



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 6 maja 2011 r.

**Pan
Jan Vincent – Rostowski
Minister Finansów**

KBF-4100-10-01/2011
P/10/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r., część 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

1. Przyjęta w ustawie budżetowej² na 2010 r. prognoza dochodów w części 77 budżetu państwa została wykonana. Dochody wyniosły 230,9 mld zł i były wyższe o 0,5% od planowanych, głównie z powodu wyższego wykonania planu dochodów z podatków pośrednich oraz nieplanowanej wpłaty z zysku NBP.

Dochody były niższe niż w 2009 r. o 7,4%, a w warunkach porównywalnych, po wyeliminowaniu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł pomocy zagranicznej, wyższe o 4,3%.

2. Ogólna kwota dochodów podatkowych została zrealizowana na poziomie zbliżonym do planowanego. Dochody podatkowe wyniosły 222,5 mld zł, tj. 99,7% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Na wzrost dochodów podatkowych oddziaływały korzystniejsze niż zakładano czynniki makroekonomiczne, w tym wyższe tempo wzrostu gospodarczego oraz wprowadzenie wyższej niż zakładano stawki podatku akcyzowego na

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa budżetowa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

wyroby tytoniowe. W poszczególnych źródłach dochodów podatkowych wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem. Niższą realizację dochodów z podatków bezpośrednich zrekompensowały zwiększone wpływy z podatków pośrednich. Dochody w podatku dochodowym od osób prawnych były niższe od planowanych o 17,2%, a w podatku dochodowym od osób fizycznych o 1,4%. Powyżej planu o 2,7% zostały wykonane dochody z podatków pośrednich.

W porównaniu do wykonania 2009 r. dochody podatkowe były wyższe o 3,6%. Najbardziej wzrosły dochody z podatku od towarów i usług o 8,5%, co było następstwem wysokiego wzrostu nominalnego PKB oraz nieoddziaływania w 2010 r. tyłu niekorzystnych dla gromadzenia dochodów budżetowych skutków zmian systemowych jak w 2009 r.³

3. Na rok 2010 przyjęto zbyt optymistyczną prognozę dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Założono, że dochody z CIT będą o 9,6% wyższe w porównaniu do zrealizowanych w 2009 r. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 21,8 mld zł i były niższe od planu o 17,2% (o 4,5 mld zł) oraz niższe niż w 2009 r. o 9,9% (o 2,4 mld zł). Największe rozbieżności wystąpiły pomiędzy prognozą i rzeczywistym wykonaniem salda rozliczenia rocznego za 2009 r., przeprowadzonego w 2010 r. Ministerstwo Finansów założyło, że dodatnie saldo rozliczenia rocznego za 2009 r. będzie zbliżone do salda za 2008 r., tj. 3,9 mld zł i wyniesie 3,7 mld zł. W rzeczywistości saldo rozliczenia rocznego za 2009 r. było ujemne (0,2 mld zł) i niższe w porównaniu do prognozowanego o 3,9 mld zł oraz niższe niż za 2008 r. o 4,1 mld zł.

Nie zachowano ostrożności przy planowaniu dochodów z CIT pomimo niepokojących danych dotyczących realizacji tych dochodów w I półroczu 2009 r. Ministerstwo Finansów zwracało uwagę na niekorzystną sytuację zarówno w lipcu 2009 r., przygotowując nowelizację ustawy budżetowej na 2009 r. jak i we wrześniu 2009 r. w kwartalnej informacji o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych.

4. Zaległości podatkowe na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 20,6 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wzrosły o 1,5 mld zł, tj. o 7,8%. Relacja zaległości do wpływów zwiększyła się z 7,7% w 2009 r. do 8,0% w 2010 r. Zobowiązania bieżące wzrosły o 15,5%, tj. z 6,0 mld zł do 6,9 mld zł. Dynamika należności z lat ubiegłych była niższa i wyniosła 6,8%. Według analiz Ministerstwa Finansów główną przyczyną wzrostu zaległości były trudności firm w utrzymaniu płynności finansowej spowodowane spowolnieniem gospodarczym.

W urzędach skarbowych utrzymywał się wysoki poziom należności zagrożonych przedawnieniem. Zaległości podatkowe, mające ponad 5 lat wyniosły 5,5 mld zł i w porównaniu do 2009 r. zmniejszyły się o 3,4%. Odpisane z powodu przedawnienia

³ W 2009 r. wystąpiły skutki zmian systemowych, zmniejszające jednorazowo (w 2009 r.) dochody budżetu państwa w związku ze skróceniem 180-dniowego terminu zwrotu VAT do 60 dni oraz wprowadzeniem zmiany zasad rozliczania VAT przy imporcie towarów.

zobowiązania podatkowe w 2010 r. wyniosły 1,8 mld zł, tj. o 19,1% mniej niż w 2009 r. (2,2 mld zł).

5. Nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych w 2010 r. wzrosła o 21,5% (z 2.263,1 mln zł do 2.749,8 mln zł), przy jednoczesnym wzroście kwoty zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi o 6,3% (z 10.674,6 mln zł do 11.342,2 tys. zł). Wskaźnik efektywności egzekucji⁴ zaległości podatkowych poprawił się o 3,0 punkty procentowe i wyniósł 24,2%.

Liczba załatwionych tytułów wykonawczych⁵ obejmujących zaległości podatkowe w porównaniu do 2009 r. wzrosła o 13,8% (z 1.060,8 tys. do 1.206,8 tys.), przy jednoczesnym wzroście tytułów wykonawczych do załatwienia o 4,6% (z 2.393,0 tys. do 2.501,9 tys.). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych⁶ wzrósł o 3,9 punktu procentowego i wyniósł 48,2%.

6. Nastąpiła poprawa wskaźników efektywności kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe. Kwota uszczupień wynikających z nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli w 2010 r. wzrosła o 58,4% w porównaniu do roku 2009, tj. z 838,2 mln zł do 1.327,9 mln zł. Efektywność kontroli, mierzona relacją kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogólnej liczby kontroli, była wyższa niż w 2009 r. o 6,5 punktu procentowego i wyniosła 62,4%.

W 2010 roku wzrosła także o 13,6% w porównaniu do roku 2009, kwota uszczupień wynikająca z ustaleń dokonanych w toku przeprowadzonych czynności sprawdzających i wyniosła 575,1 mln zł.

7. Wyniki pracy urzędów kontroli skarbowej, mierzone kwotą uszczupień wynikających z decyzji pokontrolnych oraz korekt deklaracji przez podatników, były w 2010 r. nieco niższe niż w roku poprzednim.

Urzędy kontroli skarbowej w 2010 r. przeprowadziły 10.075 kontroli, tj. o 0,9% mniej niż w 2009 r. oraz o 4,7% mniej niż 2008 r. W ich wyniku wydano decyzje pokontrolne na kwotę 1.907,3 mln zł a podatnicy złożyli korekty deklaracji na kwotę 202,6 mln zł. Stwierdzone w wyniku kontroli kwoty uszczupień były niższe niż w roku 2009 oraz wyższe niż w roku 2008. W 2009 r. uszczuplenia wynikające z decyzji pokontrolnych wyniosły 2.160,6 mln zł oraz z korekt deklaracji podatkowych 269,8 mln zł, a w roku 2008 odpowiednio 1.436,3 mln zł oraz 265,3 mln zł.

8. Dochody niepodatkowe wyniosły 5,1 mld zł i były wyższe od planowanych o 52,6%. Przekroczenie prognozy dochodów niepodatkowych wynikało z przekazania do budżetu wpłaty z zysku NBP w kwocie 3,9 mld zł, która nie była planowana w ustawie

⁴ Wskaźnik efektywności egzekucji liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym do zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

⁵ Tytuł wykonawczy załatwiony oznacza wyegzekwowanie zaległych należności lub umorzenie postępowania egzekucyjnego na skutek bezskutecznej egzekucji lub zwrot wierzycielowi.

⁶ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych liczony jako proporcja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia.

budżetowej. Równocześnie nie zostały zrealizowane zaplanowane w ustawie budżetowej dochody w kwocie 2,3 mld zł z tytułu sprzedaży przez Bank Gospodarstwa Krajowego pakietu akcji PKO BP. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pana Ludwika Koteckiego, powodem niezrealizowania dochodów ze sprzedaży pakietu akcji PKO BP była dobra sytuacja budżetu państwa w trakcie 2010 r. Podstawę prawną przekazania dochodów ze zbycia pakietu akcji na dochody budżetu państwa miała stanowić znowelizowana ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zmieniony statut Banku. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów ani szacunków, w oparciu o które sporządzono prognozę dochodów ze sprzedaży pakietu akcji PKO BP. Mając na uwadze przejrzystość finansów publicznych, nienależyte dokumentowanie założeń do prognozy dochodów budżetu państwa należy ocenić jako działanie nierzetelne.

9. Dochody ze środków z UE i innych źródeł pomocy zagranicznej wyniosły 3,2 mld zł, co stanowiło 101,8% planu. Na dochody te złożyły się głównie środki pochodzące z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację programów i projektów w ramach Narodowego Planu Rozwoju w kwocie 1,5 mld zł, środki na pomoc techniczną w ramach programów operacyjnych NSRO w wysokości 1,1 mld zł oraz środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w kwocie 0,5 mld zł.

Minister Finansów, w rozporządzeniu z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷, określił tryb i terminy przekazywania na dochody budżetu państwa środków z tytułu programów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, na realizację projektów pomocy technicznej, środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009 oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. W wymienionym zakresie został zrealizowany wniosek NIK dotyczący określenia trybu i terminów przekazywania środków UE na rachunek dochodów budżetu państwa danego roku budżetowego.

10. Sprawozdania roczne Rb-27 z wykonania w 2010 planu dochodów budżetu państwa w części 77 z 1 marca 2011 r. i 14 kwietnia 2011 r. zostały sporządzone terminowo oraz poprawnie pod względem formalnym i rachunkowym. W sprawozdaniach prawidłowo ujęto dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb celnych i izb skarbowych – jako organów podatkowych, dane ze sprawozdania jednostkowego Ministerstwa Finansów z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dane wynikające z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W sprawozdaniu Rb-27 z 14 kwietnia 2011 r., zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 lit b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości

⁷ Dz.U. Nr 245, poz. 1637.

⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

budżetowej⁹ oraz w terminie określonym w załączniku nr 42 tego rozporządzenia, uwzględniony został stan środków na rachunkach budżetu państwa.

11. Z ustaleń kontroli wynika, że pięć izb celnych dokonało wpłat na rachunek dochodów budżetu państwa z tytułu rozliczenia okresu przejściowego w dniach od 11 do 17 stycznia 2011 r., tj. w terminie określonym dla urzędów skarbowych w § 16 ust 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, chociaż izb celnych nie wymieniono jako uprawnionych do rozliczeń w późniejszym terminie. Wpłaty dotyczyły podatku akcyzowego na łączną kwotę 15,5 mln zł, co stanowiło 0,007% dochodów części 77. Departament Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów, w trakcie kontroli NIK, podjął prace zmierzające do zmiany rozporządzenia.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) dokumentowanie założeń stanowiących podstawę ustalenia prognozy dochodów budżetowych,
- 2) zakończenie prac nad zmianą rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa w celu określenia dla izb celnych realnego terminu na dokonanie w okresie przejściowym rozliczeń z tytułu podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

⁹ Dz.U. Nr 20, poz. 103.