



Warszawa, dnia 25 stycznia 2019 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DD1.0811.42.2018

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na wystąpienie z dnia 11 grudnia 2018 r. Nr LKI.410.005.01.2018 w związku z kontrolą P/18/072 – *Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce* w sprawie przekazania informacji o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego, dotyczącego określania w zasadach monitorowania efektów projektowanych rozwiązań legislacyjnych, wartości bazowej i docelowej przyjętych mierników, uprzejmie informuję.

Na wstępie chciałbym nawiązać do stanowiska Ministra Finansów z dnia 16 sierpnia 2018 r. (SP5.0811.3.2018), zawierającego uwagi do Wystąpienia pokontrolnego. W piśmie tym – odnosząc się do wyżej wskazanego wniosku z kontroli P/18/072 - wskazano, iż przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 maja 2015 r. dokument pn. „*Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*”, w oparciu o który sformułowano tenże wniosek pokontrolny, nie wymagają każdorazowo określania w przewidywanych efektach projektowanych rozwiązań legislacyjnych, wartości bazowej i docelowej przyjętych mierników.

W piśmie tym podniesiono ponadto, iż poddane badaniu w toku kontroli projekty legislacyjne nie przewidywały wprowadzenia rozwiązań dedykowanych firmom rodzinnym. W tym kontekście omawiany wniosek pokontrolny wykracza poza zakres kontroli.

Argumenty te pozostają aktualne.

Należy podkreślić, iż w pkt 2.3.11 *Wytycznych* zawarto szczegółowe zasady jakimi należy kierować się przy tworzeniu systemu monitorowania dla każdego celu regulacji. Zasady te obowiązują wszystkich koordynatorów oceny skutków regulacji, o których mowa w Regulaminie Pracy Rady Ministrów. Niniejszym nie ma podstawy prawnej dla określenia przez Ministra Finansów odrębnych zasad monitorowania efektów projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

Zgodnie z obowiązującymi *Wytycznymi* nie ma więc obowiązku wskazywania wartości bazowej i docelowej mierników dla wszystkich projektów legislacyjnych, gdyż specyfika projektu może uniemożliwiać zastosowanie mierników do ewaluacji efektów wprowadzanych rozwiązań.

Niemniej jednak pragnę zauważyć, że we wszystkich aktach prawnych poddanych badaniu Najwyższej Izby Kontroli (NIK) ustawodawca określił cele do zrealizowania, wskazując –

w miarę możliwości – terminy ich osiągnięcia (zatem ustawodawca wypełnił wytyczną z pkt 1.3.2. wyżej powoływanego dokumentu).

Jednakże, jak już zasygnalizowano powyżej, 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 wyłudzeń skarbowych* – przyjęto system ewaluacji w formie sprawozdań i raportu oceniającego funkcjonowanie przepisów mających na celu przeciwdziałanie wykorzystania sektora finansowego do wyłudzeń 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 niewładczy sposób rozstrzygnięcia 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.

Zauważa się również, że wprowadzane w systemie podatkowym rozwiązania, nie zawsze mają bezpośredni wpływ na działanie firm rodzinnych, czy też inne określone grupy podatników. Poszczególne rozwiązania legislacyjne, w szczególności te o charakterze uszczelniającym system podatkowy, zazwyczaj jedynie w sposób pośredni oddziałują na tych przedsiębiorców, a efekty tego oddziaływania są często trudno mierzalne. Przykładowo wprowadzenie w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa przepisów dotyczących klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania miało za zadanie wywołać dwa efekty, tj.:

- 1) uszczelnienie systemu podatkowego,
- 2) wyrównanie konkurencyjności pomiędzy podmiotami gospodarczymi.

Tylko ten drugi cel można odnieść do sytuacji małych firm rodzinnych, które w założeniu powinny skorzystać z wyrównania szans na rynku związanych z ograniczaniem działań optymalizacyjnych będących domeną „dużych” podatników. Niezalenie od tej okoliczności wskazanie wartości bazowej, jak i docelowej mierników związanych z działalnością tego rodzaju przedsiębiorstw jest praktycznie niemożliwe.

Przypisywanie konkretnych efektów (mierzalnych) konkretnym działaniom wydaje się niemożliwe bez szczegółowych badań behawioralnych i jakościowych, za pomocą środków badawczych typu ankiety, analizy case study tj. środków sprawdzających postrzeganie wprowadzanych zmian przez podatników. Z kolei tego rodzaju działania mogłyby być przez nich traktowane jako dodatkowe obciążenie sprawozdawcze. Wątpliwości może budzić również proporcjonalność podejmowania tego rodzaju działań w stosunku do oczekiwanych efektów.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż w przypadkach, gdy było to możliwe wskazywany był sposób monitorowania efektów projektowanych rozwiązań legislacyjnych. Jako przykład można wskazać ustawę z dnia 24 listopada 2017 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych* (Dz. U. poz. 2491), tzw. ustawę STIR.

W ustawie tej zawarto bowiem obowiązek składania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań za lata 2018 - 2020 w zakresie funkcjonowania rozwiązań wprowadzonych tą ustawą. Sprawozdania zawierać będą w szczególności informacje o liczbie:

- przekazanych przez izbę rozliczeniową informacji o wskaźnikach ryzyka,
- dokonanych blokad rachunków bankowych podmiotu kwalifikowanego.

Reasumując należy więc stwierdzić, iż podjęte przez Ministra Finansów działania mające na celu monitorowanie efektów projektowanych rozwiązań legislacyjnych były zgodne z postanowieniami Regulaminu Pracy Rady Ministrów oraz "Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego".

Pragnę także zauważyć, iż zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Rady Ministrów <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html> „mając na uwadze konieczność ujednoczenia formy ewaluacji poszczególnych interwencji państwa, wprowadzono wystandaryzowany formularz oceny skutków regulacji ex-post (OSR ex post). Formularz ten zapewnia integralność formalną OSR ex post z OSR przygotowaną na etapie projektowania regulacji, a od strony funkcjonalnej umożliwia czytelne porównywanie skutków oczekiwanych z faktycznymi. Zestawienie skutków stanowi bazę dla wypracowania rekomendacji do dalszych działań.”

Zgodnie z § 152 Regulaminu Pracy Rady Ministrów:

- „1. Członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą przygotowuje ocenę jej funkcjonowania, zwaną dalej „OSR ex post”, jeżeli:
- 1) Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie;
 - 2) wynika to z OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów.
2. Członek Rady Ministrów może przygotować OSR ex post z własnej inicjatywy”.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów,

Filip Świtała
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/