

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 54)
z dnia 6 lipca 2021 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 54)

6 lipca 2021 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Małgorzata Motylow** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Bożena Pleczeluk** dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii wraz ze współpracownikami, **Marek Szczerbak** zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów oraz **Mirosław Błażej** dyrektor Departamentu Studiów Makroekonomicznych i Finansów Głównego Urzędu Statystycznego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum. W porządku dziennym dzisiejszego posiedzenia mamy rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych.

Na dzisiejszym posiedzeniu Komisji jest wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli pani Małgorzata Motylow i wicedyrektor Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego Najwyższej Izby Kontroli pan Jarosław Borowski. Witam również pana Dominika Rozkruta, prezesa Głównego Urzędu Statystycznego razem ze współpracownikami, oraz przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

Bardzo proszę przedstawiciela NIK o przedstawienie wyników kontroli.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Małgorzata Motylow:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chciałabym przedstawić wyniki kontroli przeprowadzonej przez Departament Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli dotyczący zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła tę kontrolę w celu dokonania analizy, a także oceny zjawisk w obszarach zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych w perspektywie średniookresowej, a także w ujęciu systemowym. Na ocenę taką nie pozwalały bowiem coroczne kontrole wykonania budżetu państwa. Kontrole te odnosiły się wyłącznie do okresu rocznego, ponieważ okres ten był zbyt krótki, aby sformułować wnioski odnoszące się do zarządzania prowadzonego w horyzoncie wieloletnim. Kontrolą zarządzania długiem publicznym objęliśmy 14 podmiotów. Przede wszystkim Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także 7 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 2 samorzady województw – wielkopolskiego i śląskiego oraz 5 miast na prawach powiatu – Poznań, Elbląg, Krosno, Koszalin, Częstochowa.

Ponadto skontrolowaliśmy 4 samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Do kontroli wybraliśmy 2 szpitale w ramach sektora rządowego. Było to Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie oraz samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie. Pozostałe 2 szpitale funkcjonowały w ramach sektora samorządowego. Poddaliśmy kontroli Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie oraz Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespolony w Szczecinie. Kontrolą w Ministerstwie Finansów objęliśmy okres 2014–2019, a w pozostałych jednostkach lata 2017–2019.

W ramach kontroli staraliśmy się odpowiedzieć na pytanie, czy wybrane jednostki sektora finansów publicznych zarządzają długiem i płynnością w sposób skuteczny i efektywny, a wysokość długu jest wykazywana w sposób rzetelny. Wszystkie te aspekty były przedmiotem kontroli w Ministerstwie Finansów, jednostkach samorządu terytorialnego oraz samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W przypadku państwowych funduszy celowych, których dysponentami byli ministrowie – w Ministerstwie Finansów kontrolowaliśmy Fundusz Reprywatyzacji, a w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – staraliśmy się sprawdzić, czy dysponenci funduszy podejmowali działania związane z zarządzaniem ich płynnością, w tym z zagospodarowaniem bardzo wysokich wolnych środków zgromadzonych w ramach funduszy. Ponadto po raz pierwszy Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również Główny Urząd Statystyczny pod kątem rzetelności gromadzenia danych przekazywanych ministrowi finansów do wyliczenia wysokości długu publicznego.

Kontrolę przeprowadził Departament Budżetu i Finansów. Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to o szczegółową prezentację wyników tej kontroli i wniosków z tej kontroli poproszę pana wicedyrektora Jarosława Borowskiego.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego Najwyższej Izby Kontroli Jarosław Borowski:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że zarządzanie długiem i płynnością przez kontrolowane jednostki, z wyjątkiem większości szpitali, było skuteczne, ale nie we wszystkich przypadkach efektywne. Skuteczność w tym przypadku oznaczała zapewnienie pokrycia wszystkich wymagalnych zobowiązań, a efektywność – dokonanie tego przy możliwie najmniejszych kosztach.

Ponadto NIK stwierdziła, że dług większości zbadanych jednostek był wykazywany rzetelnie – to znaczy jego wysokość. Wyjątkiem były 3 z 4 skontrolowanych szpitali, gdzie zobowiązania były zaniżone. Po kontroli zostały skorygowane. W poszczególnych zbadanych jednostkach NIK dokonała następujących ustaleń, ja przedstawię tylko te zasadnicze. Minister finansów opracowywał corocznie czteroletnie strategie zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na dług sektora finansów publicznych, do czego był zobowiązany na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli nie może jednak potwierdzić, że minister finansów zrealizował cel zarządzania długiem Skarbu Państwa określony w kolejnych strategiach zatwierdzonych przez Radę Ministrów, jakim była minimalizacja kosztów obsługi długów w długim okresie, a tym samym, że działał w pełni efektywnie.

Minister finansów zdaniem NIK nie wypracował metody pomiaru stopnia realizacji tego celu. Nie przedstawił także danych jednoznacznie potwierdzających jego wykonanie. W ocenie NIK wynika to z faktu, że cel ten ustalony został w strategii w sposób nierozliczalny. Wprawdzie w latach 2014–2019 w warunkach stałości stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego obniżeniu uległy koszty obsługi długu Skarbu Państwa, jednak zdaniem NIK spadek ten nie oznacza, że były to koszty minimalne – to jest najniższe z możliwych do uzyskania i tym samym zgodne z celem określonym w strategii. Wyniki kontroli wybranych decyzji podejmowanych na wybranych przetargach obligacji wykazały, że przy przestrzeganiu założeń dotyczących poszczególnych przetargów oraz częściowo niedookreślonych ograniczeń w zakresie ryzyk określonych dla długu Skarbu Państwa było możliwe zaciąganie długu generującego niższy koszt niż faktycznie ponoszony. Minister finansów tego nie dokonywał. Faktycznym celem zarządzania długiem było zatem zdaniem NIK ukształtowanie struktury długu pożądanej przez zarządzających, głównie ze względu na możliwość jego refinansowania. Jednocześnie akceptowane

było poniesienie wyższych kosztów niż minimalne, przy czym tutaj te wyższe koszty nie były znacząco wyższe od możliwych do osiągnięcia minimalnie.

Ministerstwo Finansów wprowadziło zasadnicze elementy kontroli zarządczej w zarządzaniu długiem. Nie został jednak terminowo wdrożony system zarządzania ciągłością działań w informatycznych procesach krytycznych dotyczących tego obszaru. Prace w tym zakresie miały być kontynuowane po zakończeniu kontroli. Minister finansów skutecznie zarządzał płynnością całego budżetu państwa, zapewniając środki na terminowe pokrycie wszystkich wymagalnych zobowiązań. Izba sformułowała uwagi wobec wysokich zdaniem NIK stanów wolnych środków utrzymywanych na rachunkach budżetowych. Niemniej w warunkach pandemii zmienione zostały założenia w tym zakresie dopuszczające kumulowanie wyższych środków z uwagi na znaczący wzrost niepewności finansowania. W szczególnych okolicznościach, jakie wystąpiły w tym okresie, w kontroli wykonania budżetu państwa NIK nie zanegowała zwiększenia stanu wolnych środków.

Minister finansów skutecznie zarządzał również płynnością Funduszu Reprywatyzacji, którego był dysponentem od 2017 roku. Tym samym zapewnił terminową obsługę płatności ze środków tego funduszu. Natomiast zarządzanie wolnymi środkami, których był okresowy nadmiar, nie było w pełni efektywne. Minister finansów nie maksymalizował przychodów funduszu z tytułu odsetek poprzez przekazanie części nadwyżek wolnych środków ponad bieżące potrzeby w zarządzanie terminowe w takim zakresie, w jakim było to możliwe. NIK oszacowała ubytek przychodów tego funduszu w latach 2017–2019 spowodowany nieefektywnym zarządzaniem środkami na około 2 000 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że minister finansów prawidłowo wykazywał wartość długu Skarbu Państwa. Minister finansów odpowiada także za obliczanie długu publicznego. W tym celu wykorzystuje głównie dane przekazywane przez Główny Urząd Statystyczny. NIK oceniła pozytywnie działania Głównego Urzędu Statystycznego w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że system zbierania danych można, mówiąc kolokwialnie, uszczelnić poprzez wprowadzenie obowiązku badania kompletności sprawozdań służących obliczeniu długu publicznego. Obecnie odbiorcy tych sprawozdań badają ich zgodność pod względem formalno-rachunkowym.

Minister finansów w prezentowanych danych o zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie eliminował wszystkich zobowiązań wzajemnych podmiotów zaliczonych do tego sektora, co mogło prowadzić do nieznacznego zawyżenia wysokości tego zadłużenia. Zapewnienie pełnej konsolidacji zadłużenia między jednostkami tego sektora musiałoby się wiązać z wprowadzeniem dodatkowych obowiązków statystycznych na jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych niebędące podmiotami sektora finansów publicznych, żeby zapewnić pełną możliwość wyeliminowania wzajemnych zobowiązań, tak jak jest to przewidziane w metodologii obliczania długu. W związku z tym, biorąc pod uwagę bilans kosztów i korzyści, NIK odstąpiła od formułowania wniosków w tym zakresie, które miałyby prowadzić do rozszerzenia zakresu sprawozdawczości pozwalającej na eliminowanie tych wzajemnych zobowiązań. Wskazała natomiast na zasadność informowania przez ministra finansów w publikacjach dotyczących zadłużenia, że dane o wysokości długu w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych nie podlegają pełnej konsolidacji między jednostkami tego sektora.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej było badane zarządzanie płynnością Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Tutaj minister, będąc dysponentem funduszu, na bieżąco pokrywał wszystkie płatności, które wynikały z przepisów bądź z dokumentów, które były podstawą dokonania takich płatności. Natomiast nie w pełni efektywnie zarządzał wolnymi środkami tych funduszy. Przekazywanie ministrowi wolnych środków obu funduszy w zarządzanie terminowe odbywało się na zbyt krótkie terminy i na zbyt niskie kwoty w stosunku do istniejących możliwości lokowania tych środków bez zagrożeń dla finansowania zadań. Czyli zgromadzone wysokie środki mogły być po prostu lokowane na dłuższe terminy bez żadnego ryzyka dla finansowania zadań. Takiej wielkości bowiem były tam nadwyżki. W związku z tym w latach 2017–2019 fundusze utraciły przychody, które mogły uzyskać w wyniku dodatkowego lokowania, w wysokości około 20 000 tys. zł. NIK sformułowała wnioski

mające na celu poprawę tej sytuacji, które minister rodziny, pracy i polityki społecznej przyjął do realizacji.

Tak jak zostało wspomniane, badane były również samorzady. Te, które były objęte kontrolą, skutecznie zarządzały długiem, gdyż zapewniły środki na sfinansowanie swoich potrzeb pożyczkowych. Jednak tylko część samorządów przeprowadzała analizę możliwych wariantów finansowania. W tych przypadkach wybierane były najkorzystniejsze rozwiązania. W pozostałych przypadkach NIK zaleciła dokonywanie analiz optymalizacyjnych przed podjęciem decyzji o zaciągnięciu zobowiązań. Nie stwierdzono przypadków nierzetelnego prezentowania przez samorzady danych o wysokości zadłużenia. W jednym przypadku – samorządu województwa wielkopolskiego – NIK stwierdziła naruszenie przepisów związanych z reprezentacją samorządu przy zaciąganiu zobowiązań określonych w art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto 1 z 7 skontrolowanych samorządów, czyli samorząd województwa śląskiego, nie w pełni efektywnie zarządzał wolnymi środkami. Utrzymywał zbyt wysokie kwoty na nieoprocentowanych rachunkach. Środki te mogły być przekazane w różne formy lokowania, które są dostępne dla samorządów. NIK oszacowała utracone przychody z tytułu nielokowania tych nadwyżek wolnych środków na około 600 tys. zł.

Działania podejmowane przez kolejną grupę jednostek kontrolowanych, czyli szpitale w zakresie zarządzania długiem z kolei nie były w pełni skuteczne ani efektywne. Niemniej kwestie związane z pokrywaniem bieżących zobowiązań nie zależały wyłącznie od prowadzonych przez szpitale działań naprawczych czy związanych z zarządzaniem środkami. Dyrektorzy właściwie wszystkich szpitali wskazywali jako przyczynę powstania zobowiązań szereg praktyk związanych z finansowaniem opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia. W 3 z 4 skontrolowanych szpitali dochodziło do powstania nieopłaconych, niepokrytych zobowiązań wymagalnych. Są jednak pozytywne wyjątki, które wskazują, że skuteczne zarządzanie płynnością jest możliwe.

Takim przykładem jest Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie, który terminowo regulował swoje zobowiązania i nie dopuścił do powstania zobowiązań wymagalnych. Z 4 skontrolowanych szpitali tylko w jednym przypadku NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań określających wysokość zadłużenia tych jednostek. W 3 szpitalach te zobowiązania były zaniżone, a w niektórych na znaczne kwoty.

Jeśli chodzi o spojrzenie na kwestie systemowe, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie między innymi w Ministerstwie Finansów, że w latach 2014–2019 została obniżona relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto z ponad 48% do poniżej 44%. Efekty tego były widoczne między innymi w 2020 r., gdy nieoczekiwanie stało się niezbędne podjęcie szeroko zakrojonych działań rządu i samorządu w celu przeciwdziałania skutkom gospodarczym epidemii COVID-19. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że finansowanie programów antykryzysowych dla polskiej gospodarki związanych z epidemią COVID-19 ze środków pozyskanych przez Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego powiększy w kolejnych latach i tak już istniejącą różnicę między długiem publicznym, obliczonym według metodologii krajowej i unijnej.

Potwierdzeniem tego są już zebrane dane po kontroli, które zostały przedstawione w analizie wykonania budżetu państwa za rok ubiegły. Według tych danych różnica między długiem publicznym liczonym według metodologii unijnej i metodologii krajowej na koniec 2020 r. sięgnęła rekordowej wielkości 224 000 000 tys. zł. Należy przy tym zauważyć, że w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024 rząd przedstawił prognozę, że na koniec tego roku relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli długu według metodologii unijnej... Wysokość tego długu w relacji do produktu krajowego brutto sięgnie 64%. Będzie zatem przekraczać próg 60%, stanowiący wartość referencyjną określoną w traktacie o Unii Europejskiej.

W związku z obserwowanym w całej Unii Europejskiej spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19 Komisja Europejska uruchomiła tak zwaną ogólną klauzulę wyjścia, przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu. Klauzula ta umożliwia państwom członkowskim czasowe odejście od zaleceń Rady ECOFIN, dotyczących

średniookresowego celu budżetowego. Elastyczne podejście Unii nie zawiesza unijnych reguł budżetowych ani nie wyklucza procedury nadmiernego deficytu. Ma natomiast ułatwić reakcje państw na kryzys. Oznacza to, że w średnioterminowej perspektywie Polska powinna podjąć wysiłek sprowadzenia relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto poniżej 60%.

Zdaniem NIK zasadne jest w świetle wyników kontroli także dokonanie przeglądu krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę. Izba wcześniej wielokrotnie zwracała uwagę, że reguły te nie chronią przed znaczącym wzrostem długu sektora publicznego według metodologii unijnej. Rozwój sytuacji w warunkach pandemii to potwierdził. Wspomniane finansowanie działań antykryzysowych z wykorzystaniem środków uzyskanych w drodze emisji długu przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, czyli tak jak już wspominałem, Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, pozwoliło na uniknięcie przekroczenia progu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych, ale generuje wyższe koszty obsługi długu, niż gdyby dług ten był zaciągany bezpośrednio przez Skarb Państwa. Jednocześnie to i tak Skarb Państwa będzie na końcu najprawdopodobniej obciążony spłatą tych zobowiązań, co wynika z regulacji związanych z funkcjonowaniem funduszu przeciwdziałania COVID-19 w BGK i pakietów pomocowych realizowanych przez Polski Fundusz Rozwoju.

Zdaniem NIK podaje to w wątpliwość racjonalność utrzymywania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego w dotychczasowej formie oraz powiązanych z nim procedur ostrożnościowych w sytuacji, gdy tworzone są rozwiązania umożliwiające ich obejście za cenę ponoszenia wyższych kosztów obciążających państwo i obywateli. Zdaniem NIK kwestia krajowych reguł limitujących wysokość zadłużenia powinna być przedmiotem analizy w celu znalezienia efektywnych i skutecznych rozwiązań służących zapewnieniu stabilności sektora finansów publicznych.

W informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 5 wniosków systemowych skierowanych do ministra finansów. Pierwszy z nich dotyczył dokonania wspomnianego przeglądu krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę. Drugi wniosek zmierzał do przygotowania oceny stanu finansów publicznych w horyzoncie średniookresowym, określającej w szczególności wpływ finansowania działań antykryzysowych na poziom zadłużenia publicznego, koszty jego obsługi oraz wiarygodność kredytową Polski, a także ścieżkę obniżania zadłużenia w relacji do PKB w kolejnych latach i źródeł zapewnienia środków na spłatę zadłużenia lub jego refinansowanie. Trzeci wniosek dotyczył zainicjowania zmiany art. 264 ustawy o finansach publicznych umożliwiającej samorządom szybkie otwieranie rachunków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków w sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banków. To pokłosie obserwacji sytuacji związanych z upadłościami banków czy też z postępowaniami dotyczącymi przymusowej restrukturyzacji.

W czwartym wniosku NIK postulowała wprowadzenie w przepisach rozporządzenia ministra finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych obowiązku badania kompletności sprawozdań Rb-Z agregowanych przez danego odbiorcę. Piąty wniosek dotyczył opracowania i skierowania do podmiotów dysponujących najwyższymi stanami wolnych środków wskazówek w sprawie efektywnego zarządzania tymi środkami. Zdaniem NIK zasady takie powinny wpływać na zwiększenie wartości środków przekazywanych ministrowi finansów w zarządzanie... na jak najdłuższe terminy przy niezagrożonej realizacji zadań ustawowych tych jednostek. Poprawiłoby to płynność budżetu państwa poprzez zapewnienie środków po niższym koszcie ich pozyskanie, jednocześnie zwiększyłyby przychody tych podmiotów.

Niezależnie od powyższych wniosków NIK sformułowała w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek skontrolowanych wnioski w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Jeśli nie, to dziękuję państwu bardzo. Komisja przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli.

Pan chciał coś powiedzieć, panie pośle? Proszę.

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

Chciałbym zapytać, czy państwo te wyniki kontroli będą jeszcze prezentować na innych komisjach sejmowych?

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Jarosław Borowski:

Wyniki tej kontroli były prezentowane na forum Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

A czy Komisja Finansów Publicznych nie zajmie się tą sprawą?

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Jarosław Borowski:

Przekazaliśmy tę informację również do Komisji Finansów Publicznych, ale nie mieliśmy żadnej informacji, że jest oczekiwanie co do przedstawienia wyników kontroli.

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

Dziękuję. Ta kontrola i w ogóle sam problem długu publicznego należy do absolutnie strategicznych i kluczowych kwestii, jeżeli chodzi o przyszłość kraju. Wiemy już, że dług publiczny w tym roku osiągnie wartość 1 200 000 000 tys. czy 1 250 000 000 tys. zł – jakoś tak – gdybyśmy wszystko policzyli. To takie kwoty.

Z tego, co państwo powiedzieli, wynika, że można by było w całym tym obszarze prowadzić wiele działań optymalizujących, albo, krótko mówiąc, szereg procedur czy działań mogłoby wyglądać nieco inaczej, bardziej optymalnie. Mogłoby to skutkować optymalizacją zarządzania długiem. Ja odniosłem wrażenie, że w zasadzie kwestia długu publicznego jest poza kontrolą. I to tak po całości, a ostatni rok czy 2 lata to dokumentują. Bo w zasadzie rząd robił, jeżeli chodzi o zadłużanie państwa, co chciał, prowadząc do sytuacji, kiedy rzeczywiście przekroczyliśmy poziomy konstytucyjne – w zasadzie bez jakichkolwiek konsekwencji, w tym zakresie.

Sami też państwo powiedzieli, że najwyższa Izba Kontroli nie zajmuje się długiem publicznym co roku z racji kontroli budżetowych. A więc to, co mamy tutaj, jest efektem kontroli przeprowadzanej raz na jakiś czas. Może jest inaczej, wówczas prosiłbym o sprostowanie. Bo wydaje się, że cała kwestia zarządzania długiem publicznym jest sprawą wewnętrzną Ministerstwa Finansów, tak krytycznie ważnej sprawy. W zasadzie można powiedzieć, że nie ma instytucji niezależnej, która mogłaby audytować czy która by audytowała tę kwestię i przedstawiała niezależne raporty. Stawiam pytanie, czy istnieje w ogóle jakikolwiek mechanizm niezależny od rządu, który dawałby możliwość zasięgnięcia informacji, jak wygląda stan zadłużenia państwa?

Jako opozycja przez cały ubiegły rok i ten podnosimy kwestie, że w zasadzie nie wiemy, jak wygląda stan długu publicznego ze względu na to, że właśnie zaciągano różne zobowiązania, które i tak spadną na Skarb Państwa, np. w ramach przeciwdziałania i tarcz covidowych. Narodowy Fundusz Rozwoju zaciągał zobowiązania, być może inne fundusze i instytucje zaciągały zobowiązania. Nie byliśmy w stanie tego zweryfikować. To tyle takiej ogólnej refleksji. Bo uważam, że przejście do porządku dziennego bez jakiegokolwiek głosu w tej sprawie byłoby czymś zdumiewającym na Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Koperski.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

W raporcie państwo przedstawili kilka takich kluczowych wniosków. Zawarliście je w 5 punktach. Bo ja rozumiem, że państwo są z Ministerstwa Finansów, tak? Nie, pan jest z Ministerstwa Finansów... Moje pytania może nie tyle do samych kontrolerów NIK, tylko do Ministerstwa Finansów – czy państwo zrealizowali zalecenia, które

są w raporcie końcowym? Czy dokonano przeglądu krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę? Czy Ministerstwo Finansów przygotowało oceny stanu finansów publicznych w horyzoncie średniookresowym, określając w szczególności wpływ finansowanych działań antykryzysowych na poziom zadłużenia publicznego, koszty jego obsługi oraz wiarygodność kredytową Polski, a także ścieżkę obniżania zadłużenia w relacji do PKB w kolejnych latach i źródła zapewnienia środków na spłatę zadłużenia lub jego finansowania? Tu są jeszcze 3 inne punkty. Ale gdyby pan był uprzejmy odnieść się do przynajmniej tych dwóch. Jeżeli jest taka możliwość, to prosiłbym również o odpowiedź w formie pisanej – czy państwo te wnioski Najwyższej Izby Kontroli z realizowali i w jakim zakresie?

To, co mnie jeszcze interesuje... Zasygnalizowali państwo z Najwyższej Izby Kontroli tylko sytuację Funduszu Pracy, mówiąc, że tam można było troszeczkę lepiej lokować te środki finansowe i w jakiś sposób pomnażać środki, które były na kontach, a nie były w danym momencie wykorzystywane. Mnie natomiast interesuje, jak wygląda sytuacja w perspektywie długookresowej Funduszu Pracy, ponieważ Fundusz Pracy zaciągnął również jakby pożyczki wewnętrzne. Bo wiadomo, że z Funduszu Pracy były realizowane różnego rodzaju formy wsparcia przez urzędy pracy. Chciałem się dowiedzieć, w jaki sposób potem na sytuację naszych finansów publicznych wpłynę fakt, jakby spłacania tych zobowiązań, które zostały zaciągnięte przez Fundusz Pracy?

Ostatnie pytanie – kiedy zdaniem Ministerstwa Finansów zejdziemy do tego konstytucyjnego progu poniżej 60% PKB, jeśli chodzi zadłużenie? Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję państwu.

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Jarosław Borowski:

Ja może tytułem sprostowania... Może to nie wybrzmiało odpowiednio klarownie z naszej strony. Wysokość długu, spełnianie progów, przestrzeganie limitów przyrostu długu określonych w ustawie budżetowej – przestrzeganie tych regulacji jest corocznie badane w kontroli budżetowej i przedstawiane w analizie wykonania budżetu państwa.

Natomiast uznaliśmy, że podejmiemy dodatkowo tę kontrolę, żeby spojrzeć na kwestię zadłużenia i działań w sposób bardziej systemowy. Jest w niej ujęcie roczne z roku na rok i są pokazywane różne konsekwencje związane z przyrostem długu, a także te wszystkie rozwiązania, które się pojawiają w celu uniknięcia przekroczenia progów określonych w ustawie o finansach publicznych, progu określonego w konstytucji. Działania związane są z operacjami podejmowanymi w celu uzyskania możliwie najniższych kosztów obsługi długu. To jest badane corocznie. Również niebawem na posiedzeniu plenarnym prezes NIK będzie przedstawiał aspekty związane z tymi kwestiami. Natomiast tak jak powiedziałem, w tej kontroli w szerszym zakresie były analizowane procedury oraz to, co wynika z tych procedur i sposób postępowania z różnymi problemami, które się pojawiają w perspektywie średnio- czy długookresowej. Ocenia NIK co do wysokości zadłużenia pojawia się corocznie w analizie. Tutaj badania były troszeczkę pod innym kątem.

Jeśli chodzi o kwestię Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy, o co na końcu pan poseł raczył zapytać, to w tej kontroli było badane przede wszystkim zarządzanie środkami, bez analizy zadań wykonywanych przez fundusze. Taka kontrola również była odrębnie przeprowadzona w ramach kontroli wykonania budżetu państwa – dotycząca zarządzania funduszami, realizacji przychodów, ponoszenia kosztów. W kontroli patrzyliśmy wąsko na aspekt zarządzania środkami. Zostały wybrane do kontroli 3 fundusze, które miały skumulowane największe środki – kilkanaście, kilkadziesiąt miliardów złotych.

Widzieliśmy po danych, że one są w dużym stopniu utrzymywane na lokatach takich overnight, które wtedy miały niską wysokość oprocentowania. Natomiast badaliśmy zarządzanie tymi środkami, czy jest potrzebne utrzymywanie w gotowości aż takiej ilości środków. We wszystkich tych funduszach odpowiedź była taka, że rezerwy bieżące w utrzymywaniu są zbyt wysokie w stosunku do potrzeb czy też czasu, w jakim można na przykład tak zarządzać lokatami, żeby uzyskiwać wyższe środki, a jednocześnie móc

płacić na bieżąco wszystkie płatności. To chyba tyle, jeśli chodzi o pytania do Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów Marek Szczerbak:

Dziękuję. Marek Szczerbak, zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów. Na wstępie chciałem potwierdzić – rzeczywiście zarządzanie długiem Skarbu Państwa jest co roku przedmiotem bardzo szczegółowej kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Tu zatem nie ma mowy o braku zewnętrznego kontrolującego.

Jeżeli chodzi o pytanie pana posła, to po pierwsze, jeżeli chodzi o wnioski sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli podczas tej kontroli, w toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym sformułowała w trybie ustawy o NIK wniośki do ministra finansów. Minister finansów zgodnie z ustawą przedstawił informacje o sposobie wykonania tych wniosków. Znacząca większość tych wniosków jest już zrealizowana lub też ich realizacja jest niezagrażona.

Natomiast te wnioski, które na str. 17 informacji dostali państwo posłowie, to są wnioski, które wcześniej w toku kontroli ministrowi finansów nie były przedstawiane. One się pojawiły na samo zakończenie w informacji. W związku z tym minister finansów przedstawił swoje stanowisko. Ono też jest załączone w tej informacji, odnosząc się do szczegółowych kwestii zawartych w informacji. Ale jeżeli chodzi o te wnioski na str. 17, to minister finansów stwierdził, że w związku z tym, że one nie były na wcześniejszym etapie kontroli formułowane wobec ministra finansów, Ministerstwo Finansów dokona stosownej analizy przedstawionych wniosków.

Odpowiadając już bardziej szczegółowo na te pytania... Znacząco mogę powiedzieć, tyle minister finansów powiedział. Natomiast informując, czy coś się w tym zakresie czasu tej informacji działo, te wnioski są analizowane. Część z nich już jest też zrealizowanych lub realizacja jest niezagrażona.

Jeżeli chodzi o przegląd krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego, to minister finansów analizuje ten sposób realizacji tego wniosku. Natomiast jeżeli chodzi o przygotowanie oceny stanu finansów publicznych w horyzoncie średniookresowym, określającej w szczególności wpływ finansowania na poziom zadłużenia publicznego, koszty obsługi oraz wiarygodność kredytową Polski, a także ścieżkę obniżenia zadłużenia w relacji do PKB, to mogę powiedzieć, że ten wniosek został zrealizowany poprzez przyjęcie we wrześniu 2020 roku... Minister finansów przyjął, a Rada Ministrów zatwierdziła i przekazała do Sejmu strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024. Tam taka ocena została przedstawiona. Jeśli chodzi o ścieżkę długu publicznego, strategia przewidywała, że w kryzysowym 2020 r. relacja długu do PKB w 2021 r. jeszcze nieznacznie wzrośnie, a od 2022 r. będzie sukcesywnie spadała aż do 2024 r. To był wrzesień 2020 r. Od tego czasu wiemy, jakie było wykonanie długu w 2020 r. Wtedy to jeszcze była prognoza wykonania. Wtedy było prognozowane, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w szerszej definicji unijnej przekroczy 60% w relacji do PKB.

Natomiast z wykonania, dużo lepszego, okazało się, że nie przekroczył. Na koniec 2020 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych według definicji unijnej do PKB wyniosła 57,5% – znacząco poniżej tego kryterium. Natomiast relacja państwowego długu publicznego według definicji krajowej, zdefiniowanej w ustawie o finansach publicznych, do której się odnosi konstytucyjny limit 60% długu do PKB, wyniosła zdecydowanie mniej – 47,8%. Nie tylko nie można mówić o przekroczeniu limitu konstytucyjnego, ale jesteśmy bezpiecznie poniżej przekroczenia progu 55% z ustawy o finansach publicznych.

Jeszcze słowo komentarza – pan poseł pytał o środki funduszy. Chciałem powiedzieć, że z punktu widzenia zarządzania długiem sektora finansów publicznych jako całości, nie odnosząc się do poszczególnych funduszy – w szczególności fundusze celowe, ale znacząca część jednostek sektora finansów publicznych na podstawie zobowiązania

wynikającego z ustawy o finansach publicznych jest zobowiązana do lokowania swoich środków u ministra finansów. Pozostałe jednostki sektora finansów mają takie prawo, ale nie obowiązek. Fundusze celowe należą do tych funduszy, które mają taki obowiązek.

W związku z tym środki gromadzone przez te fundusze, aktywa niewykorzystywane na bieżącą działalność przez te fundusze służą do pomniejszania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Czyli służą efektywności zarządzania łącznym całym długiem sektora finansów publicznych. Zatem o ile minister finansów korzysta z depozytów jednostek, które mają obowiązek ich składania, może obniżyć potrzeby pożyczkowe, czyli obniża emisję długu rynkowego, emisję obligacji. To powoduje obniżenie. Środki zarządzane przez ministra finansów w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych zmniejszają zadłużenie finansów publicznych jako całości. Dziękuję bardzo.

Poseł Ryszard Wilczyński (KO):

Dobrze, że pan wystąpił. Dziękuję. Bo odniosłem wrażenie – proszę ewentualnie NIK o skorygowanie... Zdaje się, że państwo powiedzieli, że te najnowsze dane, które zebrali, ale które nie weszły w raport z racji okresu badanego, wskazują na naruszenie progów konstytucyjnych. Taka informacja padła. Potem może w stenogramie to odsłuchamy czy zobaczymy, ale proszę się do tego odnieść. Bo mamy dwie różne narracje i chciałbym wiedzieć, jaka jest prawda.

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Jarosław Borowski:

Ja powiedziałem, że według prognozy strategii zarządzania długiem na lata 2021–2024 została przedstawiona prognoza, że na koniec tego roku próg zostanie przekroczony. To, co pan dyrektor z Ministerstwa Finansów powiedział, dotyczącego 2020 r., jest prawdą. My też w analizie piszemy, że na koniec roku według metodologii unijnej nie został przekroczony próg 60%.

Jeśli chodzi o metodologię krajową, to wskazujemy, że przekroczenia nie było. Znaczący może na koniec 2020 r., by takiego przekroczenia nie było, natomiast byłaby wysokość bliska tego progu i przekroczenie go w 2021 r., gdyby finansowanie tarcz antykryzysowych i finansowanie funduszu przeciwdziałania COVID-19 nie zostało wyłączone poza sektor budżetowy. Gdyby było realizowane bezpośrednio przez sektor budżetowy, przekroczenie tego progu byłoby, można powiedzieć, zagrożone na koniec poprzedniego roku. Natomiast z dużym prawdopodobieństwem byłyby przekroczone w 2021 r.

Do tych regulacji krajowych – tu pomogło takie skonstruowanie płatności związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, że zostały wyłączone poza sektor budżetowy. To nie umyka w statystykach długu według metodologii unijnej. Stąd, tak jak powiedziałem, na koniec roku ubiegłego był rekordowy rozdźwięk między wysokością długu według metodologii krajowej a wysokością długu według metodologii unijnej – przekraczający 200 000 000 tys. zł. To są właśnie te płatności realizowane przez PFR. To znaczy zaciąganie długu przez PFR, gwarantowanego notabene przez Skarb Państwa, jak również zaciąganie długu przez BGK. Ja wyraziłem się tutaj wcześniej, mówiąc o prognozach na 2021 r. Nie mówiłem o przekroczeniu długu w 2020 r., tylko pokazałem pewną perspektywę, na którą samo Ministerstwo Finansów zwraca uwagę. Natomiast w debacie publicznej dosyć często pojawia się dyskusja o długu według metodologii krajowej, że on jest znacznie niższy. Trzeba patrzeć po prostu globalnie, również według metodologii unijnej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W jakiej sprawie pan chciał zabrać głos?

Zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego MF Marek Szczerbak:

Żeby odpowiedzieć na pytanie pana posła.

Potwierdzam słowa pana dyrektora z NIK. Pan dyrektor odnosił się do prognozy na 2021 r. ze strategii zarządzania długiem sporządzonej we wrześniu zeszłego roku. Natomiast powód, dla którego przekroczenia nie było, jest taki, że w strategii z września przewidywano, że... Wykonanie okazało się znacząco lepsze niż prognoza.

W strategii we wrześniu przewidywane było, jeżeli chodzi o dług sektora według definicji unijnej, przekroczenie 60% również w 2020 r. – 61,9% dokładnie, a w 2021 r. – 64,1%.

Natomiast wykonanie w 2020 r. okazało się znacząco niższe. Prognoza na 2020 r. to 61,9%, wykonanie – 57,5%. Aktualna prognoza, jeżeli chodzi o dług unijny na koniec tego roku – żeby mieć pełny obraz sytuacji – to prognoza z aktualizacji programu konwergencji, który został przesłany w kwietniu przez Radę Ministrów do Komisji Europejskiej. Zgodnie z tą prognozą na koniec tego roku jest przewidywane 60% , natomiast od przyszłego roku spadek, a w 2024 r. – 57,9%. Dziękuję bardzo.

Posel Ryszard Wilczyński (KO):

Bardzo dziękuję. To jest satysfakcjonująca wymiana poglądów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, proszę tak sprecyzować, żebyśmy mogli kończyć powoli.

Posel Ryszard Wilczyński (KO):

To, że zmieściliśmy się w metodologii krajowej poniżej progów ostrożnościowych, nie świadczy o tym, że się nie zadłużyliśmy. Krótko mówiąc, dług PFR zapłaci i tak państwo. Mówiłem o tym, że tak naprawdę zadłużanie się budżetu państwa jest poza kontrolą. Nikt nie zapytał kogokolwiek, nikt nie oceniał prawidłowości funkcjonowania państwa przy tego typu zadłużaniu się, gdzie używając inżynierii finansowej, po prostu przetransferowano zobowiązania budżetu państwa... Może inaczej – obciążono budżet państwa czymś, co jest poza sferą finansów publicznych. Ale realnie te zobowiązania powstały.

Co to oznacza? To oznacza, że nasza metodologia jest do niczego, bo tak naprawdę, żeby wiedzieć, jak zadłużone jest państwo, musimy patrzeć wyłącznie na metodologie i dokumenty unijne. To samo w sobie jest kuriozalne, że to jest prawdziwe źródło informacji o zadłużeniu państwa. No i na to, co wysłał rząd w ramach mechanizmu konwergencji. To są miarodajne źródła informacji. Natomiast pozostałe to są takie historie, które mówią: tak, zgodnie z naszym prawem i ustawą finansach publicznych zmieściliśmy się, ale w istocie wcale się nie zmieściliśmy. Doszliśmy do granic konstytucyjnych, czy prawie je przekroczyliśmy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze, czy pan się zgadza z tym stanowiskiem? Krótko.

Zastępca dyrektora Departamentu Długu Publicznego MF Marek Szczerbak:

Jeżeli chodzi o liczby, to one padły. Trudno dyskutować. Natomiast może jeszcze słowo komentarza na temat tego, skąd należy czerpać dane. W Polsce obowiązują obydwie definicje: krajowa z ustawy o finansach publicznych i unijna jako członka Unii. Państwa unijne muszą jednolicie raportować co do zakresu sektora. Ministerstwo Finansów co kwartał zgodnie z tymi wymogami podaje dług według obu definicji. Jeśli chodzi o kwestię jawności danych, nie ma tu problemu. Dane są jawne, regularne i nic nie jest ukrywane. Dane kwartalne są podawane według obu definicji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji.