



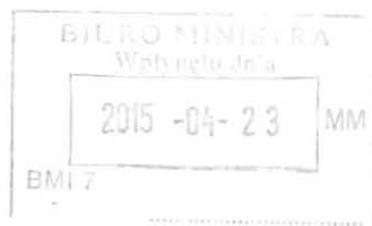
RPW/61225/2015 P
Data: 2015-04-23



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.08.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92674 z dnia 31 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Katarzyna Smagała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92673 z dnia 31 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r., poprzednio Ministrem Finansów był Jan Vincent-Rostowski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie dochodów budżetu państwa w 2014 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Prognoza dochodów podatkowych ogółem została sporządzona prawidłowo. Niższą realizację dochodów niepodatkowych zrekompensowały większe niż planowano wpływy z podatku od towarów i usług.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że:

- nietrafne były założenia dotyczące wzrostu dochodów z podatku akcyzowego z tytułu podwyżki stawek podatkowych na wyroby tytoniowe oraz alkohol,
- pogorszyła się skuteczność poboru podatków,
- nie został osiągnięty, zakładany w Planie działalności Ministra Finansów, poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych,
- kolejny rok, znacznie gdyż o 24,1% wzrosły zaległości podatkowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ustawie budżetowej na rok 2014 ustalono dochody budżetu państwa w części 77 w kwocie 251.034,1 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 257.215,9 mln zł i były wyższe od planowanych o 6.181,8 mln zł, tj. o 2,5%. Było to spowodowane wyższymi o 7,4% od planowanych dochodami z podatku od towarów i usług. Dochody podatkowe wyniosły 254.781,0 mln zł i były wyższe od planowanych o 6.801,0 mln zł, tj. o 2,7%. Przekroczenie planu dochodów w 2014 r. wystąpiło w warunkach wyższego od planowanego wzrostu gospodarczego.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Prawidłowo prognozowano, że wzrost gospodarczy, po spowolnieniu w 2013 r., przyspieszy w 2014 r. oraz nastąpi korzystna dla gromadzenia dochodów zmiana struktury popytu.

Nietrafne były założenia Ministerstwa Finansów dotyczące wzrostu w 2014 r. dochodów budżetowych z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholowych. Mimo podwyżek stawek podatkowych, dochody z opodatkowania tych wyrobów były niższe od kwoty planowanej o 6,3% oraz 10,5%, a także niższe do uzyskanych w 2013 r.

Dochody niepodatkowe wyniosły 905,0 mln zł i były niższe o 35,4% od kwoty planowanej. Wynikało to głównie z niezrealizowania założonej w ustawie budżetowej wpłaty z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego za 2013 r. Wpłata nastąpiła w 2015 r.

Znacznie wzrosły kwoty uszczupień w podatkach wykryte przez organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe. Zobowiązania podatkowe wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników w następstwie kontroli przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej wzrosły o 64,5% i wyniosły 10.602,3 mln zł, a przez urzędy skarbowe wzrosły o 62,6% i wyniosły 4.042,2 mln zł.

Wzrosła częstotliwość wykrywania w trakcie kontroli podatkowych nieprawidłowości, osiągnięta przy dużo niższej liczbie przeprowadzonych kontroli. W Służbie Celnej częstotliwość ta wzrosła z 68,0% do 78,5%, przy zmniejszeniu liczby kontroli o 15,4%, a w urzędach skarbowych z 70,5% do 77,0%, przy spadku liczby kontroli o 19,8%.

Kolejny rok z rzędu, znacznie wzrosły zaległości podatkowe. Na koniec 2014 r. wyniosły 41.103,5 mln zł i były wyższe niż na koniec 2013 r. o 24,1%. Zaległości w podatku od towarów i usług wzrosły o 7.945,2 mln zł, tj. o 40,1%.

W 2014 r. nastąpiło pogorszenie ściągальności bieżącej dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe, mierzonej relacją wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, spowodowane znacznym wzrostem zaległości podatkowych. Pogorszyła się również realizacja zaległości z lat ubiegłych.

Nie został osiągnięty zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. W 2014 r. relacja ta wyniosła 91,6%, tj. była o 0,9 punktu procentowego niższa od poziomu przyjętego w Planie działalności Ministra Finansów na 2014 r.

Sprawozdanie roczne Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań.

III. Wyniki kontroli

Dochody budżetu państwa w cz. 77 wyniosły w 2014 r. 257.215,9 mln zł, tj. 102,5% prognozy. W porównaniu do 2013 r. wzrosły o 3,1%. Dochody podatkowe wyniosły 254.781,0 mln zł, tj. 102,7% prognozy, a w odniesieniu do 2013 r. wzrosły o 5,4%. Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych wyniosły 1.529,9 mln zł, tj. 92,5% prognozy, a w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 0,4%. Dochody niepodatkowe zrealizowano w wysokości 905,0 mln zł, tj. 64,6% prognozy, a w stosunku do 2013 r. zmniejszyły się o 85,9%.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja dochodów podatkowych

Dochody podatkowe wyniosły 254.781,0 mln zł i były wyższe od planowanych o 6.801,0 mln zł, tj. o 2,7%. Przekroczenie planu dochodów w 2014 r. wystąpiło w warunkach wyższego od planowanego wzrostu gospodarczego.

Przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2014 prognoza dochodów podatkowych została wykonana. Trafne okazały się założenia, że korzystnie na gromadzenie dochodów wpłynie zmiana struktury popytu. Po dwóch latach przerwy, nastąpił wyraźny wzrost popytu krajowego. Dochody podatkowe były wyższe od planowanych, głównie z powodu wyższego wykonania planu dochodów z podatku od towarów i usług.

Nieznacznie poniżej prognozy zrealizowane zostały dochody z podatku akcyzowego (w 99,2%) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (w 98,4%). Trafna była prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, które zostały zrealizowane w 100,1%.

Wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem wystąpiły w wybranych źródłach dochodów z podatku akcyzowego oraz podatku dochodowego od osób fizycznych.

W okresie prac prognostycznych ostrożnie ustalono przewidywane wykonanie dochodów podatkowych za 2013 r. Przyjęto, że dochody wyniosą 239.150,2 mln zł. Dochody były wyższe od prognozowanego wykonania 2013 r. o 2.500,7 mln zł, tj. o 1,0% i wyniosły 241.650,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 335-346, 1114-1122, 1162)

Pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji makroekonomicznej w 2013 r., Ministerstwo Finansów na etapie przygotowania założeń i projektu ustawy budżetowej na 2014 r. prognozowało poprawę koniunktury i w rezultacie przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Spodziewano się obniżki stóp procentowych oraz zwiększenia inwestycji. W prognozie eksportu netto uwzględniono scenariusz makroekonomiczny Komisji Europejskiej zakładający wzrost importu UE, a zatem popytu na polski eksport. Przyjęto, że wzrostowi eksportu Polski towarzyszyć będzie szybszy wzrost importu w wyniku wzrostu popytu krajowego. Założenie, że wzrost gospodarczy, po spowolnieniu w 2013 r., przyspieszy w 2014 r. było trafne. W 2014 r. PKB wzrósł o 3,4%, podczas gdy w 2013 r. wzrost gospodarczy wyniósł 1,7%. Było to wynikiem wzrostu o 3,4% spożycia i o 9,2% nakładów brutto na środki trwałe.

Ożywienie gospodarcze rozpoczęło się w drugiej połowie 2013 r. Tempo wzrostu PKB w I i II kwartale 2013 r. wyniosło 0,5% i 0,8%, podczas gdy w III i IV kwartale 2,4% i 3,0%. Dochody podatkowe w II półroczu 2013 r. były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. o 1.526,4 mln zł, tj. o 1,2%, podczas gdy w I półroczu 2013 r. były niższe o 8.150,1 mln zł, tj. o 6,7%.

W 2014 r. kwartalny wzrost gospodarki kształtował się powyżej 3,0% (w I kwartale wyniósł 3,5%, II kwartale 3,6%, III kwartale 3,3%, IV kwartale 3,3%).

Zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów, popyt wewnętrzny, który wzrósł o 4,9% był głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Wzrost popytu generowało spożycie prywatne i akumulacja. Popyt wspierany był przez wzrost realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej (o 3,4%) przy wzroście zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw (o 0,6%).

Zmiana struktury wzrostu PKB pozytywnie wpłynęła na gromadzenie dochodów podatkowych. W I półroczu 2014 r. dochody podatkowe były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2013 r. o 10.425,2 mln zł, tj. o 9,1%, a w II półroczu 2014 r. o 2.704,9 mln zł, tj. o 2,1%.

Nietrafna okazała się natomiast prognoza wzrostu inflacji o 2,4%. Inflacja kształtowała się w 2014 r. na poziomie 0%, podczas gdy w 2013 r. wyniosła 0,9%.

Było to spowodowane niższymi cenami energii po spadku cen ropy naftowej na rynkach światowych w II półroczu 2014 r. i decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o obniżce cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z początkiem 2014 r. Ponadto ceny żywności były niższe niż w 2013 r. w związku z wysoką podażą artykułów rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1163, 1188-1192, 1201-1202)

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 124.262,2 mln zł i były wyższe od prognozy ustalonej w ustawie budżetowej o 8.562,2 mln zł, tj. o 7,4%. Dochody były wyższe od wykonania w 2013 r. o 10.850,7 mln zł, tj. o 9,6% i od wykonania w 2012 r. o 4.261,5 mln zł, tj. o 3,6%.

Poprawa koniunktury w 2014 r. wpłynęła na poprawę nastrojów wśród przedsiębiorców i konsumentów. Skutki zmian makroekonomicznych były wyższe od prognozowanych według szacunków Ministerstwa Finansów o około 10 mld zł.

Dane ze składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT wskazywały, że sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową wzrosła o 4,5%, a sprzedaż opodatkowana stawkami obniżonymi o 2,6%. Wywóz opodatkowany stawką 0% wzrósł o 2,8%.

Według analiz Ministerstwa Finansów, korzystnie na gromadzenie dochodów wpłynęły zmiany przepisów wprowadzone ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw². Zmiany weszły w życie 1 października 2013 r. i polegały przede wszystkim na:

- rozszerzeniu zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia na obrót niektórymi wyrobami ze stali i miedzi oraz na dodatkowe grupy towarów stanowiących odpady i surowce wtórne,
- wprowadzeniu instytucji odpowiedzialności podatkowej nabywcy za zobowiązania podatkowe w VAT sprzedawcy w przypadku dostaw takich towarów wrażliwych, jak niektóre wyroby stalowe (nieobjęte mechanizmem odwrotnego obciążenia), paliwa i złoto nieobrobione – wymienione w załączniku nr 13 dodanym do ustawy,
- likwidacji możliwości kwartalnego rozliczania podatku VAT przez podatników dokonujących sprzedaży towarów wrażliwych wymienionych w załączniku nr 13.

(dowód: akta kontroli str. 1006-1007, 1014-026, 1193-1199, 1483-1486)

Zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym obniżyły dochody z VAT o 1.370,0 mln zł. Zwroty były wyższe o 870,0 mln zł od przyjętych w prognozie w wysokości 500,0 mln zł. W porównaniu z 2013 r. były wyższe o 319,7 mln zł, tj. o 30,4%. Prognozowano, że w wyniku wprowadzonych zmian, tj. uchylecia – ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym – ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym będą niższe niż w poprzednich latach. Założenia okazały się nietrafne, liczba składanych przez podatników wniosków w ostatnim kwartale 2013 r. była wyższa niż w roku poprzednim. Podatnikom przysługiwało prawo zwrotu części wydatków na zakup materiałów budowlanych po 31 grudnia 2013 r. pod warunkiem zakupu tych

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1027.

materiałów przed 1 stycznia 2014 r. W 2014 r. rozpatrzono 663 tys. wniosków, tj. o 39,3% więcej niż w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 937-939, 1179-1180, 1483-1486)

Dynamicznie rosły zaległości z VAT. W 2014 r. wyniosły 27.769,4 mln zł i w stosunku do 2013 r. wzrosły o 7.945,2 mln zł, tj. o 40,1%.

(dowód: akta kontroli str. 348)

W 2014 r. **dochody z PIT** wyniosły 43.022,0 mln zł, tj. 98,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Dochody były wyższe niż w 2013 r. o 1.731,5 mln zł, tj. o 4,2%.

Saldo rozliczenia rocznego za 2013 r., uwzględniające wszystkie formy opodatkowania, podobnie jak w latach poprzednich było ujemne, ale w porównaniu do poprzedniego roku było korzystniejsze dla budżetu państwa o 479,0 mln zł.

Zrealizowano prognozę dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Dochody te wyniosły 35.957,5 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 365,5 mln zł, tj. o 1,0%.

Na wykonanie dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej wpływ miał nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 3,4% (prognozowano wzrost o 3,5%) oraz wzrost o 0,1% zatrudnienia w gospodarce narodowej (prognozowano spadek o 0,1%) oraz nieznacznie wyższe od prognozowanych skutki obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. zmian systemowych.

(dowód: akta kontroli str. 766, 923-935, 1154-1160, 1163, 1184-1185, 1199-1200)

Zmiany systemowe, w tym: ograniczenie 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich (do 42.764 zł), likwidacja ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet, zmiany w zakresie ulgi z tytułu wychowywania dzieci, wpłynęły na zwiększenie dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej według szacunków Ministerstwa Finansów o około 370 mln zł. Skutek zmian był wyższy od prognozowanego o prawie 140 mln zł.

Nie wykonano prognozowanych w wysokości 7.342,0 mln zł dochodów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. Dochody z tego źródła były niższe od planu o 1.191,9 mln zł, tj. o 16,2%. Nie zostały zrealizowane głównie wpływy z tytułu zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych. W planie uwzględniono spadek tych dochodów o 10,0% w stosunku do prognozowanego wykonania 2013 r. W 2014 r. dochody te wyniosły 2.303,2 mln zł i były niższe od prognozowanych o 765,8 mln zł, tj. o 25,0%. W porównaniu z 2013 r. dochody te były niższe o 977,8 mln zł, tj. o 29,8%. Na obniżenie dochodów wpływ miały obniżki stóp procentowych. Stopa referencyjna NBP na początku 2013 r. wynosiła 4,25% i była stopniowo obniżana. W dniu 4 lipca 2013 r. została obniżona z 2,75% do 2,50%, a 9 października 2014 r. do 2,00%.

Dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych wyniosły 914,4 mln zł, tj. 119,4% prognozy.

W porównaniu z 2013 r., dochody z PIT były wyższe o 1.731,5 mln zł, tj. o 4,2%. Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej wzrosły o 2.562,2 mln zł, tj. o 7,7%, a dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych o 140,2 mln zł, tj. o 18,1%.

Zaległości wyniosły 5.779,1 mln zł i wzrosły w stosunku do 2013 r. o 485,3 mln zł, tj. o 9,2%.

(dowód: akta kontroli str. 348, 925-926, 931-936, 1154-1156, 1159)

Dochody z **CIT** wyniosły 23.266,2 mln zł, tj. 100,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej.

Planowano, że w 2014 r. dochody z CIT w porównaniu do prognozowanego wykonania za 2013 r. wzrosną o 1.250,0 mln zł, tj. o 5,7%. Faktycznie zrealizowane w 2013 r. dochody z CIT były wyższe w porównaniu do prognozowanego wykonania o 1.075,3 mln zł, tj. o 4,9%.

W 2014 r. dochody z CIT wzrosły nieznacznie w stosunku do 2013 r., mimo korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych. W porównaniu do dochodów za 2013 r., były wyższe o 190,9 mln zł, tj. o 0,8%. Wzrost gospodarczy wyniósł 3,4%, a w 2013 r. – 1,7%.

(dowód: akta kontroli str. 921-922, 934, 1030, 1163, 1495)

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych były niższe niż w poprzednim roku o 205,3 mln zł, tj. o 4,6%. Natomiast lepsze niż przed rokiem były wyniki finansowe pozostałych osób prawnych. Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych wzrosły o 535,2 mln zł, tj. o 2,1%.

Wynik rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2013 r. był podobny jak za 2012 r. Saldo rozliczenia rocznego za 2013 r. dla budżetu państwa wyniosło plus 317,0 mln zł, podczas gdy za 2012 r. plus 339,0 mln zł.

W 2014 r. zaległości, po dynamicznym wzroście w 2013 r., obniżyły się. Zaległości wyniosły 1.613,1 mln zł i były niższe niż na koniec 2013 r. o 8,4%.

(dowód: akta kontroli str. 765, 873-898, 934, 1156-1160, 1182-1184, 1199)

Dochody z **podatku akcyzowego** wyniosły 61.570,4 mln zł, tj. 99,2% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W poszczególnych źródłach dochodów z podatku akcyzowego wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy prognozami i wykonaniem. Powyżej prognozy zostały wykonane dochody z akcyzy od paliw oraz od samochodów co w znacznym stopniu pozwoliło zrekompensować niższe niż planowano dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych oraz alkoholu.

Nietrafne okazały się założenia dotyczące wzrostu dochodów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego. Dochody z tego tytułu wyniosły 6.614,1 mln zł co stanowiło 89,5% prognozy. Dochody te zmniejszyły się w porównaniu do 2013 r. o 7,6%. Od stycznia 2014 r. podwyższona została stawka podatkowa na alkohol o 15%, co przy założonym spadku sprzedaży miało przynieść dodatkowe wpływy w stosunku do uzyskanych w roku 2012 w kwocie 780 mln zł. Według danych GUS po czterech kwartałach 2014 r. dostawy alkoholu na rynek wyniosły 77,6% poziomu dostaw w 2013 r. W odniesieniu do 2012 r. dostawy zmniejszyły się o 10,2%. Według danych izb celnych, sprzedaż alkoholu po 11 miesiącach 2014 r. kształtowała się na poziomie 80,4% w porównaniu z 2013 r.

Podwyższenie z dniem 1 stycznia 2014 r. stawki podatku akcyzowego na alkohol o 15% miało na celu realizację założeń budżetowych oraz było elementem polityki prozdrowotnej. Stawka akcyzy na napoje spirytusowe nie była zmieniana od 1 stycznia 2009 r. Prognozując spadek sprzedaży alkoholu etylowego przy podwyższeniu stawki podatku akcyzowego z dniem 1 stycznia 2014 r. kierowano się reakcją rynku wyrobów spirytusowych po podwyższeniu wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2009 r. Spodziewano się, że skutek dla budżetu państwa wynikający ze zwiększonych dostaw wyrobów alkoholowych ze „starą” stawką akcyzy zaistnieje przede wszystkim w styczniu 2014 r. oraz na poziomie zbliżonym jak przy podwyższeniu stawki podatku akcyzowego z dniem 1 stycznia 2009 r. W styczniu 2009 r. dynamika wpływów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosła 147,4%,

a w grudniu 2008 r. 110,4% r/r. Inaczej niż oczekiwało Ministerstwo Finansów było z reakcją rynku po ogłoszeniu podwyżki akcyzy do 1 stycznia 2014 r. W grudniu 2013 r. dynamika dochodów wyniosła 142,4%, a w styczniu 2014 r. 180,8 r/r. Według danych GUS dostawy wódek, likierów i innych napojów alkoholowych w IV kwartale 2013 r. były o 45,7% wyższe niż w analogicznym okresie roku 2012. Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wzrosły w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. o 8,3%. Tylko w XI i XII 2013 r. dochody były wyższe o 512,5 mln zł (r/r). Prognoza dochodów zawarta w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2013 r. została przekoczona o 11,1%, tj. o 715,1 mln zł.

W wyniku zaplanowanej i zapowiedzianej w 2013 r. podwyżki stawki akcyzy od 1 stycznia 2014 r., w ostatnich miesiącach 2013 r. nastąpił gwałtowny wzrost produkcji i zapasów alkoholu, od którego zapłacono akcyzę według stawki przed podwyżką, co wpłynęło na znaczny wzrost dochodów z podatku akcyzowego pod koniec 2013 r. i w styczniu 2014 r. Tak duży wzrost produkcji alkoholu w IV kwartale 2013 r. miał bezpośrednie przełożenie na spadek produkcji alkoholu w roku 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 451, 453, 1166, 1203)

Dochody z podatku akcyzowego od wina zostały wykonane w wysokości 371,1 mln zł, co stanowiło 103,8% prognozy oraz na poziomie zbliżonym do wykonania w 2013 r. (99,6%). Według GUS, po czterech kwartałach sprzedaż win była wyższa o 4,0%. Nieznaczny spadek dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów winiarskich spowodowany był przede wszystkim kształtowaniem się spożycia wyrobów objętych niższą stawką akcyzy, zwłaszcza win owocowych typu cydr i perry.

(dowód: akta kontroli str. 453, 1168)

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3.565,9 mln zł, tj. 98,7% prognozy. W porównaniu z 2013 r. dochody wzrosły o 1,8%. Według GUS, po czterech kwartałach dostawy na rynek wzrosły o 1,9%, zgodnie z przyjętą prognozą.

(dowód: akta kontroli str. 451, 1168)

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 27.457,6 mln zł, co stanowiło 105,4% prognozy i 105,5% wykonania w 2013 r. Odnotowany wzrost dochodów był wynikiem przede wszystkim rosnącej konsumpcji benzyn silnikowych i oleju napędowego. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że sprzedaż, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe w 2014 r. benzyn silnikowych wzrosło o 2,7%, a oleju napędowego o 6,4%, w stosunku do roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 453, 1169)

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły w 2014 r. 1.642,3 mln zł. W odniesieniu do prognozy zostały wykonane w kwocie wyższej o 229,3 mln zł, tj. o 16,2%. Prognoza zakładała 2,5% wzrost sprzedaży samochodów osobowych. W 2014 r. liczba zarejestrowanych nowych samochodów osobowych na polskim rynku wzrosła o 12,9% w stosunku do roku 2013.

Według danych Służby Celnej w 2014 r. sprowadzono do Polski 750,0 tys. sztuk używanych samochodów, tj. o ponad 37 tys. szt. (o 5,2%) aut więcej, niż w roku 2013. Liczba sprowadzonych samochodów o pojemności silnika do 2,0 litrów wzrosła o 4,2%, a o pojemności silnika ponad 2,0 litry wzrosła o 14,7%.

(dowód: akta kontroli str. 454, 1169)

Nietrafna okazała się prognoza w zakresie zwiększenia dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. W ustawie budżetowej założono wzrost dochodów z tego źródła o 468,0 mln zł, przy spadku sprzedaży o 6,1%.

Podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe uzasadniono koniecznością osiągnięcia od stycznia 2018 r. unijnego minimum podatkowego wprowadzonego dyrektywą Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych³ oraz polityką prozdrowotną zmierzającą do zmniejszania zużycia wyrobów tytoniowych. Spodziewano się, że w 2014 r. spadek sprzedaży, głównie papierosów, będzie spowodowany odchodzeniem od palenia tytoniu lub zastępowaniem go coraz popularniejszymi e-papierosami. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 17.922,7 mln zł i były o 6,3% niższe od kwoty prognozowanej oraz o 1,6% niższe niż w 2013 r. Według danych GUS, dostawy papierosów na rynek w 2014 r. zmniejszyły się o 12,4% w porównaniu z 2013 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów, sprzedaż wyrobów tytoniowych zmniejszyła się o około 10% w stosunku do 2013 r. Na nietrafność prognozy wpływ miało również niższe o 0,5 mld zł faktyczne wykonanie dochodów w 2013 r. w porównaniu do planowanego. Z analiz Służby Celnej wynika, że w latach 2011-2013 stopniowo rosła wielkość „szarej strefy” w obrocie wyrobami tytoniowymi.

Dokonywane corocznie podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe pozwoliły w 2014 r., tj. wcześniej niż wynika to z wymogów dyrektywy Rady 2011/64/UE, osiągnąć minimalny poziom opodatkowania papierosów.

Istotnym problemem pozostawała poprawa skuteczności poboru podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, ze względu na nasilenie się niekorzystnych dla budżetu państwa zjawisk w tym obszarze. Działania Służby Celnej ujawniły proceder unikania opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych polegający na udostępnianiu w miejscach sprzedaży detalicznej maszyn do wytwarzania papierosów oraz wykorzystywanie cygar do produkcji papierosów. Powyższe skłoniło Ministra Finansów do podjęcia działań legislacyjnych. Wprowadzone zmiany mające na celu ograniczenie tych zjawisk obowiązują od 1 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 159, 433, 454, 1028, 1206, 1492)

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły w 2014 r. 2.324,6 mln zł, co stanowiło 96,5% prognozy oraz 96,0% wykonania 2013 r. Według GUS dostawy na rynek po czterech kwartałach wyniosły 100,8% poziomu 2013 r. W ocenie Ministerstwa Finansów na niższe dochody z akcyzy od energii elektrycznej miał wpływ wzrost wykorzystania energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, zwolnionej z podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 455, 1172)

Dochody z podatku akcyzowego od olejów opałowych wyniosły 266,9 mln zł, tj. 90,6% prognozy. Dochody te były wyższe od uzyskanych w 2013 r. o 2,0%. Według danych izb celnych, sprzedaż olejów opałowych była niższa o 18,1% w porównaniu do 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 455, 1172)

Dochody z podatku akcyzowego od gazu LPG wyniosły 1.031,0 mln zł, tj. 103,0% prognozy. Według danych izb celnych, sprzedaż gazu LPG po 11 miesiącach 2014 r. była wyższa o 2,1% niż w roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 451, 1173)

Dochody z akcyzy od olejów smarowych wyniosły 172,0 mln zł, tj. 88,3% prognozy. W porównaniu do 2013 r. dochody były niższe o 12,9%. Według danych izb celnych, po 11 miesiącach sprzedaż wzrosła o 2,3%, tj. zgodnie z przyjętą prognozą. Prognoza dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego od olejów smarowych

³ Dz.U. L 176 z 5.07.2011 r., s. 24.

na 2014 r. została sporządzona w oparciu o przyjętą kwotę planowanego wykonania dochodów w 2013 r., która wynikała m.in. z wpłaty zaległego podatku akcyzowego przez jednego z podatników. W momencie konstruowania prognozy dochodów budżetu państwa na 2014 r. Ministerstwo Finansów nie dysponowało tą informacją.

(dowód: akta kontroli str. 456, 1173)

Nietrafna była prognoza dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów węglowych, spowodowana odmiennym od prognozowanego wykonaniem dochodów budżetu w 2013 r. oraz odmienną od prognozowanej dynamiką sprzedaży. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów węglowych wyniosły 66,4 mln zł i były o 35,2% niższe od prognozowanych. Dochody te uległy zmniejszeniu o 19,2% w porównaniu do wykonanych w 2013 r. W 2013 r. dochody wyniosły 82,2 mln zł, co stanowiło 74,7% prognozy. Na etapie tworzenia prognozy dochodów na 2014 r. założono 2,5% wzrost sprzedaży. Według danych GUS, w 2014 r. dostawy węgla kamiennego na rynek zmniejszyły się o 7,0%, a węgla brunatnego o 2,9%.

(dowód: akta kontroli str. 451, 1173)

Prognoza dochodów z podatku od wyrobów gazowych została przekroczona o 23,1%, natomiast w porównaniu do 2013 r. dochody te wzrosły z 4,2 mln zł do 142,9 mln zł. Z dniem 31 października 2013 r. przestało obowiązywać zwolnienie od akcyzy gazu ziemnego do celów opałowych.

Szacowano, że w 2014 r. wprowadzenie opodatkowania akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych spowoduje wpływ do budżetu państwa w wysokości 116 mln zł. Prognozy opierały się na założeniu, że ilość sprzedanego rocznie gazu ziemnego w Polsce będzie na poziomie ilości gazu sprzedanego poszczególnym odbiorcom przez PGNiG w 2010 r. (14,4 mld m³). Zużycie gazu ziemnego w Polsce w 2014 r. wyniosło 16,7 mld m³ (wzrost o 16,0% w porównaniu do 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 457, 1174)

W 2014 r. zaległości w podatku akcyzowym wyniosły 5.853,0 mln zł i w porównaniu do 2013 r. uległy zmniejszeniu o 292,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 348)

Dochody z **podatku od gier** wyniosły 1.234,7 mln zł, co stanowiło 98,8% kwoty prognozowanej. W porównaniu z 2013 r. dochody te były niższe o 5,3%. Zmniejszenie się wpływów z tytułu podatku od gier jest wynikiem m.in. zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych i stopniowym zmniejszaniu się liczby salonów gry na automatach i punktów gry na automatach o niskich wygranych.

Według danych o zadeklarowanych kwotach podatku, wzrósł w porównaniu z poprzednim rokiem podatek od zakładów wzajemnych o 18,1%, loterii pieniężnych o 17,9%, kasyn gry o 8,4%, a gier liczbowych o 4,6%. Wzrosła również kwota podatku od loterii audiotekstowych, tj. z 1,0 mln zł w 2013 r. do 8,3 mln zł w 2014 r. Zmniejszeniu uległy kwoty zadeklarowanego podatku od automatów o niskich wygranych (o 56,0%) oraz salonów gier na automatach (o 36,7%).

(dowód: akta kontroli str. 245-246)

Dochody z **podatku od wydobycia niektórych kopalin** wyniosły 1.425,0 mln zł, tj. 71,3% prognozy. W porównaniu z 2013 r., dochody były niższe o 491,3 mln zł, tj. o 25,6%. Było to spowodowane spadkiem notowań cen miedzi oraz znacznym spadkiem cen srebra na rynkach światowych. Ceny miedzi i srebra były niższe od prognozowanych o 8,8% i o 35,0%. Wydobycie miedzi i srebra kształtowało się

na poziomie zbliżonym do prognozowanego, tj. miedzi było niższe od o 0,9%, a srebra wyższe o 4,6%.

(dowód: akta kontroli str. 501-512)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2014 prognoza dochodów podatkowych ogółem została wykonana. Dochody z podatku akcyzowego zostały zrealizowane nieznacznie poniżej kwoty prognozowanej, tj. w 99,2%. NIK zwraca uwagę na nietrafne założenia przyjęte do prognozy dochodów z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholu.

Realizacja dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych

Opis stanu
faktycznego

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych⁴ zrealizowano w kwocie 1.529,9 mln zł, tj. 92,5% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu z 2013 r. dochody z tego źródła były wyższe o 0,4%.

Wpływy z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach NSS 2007-2013 wyniosły 1.200,0 mln zł i były niższe od prognozowanych o 128,4 mln zł, tj. o 9,7%. Nie zostały zrealizowane m.in. prognozowane dochody z tytułu regionalnych programów operacyjnych oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

Poniżej prognozy zrealizowano dochody z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (NMF 2009-2014) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 (MF EOG 2009-2014). Wpływy z tych programów wyniosły 15,9 mln zł i były niższe od prognozowanych o 12,6 mln zł.

Środki przekazane na dochody stanowią refinansowanie wydatków budżetu państwa na rzecz beneficjentów programów unijnych oraz NMF 2009-2014 i MF EOG 2009-2014 w ramach pomocy technicznej. Niższe niż prognozowano było tempo realizacji projektów finansowanych z tych środków.

Dochody ze Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 207,5 mln zł, tj. 100,9% prognozy.

(dowód: akta kontroli str. 345-346, 1392, 1395-1397, 1400-1401, 1426-1427, 1432-1474, 1482)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Realizacja dochodów niepodatkowych

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. dochody niepodatkowe wyniosły 905,0 mln zł, co stanowiło 64,6% kwoty prognozowanej.

W porównaniu do roku 2013, dochody z tego źródła uległy wyraźnemu zmniejszeniu. W 2013 r. dochody wniosły 6.397,1 mln zł. Na obniżenie dochodów w 2014 r. największy wpływ miał brak wpłaty z tytułu zysku NBP. W 2014 r. nie przewidywano wpływów do budżetu państwa pochodzących z wpłaty z zysku NBP. Plan finansowy banku centralnego na 2013 r. zakładał ukształtowanie się ujemnego (straty) wyniku finansowego. W sprawozdaniu finansowym NBP na dzień 31 grudnia 2013 r. wykazano zerowy wynik finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 347)

⁴ W budżecie państwa w części 77 ujmowane są dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu UE oraz od państw członkowskich EFTA wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej (art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych).

Z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych w ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano kwotę 1.200,0 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 632,8 mln zł. W porównaniu do uzyskanych w 2013 r. były niższe o 18,8%. Niewykonanie prognozy dochodów wynikało przede wszystkim z braku zakładanej wpłaty z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego osiągniętego w 2013 r. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano z tego tytułu 400,0 mln zł. Rada Nadzorcza BGK podjęła uchwałę w sprawie przeznaczenia zysku BGK za 2013 r. w dniu 6 lutego 2015 r. W rezultacie wpłata z zysku za 2013 r. zrealizowana została w 2015 r. Do budżetu państwa w dniu 12 lutego 2015 r. wpłynęła kwota 605,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 518, 519)

Dochody z tytułu wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wyniosły w 2014 r. 272,3 mln zł, tj. 136,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Przekroczenie prognozy wynikało głównie z wyższych niż prognozowano wpłat od podmiotów zajmujących się utrzymaniem infrastruktury energetycznej. W porównaniu z 2013 r. dochody w tym źródle były niższe o 23,0%.

(dowód: akta kontroli str. 269, 270)

Wzrosła kwota odsetek płaconych przez urzędy skarbowe za nieterminowe rozliczenia, z 262,3 mln zł w 2013 r. do 295,4 mln w 2014 r., które pomniejszyły uzyskane dochody. Najbardziej wzrosły odsetki za nieterminowe rozliczenia z PIT. W 2013 r. urzędy skarbowe wypłaciły 18,1 mln zł z tego tytułu, w 2014 r. 107,9 mln zł, co było następstwem realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt SK 18/09. Organy podatkowe uchylały decyzje ustalające zobowiązania podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu nieujawnionych źródeł dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 335, 720)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów niepodatkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Skuteczność egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych

Opis stanu
faktycznego

Kolejny rok z rzędu nastąpił znaczny wzrost zaległości podatkowych. W 2012 r. zaległości podatkowe wzrosły o 18,3%, w 2013 r. o 22,2%, natomiast w 2014 r. o 24,1%. Na koniec 2014 r. stan zaległości podatkowych wyniósł 41.103,5 mln zł i był wyższy niż na koniec 2013 r. o 7.991,9 mln zł. Najbardziej, o 40,1% wzrosły zaległości w podatku od towarów i usług – kwotowo o 7.945,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 348)

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych. Na koniec 2014 r. było ich 8.154, tj. o 17,8% więcej niż na koniec 2013 r. Zaległości największych dłużników wyniosły 31.129,5 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 29,9%. Stanowiły one 75,0% zaległości ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 601, 609, 640, 659, 665, 690)

Wzrosły zaległości podatkowe bieżące, zaewidencjonowane w urzędach skarbowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosły 12.297,8 mln zł, co w porównaniu z 2013 r. oznacza wzrost o 28,6%. W 2013 r. zaległości podatkowe bieżące w urzędach skarbowych wzrosły o 29,8%.

(dowód: akta kontroli str. 601, 630)

Zobowiązania wynikające z decyzji wymiarowych, ujętych w ewidencji urzędów skarbowych, po kontrolach urzędów kontroli skarbowych oraz urzędów skarbowych

wyniosły 8.047,5 mln zł i wzrosły o 48,4%. Najbardziej wzrosły kwoty zobowiązań wynikające z decyzji wymiarowych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej w VAT o 3.143,9 mln zł, tj. o 96,9%.

(dowód: akta kontroli str. 611, 639)

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, ewidencjonowane w urzędach skarbowych, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., wyniosły 9.865,4 mln zł i stanowiły 28,1% zaległości ogółem. W porównaniu ze stanem na 31 grudnia 2013 r. wzrosły o 22,6%.

(dowód: akta kontroli str. 562, 601)

W 2014 r. urzędy skarbowe osiągnęły wyższy wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, który wyniósł 25,3% i był wyższy o 2,3 punktu procentowego niż w 2013 r. Zaległości objęte tytułami wykonawczymi zmniejszyły się o 1.519,9 mln zł, tj. o 11,7%, a w trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano mniej o 86,0 mln zł niż w 2013 r., tj. o 2,9%.

(dowód: akta kontroli str. 583)

Nieznacznie pogorszyła się skuteczność egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej przez izby celne. Wskaźnik skuteczności egzekucji zmniejszył się z 9,2% w 2013 r. do 9,0% w 2014 r. Kwota zaległości podatkowych objęta tytułami wykonawczymi zmniejszyła się z 1.244,9 mln zł do 1.198,3 mln zł, tj. o 3,7%, a kwota wyegzekwowanych zaległości z 114,7 mln zł do 107,7 mln zł, tj. o 6,1%.

(dowód: akta kontroli str. 583)

Należności podatkowe ogółem wyniosły 45.001,9 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 9.406,0 mln zł, tj. o 26,4%, w 2013 r. wzrosły o 20,4%. Należności podatkowe objęte różnymi postępowaniami ograniczającymi lub uniemożliwiającymi ich ściąganie, w szczególności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych, egzekucji sądowej, płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności oraz objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej, na koniec 2014 r. wyniosły 6.209,0 mln zł (wzrosły o 4,1%) i stanowiły 13,8% należności podatkowych ogółem. Należności podatkowe wynikające z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności wyniosły 1.485,9 mln zł (wzrosły o 16,7%) i stanowiły 3,3% należności podatkowych ogółem.

Największy udział w należnościach podatkowych stanowiły należności w podatku od towarów i usług – 66,1%. W 2012 r. było to 55,5%, a w 2013 r. 58,9%.

(dowód: akta kontroli str. 348, 592, 606, 662)

Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1.675,2 mln zł i były wyższe w porównaniu do odpisanych w 2013 r. o 15,3 mln zł, tj. o 0,9%. Najbardziej wzrosły kwoty odpisanych zaległości przez izby celne w podatku akcyzowym – o 69,8%. Zmniejszeniu uległa kwota przedawnionych zaległości w urzędach skarbowych – o 16,4%.

(dowód: akta kontroli str. 562)

Kolejny rok nastąpiło pogorszenie ściągальności bieżącej dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe, mierzonej relacją wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym. Wskaźnik realizacji podatków wyniósł 96,0% i uległ pogorszeniu w porównaniu z 2013 r. o 0,6 punktu procentowego, co było wynikiem wzrostu zaległości bieżących. W 2013 r. wskaźnik ten obniżył się względem osiągniętego w 2012 r. o 0,7 punktu procentowego.

Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony jako relacja wpływów do zaległości z lat ubiegłych, w 2014 r. wyniósł 8,7% i był o 4,0 punkty procentowe niższy od wskaźnika za 2013 r. Pogorszenie wskaźnika nastąpiło w podatku dochodowym od osób prawnych o 7,7 punktu procentowego, podatku od towarów i usług o 4,5 punktu procentowego, a w podatku dochodowym od osób fizycznych o 1,8 punktu procentowego. Głównym powodem pogorszenia się realizacji wskaźnika w ww. podatkach był spadek wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych, w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego odpowiednio o 11,9%, 8,4% i 4,3%, przy jednoczesnym wzroście zaległości z lat ubiegłych w podatku dochodowym od osób prawnych o 75,7%, w podatku od towarów i usług o 37,0% oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych o 17,8%.

(dowód: akta kontroli str. 550-551, 576)

Drugi rok z rzędu nie został osiągnięty zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. Miernik taki został przyjęty w *Planie działalności Ministra Finansów na 2014 r.* do pomiaru stopnia realizacji jednego z najważniejszych celów jakim było zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych. Miernik planowany do osiągnięcia w 2014 w wysokości 92,5%, został zrealizowany na poziomie 91,6%, co jak tłumaczyło Ministerstwo Finansów, było wynikiem wzrostu niezapłaconych przez podatników należności podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 169, 521, 720)

W 2014 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 10.105 kontroli, a w 2013 r. 10.177. Kwoty uszczupień w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 10.602,3 mln zł w 2014 r. i były wyższe niż w 2013 r. o 64,5%. Poprawiła się skuteczność kontroli mierzona wysokością ustaleń należności budżetowych na 1.000 kontrolerów. Wskaźnik ten w 2014 r. wyniósł 3.042,3 mln zł, podczas gdy w 2013 r. 1.844,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.174)

Inspektorzy kontroli skarbowej w 2014 r. wykryli 207,0 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje o łącznej wartości 33,7 mld zł. W 2013 r. wykryto 154,6 tys. faktur o wartości transakcji z nich wynikających na kwotę 19,7 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 175)

W 2014 r. urzędy skarbowe przeprowadziły 79.864 kontroli podatkowych, tj. o 19,8% mniej niż w 2013 r. i o 32,2% mniej niż w 2012 r. Częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli prowadzonych przez urzędy skarbowe wyniosła 77,0% i w porównaniu z 2013 r. wzrosła o 6,5 punktu procentowego.

W 2014 r. kwota uszczupień stwierdzonych podczas kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe wyniosła 4.042,2 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosła o 62,6%.

Liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w 2014 r. wyniosła 3.345,9 tys. i zmniejszyła się o 81,4 tys. w stosunku do 2013 r. Ujawniona w trakcie tych czynności kwota uszczupień wyniosła 818,2 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosła o 1,0%.

(dowód: akta kontroli str. 165)

W 2014 r. Służba Celną osiągnęła wyższy miernik skuteczności kontroli podatkowych, mierzony stosunkiem liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli. W 2014 r. miernik ten wyniósł 78,5% i wzrósł o 10,5 punktów procentowych w porównaniu do 2013 r.

W 2014 r. wyższą częstotliwość wykrywania nieprawidłowości osiągnięto przy dużo niższej liczbie kontroli. W 2014 r. Służba Celna przeprowadziła 1163 kontrole podatkowych, co w porównaniu z 2013 r. (1.374) oznacza spadek o 15,4%. W 2013 r. liczba kontroli przeprowadzonych przez Służbę Celną zmniejszyła się o 4,3%.

Kwota ustaleń dokonanych w trakcie kontroli podatkowych i celnych, przeprowadzonych przez Służbę Celną w 2014 r., wyniosła 1.048,0 mln zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosła o 72,4%.

(dowód: akta kontroli str. 7, 48)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W 2014 r. nastąpiło pogorszenie skuteczności egzekwowania należności podatkowych.

NIK zwraca uwagę, że drugi rok z rzędu nie został osiągnięty zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. Nastąpiło pogorszenie ściągальności bieżącej dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe i zaległości z lat ubiegłych.

Opinia o rzetelności sprawozdania RB-27 z wykonania w 2014 r. planu dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie roczne łączne Rb-27 z wykonania w 2014 r. planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, z dnia 6 marca 2015 r. zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵.

W sprawozdaniu łącznym Rb-27 cz. 77 prawidłowo ujęto dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb celnych i izb skarbowych,
- ze sprawozdania jednostkowego Ministerstwa Finansów z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- wynikające z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto w sprawozdaniu uwzględniony został stan środków na rachunkach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 322, 345)

Dane wykazane w rocznym łącznym sprawozdaniu sporządzonym przez dysponenta części 77 z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji prowadzonej w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa (Trezor). Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 295, 322)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 119.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o poprawę skuteczności poboru należności podatkowych. Aktualny pozostaje wniosek po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Najwyższej Izby Kontroli.

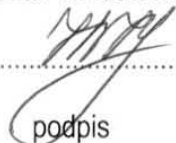
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.