**NIK o ograniczaniu szarej strefy w gospodarce**

**Szara strefa w gospodarce jest jednym z najważniejszych hamulców rozwojowych Polski. Jest nie tylko problemem dla budżetu państwa, ale stanowi także jedno z największych zagrożeń dla legalnie działających przedsiębiorstw. Minister Finansów zainicjował wprowadzenie regulacji prawnych, nakierowanych bezpośrednio na zwalczanie szarej strefy w gospodarce, w szczególności w obszarze paliw, alkoholu, wyrobów tytoniowych i gier hazardowych. Służby skarbowe przy mniejszej liczbie przeprowadzonych kontroli, ujawniły nieprawidłowości na wyższe kwoty.** **Wciąż nie udało się jednak uzyskać wyraźnej poprawy relacji wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych do kwoty ustaleń ogółem. Z kolei Służba Celna koncentrowała się na ograniczaniu szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach i w tym zakresie odnosiła sukcesy. Znacznemu obniżeniu uległy natomiast kwoty nieprawidłowości ustalone w prowadzonych przez celników kontrolach podatkowych.**

Szara strefa występuje we wszystkich gospodarkach świata. Jej duży udział w gospodarce negatywnie wpływa na uczciwą konkurencję pomiędzy firmami. Podmioty działające w szarej strefie poprzez unikanie płacenia podatków czy niezachowywanie norm jakościowych stają się bardziej konkurencyjne od firm rzetelnie wywiązujących się z danin publicznych oraz z innych obowiązków. Szara strefa znacznie obniża wpływy do budżetu, przez co zwiększa rozmiary deficytu. Szacunki dot. rozmiarów szarej strefy w Polsce są bardzo różne, a rozbieżności wynikają z różnych metod jej szacowania oraz definiowania tego pojęcia.

**Szacunki szarej strefy w Polsce**



Tak wysoki poziom szarej strefy w Polsce stanowi zagrożenie dla dalszego stabilnego rozwoju gospodarczego kraju jak i równowagi finansów publicznych. Według prof. Friedricha Schneidera z Uniwersytetu im. Johannesa Keplera w Linz Polska należy do krajów, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej.

**Szacunki rozmiarów szarej strefy wg. prof. F. Schneidera**



W latach 2012-2015 pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Kluczowym problemem pozostawała niewystarczająca skuteczność organów kontroli skarbowej oraz organów Służby Celnej w ograniczaniu niekorzystnych zjawisk w gromadzeniu dochodów podatkowych.

Celem kontroli NIK była ocena rzetelności i skuteczności działań organów kontroli skarbowej oraz Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce. Przeprowadzona została w Ministerstwie Finansów, czterech urzędach kontroli skarbowej, czterech izbach celnych oraz czterech urzędach celnych. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.

**Najważniejsze ustalenia kontroli**

**Minister Finansów**

W ocenie NIK Minister Finansów rzetelnie monitorował skuteczność obowiązujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych, zlecał wykonywanie kontroli w priorytetowych obszarach ryzyka oraz analizował wyniki działań organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej.

**Minister Finansów i podległe służby największe zagrożenia związane z występowaniem zjawiska szarej strefy identyfikowali w obszarach: wyrobów energetycznych (w tym paliw), wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego (w tym alkoholu całkowicie skażonego), w obszarze gier hazardowych (także urządzanych za pośrednictwem Internetu), obrotu elektroniką i metalami szlachetnymi, a także robót budowlanych.**

**W latach 2015–2016 weszły w życie regulacje prawne bądź zostały zainicjowane przez Ministra Finansów prace nad regulacjami wprowadzającymi rozwiązania bezpośrednio nakierowane na zwalczanie szarej strefy w gospodarce, w szczególności w obszarze paliw, alkoholu, wyrobów tytoniowych i gier hazardowych.** **Opracowano także rozwiązania przyczyniające się do tego w sposób pośredni, poprzez ograniczanie nieuczciwej konkurencji i stwarzanie lepszych warunków działalności dla uczciwych przedsiębiorców.** Należą do nich regulacje uszczelniające system podatkowy, mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych i ograniczanie możliwości optymalizacyjnych. Przeprowadzone bądź zainicjowane zmiany dotyczyły w szczególności: ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym, ustaw o podatkach dochodowych, ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz Kodeksu karnego skarbowego.

**Pakiet ustaw służących ograniczeniu zjawiska szarej strefy**

Do dnia zakończenia kontroli brakowało danych pozwalających na ocenę, czy prowadzona przez Ministra Finansów strategia walki z szarą strefą przyniesie oczekiwane efekty.

**Organy kontroli skarbowej**

Służby skarbowe osiągnęły podstawowe wskaźniki realizacji zadań wyznaczone przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. **Szczególna aktywność organów kontroli skarbowej skoncentrowana była na ograniczaniu oszustw w VAT, w tym popełnianych z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji w obszarze paliw i elektroniki.** Właśniew tych branżach ujawniono nieprawidłowości na największą kwotę. Ustalenia kontroli służb skarbowych w podmiotach dokonujących obrotu paliwami płynnymi za 2015 r. wyniosły 6,7 mld zł i wzrosły w porównaniu do 2014 r. o 126 proc. (w I półroczu 2016 r. wyniosły 3,6 mld zł i wzrosły o prawie 55 proc. w stosunku do I półrocza 2015 r.). W branży elektronicznej ustalenia kontroli służb skarbowych w 2015 r. wyniosły 5,1 mld zł i wzrosły prawie o 260 proc. w porównaniu do 2014 r.

**Przy mniejszej liczbie przeprowadzonych kontroli, organy kontroli skarbowej ujawniły nieprawidłowości na wyższe kwoty**. Urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły w 2014 roku 6426 kontroli rozliczeń podatkowych (prawie 80 proc. zakończonych zostało decyzją lub korektą deklaracji przez podatnika), w 2015 roku prawie 6 tys. kontroli (82 proc. zakończonych wydaniem decyzji lub złożeniem korekty deklaracji), a w I półroczu 2016 r. wykonano 2651 kontroli (83 proc. zakończonych zostało decyzją lub korektą deklaracji).
**Z roku na rok rosną kwoty ustaleń w podatkach wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników.** W 2015 r. wyniosły 18,5 mld zł, co daje wzrost o 75 proc. w stosunku do 2014 r. Z kolei w 2016 r. kwoty te wyniosły 22,2 mld zł i były wyższe o 20 proc. niż w 2015 r. Oznacza to, że **służby skarbowe trafniej dobierały podmioty do kontroli.**



**Zdecydowana większość** (ponad 90 proc. w 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r.) **stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolach rozliczeń podatkowych stanowiły ustalenia w podatku VAT.** W 2014 r. było to prawie 86 proc.

**Organy kontroli skarbowej odnotowały wzrost kwoty wpływów z tytułu ustalonych nieprawidłowości i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT.** Kwoty te wyniosły 974 mln zł w 2014 r., 1,31 mld zł w 2015 r. oraz 2,35 mld zł w całym 2016 r. Z roku na rok rosły też wpływy z tych kwot do budżetu: w 2014 r. – 747 mln zł, w 2015 – 1,14 mld zł, a w 2016 r.
– 1,32 mld zł. **Służbom skarbowym nie udało się uzyskać wyraźnej poprawy relacji wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych do kwoty ustaleń ogółem**.



Organy kontroli skarbowej osiągnęły oczekiwaną skuteczność kontroli podatków mierzoną relacją liczby postępowań kontrolnych, w których stwierdzono nieprawidłowości, do ogólnej liczby przeprowadzonych postępowań dotyczących podatków: 84 proc. w 2015 r., 83 proc. w I półroczu 2016 r.

**W niewielkim stopniu były skuteczne zabezpieczenia zobowiązań podatkowych dokonane na majątku podatników.** W sprawach, w których zachodziła uzasadniona obawa, że zobowiązanie podatkowe nie zostanie wykonane, a z przeprowadzonego rozpoznania wynikało, że mogły istnieć składniki majątku lub źródła dochodu, dyrektorzy urzędów kontroli wnioskowali do naczelników urzędów skarbowych o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych albo dokonywali takich zabezpieczeń (od 1 stycznia 2016 r.). W postępowaniach zabezpieczających (w badanej próbie 62 postępowań kontrolnych) zajęto jedynie 12,6 mln zł. **Z reguły podmioty zobowiązane już na etapie postępowania kontrolnego nie miały majątku, pieniędzy nie było również na rachunkach bankowych. Z ustalonych kwot nieprawidłowości (miliard złotych) wyegzekwowano jedynie 36 mln zł czyli 3,6 proc. należności.**

**NIK zwraca uwagę na długotrwałość, a w niektórych przypadkach nawet przewlekłość postępowań organów kontroli skarbowej.** Badanie 62 postępowań kontrolnych, w których organy kontroli skarbowej ustaliły nieprawidłowości na kwotę miliarda złotych, wykazało, że **trwały one od 98 dni do prawie 4 lat, a średni czas postępowania wyniósł aż 464 dni.**

**Również czas reakcji na zidentyfikowane duże ryzyka wystąpienia nieprawidłowości był niezadowalający**. W analizowanych sprawach **organy kontroli skarbowej wszczynały kontrole planowe średnio po ośmiu miesiącach, a kontrole doraźne po trzech miesiącach.** Inspektorzy kontroli skarbowej w co trzeciej badanej sprawie z opóźnieniem kierowali wnioski wskazujące na uzasadnione popełnienie czynu zabronionego albo zaniechali takich działań. W jednej sprawie doprowadziło to do przedawnienia karalności za czyn zabroniony.

**Służba Celna**

Zgodnie z zaleceniami Szefa Służby Celnej **aktywność organów Służby Celnej w latach
2015-2016 koncentrowała się na ograniczaniu szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych oraz nielegalnego urządzania gier na automatach**. I w tych obszarach celnicy osiągnęli w większości planowane wskaźniki. **Skuteczność kontroli urządzania gier hazardowych utrzymywała się stale na wysokim poziomie – 95-100 proc.**

**Nie udało się jednak osiągnąć innych celów: zapewnienia dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków, ceł i należności niepodatkowych oraz skutecznego prowadzenia egzekucji zaległości podatkowych i innych niepodatkowych należności budżetu państwa w sprawach celnych, akcyzowych i hazardowych.** Relacja kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do kwoty należności budżetowych
(w okresie od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r.) wyniosła 99,26 proc., przy planowanej wielkości >100 proc., a poziom wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi wyniósł 6,43 proc., przy wielkości planowanej >6,5 proc. W kolejnym okresie nadal poniżej oczekiwanego poziomu kształtowała się relacja kwot wyegzekwowanych objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi.

**Obniżeniu uległy kwoty nieprawidłowości ustalone w kontrolach podatkowych.** W kolejnych latach wyniosły one odpowiednio: **w 2014 r. – 1,03 mld zł** (1163 kontroli podatkowych), **w 2015 r. – 836 mln zł** (857 kontroli), **w 2016 r. – 672 mln zł** (645 kontroli). Na zmniejszenie liczby przeprowadzanych kontroli i uzyskanych efektów finansowych
w 2015 r. w stosunku do 2014 r. miał wpływ w szczególności spadek aktywności kontrolnej w obszarze olejów opałowych, spowodowany zmianą (od 1 stycznia 2015 r.) przepisów ustawy o podatku akcyzowym w zakresie stosowania wyższej stawki podatku akcyzowego przy sprzedaży tych wyrobów.

NIK zauważa również, że **spadła skuteczność kontroli przeprowadzonych przez funkcjonariuszy wydziałów zwalczania przestępczości izb celnych dla kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych.** W kolejnych latach wyniosła: 58 proc. w 2014 r., 53 proc. w 2015 r. oraz 43 proc. w I półroczu 2016 r.

**Dużym wahaniom podlegała** **skuteczność powtórnych kontroli celnych prowadzonych przez funkcjonariuszy badanych urzędów celnych.** W 2014 r. stwierdzeniem nieprawidłowości zakończyło się 84 proc. powtórnych kontroli celnych, za to w 2015 r. jedynie 64 proc., by w I półroczu 2016 r. wskaźnik tych kontroli osiągnął 88 proc.

W ocenie NIK czas reakcji celników na zidentyfikowane duże ryzyka wystąpienia nieprawidłowości był niezadowalający. **Urzędy celne wszczynały kontrole w co dziesiątej badanej sprawie, po upływie od 5 do 24 miesięcy.** Ponadto w dwóch urzędach celnych stwierdzono przypadki dopuszczenia do przedawnienia karalności za naruszenie przepisów prawa podatkowego.

**Wnioski**

Rozmiary szarej strefy oraz rozpoznane zagrożenia dla gromadzenia dochodów podatkowych uzasadniały podjęcie przez Ministra Finansów szerokich zmian systemowych. Jednak skuteczność prowadzonej strategii będzie w znacznym stopniu uzależniona od rzeczywistego wykorzystania przez podległe służby nowych narzędzi oraz gromadzonych danych. Najwyższa Izba Kontroli po kontroli skierowała do Ministra Finansów następujące wnioski o:

* przygotowanie pracowników do korzystania z nowych rozwiązań prawnych oraz z danych, do raportowania których w ostatnim czasie zobowiązani zostali przedsiębiorcy (w szczególności w zakresie VAT oraz CIT)
* wyspecjalizowanie grup zajmujących się wyłącznie zwalczaniem najgroźniejszych dla gromadzenia dochodów państwa nadużyć
* efektywniejsze typowanie podmiotów do kontroli oraz prowadzenie kontroli z większym wykorzystaniem technik informatycznych
* monitorowanie skuteczności nowych rozwiązań prawnych mających uszczelnić system podatkowy
* istotne skrócenie czasu reakcji na zidentyfikowane duże ryzyka wystąpienia nieprawidłowości
* zapewnienie niezwłocznego podejmowania postępowań karnych skarbowych

Aktualny pozostaje wniosek z poprzednich kontroli o szybkie wdrażanie rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności zwalczania oszustw podatkowych.

**Po zakończeniu kontroli NIK weszły w życie nowe regulacje:**

* od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje „pakiet uszczelniający VAT”
* od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje obniżony limit dla transakcji gotówkowych
* od 1 stycznia 2017 r. kolejna grupa przedsiębiorców jest zobowiązana stosować regulacje o jednolitym pliku kontrolnym
* z dniem 1 marca 2017 r. powołana została Krajowa Administracja Skarbowa
* od 1 kwietnia 2017 r., a częściowo od 1 lipca 2017 r., zaczną obowiązywać zmiany w ustawie o grach hazardowych
* od 18 kwietnia 2017 r. obowiązuje „pakiet przewozowy”