą na skuteczne przeciwdziałanie tym negatywnym zjawiskom.

Przypomnę, że konsul działa na podstawie i w granicach prawa. Zatem w tym przypadku granice te są określone przepisami ustawy o cudzoziemcach oraz Kodeksem wizowym. Konsul nie może więc wykonywać czynności czy wypełniać funkcji, których ustawodawca mu nie przypisał. Przeciwdziałanie wyłudzeniu wiz polega na weryfikacji autentyczności dokumentów, także oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, twierdzeń aplikującego, badania jego wiarygodności.

Podejmowanie dodatkowych czynności w celu badania rzetelności danych w zarejestrowanych przez urzędy pracy oświadczeniach o zamiarze powierzenia wykonywania pracy wykraczałoby poza ramy precyzyjnie określonej procedury wizowej. Konsul nie został upoważniony do badania rzetelności oświadczeń, w tym pod kątem wykrywania fałszu intelektualnego w oświadczeniach oraz innych zdarzeń związanych z rejestracją w kraju oświadczeń dla pozorów, rejestracją dokonaną przez organ państwowy w ramach procedury określonej stosownymi przepisami.

Problem z możliwością korzystania z wiz w sposób sprzeczny z deklarowanym tkwił w wadliwej konstrukcji przepisów obowiązujących do końca 2017 r. Pozwalały one na nieograniczone i bezwarunkowe rejestrowanie w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom. Przepisy te, mające na celu stworzenie ułatwień dla cudzoziemców w dopuszczaniu ich na polski rynek pracy, w istocie tworzyły niestety pole do nadużyć.

Należy podkreślić, że – po zmianie stanu prawnego – dzisiaj badanie rzetelności pracodawcy i spełniania przez niego określonych wymogów dla zatrudnienia cudzoziemca ustawodawca powierzył staroście – za pośrednictwem powiatowego urzędu pracy, umożliwiając wydanie decyzji o odmowie wpisu oświadczenia do ewidencji oświadczeń. Zatem to na organach w kraju będzie spoczywać obowiązek badania rzetelności pracodawcy, także prawdziwości złożonego oświadczenia. Poprzednie przepisy nie nakładały takiego obowiązku ani na organy krajowe, ani na konsula.

Warto też zwrócić uwagę na jeden z zarzutów, który poczyniono. Chodzi o to, że konsulowie nie zgłaszali przypadków fałszerstw oświadczeń odpowiednim organom. Podstawą takiego działania konsulów było w przeszłości, tj. w latach, które badała Najwyższa Izba Kontroli – przypomnę, że to lata 2014–2016 – stanowisko Prokuratury Generalnej z dnia 8 lutego 2013 r. dotyczące interpretacji niektórych przepisów ustawy karnej odnoszącej się do przestępstw przeciwko dokumentom. To stanowisko zostało zweryfikowane 8 czerwca 2017 r. Prokuratura Krajowa, odmiennie niż w poprzednim wystąpieniu, wskazała, że oświadczenie stanowi dokument w rozumieniu polskiej ustawy karnej, a posługiwanie się dokumentem, o którym mowa w art. 271 i 272 Kodeksu karnego, stanowi popełnienie przestępstwa. MSZ niezwłocznie poinformowało konsulów o obowiązku powiadamiania organów ścigania o stwierdzonych przypadkach fałszerstw doku-

mentów. Wytyczna ta jest już realizowana. Do chwili obecnej skierowano około 3,5 tys. zawiadomień do prokuratury w tej sprawie.

Podsumowując, chciałbym jeszcze raz podkreślić, że zalecenia Najwyższej Izby Kontroli traktujemy bardzo poważnie. Zdecydowana większość z nich znalazła już zastosowanie w odpowiednich zmianach obowiązującego stanu prawnego, podjętych w konsultacji z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Są kierowane zawiadomienia do prokuratury w przypadkach, w których zostanie stwierdzone fałszerstwo dokumentów. Mamy nadzieję, że ewentualna przyszła kontrola pozwoli na ocenę, w jaki istotny sposób stan, wskazujący na nieprawidłowości, uległ poprawie. Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję panu bardzo za zabranie głosu. Czy są pytania? Pani poseł Bożena Szydłowska, bardzo proszę.

Poseł Bożena Szydłowska (PO):

Pani przewodnicząca, panie prezesie, panie ministrze, w swoim czasie, nie tak dawno zresztą, do mojego biura poselskiego w Poznaniu zgłosili się obywatele Ukrainy. Naświetlili, jak wygląda sprawa wydawania wiz; jak wygląda w Poznaniu czy w powiecie poznańskim ubieganie się o pracę. To wszystko wydaje mi się trochę mało spójne. Prawdopodobnie wystąpię nawet w tej sprawie z interpelacją i opiszę tę sytuację.

Otóż, nie bardzo rozumiem i nie wiem, czym jest to uwarunkowane, że konsulaty we Lwowie wydają wizy pobytowe obywatelom Ukrainy, kierując się chyba trochę – przepraszam, że użyję kolokwialnego słowa – swoim widzimisię. Niektórzy dostają wizy na rok, inni na sześć miesięcy, jeszcze inni na siedem miesięcy. Nie wiem, czym jest to uwarunkowane. Później, gdy przychodzi do ubiegania się o pracę... Kobieta, która przyjechała do Polski, miała mieć zagwarantowaną pracę przez agencję pośrednictwa pracy. Po przyjeździe do Polski okazało się, że nie dostała tej pracy. Znalazła innego pracodawcę. Zaczęła ubiegać się o pracę. Termin załatwiania tych wszystkich formalności był tak długi, że właściwie po załatwieniu musiały opuścić terytorium Polski. Coś tu nie gra.

Panie ministrze, zwrócę się w tej sprawie z interpelacją i dokładnie opiszę, jak to wygląda oraz poproszę o wyjaśnienia. Coś jednak w tym wszystkim nie gra, mówiąc kolokwialnie, tym bardziej że przypadki, jakie znam, to nie były osoby, które zabierałyby czy zajmowały miejsca pracy naszym obywatelom. Była to praca w miejscach, w których Polacy czy Polki tak naprawdę nie chcą pracować. Zatem przyjazd obywateli czy obywaterek Ukrainy akurat w tym zakresie i podjęcie pracy w tamtych jednostkach był ze wszech miar wskazany i korzystny również dla nas. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję bardzo. Czy pan minister odniesie się do słów pani poseł?

Sekretarz stanu w MSZ Szymon Szykowski vel Sęk:

Oczywiście, pani przewodnicząca. Pani poseł, jeśli chodzi o okres, na jaki zostaje wydana wiza, to zazwyczaj związany jest on z okresem przyrzeczonego zatrudnienia. Nie polega na widzimisię, tylko warunkowany przedstawionymi dokumentami, które wskazują, na jaki okres obiecano jest danej osobie zatrudnienie. Jest ze mną pan dyrektor Bartosz Grodecki z Departamentu Konsularnego. Możemy udzielić w tej chwili nieco bardziej ogólnej informacji; czy to w przypadku konkretnego przypadku – zbadać go i odpowiedzieć pisemnie.

Natomiast co do samej kwestii zatrudnienia i procedur z tym związanych na miejscu, to Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako resort nie ma już na to wpływu. Odpowiadają za to urzędy wojewódzkie. Mogę odegrać tu rolę, ale jako poseł, rozmawiając z wojewodą wielkopolskim na miejscu, jeśli jest taki przypadek, i udzielić pomocy. Natomiast bezpośrednio resort nie ma już na to wpływu.

Poseł Bożena Szydłowska (PO):

Dziękuję, panie ministrze. Mogę, pani przewodnicząca?

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo proszę.

Poseł Bożena Szydłowska (PO):

Dziękuję, panie ministrze, oczywiście opiszę tę sytuację szczegółowo, bo przypadki, o jakich mówiłam, to były trzy osoby, które jechały do jednej instytucji. Miały przyrzeczenie pracy. Wizę dostały na różny czas.

Jeżeli chodzi o pana wojewodę i pomoc, to ponieważ widziałam, jakie są problemy, pomogłam uzyskać tym osobom stosowne zgody i pozwolenia. Było to wszystko, co mogłam zrobić, będąc posłem. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w MSZ Szymon Szynkowski vel Sęk:

Jeżeli rzeczywiście w odniesieniu do osób rekrutujących się do tego samego zatrudnienia, wystąpiły różne okresy wydania wizy, to będę prosił, żeby Departament Konsularny w odpowiedzi, jak rozumiem, na interpelację pani poseł wyjaśnił tę sytuację.

Poseł Bożena Szydłowska (PO):

Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa również chciałby zabrać głos? Bardzo proszę, pani minister.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Renata Szczech:

Dziękuję, pani przewodnicząca. Gwoli uzupełnienia przedstawionego stanowiska, chcę przedstawić jeszcze jeden bardzo ważny aspekt. Chodzi mianowicie o dokument, nad którym pracuje w tej chwili rząd, tj. „Politykę migracyjną państwa”. Jest to dokument kluczowy ze względu na to, jak będzie określał potrzeby, w szczególności społeczno-gospodarcze, potrzeby rynku pracy, i wszystkie narzędzia, które będą służyły monitorowaniu tego zjawiska, diagnozowaniu potrzeb, zwłaszcza społeczno-gospodarczych.

W pierwszym etapie zespół opracował już tezy i priorytety – właśnie w tej najważniejszej i najbardziej trudnej formule dyskutowanej podczas całego zespołu. Notabene w latach objętych kontrolą, czyli 2014–2016, prace tego zespołu nie były intensywnie podejmowane. Nie wypracowano założeń. Dopiero zmiana zarządzenia w sprawie powołania zespołu, nakreślająca kierunki podjęcia prac w kierunku nowej polityki migracyjnej w tym obszarze, z wyszczególnieniem aspektu rynku pracy, została podjęta w 2017 r. Jak mówię, niebawem ukażą się pierwsze dokumenty potwierdzające ustalenia w kierunku zasadniczych zmian, o których wspomniałam. Dokument końcowy, czyli „Polityka migracyjna”, będzie zakończony, mam nadzieję, jesienią tego roku. Jest to dokument bardzo istotny z punktu widzenia wszystkich zjawisk, o których mówiła Najwyższa Izba Kontroli. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo proszę pana prezesa Łuczaka o głos.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Szanowni państwo, ze swej strony chciałbym podziękować zarówno pani minister, jak i panu ministrowi za wyjście naprzeciw i poważne potraktowanie tej problematyki. Bowiem stan tego, co wynikało z naszej kontroli na dzień dzisiejszy jest, mimo wszystko, nieco lepszy. Mamy nadzieję, że problematyka, jaką podejmowała pani poseł będzie całkowicie załatwiona. Dziękujemy za zrozumienie i podjęcie tematu.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję również. Czy są jeszcze jakieś dodatkowe pytania?

W tej kontroli udział brał też chyba główny inspektor pracy, prawda? Chyba osiem placówek brało udział. Jestem ciekawa opinii głównego inspektora pracy w tym zakresie.

Dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Państwowej Inspekcji Pracy Jarosław Leśniewski:

Leśniewski Jarosław, dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia. Cieszy nas ta pozytywna opinia o współpracy. Od dziesięciu lat kontrolujemy legalność zatrudnienia cudzoziemców. Oczywiście potwierdzamy wszystkie zawarte tu tezy. Znajdują one odzwierciedlenie również w naszych sprawozdaniach. Cieszymy się, że po tylu latach pisania, podnoszenia problemu nieszczelności systemu – zarówno w sprawozdaniach na posiedzeniach Komisji czy na Radzie Ochrony Pracy – w końcu od 1 stycznia tego roku mamy jasne przepisy, uszczelniające system. Nie tylko uszczelniające, ale i sprawiające, że kontrola, jaką w zakresie legalności zatrudnienia wykonuje Państwowa Inspekcja Pracy, będzie skuteczniejsza. Łatwiej będzie nam walczyć z patologiami.

Natomiast, tak jak była mowa, krótki okres, minęło dopiero pół roku... zobaczymy, pewnie dopiero w sprawozdaniu za ten rok określimy, czy jest to drastyczna zmiana czy też nie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Muszę podkreślić, że też się cieszymy, że inspekcja nasze zlecenie wykorzystuje do swojej dalszej działalności.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo dziękuję za zajęcie stanowiska przez państwa w tej kwestii.

Ciekawi mnie jeszcze kwestia... Mamy konkretne wnioski wynikające z przeprowadzenia tejże kontroli. W jakim czasie możemy spodziewać się oceny skutków wprowadzenia zmian, będących wynikiem przeprowadzonej kontroli?

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Pani przewodnicząca, deklarujemy ze swej strony, że zrobimy kontrolę sprawdzającą funkcjonowanie nowych przepisów za jakiś rok.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo proszę panią o zabranie głosu.

Zastępca dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Magdalena Sweeklej:

Magdalena Sweeklej, zastępca dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Chciałabym tylko powiedzieć *à propos* pytania pani poseł, dotyczącego oceny weryfikacji przepisów, że taka ocena jest przewidziana na drugi kwartał 2019 r. Chodzi o ocenę śródkresową. Po dwóch latach będzie również pełna ocena stosowania przepisów, które weszły w życie od 1 stycznia 2018 r. Miały one na celu zaadresowanie najistotniejszych niedogodności i nieprawidłowości przy stosowaniu starych przepisów dotyczących oświadczeń.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo dziękuję za zabranie głosu.

Czy ktoś z państwa chciałby coś dodać do tej kontroli? Nie słyszę nikogo więcej. Zatem zamykam tę dyskusję. Komisja przyjęła informację do wiadomości.

Teraz trzypięciominutowa przerwa na prośbę, którą przyjmuję. Dobrze.

[Po przerwie]

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Szanowni państwo, przystępujemy do realizacji drugiego punktu porządku dziennego. Jest to rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli poboru podatku od instytucji finansowych.

Dlatego też jeszcze raz powitam pana Wojciecha Kutylę, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Panie prezesie, bardzo proszę o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyla:

Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, zaczynamy. Przede wszystkim, dlaczego podjęliśmy tę kontrolę? Otóż podatek od niektórych instytucji finansowych jest nowym podatkiem, wprowadzonym od 1 lutego 2016 r., zaś w mediach

wskazywano, że podatek jest podatny na jego obchodzenie. Obchodzenie podatku mogło polegać na tym, że instytucje zmniejszają opodatkowanie o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych, np. poprzez krótkoterminowe zakupy, i uciekają w programy naprawcze lub przerzucają koszty na klienta. Od końca 2015 r. nastąpiło zwiększone zainteresowanie sektora bankowego zakupem skarbowych papierów wartościowych, a wpływy z podatku w 2016 r. były niższe niż planowano.

Celem wprowadzenia tego podatku było przede wszystkim pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych, o których mowa w programie rządu, oraz zwiększenie udziału sektora finansowego w finansowaniu wydatków budżetowych.

Na slajdach trzecim i czwartym prezentujemy konstrukcję tego podatku. To jest przedmiot i podmiot opodatkowania, wysokość należnego opodatkowania i termin płatności podatku. Na kolejnym slajdzie, tj. slajdzie nr 5, jest przysługujące obniżenie opodatkowania.

Kontrolą objęliśmy okres od lutego 2016 r. do września 2017 r., a także okresy wcześniejszy i późniejszy, mające bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami. Co kontrolowaliśmy? Otóż, celem kontroli była ocena, czy urzędy skarbowe i minister finansów skutecznie wykonują zadania w zakresie poboru podatku od aktywów niektórych instytucji finansowych. W szczególności kontrolowaliśmy, czy urzędy skarbowe prawidłowo i skutecznie wykonują czynności związane z poborem podatku, w tym związane z wykrywaniem unikania opodatkowania, i czy nadzór ministra finansów nad wykonywaniem zadania przez urzędy skarbowe był skuteczny. Sprawdzaliśmy też, jakie analizy i działania są prowadzone w celu ustalenia, czy konstrukcja podatku umożliwia jego obejście. Chodzi głównie o wykorzystywanie przysługującego obniżenia opodatkowania do optymalizacji podatku. Sprawdzaliśmy również rzetelność danych przedłożonych przez stronę rządową w procesie legislacyjnym.

Na slajdzie nr 7 przedstawiamy informację, jak wygląda ów podatek bankowy w innych krajach Unii Europejskiej. Otóż, podatek bankowy, zwany też opłatą bankową, wprowadzono w 21 z 28 państw Unii Europejskiej. Polska wprowadziła ten podatek jako ostatnia. Opodatkowanie aktywów, analogicznie jak w Polsce, wprowadzono w 5 innych państwach, tj. Finlandii, Francji, Grecji, Słowenii i na Węgrzech. Jednakże w tych państwach przyjęto odmienną stawkę podatku oraz inny sposób ustalania podstawy opodatkowania. W 12 państwach podstawą opodatkowania są pasywa, a w 3 państwach opodatkowanie odbywa się w jeszcze inny sposób.

Kogo kontrolowaliśmy? Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów i w dwóch urzędach skarbowych rozliczających największą liczbę podatników podatku od niektórych instytucji finansowych i pobierających najwyższe kwoty, tj. w Drugim Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie – ten urząd rozlicza 51% podatku – i w Pierwszym Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie, który rozlicza 27,6% podatku.

Co stwierdziliśmy? Podatek został wprowadzony pośpiesznie, a powodem pośpiechu była potrzeba pozyskania dodatkowego źródła finansowania wydatków, o których mowa w programie rządu. Z uwagi na tempo prac, Rada Ministrów nie przedstawiła stanowiska do projektu ustawy, a przygotowany w Ministerstwie Finansów projekt stanowiska rządu z 17 grudnia 2015 r. nie został nawet poddany konsultacjom wewnętrznym w ministerstwie.

Dochody z podatku w 2016 r. były przeszacowane, tj. wyniosły 3,5 mld złotych od marca do grudnia. Jest to 54% dolnej granicy dochodów wskazanych w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy i 63,8% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Przypomnę, że według poselskiego projektu ustawy o podatku kwota wpływu została oszacowana na 6,5–7 mld zł. Dlatego też mówiłem, że zebrano 54% dolnej granicy. W projekcie stanowiska rządu zaś założono, że dochody mogą wynieść około 4,8 mld zł. Szacowano, że będzie to 4,3 mld zł od banków i 0,5 mld zł od instytucji pożyczkowych. W ustawie budżetowej przyjęto kwotę 5,5 mld zł. Decyzję o przyjęciu tej kwoty podjął minister finansów.

Slajd dziesiąty przedstawia z kolei zmiany dokonane w procesie legislacyjnym ustawy, wpływające na zwiększenie i na zmniejszenie podatku. Zmiany te polegały m. in. na tym, że zwiększono katalog obniżek podstawy opodatkowania o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych oraz rozszerzono zakres zwolnień podatkowych o podmioty objęte wdrożonym planem naprawczym. Pozostałe zmiany, tj. rozszerzenie zakresu podmiotowego o instytucje pożyczkowe, zwiększenie miesięcznej stawki podatku z 0,0325% do 0,0366%, wpływały na zwiększenie dochodów z podatku.

Skuteczność poboru podatku już w następnym roku poprawiła się, jak widzimy na slajdzie nr 11. Po stosownych analizach dochody na 2017 r. oszacowano dość trafnie; wyniosły one ponad 4,3 mld zł, czyli 110, 3% planu. Wpływy w poszczególnych miesiącach były dość wyrównane. Dochody z podatku w 2016 r. i w całym 2017 r. zostały przedstawione na slajdzie dwunastym.

Strukturę dochodów przedstawia slajd trzynasty. Dominujący udział w zrealizowanych dochodach z podatku miały banki krajowe – 83,5% oraz krajowe zakłady ubezpieczeń – 15,8%. Pozostałe podmioty zrealizowały łącznie 0,7% wpływów, w tym instytucje pożyczkowe – 0,6%. Podatku nie uiszczali SKOK-i i banki spółdzielcze, głównie z uwagi na nieprzekroczenie wartości aktywów w wysokości 4 mld zł. Z podatku zwolnione były banki państwowe, w tym Bank Gospodarstwa Krajowego. Ściągalność podatku wyniosła 100%. Zaległości były krótkoterminowe. Nie prowadzono więc egzekucji administracyjnej. W Ministerstwie Finansów monitorowano realizację planu dochodów z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych, stan zaległości i dane deklarowane przez podatników.

W okresie, który kontrolowała NIK, nastąpił zwiększony popyt ze strony sektora bankowego na polskie papiery wartościowe. Ponad połowa wzrostu zaangażowania banków w skarbowe papiery wartościowe miała miejsce w pierwszych dwóch miesiącach obowiązywania podatku, chociaż wzrost zakupów można było zaobserwować już pod koniec 2015 r. Od końca stycznia 2016 r. do końca czerwca 2017 r. wartość portfela skarbowych papierów wartościowych w sektorze bankowym zwiększyła się o 72,0 mld zł (ze 179,5 mld zł do 251,5 mld zł), tj. o 41,1%. Na slajdzie szesnastym widzimy wartość portfela skarbowych papierów wartościowych w sektorze bankowym od 2007 r. Na podstawie danych uzyskanych przez NIK z Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, NIK nie stwierdziła jednak, by banki krajowe wykorzystywały krótkoterminowy zakup skarbowych papierów wartościowych do optymalizacji podatkowej.

W większym stopniu mechanizm zwiększania zakupów skarbowych papierów wartościowych w ostatnich dniach miesiąca i sprzedaży w pierwszych dniach następnego miesiąca wykorzystywały do optymalizacji podatkowej oddziały instytucji kredytowych. Dokonywane transakcje nie miały jednak znaczącego wpływu na podatek. Oddziały instytucji kredytowych posiadały około 2% skarbowych papierów wartościowych.

Wprowadzenie podatku nie wpłynęło negatywnie na stabilność finansową sektora bankowego i stabilność sektora ubezpieczeniowego. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego zwrócił jednak uwagę na problem zmniejszania środków własnych zakładów ubezpieczeń, co ma negatywny wpływ na utrzymanie odpowiedniego zabezpieczenia kapitałowego tych zakładów.

Ministerstwo Finansów monitorowało dane w zakresie zakupu skarbowych papierów wartościowych i obniżenia podstawy opodatkowania z tego tytułu. Nie udokumentowało natomiast, że analizowało dane i jest w posiadaniu danych o aktywach poszczególnych podmiotów, a także danych na temat wyłączeń poszczególnych podmiotów z opodatkowania. W ocenie NIK pobranie takich danych na początku funkcjonowania nowego podatku mogło mieć istotne znaczenie dla analizy zagrożeń związanych z poborem podatku. Ministerstwo Finansów monitorowało i analizowało dane w zakresie wykonania dochodów z podatku. Analizowało również zagrożenia mogące mieć wpływ na realizację podatku.

Zdaniem NIK zabrakło jednak wprowadzenia elementów nadzoru, które zapewniłyby jednolity sposób zarządzania podatkiem w urzędach skarbowych. Oceny tej nie zmienia fakt, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły negatywne skutki braku wdrożenia takiego mechanizmu. W jednym urzędzie identyfikowano ryzyko i weryfikowano podmioty potencjalnie objęte opodatkowaniem, a także prowadzono czynności sprawdzające

i jedną kontrolę podatkową. W drugim urzędzie działania ograniczono do sprawdzenia poprawności złożonych korekt deklaracji.

Urzędem, w którym identyfikowano ryzyko i weryfikowano podmioty potencjalnie objęte opodatkowaniem, był Drugi Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie. Ograniczenie działań do sprawdzenia poprawności złożonych korekt deklaracji stwierdziliśmy w Pierwszym Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie.

Teraz ocena ogólna. Otóż, urzędy skarbowe i minister finansów skutecznie wykonywały zadania związane z poborem podatków od niektórych instytucji finansowych, chociaż dochody z podatków w 2016 r. były przeszacowane. Skuteczność uległa poprawie w 2017 r. Nadzór ministra finansów był prawidłowy. Minister finansów monitorował i analizował dane w zakresie wykonania dochodów z podatku; analizował również zagrożenia mogące mieć wpływ na realizację podatku. Nie było jednak elementów nadzoru, które zapewniłyby jednolity sposób zarządzania podatkiem w urzędach skarbowych. Brak mechanizmu zarządzania podatkiem miał wpływ na odmienne postępowanie urzędów skarbowych rozliczających podatek. Nie wystąpiły tu jednak negatywne skutki. NIK nie stwierdziła wykorzystywania krótkoterminowych zakupów skarbowych papierów wartościowych do optymalizacji podatkowej przez banki krajowe. Wprowadzenie podatku nie wpłynęło negatywnie na stabilność instytucji finansowych.

Sformułowaliśmy wniosek do ministra finansów, że wprowadzając nowy podatek przy relatywnie niewielkiej grupie podmiotów objętych tym podatkiem i urzędów pobierających podatek – bo są to głównie wyspecjalizowane urzędy skarbowe – można było od początku obowiązywania ustawy, na zasadzie dobrych praktyk, wprowadzić mechanizm zarządzania podatkiem, tj. procedury weryfikacji i analizy podmiotów potencjalnie podlegających opodatkowaniu. Byłaby to dobra praktyka uzasadniona także tym, że podatek stanowił zupełnie nową daninę, a tym samym ustawa o podatku powodowała rzadką i zarazem ważną zmianę w systemie podatkowym.

Dziękuję państwu bardzo za uwagę. Wraz z moimi współpracownikami jestem do państwa dyspozycji. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Sępień(N):

Dziękuję, panie prezesie, za przedstawienie informacji.

Poprosiłabym przedstawiciela Ministerstwa Finansów o ustosunkowanie się do przedstawionej informacji Najwyższej Izby Kontroli.

Zastępca dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów Robert Śnitko:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, na początku pragnę przeprosić za nieobecność pana ministra Gruzy. Jest w Senacie i nie może uczestniczyć w tym posiedzeniu.

Ministerstwo Finansów podziela ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w zakresie kontroli podatku od niektórych instytucji finansowych. Cieszymy się, że ocena naszej pracy jest dobra. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości. W związku z tym nie sformułowała wniosków. Dołożymy wszelkich starań, aby w przyszłości kontrole kończyły się podobnym wynikiem. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Sępień(N):

Dziękuję panu bardzo za przedstawienie informacji.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Poproszę pana. Pan jest przedstawicielem Związku Banków...

Prezes Związku Banków Polskich Krzysztof Pietraszkiewicz:

Krzysztof Pietraszkiewicz, prezes Związku Banków Polskich. Chciałbym zwrócić państwu uwagę na kilka spraw. Podzielamy opinię, że ściągalność jest OK. Myślę, że sektor bankowy zawsze, we wszystkich badaniach, z nakładanych wobec budżetu obowiązków stara się wywiązywać i wywiązuje się.

Natomiast, dlaczego pojawiłem się w takim nagłym trybie, za co przepraszam? W ostatnich miesiącach czytam różne raporty i różne informacje. Mogę powiedzieć, że co do zasady podzielam większość zaprezentowanych opinii, natomiast nie dzielam jednej opinii. Chodzi o to, że ten wprowadzony podatek i kilka innych obciążeń równo-

wcześnie... Moim zdaniem dyskusja tylko tej jednej kwestii może nas wprowadzać w błąd. Równocześnie, w tym samym czasie, na polski sektor bankowy nałożone zostały inne ograniczenia i inne dodatkowe obciążenia. Suma tych obciążeń, ograniczeń i wymagań powoduje, że polski sektor bankowy sukcesywnie obniża zdolność dofinansowania rozwoju, co jest już dzisiaj statystycznie nieożyteczne. W średnim okresie możemy wejść w pewną pętlę obniżenia.

Proszę zauważyć, te rozwiązania wywołały częściowe wypchnięcie kredytu z naszej gospodarki, ponieważ istotnie zwiększyło się zaangażowanie banków w nabywanie skarbowych papierów wartościowych, ale zmniejszyła się w danym okresie podaż kredytu dla gospodarki.

Drugą kwestią jest moim zdaniem sprawa, która absolutnie zasługuje na monitorowanie, tj. obniżenie zdolności do autosanacji sektora bankowego. Chodzi o zdolność, polegającą na tym, że gdyby wystąpiła potrzeba restrukturyzacji sektora bankowego w przypadku spowolnienia, to sam sektor bankowy swoimi siłami miałby mniejszą zdolność do autosanacji, do rozwiązywania problemów niż to bywało wcześniej.

Trzecim efektem jest spowolnienie tempa budowy funduszy własnych polskiego sektora bankowego. Polska bankowość... Polska jest krajem niskiego ubankowienia w porównaniu do większości krajów Unii Europejskiej. Zmniejszenie tempa budowy funduszy własnych – bo zyski zostały radykalnie obniżone z kilku powodów, nie tylko z powodu tego podatku, co chcę wyraźnie powiedzieć – powoduje, że zdolność do generowania akcji kredytowej jest mniejsza, ale atrakcyjność inwestycyjna polskiego sektora bankowego radykalnie się obniżyła.

Na skutek zbiegu tych kilku obciążeń polski sektor bankowy stoi wobec perspektywy przyspieszonej konsolidacji. Otóż, konsolidacja, która następuje w miarę normalnie, pozwala na przejmowanie przez silniejsze podmioty podmiotów słabszych. Jeżeli następuje zbyt szybko, może prowadzić do nieoczekiwanych i niepotrzebnych zaburzeń.

Reasumując, pragnę powiedzieć, że wprowadzenie podatku, dodatkowych opłat na bankowy fundusz gwarancyjny, wprowadzenie w tym samym czasie dodatkowych wymogów kapitałowych – wielomiliardowych – oraz perspektywa wprowadzenia do 2023 r. kolejnych 50 mld wymogów stawia nas wobec konieczności powiedzenia tutaj państwu... Nie mówimy tego, żeby wywoływać jakieś niepokoje. Konieczne jest jednak uświadomienie sobie, że w średniej i dłuższej perspektywie może to oznaczać istotne ograniczenie zdolności dofinansowania rozwoju, ale także poważne konsekwencje związane z przyspieszoną konsolidacją. Przyspieszona konsolidacja może spowodować to, co zwykle powoduje, czyli zwiększenie obciążeń, ale także czasami i zmniejszenie stabilności sektora.

Pani przewodnicząca, panie i panowie posłowie, dlatego wydaje mi się, że warto monitorować także dalsze średnio- i długookresowe konsekwencje i dobrą harmonizację. Mówię to na kilka kwartałów przed jakimiś ewentualnymi kłopotami po to, żeby podjąć stosowne przeciwdziałanie.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Sępień(N):

Bardzo dziękuję, panie prezesie, za bardzo istotne informacje, które nam pan przekazał. Chciałabym zapytać, czy chcieliby się państwo odnieść do tych uwag?

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Dziękuję. Rozumiem, że pan prezes odnosi się do pewnych polityk formułowanych w naszym państwie w zakresie generalnie obciążeń finansowych banków, sytuacji sektora bankowego itd. Nie jest naszą rolą odnoszenie się do formułowanych polityk, natomiast oczywiście dostrzegamy i pisaliśmy w naszej informacji, że obciążenia rzeczywiście wzrosły. Korzystając z informacji otrzymywanych od Ministerstwa Finansów, stwierdziliśmy na stronie 38, że koszty działalności całego sektora bankowego wzrosły w porównaniu do 2015 r. o 3%, czyli o 0,9 mld zł. To jest strona 38, trzeci akapit od góry.

Do sytuacji całego sektora też odnosiliśmy się w tej informacji. Natomiast co do istoty – kontrola oceniała w zasadzie wprowadzenie tegoż podatku i funkcjonowanie organów administracji państwowej, ministra finansów i urzędów skarbowych w zakresie poboru tego podatku. Dziękuję.

Prezes ZBP Krzysztof Pietraszkiewicz:

Pani przewodnicząca, oczywiście tak.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień(N):

Bardzo proszę.

Prezes ZBP Krzysztof Pietraszkiewicz:

Bardzo dziękuję. Powiedziałem, że podzielim. Natomiast jestem przekonany, że dobrze byłoby spojrzeć na to całościowo. Gdyby w parlamencie i Najwyższej Izbie Kontroli spojrzeć całościowo i z odpowiednim wyprzedzeniem dokonać pewnych korekt... Przypominę, że w krajach, które wymieniał pan prezes, dokonano po pewnym czasie pewnych dostosowań i korekt, aby gospodarka nadal była finansowana. Jesteśmy w paradoksalnej sytuacji. Proszę zauważyć, że mamy bardzo wysoki wzrost PKB, czym się szczycimy, a sektor bankowy ma najniższą rentowność i nie jest w stanie budować funduszy własnych w odpowiednim tempie. Coś jest więc do przemyślenia.

Drugą kwestią jest tempo ewentualnej konsolidacji sektora bankowego. Gdy będzie ono za duże, może po prostu generować pewne kłopoty. Myślę, że w tym gronie warto powiedzieć, być może spojrzenie Najwyższej Izby Kontroli... Nie namawiam, ale wydaje mi się, że taka debata nad wszystkimi wdrożonymi ograniczeniami i obciążeniami byłaby bardzo na miejscu. Zresztą zwróciłem się o to do pana przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych, bo to jest miejsce jak najbardziej właściwe do takiej debaty.

Bardzo dziękuję i jeszcze raz przepraszam za to, że pozwoliłem sobie podzielić się z państwem uwagami. Moim zdaniem mają one jednak taki kaliber, że są ważne.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (N):

Bardzo dziękuję za ten głos, za *de facto* uzupełnienie informacji.

Co do zasady, jeżeli chodzi o samo przeprowadzenie kontroli i sprawdzenie mechanizmów, to wypadły one pozytywnie. Mogę zatem powiedzieć, że zamykam dyskusję i przyjmuję do wiadomości tę informację.

Dziękuję państwu za dzisiejsze posiedzenie i zamykam – chyba że są jeszcze jakieś dodatkowe pytania? Czy ktoś chciałby jeszcze zabrać głos w dodatkowych kwestiach? Nie słyszę.

Zatem stwierdzam, że porządek dzienny został wyczerpany. Informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Zamykam posiedzenie. Dziękuję.