



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.008.02.2019

Pan Dominik Antoni Rozkrut
Prezes
Głównego Urzędu Statystycznego
Aleja Niepodległości 208
00-925 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/013 – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Statystyczny, Aleja Niepodległości 208, 00-925 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dominik Antoni Rozkrut, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, od 8 czerwca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Ustalenie poziomu długu publicznego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 29 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Ewa Trześniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/110/2019 z 13 listopada 2019 r. 2. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/101/2019 z 21 października 2019 r. 3. Wiesław Lipski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/102/2019 z 21 października 2019 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pozyskiwanie i opracowywanie przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS) danych przesyłanych Ministrowi Finansów, służących do ustalenia poziomu długu publicznego według metodologii krajowej i unijnej. W ramach wykonywanych zadań ustawowych związanych z gromadzeniem, analizowaniem i przekazywaniem tych danych GUS podejmował niezbędne działania w celu zapewnienia ich rzetelności.

Uzasadnienie oceny ogólnej

GUS monitorował kompletność wykazu jednostek zobowiązanych do sporządzania i przekazywania do GUS kwartalnych sprawozdań Rb-Z³ oraz egzekwował terminowe dostarczanie sprawozdań przez te jednostki. Otrzymane sprawozdania weryfikowane były pod względem kompletności i poprawności formalno-rachunkowej. Przygotowane na podstawie sprawozdań Rb-Z sprawozdania zbiorcze przekazywane były terminowo do Ministerstwa Finansów (dalej: MF). Zbiorcze dane ze sprawozdań Rb-Z są niezbędne MF do obliczenia wielkości państwowego długu publicznego.

Klasyfikacja jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych prowadzona była zgodnie z regulacjami i wytycznymi obowiązującymi w Unii Europejskiej, na zasadach określonych w przyjętej w GUS *Procedurze klasyfikacji jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Ostateczną decyzję o włączeniu jednostki do sektora instytucji rządowych i samorządowych lub jej wyłączeniu z tego sektora podejmował, powołany przez Prezesa GUS, Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych.

W celu zapewnienia możliwości otrzymywania danych statystycznych od jednostek, które zostały zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a nie podlegają obowiązkowi sporządzania sprawozdań Rb-Z, wprowadzono od 2014 r. obowiązek sporządzania przez te jednostki i przekazywania do GUS kwartalnych sprawozdań RF-02 o stanie należności i zobowiązań⁴. GUS zapewnił weryfikację kompletności i poprawności formalno-rachunkowej tych sprawozdań. Dane zbiorcze ze sprawozdań RF-02 przekazywane były terminowo do MF. Zagregowane dane statystyczne ze sprawozdań RF-02, łącznie z danymi ze sprawozdań zbiorczych Rb-Z, są niezbędne MF do obliczenia wielkości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Ustalenie poziomu długu publicznego

Opis stanu faktycznego

Zadaniem Prezesa GUS, określonym w art. 25 ust. 1 pkt 1-3 i 9 ustawy o statystyce publicznej, jest między innymi przygotowywanie projektu programu badań statystycznych, ustalenie ich metodologii, a także zbieranie i opracowywanie danych statystycznych oraz przedstawianie wyników informacji statystycznych. W programach na lata 2017⁵, 2018⁶ i 2019⁷, przyjętych przez Radę Ministrów, ujęte

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Sprawozdania Rb-Z – kwortalne sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (dalej: sprawozdania Rb-Z).

⁴ Obowiązek wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 649, ze zm.) oraz rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok.

⁵ Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 stanowił załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz.U. poz. 1426, ze zm.).

były zadania związane z gromadzeniem, agregowaniem i przekazywaniem do MF oraz Eurostatu⁸ danych dotyczących długu publicznego. Należały do nich w szczególności następujące tematy badań:

- notyfikacja fiskalna deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (symbol badania: 1.65.19),
- kwartalny dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych (symbol badania: 1.65.21),
- należności, zobowiązania, poręczenia i gwarancje jednostek sektora finansów publicznych (symbol badania: 1.65.22).

Zagadnienia związane z prowadzeniem badań dotyczących sytuacji makroekonomicznej sektora finansów publicznych, w tym związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem oraz przekazywaniem danych w zakresie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w obszarze należności i zobowiązań oraz listy podmiotów sektora finansów publicznych (Rb-Z, Rb-N⁹, Rb-UZ¹⁰, Rb-UN¹¹), a także współpraca w tych obszarach z MF określone były w § 25 regulaminu organizacyjnego GUS¹² i przypisane do realizacji Departamentowi Studiów Makroekonomicznych i Finansów (dalej: Departament SM).

Opracowywanie zasad metodologicznych oraz sporządzanie opracowań i analiz w zakresie notyfikacji fiskalnej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych określone było w § 24 regulaminu organizacyjnego GUS i przypisane do realizacji Departamentowi Rachunków Narodowych (dalej: Departament RN).

W realizacji wyżej wymienionych zadań departamenty SM i RN GUS wspomagane były przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu (dalej: US we Wrocławiu).

Prace wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych nadzorował Prezes GUS¹³.

(akta kontroli str. 25-166, 172-195, 758-762)

I. Zakres podmiotowy sektora, dla którego ustala się poziom długu publicznego

Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych

Zagadnienia związane z państwowym długiem publicznym (dalej: PDP) zostały uregulowane w dziale drugim ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ oraz w rozporządzeniach wydanych na mocy przepisów tej ustawy. Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych, którego zadłużenie jest zaliczane do PDP, określa art. 9 ustawy o finansach publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do sporządzania i przekazywania kwartalnych

⁶ Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2018 stanowił załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2471, ze zm.).

⁷ Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 stanowił załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 (Dz.U. poz. 2103, ze zm.).

⁸ Europejski Urząd Statystyczny (*ang. European Statistical Office*) – urząd Komisji Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu.

⁹ Rb-N - kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹⁰ Rb-UZ - roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

¹¹ Rb-UN - roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej.

¹² Regulamin organizacyjny GUS wprowadzony zarządzeniem nr 3 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego (Dz. Urz. GUS poz. 23, ze zm.). Wyżej wymienionym zarządzeniem uchylone zostało zarządzenie nr 20 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego (Dz. Urz. GUS poz. 61, ze zm.).

¹³ Do dnia 25 lipca 2019 r. nadzór nad pracami Departamentu SM sprawowała Wiceprezes GUS p. Grażyna Marciniak, odwołana z dniem 26 lipca 2019 r. decyzją Prezesa Rady Ministrów.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

sprawozdań Rb-Z, według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań Rb-Z). Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu SM sprawozdania te stanowią źródło danych do wyliczenia PDP. Formularze sprawozdawcze Rb-Z zamieszczone były na stronie internetowej MF w zakładce dług publiczny¹⁶. Część tych formularzy miało określony wykaz jednostek sprawozdawczych¹⁷. Formularze sprawozdań sporządzanych między innymi przez jednostki podległe dysponentom głównym budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego i jednostki im podległe nieposiadające osobowości prawnej, nie zawierały takiego wykazu.

Zgodnie z § 4 ust. 1 wyżej wymienionego rozporządzenia wyróżnia się następujące rodzaje sprawozdań:

- jednostkowe – sporządzane przez kierownika jednostki na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki,
- łączne – sporządzane w szczególności sprawozdań jednostkowych przez jednostki nadzorujące, w szczególności dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia i dysponentów głównych oraz jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych i własnego sprawozdania jednostkowego,
- zbiorcze – sporządzane w szczególności sprawozdań jednostkowych przez jednostki, które są organem założycielskim lub nadzorującym dla jednostek posiadających osobowość prawną, na podstawie sprawozdań jednostkowych danego rodzaju; sprawozdaniami zbiorczymi są również sprawozdania sporządzone na podstawie otrzymanych sprawozdań łącznych lub zbiorczych.

W sprawozdaniach łącznych i zbiorczych Rb-Z za IV kwartał każdego roku, na poszczególnych etapach ich agregowania, wypełniana była część F – Lista jednostek sporządzających sprawozdania.

Za IV kwartał 2017 r. sprawozdania Rb-Z (jednostkowe, łączne i zbiorcze) bezpośrednio do GUS przekazały 223 podmioty, a za IV kwartał 2018 r. 227 podmiotów. Sprawozdania te wpływały do US we Wrocławiu w formie elektronicznego pliku excel i były wczytywane do aplikacji przetwarzającej gromadzone dane o nazwie *System obsługi sprawozdawczości Rb*. System zawierał reguły kontrolne umożliwiające sprawdzenie poprawności sporządzenia otrzymanego pliku sprawozdawczego i sygnalizował błędy w nazwie pliku, numerze REGON jednostki sprawozdawczej, brak zastosowania poleceń programów zapisanych w plikach excel i ręczną modyfikację pliku przez sporządzającego sprawozdanie.

US we Wrocławiu egzekwował od jednostek przekazujących sprawozdania bezpośrednio do GUS obowiązek dostarczenia sprawozdań w formie elektronicznej i sprawdzał, czy wszystkie te podmioty złożyły sprawozdania Rb-Z. Do sprawdzenia kompletności otrzymanych sprawozdań wykorzystywana była kartoteka w aplikacji do przetwarzania danych w sprawozdaniu Rb-Z zawierająca zbiór jednostek objętych obowiązkiem sprawozdawczym, sporządzona na podstawie listy jednostek umieszczonej w matrycach formularza sprawozdania Rb-Z dostępnych na stronie internetowej MF.

¹⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-rb-z-rb-n>.

¹⁷ Formularz sprawozdania rb-z (dysponenci główni) – formularz dostępny pod adresem <https://www.gov.pl/web/finanse/formularze-budzet-centralny>, Rb-Z - jednostki nadzorujące przekazujące dane bezpośrednio do GUS – formularz dostępny pod adresem <https://www.gov.pl/web/finanse/formularze-jedn-z-osobowoscia-prawna>.

Po upływie terminu na złożenie sprawozdań generowany był raport kompletności otrzymanych sprawozdań, a w przypadku braku sprawozdania od podmiotu zobowiązanego podejmowane były działania w formie kontaktu telefonicznego lub monitu pisemnego w celu uzyskania brakujących sprawozdań. Za IV kwartał 2017 r. 49 jednostek na 223 zobowiązane nie złożyło do GUS sprawozdania w terminie, a za IV kwartał 2018 r. 66 jednostek na 227 zobowiązanych. W wyniku działań interwencyjnych podjętych przez US we Wrocławiu wszystkie zobowiązane podmioty przekazały brakujące sprawozdania Rb-Z.

Otrzymane sprawozdania były weryfikowane przez US we Wrocławiu pod względem poprawności formalno-rachunkowej, co było zgodne z wymogami w tym zakresie określonymi w § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z. W przypadku stwierdzenia błędów lub rozbieżności w danych prezentowanych w sprawozdaniu, jednostka sprawozdawcza wzywana była do przekazania poprawnej wersji sprawozdania.

Odrębnie analizowane i przekazywane do MF były dane zbiorcze objęte sprawozdaniem Rb-Z część F – Lista jednostek sporządzających sprawozdania (dalej: lista). Weryfikację części F sprawozdania Rb-Z, pod kątem przynależności jednostek w niej wymienionych do sektora finansów publicznych, przeprowadzał US we Wrocławiu, po otrzymaniu zagregowanej listy za dany rok z Departamentu SM. Czynności analityczne prowadzone przez US we Wrocławiu polegały na porównaniu listy za dany rok otrzymanej z Departamentu SM z listą za rok poprzedni. W wyniku tej analizy wyodrębniane były zbiory zawierające jednostki:

- 1) wymienione zarówno na liście w roku poprzednim, jak i w roku bieżącym,
- 2) których nie było na liście za rok poprzedni, a są w roku bieżącym,
- 3) które były na liście w roku poprzednim, a nie ma ich w bieżącym roku.

W następnym etapie pierwsza grupa jednostek analizowana była pod kątem zmiany cech w Bazie Jednostek Statystycznych GUS w celu ustalenia, czy nie wystąpiły przekształcenia wykluczające jednostkę z grupy jednostek sektora finansów publicznych. Grupy druga i trzecia analizowane były w celu ustalenia przyczyny wystąpienia różnic na listach.

Ponadto w ramach czynności analitycznych eliminowano zdublowane rekordy, porównywano listy z Systemem Informacji Oświatowej, sprawdzano kompletność jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych.

W 2017 r. liczebność zagregowanego zbioru z części F sprawozdania Rb-Z wyniosła 50 068 jednostek, z czego 44 769 jednostek zweryfikowanych zostało jako należące do sektora finansów publicznych. W 2018 r. liczebność tego zbioru wyniosła 46 346 jednostek, z czego 44 818 jednostek zweryfikowano jako należące do sektora finansów publicznych.

Zweryfikowana przez US we Wrocławiu lista wraz z uwagami przekazywana była do Departamentu SM. Jednostki, co do których pozostały wątpliwości, czy powinny być zaliczone do sektora finansów publicznych, opisywane były w odrębnym dokumencie, przekazywanym do MF. Według wyjaśnień Dyrektora US we Wrocławiu i Dyrektora Departamentu SM ostateczna decyzja o uwzględnieniu jednostki w części F sprawozdania Rb-Z oraz w zakresie kompletności list podejmowana jest przez MF.

GUS co do zasady nie podejmował działań na rzecz identyfikacji jednostek sektora finansów publicznych, które nigdy nie wywiązały się z obowiązku sporządzania sprawozdań Rb-Z.

Dyrektor Departamentu SM wyjaśnił w tej kwestii, że organem właściwym odnośnie regulacji przyjętych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań Rb-Z jest Minister Finansów. Rolą GUS jest gromadzenie i przetwarzanie danych oraz sporządzanie zbiorczych sprawozdań w zakresie określonym w tym rozporządzeniu

i przekazywanie ich do MF. Natomiast za rzetelność i kompletność danych wykazywanych w tych sprawozdaniach, w tym za kompletność części F, odpowiedzialni są kierownicy jednostek sporządzających sprawozdania, co wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z. Ponadto wyjaśnił, że część F sprawozdania Rb-Z jest dla GUS narzędziem do zbierania informacji na temat sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(akta kontroli str. 167-171, 902-920, 924-927, 942-966)

Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych

Obowiązek obliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: dług EDP) według metodologii unijnej wynika z rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁸. Wytyczne metodyczne dotyczące obliczania długu EDP, w tym dotyczące również zakresu podmiotowego tego sektora, zawarte są w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej¹⁹ (dalej: ESA 2010)²⁰ oraz w opracowanym przez Eurostat Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA 2010 (dalej: MGDD)²¹.

W tej kwestii Zastępca Dyrektora Departamentu RN wyjaśniła, że „kraje członkowskie UE przy klasyfikacji jednostek do sektora instytucji rządowych obowiązane są korzystać z wytycznych i porad metodologicznych Komisji Europejskiej (Eurostat) oraz wiążących ustaleń, podjętych w trakcie posiedzeń międzynarodowych grup roboczych i grup ekspertów w obszarze statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych (m.in. *Excessive Deficit Procedure Statistics Working Group i Task Force on Methodological Issues MGDD*), w których uczestniczą przedstawiciele Polski (GUS, MF, Narodowy Bank Polski). Kwestie związane z zakresem podmiotowym sektora instytucji rządowych i samorządowych są także jednym z punktów obrad podczas wizyt konsultacyjnych Komisji Europejskiej (nazywanych również misjami dialogu EDP) w krajach członkowskich UE z udziałem przedstawicieli Eurostatu, Europejskiego Banku Centralnego i DG ECFIN (art. 11 rozporządzenia Rady 479/2009). Celem tych wizyt jest przegląd przekazywanych danych, analiza kwestii metodologicznych, omówienie procesów statystycznych i źródeł przedstawionych w wykazach oraz ocena zgodności z zasadami rachunkowości. Wizyty konsultacyjne są wykorzystywane do zidentyfikowania zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących jakości przekazywanych danych dla sektora instytucji rządowych i samorządowych.”

W celu zapewnienia jednolitych, zgodnych z obowiązującymi regulacjami unijnymi, standardów postępowania przy klasyfikowaniu jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych w Departamencie RN wprowadzona została od 1 kwietnia 2016 r. *Procedura klasyfikacji jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych*.

W procedurze przedstawione są między innymi zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce oraz zasady klasyfikowania jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z metodologią ESA 2010.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, str. 1, ze zm.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, ze zm.

²⁰ ESA – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych.

²¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>.

W Polsce sektor instytucji rządowych i samorządowych (S.13) tworzą następujące podsektory:

- instytucje rządowe na szczeblu centralnym (S.1311),
- instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym (S.1313),
- fundusze zabezpieczenia społecznego (S.1314).

Do sektora instytucji rządowych i samorządowych i jego podsektorów klasyfikowane są, na podstawie przeprowadzanej analizy według metodyki ESA 2010, dwie grupy podmiotów:

- I grupa – jednostki organizacyjne zaliczane według metodologii krajowej do sektora finansów publicznych²²,
- II grupa – jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodologii ESA 2010²³.

Do tej grupy zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych (między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, fundusze emerytalne i gwarancyjne).

Pierwszym etapem klasyfikacji jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych, prowadzonym przez Departament RN we współpracy z US we Wrocławiu, jest stały bieżący monitoring zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych i jednostek sektora publicznego w celu ustalenia, czy powstały nowe jednostki, lub czy zmienił się stan aktywności ekonomiczno-prawnej lub sposób działania jednostek już istniejących. Źródłem informacji dla prowadzonego monitoringu są akty prawne (obowiązujące i w fazie projektów), listy zmian w Bazie Jednostek Statystycznych GUS, lista jednostek sektora finansów publicznych opublikowana przez MF na podstawie części F sprawozdania Rb-Z, prasa i zasoby informacyjne internetu, przekazywany corocznie do Eurostatu kwestionariusz jednostek kontrolowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych zakwalifikowanych do tego sektora. W kolejnym etapie prac wyniki monitoringu poddawane są wstępnej weryfikacji na podstawie pobranych z Bazy Jednostek Statystycznych atrybutów (cech), danych z badań GUS lub informacji otrzymanych bezpośrednio od badanych jednostek. Wynikiem tego etapu klasyfikacji jest operat do przeprowadzenia analizy jakościowej, tj. lista jednostek wybranych według określonych cech (stanu aktywności prawno-ekonomicznej oraz formy własności).

W następnym etapie przeprowadzana jest analiza jakościowa jednostek według kryteriów ESA 2010.

Po wytypowaniu jednostek, które potencjalnie mogą być włączone do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) przeprowadzana jest analiza jakościowa według metodologii ESA 2010 zgodnie z zasadą „case by case”. Badanie polega na analizie każdej jednostki indywidualnie pod kątem spełnienia kryteriów ESA 2010 i wytycznych MGDD. Analiza polega na badaniu dokumentów źródłowych, tj. aktów prawnych, dokumentów założycielskich lub zmieniających jednostki, a także planów finansowych, biznes planów oraz pobranych z Bazy Jednostek Statystycznych informacji o tej jednostce, pod kątem spełnienia przez nią równocześnie trzech kryteriów ESA 2010, tj. kryterium instytucjonalności, kontroli i nierynkowości.

Wyniki przeprowadzonych przez Departament RN analiz są dyskutowane w ramach prac Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych²⁴.

²² Wyjątkiem jest Polski Klub Wyścigów Konnych, który według metodologii krajowej jest jednostką sektora finansów publicznych, ale według metodologii ESA 2010 nie spełnia kryteriów klasyfikujących go w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

²³ Jednostki publiczne kontrolowane bezpośrednio przez sektor instytucji rządowych i samorządowych lub pośrednio przez jednostki sektora publicznego w ujęciu łącznym.

Zespół jest organem opiniotwórczo-doradczym w zakresie metodologii tworzenia statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele GUS, MF, Narodowego Banku Polskiego oraz urzędów statystycznych w Katowicach, Wrocławiu i Krakowie.

Zespół podejmuje ostateczną decyzję o klasyfikacji sektorowej badanej jednostki, tj. o jej włączeniu do sektora instytucji rządowych i samorządowych lub klasyfikacji poza sektorem. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do klasyfikacji badanej jednostki, zespół może zdecydować o konieczności zwrócenia się do Eurostatu z prośbą o opinię i zajęcie stanowiska odnośnie interpretacji metodologii ESA 2010.

Na podstawie zatwierdzonego przez Prezesa GUS raportu z prac Zespołu lub metodologicznej porady Eurostatu lista jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) jest aktualizowana i upubliczniana na stronie internetowej GUS (w obszarze tematycznym: Rachunki narodowe) raz w roku według stanu na 31 grudnia poprzedniego roku oraz w postaci załącznika do dokumentu *Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts compiled according to ESA* (Procedura nadmiernego deficytu (EDP) – skonsolidowany wykaz źródeł i metod), publikowanego na stronie internetowej Eurostatu²⁵.

Zastępca Dyrektora Departamentu RN wyjaśniła, że „Lista jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (lista S.13), zgodnie z ESA2010 (stan na 31 grudnia 2016 r.) została opublikowana dwa razy ze względu na jej charakter. Lista opublikowana w dniu 24 maja 2017 r. miała charakter wstępny (pod tablicą znalazł się przypis: „Lista za rok 2016 ma charakter wstępny i może ulec zmianie.”). Lista opublikowana w dniu 10 maja 2018 r. miała charakter ostateczny. W maju 2017 r. lista sektora S.13 miała charakter wstępny z uwagi na fakt, że GUS nie otrzymał z MF zatwierdzonej listy sektora finansów publicznych, która powstaje na podstawie danych uzyskanych na podstawie części F sprawozdania Rb-Z za IV kwartał. Data wpływu tego sprawozdania to 6 marzec roku następnego²⁶. Ministerstwo Finansów zaakceptowało listę sektora finansów publicznych za 2016 r. w lutym 2018 r.”

Ponadto Zastępca Dyrektora Departamentu RN wyjaśniła, że „lista za lata 2017-2018 ma charakter wstępny z uwagi na brak zaakceptowanej przez Ministerstwo Finansów listy sektora finansów publicznych dla tych lat. Prace dotyczące pełnej listy sektora instytucji rządowych i samorządowych dla roku 2019 rozpoczną się w kwietniu 2020 r. W zestawieniu zostały jedynie wskazane jednostki, które zostały poddane analizom klasyfikacyjnym i zostały zaliczone do sektora S.13 przez Zespół do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych w roku 2019.”

W wyniku przeprowadzonej przez GUS analizy do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) w 2017 r. włączono 810 jednostek sektora finansów publicznych i 43 jednostki spoza tego sektora, w 2018 r. odpowiednio 735 i 70 jednostek, a w 2019 r. odpowiednio 7 i 68 jednostek.

(akta kontroli str. 6-24, 196-391, 416-498, 758-762, 836-849, 899-908, 940)

²⁴ Zespół powołany został zarządzeniem wewnętrznym nr 24 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 2 lipca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 29 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 14 listopada 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych, zmienione zarządzeniem wewnętrznym nr 5 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 27 lutego 2015 r.

²⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-inventories>

²⁶ Zgodnie załącznikiem 8 rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z termin złożenia do GUS sprawozdań Rb-Z za IV kwartał danego roku w zakresie budżetu państwa to 14 lutego roku następnego, w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego 6 marca roku następnego, w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz innych jednostek to maksymalnie 70 dni po zakończeniu okresu sprawozdawczego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

II. Gromadzenie i przetwarzanie danych do obliczenia długu publicznego

Opis stanu
faktycznego

Zadaniem GUS jest gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do obliczenia przez MF PDP i długu EDP oraz przekazywanie do MF zbiorczych sprawozdań określonych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań Rb-Z i zagregowanych danych ze sprawozdań RF-02. GUS publikuje w wydawnictwach statystycznych otrzymane z MF dane dotyczące wielkości PDP i EDP oraz przekazuje do Eurostatu dane dotyczące długu EDP.

Ponadto GUS ma obowiązek szacowania i przesyłania do Eurostatu, co trzy lata (w dwa lata po okresie sprawozdawczym poczynając od informacji za 2015 r.) informacje o wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych. Pierwsza informacja w tym zakresie przekazana została w grudniu 2017 r. i dotyczyła wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych obliczonych według stanu na 31 grudnia 2015 r. Podana przez GUS wartość ogółem tych uprawnień wynosiła 4 959 144,0 mln zł, w tym z tytułu: powszechnego systemu zabezpieczeń społecznych 4 056 811,7 mln zł, systemu zabezpieczenia społecznego rolników 325 121,7 mln zł, systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych i żołnierzy zawodowych 391 778,4 mln zł, systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego sędziów i prokuratorów 34 313,2 mln zł, otwartych funduszy emerytalnych 140 496,0 mln zł, pracowniczych programów emerytalnych 10 623,0 mln zł.

Metodologia szacowania wartości uprawnień emerytalno-rentowych nabytych w ramach ubezpieczeń społecznych jest określona w ESA 2010 oraz w opracowanym pod auspicjami Eurostatu i Europejskiego Banku Centralnego podręczniku Technical Compilation Guide for Pensions in National Accounts²⁷.

(akta kontroli str. 169-171, 499-500)

Gromadzenie i przetwarzanie danych do obliczenia państwowego długu publicznego

Na potrzeby obliczania przez MF PDP GUS gromadzi i agreguje dane o tytułach dłużnych i należnościach wykazywanych w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z i Rb-N jednostek sektora finansów publicznych.

W GUS koordynatorem prac związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem oraz przekazywaniem do MF danych ze sprawozdań Rb-Z jest Departament SM, a prace związane z gromadzeniem i przetwarzaniem danych realizuje US we Wrocławiu. Departament SM przygotowywał corocznie, mając na uwadze terminy wynikające z rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z, harmonogram przetwarzania sprawozdań dla jednostek z osobowością prawną oraz harmonogram przekazywania sprawozdań jednostek nieposiadających osobowości prawnej, w których określone były zadania i terminy ich realizacji oraz wykonawcy tych zadań w GUS.

Na podstawie otrzymanych sprawozdań Rb-Z (jednostkowych, łącznych i zbiorczych) Departament SM przygotowywał sprawozdania zbiorcze według rodzaju jednostek i zgodnie z § 8 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z Prezes GUS przekazywał je w formie elektronicznej i papierowej do MF. Kontrola terminowości przekazywania tych sprawozdań do MF za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 169-171, 821-840, 883-897, 942-945)

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-11-027>.

Gromadzenie i przetwarzanie danych do obliczenia długu instytucji rządowych i samorządowych

GUS gromadzi i agreguje dane niezbędne do obliczenia przez MF długu EDP, dotyczące:

- zadłużenia jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- wartości nabycia aktywów infrastrukturalnych,
- wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych.

Jednostki, które nie należą do sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji do sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zostały ujęte przez GUS na liście jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie podlegają obowiązkom sprawozdawczym wynikającym z rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z. W celu zapewnienia danych o ich zobowiązaniach, niezbędnych do obliczenia długu EDP, od 2014 r. wprowadzony został obowiązek przekazywania przez te jednostki do GUS kwartalnych sprawozdań RF-02 o stanie należności i zobowiązań.

W GUS przygotowany został formularz sprawozdania RF-02. Co kwartał aktualizowana jest lista jednostek objętych badaniem. Jednostki objęte obowiązkiem sprawozdawczym otrzymywały generowane automatycznie przez portal sprawozdawczy GUS powiadomienie z informacjami między innymi o terminie przekazania sprawozdania RF-02 oraz adresie strony internetowej GUS, gdzie jednostka może się logować w celu sporządzenia tego sprawozdania. W trakcie trwania edycji badania portal sprawozdawczy wysyła przypomnienie o zbliżającym się upływie terminu składania sprawozdań. Do jednostek, które nie zrealizowały obowiązku sprawozdawczego w terminie określonym w programie badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok, portal sprawozdawczy automatycznie wysyła monity przypominające o obowiązku przekazania sprawozdania z prośbą o jego niezwłoczne złożenie. Po zakończeniu edycji badania na portalu sprawozdawczym, US we Wrocławiu monituje telefonicznie i formie papierowej jednostki, które nie wypełniły obowiązku sprawozdawczego na formularzu RF-02.

Obowiązkiem przekazania do GUS sprawozdań RF-02 na koniec 2017 r. objętych było 348 jednostek, na koniec 2018 r. 411 jednostek, a za II kwartał 2019 r. 473 jednostki. GUS weryfikował kompletność sporządzonych sprawozdań RF-02. W związku z niewypełnieniem obowiązku sporządzenia tych sprawozdań za IV kwartał 2017 r. i brakiem efektów monitów elektronicznych, papierowe monity wysłano do 28 jednostek, za IV kwartał 2018 r. do 24 jednostek, a za II kwartał 2019 r. do 36 jednostek.

Pomimo podjętych przez GUS działań 12 jednostek nie złożyło sprawozdań RF-02 za IV kwartał 2017 r., cztery za IV kwartał 2018 r. oraz 50 jednostek²⁸ za II kwartał 2019 r. Przepisy nie przewidują sankcji za niezłożenie sprawozdań RF-02.

Zastępca Dyrektora Departamentu RN wyjaśniła, że w przypadku odmowy złożenia sprawozdania statystycznego RF-02 za dany okres sprawozdawczy przez jednostkę zobowiązaną, do opracowania danych do wyliczenia długu EDP przyjmowane były dane dla roku poprzedniego.

²⁸ Papierowych monitów nie skierowano do wszystkich jednostek z powodu braku możliwości dokonania takich czynności z powodu np. niewłaściwego adresu, braku możliwości skontaktowania się telefonicznego, mailowego z powodu likwidacji jednostki.

Dane zbierane na portalu sprawozdawczym GUS poprzez elektroniczny formularz sprawozdawczy RF-02 weryfikowane są automatycznie pod względem poprawności formalnej i rachunkowej. Przetransferowane następnie do Systemu Informatycznego Badania GUS podlegają dalszej weryfikacji, w wyniku której generowane są tablice kontrolne umożliwiające identyfikację błędów oraz jednostek, które błędnie wypełniły formularz sprawozdawczy.

System Informatyczny Badania GUS umożliwia również obliczanie danych zagregowanych ze sprawozdań jednostkowych RF-02 w formie tablic wynikowych. Zagregowane dane w formie tablic wynikowych ze sprawozdań RF-02 za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. przekazane były przez GUS do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w programach badań statystycznych statystyki publicznej na te lata.

Po otrzymaniu z MF rocznych danych dotyczących długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS umieszczał je w notyfikacji EDP – tablica 1 oraz tablice 3A-E i terminowo przekazywał do Eurostatu, tj. dane wstępne za rok poprzedni do końca marca roku następnego, a dane ostateczne do końca września.

(akta kontroli str. 6-24, 196-403, 416-757, 763-820, 836-852, 898-899, 928-941)

Analiza treści sprawozdań RF-02 wykazała, że w sprawozdaniach tych brak jest możliwości wykazania zobowiązań wzajemnych między jednostkami sporządzającymi te sprawozdania. Wartość tych zobowiązań powinna obniżyć obliczany przez MF dług EDP.

Według GUS, aby sprawozdanie RF-02 zapewniało dane o wartości konsolidacji zobowiązań między jednostkami je sporządzającymi, konieczne byłoby oprócz modyfikacji sprawozdania i dodania dodatkowej kolumny, opublikowanie przez GUS listy jednostek zaklasyfikowanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z numerem identyfikacyjnym REGON. Takie rozwiązanie, zdaniem GUS naruszałoby tajemnicę statystyczną. Ponadto takie rozwiązanie pociągnęłoby za sobą znaczny wzrost obciążeń respondentów z uwagi na konieczność sprawdzania co kwartał każdego kontrpartniera (np. spółki, przedsiębiorstwa państwowego, instytutu badawczego lub np. fundacji) pod względem przynależności do sektora instytucji rządowych i samorządowych. W związku z powyższym może to negatywnie wpłynąć na jakość i kompletność danych pochodzących ze sprawozdań RF-02.

(akta kontroli str. 404-415, 921, 928)

W okresie objętym kontrolą wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (autostrady) dotyczyła trzech przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, zaliczonych według zasad ESA 2010 do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Źródłem danych w tym zakresie za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. były informacje otrzymane z Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury. Dotyczyły one kwot przekazanych na rzecz partnerów prywatnych, przeznaczonych na spłatę zobowiązań wobec banków. Dane w tym zakresie GUS przekazywał do MF.

Źródłem danych o stanach skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na koniec 2017 i 2018 r. były sprawozdania RF-02. GUS otrzymywał z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego informacje o wartości skarbowych papierów wartościowych będących w posiadaniu Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych.

Informacje te GUS pozyskiwał w cyklu kwartalnym i przekazywał do MF.

(akta kontroli str. 850-852, 898-899, 928)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis