



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz

Warszawa, 25 kwietnia 2008 r.

KBF-41014-1-/08
P/07/045

14
Min. E. Sadowska-Roguska
28.04.2008
P. dyr. J. Adamczyk
25/04 PK



Pan
Jan Vincent - Rostowski
Minister Finansów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Ministrze

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 – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2007 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 kwietnia 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2007 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

1. Sprawozdanie roczne Rb-27 z wykonania w 2007 planu dochodów budżetu państwa w części 77 zostało sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Sprawozdanie to zostało opracowane na podstawie sprawozdań jednostkowych przedłożonych przez organy podatkowe, sprawozdania sporządzonego przez Ministerstwo Finansów z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, danych wynikających z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz danych z ewidencji środków, które nie wygasły w 2006 r. i nie zostały wydatkowane w 2007 r. W sprawozdaniu opracowanym 29 lutego 2008 r.

¹ J.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

103/113/08 /NIK/JP



nie uwzględniono korekty wynikającej z zamknięć rachunków budżetu państwa, o której mowa w § 6 ust 2 rozporządzenia² Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³. Korektę tę, pomimo braku ostatecznego technicznego zamknięcia subkont, wprowadzono 3 kwietnia 2008 r., uwzględniając różnicę pomiędzy kasowym wykonaniem budżetu państwa za rok 2007, a stanem dochodów wykazanym w sprawozdaniach Rb-27. Termin opracowania sprawozdania części 77 – 2 marca – uniemożliwia wykorzystanie korekty wynikającej z zamknięć rachunków budżetu państwa. Jednocześnie należy zauważyć, że § 39a Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych⁴ stanowi, że łączne sprawozdania roczne mogą być korygowane w szczególnych, uzasadnionych na piśmie przypadkach, do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym. Poza tym jak wynika z art. 158 ust. 3 pkt 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ ostateczne zamknięcie subkont centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa powinno nastąpić nie później niż do dnia przedstawienia Sejmowi i NIK sprawozdania z wykonania budżetu państwa przez Radę Ministrów, tj. do 31 maja. W związku z powyższym, zdaniem NIK należy ustalić dodatkowy realny termin dla sporządzania korekty, o której mowa w § 6 ust. 2 pkt 2 wspomnianego rozporządzenia.

W rozporządzeniu⁶ tym należy wskazać także jakie sprawozdania są konieczne do sporządzania dla i przez dysponenta części 77. Obecne przepisy są niejednoznaczne, przykładowo, w zakresie sporządzania sprawozdania łącznego Rb-23B o stanie środków na rachunkach bankowych izb celnych, z wyłączeniem rachunku do gromadzenia dochodów budżetowych z podatku akcyzowego.

2. Dochody w części 77 wykonano w kwocie 218.288,4 mln zł, tj. o 8.013,7 mln zł (o 3,8%) powyżej kwoty planowanej. Wyższe od planu o 14.197,0 mln zł (o 7,4%) było wykonanie dochodów podatkowych, a znacznie niższe niż zakładano, tj. o 47,6% (o 6.848,5 mln zł), wykonanie dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł (niepodlegające zwrotowi).
3. Wykonane dochody podatkowe wyniosły 206.385,2 mln zł. Prognoza została przekroczona we wszystkich źródłach tych dochodów. Wykonanie dochodów

² Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

³ Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia przy sporządzaniu rocznych sprawozdań łącznych należy uwzględniać korektę wynikającą z zamknięcia rachunków budżetu państwa.

⁴ Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁵ Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

⁶ W załączniku nr 37 o terminach przekazywania sprawozdań oraz odbiorcach sprawozdań w zakresie budżetu państwa.

podatkowych powyżej prognozy wynikało z ostrożnego szacowania przez Ministerstwo Finansów wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę ich planowania.

- 3.1. Stan zaległości podatkowych na koniec 2007 r. wyniósł 17.044 mln zł i był wyższy niż na koniec 2006 r. o kwotę 407,9 mln zł, tj. o 2,3%. Było to z jednej strony wynikiem wzrostu zaległości w VAT o 491,2 mln zł i akcyzie o 403,4 mln zł, a z drugiej strony obniżenia stanu zaległości w PIT o 308,2 mln zł i CIT o 153,6 mln zł. Na wzrost zaległości w podatkach pośrednich istotny wpływ miały przypisy należności, dokonane na podstawie decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz naczelników urzędów celnych. Zmniejszenie zaległości w PIT i CIT jest przede wszystkim konsekwencją zamian od 1 stycznia 2007 r. ustaw o podatku dochodowym od osób prawnych i o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmiany te zwolniły podatników z obowiązku składania miesięcznych deklaracji podatkowych i dopiero po złożeniu przez podatników zeznań rocznych ujawnione zostaną zaległości za 2007 r.
- 3.2. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych, łącznie dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i izby celne, poprawił się w 2007 roku o 0,7 punktu procentowego⁷, tj. z 19,1% w 2006 r. do 19,8%. Obniżył się natomiast wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych ogółem⁸ (z 43,3% w 2006 r. do 42,6%), mimo poprawy tego wskaźnika w izbach celnych (z 26,7% do 30,6%). Poziom tych wskaźników jest jednak nadal niezadowalający, mimo podejmowanych przez Ministerstwo Finansów działań polegających na zwiększeniu zatrudnienia w działach egzekucyjnych oraz bieżącym powiadamianiu dyrektorów urzędów kontroli skarbowej o trudnościach w egzekwowaniu należności wynikających z ich decyzji. Nadal aktualny jest więc wniosek NIK z lat ubiegłych, dotyczący poprawy ściągальności należności budżetu państwa i usprawnienia procesów egzekucji.
- 3.3. Urzędy skarbowe i urzędy celne odpisały w 2007 r. z tytułu przedawnienia się zaległości podatkowe w wysokości 1.172,5 mln zł. Kwota ta była wyższa niż w roku 2006 o 25,7%. W porównaniu do stanu na koniec 2006 r. nastąpił wzrost o 17,9% kwoty należności budżetu państwa zagrożonych przedawnieniem (mających ponad 5 lat). W urzędach skarbowych należności te wyniosły na koniec 2007 r. 5.426,8 mln zł. NIK negatywnie ocenia, że nie zostały zakończone w 2007 r. prace

⁷ Dla egzekucji prowadzonej przez izby celne z 1,3% do 2,8%, a przez izby skarbowe z 23,5% do 24,4%.

⁸ Liczony jako stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia.

nad systemem WHTAX – PRZEDAWNIENIA, który miał umożliwić stałe monitorowanie przyczyn przedawnień. Wniosek pokontrolny z lat ubiegłych dotyczący prowadzenia monitoringu przyczyn przedawnień należności budżetu państwa nie został wykonany.

- 3.4. W 2007 r. w wyniku uchylenia błędnych decyzji organów podatkowych wypłacono z dochodów 149,4 mln zł odsetek, tj. mniej niż w 2006 r. o 12,2%. Kwota ta pozostaje jednak nadal wysoka. NIK podtrzymuje swoje uprzednie stanowisko, by rozważyć zasadność kontynuowania praktyki, pokrywania odsetek z dochodów, zamiast z wydatków.
4. Dochody niepodatkowe były o 18% wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Spowodowane to zostało zwrotami 717,9 mln zł niewykorzystanych w terminie środków na wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2006 oraz wyższym o 15,2% wykonaniem pozostałych dochodów niepodatkowych.
- Prognoza wpłat z zysku, wykonana w 80,9%, od kilku lat obarczona jest znacznym błędem. W ubiegłych latach dochody z tego tytułu były niedoszacowane⁹. Ministerstwo Finansów zaprzestało w 2007 r. prac nad rozszerzeniem bazy WHTAX o dane o wynikach działalności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (na podstawie deklaracji WZS i WZP). Nie wypracowano także metodologii planowania dochodów z tytułu wpłat z zysku, o co NIK wnioskowała już po kontroli wykonania budżetu w 2005 r.
5. W ustawie budżetowej na 2007 r. po raz pierwszy wyodrębniono nową grupę dochodów – środki z Unii Europejskiej i innych źródeł (niepodlegające zwrotowi). Przyjęta dla tych dochodów prognoza w kwocie 14.382,7 mln zł została wykonana w 52,4% (7.534,1 mln zł). W ocenie NIK brak metodologii planowania dochodów ze środków UE uniemożliwił prawidłowe ich prognozowanie. Przyjmując na etapie planowania, założenie o bilansowaniu dochodów z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności z wydatkami podlegającymi refundacji, nie dysponowano wystarczającymi materiałami o kwotach wydatków, które będą mogły być w 2007 r. zrefundowane przez Komisję Europejską. W 2007 r. Ministerstwo Finansów nie określiło także procedur dotyczących przekazywania środków z rachunków programowych UE na centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa. Środki pochodzące z UE, zgodnie z art. 120 ust. 3a ustawy o finansach publicznych, w budżecie państwa planowane są na podstawie materiałów

⁹ Wyniosły: w 2006 r. – 121% planu, w 2005 r. – 173,4%, w 2004 r. – 491,3% oraz w 2003 r. – 194,4%.

Ministra Rozwoju Regionalnego, a realizacja wydatków refundowanych tymi środkami i sprawność składania wniosków o płatność uzależniona jest od dysponentów je wykonujących. Realizacja ta zależna jest także, w przypadku perspektywy finansowej na lata 2007-2013, od podmiotów otrzymujących dotacje rozwojowe i ich beneficjentów końcowych, co jednocześnie ogranicza wpływ Ministra Finansów na realizację tych dochodów.

- 5.1. Dochody ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i mechanizmów finansowych wyniosły 1.699,8 mln zł, tj. tylko 23,7% planu (7.164,7 mln zł). Na niższe niż przewidywano wykonanie dochodów decydujący wpływ miało zrealizowanie przez dysponentów 41,1% kwoty planowanej wydatków podlegających refundacji¹⁰. Przyczyną niewykonania planu dochodów było także nieuwzględnienie, na etapie planowania, przesunięcia w czasie między terminem wykonania wydatków a datą wpływu środków z UE na ich refundację. Dochody wykonane z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i mechanizmów finansowych stanowiły tylko 57,7%¹¹ poniesionych w 2007 r. wydatków na programy i projekty refinanceowane z tych funduszy.
- 5.2. Dochody z funduszy finansujących Wspólną Politykę Rolną i Rybacką (*WPRiR*) zrealizowano w kwocie 5.834,2 mln zł, co stanowiło 80,8% planu. Przyczyną niewykonania planu dochodów 2007 r. była przede wszystkim wcześniejsza od zakładanych realizacja płatności obszarowych w 2006 r., a także niezrealizowanie wydatków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (*PROW*).
- 5.3. Na rachunki programowe perspektywy finansowej na lata 2007-2013 wpłynęły w 2007 r. zaliczki w łącznej kwocie 2.326,9 mln euro (8.802,4 mln zł¹²). Z 926,1 mln euro (3.503,3 mln zł¹³) zaliczek na *PROW* 2007-2013 na dochody budżetu państwa 2007 r. przekazano jedynie 97,9 mln zł (16,3% planu¹⁴) po rozdysponowaniu środków z rezerw celowych (poz. 8) na realizację rent strukturalnych. Niewykonanie planu dochodów wynikało głównie z niezrealizowania działań w zakresie wspierania działalności rolniczej na obszarach

¹⁰ W budżetach dysponentów części budżetowych oraz w części 83 - Rezerwy celowe poz. 8 między innymi finansowanie programów operacyjnych, innych programów finansowanych z budżetu UE - plan 7.164,7 mln zł, wykonanie 2.946,6 mln zł.

¹¹ $(1.699,8 \text{ mln zł} / 2.946,6 \text{ mln zł}) * 100\%$.

¹² Przyjęto średnioroczny kurs NBP dla 2007 r. – 3,7829.

¹³ Przyjęto średnioroczny kurs NBP dla 2007 r.

¹⁴ Plan 600,0 mln zł.

o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W przypadku zadań realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO), na dochody budżetu państwa 2007 r., nie zostały przekazane środki z zaliczek¹⁵ odpowiadające rozdysponowanym z rezerw celowych¹⁶ limitom wydatków podlegającym refundacji.

Środki z UE dla perspektywy finansowej 2007–2013, zgodnie z art. 96 pkt 16 i art. 200 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, stanowią dochody budżetu państwa po ich przekazaniu w złotych na rachunek dochodów budżetu państwa. Dysponentem rachunków bankowych w euro dla tych środków, zgodnie z art. 200 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, jest Minister Finansów. Przepisy te oraz obowiązujące w 2007 r. wewnętrzne regulacje Ministerstwa Finansów nie określały jednak trybu i terminów przekazywania tych środków na dochody budżetu państwa. Tryb został ustalony 14 stycznia 2008 r. Założono, że na rachunek dochodów budżetu państwa będą przekazywane środki odpowiadające wydatkom poniesionym na zrealizowane w ramach NSRO zadania. Nie określono jednak terminów przekazania tych środków na dochody budżetu państwa. Dysponenci części dopiero 14 lutego 2008 r. zostali zobowiązani do przekazania informacji dotyczącej wykorzystania w 2007 r. środków na realizację zadań finansowanych z UE. Do zakończenia kontroli nie przedstawiono analizy wynikającej z tych informacji. Zdaniem NIK, procedura ta nie odpowiada przyjętej zasadzie bilansowania dochodów i wydatków ze środków UE w budżecie 2007 r.

Podobny tryb przekazywania środków perspektywy finansowej 2007–2013 na dochody budżetu państwa ustalono dla rozliczenia środków roku 2008 i 2009. Przyjęte rozwiązanie gwarantuje przekazywanie na dochody kwot odpowiadających refundowanemu wydatkom, natomiast kwartalny (za 2009 r.) albo nawet półroczny (za 2008 r.) cykl rozliczania tych środków, nie zapewnia realizacji przyjętej zasady równoważenia wydatków i dochodów w danym roku budżetowym. Rozwiązanie to, zdaniem NIK, dopuszcza niezasadnie, że w warunkach posiadania środków z UE na rachunkach programowych, czas między terminem poniesienia wydatków a przepływem środków na dochody budżetu państwa, może wynieść nawet

¹⁵ 1.400,8 mln euro, tj. 5.299,1 mln zł po przeliczeniu wg średniorocznego kursu NBP dla 2007 r.

¹⁶ W związku rozdysponowaniem środków z rezerw celowych poz. 8 na kwotę 420 mln zł z przeznaczeniem m.in. na wydatki podlegające refundacji i na współfinansowanie.

8 miesięcy (np. wydatek zostanie poniesiony w lipcu 2008 r., a odpowiadające jego wartości środki na dochody zostaną przekazane w marcu 2009 r.).

Brak rozwiązań prawnych w omawianym zakresie umożliwia Ministrowi Finansów swobodne kształtowanie kwot dochodów budżetowych, a tym samym wyniku budżetu państwa.

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

- 1) wypracowanie metodologii planowania i monitorowania dochodów ze środków z UE;
- 2) określenie w ustawie o finansach publicznych lub innym akcie prawnym trybu i terminów przekazywania środków z UE na rachunek dochodów budżetu państwa danego roku budżetowego;
- 3) doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej przepisów odnoszących się do korekty wynikającej z zamknięć rachunków budżetu państwa oraz rodzajów sprawozdań sporządzanych przez i dla dysponenta części 77;
- 4) poprawę ściągальności należności budżetu państwa i usprawnienie procesów egzekucji;
- 5) prowadzenie monitoringu przyczyn przedawnień należności budżetu państwa.

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.

2 podwójnie

[Signature]