

Rozdział XII

Należności Skarbu Państwa

Stan należności Skarbu Państwa (SP) na koniec 2013 r. oraz prognozę tej wielkości na koniec lat 2014 i 2015 przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Stan na:			Zmiana	
	31.XII.2013	31.XII.2014	31.XII.2015	XII'2015– XII'2014	
	w mln zł				%
1	2	3	4	5	6
Razem	89 147,4	105 244,0	118 775,1	13 531,2	12,9
1. Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty	46 848,7	53 698,3	60 980,1	7 281,8	13,6
1) Należności podatkowe, w tym:	35 595,8	42 157,4	49 363,9	7 206,5	17,1
1.1) Podatki pośrednie	27 694,8	33 308,7	39 697,2	6 388,5	19,2
1.2) Podatek dochodowy od osób prawnych	1 883,8	2 232,3	2 589,4	357,2	16,0
1.3) Podatek dochodowy od osób fizycznych	6 002,9	6 603,1	7 065,4	462,2	7,0
1.4) Podatki zniesione	14,4	13,3	11,9	-1,4	-10,5
2) Należności niepodatkowe, w tym:	11 252,9	11 540,9	11 616,2	75,3	0,7
2.1) Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	6,8	15,0	14,0	-1,0	-6,7
2.2) Cło	910,7	929,6	892,1	-37,5	-4,0
2.3) Pozostałe dochody ¹⁾	10 335,4	10 596,3	10 710,1	113,8	1,1
2. Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	4 618,2	4 395,0	4 187,6	-207,4	-4,7
3. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa:	31 814,3	40 935,7	46 442,2	5 506,4	13,5
1) Pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	30 877,5	39 801,9	45 326,0	5 524,1	13,9
2) Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	391,6	373,1	11,5	-361,6	-96,9
3) Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych ²⁾	50,4	45,4	15,6	-29,9	-65,8
4) Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	292,7	291,2	292,8	1,6	0,6
5) Pożyczka dla KUKE	78,2	62,4	146,6	84,2	135,0
6) Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	123,8	361,8	649,6	287,9	79,6
4. Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych ^{3) 4)}	5 009,7	5 432,3	6 445,5	1 013,2	18,7
5. Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, w tym:	316,5	306,9	315,6	8,7	2,9
1) z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	306,9	296,7	304,9	8,2	2,8
2) z tytułu gwarancji zagranicznych	9,6	10,2	10,7	0,6	5,7
6. Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	195,2	131,8	68,4	-63,4	-48,1
7. Inne należności	344,8	344,0	335,7	-8,3	-2,4

* Kwoty przedstawione w tabeli dla 2014 r. i 2015 r. stanowią prognozy, które mogą różnić się od limitów zapisanych w projekcie ustawy budżetowej.

¹⁾ Obejmują należności z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jst oraz zaległości z tytułu opłat, grzywien, kar i różnych innych dochodów.

²⁾ Z dniem 1 października 2010 roku jednostki badawczo-rozwojowe zostały przekształcone w instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.).

³⁾ Wyliczeń dokonano po kursach z dnia 31.12.2013 r.: 3,0120 USD/PLN; 4,1472 EUR/PLN oraz zgodnie z prognozami kursów średnich w okresie 2014 r.: 3,0668 USD/PLN; 4,1474 EUR/PLN oraz 2015 r.: 2,9246 USD/PLN; 3,9775 EUR/PLN.

⁴⁾ Wyliczeń dokonano po kursie 21 gr/RT.

1. Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty

Należności podatkowe pozostałe do zapłaty (tj. zaległości podatkowe brutto) obejmują zaległości zarówno wymagalne, jak i niewymagalne, tj.: płatne w ratach i odroczone, w postępowaniu egzekucyjnym, objęte decyzjami o wstrzymaniu wykonania decyzji ostatecznej, w postępowaniu ugodowym, układowym i upadłościowym, objęte egzekucją sądową, wynikające z decyzji nieostatecznych (bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności), w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności.

Prognozuje się, że należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty na koniec 2014 r. wzrosną o 6.850 mln zł, tj. o 14,6% w porównaniu z końcem 2013 r. Na koniec 2015 r. przewidywany jest wzrost o 7.281,8 mln zł, tj. o 13,6% r/r.

Kształtowanie się należności pozostałych do zapłaty (zaległości podatkowych) na wysokim poziomie spowodowane jest m. in. niżej wymienionymi czynnikami:

- trudnościami w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych wynikające z: braku składników majątkowych mogących być przedmiotem egzekucji, niemożności ustalenia miejsca zamieszkania dłużników, a tym samym braku możliwości ustalenia stanu majątkowego zobowiązanych,
- niewymagalnością zaległości, wynikającą z faktu składania wniosków o ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych (odroczenie terminu płatności lub rozłożenie zaległości na raty),
- celowym działaniem dłużników mającym na celu uniknięcie uregulowania zobowiązań podatkowych,
- częstymi zbiegami egzekucji administracyjnej z sądową. W większości przypadków dotyczą one „trudnych” podatników, którzy posiadają duże zaległości podatkowe oraz inne zaległości wobec wielu wierzycieli,
- ogłaszaniem upadłości przez przedsiębiorców – często masa upadłości jest niewystarczająca na pokrycie zaległości podatkowych,
- nieregulowaniem przez podatników podatków dochodowych zobowiązań wynikających z zeznań rocznych,
- nieregulowaniem przez płatników zobowiązań wynikających ze złożonych deklaracji PIT-4R (deklaracja roczna o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy),
- nieregulowaniem zobowiązań wynikających ze złożonych deklaracji np. VAT-7, VAT-7K, VAT-7D,
- nieregulowaniem zobowiązań wynikających z decyzji pokontrolnych, wydanych przez dyrektorów UKS i naczelników US,

- trudnościami w egzekwowaniu należności wynikających z decyzji wydanych przez dyrektorów UKS i naczelników US, w trybie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług,
- brakiem płynności finansowej firm prowadzących działalność gospodarczą, wynikającej z nieterminowego wywiązywania się kontrahentów z płatności z tytułu wystawionych faktur, czego efektem jest brak środków na terminowe regulowanie własnych zobowiązań podatkowych.

W celu poprawy skuteczności poboru należności podatkowych opracowana została strategia działań zmierzających do poprawy ściągальności podatków oraz zwiększenia efektywności administracji podatkowej na latach 2014–2017, która została ujęta w Programie Konwergencji.

Zdiagnozowano w niej najistotniejsze problemy związane ze stopniem przestrzegania przepisów podatkowych, ściągальnością podatków oraz skutecznością administracji podatkowej. Planowane są działania, które powinny przynieść efekty zarówno w krótkim czasie, jak i mające charakter długofalowy, np.:

- utworzenie Centralnego Rejestru Dłużników,
- usprawnienie procesu egzekucji należności podatkowych,
- zarządzanie ryzykiem zewnętrznym i kontrola podatkowa,
- wdrożenie systemu OGNIVO służącego do poszukiwania rachunków bankowych dłużników,
- POLFISC – nowe elektroniczne narzędzie kontroli skarbowej w walce z oszustwami podatkowymi,
- „List ostrzegawczy” jako nowy środek ograniczania oszustw w VAT,
- zwalczanie i zapobieganie oszustwom w obrocie złomem,
- zwalczanie i zapobieganie oszustwom podatkowym w obrocie wyrobami stalowymi,
- koordynacja działań wykrywczych i kontrolnych w zwalczaniu zorganizowanych oszustw w podatku VAT – grupy zadaniowe,
- wprowadzenie przepisów uszczelniających system podatków dochodowych,
- ograniczenie „szarej strefy” na rynku paliw ciekłych,
- poprawa efektywności zwalczania oszustw podatkowych – powołanie stałego zespołu przy Ministrze Finansów,
- zwiększanie stopnia dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych poprzez publiczne działania informacyjno-edukacyjne mające na celu przybliżenie wiedzy z zakresu prawa podatkowego,

- wprowadzenie w procesie edukacji szkolnej elementów promujących postawy obywatelskie w płaceniu podatków, a w szkołach ponadpodstawowych bloku tematycznego z zakresu podatków w ramach wiedzy o społeczeństwie.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że podjęte zostały działania o charakterze organizacyjnym obejmujące modyfikację całego procesu zarządzania zaległościami podatkowymi, poczynwszy od chwili powstania tych zaległości aż do momentu ich wygaśnięcia oraz spójne wykorzystywanie wszystkich dostępnych instrumentów służących wzrostowi stopnia dobrowolnego regulowania zobowiązań podatkowych. Założono wzmocnienie roli wierzyciela w relacjach z dłużnikami, która uzupełni zadania wykonywane dotychczas przez organ egzekucyjny. Nastąpi w szczególności wzrost znaczenia czynności poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego, w tym działań o charakterze informacyjnym i dyscyplinującym, stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz działań zabezpieczających na majątku dłużnika przyszłą spłatę zaległości podatkowych.

Ponadto w ramach opracowania ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, ceł i innych należności pieniężnych oraz zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i dziewięciu innych ustaw, zostały przygotowane i wydane akty wykonawcze do znowelizowanej z dniem 6 listopada 2013 r. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które wpłyną na poprawę sprawności dochodzenia zaległości podatkowych oraz zwiększenia roli wierzyciela.

Zaległości podmiotów wobec Skarbu Państwa z tytułu ceł w ponad 60% wynikają z nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie powtórnych kontroli celnych. Kwoty te są bardzo trudne lub niemożliwe do wyegzekwowania (firma będąca dłużnikiem najczęściej nie istnieje lub nie posiada majątku).

Z kolei należności z tytułu wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP kształtują się w ostatnich latach na podobnym poziomie, z lekką tendencją malejącą. Należności te dotyczą przede wszystkim bieżących zobowiązań podmiotów prowadzących działalność, które są sukcesywnie egzekwowane oraz tzw. „starych długów”, powstałych w latach dziewięćdziesiątych i na początku lat 2000, dotyczących od lat tych samych podmiotów znajdujących się w upadłości lub likwidacji, które zostały zgłoszone do masy upadłości poszczególnych podmiotów.

2. Należności z tytułu przejściowego wykupu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych

Przewiduje się zmniejszenie stanu należności o z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych ze środków budżetu państwa o 223,2 mln zł (tj. o 4,8%) w 2014 r., następnie o 207,4 mln zł (tj. o 4,7%) w 2015 r. Na zmianę stanu należności w latach 2014-2015 będą miały wpływ, podobnie jak w poprzednich latach, przede wszystkim

umorzenia tych należności oraz dokonanie przez kredytobiorców spłaty zadłużenia. Przewiduje się, że na przejściowy wykup odsetek zostaną wydatkowane w 2014 r. środki w wysokości 56,8 mln zł, a w 2015 r. w wysokości 42,6 mln zł.

3. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa

Przewiduje się, że w latach 2014-2015 nastąpi wzrost łącznej kwoty należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa (głównie z powodu udzielenia nowych pożyczek dla FUS). Na przedmiotową pozycję składają się:

a) pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych FUS może otrzymywać z budżetu państwa nieoprocentowane pożyczki w granicach określonych w ustawie budżetowej. Z tytułu pożyczek udzielonych z budżetu dla FUS w 2014 r. przewidywany jest wzrost należności SP o kwotę 8.924,3 mln zł, natomiast w 2015 r. wzrost zobowiązań FUS o dalszą kwotę 5.524,1 mln zł. Pożyczki udzielane dla FUS z budżetu państwa mają na celu uzupełnienie środków FUS pozwalających na pełne i terminowe sfinansowanie wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo.

b) pożyczki na prefinansowanie

Prognozuje się, że w roku 2014 nastąpi spadek stanu należności z tytułu pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej o 18,5 mln zł, tj. o 4,7%, a na koniec roku 2015 przewiduje się spadek należności z powyższego tytułu o 361,6 mln zł, tj. o 96,9%. Będzie to efekt zakładanej spłaty ostatniej pożyczki z tytułu prefinansowania w ramach Funduszu Spójności i braku nowych pożyczek z tego tytułu. Ponadto, spodziewane jest zwiększenie spłat pożyczek związanych ze Wspólną Polityką Rolną udzielonych w ramach starej perspektywy finansowej przy jednoczesnej niewielkiej skali zaciągania nowych pożyczek. Na należności SP z tytułu pożyczek na prefinansowanie składają się:

- należności z tytułu pożyczek udzielanych jednostkom sektora finansów publicznych realizujących programy i projekty finansowane z udziałem funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności,
- należności z tytułu pożyczek udzielanych przez BGK w ramach finansowania wyprzedzającego niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz 2014-2020.

c) pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych¹

Prognozy dotyczące stanu należności z tytułu pożyczek dla PZOZ/JBR w latach 2014-2015 zakładają ich spadek, w związku ze spłatami pożyczek. Przewidywany stan należności na koniec 2014 r. wyniesie 45,4 mln zł, tj. o 9,9 % mniej w stosunku do stanu na koniec 2013 r. Z kolei na koniec 2015 r. prognozuje się, że należności SP wyniosą 15,6 mln zł, co oznacza spadek o 65,8% w porównaniu z końcem 2014 r.

d) pożyczki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów

Możliwość udzielania przez Skarb Państwa pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów wynika z ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz Ustawy o prokuraturze. Na koniec 2014 r. i na koniec 2015 r. prognozowane jest utrzymywanie się należności z tego tytułu na podobnym poziomie jak na koniec 2013 r., tj. 291-293 mln zł.

e) pożyczki dla KUKI S.A.

Przewidywane na koniec 2014 r. i 2015 r. stany należności SP z tytułu pożyczek udzielonych KUKI S.A., wynoszące odpowiednio 62,4 mln zł i 146,6 mln zł², wynikają z harmonogramów spłat uzgodnionych w umowach pożyczek zawartych w latach 2002-2010 oraz planowanych rozchodów dotyczących przewidywanych nowych pożyczek dla KUKI S.A.

Wartość i liczba nowych pożyczek faktycznie udzielonych KUKI S.A. w ww. latach zależą będzie od szkodowości ubezpieczeń eksportowych objętych gwarancjami Skarbu Państwa oraz od wysokości środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku „Interes Narodowy” służącym do obsługi tych ubezpieczeń.

f) pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego

Należności SP z tytułu pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego na koniec 2014 roku prognozuje się w wysokości 361,8 mln zł, co oznacza wzrost o 237,9 mln zł, tj. o 192,1%, w stosunku do na koniec 2013 r. Wzrost ten będzie rezultatem zarówno zwiększenia należności SP w wyniku udzielonej pożyczki, jak również spłat

¹ Z dniem 1 października 2010 roku jednostki badawczo-rozwojowe zostały przekształcone w instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. 2010 nr 96, poz. 618, z późn. zm.). Pożyczki dla JBR zostały udzielone przed 2010 r.

² Prognoza stanu należności na koniec 2015 r. z tytułu pożyczek dla KUKI S.A. obejmuje przewidywany stan należności z tytułu niespłaconych pożyczek, które zostały udzielone przed 2015 r. w wysokości 46,6 mln zł oraz uwzględnioną w planie przychodów i rozchodów budżetu państwa przewidywaną kwotę nowych pożyczek w wysokości 100 mln zł.

dokonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W 2014 r. Minister Finansów udzielił jednej pożyczki z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego. Na koniec 2015 r. należności SP z tytułu pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego założono w wysokości 649,6 mln zł³, co oznacza wzrost o 287,9 mln zł (79,6%) w porównaniu z końcem 2014 r.

4. Należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek zagranicznych

Stan należności SP z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych obejmuje należności w USD, EUR, PLN i rublach transferowych. Prognozuje się wzrost należności z tego tytułu w 2014 r. o 422,6 mln zł, tj. o 8,4% oraz w 2015 r. o 1.013,2 mln zł, tj. 18,7%. Na powyższe zmiany mają wpływ m.in. następujące czynniki:

- 1) realizacja umów kredytowych z następującymi krajami: Angola, Chiny, Etiopia, Indonezja, Jemen, Serbia, Uzbekistan, Wietnam, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina;
- 2) brak spłaty zobowiązań przez Irak;
- 3) planowane zawarcie nowych umów w latach 2014-2015;
- 4) różnice kursowe.

5. Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń

Stan należności SP z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2014 r. prognozuje się na kwotę 306,9 mln zł, co oznacza spadek o 3,0 % w stosunku do roku poprzedniego. Na koniec 2015 r. należności SP z tego tytułu prognozuje się w wysokości 315,6 mln zł, co oznacza wzrost o 2,9 % w stosunku do prognozowanego stanu na koniec 2014 r. Wzrost ten będzie rezultatem zwiększenia należności w wyniku zaewidencjonowania odsetek ustawowych od wierzytelności SP.

6. Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym

Należności SP z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym pochodzą z odpożyczenia środków finansowych z kredytu otrzymanego od Banku Rozwoju Rady Europy⁴. W latach 2014-2015 przewidywany jest ich spadek w związku ze spłatą kredytów – o 126,9 mln zł w obydwu latach.

³ Prognoza stanu należności na koniec 2015 r. z tytułu pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego obejmuje przewidywany stan należności z tytułu niespłaconych pożyczek, które zostały udzielone przed 2015 r. w wysokości 349,6 mln zł oraz uwzględnioną w planie przychodów i rozchodów budżetu państwa kwotę limitu na nowe pożyczki do udzielenia w 2015 r. w wysokości 300 mln zł.

⁴ Kredyt pn. „Projekt współfinansowania programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego” został zaciągnięty w BRRE przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów, a następnie na mocy odrębnej umowy odpożyczony Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

7. Inne należności

Pozycja „Inne należności” obejmuje: należności z tytułu udzielonej pomocy publicznej w formie gwarancji i poręczeń SP⁵, potwierdzone przez Międzynarodowy Bank Inwestycyjny należności na rzecz Polski w związku z wystąpieniem RP z tego Banku, należności z tytułu kredytów udostępnionych w ramach kredytów udzielonych przez b. ZSRR, dotyczących Porozumienia Generalnego z 1986 r. oraz należności z tytułu sald na rachunkach kliringowych, barterowych i specjalnych.

Przewiduje się, że stan należności SP z ww. tytułów na koniec 2014 r. pozostanie na zbliżonym poziomie jak na koniec 2013 r., tj. w wysokości ok. 344 mln zł. W 2015 r. prognozowany jest spadek należności o 8,3 mln zł, tj. o 2,4%.

⁵ Należności te powstały w wyniku wydania przez Komisję Europejską *Decyzji w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę Stoczni Gdynia*, na mocy której gwarancje i poręczenia udzielone stoczni przez Skarb Państwa zostały uznane za niezgodne ze wspólnym rynkiem.