P.S.
Pani M. Orłowska
Marii
08.05.2012

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

7/2012

KBF-4100-08-01/2012
P/12/029

Warszawa, dnia 7 maja 2012 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- prawidłowa prognoza dochodów podatkowych,
- rzetelne przedstawienie dochodów w sprawozdaniu Rb-27,
- poprawa efektywności egzekucji,
- poprawa w doborze podmiotów do kontroli podatkowych.

NIK zwraca jednak uwagę na wysoki poziom zaległości podatkowych, w tym zagrożonych przedawnieniem.

Dochody budżetu państwa w części 77 wyniosły w 2011 r. 253,2 mld zł i były wyższe o 5,5 mld zł, tj. o 2,2%, od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2011 r. Wpłata z zysku NBP, wyższa od prognozowanej o 4,5 mld zł, miała decydujący wpływ na uzyskanie wyższych niż zakładano dochodów. W pozostałych głównych źródłach dochodów realizacja była zbliżona do planowanej. Dochody w części 77 stanowiły 91,2% dochodów budżetu państwa. W porównaniu do wykonania 2010 r. dochody były wyższe o 9,6%, tj. o 22,2 mld zł.

1 Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

SEKRETARIAT
SEKRETARZA STANU
Marii E.Orłowskiej
BM12/9/2012/NI2/WP
A Paw
08.04.2012

WPŁYNĘŁO DO BIURA BKR
2012 -05- 09
BKR .....

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2012 -05- 08
BMI9 - 65/9/2012

1. Dochody podatkowe wyniosły 243,3 mld zł i były wyższe od prognozowanych o 541 mln zł, tj. o 0,2%. W stosunku do 2010 r., dochody podatkowe były wyższe o 20,7 mld zł, tj. o 9,3%. NIK pozytywnie ocenia rzetelność sporządzonych prognoz. W podstawowych źródłach dochodów podatkowych prognozy okazały się trafne. Na wzrost dochodów w porównaniu do 2010 r., poza korzystniejszymi niż oczekiwano uwarunkowaniami makroekonomicznymi, wpływ miały przede wszystkim zmiany stawek podatkowych.
   1.1. Dochody z VAT wyniosły 120,1 mld zł, tj. 101,3% prognozy. Były wyższe niż w 2010 r. o 13,0 mld zł, tj. o 12,0%. Wysoki wzrost dochodów z VAT był wynikiem wprowadzenia zmian systemowych oraz dobrych warunków makroekonomicznych. Z dniem 1 stycznia 2011 r. podwyższeniu o jeden punkt procentowy uległy stawki podatkowe oraz obniżeniu z 7% do 5% stawki na podstawowe artykuły żywnościowe. Wzrosły również stawki VAT na niektóre nieprzetworzone i niskoprzetworzone artykuły spożywcze oraz książki i czasopisma specjalistyczne (z 3% do 5% oraz z 0% do 5%). Skutki wprowadzonych zmian stawek, oszacowane na 5,6 mld zł, były zgodne z przewidywanymi.
   1.2. Dochody z podatku akcyzowego w 2011 r. wyniosły 58,0 mld zł, tj. 98,7% kwoty zawartej w ustawie budżetowej. Uzyskano niższe niż zakładano dochody z akcyzy od paliw silnikowych, spowodowane niższą od oczekiwań ich sprzedażą. W porównaniu do wykonania w 2010 r. dochody były wyższe o 4,1%, tj. o 2,3 mld zł. W 2011 r. najbardziej wzrosły dochody od paliw silnikowych, na co wpływ miała likwidacja z dniem 1 maja 2011 r. ulg na paliwa zawierające powyżej 2% biokomponentów oraz na biokomponenty stanowiące samoistne paliwa. Także podwyżka stawek podatku na wyroby tytoniowe wynikająca z konieczności dostosowywania do minimalnego poziomu opodatkowania obowiązującego w UE wpłynęła dodatnio na rozmiary dochodów z akcyzy.
   1.3. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 38,1 mld zł, tj. 99,7% prognozy. Wzrosły one w stosunku do dochodów w 2010 r. o 2,5 mld zł, tj. o 7,0%. Uzyskano niższe niż zakładano dochody ze zryczałtowanego podatku od przychodów z odsetek.
   1.4. W 2011 r. dochody z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 24,9 mld zł, tj. 100,2% kwoty planowanej. W stosunku do dochodów za 2010 r., były one wyższe o 14,2%. Dochody wykazane w zeznaniach rocznych za 2010 r. były wyższe o 14,6% w stosunku do dochodów z rozliczeń za 2009 r., przy niższych o 1,4% kosztach uzyskania przychodów. Na dynamikę dochodów z CIT wpłynęła lepsza sytuacja finansowa przedsiębiorstw w 2011 r.
   1.5. Nie został wykonany plan dochodów z podatku od gier. Dochody wyniosły 1,5 mld zł, co stanowiło 88,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2010 r., dochody były niższe o 9,1%. W 2011 r. wystąpił wyższy niż przewidywano spadek dochodów ze zryczałtowanego podatku od gier urządzanych na automatach o niskich wygranych. Liczba eksploatowanych automatów z 25.396 sztuk średnio w III kwartale 2010 r. obniżyła się do 16.621 sztuk średnio w III kwartale 2011 r., tj. o 34,6%.

2. Podobnie jak w roku 2010 i 2009, nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 7,3%, tj. o 201,0 mln zł, przy wzroście o 3,8%, tj. o 431,1 mln zł, kwoty objętej tytułami wykonawczymi. Wskaźnik efektywności egzekucji[2] w 2011 r. poprawił się o 0,9 punktu procentowego i wyniósł 25,1%. Efektywność egzekucji prowadzonej

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

przez izby celne pozostawała na niskim poziomie. W urzędach skarbowych wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł 28,1% i był wyższy niż w 2010 r. o 0,4 pkt. proc., a w izbach celnych wyniósł 3,1% i wzrósł o 0,9 pkt. proc. NIK zwraca uwagę na potrzebę kontynuowania przez Ministra Finansów działań zmierzających do poprawy windykacji i egzekucji zaległych należności przez izby celne.

3. Zasadniczym problemem, pomimo poprawy wskaźnika efektywności egzekucji był wysoki poziom zaległości podatkowych, w tym zagrożonych przedawnieniem. Dynamika zaległości była wyższa niż w roku 2010. Zaległości podatkowe na 31 grudnia 2011 r. wyniosły 22,9 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrosły o 2,3 mld zł tj. o 11,4%. W 2010 r. zaległości podatkowe wzrosły o 7,8%. Dynamika zaległości była wyższa od dynamiki wpływów podatkowych, w rezultacie relacja zaległości do wpływów wzrosła z 8,0% w 2010 r. do 8,2% w 2011 r. Wysoki wzrost zaległości w 2011 r., w porównaniu z 2010 r., odnotowano w podatku od towarów i usług (o 1,5 mld zł, tj. o 13,7%) i w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 0,4 mld zł, tj. o 11,8%). Zaległości bieżące w VAT wyniosły 4,0 mld zł i wzrosły o 14,8%, a w PIT – 1,1 mld zł i wzrosły o 8,5%. W urzędach skarbowych w 2011 r. wzrosła liczba podatników posiadających zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych z 614,1 tys. do 688,1 tys., a w podatku od towarów i usług z 438,7 tys. do 452,3 tys.

   Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1,3 mld zł i były niższe w porównaniu do odpisanych w 2010 r. o 26,4%. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe zagrożone przedawnieniem według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 6,2 mld i w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrosły o 12,3%.

   Z kontroli NIK przeprowadzonych w ostatnim okresie w organach podatkowych wynika, że istnieje możliwość poprawy skuteczności odzyskiwania należnych podatków poprzez dokonywanie zabezpieczeń zobowiązań na szerszą skalę i w odpowiednim czasie. Potwierdzają to również analizy Ministerstwa Finansów.

4. NIK pozytywnie ocenia dobór podmiotów do kontroli podatkowych. W urzędach skarbowych udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli wyniósł 68,7% i w porównaniu do 2010 r. wzrósł o 6,3 pkt. proc. W kontrolach przeprowadzonych przez urzędy celne wskaźnik ten wyniósł 56,4%, co w porównaniu z osiągniętym w 2010 r. stanowi wzrost o 6,4 pkt. proc. W 2011 r. wzrosła w porównaniu do 2010 r. liczba kontroli przeprowadzonych przez urzędy skarbowe o 5,1% i urzędy celne o 23,2%.

   Wzrosła o 19,7%, w porównaniu z 2010 r., kwota ustaleń kontroli skarbowej wynikająca z decyzji pokontrolnych i korekt złożonych przez podatników w następstwie przeprowadzonych kontroli.

5. Dochody niepodatkowe wyniosły 7,9 mld zł i w porównaniu do prognozy były wyższe o 212,2%. Wykonanie planu było przede wszystkim skutkiem wyższej o 4,5 mld zł niż zakładano wpłaty z zysku NBP osiągniętego w 2010 r.[3] Znacznie przekroczona została również prognoza dochodów z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Dochody zaplanowane w kwocie 0,2 mld zł zostały zrealizowane w kwocie 0,8 mld zł, na co największy wpływ miały dobre wyniki finansowe spółek sektora górnictwa węgla kamiennego.

[3] Wyższy zysk NBP był w szczególności rezultatem nieplanowanej nadwyżki dodatnich zrealizowanych różnic kursowych i cenowych nad ujemnymi oraz przychodów z rozwiązania rezerwy na pokrycie zmian kursu złotego do walut obcych.

6. Dochody w części 77 budżetu państwa ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej w 2011 r. wyniosły 2,1 mld zł, tj. 85,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Dochody niższe o 223,6 mln zł ze środków na programy Narodowej Strategii Spójności spowodowane zostały niższym poziomem wydatków poniesionych na ich realizację. W 2011 r. środki z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej były przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku budżetu państwa zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa[4].

7. Minister Finansów zrealizował wniosek NIK przedstawiony po poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa wskazując, w rozporządzeniu z dnia 22 lipca 2011 r.[5], 25 stycznia jako ostateczny termin przekazywania przez izby celne dochodów w celu rozliczenia operacji dokonanych z końcem roku budżetowego.

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdanie roczne Rb-27 z wykonania w 2011 r. planu dochodów budżetu państwa w części 77. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[6]. W sprawozdaniu prawidłowo ujęto dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb celnych i izb skarbowych, 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 z 13 kwietnia 2012 r. uwzględniony został stan środków na rachunkach budżetu państwa. Sprawozdanie roczne Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu państwa w części 77 przedstawia rzetelny obraz dochodów w 2011 r.

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.

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

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

Z poważaniem

[4] Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

[5] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (Dz.U. Nr 161, poz. 970).

[6] Dz.U. Nr 20, poz. 103.