



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz**

KBF-410-09-1/09
P/08/039

Warszawa, 05 maja 2009 r.

p. dyr. J. Adamczyk
6/05
**Pan
Jan Vincent - Rostowski
Minister Finansów**

p. dyr. A. Kpaluk
8.05.2009
Ok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

nowy nami Minister

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 2008 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

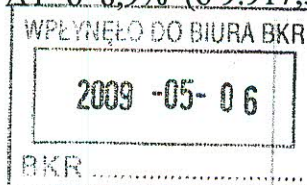
W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 kwietnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2008 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

1. Dochody budżetu państwa w części 77 wyniosły w 2008 r. 235.017,7 mln zł, tj. 89,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej (263.706,0 mln zł). Niższe od zakładanych były dochody podatkowe o 8.695,0 mln zł oraz dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi o 20.477,0 mln zł. W porównaniu do wykonania 2007 r. dochody były wyższe o 7,7%.
2. Dochody podatkowe wyniosły 219.499,4 mln zł, tj. 96,2% prognozy. W porównaniu do wykonania 2007 r. nastąpił wzrost dochodów podatkowych o 6,4%. Poniżej prognozy zostały wykonane dochody z VAT o 8,9% (o 9.917,3 mln zł) i podatku

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

BKJ2/8/09/NIK/WP



BMF - 5284/2009

akcyzowego o 3,3% (o 1.709,9 mln zł), natomiast powyżej zrealizowane zostały dochody z PIT o 6,9% (o 2.504,5 mln zł) i podatku od gier o 41,9% (o 414,9 mln zł). Dochody z CIT wykonano w kwocie prognozowanej.

- 2.1. W ustawie budżetowej na 2008 r. przyjęto prognozę wzrostu gospodarczego w wysokości 5,5%, faktyczne jego wykonanie wyniosło 4,9%² (odchylenie 0,6 pkt proc.) na co wpłynęły głównie niższe od prognozowanego realne tempo wzrostu spożycia o 0,8 pkt proc. oraz znacznie niższe od zakładanego tempo wzrostu akumulacji o 9,7 pkt proc. Średnioroczne tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniosło 4,2% i było istotnie wyższe od zakładanego w ustawie budżetowej (2,3%). Przeciętne zatrudnienie³ w gospodarce narodowej wyniosło 9.699 tys. osób i było wyższe od prognozy o 3,5%. Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2008 r. wyniosło 2.944 zł, tj. nominalnie było wyższe od prognozy o 3,6%. Na wzrost dochodów podatkowych w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. wpłynęły głównie czynniki makroekonomiczne. Zdaniem NIK, prognoza dochodów podatkowych sporządzona do projektu ustawy budżetowej na 2008 r., choć bardzo optymistyczna, oparta była na rzetelnie przeprowadzonej analizie danych dostępnych w 2007 r.
- 2.2. Realizacja dochodów podatkowych (narastająco) przebiegała zgodnie z opracowanym harmonogramem do lipca 2008 r. Po 8 miesiącach dochody były nieznacznie, tj. o 92 mln zł niższe od przyjętych w harmonogramie. Po 9 miesiącach dochody były niższe o 1.827 mln zł, a po 10 o 3.068 mln zł. Na koniec listopada różnica ta wzrosła do 5.576 mln zł. Całoroczne wykonanie dochodów podatkowych było o 8.695 mln zł niższe od prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Ministerstwo Finansów na bieżąco analizowało realizację dochodów podatkowych wykazując znaczący optymizm co do możliwych do osiągnięcia dochodów w II półroczu. W III kwartale dynamika dochodów z VAT i CIT wyraźnie zaczęła wyhamowywać. Narastały sygnały o światowym kryzysie finansowym i gospodarczym, a GUS opublikował niekorzystne informacje o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju po ośmiu miesiącach⁴. Dane te nie wpłynęły na dostateczne obniżenie przez Ministra Finansów w listopadzie przewidywanej kwoty dochodów podatkowych do końca 2008 r. Zrealizowane dochody podatkowe były niższe od przewidywanych w listopadzie o 6.425,6 mln zł.

² Wartość wskaźników makroekonomicznych za 2008 r. wg danych GUS z kwietnia 2009 r.

³ Dane dla zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono według szacunków z dnia 17 marca 2009 r. Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki w Ministerstwie Finansów.

⁴ „Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju za sierpień 2008 r.” opublikowana przez GUS 25 września 2008 r.

W ocenie NIK niewystarczające były opracowywane przez Ministerstwo Finansów analizy i raporty o wykonanych dochodach oraz przewidywanym ich wykonaniu, gdyż nie wskazywały realnych zagrożeń dla rocznej prognozy dochodów, ograniczały się do perspektywy najbliższego miesiąca. Dienne raporty „zest”, przygotowywane na podstawie informacji o stanach na rachunkach budżetu państwa w NBP, notatki na potrzeby Komitetu Zarządzania Długiem Publicznym zawierały jedynie dane o wykonaniu dochodów budżetu państwa od początku roku oraz dochody planowane z poszczególnych źródeł na kolejny miesiąc.

- 2.3. Dochody z podatku od towarów i usług w 2008 r. wyniosły 101.782,7 mln zł i były niższe od prognozy określonej w ustawie budżetowej o 9.917,3 mln zł, tj. o 8,9%. W porównaniu z rokiem 2007 dochody z VAT były wyższe o 5.432,9 mln zł (o 5,6%). Na odbiegającą od założeń realizację planu dochodów z VAT wpływ miało zawyżenie przewidywanego wykonania dochodów w 2007 r., brak dodatkowych dochodów z tytułu zakładanej poprawy „efektywności podatkowej gospodarki”⁵, a także nietrafne oszacowanie kwoty zwrotów VAT w okresie przejściowym oraz zwrotów VAT w budownictwie mieszkaniowym⁶. Dane Ministerstwa Finansów, w tym informacje o kwotach zadeklarowanych przez podatników zwrotów VAT⁷, nie dają podstaw aby sądzić, że wprowadzone w 2008 r.⁸ zmiany ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹ mogły w istotny sposób wpłynąć na niewykonanie prognozy. Zdaniem NIK uwzględnianie dodatkowych dochodów z poprawy efektywności podatkowej gospodarki było zbyt optymistyczne. W ustawie budżetowej założono uzyskanie dodatkowych dochodów z VAT w kwocie 2.660 mln zł, co spowodowało podwyższenie spodziewanej dynamiki dochodów w porównaniu do roku 2007 o 2,7 punktu proc.¹⁰

Minister Finansów ustalając w listopadzie 2008 r. prognozę założył, że dochody z VAT w 2008 r. będą niższe o 6.400 mln zł, przy czym przewidywał tak jak w ustawie

⁵ Ministerstwo Finansów określa tak całość zjawisk zachodzących w gospodarce mających wpływ na wysokość dochodów budżetowych, nie dających się jednoznacznie zamknąć w modelu.

⁶ Dokonywane na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 177, poz. 1468 ze zm.).

⁷ Dane Ministerstwa Finansów za 2008 r. z wybranych pozycji deklaracji VAT-7 z hurtowni danych VAT wg stanu na 13 marca 2009 r.

⁸ Ustawą z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1320), która weszła w życie z dniem 1 grudnia 2008 r., a dotyczyła m.in. ujednolicenia terminu zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, wprowadzenia możliwości rozliczania podatku należnego z tytułu importu w niektórych procedurach uproszczonych w deklaracji VAT.

⁹ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

¹⁰ Prognoza dochodów w VAT 111.700 mln zł została ustalona przy przewidywanym wykonaniu dochodów w 2007 r. w wysokości 98.100 mln zł.

budżetowej, że zwroty w okresie przejściowym ukształtują się na poziomie roku 2007. Zebrane w grudniu 2008 r. informacje z izb skarbowych o planowanych w styczniu 2009 r. zwrotach VAT w ciężar roku budżetowego 2008 oraz dane Ministerstwa Finansów o deklarowanych przez podatników kwotach zwrotów nie wskazywały na możliwość nagłego ich wzrostu w okresie przejściowym. Dochody ostatecznie okazały się niższe o 9.917,3 mln zł, a o 3.517,3 mln zł niższe od prognozy z listopada 2008 r. Ogółem zwroty zrealizowane w styczniu 2009 r. w ciężar roku 2008 wyniosły 3.299,2 mln zł i stanowiły 173,5% analogicznych zwrotów dokonanych w ciężar 2007 r. (1.902,0 mln zł).

2.4. Dochody z podatku akcyzowego zostały wykonane w 96,7% planu, a odchylenie in minus od prognozy wyniosło 1.709,9 mln zł. Nie uzyskano prognozowanych dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych oraz paliw silnikowych, stanowiących 70% dochodów z tego źródła.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych zrealizowano w 90,4%, tj. o 1.434,9 mln zł poniżej kwoty prognozowanej. Dochody wykonane zostały na poziomie roku 2007, chociaż zakładano ich wzrost aż o 20,6%¹¹. Podstawą do tak optymistycznej prognozy było założenie o dodatkowych (około 2 mld zł) dochodach z tytułu wzrostu stawki podatku od wyrobów tytoniowych o 23,3% (przy sprzedaży 94,5% roku 2007) oraz poprawy efektywności podatkowej gospodarki (skutek 0,5 mld zł). Ministerstwo Finansów zachowało znaczny optymizm w szacowaniu dochodów, pomimo obserwowanego od kilku lat zjawiska tworzenia przez producentów wyrobów tytoniowych zapasów wyrobów opodatkowanych niższą stawką akcyzy i ich sprzedaży przez kilka miesięcy po podwyżce podatku akcyzowego. Niskie dochody zrealizowano w I półroczu, wyniosły one 42,0% rocznego planu i 99,9% wykonania I półrocza 2007. W kolejnych miesiącach ta tendencja się utrzymywała. Po 9 i 10 miesiącach wykonanie planu wyniosło 65,1%, 73,1%, a dynamika roczna była dużo niższa od zakładanej (3,1%, 3,0%). W listopadzie 2008 r. Ministerstwo Finansów miało podstawy przypuszczać, że wprowadzona z dniem 14 stycznia 2008 r. podwyżka akcyzy na wyroby tytoniowe o 23,3% nie spowoduje wzrostu dochodów w 2008 r. o 2 mld zł.

¹¹ Prognozę podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych na 2008 r. oszacowano na kwotę 14.895 mln zł, przy przewidywanym wykonaniu dochodów w 2007 r. 12.350 mln zł. Wykonane dochody w 2007 r. wyniosły 13.483,0 mln zł.

Prognozę dochodów z akcyzy od paliw silnikowych zrealizowano w 96,9%, a na niższe (o 692,5 mln zł) dochody wpłynęła niższa od zakładanej sprzedaż paliw będąca efektem wysokich cen do lipca 2008 r. oraz pogarszającej się w IV kwartale sytuacji gospodarczej.

3. W ustawie budżetowej na 2008 r. ustalono w części 77 dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi na kwotę 34.257,2 mln zł, tj. wyższą 4,5 krotnie od wykonania 2007 r. Dochody wyniosły 13.780,2 mln zł, tj. 40,2% planu. W porównaniu do wykonania 2007 r. były one wyższe o 82,9%. W ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej przekazano na dochody środki w kwocie 10.043,3 mln zł, co stanowiło 66,6% wielkości przyjętej w ustawie budżetowej. Dochody pochodzące ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i mechanizmów finansowych wyniosły 3.736,8 mln zł, tj. 19,5% planu. Na poziom wykonania dochodów wpłynął głównie niski stopień realizacji zadań w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

W ustawie budżetowej na 2008 r. określono dochody pochodzące ze środków UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi w części 77 w kwocie odpowiadającej zaplanowanym wydatkom budżetu państwa podlegającym refundacji¹². Wydatki wyniosły 13.814,5 mln zł¹³ i były nieznacznie wyższe od wykonanych dochodów (o 0,2%). Minister Finansów realizując budżet osiągnął planowaną równowagę między kwotą wydatków i dochodów ze środków UE, a ich relacja nie miała wpływu na poziom deficytu.

Tryb przekazywania środków z UE w ramach NSRO określały wewnętrzne regulacje. Na dochody przekazywane były środki na podstawie harmonogramów realizacji wydatków budżetu państwa przedstawianych przez dysponentów części budżetowych oraz wynikające z rozliczenia wydatków w okresach półrocznych. W 2008 r. nie było w Ministerstwie Finansów wewnętrznych pisemnych procedur określających zasady przekazywania na dochody budżetu państwa środków z funduszy rolniczych UE. Były one przekazywane w kwotach i terminach odpowiadających zasileniom agencji płatniczych w środki z rachunku wydatków Ministra RiRW lub w dniu ich wpływu z Komisji Europejskiej.

¹² Różnica pomiędzy planem dochodów a wydatków dotyczyła kwoty 6,6 mln zł dochodów z tytułu przekazania do sieci FADN (Sieci Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych) sprawozdań rachunkowych z reprezentatywnej próby polskich gospodarstw rolnych.

¹³ Łącznie z wydatkami podlegającymi refundacji z Europejskiego Funduszu Rybackiego i z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2008 r. w kwocie 1.601,2 mln zł – wg danych Departamentu BP na dn. 17.03.2009 r.

Zdaniem NIK brak rozwiązań prawnych w 2008 r. dotyczących przekazywania środków z Unii Europejskiej, gromadzonych na wyodrębnionych rachunkach bankowych w NBP prowadzonych w euro, na dochody budżetu państwa pozostawiał Ministrowi Finansów swobodę w kształtowaniu kwoty dochodów budżetowych, a tym samym wyniku budżetu państwa.

NIK podtrzymuje wniosek z ubiegłego roku o potrzebie uregulowania trybu i terminów przekazywania środków z Unii Europejskiej na rachunek dochodów budżetu państwa w ustawie o finansach publicznych lub innym akcie prawnym.

4. Sprawozdanie roczne Rb-27 z wykonania w 2008 planu dochodów budżetu państwa w części 77 zostało sporządzone prawidłowo pod względem rachunkowym, natomiast zastrzeżenia NIK budzi jego rzetelność. Od 2 do 15 stycznia 2009 r. na rachunek dochodów budżetu państwa wpłynęły z jednostek budżetowych środki perspektywy finansowej 2004–2006 na łączną kwotę 114 mln zł, które zostały zaliczone do dochodów części 77 roku 2008. Zdaniem NIK rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁴ nie dawało podstawy zakwalifikowania tych środków do dochodów 2008 r. Zawarty w § 14 katalog operacji wykonywanych w okresie przejściowym, nie przewidywał dokonywania operacji dla środków z UE.

Nie został zrealizowany wniosek NIK dotyczący doprecyzowania w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej przepisów odnoszących się do korekty wynikającej z zamknięć rachunków budżetu państwa, o której mowa w § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵. Termin opracowania sprawozdania części 77 – 2 marca – uniemożliwia uwzględnienie korekty wynikającej z zamknięć rachunków budżetu państwa. Art. 158 ust. 3 pkt 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁶ stanowi, że 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. Jednocześnie § 39a instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych¹⁷ stanowi, że łączne sprawozdania roczne mogą być korygowane w szczególnych, uzasadnionych na piśmie przypadkach, do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym.

¹⁴ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁷ Instrukcja stanowi załącznik nr 33 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Sprawozdanie roczne Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu państwa w części 77 opracowane 27 lutego 2008 r. nie zawierało korekty wynikającej z zamknięć rachunków budżetu państwa. Różnicę pomiędzy kasowym wykonaniem budżetu państwa za 2008 r. a stanem dochodów wykazanym w sprawozdaniach Rb-27 uwzględniono w sprawozdaniu z 26.03.2009 r.

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

- 1) sporządzanie bieżących analiz realności wykonania rocznej prognozy dochodów budżetu państwa;
- 2) wypracowanie metodologii planowania dochodów ze środków z UE;
- 3) 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;
- 4) doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej przepisów odnoszących się do korekty wynikającej z zamknięć rachunków 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.

Z poważaniem
Mł