

Zadania urzędów kontroli skarbowej na rok 2006

Priorytetami kontroli skarbowej w roku 2006 są:

1. zmniejszanie szarej strefy
2. zwalczanie przestępczości podatkowej
3. przeciwdziałanie korupcji w resorcie finansów
4. kontrola transferów finansowych
5. konsolidacja pionu *Policji Finansowej*, zorganizowanego w Ministerstwie Finansów w grudniu 2005 r.

Realizacja priorytetów wymaga szczególnej aktywności jednostek kontroli skarbowej i pełnego wykorzystania dostępnych uprawnień ustawowych, co będzie zależę przed wszystkim od udoskonalenia dotychczasowej metodyki pracy. Sukcesy odniesione w realizacji zadań priorytetowych będą podlegały wyższej ocenie. Dążenie do nich nie zmniejsza obowiązku wykonywania wszystkich zadań określonych w *ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej*¹ oraz innych aktach prawnych i decyzjach organów właściwych dla wyznaczania zadań służbom podległym Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej.

Poza wymiernym efektem finansowym, działania podejmowane przez kontrolę skarbową mają charakter prewencyjny, zmniejszając poczucie bezkarności wśród nieuczciwych podatników. Trudność w pomiarze efektu prewencji nie powinna umniejszać jej znaczenia dla budżetu państwa, dla życia gospodarczego i prawidłowości dysponowania środkami publicznymi. **W rezultacie, właściwie zorganizowana i skoordynowana z innymi służbami kontrola skarbową powinna istotnie przyczynić się do lepszego funkcjonowania wolnego rynku, z którego wypierani powinni być nieuczciwi podatnicy.**

Zmiany Statutu Ministerstwa Finansów przeprowadzone w grudniu 2005 r. spowodowały powstanie dwóch nowych departamentów: **Departamentu Kontroli Skarbowej I** i **Departamentu Kontroli Skarbowej II**, przy jednoczesnym zniesieniu Departamentu Kontroli Skarbowej, Biura Dokumentacji Skarbowej oraz **Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych**. Nowa struktura ma zapewnić ścisłą współpracę kontroli i wywiadu skarbowego oraz samodzielność kontroli resortowej. Istotna jest również potrzeba lepszej niż dotychczas współpracy z instytucjami UE, szczególnie w zakresie tzw. kontroli pogłębionej. Związane ze środkami UE zadania audytowe zlikwidowanego Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych kontynuowane będą przez **Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków UE** zaś współpraca z OLAF (Europejskie Biuro ds. Przeciwdziałania Oszustwom) będzie kontynuowana przez Departament Kontroli Skarbowej I.

Planowane zmiany kompetencyjne obejmują także możliwość prowadzenia kontroli przez organy kontroli skarbowej bez warunków wstępnych w tzw. dużych podmiotach, co przy lepiej stosowanej analizie ryzyka i efektywnym planowaniu kontroli powinno bez uszczerbku dla podatników poprawić wyniki kontroli skarbowej w 2006 r.

¹ Dz. U. z 2004 r., nr 8, poz. 65 ze zm.

Zadania szczegółowe zgrupowane wg priorytetów:

Priorytet 1: **Zmniejszanie szarej strefy**

- Ujawnianie i kontrola niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej.
- Ujawnianie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.
- Kontrole handlu elektronicznego.
- Kontrole dotyczące ewidencji obrotów towarów i usług, w tym przy zastosowaniu kas fiskalnych.
- Kontrole zgodności z prawem przywozu towarów dopuszczonych do obrotu lub mających inne przeznaczenie celne oraz wywozu towarów za granicę, a także kontrole i ujawnianie towarów nielegalnie wprowadzonych.

Priorytet 2: **zwalczanie przestępczości podatkowej**

- Kontrole prawidłowości rozliczania się podatników z tytułu podatku od towarów i usług, w tym ujawnianie oszustw w handlu wewnątrzwspólnotowym.
- Kontrole obrotu paliwami płynnymi.
- Kontrole zasadności korzystania przez osoby prawne i fizyczne ze zwolnień i odliczeń wynikających z ustaw o podatkach dochodowych.
- Wszczywanie postępowań kontrolnych lub karnych skarbowych w celu przeciwdziałania procederowi sprzedaży fikcyjnych faktur.
- Kontrole zasadności wykazywania strat przez osoby prawne i fizyczne.

Priorytet 3: **przeciwdziałanie korupcji w resorcie finansów**

- Kontrole resortowe jednostek organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.
- Kontrole oświadczeń o stanie majątkowym osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Priorytet 4: **kontrole transferów finansowych**

- Zapobieganie nielegalnemu transferowi dochodów polskich podatników za granicę, w wyniku wykorzystywania powiązań z podmiotami zagranicznymi.

W ramach **priorytetu 5**, zadaniem kontroli skarbowej będzie wypracowanie procedur efektywnej współpracy i wymiany informacji w ramach pionu *Policji Finansowej* (tj. pionu Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej), w celu maksymalizacji skuteczności walki z przestępczością. Pomocnym narzędziem w konsolidacji pionu mogą być planowane wspólne warsztaty i seminaria dotyczące walki z korupcją czy ochrony euro.

Do najważniejszych zadań poza grupami priorytetów, w 2006 r. będą należały:

- Kontrole celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi zarówno krajowymi, jak i pochodzącymi z Unii Europejskiej.
- Badanie prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.
- Kontrole prawidłowości przekazywania środków własnych do budżetu Unii Europejskiej.
- Kontrole oświadczeń o stanie majątkowym na podstawie ustaw samorządowych.²
- Realizacja zadań zleconych przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej.

Grupy zadań w układzie rzeczowym:

1. KONTROLE PODATKOWE

Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, w tym VAT w transakcjach wewnątrzspółnotowych

Wpływy z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego stanowią podstawowy udział w dochodach budżetu państwa (w 2005 r. około 64%). Jednocześnie, podatek od towarów i usług to danina publiczna, w której podatnicy popełniają najczęściej nieprawidłowości, a skala stwierdzanych w tym podatku nieprawidłowości jest bardzo wysoka (w 2005 r. ponad 80 % ogółu ustaleń podatkowych kontroli skarbowej). Podatek ten pozostaje więc dla kontroli skarbowej obszarem szczególnej aktywności.

W trakcie kontroli podatku od towarów i usług należy zwracać szczególną uwagę na zagadnienia dotyczące:

- wysokości i zasadności deklarowanych przez podatników zwrotów podatku, przede wszystkim u podmiotów o podwyższonym stopniu ryzyka występowania nieprawidłowości;
- stosowania właściwych stawek podatku, w tym uprawnienia do korzystania ze stawki 0% przy eksporcie towarów i usług oraz w transakcjach wewnątrzspółnotowych;
- prawidłowości ustalania podstawy opodatkowania oraz miejsca i czasu powstania obowiązku podatkowego, jak również zasadności korzystania ze zwolnień podmiotowych i przedmiotowych;
- prawidłowości ewidencjonowania obrotów przez podatników przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Szczególną uwagę urzędy kontroli skarbowej powinny poświęcić kontroli prawidłowości rozliczania podatku od towarów i usług w transakcjach wewnątrzspółnotowych – z wykorzystaniem informacji uzyskiwanych przez Centralne Biuro Łącznikowe.

² Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.) i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.).

Kontrola obrotu paliwami płynnymi

Z uwagi na zróżnicowanie stawek opodatkowania w podatku akcyzowym dla olejów opałowych (oleje: lekkie, średnie i ciężkie) i olejów napędowych, występuje ryzyko procederu zaniżania podatku akcyzowego poprzez:

- zmianę przeznaczenia poszczególnych rodzajów oleju,
- wprowadzaniu do obrotu oleju napędowego pochodzącego z nielegalnego mieszania komponentów,
- sprzedaży komponentów jako oleju napędowego (bez uiszczenia od takich sprzedaży podatku akcyzowego).

Działania organów kontroli skarbowej będą ukierunkowane przede wszystkim na podmioty tworzące tzw. łańcuszki firm (w szczególności działające jako zorganizowane grupy przestępcze), które zajmują się procederem fałszowania paliw i wprowadzania ich do obrotu z pominięciem obowiązku uiszczenia podatku. W ramach tych kontroli badany będzie w dalszym ciągu obrót na wszystkich szczeblach, tj. producentów, pośredników (podmioty zajmujące się handlem hurtowym i detalicznym) oraz ostatecznych odbiorców.

W czynnościach kontrolnych uczestniczyć będą wszystkie urzędy kontroli skarbowej, a ich realizacja odbywać się będzie z wykorzystaniem wywiadu skarbowego i we współpracy z Prokuraturą, Policją, oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Transfery finansowe

Narastanie problemu przerzucania dochodów z wykorzystaniem mechanizmu cen transferowych jest zjawiskiem zmniejszającym korzyści z napływu do Polski kapitału zagranicznego. Sytuacja ta powoduje konieczność intensyfikacji kontroli cen transferowych. W przypadku ujawnienia powiązań gospodarczych, kapitałowych i personalnych pomiędzy podmiotami krajowymi realizującymi transakcje z kontrahentami zagranicznymi, niezbędne jest badanie czy warunki transakcji ustalone zostały na zasadach rynkowych, czy też mają na celu przerzucenie dochodu za granicę.

Kontrole przez urzędy kontroli skarbowej cen transferowych stosowanych między podmiotami powiązanymi wymagają bezpośredniej i ścisłej współpracy z urzędami skarbowymi do obsługi tzw. dużych podmiotów, ponieważ podmioty powiązane z podmiotami zagranicznymi znajdują się w ich właściwości.

Nieujawnione źródła przychodów

Kontrole nieujawnionych źródeł przychodów mogą być skuteczne głównie dzięki danym: wywiadu skarbowego, komórek analitycznych, organów ścigania oraz urzędów skarbowych. Na 2006 r. planowana jest kontynuacja kontroli grup zawodowych, co do których istnieje podejrzenie, że osiągane przez nie dochody mogą pochodzić z nieujawnionych źródeł przychodu. Kluczowe dla powodzenia w tej dziedzinie będą: istotnie zaangażowanie wywiadu skarbowego, szkolenia kontrolerów i poprawa wymiany informacji z organami ścigania.

Obrót fikcyjnymi fakturami

W środkach masowego przekazu zamieszczane są oferty sprzedaży fikcyjnych faktur (kosztów). W większości, faktury te dotyczą usług niematerialnych, które

w rzeczywistości nigdy przez wystawcę faktury nie były wykonane. Głównym celem powyższego proceduru jest zaniżanie podatków dochodowych drogą tworzenia fikcyjnych kosztów uzyskania przychodów prowadzonej działalności, a także okradanie Skarbu Państwa drogą bezpodstawnych odliczeń podatku VAT. W walce z tym procederem kluczowy jest wywiad skarbowy, dostarczający wskazań urzędowi kontroli skarbowej. Istotne jest również wsparcie ze strony Policji.

Kontrole handlu elektronicznego

W ramach projektu PHARE 2003 *Wsparcie polskiej administracji skarbowej* wspólnie z ekspertami francuskimi opracowywana jest *Strategia walki z przestępczością internetową*. Jej efektem ma być wypracowanie skutecznych metod ograniczania zjawiska unikania płacenia podatków przez podmioty zajmujące się handlem elektronicznym. Ważnym rezultatem wdrożenia *Strategii* ma być również dostosowanie struktur i działań polskiej administracji skarbowej do standardów europejskich.

2. KONTROLA OBROTU TOWAROWEGO Z ZAGRANICĄ

Komórki kontroli obrotu towarowego z zagranicą urzędów kontroli skarbowej prowadzą kontrole dotyczące cła i podatków granicznych, a także rzetelności podstaw opodatkowania krajowego podatku VAT, podatków dochodowych oraz podatku akcyzowego. Ponadto, po 1 maja 2004 r. zadania te związane są ściśle z uzyskiwaniem przez Unię Europejską tzw. środków własnych, które pośrednio przechodzą przez krajowy system finansów publicznych.

3. KONTROLA WYDATKOWANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Do zadań realizowanych przez kontrolę skarbową w tej dziedzinie w 2006 r. będą należeć w szczególności:

- badanie prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa;
- kontrola rzetelności wypełniania zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji oraz kontrole wykorzystania środków, których spłatę poręczył Skarb Państwa – z punktu widzenia zgodności z przeznaczeniem;
- kontrola prawidłowości gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa przeznaczonymi na obsługę obligacji restrukturyzacyjnych;
- badanie celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami przekazanymi funduszom i agencjom;
- badanie realizacji postanowień kontraktów handlowych zawartych w oparciu o międzynarodowe umowy zawierane przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej.

W każdym przypadku, gdy w toku kontroli ujawnione zostaną nieprawidłowości, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o fakcie tym będą niezwłocznie zawiadamiani właściwi rzecznicy dyscypliny finansów publicznych.

4. KONTROLA ŚRODKÓW POMOCOWYCH

Kontrole w tej części obejmują: środki pomocy bezzwrotnej z Unii Europejskiej oraz środki przyznane w ramach linii kredytowych. Szczególne znaczenie w 2006 r. będą miały audyty środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu

Spójności, prowadzone zgodnie z procedurami i metodologią opracowaną przez Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej.

W 2006 r. rozpoczną się kontrole wykorzystania środków pochodzących z *Mechanizmu Finansowego EOG* i *Norweskiego Mechanizmu Finansowego*. Kontynuowane będą również kontrole gospodarowania środkami z funduszy przedakcesyjnych: PHARE i SAPARD.

5. PROWADZENIE POSTĘPOWAŃ KARNYCH SKARBOWYCH

Zadania inspektorów kontroli skarbowej, jako finansowych organów postępowania przygotowawczego, powinny w 2006 r. koncentrować się m.in. na:

- działaniach zmierzających do ścigania sprawców czynów, które: w czasie popełnienia przekraczają dużą i wielką wartość, zostały popełnione w grupach zorganizowanych, noszą znamiona afer gospodarczych oraz sprawców czynów, których społeczna szkodliwość jest znaczna;
- przygotowywaniu aktów oskarżenia, jak również wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, w sposób nie budzący wątpliwości zarówno pod względem merytorycznym jak i formalnym oraz popartych rzetelnym materiałem dowodowym;
- rzetelnym sporządzaniu kwartalnych sprawozdań dotyczących spraw realizowanych przez finansowe organy postępowania przygotowawczego;
- systematycznym podnoszeniu wiedzy merytorycznej w dziedzinie prawa karnego powszechnego, karnego skarbowego oraz podatkowego;
- systematycznej wymianie doświadczeń z innymi finansowymi i niefinansowymi organami postępowania przygotowawczego.

6. DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA

W 2006 roku będą kontynuowane prace związane z wdrożeniem i rozbudową informatycznego systemu wspomaganie kontroli skarbowej ISKOS. Przygotowana zostanie docelowa platforma sprzętowa. Rozwój informatycznych i tradycyjnych metod analizy będzie miał na celu trafniejsze rozpoznawanie branż i obszarów obciążonych największym ryzykiem działalności przestępczej w sferze podatkowej. Zaplanowano realizację w 2006 r. projektu szkoleniowego *Wzmocnienie potencjału analitycznego w administracji skarbowej* w ramach tzw. środków przejściowych (*Transition Facility*) z Unii Europejskiej.

7. KONTROLA RESORTOWA

Kontrole resortowe będą miały charakter planowy i doraźny, a ich podejmowanie będzie następować z wykorzystaniem wywiadu skarbowego i we współpracy z Prokuraturą i Policją – w ramach zadań Departamentu Kontroli Skarbowej II. Zakres tej kontroli będzie obejmować część lub całość ustawowych i statutowych zadań wykonywanych przez jednostki podległe Ministrowi Finansów. Konieczne będzie sprawdzanie prawidłowości przestrzegania przez urzędy kontroli skarbowej realizacji procedur przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania

zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, zgodnie z postanowieniami *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*³.

8. WSPÓŁPRACA Z INNYMI JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI SKARBOWEJ, ADMINISTRACJI CELNEJ I INFORMACJI FINANSOWEJ.

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, dlatego szczególne znaczenie ma sprawna współpraca urzędów kontroli skarbowej z organami podatkowymi i celnymi, a także Departamentem Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów. Urzędy kontroli skarbowej powinny koncentrować się na zadaniach kontrolnych wskazanych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, a z izbami i urzędami skarbowymi powinny uzgadniać swe zamierzenia kontrolne oraz wzajemne przekazywanie informacji przydatnych w planowaniu i prowadzeniu kontroli. Współdziałanie, zgodnie z art.7 ust.2 *ustawy o kontroli skarbowej*, powinno polegać m.in. na elektronicznym udostępnianiu urzędom kontroli skarbowej przez organy podatkowe informacji z baz danych o podatnikach, niezbędnych przy planowaniu i realizacji postępowań kontrolnych. Wymiana danych dotycząca podatku akcyzowego wymaga uzgodnień z izbami celnymi. Wymiana danych dotyczących transakcji finansowych, co do których zachodzić może podejrzenie, że mają związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu wymaga uzgodnień z Departamentem Informacji Finansowej podległym Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej.

Koordynacja działań i wymiana informacji między jednostkami administracji skarbowej jest konieczna również z uwagi na przepisy *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*⁴ ograniczające możliwość prowadzenia kontroli jednocześnie przez różne organy kontrolne w tym samym czasie w tym samym podmiocie. Dlatego, w 2006 r. należy ściśle przestrzegać zasad wymiany informacji z izbami i urzędami skarbowymi oraz izbami i urzędami celnymi określonych w zawartych z tymi jednostkami porozumieniach.

W związku z ograniczeniem środków na szkolenia należy dążyć do organizowania wspólnych szkoleń inspektorów kontroli skarbowej oraz pracowników izb i urzędów skarbowych.

9. WSPÓŁPRACA Z INNYMI ORGANAMI.

W związku z przepisami *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, konieczna jest nie tylko współpraca urzędów kontroli skarbowej z różnymi organami i instytucjami państwa, ale także koordynacji działań. Oprócz współpracy z organami podatkowymi i celnymi, niezbędna jest koordynacja poczynań z Prokuraturą, Policją, ABW, regionalnymi izbami obrachunkowymi i innymi jednostkami. Koordynacja działań powinna opierać się na zawartych porozumieniach, z zachowaniem procedur wynikających z przepisów o ochronie informacji niejawnych.

³ Art.46 ustawy, Dz. U. nr 249, poz. 2104

⁴ Art.82 ust.1 ustawy, Dz. U.,nr 173, poz. 1807.

Współpraca z organami odbywa również w ramach zadań Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej powołanego *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej*⁵. Jego zadaniem jest planowanie, koordynowanie i monitorowanie realizacji działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej oraz służby, mające na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP i UE.

10. WSPÓŁPRACA Z ZAGRANICĄ

W toku prowadzonych kontroli urzędy kontroli skarbowej powinny szerzej wykorzystywać możliwości, jakie dają porozumienia robocze z administracjami podatkowymi innych krajów w sprawie prowadzenia jednoczesnych kontroli podatkowych, które dotychczas zawarto m.in. ze Szwecją, Włochami, Ukrainą, Litwą, Danią, Norwegią, Finlandią i Holandią. Wnioski o wszczęcie takich kontroli powinny być kierowane do Departamentu Kontroli Skarbowej I. Istnieje także możliwość wymiany informacji podatkowej z administracjami podatkowymi innych krajów w oparciu o postanowienia umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub (tylko w przypadku państw Unii Europejskiej) znowelizowaną *Dyrektywę Rady Wspólnot Europejskich 77/799/EWG w sprawie wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich*.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniosło ze sobą ponadto możliwość uczestnictwa bądź inicjowania przez Polskę wielostronnych kontroli podatkowych transakcji dokonywanych między podatnikami VAT z różnych krajów członkowskich. Przedstawiciele polskiej kontroli skarbowej brali już udział w takich kontrolach i byli zapraszani w charakterze obserwatorów. W 2006r. zamierza się w dalszym ciągu wykorzystywać tę formę współpracy międzynarodowej, w tym w ramach programu FISCALIS. Kolejne możliwości współpracy międzynarodowej dają również programy Perykles i Herkules, z wykorzystaniem wiedzy i doświadczeń biura OLAF z Brukseli.

⁵ Dz. U., nr 119, poz.1113 ze zm.