

MINISTERSTWO FINANSÓW  
Departament Kontroli Skarbowej I

**Zadania dla urzędów kontroli skarbowej  
na rok 2007**

*Warszawa, styczeń 2007 r.*

## Wstęp

Zadania dla urzędów kontroli skarbowej na rok 2007 są w znacznej części kontynuacją zadań wyznaczonych w roku 2006. W związku z powyższym, w niniejszym dokumencie powtórzone bądź podkreślone zostały jedynie najważniejsze postulaty oraz dodane ewentualne zmiany lub uzupełnienia. Realizacja zadań rozpoczętych w latach wcześniejszych, powinna uwzględniać takie czynniki jak zmienna sytuacja gospodarcza, zmiany obowiązującego prawa oraz zdobyta wiedza i doświadczenie.

## 1 Priorytety kontroli skarbowej w 2007 r.

Do priorytetowych zadań kontroli skarbowej w 2007 r. będą należały przede wszystkim:

- zwalczanie przestępstw „karuzelowych” w podatku od towarów i usług zarówno w obrocie krajowym jak i wewnątrzspółnotowym,
- kontrole dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów,
- kontrole zwolnień podatkowych,
- kontrole w zakresie obrotu towarowego z zagranicą,
- kontrole gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, w tym procesów prywatyzacyjnych,
- współpraca z innymi służbami państwowymi zwalczającymi przestępczość podatkową, finansową a także działalność na szkodę instytucji państwowych i samorządowych,
- skuteczne wykorzystanie Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli Skarbowej „ISKOS”,
- doskonalenie systemu analizy obszarów wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, jak również systemu analizy efektów działań urzędów kontroli skarbowej.

## 2 Podstawowe kryteria oceny działań kontroli skarbowej w 2007 r.

Rezultaty działań kontroli skarbowej będą oceniane wg następujących kryteriów:

- skala wykrytych nieprawidłowości,
- wykrywanie luk systemowych i nowych mechanizmów powstawania nieprawidłowości oraz możliwość sformułowania na tej podstawie postulatów zmian legislacyjnych zapobiegających tym zjawiskom (wnioski de lege ferenda),
- innowacyjność działań i prac analitycznych, rozpowszechnianie dobrych praktyk, podnoszenie efektywności i skuteczności kontroli skarbowej, przy jednoczesnym skróceniu czasu jej trwania i zminimalizowaniu jej uciążliwości dla kontrolowanego podmiotu.
- oddziaływania wspomagającego zachowanie zasad uczciwej konkurencji i przestrzeganie przepisów prawa (efekt prewencyjny),

### **3 Wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem kontroli skarbowej w 2007 r.**

#### **3.1 Działalność analityczne i typowanie podmiotów do kontroli**

Metody analizy obszarów szczególnie narażonych na występowanie negatywnych zjawisk i typowania podmiotów do kontroli będą w 2007 r. ulegać ewolucyjnej zmianie związanej z wdrażaniem w urzędach kontroli skarbowej informatycznego systemu wspomagania kontroli skarbowej ISKOS. Obok dotychczas stosowanych metod i źródeł informacji możliwe i konieczne będzie wykorzystanie nowoczesnych narzędzi i baz danych zawartych w tym systemie.

Przy doborze podmiotów do kontroli rosnące znaczenie powinny odgrywać wnioski i informacje otrzymywane od komórek wywiadu skarbowego, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz od innych organów spoza resortu finansów (np. prokuratury, policji, CBS, ABW, CBA).

#### **3.2 Ocena efektów pracy kontroli skarbowej**

Wprowadzenie nowych mierników oceny efektywności pracy urzędów kontroli skarbowej wymusza stałe monitorowanie przebiegu postępowań odwoławczych, sposobu rozpatrzenia skarg przez WSA i NSA oraz wpłat i zwrotów dokonanych w wyniku ustaleń kontroli skarbowej.

Przy ocenie rezultatów pracy kontroli skarbowej, oprócz wymiernych wskaźników w postaci wpływów budżetowych, należy mieć również na uwadze korzyści płynące z działań wspierających uczciwą konkurencję i ze zwalczania niezgodnych z prawem praktyk w działalności gospodarczej.

#### **3.3 Kontrole w zakresie podatku od towarów i usług**

Wyjątkowe znaczenie podatku od towarów i usług dla budżetu państwa (w 2005 r. stanowił on około 64 % dochodu) przy jednocześnie największej skali stwierdzonych nieprawidłowości (w 2005 r. około 80 % ogółu ustaleń podatkowych kontroli skarbowej) powodują, że podatek ten musi stanowić obszar wzmożonego zainteresowania i aktywności kontroli skarbowej.

Szczególnie istotny wydaje się w tym aspekcie handel pomiędzy krajami członkowskimi UE. Swobodny przepływ towarów na całym obszarze Unii w połączeniu z nadal istniejącymi barierami prawno-administracyjnymi, na jakie napotykają służby kontrolne krajów członkowskich sprawiają, że przestępstwa dokonywane w tym obszarze, zwłaszcza oszustwa typu „karuzelowego”, generują olbrzymie straty budżetowe i jednocześnie są trudne do wykrycia i ścigania.

Do czasu wypracowania skuteczniejszych sposobów współpracy międzynarodowej należy w pełni wykorzystywać wszelkie dostępne obecnie metody wymiany informacji i doświadczeń oraz instytucję kontroli wielostronnej.

#### **3.4 Kontrole w zakresie podatków dochodowych**

W 2007 r. powinny być kontynuowane kontrole w zakresie dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. Modyfikacja założeń programów kon-

troli i metodologii kontroli skarbowej w tym obszarze powinna wynikać m.in. z doświadczeń zdobytych w 2006 r.

W 2006 r. rozwinęły się kontrole handlu prowadzonego za pośrednictwem Internetu. Rosnąca skala tego zjawiska zmusza organy kontroli skarbowej do wnikliwego zainteresowania się tym segmentem rynku i wypracowania adekwatnych metod kontroli.

Kolejnymi obszarami wzmożonej uwagi kontroli skarbowej będą: obrót nieruchomości oraz handel fikcyjnymi fakturami. Zwalczanie procederu określanego w ogłoszeniach prasowych jako „dam koszty” pozostanie jednym z istotnych zadań również w 2007 r.

### **3.5 Kontrole obrotu paliwami płynnymi**

Działania w zakresie zwalczania patologii na rynku paliw płynnych powinny być prowadzone także przy współpracy z Inspekcją Handlową, dysponującą informacjami o wynikach kontroli jakości paliw przeprowadzonych na stacjach paliw i w hurtowniach oraz o stwierdzonych przypadkach prowadzenia stacji bez koncesji.

Ponieważ skala przestępczej działalności w tej dziedzinie osiągnęła wymiar zorganizowanych grup przestępczych, konieczne jest kontynuowanie ścisłej współpracy z organami prokuratury i policji.

### **3.6 Kontrola obrotu towarowego z zagranicą**

Obok znanych problemów w obrocie towarowym z zagranicą (zaniżanie należności celnych i podatkowych poprzez zaniżanie wartości celnej towarów, niewłaściwą klasyfikację taryfową, bezpodstawną zmianę kraju pochodzenia towaru itp.) znaczące wydają się również naruszenia prawa w postaci fikcyjnego eksportu z zastosowaniem 0 % stawki podatku od towarów i usług, mechanizmów „karuzelowych”, obchodzenia ograniczeń importowych lub eksportowych czy też wyłudzenia dopłat do eksportu.

Ponadto, kontrola powinna obejmować również badanie wykonywania przez rezydentów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą obowiązku przekazywania NBP danych w zakresie niezbędnym do sporządzania bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa.

### **3.7 Kontrole związane z transferami dochodów**

Przenoszenie dochodów z wykorzystaniem mechanizmu cen transferowych w celu uniknięcia ich opodatkowania zmniejsza wpływy budżetowe oraz korzyści z napływu do Polski zagranicznego kapitału. W przypadku ujawnienia istnienia powiązań kapitałowych lub personalnych pomiędzy podmiotami krajowymi i ich zagranicznymi kontrahentami, niezbędne jest zbadanie, czy warunki dokonywanych transakcji zostały ustalone na zasadach rynkowych, czy też mają na celu przeniesienie osiągniętego w Polsce dochodu za granicę. Ze względu na specyfikę regulacji podatkowych w sprawach międzynarodowych, należy rozważyć specjalizację wybranych inspektorów kontroli skarbowej w tej tematyce i zlecenie im kontroli lub ich udziału jako członka zespołu w kontrolach, w których takie problemy się pojawiają.

### **3.8 Kontrole gospodarowania środkami publicznymi**

Najważniejszymi zagadnieniami w tym obszarze będą kontrole prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz badanie celowości podejmowanych decyzji

i zgodności z prawem wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym. Realizowane będą m.in. kontrole dotyczące:

- rzetelności zobowiązań wynikających z gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa oraz zgodności z przeznaczeniem wykorzystania środków, których spłatę poręczył Skarb Państwa,
- prawidłowości wykorzystania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa środków przeznaczonych na udzielenie pomocy uprawnionym podmiotom w sektorze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego,
- prawidłowości gospodarowania i wykorzystania środków Narodowego Funduszu Zdrowia oraz innych państwowych funduszy celowych.

### **3.9 Kontrole na wniosek wywiadu skarbowego**

W związku z wdrażaną w komórkach wywiadu skarbowego nową strategią działania, istotne będzie szybkie reagowanie na informacje zdobyte przez wywiad skarbowy. Osiągnięcie zamierzonego efektu będzie często uwarunkowane od sprawnej i dynamicznej realizacji wniosku. Przedłużanie okresu realizacji może powodować dezaktualizację informacji zebranych często znacznym nakładem sił i środków co w konsekwencji wiąże się z reguły ze spadkiem efektywności i skuteczności działań.

### **3.10 Audyt zgodności**

Oprócz czynności kontrolnych wykonywanych w ramach rocznej certyfikacji rachunków agencji płatniczych (audyt systemów zarządzania i kontroli Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego), art. 71 *rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* nakłada na państwa członkowskie obowiązek oceny zgodności systemów zarządzania i kontroli w jednostkach zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie pomocy z funduszy strukturalnych z przepisami art. 57-62 ww. rozporządzenia (ang. *compliance audit*). Raport z wynikami przeprowadzonej oceny zgodności, wraz z opisem systemów zarządzania i kontroli, powinien być przedłożony Komisji Europejskiej przed przekazaniem pierwszego wniosku o płatność pośrednią lub w okresie 12 miesięcy od momentu zatwierdzenia każdego z programów operacyjnych. Dokonanie pierwszej płatności pośredniej będzie uzależnione od zaakceptowania raportu przez Komisję.

## **4 Współpraca z innymi organami i instytucjami**

### **4.1 Współpraca z administracją podatkową i celną**

Na podstawie art. 10 ust. 2a ustawy o kontroli skarbowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej odpowiada za koordynację kontroli podejmowanych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej. Ponadto, bez ścisłej współpracy z izbami i urzędami skarbowymi i celnymi, nie jest możliwe skuteczne wykonywanie zadań kontroli skarbowej. W związku z powyższym, istotne jest sprawne współdziałanie z organami podatkowymi i celnymi, a w szczególności uzgadnianie zamierzeń kontrolnych, wymiana informacji i wzajemne udostępnianie baz danych. Przy realizacji działań kontrolnych należy brać pod uwagę „Krajowy Plan Dyscypliny Podatkowej – Plan Wdrożenia na

2007 r.” opracowany przez Departament Administracji Podatkowej MF, określający główne obszary aktywności kontrolnej urzędów skarbowych.

## **4.2 Współpraca z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej**

Współdziałanie z GIIF w zakresie wymiany informacji o transakcjach finansowych, co do których zachodzi podejrzenie, że mogą mieć związek z praniem brudnych pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu powinno stanowić stały element pracy kontroli skarbowej.

## **4.3 Współpraca z instytucjami UE oraz państwami trzecimi**

Zwalczanie wielu przestępstw podatkowych, zwłaszcza występujących w obrocie wewnątrzspółnotowym mechanizmów „karuzelowych”, wymaga coraz ściślejszej współpracy z organami podatkowymi i służbami kontrolnymi państw członkowskich. Podstawą prawną do wymiany informacji mogą być w przypadku państw trzecich np. odpowiednie zapisy w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz w przypadku państw członkowskich UE *Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich 77/799/EWG w sprawie wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich, Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (...)* oraz *Rozporządzenie komisji Europejskiej (WE) nr 1925/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze w zakresie realizacji niektórych postanowień ww. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003.*

Bardzo efektywną formą współpracy wydają się kontrole wielostronne, prowadzone równoległe przez administracje podatkowe lub służby kontrolne kilku państw członkowskich oraz jednocześnie kontrole podatkowe realizowane na podstawie roboczych porozumień z administracjami podatkowymi innych krajów. Tego typu porozumienia zostały do tej pory zawarte z administracjami podatkowymi Szwecji, Włoch, Ukrainy, Litwy, Danii, Norwegii, Holandii oraz Finlandii.

W 2007 r. kontynuowana będzie również współpraca merytoryczna i szkoleniowa z Biurem OLAF realizowana przez Departament KS I oraz udział przedstawicieli kontroli skarbowej w seminariach, szkoleniach, stażach i spotkaniach roboczych organizowanych np. w ramach programu Komisji Europejskiej FISCALIS 2007.

# **5 Zarządzanie zespołem**

## **5.1 Szkolenia**

W zakresie doskonalenia zawodowego pracowników pionu kontroli skarbowej przewidywane jest rozwijanie systemu szkoleń kaskadowych, pozwalającego na przekazanie wiedzy znacznej liczbie słuchaczy. Szkolenia organizowane w 2007 r. będą w dużej mierze koncentrować się wokół zagadnień uznanych za priorytetowe, czyli np. problematyki podatku VAT w transakcjach wewnątrzspółnotowych, postępowań dotyczących nieujawnionych źródeł przychodu, transferu dochodów pomiędzy podmiotami powiązаныmi, metodyki kontroli handlu elektronicznego. Ponadto, w 2007 r. znaczna ilość szkoleń będzie związana z wdrażaniem systemu ISKOS.

Oprócz wiedzy teoretycznej, szkolenia powinny obejmować także elementy praktyczne, szczególnie istotne podczas wykonywania czynności kontrolnych, jak np. prowadzenie przesłuchania.

## **5.2 Zarządzanie kadrami**

Ze względu na możliwość skorzystania w najbliższym czasie znacznej liczby inspektorów kontroli skarbowej z uprawnień emerytalnych i związanym z tym zmniejszeniem ilości osób uprawnionych do prowadzenia postępowań kontrolnych i przygotowawczych, konieczne jest zintensyfikowanie działań prowadzących z jednej strony do uzupełnienia kadr, z drugiej do zwiększenia efektywności pozostałych inspektorów, np. poprzez lepszą organizację pracy czy też odciążenie od zadań rutynowych i mało istotnych. Między innymi wprowadzenie systemu ISKOS, po przezwycięzeniu ewentualnych trudności adaptacyjnych związanych z fazą wdrożeniową, powinno przyczynić się do usprawnienia pracy inspektorów oraz efektywniejszego zarządzania pracą całego pionu kontroli skarbowej.