



Warszawa, dnia 16 sierpnia 2018 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

SP5.0811.3.2018

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z Wystąpieniem pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lipca 2018 r. dotyczącym kontroli P/18/072 – Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce, uprzejmie wnoszę następujące uwagi do tego Wystąpienia.

Do części II. Ocena kontrolowanej działalności.

W punkcie tym należy doprecyzować sformułowanie zawarte na stronie 3 Wystąpienia NIK „(...) *Przewiduje się, że od połowy 2019 r. nastąpi rezygnacja z papierowych deklaracji VAT. (...)*”. Zgodnie z art. 99 ust. 11b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, z późn. zm.) deklaracje, o których mowa w ust. 1-3, 3c-6, 8-9 i 11a, składa się wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Powszechny obowiązek składania przez wszystkich podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług w formie elektronicznej obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.

Do części III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych oraz projektowanie stosownych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

1.2. Identyfikowanie barier prawnych w rozwoju przedsiębiorstw sektora MŚP, w tym firm rodzinnych.

W akapicie pierwszym Wystąpienia, zdanie „(...) *Ponadto, do zadań tego Departamentu należało m.in. sprawowanie nadzoru nad jednolitym stosowaniem przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz wydawaniem interpretacji indywidualnych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. (...)*”, winno otrzymać brzmienie „(...) *Ponadto, do zadań tego Departamentu należało m.in. sprawowanie nadzoru nad jednolitym stosowaniem przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz wydawaniem interpretacji indywidualnych, z upoważnienia Ministra Finansów, przez Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie. (...)*”.

1.6. Działania zmierzające do zapewnienia jednolitości stosowania, a także poprawy przejrzystości i stabilności prawa podatkowego.

Na stronie 13 Wystąpienia NIK, w akapicie pierwszym, zdanie „(...) *Elżbieta Duszczyk, Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśniła: W celu poprawy jakości i jednolitości interpretacji indywidualnych, w ramach reformy Krajowej Informacji Skarbowej, powołano Dyrektora*



Krajowej Informacji Skarbowej, jako odrębny organ, do którego zadań należy zapewnianie jednolitej informacji podatkowej i celnej. (...).” winno otrzymać brzmienie „(...). Elżbieta Duszczyk, Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśniła: W celu poprawy jakości i jednolitości interpretacji indywidualnych, w ramach reformy Krajowej Administracji Skarbowej, powołano Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, jako odrębny organ, do którego zadań należy zapewnianie jednolitej informacji podatkowej i celnej. (...).”.

Na stronie 14 Wystąpienia NIK, w akapicie trzecim wskazano, iż „W 2017 r. podległe organy podatkowe skierowały do Ministerstwa 200 wystąpień o zajęcie stanowiska. Były to m.in. zapytania dotyczące opinii do projektów interpretacji podatkowych i skarg kasacyjnych, zasadności tych skarg, kwestii związanych z: ulgą na działalność badawczo-rozwojową, wyboru jednolitego stanowiska, zajęcia stanowiska, wykładni stosowania przepisów prawa podatkowego, ustalenia właściwego organu. Odpowiedzi na ww. pisma Ministerstwo udzielało w terminie od 1 dnia do blisko roku, przy czym na dzień 28 czerwca 2018 r. na 14% spraw nie udzielono odpowiedzi, z czego 9% spraw było w toku załatwiania.”.

W powyższej treści nie uwzględniono 7 wystąpień, o których Departament Poboru Podatków poinformował NIK pismem z dnia 14 czerwca 2018 r., w sprawie znak DPP3.0811.33.2018 (na podstawie informacji z Departamentu Systemu Podatkowego).

1.10. Wykorzystywanie i weryfikacja wyników badań ankietowych, przeprowadzanych w urzędach skarbowych (strony 17 - 18).

Przede wszystkim należy zauważyć, że w Wystąpieniu, w części 1.10, w akapicie pierwszym na stronie 17 powołano wskaźnik *Poziom satysfakcji klientów* ujęty w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 144), w kierunku I – *Wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych, celu Podniesienie jakości świadczonych usług i obsługi klienta*. Definicja wskaźnika to odsetek ocen dobrych i bardzo dobrych, na podstawie corocznego badania zlecanego przez MF pn. *Raport z badania opinii*. Wartość bazowa przedmiotowego wskaźnika na rok 2016 wyniosła 46% (na podstawie komunikatu CBOS nr 133/2016 z badań pt. „Ocena instytucji publicznych”, dot. działalności administracji podatkowej, badanie nie obejmowało Służby Celnej). Wartość docelowa na rok 2020 to $\geq 60\%$ oraz wzrost o co najmniej 5 pp. rok do roku (corocznie). Źródłem danych dla tego wskaźnika jest komórka właściwa ds. obsługi klienta i kluczowych podmiotów. Tak więc informacje dotyczące realizacji powołanego w Wystąpieniu NIK wskaźnika *Poziom satysfakcji klientów* posiadać może Departament Kluczowych Podmiotów.

Natomiast Departament Poboru Podatków, w zakresie swojej właściwości, realizuje zadanie wynikające z § 14 pkt 4 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów polegające na nadzorowaniu i koordynowaniu prowadzonych przez urzędy skarbowe i izby administracji skarbowej badań dotyczących jakości obsługi oraz oczekiwań klienta – na salach obsługi bezpośredniej urzędów skarbowych. Realizacja tego zadania nie podlega pomiarowi ww. wskaźnikiem *Poziom satysfakcji klientów*. Natomiast w Wystąpieniu, w części 1.10, w akapicie drugim wskazano wyniki tego właśnie badania nadzorowanego i koordynowanego przez Departament Poboru Podatków, a prowadzonego przez urzędy skarbowe i izby administracji skarbowej.

Dodatkowo, odnośnie realizowanego zadania w obszarze nadzorowania i koordynowania prowadzonych przez urzędy skarbowe i izby administracji skarbowej badań dotyczących jakości obsługi oraz oczekiwań klienta na salach obsługi bezpośredniej urzędów skarbowych, w Wystąpieniu wskazano na wątpliwości dotyczące przyjętej metody badawczej, a mimo to

aktualizację zasad sporządzania raportów i założenie cyklicznego przeprowadzania badania dwa razy w roku (w I i II półroczu).

Uprzejmie wyjaśniam, że przedmiotowe badanie jest kontynuacją działań podejmowanych na poziomie centralnym w latach 2012 – 2015. Należy jednak podkreślić, że przy przygotowywaniu badania trwającego od 2017 r. skorzystano z dotychczasowych doświadczeń i dobrych praktyk, natomiast opracowano nowe założenia badania, formularz ankiety i narzędzie badawcze, dające większe możliwości analityczne (wcześniej wyniki ankiet były wprowadzane na utworzoną platformę sprawozdawczą, aktualnie wykorzystuje się narzędzie LimeSurvey). Dodatkowo, opracowany formularz ankiety i założenia badania były uzgadniane z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów oraz z podległymi jednostkami. W badaniu prowadzonym od 2017 r. m.in.:

- zawężono zakres badania z ogólnej oceny działalności administracji skarbowej do obszaru obsługi bezpośredniej świadczonej na salach obsługi w urzędach skarbowych (zgodnie z Regulaminem),
- podwyższono limit ankiet do zebrania przez urzędy skarbowe, w celu zwiększenia wiarygodności próby badawczej,
- rozbudowano kwestionariusz ankiety polegającej m.in. na wprowadzeniu:
 - podziału ankietowanych odwiedzających urząd skarbowy na grupy klientów (osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej, osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz osoby prawne),
 - podziału na rodzaj załatwionej sprawy w urzędzie (uzyskanie zaświadczenia, sprawy rejestracyjne, informacja o PIT, VAT, AKC, CIT, PCC, SD i inne),
 - podziału na formę kontaktu z urzędem (kontakt osobisty, przez przedstawiciela, przez pełnomocnika)

w celu uzyskania informacji, jak kształtuje się rozkład grup podatników i w jakiej formie kontaktują się z urzędami skarbowymi oraz jakiego rodzaju sprawy załatwiane są najczęściej.

- opracowano nowe, bardziej funkcjonalne narzędzie sprawozdawcze.

Badanie przeprowadzone zostało tzw. techniką dobrowolną w oparciu o papierowy kwestionariusz ankiety do samodzielnego wypełnienia przez klienta. Badanie poprzedzono działaniami komunikacyjnymi poprzez koordynację zadania we współpracy z rzecznikami prasowymi poszczególnych izb administracji skarbowej, w zakresie:

- komunikatu kierowanego do podatników, w rozdzielczości pozwalającej wyświetlać go na ekranach LCD oraz drukować na kolorowej drukarce,
- udostępnienia ww. komunikatu na salach obsługi urzędów skarbowych (w widocznych miejscach) oraz na stronach internetowych izb administracji skarbowej i urzędów skarbowych, w okresie trwania ankiety.

Kwestionariusze ankiet wyłożono w ogólnodostępnych miejscach urzędu skarbowego. Wypełnione ankiety klienci umieszczali w przeznaczonych do tego celu skrzynkach lub przekazywali bezpośrednio pracownikom urzędu. W trakcie badania pracownicy zajmujący się obsługą bezpośrednią informowali klientów urzędu o badaniu, jego dobrowolności i anonimowości.

Rzetelność badania została potwierdzona przez pracowników Ministerstwa Finansów w wybranych urzędach skarbowych województwa mazowieckiego.

Zbiorcza analiza wyników badania jest przeprowadzana na poziomie Ministerstwa Finansów. Wyniki tej analizy są wykorzystywane w podejmowanych bieżących działaniach mających na celu kształtowanie pozytywnego wizerunku KAS.

Dodatkowo, w akapicie drugim na stronie 18 Wystąpienia NIK, fragment „(...) Ww. raporty sporządzane były w oparciu o tożsame zasady, zaktualizowane w 2017 r. Wnioski uzyskane podczas analizy wyników miały ułatwić podejmowanie działań w celu kształtowania pozytywnego wizerunku administracji podatkowej. Spośród 22180 w I półroczu 2015 r., 20 740 w II półroczu 2015 r. i 144 675 w IV kw. 2017 r. prawidłowo wypełnionych ankiet, ponad 96% respondentów wystawiło pozytywną ogólną ocenę działalności administracji podatkowej. (...)” winien otrzymać brzmienie „(...) Ww. raporty sporządzane były w oparciu o tożsame zasady, zaktualizowane w 2017 r. Wnioski uzyskane podczas analizy wyników mają ułatwić podejmowanie działań w celu kształtowania pozytywnego wizerunku administracji skarbowej. Spośród 22 180 w I półroczu 2015 r., 20 740 w II półroczu 2015 r. i 144 675 w IV kw. 2017 r. prawidłowo wypełnionych ankiet, ponad 96% respondentów wystawiło pozytywną ogólną ocenę działalności administracji skarbowej. (...)”.

2. Monitorowanie efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie likwidacji barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych w Polsce w sektorze MŚP

Z treści Wystąpienia pokontrolnego (str. 21) wynika, że stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewłaściwym określeniu zasad monitorowania efektów objętych badaniem rozwiązań legislacyjnych, poprzez brak wskazania wartości bazowej i/lub wartości docelowej przyjętych mierników. Dotyczy to zasad określonych w pkt 12 Oceny Skutków Regulacji (OSR) do następujących aktów prawnych objętych badaniem NIK:

- ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych,
- projektu ustawy – Ordynacja podatkowa oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa.

Ustalenie ww. nieprawidłowości dokonano poprzez odniesienie się do *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, w szczególności pkt 1.3.2. oraz 2.3.11 wskazując, że w wyżej powołanych projektach należało:

- odpowiednio określić cel, w miarę możliwości w sposób konkretny, mierzalny, akceptowalny, realistyczny i z podaniem terminu jego osiągnięcia,
- oraz wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane.

Z Wystąpienia pokontrolnego wynika, że ww. wytyczne zostały spełnione jedynie w odniesieniu do pkt 12 OSR ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, w zakresie dotyczącym ewaluacji funkcjonowania Centralnego Rejestru Pełnomocnictw Ogólnych w Sprawach Podatkowych.

W ocenie NIK, w przypadku pozostałych ustaw, przyjęty system monitorowania nie pozwalał na dokonanie pełnej oceny skuteczności wprowadzonych rozwiązań, gdyż nie określono wartości bazowej i/lub wartości docelowej przyjętych mierników (poza ww. wyjątkiem).

Odnosząc się do ustaleń NIK należy zauważyć, że poddane badaniu projekty legislacyjne nie przewidywały wprowadzenia rozwiązań dedykowanych firmom rodzinnym, tzn. rozwiązań służących likwidacji barier prawnych w rozwoju tego rodzaju firm. Jak wskazano w piśmie Pana Pawła Gruzy Podsekretarza Stanu, o którym jest mowa na str. 3 Wystąpienia NIK, wprowadzane ustawą z dnia 10 września 2015 r. zmiany służyły poprawie sytuacji wszystkich podatników, zaś zmiany wprowadzone ustawą z dnia 13 maja 2016 r. miały na celu uszczelnienie systemu

podatkowego. Również celem ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych było m.in. uszczelnienie systemu podatkowego, zaś projektu ustawy – Ordynacja podatkowa oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa - ochrona praw podatnika w relacjach z organami podatkowymi oraz zwiększenie efektywności i skuteczności poboru podatków.

Mając na uwadze powyższe, nie znajduję uzasadnienia dla sformułowania przez NIK wymogu monitorowania w ww. projektach legislacyjnych efektów rozwiązań służących likwidacji barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych, w tym wskazania wartości bazowej/docelowej mierników realizacji celów, które nie zostały przewidziane w przedmiotowych regulacjach.

W kwestii uwzględnienia *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* przy sporządzaniu OSR do projektów aktów prawnych będących przedmiotem kontroli NIK należy zauważyć, że we wszystkich aktach prawnych poddanych badaniu NIK ustawodawca określił cele do zrealizowania, wskazując w miarę możliwości terminy ich osiągnięcia (zatem wypełniono wytyczną z pkt 1.3.2.).

Jednakże z uwagi na specyfikę projektów zastosowanie mierników do określenia realizacji założonych celów było możliwe jedynie w odniesieniu do ewaluacji efektów rozwiązań wprowadzonych:

- ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, w zakresie elektronicznego doręczania pism pełnomocnikom zawodowym, Centralnego Rejestru Pełnomocnictw Ogólnych w sprawach podatkowych oraz elektronicznej kontroli podatkowej i kontroli skarbowej,
- ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, w zakresie oceny wpływu wprowadzenia klauzuli na bazę podatkową CIT i efektywną stopę opodatkowania CIT oraz adekwatności zasobów kadrowych do zakresu zadań przewidzianych ustawą.

W pozostałych przypadkach określono inny niż miernikowy system ewaluacji efektów, co było zgodne z pkt 2.3.11 *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, w którym wskazano, że „jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników (z uwagi na zakres lub charakter projektu), należy to opisać”. Określanie mierników ma bowiem sens w przypadku wprowadzania rozwiązań, których efekty są kwantyfikowalne, zaś określanie wartości bazowej i docelowej miernika tylko w przypadku wprowadzania rozwiązań służącym ulepszeniu już istniejących rozwiązań, a nie rozwiązań innowacyjnych, dotychczas niestosowanych, w przypadku których wartość miernika bazowego musi wynosić 0.

Poniżej zamieszczono opis systemów monitorowania efektów, nieopartych na miernikach, zastosowanych w badanych przez NIK regulacjach.

Przykładowo w odniesieniu do:

- wprowadzonego ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw rozwiązania polegającego na zróżnicowaniu stawek odsetek za zwłokę przewidziano ewaluację poprzez dokonanie analizy wzrostu liczby korekt dobrowolnych, do których stosuje się obniżoną stawkę odsetek za zwłokę, oraz wysokości wykazywanych w tych korektach zaległości, a także wysokości zaległości podatkowych kwalifikujących się do objęcia podwyższoną stawką odsetek za zwłokę;

- rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych przyjęto system ewaluacji w formie sprawozdań i raportu oceniającego funkcjonowanie przepisów mających na celu przeciwdziałanie wykorzystania sektora finansowego do wyludzeń skarbowych.

Natomiast w przypadku projektu ustawy – Ordynacja podatkowa oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa przewidziano dokonanie oceny ex post po 3 latach po wejściu przepisów w życie, w zakresie:

- 1) wykorzystania umowy podatkowej i mediacji oraz osiągniętych w wyniku ich wykorzystania rezultatów;
- 2) wykorzystania umowy o współdziałanie, stopnia zainteresowania podmiotów strategicznych i rezultatów jej wykorzystania dla budżetu państwa i zobowiązanych;
- 3) zwiększenia efektywności organów podatkowych w szczególności w wyniku wprowadzenia procedur szczególnych, skracających czas procedowania w określonych sprawach lub umożliwiających niewłaściwy sposób rozstrzygania spraw;
- 4) rezultatów funkcjonowania przepisów dotyczących prawa do informacji oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań;
- 5) procedury konsultacyjnej skutków podatkowych transakcji, w szczególności w zakresie stopnia zainteresowania zobowiązanych jej zastosowaniem.

Ponadto należy podkreślić, że przy opracowywaniu systemu monitorowania poddanych badaniu NIK regulacji kierowano się zasadą proporcjonalności określoną w pkt 2.3.11 Wytycznych tzn. stworzono systemy proporcjonalne do potrzeb, nie stwarzające nadmiernych obciążeń dla administracji.

Zaznaczenia także wymaga, że brak określenia w zasadach monitorowania efektów projektowanych rozwiązań legislacyjnych wartości bazowej i docelowej przyjętych mierników pozostawał neutralny z punktu widzenia rozwoju firm rodzinnych.

Odnosząc się natomiast do wniosku pokontrolnego pragnę zapewnić, że Minister Finansów przygotowując projekty aktów prawnych nadal będzie się kierował *Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*.

Z poważaniem,