

**Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w sprawie *Informacji o wynikach kontroli przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, 10 czerwca 2016 r.**

*Panie Marszałku!*

*Szanowne Panie Posłanki, Szanowni Panowie Posłowie!*

Problematyka poboru dochodów podatkowych i skuteczności działania organów odpowiedzialnych za ten obszar finansów publicznych jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Sięgając tylko trzy lata wstecz pozwolę sobie przypomnieć istotne dokumenty, oceny i wnioski formułowane przez NIK.

I tak:

1. Zarówno w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 r.*, jak i w 2014 r. przedstawiliśmy wniosek systemowy o reformę systemu podatkowego w celu jego uproszczenia i uodpornienia na oszustwa podatkowe (odpowiednio str. 22 i 25 *Analiz corocznych* przedkładanych Parlamentowi jak i władzy wykonawczej).
2. W I półroczu 2014 r. przedłożyliśmy informację *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług (P/13/042)*. W ocenie NIK, w 2012 r. i 2013 r., organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT (str. 8 informacji). Narastała skala oszustw podatkowych, rosły, stwierdzone w toku kontroli kwoty uszczupień podatkowych, niski był poziom odzyskiwanych kwot z wydanych decyzji wymiarowych. NIK stwierdziła, że znacznie niższe dochody z VAT w 2013 r. w stosunku do roku 2011 (o 7,4 mld zł) były spowodowane nasileniem się oszustw podatkowych.

O co wnioskowaliśmy:

- o szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, w tym rozwiązań opartych na Jednolitym Pliku Kontrolnym (realne wdrożenie rozpocznie się od 1 lipca 2016 r.),
- o szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych z wykorzystaniem technik informatycznych przy planowaniu oraz prowadzeniu kontroli,

– o poprawę skuteczności w odzyskiwaniu należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

3. W pierwszym półroczu 2015 r. przedłożyliśmy informację P/14/013 *Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego*.

W ocenie NIK kontrolowane urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe nie przeprowadziły wystarczających i skutecznych działań mających na celu zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego poprzez transferowanie dochodów poza polski system podatkowy.

NIK wniosowała o wdrażanie rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie zmniejszaniu się podstawy opodatkowania podatku dochodowego, spójnych z zalecaniami wypracowanymi na forum Unii Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD); do przygotowania podległych organów do kontroli rozliczeń podmiotów działających w skali międzynarodowej. NIK zwróciła również uwagę, że w polskim systemie podatkowym, od 10 lat nie ma klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania (str. 15).

4. Na początku 2015 r. NIK przedłożyła informację I/14/001 *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*. Kontrola została przeprowadzona na zlecenie Sejmu (Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki). Kontrolą objęliśmy okres od 2010 r. do 2014 r. Kluczowe ustalenie tej kontroli sprowadza się do stwierdzenia, że organy Służby Celnej nie były w stanie zapobiec nielegalnemu urządzaniu oraz reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów znajdowały się poza granicami RP (str. 7). NIK wskazała na utrzymywanie się w badanym obszarze zjawiska szarej strefy i konieczność wdrożenia instrumentów prawnych, za pomocą których nastąpiłoby ograniczenie nielegalnych działań za pośrednictwem Internetu (str. 8).

## **I. P/15/011 PRZECIWDZIAŁANIE WPROWADZANIU DO OBROTU GOSPODARCZEGO FAKTUR DOKUMENTUJĄCYCH CZYNNOŚCI FIKCYJNE**

Dziś mam zaszczyt przedstawić Państwu informację o wynikach kontroli *przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, kontroli przeprowadzonej w IV kwartale 2015 r. w Ministerstwie Finansów, pięciu wybranych urzędach kontroli skarbowej oraz sześciu wybranych urzędach skarbowych. Czynności kontrolne zakończone zostały w grudniu 2015 r.

Niniejszy raport przedłożony został Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Senatu, Komisji Finansów Publicznych, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Pani Premier, Ministrowi Finansów, jak również innym organom państwa.

### **II. GENEZA PODJĘCIA KONTROLI**

Wybór tego tematu był wynikiem analizy ryzyk zagrażających stabilności finansowej państwa poprzez uzyskiwanie niższych od należnych dochodów z VAT. Również wyniki wcześniejszych kontroli i ostrzeżeń zawartych w *Analizach wykonania budżetu państwa* wskazywały na zasadność podjęcia kontroli tzw. fikcyjnych faktur.

Kolegium NIK zaaprobowało temat 29 października 2014 r., ujmując go w *Planie pracy na 2015 r.*

A teraz merytoryczne wyniki i obiektywna ocena kontrolowanego obszaru.

### **III. OCENA OGÓLNA**

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne w 2014 r. i I półroczu 2015 r. – taki bowiem okres objęty został kontrolą.**

#### IV. SKALA PROBLEMU ORAZ UZASADNIENIE NEGATYWNEJ OCENY

W obszarze skontrolowanym przez NIK, tzn. wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur nieodzwierciedlających zdarzeń gospodarczych, organy kontroli skarbowej wykryły w 2015 r. 360,7 tysięcy takich faktur na kwotę 81,9 mld zł. Średnia kwota transakcji fikcyjnej wyniosła około 227 tys. zł.

W 2014 r. urzędy kontroli skarbowej wykryły 207,0 tysięcy faktur na kwotę 33,7 mld zł, średnia kwota w zakwestionowanej fakturze wyniosła 163 tys. zł.

W 2013 r. urzędy kontroli skarbowej wykryły 154,7 tys. takich faktur na kwotę 19,7 mld zł, a średnia kwota w zakwestionowanej fakturze wyniosła 127,5 tys. zł.

Z roku na rok, zwiększała się zatem liczba fikcyjnych faktur wykrywanych przez organy kontroli skarbowej. Było to między innymi wynikiem koncentrowania działań urzędów kontroli skarbowej, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług, w tym w obszarach, w których oszustwa przybierały znaczną skalę – w branży paliwowej czy branży elektronicznej.

W wyniku ujawnienia większej liczby fikcyjnych faktur, organy kontroli skarbowej wymierzały z roku na rok coraz wyższe kwoty podatku do zapłaty. W 2015 r. podatek do zapłaty od wykrytych fikcyjnych faktur – podatek wymierzony na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług<sup>1</sup> – wyniósł 12,0 mld zł, w 2014 r. – 5,2 mld zł, a w 2013 r. – 2,3 mld zł. W okresie trzech lat wymierzono 19,5 mld zł podatku z racji fikcyjnych transakcji.

Jednak zobowiązani do zapłacenia tych kwot podatku wymierzonych przez organy kontroli skarbowej wpłacili do kasy Państwa, a w praktyce wyegzekwowano od nich w 2015 r. – zaledwie 160 mln zł, w 2014 r. – 60,3 mln zł, a w 2013 r. – 65,6 mln zł.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług w przypadku gdy osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej lub osoba fizyczna wystawi fakturę, w której wykaże kwotę podatku, jest obowiązana do jego zapłaty.

o **W jakim celu wystawiane są faktury fikcyjne?**

- 1) W celu wyłudzenia zwrotów VAT.
- 2) Unikania płacenia VAT.
- 3) Zawyżania kosztów uzyskania przychodów, zaniżenia zysku podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym (zarówno CIT, jak i PIT w zależności od statusu podmiotu gospodarczego).

*MOTYWY, UZASADNIENIE NEGATYWNEJ OCENY:*

Najwyższa Izba Kontroli **negatywnie oceniła** działania Ministra Finansów i podległych mu organów w zwalczaniu oszustw podatkowych polegających na wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne w celu wyłudzenia podatku VAT ponieważ:

- 1) **po pierwsze** – rozwiązania systemowe były niewystarczające dla skutecznego zwalczania oszustw podatkowych związanych z wykorzystywaniem faktur fikcyjnych;
- 2) **po drugie** – Minister Finansów, nie zaproponował w kolejnych już modyfikacjach prawa podatkowego wystarczających regulacji i mechanizmów, które by uszczelniły obowiązujący system;
- 3) **po trzecie** – działania organów skarbowych, aczkolwiek rzetelne i trafne w wykrywaniu oszustw były nieskuteczne i spóźnione bowiem nie ustalały faktycznych organizatorów oszustw podatkowych i nie wyegzekwowano wymierzonych podatków;
- 4) **po czwarte** – niewielkie są możliwości odzyskania wymierzonych kwot podatku z fikcyjnych faktur; kwoty odzyskane sięgają jedynie około 1,3% kwot wymierzonych, co jest konsekwencją zupełnie nieskutecznej egzekucji w następstwie braku jakiegokolwiek majątku osób i firm wykorzystywanych do tych oszustw i trudności z ustaleniem faktycznych ich organizatorów;

- 5) **po piąte** – nastąpił gwałtowny wzrost zaległości, będący konsekwencją: z jednej strony, wzrostu wartości wykrytych faktur fikcyjnych, a z drugiej strony niskiej skuteczności odzyskiwania wymierzonych kwot podatku.

Zaległości, zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, tylko z tytułu kwot wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług na przestrzeni 1,5 roku, tj. od końca 2013 r. do połowy 2015 r., wzrosły prawie trzykrotnie: z około 5 mld zł do ponad 14 mld zł. Na koniec 2015 r. zaległości z tytułu podatku wymierzonego na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wyniosły już 21,9 mld zł i miało to bezpośrednie przełożenie na wzrost zaległości ogółem zaewidencjonowanych przez organy podatkowe. Na koniec 2015 r. zaległości z tytułu podatku od towarów i usług wyniosły 42,6 mld zł i były równe deficytowi państwa, który za cały 2015 r. wyniósł, podobnie jak zaległości w VAT 42,6 mld zł.

- 6) **po szóste** – w zbadanych przez NIK 90 postępowaniach kontrolnych, prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej, w wyniku wspólnego działania dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, prokuratury i innych instytucji (np. CBS, ABW), w 28 z 90 postępowań wykryto organizatorów oszust.

W efekcie 90 zbadanych postępowań kontrolnych ustalono nieprawidłowości na kwotę 1.914,6 mln zł, z której do zakończenia kontroli NIK wyegzekwowano 46,1 mln zł (2,4%). Wpłaty w relacji do ustaleń pozostawały na niskim poziomie, ponieważ podmioty zakładane były na krótki okres w celu wystawiania fikcyjnych faktur, a nie prowadzenia działalności gospodarczej. Były to podmioty podejmujące szereg oszukańczych zabiegów, niewyposażone w majątek rzeczowy, z którymi przeważnie nie było kontaktu już na etapie postępowania kontrolnego. Dla ustalenia stanu faktycznego konieczne było przeprowadzenie postępowań kontrolnych w kilku podmiotach i dokonanie oceny całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego.

Średni upływ czasu od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym do wszczęcia postępowania kontrolnego wyniósł w przypadku kontroli doraźnych 73 dni (obejmujących 57% badanych spraw), a planowych 189 dni. W jednym przypadku postępowanie kontrolne wszczęto po 350 dniach od otrzymania, od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, informacji

o ryzyku wystąpienia istotnych nieprawidłowości. W ocenie NIK w podmiotach **podejrzewanych o poważne oszustwa podatkowe, postępowania kontrolne powinny być wszczynane niezwłocznie**, w celu skrócenia czasu reakcji organów kontroli skarbowej w takich sprawach.

- 7) **Po siódme** – zjawisko wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur fikcyjnych, pomimo wysiłków organów kontroli skarbowej i organów podatkowych nadal występuje na znaczną skalę a finanse publiczne nie są zasilane dochodami z VAT adekwatnie do rozmiarów obrotu gospodarczego.

*Panie Marszałku, Wysoki Sejmie*

## V. PODSUMOWANIE

Reasumując chciałbym podkreślić, że Minister Finansów podejmował szereg działań i inicjatyw mających na celu poprawę skuteczności podległych służb w zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług, w tym ograniczenie wyłudzeń podatku VAT oraz unikania zapłaty zobowiązań podatkowych. Jednak działania te okazały się mało skuteczne.

Nie udało się istotnie zwiększyć skuteczności zwalczania grup przestępczych wykorzystujących mechanizmy podatkowe do wyłudzenia podatku od towarów i usług, grup podejmujących fikcyjne działania nakierowane na uszczuplenie należności podatkowych. Oszustwa wykrywane były przeważnie z opóźnieniem, kiedy oszuści zniknęli, czasem pozostały osoby podstawione działające jako „słupy”. Występowały trudności z ustaleniem sprawców oszustw jak i odzyskaniem wymierzonych przez organy kontroli skarbowej kwot podatków.

W latach 2013-2015 na szeroką skalę występowało zjawisko wprowadzania do obiegu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne, stanowiące poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa. Nastąpiło pogorszenie skuteczności organów podatkowych w poborze podatków.

O tym, że dochody z podatku od towarów i usług, stanowiące podstawowe źródło dochodów budżetu państwa, w ostatnich latach były i nadal są istotnie zagrożone świadczy obniżająca się relacja osiągniętych dochodów podatkowych przez budżet państwa do rozmiarów produktu krajowego brutto. W latach 2013-2015 relacja dochodów podatkowych do PKB kształtowała się poniżej 15%. Jeszcze w 2008 r. relacja ta wynosiła ponad 17%. Spadek ten w największym stopniu wynikał z malejącej relacji dochodów z podatku od towarów i usług do PKB.

Znaczne były rozmiary luki podatkowej. Rozmiar luki w podatku od towarów i usług utrzymywał się na poziomie wyższym niż średnia wielkość tego zjawiska w krajach Unii Europejskiej. Według raportów Komisji Europejskiej w latach 2010-2013 luka w VAT w Polsce – wzrosła z 18% do 27% – możliwych do osiągnięcia dochodów z VAT. W kolejnych latach nie udało się istotnie ograniczyć tego zjawiska. Luka podatkowa, utrzymująca się w znacznych rozmiarach, świadczy o niewystarczającej efektywności polskiego systemu podatkowego i potrzebie wprowadzenia nowych rozwiązań mających na celu ograniczenie oszustw podatkowych.

*Panie Marszałku, Wysoki Sejmie*

Od dłuższego czasu podnoszone są przez różne gremia eksperckie, w tym w Ministerstwie Finansów, opinie, że dotychczasowe rozwiązania są narzędziami o ograniczonej efektywności w zwalczaniu oszustw lub nieefektywne. Potrzebne są kolejne rozwiązania zmierzające do zmniejszenia skali negatywnych zjawisk, umożliwiające skuteczne reagowanie na zagrożenia, jak i karanie sprawców oszustw.

Wymienia się potrzebę (zbieżną z wnioskami wynikającymi z analiz NIK) wprowadzenia takich rozwiązań jak:

- 1) obowiązek wystawiania faktur VAT za pośrednictwem serwera Ministerstwa Finansów (centralny rejestr faktur),
- 2) publiczny rejestr rachunków bankowych podatników,
- 3) ograniczenie możliwości rozliczeń kwartalnych w VAT,



- 4) dodanie kolejnych przesłanek warunkujących wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT,
- 5) fakultatywny split payment (dzielona płatność) lub możliwość stosowania rozwiązania dzielonej płatności jako przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności solidarnej,
- 6) rozszerzenie zakresu odpowiedzialności solidarnej w ten sposób, że będzie miała zastosowanie zawsze w przypadku dokonywania płatności z tytułu transakcji na konto inne niż uwidocznione w bazie *on-line* podatników jako konto właściwe do rozliczeń VAT,
- 7) ograniczenie płatności gotówkowych.

Proszę pamiętać, NIK nie mówi, że trzeba wprowadzić każde z tych rozwiązań. Nie ma jednak żadnych wątpliwości, że skorzystanie z części z nich – to szansa na poprawę efektywności systemu podatkowego.

**Żeby przedstawić państwu pełny obraz sytuacji muszę przypomnieć o tym, że w ostatnich latach były podejmowane inicjatywy legislacyjne, które miały poprawić efektywność systemu podatkowego, w tym:**

- a) Z dniem 1 października 2013 r.<sup>2</sup>, a także 1 lipca 2015 r.<sup>3</sup> rozszerzono zakres stosowania **mechanizmu odwrotnego obciążenia** na obrót niektórymi towarami oraz wprowadzono, a następnie rozszerzono, instytucję odpowiedzialności podatkowej nabywcy za zobowiązania podatkowe w VAT sprzedawcy.

Zaproponowane przez Ministra Finansów mechanizmy uszczelniające skierowane zostały na obszary działalności gospodarczej, w których zidentyfikowano istotne nieprawidłowości, nie umożliwiały natomiast ograniczenia oszustw w sposób systemowy, niezależny od towarów wykorzystywanych w przestępczym procederze.

---

<sup>2</sup> Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1027).

<sup>3</sup> Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 605).

- b) Ustawą z dnia 10 września 2015 r.<sup>4</sup> wprowadzony został jednolity plik kontrolny, tj. obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze.

Unormowania w tym zakresie wchodzi w życie w różnych terminach, od połowy bieżącego roku obowiązek ten obejmie „dużych” przedsiębiorców w rozumieniu *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.

Zmiana ma na celu wzmocnienie efektywności weryfikacji ksiąg podatkowych i dowodów księgowych, a tym samym sprawniejsze wykrywanie oszustw, szczególnie w podatku VAT.

NIK prezentuje stanowisko, że:

- Dotychczasowe regulacje prawne oraz działania okazały się niewystarczające i nie pozwalają na skuteczne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa.
- Minister Finansów powinien przeprowadzić gruntowną analizę rozwiązań proponowanych przez gremia eksperckie, specjalistów resortu finansów, mechanizmów stosowanych w innych krajach i podjąć niezwłoczne decyzje, które z rozwiązań mogą być wprowadzone w celu skutecznego przeciwdziałania oszustwom w VAT.
- Tylko kompleksowe rozwiązania pozwolą na istotną poprawę w ograniczaniu strat wynikających z nadużyć w podatku od towarów i usług. Potrzebne są nowe środki usprawniające pobór i egzekucję podatków, zmiany w organizacji służb do zwalczania najpoważniejszych oszustw podatkowych, jak i zmiany na płaszczyźnie regulacji karnych **w kierunku zapewnienia realnej możliwości karania sprawców oszustw podatkowych**.
- Rozważyć należy wyodrębnienie pionu lub służby wyspecjalizowanej do zwalczania oszustw podatkowych na wielką skalę z wykorzystaniem fikcyjnych faktur, służby wyposażonej w procedury kontroli i uprawnienia adekwatne do wagi przestępstw popełnianych przez zorganizowane grupy.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649).

**W wyniku kontroli skierowaliśmy pod adresem Ministra Finansów następujące wnioski:**

- 1) szybkie wdrożenie rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności w zwalczaniu oszustw podatkowych popełnianych z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne,
- 2) zwiększenie współpracy organów kontroli skarbowej z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej,
- 3) zintensyfikowanie współpracy między służbami podległymi Ministrowi Finansów oraz z prokuraturą i Policją,
- 4) szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych przy planowaniu kontroli w celu przyspieszenia reakcji na rozpoznane zagrożenia,
- 5) skoncentrowanie działań podległych służb na wykrywaniu organizatorów procederu wyłudzenia podatku zamiast na firmach „słupach”,
- 6) skuteczne egzekwowanie od dyrektorów urzędów kontroli skarbowej bezzwłocznego informowania naczelników urzędów skarbowych o wystąpieniu przesłanek uzasadniających wykreślenie oszustów z rejestru podatników VAT oraz od naczelników urzędów skarbowych wykreślenia podmiotów na podstawie art. 96 ust. 9 i art. 97 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług, z rejestru podatników VAT czynnych oraz VAT UE,
- 7) poprawę skuteczności w odzyskiwaniu należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

W ocenie NIK wskazane jest również opracowanie i sukcesywne wdrażanie strategii uszczelnienia systemu podatkowego.

**Minister Finansów przyjął do realizacji wnioski Najwyższej Izby Kontroli** oraz poinformował o podjętych działaniach mających na celu uszczelnienie systemu VAT, w szczególności w obszarach: prawnym, organizacyjnym i informatycznym.

**Realizowane przedsięwzięcia w pierwszych miesiącach 2016 r. dowodzą, że Minister Finansów** konsekwentnie zmierza do uszczelnienia systemu podatku od towarów i usług.

Świadczą o tym:

1. opracowanie i udostępnienie przedsiębiorcom struktury logicznej postaci elektronicznej ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych by od 1 lipca br. skutecznie i efektywnie wykorzystywać Jednolity Plik Kontrolny w kontrolach podatkowych wobec dużych przedsiębiorców;
2. obniżenie z 15 tys. euro do 15 tys. złotych limitu transakcji gotówkowych między przedsiębiorcami – ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw (wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.);
3. projektowane zmiany w ustawie o VAT:
  - poprzez wprowadzenie obowiązku składania przez niektórych podatników deklaracji VAT wyłącznie drogą elektroniczną,
  - poprzez wprowadzenie obowiązku składania informacji podsumowujących wyłącznie drogą elektroniczną,
  - poprzez modyfikację obecnych rozwiązań dotyczących odpowiedzialności solidarnej oraz kaucji gwarancyjnej (obróć paliwami) w celu poprawy skuteczności tych instrumentów,
  - poprzez doprecyzowanie zasad rejestracji i wykreślenia podatników VAT;

/zakłada się wejście w życie tych zamierzeń od 1 lipca 2016 r./

4. prace nad konsolidacją służb podległych Ministrowi Finansów poprzez przygotowanie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (KAS);
5. prace nad utworzeniem spółki celowej do realizacji projektów informatycznych (ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw i wejdzie w życie 11 czerwca br.) – główny cel to opracowanie rozwiązań informatycznych dla wprowadzenia nowych narzędzi informatycznych, w tym opracowania „rejestr faktur VAT”.

Również działania podjęte w pierwszych miesiącach bieżącego roku w obszarze podatków dochodowych i tzw. optymalizacji podatkowej są zbieżne z wnioskami NIK zawartymi w *Informacji NIK o wynikach kontroli w zakresie nadzoru organów podatkowych i organów*

*kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego przedłożonej w 2015 r. Mam tu na myśli:*

- 1) zmiany w Ordynacji podatkowej wprowadzające klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania – ustawa została 7 czerwca br. podpisana przez Prezydenta,
- 2) zmiany w ustawach o PIT i CIT uszczelniające system podatków dochodowych (faza prac rządowych).

Także założenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw – przedstawione 24 maja 2016 r. – wpisują się w realizację wniosku NIK zawartego w *Informacji o egzekwowaniu przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych* (luty 2015 r. – „przeprowadzenie przez Ministra Finansów analiz prawnych pozwalających na ustalenie, czy i w jakim zakresie możliwe jest wdrożenie kolejnych instrumentów prawnych, za pomocą których nastąpiłoby ograniczenie nielegalnych działań podmiotów organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet”).

*Panie i Panowie Posłowie*

Pomysłodawcy Value Added Tax, tworząc w połowie lat dziewięćdziesiątych podwaliny dzisiejszego podatku od towarów i usług kierowali się założeniami uczciwego obrotu gospodarczego, neutralności tej daniny dla przedsiębiorców, kluczowego źródła z racji jego powszechności – dochodów dla finansów publicznych.

Dziś w dobie globalizmu, swobodnego przepływu kapitału, towarów, usług, elektronizacji transakcji, mechanizm naliczeń–odliczeń wykorzystywany jest w sposób bezwzględny do unikania zapłaty VAT, jego wyłudzeń, zaburzania zasad wolnej konkurencji również. Oszustwa VAT-owskie występują wszędzie choć w różnych krajach z odmienną intensywnością.

Poszczególne państwa podejmują różnorodne działania prawne, organizacyjne i wykorzystują różne instrumenty dla ograniczenia patologii w obszarze podatku od towarów i usług. Także w naszym Państwie najwyższy czas by te działania zintensyfikować i nie czekać na uzdrowienie systemu na poziomie unijnym.

Sygnaly z Brukseli są jasne i zdecydowane – oszustwom w VAT trzeba dać zdecydowany odpór. Mówią o tym zarówno Valdis Dombrovskis – wiceprzewodniczący KE, jak i Pierre Moscovici – Komisarz do spraw gospodarczych i podatków. Akcentują zmianę zasad pobierania VAT w transakcjach transgranicznych – tzn. przedsiębiorca polski dostarczający towar do Niemiec będzie musiał zapłacić VAT w Polsce (a nie zerowa stawka) według stawki obowiązującej w Niemczech. Rozliczenia nastąpią pomiędzy organami podatkowymi Polski i Niemiec. Taki sposób może ukrócić znacząco tzw. karuzele podatkowe.

Projektowane są również inne zmiany np. w zakresie uprawnień państw do zredukowanych lub zerowych stawek VAT.

Nowe podejście, wydaje się, może być korzystne dla Polski z punktu widzenia dochodów z VAT. Na nowe rozwiązania potrzebna jest zgoda wszystkich państw UE. Rozwiązania szczegółowe przewidywane są na rok 2017. Wdrożenie – na razie za wcześnie by mówić o konkretnym terminie.

Trzeba zatem robić porządek na naszym VAT-owskim podwórku, we własnym, możliwym zakresie.

I jeszcze jedna sprawa związana z przedstawianymi wynikami kontroli w zakresie faktur fikcyjnych. W przedstawionym raporcie nie podajemy kwoty VAT, które nie wpłynęły do budżetu.

Przytaczamy dane z raportów UE, firm audytorskich. Tak naprawdę nikt nie wie ile dokładnie tego VAT-u nie wpływa do budżetu. NIK pragnie zachować wstrzeźliwość. NIK wskazuje, że skala oszustw jest duża skoro tylko w 2015 r. dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, od faktur fikcyjnych wymierzili 12 mld zł podatku. A jaką część faktur fikcyjnych wykryto? – liczba nieznana.

## VI. Zamierzenia kontrolne NIK w obszarze podatków

*Panie Marszałku, Wysoki Sejmie*

NIK planuje kontynuować badania obszarów działalności państwa związanych z egzekwowaniem dochodów podatkowych. Identyfikowane będą kolejne obszary gospodarki, w których dochody osiągane z działalności niezakazanej przez prawo, są ukrywane w całości lub w części przed organami administracji państwowej, podatkowej i celnej.

Przedmiotem naszych ustaleń będzie skuteczność nowych rozwiązań legislacyjnych jak i działań służb odpowiedzialnych za gromadzenie dochodów podatkowych.

W bieżącym roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzi dwie kontrole koordynowane w tym zakresie:

- 1) sprawdzimy, jak administracja radzi sobie z nielegalnym obrotem paliwami ciekłymi. Głównym celem kontroli NIK będzie sprawdzenie, czy obowiązujące regulacje i systemy kontroli przyczyniają się do ograniczenia nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi w Polsce. Wyniki naszych badań opublikujemy w I kwartale 2017 roku.
- 2) przeprowadzimy także kontrolę dedykowaną szarej strefie, w której, przyjrzymy się działaniom organów kontroli skarbowej oraz organów Służby Celnej. Sprawdzimy jak wygląda współpraca tych kluczowych dla zwalczania szarej strefy służb podległych Ministrowi Finansów. Raport podsumowujący wyniki naszych badań opublikujemy w II kwartale 2017 roku.

Nawet najbardziej zbiurokratyzowane ale i sprawne państwo nie jest w stanie kontrolować 100% procesów gospodarczych i tym bardziej skontrolować 100% transakcji wszystkich podatników. Stąd, zarówno rozmiary luki podatkowej, jak i strat z VAT z powodu oszustw mogą być jedynie szacowane.

Na konstytucyjnym organie kontroli spoczywa obowiązek wskazywania stopnia sprawności systemu podatkowego i wniosków z tego wynikających dla władzy wykonawczej.

Uregulowania prawne oraz sprawność organów podatkowych muszą gwarantować taki stan by ściągalność podatków była adekwatna do rozmiarów obrotu gospodarczego. Czyli na takim poziomie by nieuczciwi podatnicy, wręcz oszuści, nie żerowali na uczciwych przedsiębiorcach i obywatelach rzetelnie wywiązujących się z obowiązków podatkowych.

Dziękuję za uwagę.