



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis stenograficzny

z posiedzenia
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (99.)

13 grudnia 2021 r.

Porządek obrad:

1. Przejrzystość finansów publicznych w Polsce.

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 35)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący
Kazimierz Kleina)

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Proszę państwa, otwieram seminaryjne posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa na naszym spotkaniu, na naszym posiedzeniu, naszym seminarium, na konferencji, można by powiedzieć. Cieszę się, że przyszlście państwo wszyscy, uważając, że kwestia przejrzystości, transparentności finansów publicznych jest bardzo, bardzo ważną sprawą.

Chcę państwu powiedzieć, że w dzisiejszym posiedzeniu uczestniczą trzej byli ministrowie finansów, czyli pan minister Wojciechowski, pan minister Gronicki, pan minister Szczurek. Są tu obecni także czterej byli wiceministrowie finansów. Widać, że dla tych wszystkich osób, które za sprawy finansów były w przeszłości odpowiedzialne, sprawy budżetu państwa są nadal bardzo ważne. Wiceministrowie finansów to pani Izabela Leszczyna, pan Ludwik Kotecki, pani Hanna Majszczyk i prof. Gomułka, którego tutaj witamy.

(*Głos z sali: I aktualny.*)

Aktualnego będziemy za chwileczkę witali w sposób szczególny, wiadoma sprawa.

To są osoby, które w przeszłości były wice-ministrami finansów i najczęściej były odpowiedzialne za sprawy budżetu państwa. Jest z nami także pan minister Skuza, który od kilku lat zajmuje się kwestiami budżetu, przygotowuje co roku budżet państwa, prezentuje go na posiedzeniu komisji senackiej, prezentuje w Sejmie i broni różnych rozwiązań, które są tam

zaproponowane. Często z nim dyskutujemy, często się spieramy z panem ministrem Skuzą, ale to tylko dlatego, że jest aktualnie ministrem. Prawda? Jest sprawą normalną, że spór i dyskusja w pierwszej kolejności dotyczą tego, kto jest w bieżącym czasie ministrem odpowiedzialnym za sprawy finansów publicznych.

Jest z nami także pan dyrektor Jarosz, przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli. Wiele lat temu był senatorem, członkiem komisji odpowiedzialnej za kwestie budżetu, finansów i gospodarki narodowej. Był także wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli. Dzisiaj w Najwyższej Izbie Kontroli odpowiada za kwestie związane z budżetem, finansami publicznymi. Dużo szerszy jest zakres jego pracy, ale tymi sprawami zajmuje się w sposób szczególny.

Chcieliśmy spotkać się w Senacie i porozmawiać na temat kwestii, która jest dla nas niezwykle ważna, na temat jawności i przejrzystości finansów publicznych, jawności i przejrzystości budżetu państwa. Te dwa słowa, „jawność” i „przejrzystość”, odzwierciedlają gwarantowane wartości konstytucyjnie, które są ważne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki, a także społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje szereg powodów, dla których przejrzystość finansów publicznych ma fundamentalne znaczenie dla jakości prowadzonej polityki w tym obszarze.

Po pierwsze, reguły transparentności polityki fiskalnej nakładają obowiązek tworzenia kompleksowych informacji o przeszłych, bieżących i przyszłych działaniach w zakresie finansów, co samo w sobie wpływa na podnoszenie jakości decyzji politycznych oraz służy dostrzeganiu potencjalnych ryzyk w sektorze publicznym.

Po drugie, przejrzystość finansów publicznych jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, którego zadaniem jest motywowanie władzy publicznej

do działań sprzyjających długofalowemu rozwojowi społecznemu. Łatwo dostępna i zrozumiała informacja jest niezbędna dla prawidłowej oceny prowadzonej przez rząd polityki, a co za tym idzie także dla podejmowania racjonalnych decyzji przy urnach wyborczych. Przejrzystość finansów państwa służy także rozwojowi organizacji pozarządowych recenzujących działalność jego organów, tych, które zajmują się finansami, ale także tych, które działają w różnorodnym obszarze spraw publicznych. Wzmacnia to obywatelską kontrolę nad polityką i nad państwem.

Po trzecie, przejrzystość finansów publicznych zwiększa wiarygodność państwa jako pożyczkobiorcy oraz miejsca lokowania inwestycji. Transparentność polityki finansowej jest ważnym aspektem oceny państwa na międzynarodowych rynkach kapitałowych, dokonywanej m.in. przez agencje ratingowe, instytucje finansowe i przedsiębiorstwa. Niestety, według oceny wielu ekonomistów, a także członków, przynajmniej części, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu, senatorów, w ostatnich latach do tej przejrzystości i transparentności jest wiele uwag.

Znaczna nierównowaga finansowa państwa w latach 2020–2021 widoczna w danych sporządzonych według metodologii unijnej nie była w takim samym stopniu widoczna w statystykach w ujęciu krajowym. Przyczyniło się do tego, po pierwsze, zaplanowanie i osiągnięcie znacznie mniejszego deficytu budżetu państwa, niż wskazywał na to stopień nierównowagi finansowej państwa. Duże operacje finansowe, prowadzące do wzrostu długu publicznego były planowane i dokonywane z pominięciem budżetu państwa. Po drugie, niektóre operacje finansowe, skutkujące przyrostem zobowiązań państwa nie zwiększały wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Były jednak wykazywane w statystyce długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią Unii Europejskiej.

Wydaje mi się – myślę, że także wielu z nas – że zasadne jest przywrócenie dyskusji o budżecie państwa, o finansach publicznych odpowiedniej rangi, związanej z ich szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w państwie. Mamy z tym często wielki problem. Często bywa tak, że dyskusja o budżecie państwa staje się dyskusją marginalną. Nawet w mniejszym stopniu w ostatnim czasie zwracają na nią uwagę

posłowie. Debaty budżetowej w takim zakresie, jakbyśmy oczekiwali, znając wagę i powagę budżetu państwa, brakuje.

Dzisiaj spotykamy się z państwem, z tak wybitnymi fachowcami, aby porozmawiać o sprawach, które dla nas, dla naszego środowiska, osób zajmujących się budżetem... Spotykamy się dzisiaj w takim gronie, żeby podyskutować o kwestii związanej z finansami publicznymi w Polsce. Chcemy, aby to nasze spotkanie miało charakter dyskusji, którą poprowadzi pani Hanna Majszczyk, pan Sławomir Dudek i pan Ludwik Kotecki. Przetawiają oni prezentację, która już za chwileczkę będzie widoczna na naszym ekranie – „Problemy przejrzystości finansów publicznych w Polsce”. Następnie poproszę pana prof. Artura Nowaka-Fara, aby krótko powiedział nam o aspektach prawnych i konstytucyjnych spraw związanych z przejrzystością finansów publicznych w Polsce. Kolejnym mówcą byłby pan Stanisław Jarosz, dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w Najwyższej Izbie Kontroli, który podzieliłby się z nami swoimi uwagami dotyczącymi transparentności w gospodarowaniu środkami publicznymi. To on przeprowadza kontrolę dotyczącą finansów publicznych i budżetu. Następnie poprosiłbym ministra finansów, pana Sebastiana Skuzę, aby odniósł się do uwag, zaprezentował swoją wizję związaną z przejrzystością, transparentnością budżetu państwa.

Następnie zaprosimy państwa do dyskusji, do swobodnych wypowiedzi. Poprosimy o wypowiedzi także ekspertów, którzy zostali zaproszeni na nasze posiedzenie. Są wśród nich pan prof. Witold Orłowski, pan Stanisław Gomułka, pan prof. Mirosław Gronicki, pan Maciej Grabowski – jeszcze nie dotarł, ale zapowiedział się – pan prof. Szczurek, prof. Wojciechowski i wszyscy, których wymieniłem wcześniej.

Bardzo proszę w tej chwili pana Ludwika Koteckiego o poprowadzenie dyskusji w tej części naszego posiedzenia.

(Doradca Marszałka Senatu Ludwik Kotecki: Panie Przewodniczący, bardzo dziękuję, ale widzę, że mamy jakiś mały problem związany z prezentacją, bo już...)

Widziałem, że była.

(Doradca Marszałka Senatu Ludwik Kotecki: Była, ale gdzie zniknęła.)

Oczywiście wszystkich senatorów, posłów... Skierowaliśmy jeszcze... Zanim się to pojawi na

ekranie, chcę powiedzieć, że skierowaliśmy zaproszenie na nasze seminarium do wszystkich posłów, senatorów, członków Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Chcemy i chcieliśmy, aby ta dyskusja była wielowątkowa, żeby każdy mógł przedstawić swoją opinię. Zaprosiliśmy także przewodniczącego i wszystkich członków Komisji Finansów Publicznych w Sejmie. Niektórzy dotarli, niektórzy jeszcze pewnie dotrą. Inne osoby może przyglądają się naszym obradom, ponieważ całe posiedzenie jest transmitowane przez internet. Równocześnie każdy z posłów, senatorów może tu wejść zgodnie z zasadami, jakie obowiązują przy hybrydowych posiedzeniach komisji.

Czy już mamy prezentację?

(Doradca Marszałka Senatu Ludwik Kotecki: Jeszcze nie mamy, ale ja zacznę mimo to, bo szkoda czasu.)

Proszę bardzo.

DORADCA MARSZAŁKA SENATU LUDWIK KOTECKI

Bardzo dziękuję za możliwość zaprezentowania wstępu do dzisiejszej dyskusji. Oczywiście nasza prezentacja nie wyczerpuje tematu, ale pewnie tworzy dobre tło do tego, żeby rozmawiać o rzeczach, o których, jak nam się wydaje, trzeba rozmawiać, trzeba dyskutować.

Wspólnie z Hanną Majszczyk i ze Sławkiem Dudkiem przygotowaliśmy krótką prezentację, na 15 minut. Postaram się dotrzymać tego czasu i poruszyć w tej prezentacji trzy rzeczy.

Przede wszystkim należy zastanowić się, dlaczego przejrzystość finansów publicznych jest ważna. Trochę mówił już o tym senator Kleina. Są standardy międzynarodowe. Prawo polskie też wskazuje na to, że finanse publiczne powinny być szczególnie przejrzyste. Jest to taki pierwszy blok, o którym ja chciałbym powiedzieć. Potem oddałbym głos Sławkowi Dudkowi, który by przedstawił chyba najbardziej rażące przykłady nieprzejrzystości, z którą mamy dzisiaj do czynienia. Wątek tych przykładów kontynuowałaby jeszcze pani minister Majszczyk.

Dlaczego przejrzystość finansów jest ważna? Ona jest zdefiniowana – może zaczniemy od definicji – jako kompleksowość, jasność, wiarygodność, terminowość, adekwatność sprawozdawczości publicznej na temat i przeszłego,

i obecnego, i przyszłego stanu finansów publicznych. Z tego punktu widzenia ma kluczowe znaczenie dla zarządzania fiskalnego i odpowiedzialności fiskalnej. To jest po pierwsze i to jest najważniejsze.

Jak rozumieć te przymiotniki, które opisują przejrzystość? Co to znaczy czytelna? Taka, która dla odbiorcy jest łatwa do zrozumienia. Odbiorca powinien w sposób łatwy móc zinterpretować informacje, które do niego docierają.

Wiarygodność. Stopień, z jakim sprawozdawczość opisuje stan finansów publicznych, powinien oddawać faktyczną sytuację finansową państwa.

Częstotliwość i terminowość. Tu oczywiście chodzi zarówno o regularność, jak i o brak opóźnień w rozpowszechnianiu informacji o stanie finansów publicznych.

Istotność dotyczy oczywiście zakresu, z jakim sprawozdawczość pozwala użytkownikom zdobyć potrzebne informacje.

W końcu jawność, czyli łatwość, z jaką opinia publiczna może zrozumieć i wpływać na decyzje w zakresie polityki fiskalnej.

Znaczna część tych zaleceń jest opisana w standardach czy międzynarodowych kodeksach przejrzystości budżetowej, bo takie istnieją. Najbardziej znany jest oczywiście podręcznik na temat przejrzystości fiskalnej czy budżetowej przygotowany przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Inny bardzo znany dotyczy najlepszych praktyk w zakresie przejrzystości budżetowej i został wydany przez OECD. To są takie standardy, których nikt nie kwestionuje w świecie finansowym, budżetowym. Dotyczą one najczęściej czterech filarów. Po pierwsze, sprawozdawczości... Ciągłe nie mamy prezentacji, ale mam nadzieję, że za chwilę się ona pojawi. Po pierwsze, sprawozdawczości budżetowej, po drugie, prognozowania budżetowego, po trzecie, analizy ryzyk, po czwarte, zarządzania dochodami z tytułu zasobów, które są publiczne.

Wybrane, chyba najważniejsze rekomendacje, które płyną z tych kodeksów, dotyczą sprawozdań. One, tak jak powiedziałem, powinny być, po pierwsze, kompleksowe, powinny w sposób kompleksowy prezentować działalność finansową, fiskalną sektora publicznego i jego podsektorów. To znowu jest bardzo ważny element. One muszą być zgodne z międzynarodowymi standardami, tzn. nie może być tak, że te informacje nie są porównywalne z informacjami

dotyczącymi innych krajów. Powinny być zgodne i porównywalne. Po drugie – to płynie wprost ze standardów – powinny być przedstawiane, tak jak powiedziałem, w sposób ułatwiający analizę polityki budżetowej i jej weryfikację. Po trzecie, powinny być publikowane często, regularnie i terminowo. To są najważniejsze zalecenia. Po czwarte, powinny być analizowane i ujawniane relacje oraz wyniki fiskalne w całym sektorze publicznym. Czyli mówimy tu nie tylko o budżecie państwa, ale o całym sektorze finansów publicznych.

Zagrożenia. Oczywiście zagrożenia dla finansów publicznych istnieją zawsze. Raz są mniejsze, raz są większe. One oczywiście także powinny być prezentowane przez ministra finansów, bo on jest najczęściej odpowiedzialny za finanse publiczne, a także poddawane dyskusji, analizie. To są rzeczy, które płyną z kodeksów.

Teraz popatrzmy na to, co mówi konstytucja polska. Jest w niej art. 219. Pewnie pan prof. Artur Nowak-Far będzie to pogłębiał, ale w tej bardzo wstępnej prezentacji chciałbym o tym powiedzieć. Konstytucja mówi, że budżet jest podstawowym dokumentem dla publicznego zarządzania częścią finansowego mienia publicznego. I jeżeli tak jest, jeżeli jest to podstawowy dokument, to powinien on być kompleksowy i powinien zawierać te wszystkie elementy, które są niezbędne do wypełniania funkcji i zadań publicznych w Polsce. Co więcej, z art. 219 konstytucji można wywieść, że pominięcie w ustawie budżetowej planów finansowych najważniejszych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne o znaczeniu podstawowym dla oceny wykonywania przez państwo swoich konstytucyjnych i ustawowych funkcji prowadzi wprost do naruszenia konstytucji. Im mniej w budżecie się znajduje, tym naruszenie jest bardziej rażące.

Oprócz konstytucji jest także ustawa o finansach publicznych. Jest tam cały rozdział, rozdział IV, dotyczący jawności i przejrzystości finansów publicznych. Co mówią przepisy ustawy o finansach publicznych? „Gospodarka środkami publicznymi jest jawna”. Ta jawność ma być realizowana przez podawanie zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych, podawanie do publicznej wiadomości wysokości środków publicznych przekazanych na realizację zadań i podawanie treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności

wszystkich jednostek, które znajdują się w sektorze finansów publicznych. Czyli mamy tutaj nie tylko kodeksy międzynarodowe czy unormowania płynące z wieloletnich doświadczeń i wynikające z różnych analiz międzynarodowych, ale też polskie prawo, w którym jest wprost powiedziane, co powinno być prezentowane i w jakim stopniu szczegółowości.

Oczywiście budżet państwa wybija się tutaj na centralne miejsce mapy finansów publicznych. On oczywiście powinien być szczególnie przejrzysty i ważny, tymczasem wydaje się, że skupia on coraz mniej uwagi – będą o tym mówili Sławomir Dudek i Hanna Majszczyk – dlatego że w tym budżecie jest pokazywanych coraz mniej wydatków budżetu państwa. Jest on tak naprawdę coraz mniejszą częścią finansów publicznych.

Ostatnie trzy rzeczy z mojej strony to takie cytaty, które chciałem wyświetlić, ale skoro nie mogę ich wyświetlić, to je tutaj przytoczę. Najwyższa Izba Kontroli – pewnie za chwilę to będzie pogłębione – w opinii do tegorocznego budżetu mówi tak: „Efektywna kontrola społeczna i prawo opinii publicznej do wiedzy na temat państwowej kasy są zakłócone, kiedy rząd osłabia przejrzystość finansów publicznych. Przeprowadzona przez NIK analiza wykonania budżetu państwa wykazała, że w zeszłym roku rząd zastosował bezprecedensowe mechanizmy służące wypychaniu wydatków poza budżet”. To jest cytat.

Inny cytat: „Zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych”. To jest drugi cytat.

I jeszcze o jednej rzeczy chciałbym powiedzieć. W maju zeszłego roku powstała w Polsce wspólna inicjatywa ok. 80 ekonomistów, która zaowocowała apelem do rządu o przywrócenie przejrzystości finansów publicznych, o respektowanie polskich, konstytucyjnych oraz ustawowych, i unijnych reguł fiskalnych, a także o merytoryczną dyskusję na temat ścieżki dojścia do równowagi fiskalnej. Ten apel podpisało... To są sygnatariusze apelu. Tak jak powiedziałem, jest tutaj ok. 80 nazwisk.

Niestety zdarzyło się tak, że prezentacja pojawiła się w momencie, kiedy już właściwie kończyłem. Teraz oddaję głos Sławkowi Dudkowi. On opowie trochę o przykładach nieprzejrzystości, z którymi mamy do czynienia.

CZŁONEK RADY GOSPODARCZEJ
– ZESPOŁU DORADCÓW
DO SPRAW GOSPODARCZYCH
PRZY MARSZAŁKU SENATU RP
SŁAWOMIR DUDEK

Dziękuję bardzo.

Przechodzę od razu do slajdów. Podam przykłady, powiem o obrazie i skali nieprzejrzystości. Zacznę od wykresu, który gdzieś zamieściłem w social mediach. Wiem, że nawet poseł Bosak pokazywał go podczas pierwszego czytania budżetu i bardzo zainteresował on posłów. Ja to nazywam zadłużeniem poza kontrolą parlamentu. Oczywiście jest różnica pomiędzy europejską definicją długu a krajowym, państwowym długiem publicznym, między definicją konstytucyjną a definicją europejską.

Jedna sprawa dotycząca tego wykresu. Oczywiście w konstytucji jest definicja, wiadomo, po co jest to robione. Po to, żeby nie przekroczyć 55% czy 60%. I tutaj ekonomiści dyskutują. Wszyscy by chcieli, żeby w konstytucji była definicja europejska, ale oczywiście to się wiąże z konsekwencjami, bo próg jest już przekroczony. Jest też kwestia reguły długu. Okej. To jest jedna sprawa.

Druga sprawa, która wiąże się z tym wykresem, to jest kwestia kontroli parlamentarnej. I to jest najważniejsze. Dlatego tu jest taki tytuł. To nie jest tytuł dotyczący różnicy pomiędzy definicją europejską a inną tylko kwestii kontroli parlamentarnej. We wszystkich krajach jest jakaś drobna różnica statystyczna. Pamiętajmy, że ESA to nie jest metodologia do prowadzenia operacyjnych finansów publicznych. ESA, European Statistic Accounting, to jest metodologia statystyczna. Ona zazwyczaj ma pewne uproszczenia statystyczne, które niekiedy trudno zaadoptować do operacyjnego zarządzania czy to budżetem, czy to finansami przedsiębiorstwa. Finanse przedsiębiorstw, które stanowią sumę do PKB, są troszeczkę inaczej... Te różnice nie są takie duże. Zasadnicza kwestia jest tu taka, że to jest emitowanie długu poza kontrolą parlamentu. Ten dług jest przeznaczony na wydatkowanie środków poza kontrolą parlamentu. To obejmuje z grubsza Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, fundusze w BGK i PFR plus jakieś inne drobne. Powiem np. o PLK. Polskie Linie Kolejowe to jest podmiot finansowany poprzez Fundusz Kolejowy, który akurat jest w BGK, ale

oczywiście dostaje też pożyczki od międzynarodowych instytucji. Nie wiem, czy bezpośrednio, to już nie ma... To mówię na marginesie.

Oczywiście ktoś powie... Mam nadzieję, że na końcu tej dyskusji albo w jej trakcie nikt nie powie, że fundusze BGK istniały przed pandemią COVID i że nie ma problemu. Istniał Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy. Zadłużenie było w miarę stałe i wynosiło 46–55 miliardów zł. Przy czym Fundusz Drogowy wydaje środki w dużej części unijne, czyli jest pod kontrolą unijną. Żeby wydatkować środki z Funduszu Drogowego, przyjmowany jest przez rząd program budowy dróg i autostrad. Jest to potężny dokument, konsultowany w rządzie. Ten dokument jest dostępny, jest to kilkusetstronicowe opracowanie. Ja jednak uważam, że nie powinna istnieć ta różnica. To jest refleksja po wielu latach pracy w Ministerstwie Finansów. Wiem, że pewne furty, które zawsze istnieją w systemie, mogą być wykorzystane do niebotycznego poluzowania przejrzystości finansów i kontroli parlamentarnej.

Oczywiście mamy tu duży skok w 2020 r. – to jest głównie Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Ale tutaj to zadłużenie się nie zatrzymuje, ono dalej rośnie, środki są dalej wydatkowane. Ktoś powie „elastyczność w czasie COVID”. Ale dlaczego elastyczność ma być poza kontrolą parlamentu? Trzeba to robić elastycznie pod kontrolą parlamentu, tak jak jest w innych krajach. Parlament w Niemczech, gdzie funkcjonuje instytucja podobna do BGK, dostaje komplet informacji. I tam jest przechylenie wręcz w drugą stronę. Tam parlament dostaje nawet więcej, niż wymaga komisja. Tak? Tam jest wszystko. Nawet jeśli jakieś wydatkowanie środków nie do końca generuje deficyt czy dług w rozumieniu ESA, to parlament, Bundestag dostaje takie informacje. Nie może być tak, że coś jest poza kontrolą.

Oczywiście sprawa Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pozostaje do oceny, jest to kwestia ocenna, ale te informacje są gdzieś dostępne. To, że ja policzyłem tę różnicę, znaczy, że mogłem ją policzyć. Ja mogłem policzyć tę różnicę, bo mam dwa agregaty, dwie liczby. Ja policzyłem różnicę, ale parlament nie dostał planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Opinia publiczna też nie. Nie ma go nigdzie na stronach internetowych, jest w jakimś wielkim agregacie ESA.

Ludwik Kotecki mówił o czytelności i poli-czalności budżetu. Tu nie chodzi o to, żeby poka-zać jakiś agregat, który zrozumie tylko Minister-stwo Finansów, Eurostat i Komisja Europejska, tylko o to, żeby pokazać takie rozliczenie, takie zestawienie, które będzie zawierać pełną infor-mację, które zrozumie przeciętny obywatel, któ-re będą mogli odczytać senatorowie, posłowie i eksperci. Mimo 20 lat pracy w Ministerstwie Finansów ja nie jestem w stanie na podstawie danych, które są dostępne publicznie, także w ustawie budżetowej, dokładnie policzyć, jaki jest stan finansów publicznych ze składowymi, z przeliczeniem, co się tam dzieje.

Przykładem pewnej manipulacji, w cudzy-słowie, jest kwestia budżetu państwa. To jest semantyka doskonale wykorzystywana piarowo. Przeciętny obywatel myśli, że budżet państwa to są całe finanse państwa, bo jest tu słowo „pań-stwa”. Na marginesie powiem, że ta nazwa nie zmieniła się od 70 lat. Aż tak daleko w historii nie sięgnę. Ten termin istniał, jak istniała Rada Pań-stwa. Rady Państwa już nie ma, a termin „budżet państwa” trzyma się dobrze. Kiedyś rzeczywi-ście nie było samorządów, istniały fundusze ce-lowie i było ich dużo. W 1989 r. czy w 1990 r. była taka ustawa prof. Balcerowicza, która likwidowa-ła chyba kilkadziesiąt funduszy, ale już chyba to odrobiliśmy. Nie było samorządów i ta różnica nie była taka duża, budżet państwa rzeczywiście odzwierciedlał co do zasady stan finansów pań-stwa jako całości. A dzisiaj różnica jest ogromna – i narasta – pomiędzy budżetem państwa... Tu-taj już pokazuję deficyt, a nie dług, bo dług to jest ta skumulowana wielkość.

W ustawie budżetowej na ten rok rząd poka-zał 82 miliardy deficytu budżetu państwa, a do Komisji Europejskiej przesłał informację o defi-cycie sektora centralnego. Tu jest pokazany defi-cyt sektora centralnego. Pomijam tutaj samorzą-dy, bo samorządy nie są zależne – jeszcze, całe szczęście – od rządu. To są finanse wliczane do agregatu całych finansów publicznych, ale odją-łem je tu specjalnie, żeby nie epatować tym, że gdzieś tam są jeszcze fundusze. Są tu również odjęte fundusze ubezpieczeń społecznych, które naturalnie w wielu krajach istnieją troszeczkę osobno. Stąd nawet w ESA wyróżniono osobno 3 podsektory: samorządy, budżet centralny i fun-dusze społeczne. To są stricte fundusze... To jest budżet centralny, który zawiera np. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, narodowy fundusz

ochrony środowiska i wiele różnego rodzaju jednostek centralnych, instytucji, fundacji, fun-duszy w rozumieniu europejskiej klasyfikacji, które są de facto pod kontrolą rządu centralne-go. No i tu jest różnica wynosząca 136. Tej liczby nie ma w żadnych dokumentach. W statysty-kach jest, ale w dokumentach budżetowych tej liczby nie ma. Ona jest w notyfikacji fiskalnej przesyłanej do Komisji Europejskiej. Dwa razy do roku tę liczbę można... Najlepsze jest to, że Komisja Europejska... To jest tablica 2a w tej no-tyfikacji. Tam jest pełno danych i liczb. I Kom-isja wręcz wymusiła na krajach członkowskich, żeby pokazywać tablice 2a i różnice pomiędzy tzw. working balance, deficytem budżetu cen-tralnego, który jest przedmiotem dyskusji par-lamentarnej, kontroli lokalnych najwyższych izb kontroli, debaty publicznej w parlamencie... Ko-misja wymusiła pokazywanie tej różnicy i ja też ją tutaj pokażę. Już wtedy była różnica 136, tylko 54 miliardy. Teraz wiemy, że mamy nadwyżkę w budżecie państwa, ale dalej nie wiemy, jaki jest deficyt budżetu centralnego. Pomijam sam-orządy. We wrześniu poszła notyfikacja do Ko-misji Europejskiej. Rząd już się chwalił niższym wykonaniem deficytu budżetowego, premier Morawiecki mówił, że znalazł miliardy złotych i obniża deficyt z 80 do... Ale równolegle prze-słano informację do Komisji, że wzrósł deficyt poza kontrolą parlamentu. Proszę zobaczyć, jaka tu jest manipulacja przekazem. Niestety w wie-lu mediach, szczególnie tych, gdzie przekaz jest sterowany, jest mowa tylko o budżecie państwa. Tak można sterować przekazem. My ekonomiści wiemy doskonale, że to jest nic nie warty mier-nik. Wszystkie komentarze głównych ekonomi-stów bankowych mówią, że nie można patrzeć na budżet państwa, bo to jest nic nie warte.

Mamy wynik po 3 kwartałach, czyli już prawie po całym roku, ale jak to wygląda według ESA, dowiemy się w przyszłym roku. Dowiemy się w przyszłym roku. Będzie to gdzieś na stronach internetowych. Odsyłanie posłów i senatorów do stron internetowych, podczas gdy przesyła się tysiąc stron budżetu państwa do dyskusji, też pokazuje totalną nieprzejrzystość. Czyli jest tak: wzrosło, ale spadło. Ja to tak komentuję. Można było pokazać Komisji Europejskiej, że... I obraz jest zupełnie inny. Oczywiście, tak jak mówiłem, w wielu krajach jest ta różnica. To jest ta po-przednia liczba – budżet centralny versus deficyt centralny w rozumieniu debaty parlamentarnej

w poszczególnych krajach. Wszyscy to raportują. W Polsce... Cypr jest tutaj na pierwszym miejscu, ale tam dokonują dużo różnych operacji finansowych. Tam była też kwestia finansowania banków, które zbankrutowały. Polska jest tutaj... 4% PKB w roku 2020. Ta różnica zostaje w roku 2021 i 2022. Ja to będę zestawiał. Próbuję też uzyskać te dane w ramach dostępu do informacji publicznej, ale na razie jest trudno.

Są kraje, w przypadku których nic nie jest pokazane. Tam jest w drugą stronę, tak jak mówiłem. Te kraje pokazują więcej swojemu lokalnemu parlamentowi niż powinny według ESA. W zasadzie wszystko, co jest wpływem pieniądza, a niekoniecznie jest jeszcze wydatkiem, oni pokazują w swoich dokumentach budżetowych. Tam parlament wie nawet... To jest zasada ostrożności. U nas niestety jest objaw nieprzejrzystości.

Z czego to wynika? Większość ekonomistów to wie. Podstawowa sprawa to jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, który przestał już realizować... To jest taka przykrywka, bo w zasadzie każdy wydatek można w jakimś sensie podczepić pod przeciwdziałanie COVID. Teraz jest tak, że trzeba... Rozdajemy samorządom pieniądze, żeby inwestowały, co będzie przeciwdziałać COVID, bo będzie napędzać wzrost gospodarczy. W ten sposób można wydawać wszędzie. W tej chwili da się tak uzasadnić każdy wydatek. Powiem tylko, że w Stanach Zjednoczonych do tej pory istnieje fundusz planu Marshalla, ten, który działał w Niemczech i w Stanach Zjednoczonych. Istniał też fundusz przeciwdziałania skutkom I wojny światowej. On istniał od 1919 r., a zamknięto go dopiero zimą 1939 r. Przed wybuchem II wojny światowej zamknięto fundusz dotyczący I wojny światowej. Tak to wygląda z tymi funduszami. To jest pretekst wykorzystywany u nas po mistrzowsku.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przestał już realizować wydatki związane stricte z COVID. Nie wiem, Regionalne Centrum Patriotyzmu czy masa wydatków na samorządy... Trzeba już głębszej analizy, żeby to ocenić, ale najgorsze jest to, że to wszystko jest poza kontrolą parlamentu. Przecież w parlamencie zawsze... Ja pamiętam, że jak pracowałem w ministerstwie, to siedzieliśmy do pierwszej rano, żeby wszyscy posłowie, senatorowie przedyskutowali, na jaką dać obwodnicę, gdzie i jak coś zrobić. O tym się dyskutowało w parlamencie, a teraz to

wszystko zostało wypchnięte do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Te 23 miliardy w ogóle nie były przedmiotem dyskusji. Chodzi też o fundusze BGK i PFR.

Kolejny element, bardzo ważny, też nieujmowany w zestawieniach to jest rozdawanie obligacji. Od kilku lat jednostkom budżetowym rozdawane są obligacje. Zamiast dotacji Telewizja Polska dostaje... Zawsze dostawała dotacje na uzupełnienie abonamentu, a od kilku lat zamiast dotacji dostaje obligacje. Radio Koszalin musiało założyć rachunek maklerski i zatrudnić eksperta, który sprzedaje obligacje. Oni je dostają i sprzedają, żeby finansować wynagrodzenia. Na tym to polega. Szkoły wyższe też to dostają. Ta lista jest w odpowiedzi na oświadczenie, na zapytanie pana senatora Kleiny. Możemy to znaleźć na stronach, coraz to nowe podmioty to dostają. Po co jest to robione? Minister Skuza mówi często, że chodzi o elastyczność, o to, żeby podmioty mogły sobie tym sterować, decydować, kiedy sprzedadzą obligacje, kiedy wydadzą pieniądze. Pomijam kwestie tego, że to kosztuje. To jest robione dlatego, że nie jest ujmowane w regule wydatkowej. Tak? Bo jakby to była dotacja, toby była ujęta w regule wydatkowej. To nie jest ujmowane w budżecie państwa. Zastanawiam się, co by było, jakbyśmy wprowadzili jedną poprawkę do ustawy o finansach, mówiącą, że rozdawanie obligacji jest traktowane tak samo jak dotacja. Tak samo. Co by było, gdyby był taki zapis w ustawie o finansach? Na drugi dzień nie byłoby rozdawania obligacji. Po co miano by to robić, kiedy nie byłoby do tego motywu? Jakie byłyby korzyści, jaka byłaby elastyczność, gdyby nie było tego zapisu? To już jest kilkadziesiąt miliardów złotych. Mówię o tych rozdanych obligacjach.

Wrócę jeszcze do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Banku Gospodarstwa Krajowego. W sensie ustawy o finansach publicznych nie należy to do finansów publicznych. I najlepsza sprawa. Wyszedł taki absurd. Posłowie, senatorowie pytali... Znaczący ja pytałem i dostałem odmowę. Chciałem otrzymać pewną tablicę związaną z Funduszem Przeciwdziałania COVID-19, dotyczącą tego, jak szczegółowo wydawano środki. I Główny Urząd Statystyczny mi odmówił. Że mi odmówił, to pal licho, ale odmówił senatorom i posłom, zasłaniając się tajemnicą statystyczną, tym, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest jednostką działającą na zasadzie prawa komercyjnego. Nie wiem, czy NIK

dostał tę tablicę, bo też miał o nią występować. To jest absurd. Jakbyśmy wszystko tak ujmowali, to tajemnica statystyczna spowodowała by, że jawność finansów publicznych zapisana w konstytucji by nie działała. Oczywiście mamy masową produkcję nowych funduszy, fundacji, instytucji. My to chcemy zliczyć i przedstawić. Mówiłem o eksponowaniu i o budżecie państwa w debacie publicznej, szczególnie z przeciętnym odbiorcą.

Jest jeszcze kwestia dochodów w regule. Przykładów jest wiele, np. opłata mocowa w regule wydatkowej. Opłata mocowa to jest podatek w rozumieniu europejskim. I jest pewna luka w regule wydatkowej. Ona istniała od początku i wymaga załatwienia. Senat zgłosił odpowiednią poprawkę, ale Ministerstwo Finansów się nie zgodziło i została ona odrzucona. Opłata mocowa... Tu nie chodzi o to, od kiedy była ta luka. Ta luka była od samego początku, trzeba ją załatwić i z niej nie korzystać. Opłata mocowa to jest kilka miliardów złotych. Opłata mocowa może powiększać limit w regule wydatkowej o 5–6 miliardów zł, podczas gdy jest ona dochodem tzw. zarządcy rozliczeń. To nie jest jednostka finansów publicznych w rozumieniu prawa krajowego. W rozumieniu prawa europejskiego jest to zupełnie poza regułą wydatkową. My zaliczamy dochód, który dostaje tamten podmiot, żeby wydawać go w regule w innych podmiotach. Czyli jeżeli zarządca rozliczeń dostanie 6 miliardów zł więcej, to okaże się, że Fundusz Sprawiedliwości może wydać więcej na trzynastą emeryturę, mimo że nie miał tych dochodów, bo te dochody miał tamten... No, to jest totalny absurd i to wymaga uszczelnienia. Moim zdaniem mówienie, że tak już było, nie jest żadnym usprawiedliwieniem. Trzeba to naprawić.

Nie chcę przedłużać, chcę zostawić... Znaczący jest problem. Był apel podpisany przez kilkudziesięciu ekonomistów. Jest taki panel ekonomistów polskich. W panelu są wszyscy główni ekonomiści, to jest taka inicjatywa. Są tam także ekonomiści, którzy, powiedzmy, mniej krytycznie oceniają poczynania w polityce gospodarczej, tak delikatniej, jeżeli nie są sprzyjający. Oni jakby koordynują istnienie tego panelu. Tam jest cały przegląd osób, od lewa do prawa, mających różne poglądy. I tu jest wynik ankiety: 86% uważa, że to jest problem dla finansów publicznych. Nie możemy powiedzieć, że jest przejrzyste, bo na stronach Eurostatu czy Ministerstwa

Finansów publikujemy z półrocznym opóźnieniem informacje o ESA. To nie jest żadne uzasadnienie, że to jest publikowane. To jest wiedza dla ekspertów. Te informacje muszą być w budżecie państwa.

Powiem tylko jedną rzecz. W ustawie budżetowej, tej, która jest procedowana i będzie za chwilę w Senacie, są dokładnie dwie liczby podane według metodologii europejskiej. Mamy tysiące liczb podanych według metodologii krajowej, a tylko dwie według tego prawdziwego... No i minister finansów mówi: ale czego wy chcecie, przecież są te dwie liczby? Ja bym to porównał tak: mamy język chiński i japoński i przeciętny człowiek myśli, że chiński i japoński, te kaligraficzne litery to jest to samo. Nie, to jest kompletnie co innego. Liczby według metodologii krajowej... Nie jesteśmy w stanie ich tak posumować, żeby dostać te dwa agregaty, te dwie liczby. Tam są tysiące stron różnych załączników. To jest czarna skrzynka dla ekspertów. Już nie mówię, czym to jest dla posłów, senatorów, a na końcu obywateli. Tego nie można akceptować.

Przesyłamy z opóźnieniem kilkanaście stron różnych rozliczeń do Komisji Europejskiej, ale senatorowie i posłowie nie dostają tej informacji. Ekonomiści to dostrzegają, obywatele też to dostrzegają. Oczywiście to jest tylko subiektywne odczucie, bo obywatele, tak jak się znajdują na podatkach, tak się znajdują na finansach publicznych. Ale jest takie odczucie. 60% obywateli uważa, że finanse są nieprzejrzyste i poza kontrolą. To odczucie jest o tyle ważne, że podważa zaufanie do państwa. Jak mamy płacić daniny, akceptować różne zmiany w podatkach, kiedy nie ufamy finansom publicznym? Zauważyła to też agencja Fitch – nie mam cytatu – w swoim przedostatnim komunikacie. Już nie znajdę tego cytatu. Nie zacytuję, bo to jest po angielsku, ale powiem, że w tym komunikacie jest napisane, że rośnie ryzyko nietransparentności po stronie budżetu. To zauważył Fitch. To nie jest w części dotyczącej ratingu. Ja oczywiście rozmawiam z inwestorami zagranicznymi, państwo pewnie też się z nimi spotyka. Oni mówią tak: jak publikujecie w Eurostacie, to my z lotu ptaka mamy ten sam dostęp do informacji co inni. Ale Ministerstwo Finansów, budżet państwa nie jest dla agencji ratingowych i inwestorów, jest dla parlamentu, Senatu, dla obywateli i musi mieć pełną informację.

EKSPERT

HANNA MAJSZCZYK

Dziękuję bardzo.

Ja postaram się krótko, ponieważ kolega przedstawił już tutaj część informacji, które były w ostatniej części naszej prezentacji. Nie chciałabym się powtarzać i rozwodzić na ten temat, ale chciałabym zwrócić uwagę na może bardziej praktyczne przykłady odnoszące się do nieprzejrzystości finansów publicznych m.in. na tle funduszy w BGK. Oczywiście mnóstwo informacji zostało już tutaj przedstawionych. Ja chciałabym zwrócić uwagę na kilka kwestii, które świadczą o tym, że wydatkowanie środków poprzez fundusze, zwłaszcza w BGK, nie sprzyja przejrzystości. Funduszowanie wydatków publicznych co do zasady na pewno nie świadczy o transparentności tych wydatków ani o ich przejrzystości.

Pozostawiając na boku kwestie tworzenia funduszy i zasadności tworzenia tych funduszy w celu uzyskania jakiejś elastyczności w zakresie zarządzania różnymi sektorami gospodarki, finansowania tych sektorów, w związku z potrzebą chwili itd., odrywając się od tej kwestii, przychyliam się do zdania, które już tutaj padło. Nie jest to jakby powiązane z zapewnieniem... Znaczący nie przeczy to tezie, że można przy tym próbować zadbać o przejrzystość finansów publicznych i dostęp do informacji publicznej w tym zakresie, o stworzenie informacji publicznej w tym zakresie.

Kilka takich słów na przykładzie funduszu COVID, który jest ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego. Chciałabym zwrócić uwagę na pewne, można powiedzieć, nielogiczności, jakie występują obecnie w finansach publicznych w odniesieniu do funduszy ulokowanych w BGK i państwowych funduszy celowych, które co do zasady są załącznikiem do ustawy budżetowej. Odbywa się również debata publiczna w zakresie planowania i sprawozdawczości wydatków tam ulokowanych czy też wydatków, które idą przez te fundusze. Jeżeli porównamy jakiś fundusz wsparcia Policji czy straży pożarnej, gdzie zmiany funduszu w trakcie roku... Wiadomo, że środki, które są wydatkowane z funduszy, o których wspomniałam, są nieporównywalne do tych, które są wydatkowane z funduszu COVID-19. Każda zmiana tego funduszu musi być przedmiotem zgody ministra właściwego do

spraw finansów publicznych, ale jest również opiniowana przez Komisję Finansów Publicznych w Sejmie. I jeżeli teraz po drugiej stronie postawimy fundusz COVID-19, który wydaje miliardy – abstrahując od słuszności lokowania środków w takim funduszu – to będzie wiadomo, że brak informacji co do kierunków wydatkowania środków, przejrzystości zasad wydatkowania tych środków, a co więcej, zasad rozliczania tych środków... Jeżeli spojrzymy w ustawę, która powołuje do życia fundusz COVID-19, to zobaczymy, że tak naprawdę nie ma tam żadnych zasad, według których te środki mają być rozdysponowywane i rozliczane. Jeśli dobrze pamiętam, jedyne kierunki tworzenia reguł wydatkowania tych środków, rozdysponowywania tych środków odnoszą się do instytucji samorządowych, chyba instytucji kultury. Tam jest to uregulowane czy też jest podstawa prawna do uregulowania zasad rozdysponowania tych środków poprzez odpowiednie rozporządzenie Rady Ministrów. W pozostałym zakresie zasady są określane na podstawie umowy zawieranej przez prezesa Rady Ministrów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz w porozumieniach, które są zawierane przez BGK z poszczególnymi dysponentami części budżetowych, poprzez które te środki są następnie rozdysponowywane. Tak czy inaczej informacji w tym zakresie nie ma. Nie ma też żadnych bieżących informacji na temat tego, jakie są plany co do wydatkowania tych środków. Parlament, o czym już wielokrotnie była mowa, jest pozbawiony jakiejkolwiek informacji i możliwości wpływu na to, gdzie te środki, w jakich kierunkach miałyby być rozdysponowywane. Nie ma również informacji odnośnie do faktycznego wykonania planu finansowego funduszu COVID-19.

Oczywiście trzeba tutaj wspomnieć, że w sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2020 informacja ogólna co do wielkości wydatkowanych środków, informacja zagregowana, informacja dotycząca tego, czy to były środki wydatkowane na zdrowie, czy na pomoc innego typu, w innych sektorach gospodarki... Taka informacja w sprawozdaniu z wykonania budżetu się pojawiła. Niemniej jednak, tak jak powiedziałam, jest to informacja bardzo ogólna, informacja, która nie pokazuje szczegółowego rozbicia, na co tak naprawdę te środki poszły. Do końca ubiegłego tygodnia próżno było szukać na stronach Banku Gospodarstwa

Krajowego jakiegokolwiek informacji w zakresie planu finansowego na rok 2021, a nawet na rok 2022. Za chwilę ten rok będzie rokiem, w którym będą procedowane wszystkie kwestie związane z funkcjonowaniem tego funduszu. Takich informacji nie ma, a zatem informacja publiczna w tym zakresie nie jest dostępna.

Oczywiście jest to kwestia systemowa, bo fundusz COVID-19, jak już powiedział tutaj Sławek Dudek, nie jest pierwszym funduszem, który jest ulokowany w BGK i za pomocą którego... Jest to instrument finansowy wykorzystywany do finansowania pewnych zadań państwa, pewnych działań. Oczywiście zapewnia on pewną elastyczność. Fundusz COVID-19 jest tutaj wybrany przez nas jako przykład braku przejrzystości finansów publicznych z jednego podstawowego powodu, a właściwie z dwóch podstawowych powodów. Przede wszystkim z racji wielkości środków, które są wydatkowane poprzez ten fundusz, o czym była już tutaj mowa, ale również z racji tego, że zgodnie z ustawą, która ten fundusz powołuje, środki te mogą być wydatkowane również w takim zakresie, w którym normalnie wydatki są finansowane z budżetu państwa. I o tym mówi wprost ustawa. Jeżeli nałożymy na to jeszcze jedną kwestię, a mianowicie taką, że fundusz COVID-19 tak naprawdę nie ma własnych źródeł dochodu, jak np. Fundusz Drogowy czy Fundusz Kolejowy, gdzie są przychody z opłaty paliwowej... W przypadku funduszu COVID-19 mamy do czynienia z sytuacją, w której środki, którymi ten fundusz dysponuje, to są środki, które pozyskano albo poprzez otrzymanie skarbowych papierów wartościowych od ministra finansów, albo poprzez przesunięcia z budżetu państwa. To jest bardzo istotne, gdzie środki są najpierw lokowane. One są w poszczególnych częściach budżetowych, a następnie mogą być przesunięte do funduszu. Tak więc wydatki, które co do zasady są przypisane w budżecie jako wydatki budżetowe, mogą być przesunięte do funduszu COVID-19 i wydatkowane już poprzez ten fundusz. I my w zasadzie nie wiemy, w jakich kierunkach, dla kogo i według jakich zasad są przeznaczane. Co więcej, nie ma obowiązku przedstawiania sprawozdania w tym zakresie. Stąd też takie funkcjonowanie, takie ułożenie zasad funkcjonowania funduszu na pewno nie jest dobrym przykładem przejrzystości finansów publicznych.

Oczywiście można się tutaj zastanowić, czy taka informacja, chociażby, że tak powiem,

w namiastce, nie mogłaby się pokazywać już dzisiaj. Mogłoby to wynikać z chęci zapewnienia przejrzystości, ale byłoby to również praktyczne wykorzystanie niektórych przepisów ustawy o finansach publicznych, m.in. art. 4 ustawy, który tak naprawdę wskazuje, że ustawa ma zastosowanie nie tylko do jednostek sektora finansów publicznych, a fundusze w BGK oczywiście nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Definicja tychże jednostek zawarta w ustawie o finansach publicznych nie obejmuje funduszy ulokowanych w BGK, ale artykuł ustawy o finansach publicznych, o którym wspomniałam, ma również pkt 2, który mówi, że tę ustawę stosuje się odpowiednio również do tych podmiotów, które wykorzystują środki publiczne albo dysponują tymi środkami w zakresie, w jakim następuje to dysponowanie czy też wykorzystywanie tych środków publicznych. A zatem można byłoby się zastanowić, czy na bazie tego przepisu nie należałoby oczekiwać pewnej prezentacji, przynajmniej na stronach BIP czy po prostu na stronach BGK, który zarządza różnymi funduszami, choć tak naprawdę są to oczywiście środki publiczne. Dysponuje on w dużej części środkami publicznymi, o których parlament nie ma żadnych informacji. Nie mówię już o opinii publicznej.

Taką kolejną kwestią, przykładem nieprzejrzystości finansów publicznych, na którą chciałabym zwrócić uwagę w końcówce naszej prezentacji, są wydatki niewygasające. Oczywiście jest to również instytucja, która jest wpisana na stałe... Jeśli dobrze pamiętam, w poprzedniej ustawie o finansach publicznych również miała swoje miejsce. Tu zapewnia się możliwość zrobienia listy wydatków niewygasających, przy czym standardem wynikającym z ustawy o finansach publicznych jest to, że wydatki niewygasające mogą być wydatkowane chyba do końca pierwszego kwartału następnego roku, a zatem w okresie, który umożliwia jeszcze poprawne ujęcie tych wydatków w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za dany rok. Oczywiście ta ogólna zasada jest w ustawie o finansach publicznych, ale od co najmniej 2 lat mamy do czynienia z sytuacją, kiedy poprzez zmianę ustawy, a więc oczywiście zgodnie z prawem, następuje przesunięcie możliwości wydatkowania takich środków w ramach wydatków niewygasających do końca listopada następnego roku, czyli przez prawie cały kolejny rok.

Przykładem nieprzejrzystości w tym zakresie jest to, że tak naprawdę... Sprawozdanie z wykonania budżetu jest rozpatrywane przez parlament. Informacja, która jest przedstawiana do parlamentu, nie obejmuje tych środków. Oczywiście są informacje o tych środkach, o wydatkach, które zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów zostały ujęte w ramach wydatków niewygasających, ale skoro mogą być one wydatkowane do końca listopada, to w momencie, kiedy z końcówką maja musi być przyjęte sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i przekazane do parlamentu, z całą pewnością nie ma wiarygodnych informacji, jak te środki zostały wydatkowane i czy zostaną wydatkowane. Oczywiście są odpowiednie procedury, zakładające, że w momencie, kiedy te środki nie będą wydatkowane, wrócą do budżetu państwa, ale w momencie, kiedy parlament rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu, nie ma wiedzy, czy te środki będą wydane, czy nie będą wydane. A zatem informacja zawarta w sprawozdaniu nie jest informacją wiarygodną, uzasadniającą właściwą i pełną ocenę działalności.

Ukierunkowanie wydatkowania środków na prawie cały następny rok zbliża nas do sytuacji, w której nie mamy do czynienia z budżetem rocznym, ale już budżetem, można powiedzieć, dwuletnim. To też oczywiście jest zakłóceniem w zakresie przejrzystości. W momencie, kiedy na następny rok... Mieliśmy z tym do czynienia w przypadku wydatków niewygasających ogłoszonych w końcówce roku 2020. Jeśli dobrze pamiętam, było wtedy chyba ok. 10 miliardów zł, które mogły być wydatkowane w roku 2021. I rozpatrywanie budżetu na kolejny rok, kiedy w parlamencie ocenia się rozdysponowanie środków pomiędzy poszczególne części, dysponentów... To zaciemnia obraz, to uniemożliwia właściwą ocenę, czy środki powinny pójść w różnych kierunkach i w jakim zakresie, ponieważ dany sektor jest jeszcze cały czas finansowany ze środków z poprzedniego roku. Tak więc ocena oraz możliwość kontroli i podjęcia właściwych decyzji przez parlament są w tym momencie znacznie ograniczone. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

W ten sposób zakończyliśmy pierwszą część posiedzenia, w której nasi eksperci, pani

minister i panowie, przedstawili przygotowany raport.

Teraz bardzo proszę pana prof. Nowaka-Fara o pokazanie tego problemu od strony konstytucji i prawa konstytucyjnego. Chodzi o kwestię przejrzystości i jawności wydatków budżetowych i budżetu państwa.

Bardzo proszę.

**PRACOWNIK
KATEDRY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W KOLEGIUM
EKONOMICZNO-SPOŁECZNYM
W SZKOLE GŁÓWNEJ HANDLOWEJ
ARTUR NOWAK-FAR**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Izbo! Wysoka Komisjo!

Bardzo dziękuję za danie mi takiej sposobności, żeby wystąpić przed Wysoką Komisją, i to w dodatku w gronie tak znakomitych ekspertów.

Ja w swoim krótkim wystąpieniu, bo o takie byłem proszony, postaram się wzbogacić wiedzę Senatu o zagadnienie, które nazywa się sorytykalność, o zagadnienie, które dotyczy historii budżetu, bo to wyjaśni tutaj coś bardzo istotnego. Potem przejdę do wyjaśnienia przepisów konstytucyjnych, które właściwie zostały również omówione przez moich przedmówców.

Sorytykalność dotyczy właściwie zagadnienia ogólnego. My chcemy, żeby prawo, jeśli cokolwiek reguluje, nie było pustą formą. Jak ono mówi, że coś jest budżetem państwa, to powinniśmy mieć przed sobą budżet państwa. Sorytykalność to jest zagadnienie filozoficzne. Jak mamy coś przed sobą, niech to będzie góra piasku, i zapytamy się, co widzimy, to powinniśmy odpowiedzieć, że widzimy górę piasku. Ale jak będziemy ziarenko po ziarenku odejmować od tej góry piasku, to w pewnym momencie to już nie będzie góra piasku tylko jakiś rozsypany piach i na pewno nie nazwiemy już tego górą piasku. To jest pewna ważna metafora, Drodzy Państwo, dlatego że dotyczy ona koncepcji budżetu państwa. Jak będziemy tak kawałek po kawałku wydłubywać coś z tej koncepcji, to w pewnym momencie przestaniemy mieć do czynienia z czymś, o czym mówi art. 219 konstytucji.

Drugie zagadnienie dotyczy historii, bardzo krótko. Jeśli zapytamy, skąd się wziął budżet

w takim pojęciu, w takim kształcie, z jakim mamy teraz do czynienia, okaże się, że historycznie rzecz biorąc, on pochodzi od inwentarzy, które kiedyś miał władca. Władca kiedyś nie miał budżetu, w ogóle nie miał czegoś takiego jak budżet – po prostu wszystko było jego. A jak wszystko było jego, no to nie było potrzeby posiadania budżetu. Jak zaczęły mieć miejsce procesy, nazwijmy to, demokratyczne, parlamentarne, no to się pojawił budżet – powstał z rozdzielenia tego, co było prywatnym majątkiem władcy, od tego, co było nazywane państwowym. I w odniesieniu do tego, co było państwowe, parlament uzyskał władztwa kontrolne. Dlaczego o tym warto mówić? Dlatego że jeżeli to odwrócimy i przyjrzymy się procesowi, o którym tutaj była mowa... Po części można by powiedzieć, że pewne fragmenty czy pewne składniki tego, na co łożą obywatele, zaczynają być w domenie poza-parlamentarnej, zaczynają wracać do takiej niekontrolowanej przez parlament domeny polityków, którzy sprawują władzę. To jest oczywiście niekorzystny proces.

I teraz przejdę do art. 219. W ust. 1, przypomnę – było to wyświetlane – jest mowa o tym, że Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. A dalej, w ust. 2 czytamy, że zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa. No, wygląda na to, że rząd, mając inicjatywę ustawodawczą, może tutaj wszystko zmienić, wszystko określić tak, żeby to było jak najwięcej określone. Ale problem polega na tym, że budżet musi się mieścić nadal w tym, co jest budżetem państwa. Nie można od tego odchodzić, nie można uczynić z tego zjawiska sorytykalnego – że tak mało będzie budżetu w tym budżecie państwa, że on już nie będzie operacyjnych. Dlaczego tego wymagamy? No, dlatego że to jest takie podstawowe narzędzie, które odzwierciedla w ogóle działania państwa, ma wymiar finansowo-rzeczowy w tym zakresie w naszym ujęciu. I tak go przedstawia art. 219. Ja, Drodzy Państwo, tutaj nieco odwracam logikę, która była przedstawiona przez moich przedmówców. To są ekonomiści i oni to widzą w ten sposób: najpierw jest pieniądz, a potem jest to, co ten pieniądz daje, czyli sprawczość tego pieniądza. To tak nie jest. Pierwotna formuła polega na tym, że państwo, czyli właściwie rząd, musi powiedzieć, co chce zrobić

w danym roku. I budżet służy kontroli tego, bo jest niczym innym jak odzwierciedleniem tego planu w ciągu roku. No, tutaj wyraźnie widać... Mówię o procesie, w którym rząd tego nie chce powiedzieć, nie chce ujawnić, przez co jednak narusza zasadę, taką fundamentalną, dotyczącą tego, czym ten budżet właściwie powinien być. W takim podstawowym znaczeniu to podważa w ogóle funkcje budżetu, podważa to, po co w ogóle budżet państwa jest, ale również narusza zasadę powszechności, która jest zasadą konstytucyjną w tym kontekście. Ona mówi, że w budżecie powinny być ujęte wszystkie finansowe obrazy rzeczywistości, które odzwierciedlają to, co czyni rząd. I na podstawie tego można stwierdzić, czy rząd dobrze zarządza państwem, czy też czyni to niedobrze. Wtórą formułą jest to, że wszystko... Ta jawność, która ma być realizowana w ten sposób, znajduje swoje odzwierciedlenie w zasadzie jawności demokratycznej i demokratycznej autoryzacji budżetu. Jeżeli się odchudza budżet do jakichś niebawale małych rozmiarów, to oznacza, że mamy do czynienia ze zjawiskiem – ono zostało już tutaj sygnalizowane – polegającym na tym, że parlament właściwie niczego istotnego nie legitymizuje, niczego istotnego nie autoryzuje. Tak więc rząd w wielu przypadkach, w wielu obszarach postępuje czy działa poza kontrolą parlamentu. To jest to oczywiście naruszenie innej zasady, szerszej, a mianowicie zasady trójpodziału władzy. Jeżeli ona ma być realizowana, a tak jest zapisane w konstytucji, no to powinna być możliwa do realizacji. W warunkach, o których mówili moi znakomici przedmówcy, takiej możliwości w pełni nie ma. To jest, jak myślę, zasadniczy problem konstytucyjny.

Na marginesie warto dodać, że samo ustanawianie funduszy celowych niekiedy jest pożądanym, ale my mamy w Polsce już od dawna szereg patologii w tym zakresie. Pierwszą patologią jest to, że od bardzo dawna mają miejsce zjawiska określane w literaturze jako wewnętrzne fundusze celowe, czyli w budżecie państwa, w ustawie budżetowej znajdują się takie zapisy, które powodują nieuzasadnione wyodrębnienie określonej puli pieniędzy i umożliwiają późniejsze wydawanie przez jakiegoś głównego dysponenta poszczególnej puli pieniędzy na rzecz dysponentów niższego rzędu, innych ministerstw generalnie. Zjawiskiem zupełnie innym, bym powiedział, co do wagi jest po prostu wypychanie

pieniędzy z budżetu państwa do funduszy celowych, które właściwie nie mają w ogóle żadnego uzasadnienia co do swojej celowości. Podejrzewamy, że jest to zabieg, którego celem jest właśnie odchudzenie tego budżetu państwa i pozbawienie go zasadniczych funkcji konstytucyjnych. Pięknie dziękuję za uwagę.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję panu profesorowi.

W tej chwili poprosiłbym pana dyrektora Stanisława Jarosza o informację o tym, jak wygląda ten problem z pozycji Najwyższej Izby Kontroli. Ale wcześniej, jeżeliby pan się zgodził... Miałbym prośbę do pana prof. Orłowskiego, który kilka minut po drugiej rozpoczyna wykłady. No, zależałoby nam na tym, żeby pan profesor kilka swoich uwag, istotnych, mógł nam teraz przedstawić. Przepraszam za tę modyfikację.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

**GŁÓWNY DORADCA EKONOMICZNY
PRICEWATERHOUSECOOPERS POLSKA
WITOLD ORŁOWSKI**

Dziękuję bardzo.

Przepraszam, mam wykłady, więc...

Ja chciałbym tylko na 2 rzeczy zwrócić uwagę. Pierwsza sprawa. No, już w zasadzie przyzwyczailiśmy się do mówienia: metoda unijna; metoda polska. To sugeruje, że istnieją jakieś 2 metody, które... Z jakiegoś powodu można uznać, np. patriota tak uzna, że lepiej stosować polską metodę niż unijną. Otóż z punktu widzenia ekonomicznego nie ma czegoś takiego jak unijna metoda liczenia deficytu. Jest system rachunków narodowych ESA, który jest tak naprawdę... Wprowadzie to jest europejski system, ale to jest tylko doprecyzowanie do warunków europejskich. I system SNA, który został stworzony 70 lat temu mniej więcej – Nagrodę Nobla dostał za to sir Richard Stone – który jest rozwijany przede wszystkim przez Organizację Narodów Zjednoczonych, oczywiście z udziałem również statystyków polskich. Nieżyjący już prof. Leszek Zienkowski był naszym głównym ekspertem pod tym względem. I to jest jedyny prawidłowy sposób, z punktu widzenia ekonomicznego, pomiaru. My oczywiście z punktu

widzenia prawnego możemy sobie zapisać, że dla naszego prawa my inaczej zdefiniujemy... My z punktu widzenia prawnego możemy nawet zapisać, że temperatura podwyższona to nie jest temperatura ponad 36,6 stopnia, tylko to jest np. ponad 39 stopni. Z punktu widzenia prawnego suwerennie możemy taką decyzję podjąć. No ale pojawia się pytanie, jak to wpływa na leczenie, w w przypadku tych systemów, jak to wpływa na prowadzenie polityki fiskalnej. Tak że pierwsza rzecz: z punktu widzenia ekonomicznego nie ma metody polskiej i metody unijnej. Jest prawidłowa metoda pomiaru i metoda, która prawnie może być dopuszczalna – dla prawnych tylko uregulowań, a nie dla oceny ekonomicznej.

I druga sprawa, którą chciałem poruszyć. Dlaczego ja uważam, że to jest takie ważne? I tutaj rzecz, o której my rzadko mówimy. Otóż moim zdaniem to, czy prawidłowe jest informowanie... Suweren, w którego imieniu zaciągany jest dług, powinien o tym wiedzieć. Kontrola parlamentarna... To są wszystko jasne rzeczy. Ja zwracam uwagę na pewną rzecz, o której zwykliśmy chyba zapominać – na zarządzanie finansami publicznymi. Kiedyś nadchodzi moment, w którym społeczeństwu należy powiedzieć: musimy zacząć program oszczędnościowy. Jeśli stosujemy metodę, która powoduje, że społeczeństwo nie jest informowane o tym, jaki jest stan finansów publicznych, po prostu ryzykujemy, że powtórzymy – oczywiście w sensie prawnym to nie jest tak drastyczne – to, co Grecy zrobili. Takie oszukiwanie przez ileś lat co do stanu... Jeszcze raz powtarzam, że nie porównuję tego bezpośrednio, mówię o samym mechanizmie. Tam było w gruncie rzeczy oszukiwanie społeczeństwa, nieujawnianie stanu zadłużenia, po czym nastąpił szok – w momencie, w którym zostało to ujawnione. Wytlumaczenie społeczeństwu, że trzeba oszczędzać, podczas gdy przez ileś lat się mu tłumaczyło, że budżet jest w bardzo dobrej sytuacji, znacznie lepszej niż realnie, i oszczędzać nie trzeba... To jest po prostu strzelanie do własnej bramki. Ja tak naprawdę tego się najbardziej obawiam, a nie wszystkich innych rzeczy. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję panu profesorowi.

I teraz bardzo proszę pana dyrektora Stanisława Jarosza.

DYREKTOR DEPARTAMENTU
BUDŻETU I FINANSÓW
W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI
STANISŁAW JAROSZ

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, kontrolą budżetu państwa zajmuję się od ponad 20 lat. Wielu z państwa ministrów miało okazję mieć ze mną kontakt jeszcze jako kontrolerem podstawowym, a później jak byłem na trochę innych funkcjach w Najwyższej Izbie Kontroli.

Najpierw jedno zdanie odnośnie co tego, co powiedziała pani minister Majszczyk na temat funduszy covidowych w BGK. Otóż toczyliśmy w tej chwili – nie mogę ujawnić wyników, bo kontrola się nie zakończyła – piękną batalię o to, co z tego, czego dowiedzieliśmy się na temat zarządzania funduszem covidowskim, możemy ujawnić, a co nie, bo zdaniem BGK stanowi tajemnicę bankową. Żadnych szczegółów nie ujawniam w tej chwili. To się jakoś zakończy i będą państwo wiedzieć. To taka uwaga na początek.

Najwyższa Izba Kontroli od dawna zwraca uwagę na kwestie związane z zapewnieniem jawności i przejrzystości finansów publicznych. W 2005 r. odbyliśmy na ten temat seminaryjne posiedzenie kolegium, a w 2016 r. był raport „Zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej”. A więc jeszcze wcześniej, jeszcze przed 2020 r. mieliśmy ten problem, na który wskazaliśmy, że funkcjonujący w Polsce system sprawozdań w zakresie finansów publicznych nie może być uznany za jawny i przejrzysty. System ten nie dostarcza danych, które pozwalałyby na jednoznaczne przypisanie środków publicznych do realizowanych polityk. Sprawozdania z realizacji polityki programów oraz sprawozdania z wykonania budżetu państwa, jak w tej kontroli pokazaliśmy, były niespójne i nieprzejrzyste, dlatego publikowane dane w zakresie finansów publicznych były trudne do interpretacji i mogły prowadzić użytkowników do przeciwstawnych wniosków. Przykładowo: dane o wydatkach budżetu państwa na rolnictwo były publikowane w 3 różnych układach, więc odpowiedź na pytanie, ile środków budżetowych przeznacza się na rolnictwo, zależała od tego, którą z 3 dostępnych wielkości wybrano. Mogło to prowadzić odbiorców danych do różnych, niekiedy przeciwstawnych wniosków.

Wiele danych o istotnym znaczeniu dla oceny sytuacji finansowej państwa nie było w ogóle publikowane. Ponadto sprawozdania finansowe nie przedstawiały rzetelnego i jasnego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej kontrolowanych jednostek. Te ogólne konstatacje są nam znane. Wiemy, że te kwestie są bolączką także dzisiaj.

Kwestia jawności i przejrzystości finansów publicznych co roku jest oceniana w analizie wykonania budżetu państwa, w której zwracamy uwagę nie tylko na wycinek finansów publicznych, jakim jest budżet państwa, ale też na ogólną sytuację finansową państwa i samorządów. Znaczną uwagę poświęciliśmy tej kwestii w czasie ostatniej kontroli wykonania budżetu państwa ze względu na szczególne okoliczności związane z epidemią. Najważniejsze ustalenia przedstawiliśmy państwu, przedstawiliśmy w parlamencie w lipcu br.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w roku 2020 w większym stopniu niż w latach poprzednich stosowano rozwiązania, które, choć były zgodnie z prawem, zaburzały przejrzystość realizacji budżetu państwa. Zaburzenie przejrzystości polegało zarówno na finansowaniu ważnych zadań z pominięciem budżetu państwa, jak i na stosowaniu operacji, które pozwalają na wykazanie wydatków budżetu państwa w innych okresach niż są faktycznie ponoszone. I tak w 2020 r. kolejny rok z rządu minister finansów przekazywał nieodpłatne obligacje skarbowe różnym podmiotom z pominięciem budżetu państwa. Zmniejszył się w ten sposób deficyt budżetu. Wielkość tego finansowania wyniosła 18,3 miliarda zł i była o ponad 12 miliardów wyższa niż rok wcześniej. Wspomniane obligacje otrzymały m.in., o czym tu już mówiono, uczelnie wyższe, spółki infrastrukturalne, Telewizja Polska, Polskie Radio, rozgłośnie regionalne, Polski Fundusz Rozwoju, Agencja Rozwoju Przemysłu i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Kolejnym przykładem operacji zaburzających przejrzystość, który wskazujemy na podstawie naszej kontroli, jest sposób finansowania zadań Funduszu Solidarnościowego. Fundusz ten uzyskał w 2020 r. środki z pożyczek z 2 innych funduszy celowych w wysokości 15,5 miliarda zł, które przeznaczył na finansowanie tzw. trzynastej emerytury. Ze względu na wielkość przychodów osiąganych przez ten fundusz trudno zakładać, że otrzymane w 2020 r. pożyczki zostaną spłacone, szczególnie że z dniem

1 stycznia br. została umorzona pożyczka udzielona w roku ubiegłym z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 8,7 miliarda zł.

Warto wskazać także, że część wydatków budżetu państwa wykazanych w sprawozdaniu jako wydatki zrealizowane w 2020 r. w rzeczywistości nie została w tym okresie poniesiona. Środki te jedynie przekazano na rachunki funduszy, na których pozostały niewykorzystane do końca 2020 r. Dzięki temu zostały one zaliczone w ciężar deficytu 2020 r. i nie będą obciążać deficytu budżetu państwa w roku 2021. Operacje takie przekroczyły kwotę 41 miliardów zł. Największe kwoty, o których tutaj mowa, dotyczyły środków przekazanych do: Funduszu Solidarnościowego – 26,5 miliarda zł; Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 9,6 miliarda; rządowego funduszu rozwoju dróg – 5,4 miliarda.

Kolejny aspekt, który tu podniosła pani minister Majszczyk i na który kontrola Najwyższej Izby Kontroli zwróciła uwagę, to nadużywanie możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego. Co do zasady wydatki niewygasające dają możliwość finansowania zadań zainicjowanych w danym roku, których zakończenie ma nastąpić w I kwartale roku kolejnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu, wynikającej z wymienianego już tutaj art. 219 ust. 1 konstytucji, powinno mieć charakter incydentalny. Dla porównania podam, że w 2019 r. wydatki tego typu określono na poziomie niespełna 140 milionów, podczas gdy w 2020 r. było to już blisko 12 miliardów. Co więcej, wydatki te w dużej mierze zostały przeznaczone na finansowanie zadań realizowanych lub nawet dopiero rozpoczynanych w roku następnym. Poza tym ustalenie terminu realizacji tych wydatków do końca listopada – zamiast do końca marca – spowodowało, że przez większą część bieżącego roku wykonywane były 2 budżety, za rok 2020 i 2021 r. Stosowanie takich rozwiązań nie sprzyja, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zachowaniu przejrzystości i powoduje zaburzenie wielkości deficytu w 2021 r. Uniemożliwia także wypowiedzenie się przez Najwyższą Izbę Kontroli o prawidłowości poniesienia wydatków stanowiących ok. 15% deficytu budżetu państwa.

Należy odnieść się także do kwestii zadłużenia. O tym już mówiono. W 2020 r. miały miejsce rekordowe przyrosty długu publicznego. Były one głównie pochodną decyzji o zaciąganiu

zobowiązań na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID i jej skutkom. Z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych warto zwrócić uwagę, że na koniec 2020 r. wystąpiła najwyższa dotychczas różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym, sięgająca 10% PKB – wynosiła 224 miliardy. To było na którymś slajdzie... Wzrost tej rozbieżności był wynikiem ujęcia zobowiązań na finansowanie tarcz finansowych i antykryzysowych Polskiego Funduszu Rozwoju oraz na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-119, długu obliczanego według metodologii unijnej i wliczania tych zobowiązań do długu obliczanego według metodologii krajowej. Gdyby dłużne finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID było zapewnione bezpośrednio przez Skarb Państwa, państwowy dług publiczny najprawdopodobniej w 2021 r. przekroczyłby 55% PKB. Uniknięcie przekroczenia tego progu ostrożnościowego powoduje, że nie będzie konieczne wdrażanie rozwiązań stabilizacyjnych. To wiemy. Takie rozwiązania jak to zastosowane w 2020 r. w celu uniknięcia przekroczenia progu ostrożnościowego powodują zwiększenie kosztów, jakie ponosi szeroko rozumiany sektor publiczny z tytułu obsługi długu, gdyż obsługa zobowiązań zaciąganych przez BGK czy Polski Fundusz Rozwoju, mimo że ich spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa, kosztuje więcej niż obsługa długu zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa. W ramach kontroli, która się zacznie w styczniu, spróbujemy to obliczyć, oczywiście w kontradymywności z ministrem finansów. Spłata zobowiązań zaciągniętych przez te podmioty ostatecznie najprawdopodobniej obciąży Skarb Państwa. Na koniec 2020 r. zobowiązania te sięgnęły kwoty 166 miliardów zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że poprawie przejrzystości finansów publicznych służyłoby odstąpienie od wykazywania dochodów, wydatków deficytu i długu w 2 różnych ujęciach, czyli według jednej metodologii i drugiej. NIK pragnie tym samym zainicjować dyskusję publiczną dotyczącą eliminacji tych różnic w powiązaniu ze zmianą limitu długu określonego w Konstytucji RP. W październiku ub.r. po kontroli „Zarządzanie długiem publicznym i płynnością sektora finansów publicznych” wystąpiliśmy do ministra finansów z wnioskiem o dokonanie przeglądu krajowych regul

limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę. W analizie kolejny raz wskazaliśmy także na potrzebę planowania wydatków na istotne zadania publiczne w ustawie budżetowej, w szczególności w budżecie państwa. Mimo że wydatki te wpływają na wielkość długu Skarbu Państwa, to poprzez ich wyłączenie z ustawy budżetowej znajdują się poza bezpośrednią kontrolą Sejmu i opinii publicznej.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na 3 sprawy. Te kwestie są często poruszane... Te nasze wypowiedzi miały miejsce w czerwcu, była taka konferencja pana prezesa. No i były różne stwierdzenia na ten temat. Chciałbym zwrócić uwagę na 3 sprawy często poruszane nie tylko w publikacjach ekonomicznych, ale również w prasie codziennej i serwisach informacyjnych. Pierwsza z nich dotyczy rzekomego ukrywania informacji o sytuacji finansowej państwa. W czasie kontroli NIK nie stwierdziliśmy, aby dane były ukrywane, natomiast dostęp do niektórych danych jest utrudniony, gdyż, po pierwsze, adresaci sprawozdań – Sejm, Senat, Komisja Europejska, NIK – otrzymują różniące się dane odnośnie do poziomu długu, dochodów i wydatków, po drugie, duża część wydatków publicznych realizowana jest poza budżetem państwa i budżetami jednostek samorządów terytorialnych, po trzecie, niektóre podstawowe dla oceny finansów publicznych dane są dostępne tylko na stronach Unii Europejskiej, po czwarte, dane są bardzo rozproszone, po piąte, dane nie są publikowane, a więc dostęp do nich można uzyskać jedynie po wcześniejszym zwróceniu się o to do poszczególnych jednostek. Tak więc jest jeszcze wiele do zrobienia, aby można było mówić o w pełni otwartym dostępie do informacji o finansach publicznych. Sprawę utrudnia fakt, że część zbiorczych informacji o finansach publicznych nie jest udostępniana również Najwyższej Izbie Kontroli – ze względu na objęcie ich tajemnicą statystyczną – mimo że dotyczą one działalności jednostek publicznych, które mają obowiązek przekazywania tych danych na wniosek zainteresowanych osób. Rozwiązaniem tego problemu byłoby wyłączenie sprawozdań finansowych omawianych jednostek spod przepisów ustawy o statystyce publicznej i objęcie tych sprawozdań przepisami ustawy o finansach publicznych.

Druga ważna sprawa dotyczy opinii, że finansowanie pozabudżetowe umożliwiło sprawne działanie w warunkach epidemicznych, gdyż nie było czasu na długotrwałą zmianę ustawy budżetowej. Po części jest to prawda, zwłaszcza w odniesieniu do wydatków ponoszonych w pierwszych miesiącach pandemii, choć i w tym przypadku można wskazać, że przynajmniej częściowo wydatki te mogłyby zostać sfinansowane z budżetu państwa – z rezerwy ogólnej, z rezerw celowych na skutek zmian ich przeznaczenia, a także w drodze tworzenia rezerw celowych na zobowiązania wymagalne lub na cele wskazane w ustawie budżetowej. Tymczasem wiele stosowanych rozwiązań zaburzających przejrzystość finansów publicznych nie dotyczyło doraźnych działań podejmowanych w celu przeciwdziałania skutkom epidemii – np. wydatki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycje samorządów, finansowanie z Funduszu Solidarnościowego i innych funduszy, przekazywanie skarbowych papierów wartościowych wybranym jednostkom, dokonywanie wpłat do funduszy celowy – albo działania te można było przewidzieć z wyprzedzeniem, np. wsparcie dla przedsiębiorstw i służby zdrowia udzielane jesienią ubiegłego roku w związku z drugą falą epidemii.

Trzecia, ostatnia konstatacja dotyczy opinii, że NIK zwraca nadmierną uwagę na sprawę równoważenia finansów publicznych w sytuacji, gdy zagrożony jest rozwój wielu przedsiębiorców oraz zdrowie mieszkańców Polski, a w dodatku większość państw OECD ma wyższy niż Polska poziom długu publicznego. Z opinią taką nie można się zgodzić. Zdaniem NIK dbałość o finanse publiczne nie wyklucza możliwości ponoszenia wyższych wydatków w czasie zagrożenia życia i zdrowia ludności i zagrożenia stabilności ekonomicznej Polski. Wydatki te powinny być jednak dokonywane w sposób całkowicie przejrzysty, a dług publiczny powinien być wykazywany rzetelnie. Jeżeli przeszkodą w realizacji tego celu są ustalone obecnie limity, w tym konstytucyjny limit zadłużenia na poziomie 60%, to należy przeprowadzić debatę odnośnie do potrzeby ewentualnej zmiany tych limitów. Sytuacja, w której za pomocą różnych mechanizmów można ominąć obowiązujące limity, powoduje, że w rzeczywistości limity te nie odgrywają przypisanej im roli, a w dodatku prowadzi to do pogorszenia przejrzystości finansów publicznych.

To są moje spostrzeżenia oparte o ostatnią analizę wykonania budżetu państwa i wyniki kontroli. Przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli może się wypowiadać jedynie na podstawie wyników kontroli. Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi za bardzo interesujący i wartościowy materiał.

Dla mnie zaskakujący jest...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

...Ten fragment, w którym wskazuje się, że nawet Najwyższa Izba Kontroli ma problem z dostępem do niektórych informacji, bo to jest tajemnica bankowa...

(Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w Najwyższej Izbie Kontroli Stanisław Jarosz: To się okaże, Panie Przewodniczący.)

No tak, oczywiście. I może się okazać, że tak nie jest. Jeśli chodzi o kwestię tajemnicy statystycznej, to w tej chwili na zlecenie Senatu jest przygotowana ekspertyza dotycząca tego, czy senatorowie mają prawo dostępu do informacji, która dotyczy finansów publicznych, ale została zastrzeżona jako tajemnica statystyczna. Ja początkowo sobie pomyślałem, że to jest żart... Moja żona, a to jest mądra kobieta, mówi tak: słuchaj, czy ty byś mógł mi powiedzieć, w jaki sposób będą spłacane pożyczki, które ja zaciągam, a w moim imieniu państwo, i które ja będę musiała spłacać? Okazuje się, że to może być tajemnica bankowa. Żona zaciągnęła kredyt, on jest wydatkowany, ale ona nie ma informacji na ten temat, nie otrzyma informacji – może tak się zdarzyć – w jaki sposób będzie spłacany... No dobrze, ale to już jest inna kwestia.

W ten sposób, proszę państwa, wyczerpaliśmy tematy, które omówili eksperci, w tym Najwyższa Izba Kontroli, dotyczące jasności i przejrzystości budżetu. Bardzo ważny punkt tego naszego posiedzenia to jest informacja ministra, odniesienie się do tych uwag ze strony pana ministra Stanisława Skuzy...

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Sebastian Skuza: Sebastiana.)

Sebastiana Skuzy... Mylę imiona dzisiaj, przepraszam. Sebastiana Skuzy, który od kilku

lat zajmuje się sprawami budżetu, jak wspominałem, a z Ministerstwem Finansów jest też bardzo długo związany, więc pewnie ma, powinien mieć, doskonale wyczucie kwestii, o których tutaj mówimy. Informacja pana i pana pracowników będzie dla nas istotna.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**SEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE FINANSÓW
SEBASTIAN SKUZA**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo!

Na wstępie mogę powiedzieć, że zgadzam się całkowicie z tym, co powiedział pan prof. Orłowski. Tutaj nie mam innego zdania. Ale zwracam uwagę na moją pozycję w Ministerstwie Finansów. Propozycję powrotu do Ministerstwa Finansów otrzymałem w okresie, jak myślę, bardzo gorącym, bo w maju 2020 r., kiedy takim dużym wyzwaniem był COVID i kwestia w ogóle zapewnienia środków, stanu środków na rachunkach budżetowych.

Co do kwestii transparentności i sprawozdawczości powiem tak. Ja ze swojej strony nie identyfikuję tutaj jakiegoś znacznego pogorszenia, jakichś dużych zmian na niekorzyść. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wymusiła sytuacja, sytuacja ad hoc. Jak powiedział pan prezes Jarosz, że po części się zgadza, że po prostu nie było innej możliwości... I mówię z pełną odpowiedzialnością, że nie było, no, nie było. Gdyby drugi raz, po tym czasie, trzeba było wybrać rozwiązanie, to wybrałbym rozwiązanie takie samo, choć gdy tworzone Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, to jeszcze pracowałem w ministerstwie nauki, wybrałbym takie samo rozwiązanie. Po prostu uważam, że wówczas nie było lepszego rozwiązania w tym zakresie.

Padła tutaj kwestia dotycząca limitu konstytucyjnego i debaty w tym zakresie. Czy taka debata byłaby możliwa? No, pewnie byłaby możliwa, ale polityczne rozstrzygnięcia co do zmiany konstytucji to już jest zupełnie inna kwestia. Zwróćmy uwagę na jedną rzecz. Mamy sytuację taką: mamy epidemię COVID i na to zwracamy uwagę, a z tyłu głowy mamy delikt konstytucyjny. Nie wiem, ile jest krajów – może pan prof. Nowak-Far będzie wiedział – w których przekroczenie 60% produktu krajowego brutto jako dług jest deliktem konstytucyjnym...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No właśnie, właśnie. Zwracam uwagę na ten problem.

Kwestia transparentności i załączników do ustawy budżetowej, i państwowych funduszy celowych. Ja pamiętam brzmienie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Obecnie ta furtka została otworzona... Był tam taki zapis, który mówił, że państwowe fundusze celowe to tylko takie fundusze, które funkcjonują w momencie wejścia w życie tej ustawy, nowych nie tworzymy. Wiele lat temu ta furtka, z jakichś powodów i jakichś uwarunkowań, została otworzona. Mówimy o załącznikach do ustawy budżetowej, o transparentności tego aktu prawnego. Szanowni Państwo, zwracam uwagę, że nigdy... I nie słyszałem kilka lat temu dyskusji o tym, żeby np. Krajowy Fundusz Drogowy był włączony do ustawy budżetowej. Nawet nie widziałem takich... No, nie wiem, może akurat w tym czasie nie pracowałem w Ministerstwie Finansów, ale takich zaleceń Najwyższej Izby Kontroli również nie widziałem.

Zwracam uwagę na jeszcze jedną rzecz, która też nigdy nie budziła kontrowersji. Nie jest załącznikiem do ustawy budżetowej plan dotyczący dużo większych środków, a mianowicie plan Narodowego Funduszu Zdrowia. I też nie słyszałem, żeby z tego tytułu były jakieś kontrowersje. To ja mam takie pytanie: dlaczego przez tyle lat nie wywoływało to emocji?

Co do państwowego długu publicznego i prógów, to zwracam uwagę, że przecież kiedyś istniał również próg 50% produktu krajowego brutto, pierwszy próg ostrożnościowy, który z jakichś powodów również został wykreślony. Ja nie mam nic do ukrycia, jeżeli chodzi o kwestię długu według definicji *general government*. Myślę, tak wstępnie, że on nie przekroczy 60% po roku 2021. Myślę, że to będzie tak w okolicach 56% produktu krajowego brutto. Ale przecież ten dług służył walce... Chodzi głównie o tarczę PFR i Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Były tutaj przykłady dotyczące Niemiec. Ale z tego, co ja zrozumiałem, to tam były tylko kwestie informacyjne parlamentu, a nie decyzyjne.

Jeżeli chodzi o kwestię obligacji, to zwracam uwagę na rzecz następującą. To właśnie w formie obligacji, a nie wydatków budżetowych, w latach dziewięćdziesiątych był restrukturyzowany polski sektor bankowy. To po pierwsze. Po drugie, od 2009 r. Bank Gospodarstwa Krajowego może

być dokapitalizowywany obligacjami i te obligacje nie muszą być ujęte w ustawie budżetowej. Obecnie obligacje, które były tu wymieniane, do przekazania np. uczelniom, są wymienione w ustawie budżetowej. Jest tam limit papierów wartościowych, które mogą być przekazane. A co do obligacji i Banku Gospodarstwa Krajowego to pamiętam taką operację z roku 2013. Z Banku Gospodarstwa Krajowego w gotówce zdjęto 1 miliard zł, bo ma za dużo kapitału. Nie wiem, ale chyba jeszcze w tym samym roku okazało się, że Bank Gospodarstwa Krajowego potrzebuje kapitału, i zwiększono kapitał Banku Gospodarstwa Krajowego o 2 miliardy. Tylko że te 2 miliardy były przekazane nie w gotówce, tylko w obligacjach. Jeżeli uczelnie wyższe mogą otrzymać obligacje i w ramach tego źródła możemy zwiększyć nakłady na B+R, to ja jak najbardziej będę za.

Co do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, to ja nie kojarzę, żeby tam zostały przekazane obligacje, skarbowe papiery wartościowe. Nie kojarzę, żeby one zostały przekazane do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. A wpłaty, które zostały dokonane, o których mówił tutaj pan prezes Jarosz, były dokonane z oszczędności budżetowych z roku 2020. Czyli po prostu na koniec roku były niewykonane wydatki i zasilony został Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Były to oszczędności.

Co do niewygasów, Szanowni Państwo, to są to działania ad hoc. I mogę tutaj powiedzieć, że przecież mamy do czynienia z zerwanymi łańcuchami dostaw. Gdyby tych niewygasów nie przedłużać, to, z całym szacunkiem, wiele inwestycji, wiele przedsięwzięć nie byłoby zrealizowane. Przy zastosowaniu wprost zasady roczności budżetu wiele było niezrealizowane nie z winy tych, którzy mieli przyznane środki na dany rok. Trzeba byłoby tych środków po prostu w limitach budżetowych w przyszłym roku szukać. Uważam, że jest to rozwiązanie dobre. I z całym szacunkiem do Najwyższej Izby Kontroli... Najwyższa Izba Kontroli już w tym roku wystąpiła o wydatki niewygasające do listopada 2022 r. Są takie, zbieraliśmy zapotrzebowanie... I o takie środki Najwyższa Izba Kontroli również wystąpiła. No, nie mogę się zgodzić z tym, że pewne wydatki mogły być finansowane rezerwą ogólną w roku 2020. No, jaka skala była tej rezerwy ogólnej? Ile to było? 200 milionów zł? No, jaka to jest skala w kontekście dostępu do

Funduszu Przeciwdziałania COVID-19? No, potem było zwiększenie do 0,5 miliarda. W tym roku planujemy... Na rok 2022 planujemy tę rezerwę na ok. 1 miliard zł.

A, jeszcze słowo à propos wydatków niewygasających. Pojawiają się zarzuty, że nie będzie możliwości złożenia w terminie konstytucyjnym sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Ja pamiętam przepisy ustawy o finansach publicznych mówiące o tym, że ten termin ustawowy to była połowa roku – nie I kwartał, tylko połowa roku była terminem granicznym, w którym de facto można było tego dokonać.

Szanowni Państwo, przecież te działania – czy PFR, czy Fundusz Przeciwdziałania COVID – są działaniami ad hoc. To nie było zaplanowane na początku 2020 r. działanie. Kraje de facto finansują swoje tarcze antycovidowe właśnie ze zobowiązań, z długu. Zwróćmy uwagę, że przecież również Komisja Europejska odstępuje od zasady zrównoważonego budżetu, jeżeli mówimy o KPO. Jest to zgoda na zadłużenie. To jest ten sam kierunek. Jeżeli chodzi o jakieś... Ja nie mam nic do ukrycia i podaję dane dotyczące całego sektora. Uważam, że metodologia ESA, czyli przedstawianie całego *general government* jak najbardziej zapewnia nam i transparentność, i porównywalność. Ale jeżeli jest jakaś potrzeba poprawy sprawozdawczości, bo gdzieś były, że tak powiem, jakieś niedociągnięcia czy jakieś dane, które powinny być przekazane, nie mogły być z jakichś względów przekazane, czy nie zostały przekazane, to jak najbardziej jestem otwarty na debatę. Jestem otwarty na debatę o konstytucji i o tych 60% produktu krajowego brutto. Jak powiedziałem... Moje pytanie, czy gdzieś istnieją jeszcze kraje, w których jest to delikt konstytucyjny. No, we Francji mamy ten dług dużo wyższy, dwukrotnie wyższy niż w Polsce. Ja kiedyś słyszałem taką wypowiedź, z którą się nie mogę zgodzić, że tam może być taki dług wysoki, bo kto bogatemu zabroni... No nie, nie mogę się zgodzić z taką interpretacją. Mówiąc o tej Francji, myślę, że my szybciej poprawimy tę sprawozdawczość, niż Francja osiągnie taki dług w relacji do PKB, jaki ma Polska.

Kolejne kwestie. No, przecież jakieś rzeczy w zakresie reguły wydatkowej, czyli włączenia państwowych funduszy celowych do reguły, czy de facto odejścia od sprawozdawczości budżetowej, zostawienia sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów krajowych... On będzie

teraz zestawiony według ESA. Tak więc myślę, że jakieś kroki w celu tej transparentności są. Jeżeli coś trzeba poprawić, to ja jak najbardziej jestem otwarty na debatę. Niemniej zwracam uwagę, że te działania, które miały miejsce, są działaniami ad hoc, nie wynikały z polityki planowanej jakoś na długo przed. Podkreślę na zakończenie swojego wystąpienia, że gdybym miał decydować, to podjąłbym taką samą decyzję – mimo że to nie była moja decyzja – co do finansowania wydatków tarczy poprzez PFR i Fundusz Przeciwdziałania COVID. Uważam, że po prostu w tym momencie nie było innego wyjścia.

Co do kwestii jednostek samorządu terytorialnego uważam, że te działania wpisują się... Chodzi o KPO. Jest to jednak rozruszanie gospodarki. Poza tym uważam, że jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza te uboższe, mają szansę wypełnić lukę, zwłaszcza infrastrukturalną, jaka tam niestety występuje. Tu również były działania ze strony budżetu państwa, czyli przekazanie 4 miliardów zł na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. I myślę, że te działania w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będą miały charakter tymczasowy. Miejmy nadzieję, że następna fala nie będzie wymagała takich dużych nakładów. Mogę powiedzieć, że na dzień dzisiejszy z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydatki na zdrowie to ok. 26 miliardów zł. To naprawdę jest duża skala wydatków, ale niestety niezbędną do poniesienia. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo panu ministrowi.
(*Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w Najwyższej Izbie Kontroli Stanisław Jarosz: Jedno zdanie, Panie Przewodniczący...*)
Proszę bardzo.

**DYREKTOR DEPARTAMENTU
BUDŻETU I FINANSÓW
W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI
STANISŁAW JAROSZ**

Ja w tych innych sprawach, Panie Ministrze, nie chcę prowadzić dyskusji, bo to nie ma... nie taki jest cel, tylko w jednej sprawie chcę

się wypowiedzieć. Jeżeli mówimy o Najwyższej Izbie Kontroli i wniosku o niewygasające... Wszyscy powinniśmy pamiętać o tym, że w Najwyższej Izbie Kontroli są 2 odrębnie zatrudniane korpusy pracowników: kontrolerzy, których jest ok. 200, i pracownicy administracji, którzy w innym trybie... I to administracja występuje o różne... Wprawdzie na czele wszystkiego stoi prezes, no ale jednak... Jakbyśmy skontrolowali Najwyższą Izbę Kontroli i jej budżet, to być może wyniki byłyby... No, nie powiem jakie.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo panu prezesowi Jaroszo-
wi za ten komentarz dotyczący wewnętrznych
spraw Najwyższej Izby Kontroli, relacji między
NIK i ministrem finansów. To ciekawe dla nas.

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Myślę, że generalnie na tej sali nie ma osób,
które negocjowałyby te czy inne wydatki związane
z COVID. Możemy się spierać, czy nie za duże,
czy nie za małe itd., ale to jest inna kwestia.
Uwagi, które tutaj prezentujemy niemal wszy-
scy, dotyczą sposobu zapisywania tych różnego
rodzaju wydatków w budżecie i dostępu do tych
informacji ze strony parlamentu i obywateli.
Myślę, że... Pan minister często się powołuje na
precedensy, mówi, że wiele lat temu BGK był do-
finansowywany poprzez obligacje i różne inne
tego typu rzeczy. Myślę sobie, że dla nas człon-
ków parlamentu, posłów i senatorów, to jest in-
formacja taka, że generalnie nie powinniśmy się
zgadzać na żadne precedensy. Prawda? A w dys-
kusji na ostatnim posiedzeniu Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych tu w Senacie na jedną
z wątpliwości, którą ja podniosłem, jeden z pana
współpracowników, chyba dyrektor departa-
mentu, powiedział tak: ale przecież już w ubie-
głym roku tak zrobiliśmy. Oczywiście myśmy
o protestowaniu w ubiegłym roku. Pracownicy
ministerstwa w tym roku powołują się na ten
precedens z ubiegłego roku. Według mnie jest to
jedna ze złych praktyk, jakie nie powinny mieć
miejsca. Prawda? I ta zasada, która często wystę-
puje... Głównie o to mamy pretensje do Minister-
stwa Finansów, że parlament jest ograniczany,
że tak powiem, w swoich funkcjach kontrolnych
czy nadzorczych nad wykonywaniem budżetu
państwa. My w Senacie nie mówimy, że my jako

Senat chcemy dodatkowych kompetencji, tylko
że permanentnie ograniczane są kompetencje,
np. kompetencje Komisji Finansów Publicznych
Sejmu – ona ma jedynie wyrażać swoją opinię
w sprawie tworzenia, likwidacji czy przekształ-
cenia którychś tam rezerw państwowych. No,
chyba nawet to zostało już im odebrane... We-
dług mnie prowadzi to do sytuacji budzących
wątpliwości co do przejrzystości i jawności. Ale
to jest inna kwestia. Może nie powinienem na
tym etapie wypowiadać swojej opinii, tylko ra-
czej wsłuchiwać się w głosy państwa.

Jako pierwszy zgłosił się do takiego komen-
tarza, wystąpienia pan minister Paweł Wojcie-
chowski. Bardzo proszę, aby zabrał głos.

**GŁÓWNY EKONOMISTA
PRACODAWCÓW RP
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja nie chciałbym się odnosić do kwestii praw-
nych, dotyczących dyscypliny finansów pu-
blicznych i konstytucji, bo to już zostało bardzo
szeroko omówione. Chciałbym zadać pytanie,
czy ten brak jawności, ten brak przejrzystości
kosztuje. Jeżeli pan minister mówi, że to są wy-
datki ad hoc... No to pytanie, jak je realizować,
tak jak pan senator Kleina powiedział, z punktu
widzenia zgodności z konstytucją, z ustawą o fi-
nansach publicznych, zasadą *checks and balan-
ces* czy innymi zasadami, ale również z punktu
widzenia tego, żeby to było efektywne, żeby to
jak najmniej kosztowało. I tutaj powiem tak. Je-
żeli się robi tego typu operacje, czyli następuje
wypychanie środków do funduszy pozabudżeto-
wych, PFR czy BGK, które są mniej płynne niż
obligacje Skarbu Państwa, to to kosztuje. Rząd
wielkości tegoż wypchnięcia do tych 2 funduszy,
tego sposobu finansowania... Jakbyśmy policzyli
to, okazałoby się, że to kosztuje circa 0,5 mili-
arda zł. Jeżeli pan minister uważa, że jest inaczej,
to bardzo prosimy o kalkulację.

Drugim elementem jest niższa wiarygod-
ność w oczach inwestorów, co też kosztuje. No,
jeżeli coś jest wypchnięte do funduszu antycovi-
dowego, z którego ad hoc jest coś finansowane,
nawet, nie wiem, inwestycje drogowe, tak jak
to miało miejsce... No, bardzo słuszny wyda-
tek, ale to zaburza wiarygodność celu, w jakim
te fundusze były przeznaczone do finansowania

poprzez obligacje, które są emitowane przez te 2 podmioty. Na rynku finansowym – miałem okazję tu pracować przez wiele lat – obowiązują zasady *corporate governance* – im większa przejrzystość, im większa wiarygodność, tym niższa cena pozyskania kapitału po prostu. To jest standard, wszyscy wiemy o tym, że tak to wygląda.

Kolejna sprawa, zaufanie obywateli do państwa. Niższe zaufanie obywateli do państwa wskutek braku kontroli demokratycznej nad całym procesem też jest problemem i też ma swoją cenę. OECD na to wskazuje, że niższe zaufanie do państwa ma swoją cenę.

Kolejny element, samodyscyplina finansów publicznych przeciwdziałająca cyklowi politycznemu. Jeśli się pojawiają tego typu elementy, które mogą sprzyjać nakręcaniu wydatków, pompowaniu wydatków w cyklu politycznym, to też jest to szkodliwe, to też ma swoją cenę.

Podsumowując, powiem tak. Wydatki ad hoc – zgoda, ale w sposób, tak jak powiedział pan senator Kleina... Jeśli rząd chce zwiększyć wydatki, to w jaki sposób powinien to zrobić? Jeżeli uważa pan minister, że powinniśmy zmienić reguły wydatkowe, powinniśmy zmienić limity konstytucyjne, to... No, proszę bardzo, proszę to zaproponować. Zostawianie takich furtek, jak powiedział tutaj Sławek Dudek wcześniej – rząd zostawia takie furki, ad hoc działa – powoduje, że się po prostu z nich korzysta. A to jest właśnie to, czemu trzeba przeciwdziałać. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję.

I teraz bardzo proszę o zabranie głosu pana ministra Mateusza Szczurka.

**GŁÓWNY EKONOMISTA REGIONALNY
W EUROPEJSKIM BANKU
ODBUDOWY I ROZWOJU
MATEUSZ SZCZUREK**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym odnieść się do reguł w finansach publicznych, które były tutaj wspomniane, tak niejako od niechcienia poruszane. Jak widać, to jest jeden z winnych postępującego procesu

utrąty przejrzystości obrazu finansów publicznych. Jaka jest w ogóle rola reguł fiskalnych? Po pierwsze, to jest informacja o tym, jak jest – informacja dla wyborców, informacja dla parlamentu, informacja dla inwestorów. W jednym miejscu w miarę w syntetyczny sposób można sprawdzić, czy jest bezpiecznie, czy też nie jest bezpiecznie. To tak w ogromnym skrócie. Mechanizmy, które były tutaj wymienione, tj. rozdawanie obligacji, zadłużanie w funduszach poza regułami czy też różne dziwne traktowanie dochodów, czy modyfikowanie samych reguł limitów, zaburzają tę funkcję. I to chyba jest niekontrowersyjne... Tak? Jeżeli chcemy, żeby ta funkcja pierwsza była skutecznie realizowana, no to reguły powinny obejmować jak największą część finansów publicznych w sposób pełny.

Druga rzecz to jest wpływanie na zachowanie rządzących, rola reguł. I tutaj bym 3 sprawy wymienił. Pierwsza dotyczy zapewnienia wypłacalności. To jest ograniczenie finansów publicznych, od którego nigdy nie uciekniemy i nie możemy uciekać, dlatego że bez wypłacalności sektora finansów publicznych, bez wypłacalności rządu żadnych innych funkcji nie da się wypełniać, szczególnie w kryzysie, kiedy finanse publiczne mają szczególne znaczenie. I to najczęściej jest główny czynnik, który staramy się poprawić czy uwzględnić w konstruowaniu reguł fiskalnych.

Druga sprawa to umożliwienie kontrykcyjnej polityki fiskalnej zarówno w kryzysie, jak i poza kryzysem, czy zachęcenie do kontrykcyjnej polityki fiskalnej. Z tym pierwszym, a więc umożliwieniem tego, żeby wydawać więcej, kiedy jest kryzys, rzadko mamy problem. Bo wtedy zapominamy o regułach, bo wtedy zawieszamy je, bo znajdujemy różne metody. Jest to przypadłość polska, ale i przypadłość ogólnoeuropejska. Jeśli spojrzymy na wysokość długu publicznego na przestrzeni dekad w Unii Europejskiej, no to zauważymy, że mamy do czynienia z mechanizmem zapadki. Tak? Kiedy przychodzi duży kryzys, to dług publiczny skacze dosyć istotnie do góry, szczególnie w krajach o większym zadłużeniu, ale już nigdy nie wraca do poprzedniego poziomu. Ta kontrykcyjna polityka fiskalna jest traktowana jednostronnie – kiedy jest źle, to wydajemy na zasadzie „hulaj dusza”, bo tak należy robić, ale kiedy jest dobrze, no to uważamy, że jeszcze nie jest wystarczająco dobrze, to jeszcze należy trochę przedłużyć, że

jeszcze te ad hoc mechanizmy należy podtrzymać, bo są potrzebne. Prawda? I widać to bardzo wyraźnie na tym wykresie, który Sławomir Dudek pokazywał. Te elementy kryzysowe pozostają na długo po kryzysie, przynajmniej tak wynika z prognoz. Oby tak w rzeczywistości nie było.

No i trzeci element tego wpływania na zachowania rządzących – wpływanie na strukturę wydatków. To jest trudny mechanizm, a chodzi o to, na ile poprzez reguły fiskalne możemy wpływać np. na zwiększenie inwestycji publicznych kosztem innych wydatków. O tym jest sporo dyskusji na poziomie Unii Europejskiej również.

Ostatni czynnik przy regułach to jest koordynacja międzynarodowa. Ale to jest unijny wymiar, więc to pozostawmy.

Podsumowując, powiem tak. Jeżeli mechanizm umożliwienia kontrecyklicznej polityki w kryzysie powoduje, że ta funkcja pierwsza, informacyjna, a także, co gorsza, funkcja dotycząca zapewnienia wypłacalności zaczynają szwankować, no to coś jest bardzo nie tak. To znaczy, że te reguły – albo z powodu ich niestosowania, albo z powodu ich złej konstrukcji – wymagają modyfikacji po to, żeby znów działały. I nie jest rozwiązaniem machnięcie ręką i potraktowanie tego na zasadzie: no, nie sprawdziły się, ale zostawmy to i w tym trybie kryzysowym zostawmy na zawsze. To nie jest dobre rozwiązanie. Dlatego bardzo mi się podobała inicjatywa, o której wspomniał dyrektor Jarosz, dotycząca rozpoczęcia dyskusji na temat konstytucyjnego limitu zadłużenia. No bo to jest droga donikąd, tak nie powinniśmy funkcjonować, że udajemy, że reguły nie ma, bo ta reguła nas uciska. Skoro ona jest do kitu, no to pomyślmy, jaka powinna być, ale miejmy ją, bo ona jest potrzebna, szczególnie w czasach, które nie są kryzysowe, szczególnie w tych lepszych czasach, bo wtedy właśnie bezpowrotnie tracimy szansę – to widać w wielu krajach europejskich, nie tylko w Grecji, przykład Włoch z lat osiemdziesiątych jest jeszcze gorszy – na swobodę działania w trudniejszych czasach. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana ministra Mirosława Gronickiego.

**PAN
MIROSLAW GRONICKI**

Panie Przewodniczący, bardzo dziękuję.

Pozbędę się na chwilę tej maski, bo to rzeczywiście przeszkadza...

Jestem bardziej ekonomistą niż finansistą publicznym, nazwijmy to, mimo że miałem jakiś epizod w tym obszarze, i patrzę na to bardziej z punktu widzenia tego, o czym powiedział Paweł Wojciechowski, czyli efektywności. Czy przejrzystość finansów publicznych zmniejsza efektywność wydawanych pieniędzy publicznych? Jeżeli znajdziemy drogę do wyliczenia tego, to ja jestem za tym, żeby w jakiś sposób to implementować. Jest parę wątków bardziej szczegółowych, które bardziej jako analityk niż syntetyk chciałbym poruszyć.

Pierwsza sprawa to jest kwestia długu publicznego. Dług publiczny rzeczywiście został tak zdemolowany w sensie definicyjnym – nie w sensie faktycznym, ale właśnie definicyjnym – że w tej chwili analiza długu publicznego dla, powiedzmy, mniej doświadczonych analityków jest problemem. Co jest według mnie ważne? Jak powiedział kolega Dudek – mogę mówić „kolega”, bo znamy się długo – przenieśliśmy część długu publicznego do BGK bez, praktycznie rzecz biorąc, pokazania, w jaki sposób on będzie rolowany, w jaki sposób będzie obsługiwany i kto to będzie finansował. Jeżeli tego nie wiemy, no to, praktycznie rzecz biorąc... I tu wracam do tego pierwszego wątku. Efektywność wydawania pieniędzy publicznych jest problemem, bo my nie wiemy, jaka jest wartość pieniądza, który wydaliśmy.

Kolejna rzecz, kolejny wątek, który mnie interesuje, to jest relacja pomiędzy budżetem państwa i budżetem sektora finansów publicznych. Dla mnie to mogłoby wyglądać w ten sposób. I to byłaby, powiedzmy, taka dychotomia. Po pierwsze, budżet państwa jest budżetem kasowym, tam przepływają pieniądze. To jest tak jak w firmie: mamy kasę i na koniec dnia wiemy, ile pieniędzy mamy. I to jest wyznacznik oceny efektywności danego budżetu. Żeby nie było wątpliwości... Kiedyś doradzałem Słowacji, robiliśmy wspólnie projekt dotyczący czegoś, co było czymś w rodzaju *management information system*. Próbowałem potem, za dawnych czasów, w ministerstwie taki pomysł zasiać, ale to był problem. A minister finansów Słowacji

rzeczywiście mógł co 2 godziny sprawdzać stan kasy państwa. Tak jak powiedziałem, to jest kwestia kasy.

Po drugie, finanse publiczne. Budżet sektora finansów publicznych jest de facto budżetem memoriałowym. To tak jak w firmie, w której mamy system menedżerski i to księgową nam wyjaśni, jak stan środków wyliczyć. To jest jak gdyby takie przeliczanie w drugą stronę, przez co staje się to trochę mniej przejrzyste. Wydaje mi się, że przynajmniej dla Komisji Finansów Publicznych to może być jakiś problem. I na tym tle wydaje mi się, że mamy kolejny problem, jeżeli chodzi o sektor finansów publicznych i to ujęcie memoriałowe – mamy dług, który nie jest memoriałowy, tylko jest długiem w sensie kasowym, bezpośrednio mierzalny. Pamiętam, że kiedyś Ludwik Kotecki, jak był wiceministrem, wskazywał, że mamy dług sektora finansów publicznych, ale i mamy aktywa – że mamy pasywa, czyli zadłużenie, że mamy aktywa, czyli to, co jest w BGK jako, powiedzmy, lokata, w NBP czy w innych bankach, ale i pieniądze, które nam się należą z tytułu transferów unijnych, które też były w jakiś sposób gdzieś lokowane. To dawałoby troszeczkę lepszą informację co do *standingu*, czyli tego, jak nasza sytuacja wygląda.

I kolejna rzecz z tym związana – ja tak trochę skaczę po tematach, ale mamy mało czasu, żeby rozwinąć różne inne wątki – to jest kwestia tego, jak nasz dług publiczny jest postrzegany przez inwestorów. Bo nie da się ukryć, że... Część długu znalazła się w NBP, część znalazła się w bankach państwowych, a część jest kupowana przez autentycznych inwestorów. Jeżeli okaże się, że – powiedzmy – te informacje, które my dajemy inwestorom, a w szczególności te dotyczące zadłużenia w BGK, będą tajne, łamane przez poufne, to może to spowodować, że nie będziemy mieli problemu li tylko z przejrzystością i transparentnością, ale po prostu ci, którzy finansują nasz dług albo będą nas omijali szerokim łukiem, albo będą żądali zupełnie innych – powiedzmy – rentowności. Jak wiemy... wiemy, jakie to może być zagrożenie, to wyraźnie widać na podstawie ostatnich miesięcy, kiedy krzywa rentowności polskich obligacji poszybowała. Ona nie jest jeszcze nadzwyczajnie duża, ale trend jest niepokojący. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pani Izabela Leszczyna, pani poseł, a kiedyś także minister.

**POSEŁ
IZABELA LESZCZYNA**

Bardzo dziękuję.

Panie Senatorze, ja to chciałabym na koniec, po wszystkich profesorach właściwie, mam nadzieję, że nikt przede mną nie był zgłoszony.

Ja przede wszystkim bardzo dziękuję Wysockiemu Senatowi, dziękuję panu senatorowi Kleinie i panelistom, panom profesorom, ministrom, że jesteście, że zorganizowaliście tę dyskusję i że z taką troską o Polskę tu rozmawiamy. Ja mówię „troską o Polskę”, bo ja tu się zgadzam z prof. Nowakiem-Farem, że tak naprawdę finanse publiczne, te pieniądze są tylko instrumentem do realizacji funkcji państwa i w gruncie rzeczy o tym przecież rozmawiamy.

Zaniepokoiły mnie słowa pana ministra Skuzy. Ja jestem politykiem, będę mówiła jak polityk. Pan minister powiedział, że uważa, że ten fundusz covidowy umieszczony poza budżetem był jedynym skutecznym, realnym, racjonalnym sposobem na walkę z pandemią. Panie Ministrze, mogłabym się z panem może nawet zgodzić, gdyby to był fundusz rzeczywiście służący do walki z pandemią i dyskutowany w Sejmie. Jednak tak naprawdę z tego funduszu, i przecież pan o tym wie, realizowane są jakieś przedwzrostne wydatki, niemające nic wspólnego z pandemią. W tym jest Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Fundusz Inwestycji Strategicznych tzw. Polski Ład. To wszystko w gruncie rzeczy jest właśnie umieszczone w BGK, w funduszach pozabudżetowych, czyli bez tej kontroli parlamentu, czyli opinii publicznej. Myślę, że... może pana nie zrozumiałam, ale chyba zrobił pan jakąś paralelę z planem finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia. Przecież Narodowy Fundusz Zdrowia jest dyskutowany w Sejmie, jest załącznikiem do ustawy budżetowej, ale każda zmiana w tym planie finansowym musi uzyskać opinię Komisji Finansów Publicznych. Chyba 3 dni temu widzieliśmy się na posiedzeniu komisji i dyskutowaliśmy o pieniądzach

nieporównywalnych z funduszem covidowym. Nie wiem... Być może państwo profesorowie, którzy na co dzień przecież nie żyjecie legislacją sejmową, możecie o tym nawet nie wiedzieć, ale fundusz covidowy jest tak skonstruowany, na podstawie ustawy, prawa, że prezes Rady Ministrów, premier, może jednoosobowo zmienić decyzję komisji, która notabene jest tylko rządowa, i przeznaczyć właściwie tyle, ile chce, miliardów złotych jakimukolwiek podmiotowi, a więc jeśli mówimy o samorządach, to samorządom, ale przecież tam ta niejako twórczość jest dosyć, no, niepoahamowana. Premier – jednoosobowo – może to zrobić, nikogo nie pytając o zdanie.

Nie będę mówiła o limicie długu. Konstytucja jest święta, więc jak jest 60%, to jest. Państwo Ekonomisci, oczywiście możecie o tym dyskutować i nam, politykom, podpowiadać rozwiązania, choć ja tę dyskusję wolałabym odłożyć na politycznie spokojniejszy czas. Tym bardziej, że dzisiaj mamy w Ministerstwie Finansów osoby na stanowiskach głównych ekonomistów, którzy uważają, że w ogóle te 60% trzeba wyrzucić i że limit trzeba wyrzucić. Uważam, że to jest niebezpieczne.

Chciałabym też, żeby pan minister jednak znalazł różnice pomiędzy tym, że kiedyś została otwarta pewna furtka... Chyba na pierwszym slajdzie doktora Dudka była pokazana ta kolosalna różnica pomiędzy, zdaje się, 46 miliardami wtedy i kilkuset miliardami dzisiaj. No więc chciałabym, żebyśmy tę miarę mieli. Kryzysy były, w czasie, kiedy rządziła inna partia, były 2 wielkie kryzysy finansowe.

I ostatnia rzecz. Pan minister mówi o tym, że obligacje to też lege artis: no przecież obligacje to normalna rzecz, w ustawie okołobudżetowej jest limit. No, Panie Ministrze, ja myślę, że my właśnie o tym tu dzisiaj rozmawiamy, że rząd mając większość sejmową za sobą, może właściwie wszystko zapisać w ustawie – chyba mówił o tym prof. Orłowski – może uznać, że 39 to jest stan podgorączkowy. Państwo w ustawie okołobudżetowej zapisaliście, że limit na ten rok będzie taki a taki, wyniesie kilkanaście miliardów złotych. W przyszłym roku może zapiszecie, że to będzie kilkadziesiąt miliardów, i to też będzie zgodne z prawem. Tak że chyba o tym mówimy, że po prostu tego się boimy. Przypomnę, że te 26 miliardów zł z budżetu na zdrowie w relacji do przyszłorocznej prognozy PKB, biorąc pod uwagę inflację, której państwo nie

zaplanowaliście w budżecie zgodnie z rzeczywistością, to nie będzie nawet 1% PKB na zdrowie w pandemii. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę pana prof. Stanisława Gomułkę.

**GŁÓWNY EKONOMISTA
BUSINESS CENTRE CLUB
STANISŁAW GOMUŁKA**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja mam właściwie tylko jedną uwagę. Ona jest związana z oceną ryzyka kupowania rządowych obligacji w Polsce przez inwestorów, w szczególności zagranicznych, z faktem, że te rentowności są kilkakrotnie wyższe niż w przypadku państw takich, jak Niemcy, a nawet takich, jak Czechy. No więc generalnie w krajach strefy euro zaufanie do finansów publicznych jest dużo większe niż w krajach, które są poza strefą euro. Jednak w przypadku Polski dochodzą nowe zjawiska. Jednym z tych zjawisk jest to, o czym tutaj w szczególności mówił pan dyrektor Dudek, mianowicie właśnie ta nieprzejrzystość, to rozrastanie się części wydatków niebudżetowych. To musi budzić wątpliwości inwestorów zagranicznych.

Chciałabym też zwrócić uwagę na to, co się stało z polską złotówką, kiedy zaczął się kryzys. Nastąpił wtedy duży odpływ... sprzedaż zarówno skarbowych papierów wartościowych, jak i akcji na giełdzie. W rezultacie doszło do silnego osłabienia złotego, a rezultatem tego z kolei jest wyższa inflacja. Ten duży skok inflacyjny bierze początek właśnie z osłabienia złotego, z tego faktu, że Polska importuje w tej chwili bardzo dużo ze strefy euro, a znaczny wzrost ceny euro praktycznie natychmiast przekłada się na wyższą inflację. Wysoka inflacja z czasem może spowodować zagrożenie w postaci wysokich stóp procentowych, to ma kolejne skutki, w szczególności wpływ na inwestycje, które w ostatnich kilku latach też mocno spadały.

No więc brakuje wiarygodności, która obejmowałaby nie tylko finanse publiczne, ale

generalnie działalność sektora prywatnego. Chodzi też o działania ministra Ziobry, a także relacje Polski z Unią Europejską. To jest ten szerszy kontekst, który ma wpływ na ocenę finansów publicznych. Mówienie przez niektórych przedstawicieli rządu, że przecież nie jest tak źle, bo nasz dług jest na poziomie poniżej 60% PKB, w gruncie rzeczy zwiększa ryzyko, bo sugeruje, że być może trzeba zmienić limit konstytucyjny na więcej niż 60%, albo go ignorować. Wiemy, co się stało w Grecji: w przypadku takiego właśnie ignorowania doszło tam w końcu do spadku PKB o 25%. To był ten potworny kryzys, który był wynikiem kompletnego braku zaufania. Sytuacja Polski jest jeszcze dość daleka od sytuacji Grecji, ale wszystko zmierza w tym kierunku, a częścią tego procesu jest nieprzejrzystość w finansach publicznych. Dlatego ja sugeruję przy różnych okazjach, w różnych publikacjach, wypowiedziach, żeby limit konstytucyjny... No, można zachować te 60%, ale w zasadzie należy starać się mieć dług poniżej 40% PKB. Taki mają Czesi, którzy są chyba najbardziej ostrożni w centralnej Europie pod tym względem. Nawet Niemcy dbają o to, żeby ten dług był nie większy niż 60%, pomimo że wiarygodność niemieckich papierów wartościowych jest bardzo wysoka i koszt obsługi długu jest niski. Polska jest w zupełnie innej sytuacji. Zresztą nie od dzisiaj. No, ale to, co jest teraz i przez ostatnie... od wielu lat... Trochę wiąże się to z tym, że było bankructwo w obsłudze długu publicznego w roku 1981, a potem był problem oddłużenia. Ja byłem w to zaangażowany, bo byłem członkiem grupy negocjacyjnej z Klubem Paryskim i Klubem Londyńskim. Oni nam mówili: jeżeli będziecie nalegać na obniżenie długu, to będą skutki w postaci wyższego ryzyka inwestowania w Polsce, czyli m.in. wyższe rentowności. Myśmy nie mieli wyjścia, w roku 1989, w 1990 r. musieliśmy o to zabiegać, bo sytuacja była katastrofalna. Chodzi więc o to, żeby za lat kilka nie doszło do powtórzenia tej sytuacji. To jest niezwykle ważne, jeśli chodzi o ocenę tego ryzyka. Ja jako doradca wielu ministrów finansów rządów w Polsce, pytany o ryzyko, zawsze mówiłem, że tu nie chodzi o to, żeby ryzyko jakiegoś niepowodzenia było zerowe, ale nie może też być na poziomie 10, 20, 30%. Dla inwestorów zagranicznych ryzyko, że kraj będzie niewypłacalny, musi być bardzo małe. Te wysokie rentowności, które są teraz, powinny być sygnałem dla posłów, senatorów i dla obecnie rządzących,

i rządzących w przyszłości, że to ryzyko jest duże i że trzeba dbać, trzeba mieć program, jak obniżyć to ryzyko. I w tym kontekście analizować stan finansów publicznych. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję panu profesorowi.
I ostatni nasz mówca, pan Maciej Grabowski.
Bardzo proszę.

**PREZES ZARZĄDU
CENTRUM MYŚLI STRATEGICZNYCH
MACIEJ GRABOWSKI**

Dziękuję za głos, Panie Przewodniczący, i za możliwość uczestniczenia w tym spotkaniu.

Ja chciałbym zwrócić uwagę na 3 sprawy. Po pierwsze, dyskutujemy tutaj o takich dosyć szczegółowych często sprawach. Jednak chciałbym przypomnieć, że takie kodeksy przejrzystości i jawności w finansach publicznych są już powszechnie znane. Wydała je organizacja OECD, znana np. panu ambasadorowi w OECD, albo też IMF. Mnie się wydaje, że to powinny być dla nas takie wzorce postępowania, niezależnie od tych szczegółowych, różnych spraw, o których tu mówiliśmy. Te wzorce, te kodeksy powinny być, bo one są powszechnie przyjmowane, przez światową opinię czy też światowych... Były przyjmowane powszechnie.

Po drugie, chciałbym zwrócić uwagę, że oprócz tego tradycyjnego sprawozdania budżetowego mamy jeszcze sprawozdanie budżetowe, jeśli chodzi o budżet zadaniowy. W przypadku kiedy są pozabudżetowe wydatki w wysokości, np. 4% PKB, powstaje pytanie, po co my ten budżet zadaniowy w ogóle robimy. Przecież wypływa 100 miliardów zł, a my w ogóle tego nie widzimy. Tak? No, to po co te... No, pamiętam, że jak byłem ministrem, to dla nas robienie tych budżetów zadaniowych czasami było dosyć koszarne. Wydaje mi się, że to jest concept sprzed 15 czy 20 lat, który generalnie chyba w żadnym kraju na świecie się nie sprawdził. Ale to tak trochę na marginesie tej naszej dzisiejszej dyskusji. Wydaje mi się, że, szczególnie w kontekście braku przejrzystości finansów, ten budżet zadaniowy wielkiego sensu w naszym przypadku nie ma.

I po trzecie, został ogłoszony program prezydencji francuskiej. Prezydent Macron powiedział, że on będzie zabiegał o to, żeby przedyskutować reguły fiskalne albo je zawiesić. Dlaczego ja o tym mówię? Nie chodzi mi tu o ocenę tego działania, tylko o to, że to jest w ramach absolutnie przejrzystej reguły działania, kiedy wszyscy wiedzą, jaki jest budżet Francji itd. Podnosi się zatem temat, który jest bardzo istotny. Jednak jeżeli ten temat ma być podnoszony w przypadku braku przejrzystości, jawności, to on zupełnie inaczej musi być podejmowany czy dyskutowany. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję panu ministrowi Grabowskiemu.

Pani poseł Gabriela Lenartowicz także zabierze głos w tej chwili.

Chcę państwa poinformować, że o godzinie 15.00 rozpoczynamy kolejne posiedzenie komisji, tutaj, w tej sali, więc powoli będziemy zmierzali... Chyba, że jeszcze ktoś z państwa zechce zabrać głos. Myślę, że pan minister będzie chciał też jeszcze dwa słowa na koniec.

Bardzo proszę, Pani Poseł.

**POSEŁ
GABRIELA LENARTOWICZ**

Dziękuję bardzo.

Ja chcę podziękować za niezwykle interesującą debatę, w którą mam przyjemność się wsłuchiwać. Jednak chciałabym zwrócić uwagę na coś innego, co także dotyczy w poważnym stopniu kwestii przejrzystości finansów publicznych, ale nie tej instytucjonalnej, żeby nie powiedzieć konstytucyjnej niemalże, tylko chcę powiedzieć o dostępie i przejrzystości finansów i dla nas posłów. Nie mówię tu o tych systemowych kwestiach, ale i indywidualnych. Ale chciałabym też powiedzieć o zagrożonym także takim instrumencie, z którego czasami korzystamy, ale korzystają przede wszystkim obywatele. Mam na myśli o dostępie do informacji publicznej w zakresie finansów.

Po pierwsze, jeśli chodzi o szczegółowe informacje, które ze względu na charakter dostępu

do kwestii budżetowych mamy ograniczone, to chciałbym powiedzieć, że możemy się posłużyć ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora, składając interpelacje i zapytania. I muszę powiedzieć, że w ogromnym stopniu jest teraz gorszy dostęp do tych informacji i coraz bardziej lakoniczny, żeby nie powiedzieć, że są wymijające odpowiedzi czy brak odpowiedzi. A ten instrument jest o tyle ułomny, że nie mamy żadnych możliwości odwoławczych w tym zakresie, więc nie uzyskując odpowiedzi w tym trybie, staramy się, przynajmniej ja to stosuję, korzystać z ustawy o dostępie do informacji publicznej, bo tu mamy ewentualnie drogę sądową do dyspozycji. Tu też jesteśmy z reguły odsyłani bądź jest przywoływana kwestia, że my jako posłowie nie możemy korzystać z tego instrumentu. No więc musimy się posiłkować takimi rozwiązaniami, że ja wniosek o dostęp do informacji publicznej piszę jako Gabriela Lenartowicz obywatelka, a nie posłanka, i podaję mój adres domowy. Ale tu też spotykamy się coraz częściej z brakiem odpowiedzi bądź wymijającą odpowiedzią. Ja tylko taki przykład podam. Ja prowadzę obfitą korespondencję z instytucją publiczną, która nazywa się w skrócie Lasy Państwowe, jest pod nadzorem Ministerstwa Środowiska. To jest instytucja, która zawiaduje jedną czwartą powierzchni Polski i ogromnymi pieniędzmi. I tak naprawdę w tej chwili to jest instytucja tajna, bez nadzoru i bez kontroli społecznej. Chcę powiedzieć, że podobnie rzecz ma się z dostępem do informacji publicznej także tej finansowej ze strony obywateli, co ma ogromne znaczenie w związku z tym, o czym tu była już mowa, bo to kompletnie rujnuje zaufanie obywatela do państwa w zakresie dysponowania w końcu najczęściej jego podatkami czy daninami.

I już ostatnie zdanie. Chcę zwrócić uwagę, że w środę ma zapaść decyzja Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wniosku pani prezes Manowskiej, de facto rujnująca dostęp do informacji publicznej. Jeśli Trybunał Konstytucyjny w dalszym ciągu będzie tę usługową działalność kontynuował, to okaże się, że oczywiście dalej będzie można pytać, ale już brak odpowiedzi nie będzie obwarowany ani jakąkolwiek sankcją, ani możliwością sądowego docierania do prawdy. Zostanie też ograniczona w znacznym stopniu definicja informacji publicznej, co już instrumentalnie się dzisiaj robi. W każdym ministerstwie są tacy ludzie, którzy stosują własną

wykładnię tego, czym jest informacja publiczna, i to zdecydowanie zawężającą. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Bardzo dziękuję, Pani Poseł.

Proszę państwa, powoli zbliżamy się do końca. Chcę tylko powiedzieć w ten sposób. Także pan minister podczas swojego wystąpienia zwrócił się do nas, wszystkich tu zgromadzonych, z prośbą, żeby zgłaszać jakieś sugestie dotyczące tego, aby nasze finanse były bardziej przejrzyste i aby budżet był klarowny, jasny. No więc takie rekomendacje będą przygotowane przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych i przyjęte przez tę komisję. Ale żeby te rekomendacje mogły powstać, to będę prosił wszystkich państwa, tak jak tutaj jesteście, także pana ministra i innych, żeby pewne wskazówki, nawet jednozdaniowe, nam przesłać. Dzięki temu będzie nam łatwiej przygotować taki dokument, który później byśmy przekazali panu ministrowi. To tyle.

Ale jeszcze króciutko pan Sławomir Dudek, a potem poprosimy pana ministra, aby odniósł się ewentualnie do tych uwag, które tutaj zostały powiedziane. To pewnie nie będzie możliwe w jakimś dłuższym wystąpieniu, ale z tym prawnym głosem na koniec, żeby można było...

Bardzo proszę.

**CZŁONEK RADY GOSPODARCZEJ
– ZESPOŁU DORADCÓW
DO SPRAW GOSPODARCZYCH
PRZY MARSZAŁKU SENATU RP
SŁAWOMIR DUDEK**

Ja bardzo krótko. Wydaje mi się, że poruszyliśmy w dyskusji bardzo dużo tematów, a tak naprawdę mówiliśmy o przejrzystości, czyli o zawartości informacyjnej. Oczywiście zmiany systemowe pt. zmiana definicji długu i takie poważne zmiany systemowe, to jest inna sprawa. Pan minister zresztą powiedział, że w Niemczech informacyjnie jest bardzo dobrze, że tej różnicy nie ma, bo informacyjnie oni dostają bardzo dużo, ale oczywiście różne instrumenty do finansowania wykorzystują. Chodzi o tę przejrzystość, Panie Ministrze, żeby właśnie...

Jeżeli tak elastycznie postępowaliśmy, jeśli chodzi o walkę z COVID, no to elastycznie można było postąpić i dołączyć ten plan Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Czy jest jakiś przepis prawny, który zabroniłby do uzasadnienia w części tekstowej dołączenie tego planu? W tej całej dyskusji chodzi o to, żebyśmy wypracowali zakres informacyjny obszerniejszych dokumentów, bo to nie musi być tylko ustawa i te formalne systemowe zmiany, ale być może ta część tekstowa, opisowa, z uzasadnieniami, tam można by było przedstawić. Tak jak w bankach jest RRSO. Przecież trzeba było to uregulować i każdy bank musi podać RRSO. A za tym RRSO kryją się tysiące różnego rodzaju opłat, w każdym banku jest inaczej, jakieś fundusze, jakieś dodatkowe składki, a jest RRSO i my tego RRSO w finansach nie mamy.

A już tylko na końcu. Być może pan minister zdąży minister odpowiedzieć, a powiedział, że fundusz jest bardzo transparentny. Czy to jest prawda, że w regule wydatkowej, w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19... bo ja tak wyliczyłem i on nie jest przejrzysty, gdyby było podane, to byśmy wszyscy wiedzieli. Czy to prawda, że w regule wydatkowej, w wydatkach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wpisane jest zero, tak wynika z moich szacunkowych obliczeń, a w długi, 20 stron dalej, gdzie jest przyrost długu... Bo nie wiemy, z czego wynika ten dług, ja pokazałem ten wykaz, on rośnie od pięćdziesięciu do dwustu, kiedy przyszedł COVID, i później do czterystu, czyli rośnie. Czyli zadłużenie w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 musi rosnąć, ale tego nie wiem, bo tej informacji nie ma. Czy to prawda, że wpisałiście tam państwo... Jaki wpisałiście przyrost? To po co przyrost długu w tym funduszu, skoro w wydatkach jest zero?

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, bardzo proszę... Nie mówię, że ma pan udzielić odpowiedzi na te wszystkie pytania...

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Sebastian Skuza: Oczywiście...)

Raczej niech to będą pana refleksje po tym spotkaniu, prawda, a później, jak będą

przygotowane rekomendacje, to możemy się spotkać i ewentualnie także pewne rzeczy przedyskutować.

**SEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE FINANSÓW
SEBASTIAN SKUZA**

Jak najbardziej, Panie Przewodniczący.

Zacznę od tego, że taką moją myślą przewodnią było to, że nie doszło w tym czasie do jakiegoś strasznego zaniedbania i pogorszenia sprawozdawczości. Jeżeli gdzieś były jakieś problemy, to starajmy się je wyjaśnić.

Kolejna rzecz, chciałbym tutaj się odnieść do pana profesora. No, też bym chciał zarządzać długiem niższym niż 40% PKB, jak najbardziej. Zwracam uwagę na Czechy, że według prognoz Komisji Europejskiej to w Polsce w 2023 r. będzie tendencja spadkowa, a w Czechach wzrost o ok. 10 punktów procentowych w relacji do PKB.

Co do kwestii związanych z Narodowym Funduszem Zdrowia, to chciałbym tu tylko zaznaczyć, że plan Narodowego Funduszu Zdrowia nie jest częścią załączników do ustawy budżetowej, jako taki nie jest zatwierdzany przez parlament.

(Poseł Izabela Leszczyna: Panie Ministrze, przepraszam, ale...)

O, tak, diskutowany jest, ale nie jest załącznikiem... Nie jest załącznikiem. To tylko to chciałbym do tych...

(Poseł Izabela Leszczyna: Ale bez zgody komisji może pan coś z nim zrobić?)

Czy mogę zrobić coś bez zgody komisji? Zmiany oczywiście są przedmiotem obrad Komisji Finansów Publicznych, tak, jak najbardziej, tylko tutaj zwróciłem uwagę na coś innego, na to, że nie jest załącznikiem.

Co do kwestii... No, nie jestem tutaj władny odpowiadać za debatę polityczną w zakresie zmian konstytucji. Jednak chciałbym tutaj taki przykład podać, przykład Francji. Jeden ze studentów miał część zajęć właśnie na Sorbonie, a część zajęć w Stanach, w Berkeley. Uczestniczył na Sorbonie w debacie w obszarze właśnie pandemii i sposobu walki z pandemią. Padło tam pytanie, dlaczego kraje Europy Środkowo-Wschodniej mające w stosunku do PKB niski dług nie wykorzystują go tak mocno do walki z pandemią. Zauważono: no, jest student

z Polski, to zapytajmy, czemu tak jest. Co odpowiedział student? No, pewnie to, czego się wszyscy spodziewamy. Powiedział tak, że przecież nie chcemy zadłużać za bardzo przyszłych pokoleń. Tam się pojawiła po stronie naukowców, powtarzam, Sorbonie, konsternacja. Któryś z profesorów powiedział coś takiego: zaraz, przecież to może być nawet jakiś sprawiedliwy podział bogactwa, przecież – mówi tak – nie każde pokolenie trafia na COVID czy na jakąś wojnę, czy na kryzys. Nie mówię, że się z tym zgadzam, ale jest to może do przemyślenia, do refleksji.

Następna sprawa, Fundusz Inwestycji Lokalnych i kwestia inwestycji, np. samorządowych. Ja nie jestem politykiem, ale chyba nie spotkałem polityka, który by jednostce samorządu terytorialnego, we własnym okręgu wyborczym, odradzał wnioskowania, gdyż chodzi o środki, no nie wiem, pozabudżetowe, nietransparentne.

Co do kwestii Funduszu COVID, do reguły wydatkowej, to zwracam uwagę na tę rozbieżność. O ile pamiętam, to były szacowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego wydatki tego funduszu przy konstrukcji planu, ale z tego co pamiętam, wynika, że de facto one odnosiły się do wydatków majątkowych, a obecne reguły fiskalne mówią, że wydatki inwestycyjne nie są uwzględniane w regułach fiskalnych. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KAZIMIERZ KLEINA**

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Proszę państwa, w ten sposób powoli zmierzamy do końca. Bardzo dziękuję wszystkim za udział w tej naszej konferencji, w tym seminarium. Trochę mnie martwi wypowiedź pana ministra, bo pan minister próbuje sprowadzić ten cały problem, jaki jest w przejrzystości finansów publicznych, do tego – tak generalnie, może ja też to upraszczam, na pewno upraszczam, za mało czasu – że kiedyś to wszystko było i że każdy rząd wszystko to robił, może w mniejszym trochę stopniu, a teraz jest tego może trochę więcej, ale wszystko to robiliśmy. Tylko to jest droga donikąd, takie właśnie tłumaczenie, bo nawet jeżeli w przyszłości minister Gomułka, minister Szczurek, każdy inny minister robili coś złego, to nie znaczy, że my mamy to kontynuować. Prawda? Dzisiaj powinniśmy raczej lepiej to robić, poprawiać i zrobić tak, żeby rzeczywiście te

wszystkie sprawy były w sposób jasny, klarowny, przejrzysty i czytelny prowadzone. Bo myślę, że sprowadzenie tego tylko do różnicy ilościowej to nie jest dobre myślenie o takim, chociaż tutaj wszyscy... No, tak.

Tak jak powiedziałem, przygotowujemy rekomendacje. Proszę wszystkich państwa o pomoc w tej sprawie. Komisja te propozycje przyjmie albo odrzuci, przedstawimy je ministrowi, rządowi. Mamy nadzieję, że będzie z tego można też coś dobrego, takiego pozytywnego zrobić.

Bardzo, bardzo dziękuję. Chcę powiedzieć tak, że ja czuję się bardzo zaszczycony, że tylu

tak ważnych ludzi, którzy dla spraw finansów publicznych przez cały czas wolnej Polski tyle zrobili, przyszło na to posiedzenie, przyjechało, chciało się wypowiedzieć i chciało tutaj być. To znaczy, że sprawa jest dla wszystkich państwa ważna, bez względu na to, jakie są dzisiaj wasze aktywności, czy jesteście jeszcze w polityce, czy poza polityką. Tak że bardzo, bardzo wszystkim dziękuję, dziękuję za państwa obecność. Myślę, że chyba nigdy nie było w Senacie tylu ministrów finansów równocześnie, więc to jest naprawdę coś wyjątkowego i niezwykłego. Bardzo, bardzo państwu dziękuję. *(Oklaski)*

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 06)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy