



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Misiąg

MS.
Misiąg J. Cichy
30.04.2013

KBF-4100-08-01/2013

P/13/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA	
Wpłynęło dnia	
2013 -04- 30	GM
BMI9/RW/D/38/81/2013	

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/030 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., część 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 85322 z dnia 24 stycznia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Katarzyna Smagała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82550 z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Vincent-Rostowski, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Dochody zaplanowane w ustawie budżetowej nie zostały wykonane. Dochody podatkowe były o 16,5 mld zł niższe od kwoty planowanej. Najmniej trafna była prognoza dochodów z podatku od towarów i usług. Dochody były niższe od planu o 9,2%. Dochody podatkowe, znacząco niższe od planowanych, były spowodowane mniej korzystną niż prognozowało Ministerstwo Finansów sytuacją makroekonomiczną, niższymi niż szacowano skutkami zmian regulacji mającymi wpływ na wzrost dochodów podatkowych, a także pogorszeniem skuteczności poboru podatków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dochody budżetu państwa w części 77 wyniosły w 2012 r. 260,0 mld zł i były niższe od prognozy o 2,8%, tj. o 7,4 mld zł. Realizacja dochodów znacząco odbiegała od kwot zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2012 r. Dochody podatkowe były o 16,5 mld zł niższe od kwoty planowanej. Jednocześnie w dochodach niepodatkowych wystąpiła nieplanowana w ustawie budżetowej wpłata z zysku NBP w wysokości 8,2 mld zł.

Najmniej trafna była prognoza dochodów z podatku od towarów i usług. Dochody z VAT były niższe od prognozowanych o 12,2 mld zł, tj. o 9,2% i byłyby jeszcze niższe o około 3 mld zł, gdyby Minister Finansów nie zmienił w ostatnich dniach grudnia 2012 r., w trybie pilnym, zasad rozliczenia zwrotów VAT dokonywanych w okresie od pierwszego do 21 stycznia 2013 r.

Sytuacja makroekonomiczna 2012 r. była mniej korzystna niż przewidywało Ministerstwo Finansów podczas prac nad projektem ustawy budżetowej. Pogorszyła się skuteczność w poborze podatków. Świadczą o tym wzrost zaległości podatkowych w 2012 r. o 4,2 mld zł, tj. o 18,3%, obniżenie skuteczności egzekucji urzędów skarbowych o 3,2 punktu procentowego, obniżenie się wskaźnika realizacji

należności bieżących o 0,7 punktu procentowego oraz stwierdzone przez organy podatkowe i kontroli skarbowej oszustwa podatkowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja dochodów podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 r. ustalono plan dochodów podatkowych w kwocie 264.803,0 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 248.274,6 mln zł i od planowanych były niższe o 16.528,4 mln zł, tj. o 6,2%. W porównaniu z wykonaniem w 2011 r., dochody podatkowe były wyższe o 2,1%.

Dochody z podatku od towarów i usług były niższe od planowanych o 9,2%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o 5,6%. Mniejsze różnice między prognozą i wykonaniem wystąpiły w podatku akcyzowym oraz podatku dochodowym od osób fizycznych i wyniosły 3,4% oraz 1,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1444)

Dochody podatkowe, znacząco niższe od prognozowanych, były spowodowane mniej korzystną od prognozowanej sytuacją makroekonomiczną i malejącą skłonnością przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych, ale również pogorszeniem skuteczności poboru podatków.

(dowód: akta kontroli str. 395, 397, 435-439)

W okresie prac prognostycznych zawyżono o 3,6 mld zł przewidywane wykonanie dochodów podatkowych za 2011 r. Przyjęto założenie, że dochody podatkowe 2011 r. wyniosą 246,8 mld zł. Założenie to nie zostało zmienione w okresie pomiędzy grudniem 2011 r. i marcem 2012 r. Faktyczna realizacja dochodów była znana przed uchwaleniem ustawy budżetowej. Ponadto zawyżone zostały, przyjęte w projekcie budżetu, skutki zmian systemowych wpływające na wzrost dochodów w 2012 r. Największa rozbieżność wystąpiła w założeniach dotyczących dodatkowych dochodów wynikających ze zmian w ustawie o podatku od towarów i usług. Według szacunków Ministerstwa Finansów skutki z tego tytułu były niższe niż prognozowano o 1,2 mld zł.

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 120.000,7 mln zł i były niższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej o 12.164,3 mln zł, tj. o 9,2%. Były one nawet niższe od wykonania w 2011 r. o 831,3 mln zł, tj. o 0,7%.

Minister Finansów, pod koniec roku budżetowego, zmienił sposób rozliczenia zwrotów VAT wynikających z przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹ dokonywanych w okresie przejściowym. W wyniku uchylecia, z dniem 31 grudnia 2012 r., § 16 ust. 6 pkt 3 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r. Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa² zwroty VAT dokonane od pierwszego do 21 stycznia 2013 r.³, oszacowane przez Ministerstwo Finansów na kwotę około 3 mld zł, nie zostały sfinansowane z wpływów roku 2012, ale pomniejszyły dochody 2013 roku. Ujednolicono tym samym sposób rozliczania, w okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego, zwrotów podatku od towarów i usług dokonywanych na podstawie ustawy o podatku od towarów i usług oraz zwrotów dokonywanych na podstawie

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2012 r. o zmianie rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa weszło w życie z dniem 31 grudnia 2012 r. (Dz. U. poz. 1546).

³ Zgodnie z § 16 ust. 11 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa w przypadku, gdy dzień, o którym mowa m.in. w ust. 6, jest dniem wolnym od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się pierwszy dzień roboczy po tym dniu (20 stycznia 2013 r. była niedziela).

ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym⁴.

Gdyby nie został zmieniony sposób rozliczenia, dochody z VAT byłyby niższe o około 3 mld zł. W rezultacie prognoza dochodów z VAT zostałaby wykonana w 88,5%.

(dowód: akta kontroli str. 457, 1345-1350, 1352, 1417, 1418, 1424-1427, 1470, 1471)

Przyjęty w ustawie budżetowej wzrost dochodów z VAT okazał się zbyt optymistyczny. Założono wzrost dochodów z tytułu uwarunkowań makroekonomicznych o około 7 mld zł, a zmian systemowych o około 2 mld zł.

Uwarunkowania makroekonomiczne 2012 r. odbiegały od założeń przyjętych do projektu ustawy budżetowej na 2012 r. W szczególności nominalny wzrost spożycia indywidualnego wyniósł 4,2% i był niższy od prognozowanego o 1,6 punktu procentowego. Inwestycje sektora finansów publicznych w ujęciu nominalnym, według szacunków Ministerstwa Finansów, nie wzrosły jak zakładano o 0,2%, ale uległy obniżeniu o 7,4%. Skutki tych zmian, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły nie 7 mld zł, ale 4,1 mld zł.

Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego był popyt zewnętrzny, co niekorzystnie wpłynęło na dochody z podatku od towarów i usług, a nie jak założono przy konstrukcji budżetu popyt wewnętrzny. W eksporcie oraz wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów obowiązuje stawka 0%, a dostawca ma prawo do odliczenia i zwrotu podatku wynikającego z nabycia towarów i usług. Zwroty VAT wyniosły 75.328,3 mln zł i były wyższe niż w 2011 r. o 9,0%, tj. o 6.199,7 mln zł, podczas gdy wpłaty podatku wzrosły o 2,8%, tj. o 5.317,6 mln zł. W 2012 r., według analiz Ministerstwa Finansów, podatnicy częściej niż w latach poprzednich, występowali o zwrot podatku od towarów i usług, a nie o przeniesienie nadwyżki na następny okres rozliczeniowy. Wykazywane w deklaracjach VAT kwoty nadwyżki do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w 2012 r. były niższe niż w 2011 r. Ministerstwo Finansów oszacowało, że spowodowało to niższe dochody budżetu państwa o 3,6 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 195-198, 201, 208-210, 213-215, 244, 393, 394, 440-446, 450, 451, 747-749, 760)

Szybciej rosła sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi niż sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową. Wartość transakcji podlegających opodatkowaniu VAT wykazanych w deklaracjach podatkowych za 2012 r. wzrosła o 3,1%, podczas gdy w 2011 r. w stosunku do 2010 r. o 12,4%. Dostawy towarów oraz świadczenie usług na terytorium kraju opodatkowane stawką podstawową wzrosło o 1,2%, a w 2011 r. w stosunku do 2010 r. o 7,2%. Dostawy towarów oraz świadczenie usług na terytorium kraju opodatkowane stawkami obniżonymi było wyższe niż w 2011 r. o 4,5%, a w 2011 r. w stosunku do 2010 r. wyższe o 8,3%. Eksport i dostawy wewnątrzwspólnotowe opodatkowane stawką zerową wzrosły o 5,3%, rok wcześniej o 16,4%.

(dowód: akta kontroli str. 207)

Z tytułu zmian systemowych planowano wzrost dochodów z VAT o 2 mld zł. Dodatkowe wpływy z VAT w 2012 r. miały przynieść przede wszystkim zmiany w podatku od towarów i usług wprowadzone od 1 stycznia 2011 r., tj.:

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1468 ze zm.

- 1.130 mln zł z tytułu podwyższenia stawek VAT,
- 500 mln zł z tytułu ograniczenia prawa do odliczania podatku naliczonego, przy nabyciu samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych o masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony, do 60% kwoty z faktury, nie więcej niż 6.000 zł i całkowitego zakazu odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu,
- 250 mln zł z tytułu rozszerzenia obowiązku stosowania kas rejestrujących.

W prognozie uwzględniono także wzrost dochodów o 155 mln zł z tytułu podwyższenia od 1 stycznia 2012 r. stawki VAT na ubranka dziecięce. Faktyczne skutki wymienionych zmian systemowych, według analiz Ministerstwa Finansów, wyniosły w 2012 r. nie 2 mld zł ale około 0,8 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 146-156, 204, 221-225, 227-230, 244-245, 259-262, 268-271, 444-445, 451, 746-748, 751-754)

Niższe niż założono na etapie konstruowania prognozy dochodów na 2012 r. były dochody w 2011 r. Z tego powodu prognoza okazała się zawyżona o około 2,4 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 204)

Zaległości wzrosły o 23,8%, tj. o 2.945,5 mln zł i wyniosły 15.298,3 mln zł. Wysoki wzrost zaległości, którego nie zakładano na etapie prognozowania dochodów na 2012 r., również wpłynął na niezrealizowanie planu dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 621, 686, 1351, 1352)

Dochody z podatku akcyzowego w 2012 r. wyniosły 60.449,9 mln zł, tj. 96,6% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu z dochodami osiągniętymi w 2011 r., były wyższe o 2.486,1 mln zł, tj. o 4,3%. Jedynie dochody z podatku akcyzowego od piwa zostały zrealizowane powyżej prognozy.

(dowód: akta kontroli str. 1443)

Zaległości na koniec 2012 r. wyniosły 5.816,3 mln zł i były wyższe o 7,7%, tj. o 413,9 mln zł, od ich stanu na koniec 2011 r. Relacja zaległości do dochodów wzrosła o 0,3 punktu procentowego i wyniosła w 2012 r. 9,6%.

(dowód: akta kontroli str. 1352)

Dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych wyniosły 26.126,9 mln zł, tj. 95,1% planu. Stanowiły 43,2% dochodów z podatku akcyzowego. Dochody z tego źródła wzrosły w 2012 r. o 8,2% w porównaniu z 2011 r. oraz o 15,2% w porównaniu z osiągniętymi w 2010 r. Na zawyżenie prognozy dochodów z podatku akcyzowego wpłynęło niższe o 444,4 mln zł wykonanie dochodów 2011 r. od przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2012 r. oraz niższa od oczekiwanej dynamika sprzedaży. Prognozując dochody zakładano, że nastąpi 2,5% wzrost sprzedaży paliw, natomiast według szacunków Ministerstwa Finansów, sprzedaż zmniejszyła się o 0,7% w porównaniu do 2011 r. Bliskie prognozy były skutki wprowadzenia 14,1% podwyżki stawki podatku na olej napędowy. Wzrost stawki podatku miał zapewnić dodatkowe wpływy do budżetu państwa w wysokości około 2,1 mld zł. Z analiz Ministerstwa Finansów wynika, że faktycznie zrealizowany skutek podwyżki wyniósł blisko 2 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 431-433, 761, 1443)

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 18.578,7 mln zł, tj. 99,7% kwoty planowanej. Od 1 stycznia 2012 r. wprowadzona została 4,0% podwyżka stawki podatku na wyroby tytoniowe. Szacowane na etapie projektu

ustawy budżetowej skutki finansowe podwyżki były zbliżone do oczekiwań. Dochody były wyższe w porównaniu do wykonania w 2011 r. o 1,7% i o 6,6% do wykonania 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.433, 1232, 1443)

Dochody z podatku akcyzowego od piwa, alkoholu etylowego i wina wyniosły łącznie 10.583,7 mln zł, co stanowiło realizację prognozy na poziomie 99,1%. W porównaniu z 2011 r. dochody w tej grupie towarów wzrosły o 2,8%.

(dowód: akta kontroli str. 430, 1230,1443)

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wykonano w kwocie 1.301,0 mln zł (97,7% planu). W porównaniu do wykonania 2011 r. dochody wzrosły o 3,8%. Dostawy na rynek samochodów osobowych w 2012 r. wzrosły o 3,9%.

(dowód: akta kontroli str. 432, 1231, 1443)

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 2.349,0 mln zł, tj. 88,5% planu. W ustawie budżetowej optymistycznie założono, że dochody wzrosną o 6,2%. W porównaniu z 2011 r. dochody były niższe o 3,8%. Produkcja energii elektrycznej w 2012 r. zmniejszyła się o 1,3%. Było to wynikiem spowolnienia wzrostu polskiej gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 423, 433, 1232, 1444)

W 2012 r. po raz pierwszy opodatkowane zostały wyroby węglowe, co zostało wprowadzone w związku z koniecznością wdrożenia do dnia 1 stycznia 2012 r. przepisów wynikających z dyrektywy Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej⁵. Dochody z opodatkowania wyrobów węglowych wyniosły 81,8 mln zł, co stanowiło 57,2% prognozy. W prognozie, nie uwzględniono, z uwagi na brak danych, wielkości zużycia węgla i koksu przez podmioty, którym przysługuje zwolnienie od podatku akcyzowego, tj. zakładom energochłonnym i podmiotom gospodarczym, które wprowadziły zmiany prowadzące do poprawy ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1233, 1443)

W 2012 r. **dochody z podatku od gier** zostały zrealizowane w kwocie 1.441,6 mln zł co stanowiło 106,6% planu zawartego w ustawie budżetowej. Dochody były niższe niż w 2011 r. o 2,4%.

Na przekroczenie planu dochodów wpłynęło zwiększenie dostępności gier liczbowych. Liczba kolektur przyjmujących gry liczbowe wzrosła z 12.348 w 2011 r. do 13.197 w 2012 r. Zwiększyła się także liczba kasyn. Podatek należny z gier liczbowych wyniósł 590,6 mln zł, co w porównaniu do 2011 r. oznacza wzrost o 13,0%, a podatek należny od gier urządzanych w kasynach wyniósł 172,2 mln zł i wzrósł o 33,0%. W porównaniu z 2011 r. zmniejszyła się kwota podatku należnego od gier urządzanych w salonach gier na automatach z 295,8 mln zł do 208,8 mln zł oraz podatku od gier urządzanych na automatach o niskich wygranych z 383,1 mln zł do 245,2 mln zł, tj. o 29,4% i o 36,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1225, 1226, 1352)

Dochody z PIT wyniosły 39.809,4 mln zł i były niższe od prognozowanych o 440,6 mln zł, tj. o 1,1%. Zaległości wzrosły w stosunku do 2011 r. o 17,1%

⁵ Dz.U. L. 283 z 31.10.2003 r. s. 51.

i wyniosły 4.757,2 mln zł. Relacja zaległości do wpływów wzrosła o 0,7 punktu procentowego i wyniosła na koniec 2012 r. 6,7%.

Na wykonanie dochodów niższych od wielkości przyjętej w ustawie budżetowej wpłynęła mniej korzystna niż zakładano sytuacja na rynku pracy oraz wysoka dynamika zaległości. Prognozowano wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej nominalnie o 4,8%, wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej o 0,8%, a według szacunków Ministerstwa Finansów, fundusz wzrósł nominalnie o 3,3%, a zatrudnienie było niższe niż w 2011 r. o 0,2%.

Dochody z PIT były wyższe od zrealizowanych w 2011 r. o 4,6%, tj. o 1.734,5 mln zł. Złożyły się na to wyższe o 4,1% dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej oraz o 11,4% dochody z podatku zryczałtowanego. Na wzrost dochodów w stosunku do 2011 r. ze zryczałtowanego podatku dochodowego wpłynęła wprowadzona od 31 marca 2012 r. zmiana systemowa, polegająca na zmianie zasad zaokrąglania podstaw opodatkowania, od niektórych dochodów ze źródeł kapitałowych (głównie z odsetek) oraz kwot podatków od nich pobieranych. Natomiast, z powodu gorszej w 2011 r. w porównaniu do lat poprzednich sytuacji na rynkach kapitałowych, niższe były o 19,2% dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 115, 129, 130, 136-138, 395, 396, 424-428, 452, 453, 1351, 1352)

Dochody z CIT wyniosły 25.145,7 mln zł i były niższe od prognozowanych o 5,6%, tj. o 1.489,3 mln zł. Dochody były wyższe od dochodów 2011 r. o 1,1% (o 283,8 mln zł). Zaległości wyniosły 1.162,7 mln zł i w stosunku do 2011 r. wzrosły o 12,7% (o 130,7 mln zł).

Na niższe wykonanie dochodów miało wpływ przede wszystkim większe niż przewidywano spowolnienie wzrostu gospodarczego. Ponadto ubytki w dochodach 2012 r. spowodowane zmianą zasad rozliczenia wpłaty zaliczek za ostatni miesiąc i ostatni kwartał roku podatkowego (zniesienie zasady podwójnej zaliczki w grudniu) były, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyższe o 0,5 mld zł

(dowód: akta kontroli str. 127, 128, 395, 396, 446-449, 1351)

Dochody z wprowadzonego w 2012 r. **podatku od wydobycia niektórych kopalin** wyniosły 1.426,9 mln zł, tj. 79,3% prognozy. Szacunki, w oparciu o które sporządzono prognozę, zakładały wprowadzenie podatku z dniem 1 marca 2012 r., natomiast ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin⁶ weszła w życie 18 kwietnia 2012 r. Na poziom dochodów wpłynęło także niższe od zakładanego wydobycie miedzi i srebra.

(dowód: akta kontroli str. 541-543, 1240, 1243)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zmienione zostały zasady rozliczeń zwrotów VAT w okresie przejściowym. Sama zmiana jest zgodna z kasową zasadą wykonania budżetu i czyni rozliczenia zwrotów VAT bardziej przejrzystymi. Wątpliwości budzi natomiast tryb ich wprowadzenia.

Prace nad przygotowaniem projektu zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa prowadzone były w trybie pilnym. Termin na zgłoszenie uwag i opinii przez organy administracji

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 362 ze zm.

rozporządzenia został skrócony do jednego dnia, a dniem wejścia w życie rozporządzenia ustalony został dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia nie wskazano przyczyny pilnego prowadzenia prac legislacyjnych oraz powodów natychmiastowego terminu wejścia w życie rozporządzenia.

Minister Finansów w uzasadnieniu do zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa wskazał, że przygotowana zmiana pozwoli na zaliczenie zwrotów podatku od towarów i usług, dokonanych na zasadach i terminach przewidzianych w ustawie o podatku od towarów i usług w ciężar roku, w którym dokonywane jest przekazanie środków. W ocenie skutków regulacji dodał, że wejście w życie rozporządzenia nie spowoduje skutków finansowych polegających na zwiększeniu wydatków lub zmniejszeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

W ocenie skutków regulacji nie zawarto jednak szczegółowych wyników analiz wpływu regulacji na wynik budżetu państwa w 2012 roku, w tym kwoty przewidywanych zwrotów, które nie będą zaliczone w ciężar 2012 r. Skutki takie powinny być tym bardziej określone, że dotyczą zmiany zasad szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, a także ze względu na dyspozycję określoną w § 10 ust. 6 pkt 3 lit. a uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów⁷.

NIK zwraca uwagę, że sposób rozliczania zwrotów w okresie przejściowym był stosowany od kilku lat, a Minister Finansów powinien wskazać ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia rozporządzenia w życie.

(dowód: akta kontroli str. 1345-1350, 1385-1411, 1415-1419, 1424-1427, 1470, 1471)

2. Dochody podatkowe były znacząco niższe od planowanych w ustawie budżetowej. Jedynie dochody z podatku od gier zrealizowano powyżej poziomu prognozowanego.

2. Realizacja dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych

Opis stanu faktycznego

Dochody części 77 budżetu państwa ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej w 2012 r. wyniosły 2.177,3 mln zł, co stanowiło 118,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Głównym źródłem dochodów 1.493,5 mln zł były środki pochodzące z refundacji wydatków poniesionych z pomocy technicznej w ramach programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Stanowiły 68,6% dochodów w tym źródle. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej dochody zrealizowano w kwocie 224,0 mln zł, w tym z tytułu refundacji wydatków poniesionych z pomocy technicznej 179,9 mln zł. Dochody z rozliczenia programów i projektów Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 wyniosły 160,6 mln zł. Środki pochodzące Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009 zostały wykonane w kwocie 119,9 mln zł.

Powyżej prognozy zrealizowane zostały dochody z pomocy technicznej w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności

⁷ M. P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 ze zm.

2007–2013. Zaplanowane w kwocie 349,6 mln zł, wykonane zostały w kwocie 533,5 mln zł, na co wpływ miało przekazanie odsetek od środków pozostających na poszczególnych rachunkach programowych, nie planowanych na etapie projektu ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1056, 1104, 1460, 1461)

NIK stwierdziła, na podstawie zbadanej kwoty 317,9 mln zł, że środki z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej były przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku budżetu państwa zgodnie z zasadami i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1032, 1034, 1037-1047, 1049, 1069, 1085)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Realizacja dochodów niepodatkowych

Opis stanu
faktycznego

Dochody niepodatkowe wyniosły 9.534,4 mln zł i w porównaniu do prognozy były wyższe o 8.784,4 mln zł. Takie wykonanie było przede wszystkim skutkiem nieplanowanej wpłaty z zysku NBP za 2011 r. w kwocie 8.205,3 mln zł. W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej, Narodowy Bank Polski nie przewidywał wypracowania zysku w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1444)

Znacznie przekroczona została również prognoza dochodów z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych. Dochody zaplanowane w kwocie 150,0 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 419,9 mln zł, tj. 280,0% planu. W porównaniu do kwot uzyskanych w 2011 r., dochody były niższe o 48,2%. Przekroczenie prognozy dochodów wynikało głównie z uzyskania wyższej wpłaty z zysku od podmiotów zajmujących się utrzymaniem infrastruktury energetycznej oraz od podmiotów, które wcześniej nie dokonywały wpłat z zysku. Zmniejszenie dochodów w porównaniu z 2011 rokiem wynikało przede wszystkim z niższych wpłat spółek węgla kamiennego spowodowanych przekształceniami własnościowymi oraz niższym poziomem sprzedaży węgla kamiennego.

(dowód: akta kontroli str. 1269, 1273)

Z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych w ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowano kwotę 600 mln zł. Dochody wyniosły 909,2 mln zł, tj. w 151,5% planu. W porównaniu z 2011 r. dochody wzrosły o 65,1 mln zł. Odsetki za nieterminowe rozliczenia, płacone przez urzędy obsługujące organy podatkowe wykazane w § 89 wyniosły 154,4 mln zł i pomniejszyły dochody budżetu państwa. W porównaniu do 2011 r. oznacza to wzrost o 3,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1444, 1478)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Wykonanie dochodów przebiegało w gorszych warunkach niż przewidział to Minister Finansów ustalając prognozy tych dochodów. Na dużo niższym poziomie niż założono w ustawie budżetowej zrealizowane zostały dochody podatkowe. Sytuację poprawiła wysoka wpłata z zysku NBP, która nie zrekompensowała niższych dochodów podatkowych.

4. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. nastąpiło pogorszenie skuteczności organów podatkowych w poborze podatków. Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, wyniósł w urzędach skarbowych 97,3% i uległ pogorszeniu w porównaniu z 2011 r. o 0,7 punktu procentowego, w tym dla VAT o 0,9 punktu procentowego. Pogorszenie wskaźnika spowodował znaczny wzrost zaległości bieżących na koniec 2012 r. Malala także skłonność przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Kontrole prowadzone przez urzędy kontroli skarbowej potwierdziły, że występowało wysokie ryzyko oszustw podatkowych stanowiących poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 544, 545, 592)

Szybciej niż w latach poprzednich rosły zaległości podatkowe. Zaległości podatkowe według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 27.100,1 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2011 r. wzrosły o 4.184,9 mln zł, tj. o 18,3%, podczas gdy w 2011 r. wzrosły o 2.347,6 mln zł, tj. o 11,4%.

Zaległości wzrosły głównie w VAT o 2.945,5 mln zł, tj. o 23,8%, w tym bieżące o 1.677,2 mln zł, tj. o 41,6%, a z lat ubiegłych o 15,2%. Wysoki wzrost zaległości wystąpił także w PIT o 696,4 mln zł, tj. o 17,1%. Zaległości w VAT i PIT wzrosły w tempie nienotowanym od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Wzrost zaległości bieżących, ewidencjonowanych w urzędach skarbowych, był spowodowany przede wszystkim wzrostem zobowiązań przypisanych na podstawie decyzji wymiarowych po kontrolach urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych. Zaległości bieżące wzrosły o 37,1%, a zobowiązania wynikające z decyzji wymiarowych o 72,1%. Najszybciej wzrosły kwoty zobowiązań w podatku od towarów i usług wynikające z decyzji wymiarowych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej o 129,7%, tj. o 999,3 mln zł.

Znaczący był udział zobowiązań podatkowych objętych postępowaniami upadłościowymi oraz egzekucją sądową, których urzędy skarbowe i izby celne nie mogły egzekwować. Na koniec 2012 r. wyniosły 4.196,8 mln zł, a na koniec 2011 r. 3.274,6 mln zł i stanowiły 15,5% oraz 14,3% zaległości.

Należności wynikające z decyzji nieostatecznych (bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności), płatne w ratach, z odroczonym terminem płatności, objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej oraz objęte postępowaniami ugodowymi, układowymi na koniec 2012 r. wyniosły 2.217,4 mln zł i stanowiły 7,5% należności, a na koniec 2011 r. 8,4%. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. wzrosły o 3,8%.

(dowód: akta kontroli str. 621, 623, 632, 636, 686, 687, 696, 700)

Pogorszyła się skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych przez urzędy skarbowe. Wskaźnik skuteczności egzekucji wyniósł 24,9% i był niższy niż w 2011 r. o 3,2 punktu procentowego. Skuteczność egzekucji zaległości w VAT obniżyła się z 30,6% do 26,8%, w PIT z 22,6% do 21,0% oraz w CIT z 28,1% do 26,4%. Według analiz Ministerstwa Finansów główną przyczyną niskiej skuteczności urzędów skarbowych w egzekwowaniu należności podatkowych był brak majątku podlegającego egzekucji. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe objęte tytułami wykonawczymi rosły szybciej niż zaległości wyegzekwowane w trybie postępowania egzekucyjnego. Chociaż zaległości objęte tytułami wykonawczymi

wzrosły o 1.411,5 mln zł (o 13,6%) to w trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano 2.928,9 mln zł, tj. tylko o 22,6 mln zł więcej niż w 2011 r. (o 0,8%). Natomiast w izbach celnych wskaźnik skuteczności egzekucji poprawił się z 3,1% do 3,4%.

(dowód: akta kontroli str. 568, 569, 599, 600, 602)

W urzędach skarbowych wzrosła kwota należności, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych z 16,1 mln zł na koniec 2011 r. do 251,4 mln zł na koniec 2012 r. Wzrost ten był głównie spowodowany przypisem 210,0 mln zł zaległości jednemu podatnikowi.

(dowód: akta kontroli str. 633, 697, 1473, 1481, 1482)

Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1.568,3 mln zł i były wyższe w porównaniu do odpisanych w 2011 r. o 269,1 mln zł, tj. o 20,7%. Najbardziej wzrosły kwoty odpisanych zaległości w podatku akcyzowym w izbach celnych.

(dowód: akta kontroli str. 569, 570, 578)

W 2012 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 10.158 kontroli, tj. o 2,5% więcej niż w 2011 r. Kwoty uszczuplonych podatków wymierzone w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 3.779,5 mln zł w 2012 r. i były wyższe w porównaniu do 2011 r. o 49,1%, tj. o 1.254,3 mln zł. Poprawiła się skuteczność kontroli prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej, mierzona wysokością ustaleń w zakresie należności budżetowych na 1.000 kontrolerów – wskaźnik ten wyniósł w 2012 r. 1.072 mln zł, tj. 184% wielkości planowanej.

Inspektorzy kontroli skarbowej wykryli ponad 150 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze. Wartość transakcji wynikająca z tych faktur wyniosła 15,5 mld zł i była wyższa niż w 2011 r. o 9,7 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 1339, 1340, 1423)

W 2012 r. urzędy skarbowe przeprowadziły 117.813 kontroli podatkowych, tj. o 10,2% mniej niż w 2011 r. Zmniejszenie liczby kontroli nastąpiło również w porównaniu do 2010 r. o 5,6%. Częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli prowadzonych przez urzędy skarbowe ukształtowała się na podobnym poziomie jak w 2011 r. (68,7%) i wyniosła 69,5%. Zobowiązania podatkowe wymierzone decyzjami po kontrolach przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w 2012 r. wyniosły 821,2 mln zł i były wyższe niż w 2011 r. o 12,0%. Ponadto po kontrolach planowych podatnicy złożyli korekty deklaracji na kwotę 538,4 mln zł, tj. wyższą niż w roku poprzednim o 3,0%.

Liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w 2012 roku wyniosła 3.332,4 tys. i wzrosła o 139,7 tys., tj. o 4,4% w stosunku do 2011 r. Ujawniona w trakcie tych czynności kwota uszczupleń wyniosła 686,2 mln zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosła o 28,0%.

(dowód: akta kontroli str. 545, 612-617, 1476, 1477, 1483)

Wzrosła liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez Służbę Celną z 1.288 w 2011 r. do 1.436 w 2012 r., tj. o 11,5%. Poprawiła się także ich skuteczność, mierzona częstotliwością stwierdzanych nieprawidłowości z 56% w 2011 r. do 62% w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 544, 1468)

Minister Finansów w Planie działalności na 2012 r. jako jeden z najważniejszych celów do realizacji przez jednostki podległe wskazał zapewnienie wpływów budżetowych na poziomie określonym w ustawie budżetowej na 2012 r. Za jeden z mierników określający stopień realizacji celu przyjęto kwotę podatkowych dochodów budżetu państwa w odniesieniu do kwoty określonej w ustawie budżetowej równą lub większą niż 100%. W 2012 r. kwota dochodów w odniesieniu do określonej w ustawie budżetowej nie została zrealizowana. Dochody podatkowe wyniosły 93,8% planu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rosnąca częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w toku kontroli podatkowych przez służby podległe Ministrowi Finansów oraz znaczne kwoty ujawnionych ubytków w dochodach świadczą o poprawie doboru podmiotów do kontroli, ale także o wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych. Zwiększenie się skali oszustw podatkowych oraz rozwój nielegalnej działalności gospodarczej, wskazują na potrzebę intensyfikacji działań kontrolnych prowadzonych przez organy podatkowe. Pogorszyła się skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych.

Ocena częściowa

Pogorszyła się ściągальność bieżących należności podatkowych. Urzędy skarbowe osiągnęły słabsze wyniki w egzekwowaniu zaległości podatkowych w trybie egzekucji administracyjnej. Wysoka była częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w toku kontroli oraz kwoty uszczuplonych podatków wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

5. Opinia o rzetelności sprawozdania RB-27 z wykonania w 2012 r. planu dochodów budżetowych.

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie roczne łączne Rb-27 z wykonania w 2012 r. planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa z dnia 4 marca 2013 r. zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸.

Sprawozdanie to przekazuje prawdziwy obraz dochodów, a także należności w 2012 r. Zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W sprawozdaniu prawidłowo ujęto dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb celnych i izb skarbowych – jako organów podatkowych, dane 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.

(dowód: akta kontroli str.1362, 1370)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdanie roczne z wykonania planu dochodów budżetowych.

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 Kontroli⁹ wnosi o poprawę skuteczności poboru należności podatkowych.

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 30 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg


..... podpis