

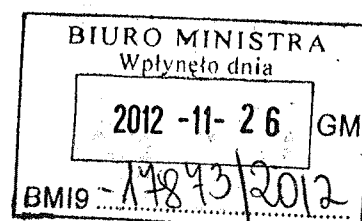


WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

PR.
M. W. Kowalczyk
A. Skob
Z. M. M. M.

KBF-4101-04-02/2012
P/12/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/039 - Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011 – 2014

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy 1. Jolanta Balcerkiewicz, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82514 z dnia 30 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Agnieszka Andrusco, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82515 z dnia 30 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej Pan Jan Vincent-Rostowski Minister Finansów od 16 listopada 2007 r.¹

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Ministerstwa Finansów w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W celu obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. do poziomu poniżej 3% PKB podjęto w Polsce działania, których efekty finansowe Ministerstwo Finansów oszacowało na kwotę 35,5 mld zł. Pomimo wprowadzonych zmian systemowych, według szacunków Ministerstwa Finansów z września br., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. ma stanowić 3,4% PKB, tj. będzie wyższy o 0,4 pkt proc. od zalecanego poziomu. Prognoza deficytu 2012 r. została podwyższona z ustalonej w kwietniu na 2,9% do 3,4%.

Ministerstwo Finansów zapewniło terminowe przygotowanie i przekazanie do Komisji Europejskiej aktualizacji Programu konwergencji.

Minister Finansów nie podjął decyzji w sprawie ostatecznego kształtu trwałej reguły wydatkowej. W okresie objętym kontrolą obowiązywała tymczasowa reguła wydatkowa wprowadzona ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³.

Minister Finansów przy współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie opracowali, ujętych w *Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych* Rady Ministrów, założeń do projektu ustawy dotyczącej systemu opodatkowania

¹ MP z 2007 r. Nr 87, poz. 947.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. Nr 257, poz. 1726 ze zm.

dochodów z działalności rolniczej podatkiem dochodowym. Może to przyczynić się do spowolnienia reformy ubezpieczeń społecznych rolników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. **Podjęcie środków o trwałym charakterze dla ograniczenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3% PKB w roku 2012. Działania na rzecz ograniczenia w przyszłości cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy**

Opis stanu
faktycznego

Rada UE 12 lipca 2011 r.⁴ zaleciła Polsce wprowadzenie, zapowiedzianych w projekcie budżetu na 2012 r., działań mających wpływ na ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3% PKB w 2012 roku. Rada zaleciła ograniczenie cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy przy zapewnieniu odpowiedniego postępu w realizacji średniookresowego celu budżetowego.

W 2011 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych według metodologii ESA 95 wyniósł⁵ 76,7 mld zł, tj. 5,0% PKB. W aktualizacji programu konwergencji⁶ z kwietnia 2011 i 2012 roku, Rada Ministrów przedstawiła odpowiednie informacje o działaniach rządu podjętych w celu realizacji rekomendacji Rady Ecofin z 2009 r., dotyczących zlikwidowania nadmiernego deficytu. W dokumentach tych założono, mając na uwadze przewidywane uwarunkowania makroekonomiczne oraz efekt podjętych działań konsolidacyjnych, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. wyniesie 2,9% prognozy PKB. Ponadto Minister Finansów, już w listopadzie 2011 r. w odpowiedzi na list Komisji Europejskiej, przekazał informacje o podejmowanych działaniach w celu ograniczenia nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę Ecofin terminie. Z rekomendacji Rady wynikało, że Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały.

(dowód: akta kontroli str. 153-154, 456-463, 790)

W celu ograniczenia w 2012 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych podjęto między innymi działania mające wpływ na wykonanie dochodów:

- a) ograniczono przekazywanie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) składek na ubezpieczenie emerytalne z 7,3% podstawy wymiaru do 2,3% wprowadzone ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych⁷; założono, że przyjęte rozwiązania będą miały wpływ na saldo funduszu emerytalnego i wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w kwocie 8,6 mld zł⁸, tj. 0,53% PKB na 2012 r.; w następnych okresach część stawki przekazywanej do OFE ma wzrosnąć z 2,3% podstawy wymiaru do 2,8% w 2013 r., w 2014 r. do 3,1%, w latach 2015–2016 do 3,3%, w 2017 r. i później do 3,5%;

⁴ Zalecenie Rady UE z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 (Dz. Urz. UE C Nr 217 z 23.7.2011 r., s. 5).

⁵ Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. opublikowany przez GUS 22 października 2012 r. Produkt Krajowy Brutto w 2011 r. – 1.523,2 mld zł.

⁶ http://www.mf.gov.pl/_files/_pf/cp2011.pdf; http://www.mf.gov.pl/_files/_pf/aktualizacja_2012_pl.pdf.

⁷ Dz. U. Nr 75, poz. 398 ze zm.

⁸ W stosunku do kwoty ujętej w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem ubezpieczeń społecznych (8,9 mld zł) uwzględniono zmiany czynników makroekonomicznych w obszarze rynku pracy na 2012 r.

- b) podwyższono składkę rentową płaconą przez pracodawców z 4,5% do 6,5%⁹ od 1 lutego 2012 r. ustawą z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁰; szacunkowy skutek regulacji to 7,0 mld zł (0,43% PKB na 2012 r.);
- c) zmieniono z dniem 1 stycznia 2012 r. stawki akcyzy na niektóre paliwa silnikowe i wyroby tytoniowe na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹¹; założony skutek regulacji to 2,5 mld zł, tj. 0,16% PKB na 2012 r.;
- d) wprowadzono z dniem 18 kwietnia 2012 r. ustawą z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin¹², podatek od wydobycia miedzi i srebra; założony skutek regulacji 1,6 mld zł, tj. 0,10% PKB na 2012 r.

Zmiany oddziałujące na dochody o charakterze tymczasowym to:

- a) podniesienie stawek VAT z 22% do 23% i z 7% do 8% w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹³; według prognozy Ministerstwa Finansów zmiana powinna zwiększyć dochody w 2012 r. o 0,5 mld zł (0,03% PKB na 2012 r.);
- b) wprowadzenie od 1 stycznia 2011 r. ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym¹⁴ ograniczenia odliczania podatku naliczonego przy nabyciu samochodów z tzw. „kratką” do 60% kwoty z faktury ale nie więcej niż 6.000 zł i całkowity zakaz odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu; szacunkowy skutek regulacji w 2012 r. to 0,5 mld zł (0,03% PKB na 2012 r.);
- c) zmiana zasad opłacania składki zdrowotnej dla rolników wprowadzona ustawą z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.¹⁵; obliczono szacunkowy skutek regulacji na kwotę 85 mln zł;
- d) zwiększenie dochodów z dywidend i wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (w 2012 r. zaplanowano wzrost o 2,0 mld zł).

(dowód: akta kontroli str. 158, 205, 761-779)

W celu redukcji w 2012 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych podjęto następujące działania ograniczające wydatki:

- a) o charakterze trwałym, polegające na obniżeniu kosztów obsługi długu publicznego wynikające ze zmniejszenia transferu składek do OFE (wydatki niższe o 0,9 mld zł w 2012 r.) oraz zmniejszeniu z dniem 1 marca 2011 r. wysokości zasiłku pogrzebowego z 6.406,16 zł do 4.000 zł (obniżenie wydatków o 0,165 mld zł w 2012 r.) i ograniczeniu uprawnionych do korzystania z rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (założono niższe wydatki w 2012 r. o 5,3 mld zł); .

⁹ Od 01.02.2012 r. składka na ubezpieczenie rentowe wynosi 8% podstawy wymiaru, z tego 1,5% finansują ubezpieczeni, a 6,5% pracodawcy.

¹⁰ Dz. U. Nr 291, poz. 1706.

¹¹ Dz. U. Nr 292, poz. 1707.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 362.

¹³ Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr. 247, poz. 1652 ze zm. Uchylony został ust. 3-7a w art. 86 i pkt 3 w art. 88 ust. 1 ustawy o VAT oraz dodany art. 86a i 88a.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 123.

- b) o charakterze tymczasowym, w tym regulę wydatkową oraz zamrożenie funduszu wynagrodzeń pracowników sektora finansów publicznych¹⁶ w 2012 r. (zmniejszenie wydatków o 1,8 mld zł).

(dowód: akta kontroli str. 158, 205, 754-756, 761-779)

Efekty finansowe podjętych działań po stronie dochodów i wydatków, według szacunków Ministerstwa Finansów, powinny wpłynąć na obniżenie kwoty deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. o 35,5 mld zł, tj. o 2,2% przewidywanego wykonania PKB na 2012 r. w kwocie 1.612,7 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 158, 549, 553, 723-760, 768, 790)

Ministerstwo Finansów w celu zwiększenia wpływów podatkowych podjęło w latach 2011–2012 następujące działania:

- wprowadziło w 80 urzędach skarbowych pilotaż projektu dotyczący wymiany dokumentów elektronicznych za pomocą aplikacji OGNIVO pomiędzy urzędami skarbowymi a bankami, w związku z listem intencyjnym podpisanym pomiędzy Ministerstwem Finansów a Krajową Izba Rozliczeniową; projekt ma na celu usprawnienie i poprawę egzekucji administracyjnej poprzez przysyłanie do banku drogą elektroniczną zapytań oraz zawiadomień o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego;
- w strukturach organizacyjnych urzędów skarbowych, zgodnie z zarządzeniem nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 roku w sprawie organizacji izb i urzędów skarbowych oraz nadania im statutów, wydzielono komórki analityczne, których zadaniem jest typowanie podmiotów do kontroli na podstawie raportów, analiz deklaracji i sprawozdań finansowych, danych rejestracyjnych oraz ustaleń z czynności sprawdzających.

W 2011 r. pracownicy urzędów skarbowych przeprowadzili 131.233 kontroli podatkowych, tj. o 5,1% więcej niż w 2010 r. (124.854), a w I półroczu 2012 r. 61.397. Kwota ustaleń z decyzji pokontrolnych i korekt złożonych przez podatników w następstwie przeprowadzonych kontroli w 2011 r. wyniosła 947,5 mln zł, tj. o 152,2 mln zł więcej niż w 2010 r., a w I półroczu 2012 r. kształtowała się na poziomie 544,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 809-817, 824-829)

- W urzędach kontroli skarbowej do analizy przedkontrolnej i typowania podmiotów do kontroli w zakresie wewnątrzwspólnotowego podatku VAT wykorzystywano między innymi raporty z Polskiej Aplikacji VIES i dokonywano wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w ramach sieci Eurofisc ułatwiającej wielostronną współpracę w zwalczaniu oszustw w VAT.

W 2011 r. urzędy kontroli skarbowej wykazały 9.906 przeprowadzonych kontroli, tj. o 169 (o 1,7%) mniej niż w 2010 r. Kwota ustaleń¹⁷ kontroli skarbowej wzrosła z 2.110 mln zł w 2010 r. do 2.525 mln zł w 2011 r., tj. o 19,7%. W I półroczu 2012 r. pracownicy urzędów kontroli skarbowej przeprowadzili 4.929 kontroli, a kwota ustaleń wyniosła 1.537 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 274-281)

Służba Celna w celu ograniczenia działalności osób i podmiotów gospodarczych poza legalnym obrotem gospodarczym oraz poprawy efektywności poboru podatków podjęła następujące działania :

¹⁶ W tym sędziów i prokuratorów.

¹⁷ Wynikająca z decyzji pokontrolnych i korekt złożonych przez podatników w następstwie przeprowadzonych kontroli.

- przygotowała w celu ograniczenia nielegalnego wytwarzania wyrobów tytoniowych, we wrześniu 2012 r., projekt zmiany ustawy o podatku akcyzowym¹⁸, który przewiduje opodatkowanie akcyzą surowca tytoniowego (obowiązek podatkowy powstawałby na wcześniejszym niż obecnie etapie przetwarzania tytoniu) z jednoczesnym zwolnieniem w przypadku zużycia do legalnej produkcji papierosów, a także objęcie surowca tytoniowego kontrolą wykonywaną przez Służbę Celną i wprowadzenie sankcji w przepisach karnych (oszacowano, że nieodprowadzony w 2011 r. od 1650 ton tytoniu podatek akcyzowy wyniósł ok. 380 mln zł¹⁹);
- ograniczyła liczbę środków skażających alkohol etylowy uprawniających do stosowania zwolnień od podatku akcyzowego; z inicjatywy Polski podjętej w maju 2010 r., KE dokonała zmiany prawa unijnego, w wyniku której usunięto z załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 3199/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego formułę lotewską, polegającą na skażaniu spirytusu bitrexem i alkoholem izopropylowym, która stwarzała szerokie pole do nadużyć; Minister Finansów, dokonując zmian rozporządzenia w sprawie środków skażających alkohol etylowy, wykreślił w 2011 r. pięć substancji skażających z wykazu środków uprawniających do stosowania zwolnień z akcyzy;
- przeprowadziła kontrole, których celem było ujawnianie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi oraz nielegalnych wytwórni wyrobów tytoniowych; tym samym Polska pod względem ujawnień nielegalnych wyrobów tytoniowych zajęła w 2010 r. pierwsze miejsce wśród krajów UE, a w 2011 r. trzecie; zmiana miejsca jest efektem przesunięcia na południe Europy, do państw basenu Morza Śródziemnego, głównego strumienia napływu nielegalnych papierosów na obszar UE;
- kontrolowała w 2011 r. obrót wyrobami alkoholowymi, w tym jakość i źródła pochodzenia wyrobów wprowadzonych do obrotu w handlu detalicznym i gastronomii;
- występowała o zatrzymanie paszportu, cofnięcie zezwolenia w małym ruchu granicznym, wpis cudzoziemca do wykazu osób niepożądanych; w 2011 r. Szef Służby Celnej z upoważnienia Ministra Finansów skierował 39 wniosków (32 w 2010 r.) do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany;
- w listopadzie 2011 r. podpisane zostało z Komendą Główną Policji porozumienie o współdziałaniu organów służby celnej i organów policji w zakresie zwalczania produkcji lub obrotu nielegalnym alkoholem; celem porozumienia jest ujednolicenie i usprawnienie realizacji zadań nałożonych na Służbę Celną i policję oraz wprowadzenie jednolitych procedur postępowania.

Wzmocnienie ochrony granicy celnej nastąpiło w wyniku zwiększenia obsady kadrowej na przejściach granicznych o 420 osób od 2008 r., ustanowienia Pełnomocnika Szefa Służby Celnej ds. granicy, który jest odpowiedzialny za koordynację działań podejmowanych na granicy wschodniej i powołania grup mobilnych.

¹⁸ Projekt zmian został uwzględniony w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (na 2013 r.).

¹⁹ Szacunek został zaprezentowany w rozdziale dotyczącym Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy z 18 września 2012 r.

Organy Służby Celnej w 2011 r. przeprowadziły 1.333 kontrole podatkowe w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier, tj. o 152 więcej niż w 2010 r. W I półroczu 2012 r. ich liczba wyniosła 720. Kwota szacowanych uszczupień wynikających z nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli podatkowych w 2011 r. wyniosła 559,5 mln zł i była o 62,5% wyższa niż w 2010 r. (344,3 mln zł). Szacowane uszczuplenia w I półroczu 2012 r. to 195,8 mln zł.

Ponadto w latach 2010-2012 (I połowa) przeprowadzono łącznie 2.965 kontroli celnych. Kwota szacowanych uszczupień z tytułu nieprawidłowości ujawnionych w toku tych kontroli wyniosła łącznie 184,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 282-297, 839-841)

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. wg metodologii ESA 95, w Programie konwergencji. Aktualizacja 2012 prognozowano w wysokości 47,4 mld zł, tj. 2,9% PKB 2012 roku. Według prognozy przekazanej 28 września 2012 r. przez Ministerstwo Finansów do GUS, stanowiącej wkład do notyfikacji fiskalnej dla Komisji Europejskiej, deficyt sektora w 2012 r. wyniesie 54,9 mld zł, tj. 3,4% PKB. Prognoza została zwiększona o 7,5 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 547-550, 773, 790)

Do zmiany prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3,4% PKB przyczyniła się przede wszystkim korekta prognozy dochodów. Zaobserwowano wysokie tempo wzrostu zwrotów VAT. Zdaniem Ministerstwa Finansów przy pogarszającej się sytuacji w gospodarce narodowej podmioty gospodarcze w bardzo krótkim okresie zmierzają do podwyższenia płynności finansowej poprzez częstsze występowanie do urzędów skarbowych o zwrot VAT. Ponadto nastąpiło obniżenie efektywnej stawki VAT, najprawdopodobniej będące wynikiem zmian w strukturze bazy VAT polegającej na zwiększeniu udziału dóbr i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi.

(dowód: akta kontroli str. 765-767, 773-774, 780-785)

W okresie od stycznia do września 2012 r. w porównaniu do wykonania za 9 miesięcy 2011 r. zwroty VAT wzrosły o 15,5%, podczas gdy wpływy z VAT wzrosły o 4,3%. Wykonanie dochodów z VAT za 9 miesięcy 2012 r. wyniosło 89,6 mld zł i było niższe o 1,5 mld zł (o 1,6%) od wykonania w okresie od stycznia do września 2011 r. (91,1 mld zł). W okresie od stycznia do września 2012 r. zaległości podatkowe bieżące w VAT wzrosły o 1,2 mld zł (o 33,9% r/r).

(dowód: akta kontroli str. 722, 785, 900-901)

Dla ograniczenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych po 2012 r. w Ministerstwie Finansów podjęto następujące działania legislacyjne o trwałym charakterze:

- a) opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przekazany do Sejmu 12 lipca 2012 r.; w projekcie przewidziano wprowadzenie zmian w zakresie ulg podatkowych od dnia 1 stycznia 2013 r., w tym wprowadzenie limitu w zakresie stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów przez twórców i artystów oraz likwidację ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet, a także zmiany w zakresie ulgi na dzieci;
- b) przygotowano zmiany ukierunkowane na „uszczelnienie” systemu podatków dochodowych, w tym włączenie spółki komandytowo – akcyjnej do zakresu podmiotowego ustawy o CIT; likwidacja zwolnienia wypłat z tytułu dywidend i innych dochodów (przychodów) w zyskach osób prawnych; wprowadzenie przepisów wskazujących sposób określenia wartości przychodów świadczeń w naturze. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób

prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw jest na etapie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych²⁰.

Ponadto w ocenie Ministerstwa Finansów pozytywne skutki finansowe powinny przynieść przepisy wprowadzone ustawami z dnia 11 maja 2012 r. dotyczącymi podniesienia wieku emerytalnego oraz zreformowania systemu emerytalnego dla służb mundurowych, tj. ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw²¹ (począwszy od 2013 r.) i ustawą o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji...²² (począwszy od 2028 r.).

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

Dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wyniosły w latach 2010-2011 odpowiednio 14,9 mld zł i 15,1 mld zł. Wykonanie dotacji za 9 miesięcy 2012 r. wyniosło 11,5 mld zł (plan na 2012 r. wynosi 15,2 mld zł). W latach 2010-2011 wydatki tego funduszu były w ponad 90% dotowane z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 823)

W zaleceniu z 12 lipca 2011 r. Rada wskazała: „...korzystający z dotacji publicznych fundusz ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS) nie stwarza rolnikom motywacji do przenoszenia się do sektorów o wyższej produktywności (...) spowalnia to restrukturyzację gospodarczą i ogranicza wzrost produktywności...” Rada zaleciła doskonalenie przepisów dotyczących składek na rolniczy fundusz ubezpieczenia społecznego (KRUS), aby lepiej odzwierciedlały indywidualne dochody.

W aktualizacji Krajowego Programu Reform na lata 2012/2013 przyjętym przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r., w kwestii postępu prac nad zmianą przepisów dotyczących składek na rolniczy fundusz ubezpieczenia społecznego (KRUS) tak, aby lepiej odzwierciedlały indywidualne dochody, wskazano, że opracowanie koncepcji reformy ubezpieczenia społecznego rolników planowane jest, zgodnie z expose Prezesa Rady Ministrów, po wdrożeniu systemu obowiązkowej rachunkowości w gospodarstwach rolnych i opracowaniu systemu opodatkowania dochodów z działalności rolniczej, tj. po 2013 r.²³

W Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych Rady Ministrów przewidziano opracowanie przez Ministra Finansów przy współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu założeń do projektu ustawy²⁴, dotyczącego włączenia działalności rolniczej do powszechnego systemu podatku dochodowego. We wskazanym wykazie potrzebę wprowadzenia nowego rozwiązania uzasadniono projektowanymi zmianami mającymi na celu objęcie podatkiem dochodowym dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej. Istota rozwiązań proponowanych w projekcie to modyfikacja podatku rolnego wynikająca z wprowadzenia podatku dochodowego, określenie przeliczników dla użytków rolnych nieobjętych opodatkowaniem, zniesienie ceny żyta jako podstawy do ustalania stawki podatku

²⁰ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/59396>.

²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 637.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 664.

²³ Str. 29.

²⁴ Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawy o podatku rolnym – nr projektu w Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych Rady Ministrów – ZA5.

rolnego i wprowadzenie stawki kwotowej waloryzowanej rokrocznie wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz ograniczenie zwolnień i ulg w związku z objęciem dochodów z działalności rolniczej podatkiem dochodowym.

Przyjęcie projektu przez Radę Ministrów zaplanowano na I kwartał 2012 r. Do dnia zakończenia kontroli Minister Finansów i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wypracowali koncepcji włączenia działalności rolniczej do systemu podatku dochodowego.

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wynika, że według jego oceny Rada UE zaleca uwzględnienie indywidualnych dochodów rolników przy doskonaleniu przepisów dotyczących KRUS, ale nie uzależnia tych działań od uprzedniego opodatkowania podatkiem dochodowym przychodów. Opracowanie założeń wiąże się z expose Premiera wygłoszonym 18 listopada 2011 r. i ma na celu realizację zapowiedzi wynikających z expose. Nieprzygotowanie projektu założeń w terminie określonym w *Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych* (pierwszy kwartał 2012 r.) wynika ze złożoności materii, której przedmiotowe założenia dotyczą. Działalność rolnicza charakteryzuje się pewną specyfiką, którą należy brać pod uwagę przy opracowywaniu zasad opodatkowania dochodów z tej działalności. Opracowanie tych zasad wymaga pogłębionej analizy, co znacznie wydłuża czas zakończenia prac.

(dowód: akta kontroli str. 844-848)

W zaleceniu z 12 lipca 2011 r. Rada wskazała na „...ograniczenie w przyszłości cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy przy zapewnieniu odpowiedniego postępu w realizacji średniookresowego celu budżetowego...”

Wydatki na inwestycje publiczne wzrastały w Polsce od 2001 r. osiągając w 2011 r. poziom najwyższy w UE, tj. 5,7% PKB. W Programie konwergencji. Aktualizacja 2012 APK założono stopniowe obniżenie tego wskaźnika do 2,8% w 2015 r. Narodowy Bank Polski w stanowisku²⁵ do projektu APK 2012 r. stwierdził, że odbije się to negatywnie na tempie bieżącego oraz potencjalnego wzrostu gospodarczego. Podobne uwagi przedstawiła Komisja Europejska²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 859-878, 893-894)

Zadaniem Ministerstwa Finansów zmniejszenie udziału inwestycji publicznych w relacji do PKB wiąże się przede wszystkim z wykorzystaniem w poprzednich latach znacznej części środków unijnych w ramach obecnej perspektywy finansowej oraz z planowanym ograniczeniem wydatków infrastrukturalnych w ramach Programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015. Nie jest możliwe utrzymanie w średnim okresie rekordowo wysokich udziałów inwestycji publicznych w PKB.

(dowód: akta kontroli str. 891-894)

W APK 2011 wskazano na potrzebę przeglądu wydatków. Wnioski z tego przeglądu miały pozwolić na zwiększenie efektywności wydatków. Zarządzeniem nr 37 z dnia 3 września 2010 r. Minister Finansów powołał Zespół do przygotowania propozycji zmian krajowych ram fiskalnych. W opracowanym w styczniu 2011 r. w raporcie pn. „Krajowe ramy fiskalne – diagnoza i propozycje zmian” Zespół wskazał etapy w jakich należy przeprowadzić przegląd wydatków, z czego zrealizowano dwa: aplikację informatyczną do uruchomienia pilotażu przeglądu oraz mikrosymulacyjny

²⁵ Z dnia 18 kwietnia 2012 r. (DZ-WIE-WL-073-6/2012/52).

²⁶ W dokumencie roboczym służb Komisji Europejskiej *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r.* W opinii Komisji gwałtowny spadek wydatków na inwestycje publiczne może mieć niekorzystny wpływ na potencjał wzrostu i jako taki jest sprzeczny z zaleceniem Komisji z 2011 r., by „ograniczyć w przyszłości cięcia w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy”.

model podatkowo-zasilkowy. Nie przeprowadzono całościowego przeglądu wydatków i nie zaprojektowano mechanizmu *productivity savings*, który zakładał obniżanie w ujęciu realnym wydatków, co do których należałoby oczekiwać wzrostu wydajności.

(dowód: akta kontroli str. 236-268)

Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki przygotował aplikację informatyczną do uruchomienia pilotażowego przeglądu dla części 19 budżetu państwa. Aplikacja miała gromadzić dane od dysponentów środków budżetu państwa w szczególności klasyfikacji budżetowej, podstawy prawnej wydatku, przeznaczenia wydatku oraz wskaźnika ewentualnego mechanizmu indeksacji wydatków. Przegląd został jednak zawieszony na etapie testowania aplikacji, jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu, głównie w związku z problemami w definiowaniu przeznaczenia wydatków i ograniczonymi zasobami kadrowymi departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 214, 527-528)

W maju 2012 r. Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki opracował mikrosymulacyjny model podatkowo-zasilkowy. W oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych model pozwala na symulację zmiany wydatków i dochodów sektora finansów publicznych i redystrybucyjnych skutków regulacji (zmiana dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w różnych przekrojach społeczno-ekonomicznych) i ma być narzędziem służącym do oceny efektywności polityki wydatkowej państwa, w szczególności polityki transferów społecznych. Model był wykorzystywany do przygotowywania oceny skutków regulacji projektów aktów prawnych. Dotyczyło to między innymi waloryzacji świadczeń rodzinnych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych²⁷, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz weryfikacji kwot kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń rodzinnych zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 215, 527-546)

Z ww. raportu ze stycznia 2011 r. wynika, że dokonanie wstępnego przeglądu wydatków było warunkiem niezbędnym dla wprowadzenia trwałej reguły wydatkowej. Przegląd nie został przeprowadzony przez Ministerstwo Finansów, gdyż jak wyjaśnił Przewodniczący Komitetu Sterującego do spraw określenia zmian krajowych ram fiskalnych „podjęto decyzję o zmianie sposobu jego realizacji, kładąc silniejszy akcent na efektywność realizowanych wydatków.” Od maja 2012 r. w Departamencie Audytu Sektora Finansów Publicznych powstaje koncepcja przeglądu efektywnościowego wydatków w oparciu o budżet zadaniowy. W informacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwa Finansów, przyjętej przez Komitet Rady Ministrów 4 października 2012 r. podano, że „zakładany przegląd ma być realizacją obowiązku nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów przez dysponentów części budżetowych (art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp) oraz ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym sprawowanej przez Ministra Finansów (art. 174 pkt 2 ufp).” Po przeprowadzeniu badań pilotażowych we wskazanych przez KPRM i Ministerstwo Finansów obszarach mają być wypracowane wskazówki w sprawie

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 959.

przeglądu efektywnościowego dla dysponentów. Według Dyrektora Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych obecnie kontynuowane są prace przygotowawcze do tego przeglądu.

(dowód: akta kontroli str. 214, 257, 514-527, 703)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że niektóre rozwiązania wprowadzone w latach 2010-2012 mają charakter nietrwały, np. podniesienie stawek VAT, zwiększenie dochodów z tytułu dywidend przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, zasady opłacania składki zdrowotnej przez rolników, tymczasowy charakter obowiązującej w budżecie reguły wydatkowej, co w przyszłości może wpływać na pogłębienie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W połączeniu ze spowolnieniem gospodarczym skutki konsolidacji mogą być niewystarczające do osiągnięcia, a następnie utrzymania dopuszczalnego poziomu deficytu.

W Ministerstwie Finansów nie został zrealizowany przegląd wydatków rozpoczęty na początku 2011 r. Prace prowadzone przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych są na etapie koncepcji. Niewykonanie przeglądu wydatków może utrudniać efektywniejsze zarządzanie wydatkami.

Nieprzygotowanie, w terminie wskazanym w *Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych* Rady Ministrów, projektu założeń do projektu ustawy dotyczącego zmiany opodatkowania dochodów rolników może opóźnić reformę ubezpieczeń społecznych rolników.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Finansów w zbadanym zakresie.

2. Przyjęcie przepisów w celu wprowadzenia stale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. opartej na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz zgodnej z europejskim systemem rachunków

Opis stanu
faktycznego

Rada UE 12 lipca 2011 r. zaleciła Polsce m.in.: „...Przyjęcie przepisów w celu wprowadzenia stale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Reguła ta powinna opierać się na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz powinna być zgodna z europejskim systemem rachunków...”.

W związku z powyższym do *Wykazu prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych* Rady Ministrów, na wniosek Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2011 r., włączono zadanie opracowania *założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych* z terminem przyjęcia przez Radę Ministrów ustalonym na III kwartał 2012 r. Założenia miały objąć między innymi wprowadzenie nowej reguły fiskalnej oraz wskazanie pozostałych zmian w obszarze krajowych ram fiskalnych, które będą niezbędne do efektywnego wprowadzenia reguły w życie.

(dowód: akta kontroli str. 213, 221-232)

W Programie konwergencji. Aktualizacja 2012²⁸ wskazano m.in., że w pierwszej kolejności celem rządu jest zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r., a następnie kontynuowanie konsolidacji fiskalnej i osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. Trwałemu utrzymaniu dyscypliny fiskalnej ma sprzyjać wprowadzenie tzw. stabilizującej (trwałej) reguły wydatkowej. Ma ona zapewnić, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie będzie kształtować się na poziomie około 1% PKB.

²⁸ Str. 13. Pkt III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu.

Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki wypracował robocze koncepcje stabilizującej reguły wydatkowej różniące się między sobą postacią mechanizmu korekty. Założono, że regułą będzie objęty sektor instytucji rządowych i samorządowych po wyłączeniu środków z bezzwrotnej pomocy unijnej, których ostatecznym beneficjentem są jednostki tego sektora według ESA 95, a tempo wzrostu wydatków publicznych będzie ograniczone średniookresowym tempem wzrostu PKB.

Do dnia zakończenia kontroli Kierownictwo Ministerstwa Finansów nie podjęło decyzji w sprawie ostatecznego kształtu formuły reguły i nie przekazało Radzie Ministrów projektu założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 206-207, 212-214, 791-808, 852)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że warianty stabilizującej reguły wydatkowej podlegają ocenie i dyskusji przez członków Kierownictwa Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 849-852)

Z dniem 1 stycznia 2011 r. weszły w życie przepisy wprowadzające tymczasową regułę wydatkową w odniesieniu do wydatków budżetu państwa. Stanowi ona, że kwota wydatków na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy powiększonego o punkt procentowy (art. 112a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ zwanej dalej „ufp”).

Reguły dyscyplinującej nie stosuje się do tzw. wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych) określonych w art. 112a ust. 2 ww. ustawy oraz art. 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z postanowieniami art. 112b ufp reguła ma obowiązywać, do dnia uchylecia przez Radę UE zaleceń skierowanych do Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących procedury nadmiernego deficytu.

W ustawie budżetowej na rok 2012³⁰ zaplanowano wydatki elastyczne³¹ w kwocie 81.488,6 mln zł, tj. o 3,7% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2011 (78.615,3 mln zł³²). Po uwzględnieniu prognozowanego średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r.³³ w wysokości 2,8%, wzrost wydatków elastycznych zaplanowano na 0,9%, tj. o 0,1 punktu procentowego poniżej dopuszczalnego poziomu.

(dowód: akta kontroli str. 716-721)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W Ministerstwie Finansów nie został wypracowany i przyjęty przez Ministra Finansów ostateczny kształt trwałej reguły wydatkowej. Nie przyjęto *Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych* dotyczących wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej. W efekcie nie przedłożono projektu

²⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

³¹ Wydatki te ustalane są po pomniejszeniu wydatków budżetu państwa ogółem o wydatki prawnie zdeterminowane. Wydatki prawnie zdeterminowane zostały określone w art. 112a ust. 2 ww. ufp oraz art. 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

³² Kwota po doprowadzeniu do porównywalności z wydatkami elastycznymi w 2012 r. (tj. uwzględnieniu „odszywnionych” wydatków na niektóre programy wieloletnie.

³³ Na podstawie Założeń projektu budżetu państwa na rok 2012 z kwietnia 2011 r.

w terminie umożliwiającym przyjęcie przez Radę Ministrów w trzecim kwartale 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 213, 221-232, 849-852)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność Ministerstwa Finansów w badanym obszarze.

3. Zaawansowanie działań nad wzmocnieniem mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w ramach średniookresowych i rocznych procedur budżetowych

Opis stanu faktycznego

Rada UE wyraziła zaniepokojenie co do przejrzystości obowiązujących w Polsce reguł i procedur budżetowych oraz sposobu koordynacji różnych szczebli administracji na wypadek przeciwdziałania wstrząsom makroekonomicznym i zaburzeniom równowagi makroekonomicznej.

W kwietniu 2011 r. Rada Ministrów przyjęła „Program konwergencji. Aktualizacja 2011”. W dokumencie do planowanych zmian w procesie budżetowym zaliczono między innymi zwiększenie tzw. *top-down budgeting*, opracowanie klasyfikacji budżetowej w kierunku wzmocnienia jej wymiaru ekonomicznego, ujednolicenie sprawozdawczości w ramach sektora i poprawę średniookresowych ram budżetowych.

Zdaniem Ministerstwa Finansów proces *top-down budgeting* realizowany jest w oparciu o Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP), który stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok z uwzględnieniem mechanizmu tymczasowej wydatkowej reguły dyscyplinującej. Przewodniczący Komitetu Sterującego wyjaśnił, że WPFP jest narzędziem, który wiąże planowanie strategiczne z corocznymi decyzjami o alokacji środków publicznych na etapie konstruowania ustawy budżetowej. To dyscyplinuje proces budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 702)

Rada Ministrów, uchwałą nr 119 z dnia 3 sierpnia 2010 r.³⁴, przyjęła *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013*, co było zgodne z art. 106 ufp. W latach 2011–2012 WPFP był aktualizowany uchwałami Rady Ministrów w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej i uwzględniał prognozę na kolejne trzy lata, zgodnie z art. 107 ust. 1 ufp. Aktualizacja (kwiecień 2011 r. i maj 2012 r.) polegała na doprowadzeniu danych zawartych w planie do zgodności z ustawą budżetową na dany rok budżetowy oraz na skorygowaniu planu w dalszych latach jego realizacji, zgodnie z art. 107 ust. 2 i 3 ufp. Materiały planistyczne do sporządzenia aktualizacji WPFP 2012-2015 dysponenti przekazywali w formie papierowej i dokumentu elektronicznego utworzonego w aplikacji BUZA, dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. W oparciu o otrzymane materiały Departament Budżetu Państwa przygotowywał zestawienia planowanych wydatków w podziale na części budżetowe w dwóch wariantach różniących się wysokością założonych deficytów.

(dowód: akta kontroli str. 570-640, 689-692)

Zgodnie z art. 108 ust. 2 ufp Minister Finansów łącznie ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej przedkładał Radzie Ministrów informację o przebiegu wykonania WPFP, która powstała na podstawie szczegółowych informacji o realizacji WPFP (w tym o stopniu realizacji celów) przekazanych przez ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 585-586)

³⁴ M.P. Nr 57, poz. 773.

W rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 nałożono na dysponentów obowiązki przedłożenia formularzy planistycznych do sporządzenia aktualizacji WPFP 2012-2015. Ministerstwo przekazało dysponentom wskazówki do dokonania prognozy wydatków budżetowych na lata 2012-2015, w tym doprowadzenia do zgodności z ustawą budżetową na 2012 r., zastosowania wytycznych Ministra Finansów dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, uwzględnienia celów średniookresowej strategii rozwoju kraju. Dysponenci mieli przekazać kompletny zestaw maksymalnie 2 celów i 4 mierników dla funkcji. W odniesieniu do niektórych dysponentów zwrócono się o uzupełnienie dotychczas stosowanych mierników, przeformułowanie ich na bardziej adekwatne do przyjętych celów.

(dowód: akta kontroli str. 50-106, 585-586)

W projekcie ustawy z dnia 18 września 2012 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (tzw. ustawy ołobudżetowej na 2013 r.) przewidziano zmiany dotyczące WPFP, w tym zrezygnowano z wyszczególniania wydatków w podziale na 11 kategorii. Zmianę tą uzasadniono tym, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest dokumentem ujmującym prognozę wydatków w podziale na funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji a kolejne podziały wydatków negatywnie wpływają na jednolitość dokumentu. Zaproponowano ponadto nowy termin sporządzania przez Radę Ministrów aktualizacji WPFP, raz w roku, w terminie do dnia 30 kwietnia³⁵. Termin ten jest zgodny z obowiązującym od 2011 r. tzw. semestrem europejskim, a także rozporządzeniem Rady nr 1466/97 WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Poza tym Ministerstwo Finansów miało na celu wyeliminowanie sytuacji, w których WPFP mógłby podlegać aktualizacji więcej niż raz w roku.

(dowód: akta kontroli str. 585-586)

W latach 2011-2012 Ministerstwo Finansów realizowało kolejne etapy wdrożenia zadaniowego układu wydatków. Było to zgodne z przyjętym harmonogramem. W 2011 r. został zakończony proces tworzenia bazy mierników dla wszystkich 22 funkcji państwa zadaniowego układu wydatków budżetu państwa.

28 grudnia 2011 r. Minister Finansów podpisał rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁶, realizując art. 41 ust. 4 ufp zgodnie z którym zobowiązany był do określenia rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym. Od 2012 r. jednostki, przy pomocy aplikacji BUZA, sporządzają półroczne oraz roczne sprawozdania w układzie zadaniowym.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza

³⁵ W obecnym stanie prawnym aktualizowany corocznie, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej (art. 107 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

³⁶ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁷ ustanowiono zasady prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 przygotowano zasady opracowania skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym, o którym mowa w art. 142 pkt 11 up. Projekt skonsolidowanego planu wydatków państwa na rok 2013 i dwa kolejne lata w układzie zadaniowym został uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2012 r. jako część uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 59, 126-133, 585-586)

Uproszczono część formularzy planistycznych ustalonych w rozporządzeniach³⁸ Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 i 2013. Opracowano jeden formularz dla większości państwowych funduszy celowych³⁹ oraz formularz dla agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 704-705)

W klasyfikacji budżetowej Ministerstwo Finansów dokonywało modyfikacji w związku z bieżącymi potrzebami, tj. zmieniającymi się przepisami prawnymi oraz potrzebami zgłaszanymi przez dysponentów i wnioskami właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa. Nie dokonano zmiany klasyfikacji w rozumieniu przewidzianym w APK 2011, to jest tak aby klasyfikacja w większym stopniu uwzględniała wymiar ekonomiczny transakcji sektora. Zdaniem Koordynatora Departamentu Budżetu Państwa proces kształtowania klasyfikacji jest długotrwały i musi być powiązany z modyfikacją systemów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 237-257, 509-510, 702)

W fazie przygotowań w Ministerstwie Finansów jest zmiana rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, która zakłada wyłącznie formę elektronicznego dokumentu sporządzanego i przekazywanego w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor przez państwowe jednostki budżetowe. Projekt z dnia 25 maja 2012 r. był skierowany do uzgodnień międzyresortowych, obecnie trwają prace nad zgłoszonymi uwagami.

(dowód: akta kontroli str. 11, 704-705)

Prognozy makroekonomiczne dla potrzeb tworzenia budżetu państwa przygotowywane są w Departamencie Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki. Rozwijany jest m.in. ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Model służy do tworzenia prognoz oraz symulacji różnych scenariuszy *ad hoc*. Ministerstwo Finansów podało, że model był już wykorzystany do przygotowania analizy wrażliwości na potrzeby APK z 2011 r. oraz do przygotowania scenariusza rozwoju gospodarczego Polski na potrzeby APK z 2012 r. Scenariusz był podstawą założeń projektu budżetu państwa na 2013 r. a następnie (po skorygowaniu w wyniku zmiany prognoz rozwoju sytuacji zewnętrznej) uzasadnienia budżetu państwa na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 527-528)

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 121.

³⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 56, poz. 290 i Dz. U. z 2012 r. poz. 628.

³⁹ Z wyłączeniem odrębnych formularzy dla FUS, ZUS, FEP, FER, FPIR, FA.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ministerstwo Finansów rozpoczęło wprowadzanie zmian w procedurze budżetowej. Zmiany polegały przede wszystkim na wdrożeniu WFPF i zastosowaniu tymczasowej reguły wydatkowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową działalność Ministerstwa Finansów stwierdzając jednak, że nie zakończono prac nad wzmocnieniem mechanizmów koordynacji procesu budżetowego, doskonaleniem klasyfikacji budżetowej i ujednoliceniem sprawozdawczości budżetowej.

Opis stanu
faktycznego

4. Proces opracowania i monitorowania Programu konwergencji

W dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację Programu Konwergencji 2012 po uzgodnieniach międzyresortowych i rozpatrzeniu treści dokumentu przez Stały Komitet RM. Ministerstwo Finansów w tym samym dniu przekazało APK do Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 220, 555-556)

Ministerstwo Finansów monitorowało sytuację gospodarczą oraz wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przez opracowanie dwa razy w roku aktualizacji szacunku wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku bieżącym, będącej wkładem do notyfikacji fiskalnej, przygotowywanej wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym. W aktualizacjach programu zawarto porównanie realizacji celów z poprzednią aktualizacją Programu i wyjaśnienie ewentualnych odstępstw i przyczyn niezrealizowania celów.

(dowód: akta kontroli str. 218-220, 547-550, 895-896)

Założenia makroekonomiczne (dynamika PKB, średnioroczny wzrost cen towarów i usług; stopa bezrobocia) i kierunki polityki fiskalnej mające na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu określone w APK 2012 były zbieżne z podanymi w WFPF i Strategii Rozwoju Kraju 2020.

(dowód: akta kontroli str. 895-896)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Finansów w zbadanym zakresie.

IV. 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 Kontroli⁴⁰, wnosi o opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych, wprowadzających trwałą regułę wydatkową.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁴⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 24 listopada 2012 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg



Podpis



Warszawa, dnia 07 grudnia 2012 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO FINANSÓW
PODSEKRETARZ STANU
Wojciech Kowalczyk**

PF8/0800/2/282/RKZ/12/17873

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli (nr pisma KBF-4101-04-02/2012) dotyczące *Realizacji Zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011 - 2014*, Ministerstwo Finansów nie zgłasza zastrzeżeń, o których mowa w art. 54 ust. 1-3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli odnośnie do ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Jednocześnie Ministerstwo Finansów przekazuje informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach.

Ministerstwo Finansów uprzejmie informuje, że nie zaprzestało pracy nad opracowaniem trwałej reguły wydatkowej i aktualnie jest na końcowym etapie opracowania ostatecznego kształtu ww. reguły. Zakończeniem tych prac będzie przedstawienie *Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych*, która ma na celu wprowadzenie stabilizującej/docelowej reguły wydatkowej, jako obowiązującej regulacji prawnej.

Ministerstwo Finansów równocześnie pragnie poinformować, że projektowana reguła będzie stanowić implementację (w zakresie numerycznych reguł fiskalnych) dyrektywy Rady Unii Europejskiej nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, opóźnienie w opracowaniu reguły wydatkowej, w stosunku do pierwotnego harmonogramu, nie stanowi w chwili obecnej ryzyka do terminowego jej wdrożenia., tj. zgodnie z wymaganiami ww. dyrektywy.

PODSEKRETARZ STANU

Wojciech Kowalczyk