



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.10.2016.

Warszawa, 15 września 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowiska wobec poselskich projektów ustaw:

- o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826),
- Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 827).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826)

I. Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Podatkowej przewiduje utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej.

W obecnym stanie prawnym administracja podatkowa i celna zajmująca się gromadzeniem dochodów budżetowych w ramach administracji rządowej posiada strukturę terenową rozproszoną, skupioną w trzech niezależnie funkcjonujących pionach:

- administracja podatkowa (16 izb skarbowych oraz 400 urzędów skarbowych),
- Służba Celna (16 izb celnych, 45 urzędów celnych wraz ze 141 oddziałami celnymi),
- kontrola skarbową (16 urzędów kontroli skarbowej).

Rozproszenie i powielanie niektórych zadań związanych z procesem poboru należności podatkowych i celnych w ramach poszczególnych służb (np. kontrola prawidłowości realizacji obowiązków podatkowych i celnych, postępowanie egzekucyjne) powoduje, iż nie jest możliwe ich realizowanie w sposób spójny i jednolity, a zarazem z optymalnym wykorzystaniem dostępnej kadry oraz zasobów organizacyjnych i finansowych. W obowiązującym stanie prawnym funkcjonują regulacje, które w odmienny sposób regulują kwestie kontroli przeprowadzanych przez organy kontroli skarbowej, organy podatkowe oraz organy celne. Takie rozwiązanie powoduje, że podatnicy podlegają różnym reżimom kontrolnym, tj. zarówno prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 553, z późn. zm.), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.) oraz kontroli prowadzonej przez organy celne.

W ocenie wnioskodawców utrzymywanie aktualnego stanu, w którym administracja podatkowa, celna i skarbową *de facto* nie działa według jednolitych procedur, wywiera niewątpliwie negatywny wpływ na stopień ściągальności należnych zobowiązań podatkowych i ukształtowanie budżetu państwa, a zatem na możliwości wykonywania funkcji państwowych przez jednostki administracji rządowej, a także na poziom dobrowolności w wypełnianiu zobowiązań o charakterze powszechnym. Z powodu wskazanych powyżej słabości administracji podatkowej, koszty administracyjne poboru podatków w Polsce kształtują się na zbyt wysokim poziomie (1,6% w roku 2013) w porównaniu z innymi państwami o rozwiniętej gospodarce rynkowej (przykładowo 0,85% w Irlandii oraz 0,67% w Hiszpanii).

Obecne struktury administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej należy dostosować do zmieniających się realiów rynkowych i współpracy z administracjami państw członkowskich Unii Europejskiej. W obecnym kształcie funkcjonują, z pewnymi modyfikacjami, od ponad trzydziestu lat. W tym czasie zmieniły się realia gospodarcze i oczekiwania państwa oraz klientów administracji. Podmioty prowadzą działalność na coraz większą skalę w ramach globalnej gospodarki rynkowej. Poszukują one kapitału do rozwoju we wszelkich dostępnych miejscach, nie tylko zaciągając kredyty, ale emitując akcje, obligacje, obracając własnymi i cudzymi wierzytelnościami, zarówno w kraju, jak i zagranicą. Wykorzystują również nowe instrumenty prawne, korzystając z *leasingu*, *franchisingu*, *factoringu*, *outsourcingu*. Powyższe oraz coraz powszechniejsze zjawisko optymalizacji podatkowej, w tym agresywnej, w szczególności prowadzonej w ramach wymiany międzynarodowej, wymaga od państwa odpowiedniego dostosowania aparatu wykonawczego.

Globalizacja gospodarki światowej oraz funkcjonowanie Polski w ramach Unii Europejskiej wymusza i jednocześnie wskazuje na konieczność intensyfikacji działań w kierunku:

- 1) wzajemnej pomocy w zwalczaniu omijania przepisów podatkowych i celnych, a także umożliwiania przeprowadzania wspólnych, jednoczesnych kontroli, w tym

w obecności urzędników administracji podatkowej, kontroli skarbowej i celnej jednego państwa na terytorium innego,

- 2) współpracy administracyjnej w zakresie podatków i cel: przekazywania informacji, konieczności posiadania elektronicznych baz danych, możliwości określenia całkowitej wartości towarów, prawidłowości obrotu towarowego.

W dzisiejszej administracji tworzonej przez ww. konsolidowane organy występują problemy związane ze strukturą, infrastrukturą oraz sprawami pracowniczymi, które w praktyce oznaczają:

- 1) niejednolitość struktur organizacyjnych,
- 2) w znacznej mierze papierowy obieg dokumentów,
- 3) dysproporcje w wyposażeniu urzędów,
- 4) brak możliwości optymalnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie prowadzonych działań,
- 5) brak jasno określonej ścieżki kariery,
- 6) niewystarczająco rozwinięte kanały komunikacji pomiędzy organami,
- 7) rozproszone bazy danych,
- 8) różne standardy działania,
- 9) brak jednolitych procedur,
- 10) rozproszenie i powielanie kompetencji oraz konkurencyjność podejmowanych działań.

Wszystko to negatywnie wpływa na skuteczność działań podejmowanych przez administrację państwową oraz koszty poboru danin. Taka ocena obecnej sytuacji administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej wskazuje na konieczność reformy aparatu administracyjnego.

Głównymi celami projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826) są:

- 1) ograniczenie skali oszustw podatkowych,
- 2) zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych,
- 3) zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych,
- 4) zapewnienie obsługi klienta na wysokim poziomie,
- 5) obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej w relacji do poziomu uzyskiwanych dochodów budżetowych,
- 6) rozwój profesjonalnej kadry.

Projekt ustawy zakłada powołanie Krajowej Administracji Skarbowej, zwanej dalej „KAS”, w miejsce obecnie funkcjonujących: administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, czyli powołanie administracji skonsolidowanej. Krajowa Administracja Skarbowa będzie podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Konsolidacja przeprowadzona zostanie w dwóch obszarach:

- 1) konsolidacja przedmiotowa departamentów na poziomie centralnym w Ministerstwie Finansów,
- 2) konsolidacja podmiotowa na poziomie regionalnym oraz lokalnym izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowych, izb i urzędów celnych – w izby administracji skarbowej oraz w urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe.

W skonsolidowanej administracji skarbowej będą funkcjonowały następujące organy Krajowej Administracji Skarbowej.

1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych – odpowiedzialny za koordynowanie i współdziałanie w kształtowaniu polityki państwa w zakresie zadań KAS. Rolą Ministra będzie także określanie czteroletnich kierunków działania i rozwoju KAS, które pozwolą skuteczniej i efektywniej realizować zadania KAS.

2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej, zwany dalej „Szef KAS” – w gestii którego będą leżały zadania obecnie realizowane przez Szefa Służby Celnej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, a także dotychczasowe zadania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w szczególności w zakresie, w jakim nadzoruje on administrację podatkową. Szefowi KAS została przypisana wiodąca rola z punktu widzenia wykonania zadań KAS. W związku z tym ma on przede wszystkim nadzorować działalność wszystkich organów KAS, kształtować politykę kadrową i szkoleniową w jednostkach organizacyjnych KAS oraz realizować budżet państwa w zakresie ustalonym dla KAS. Nie bez znaczenia jest także fakt, że działalność KAS ma być finansowana z wyodrębnionej części budżetu państwa, której dysponentem będzie Szef KAS, co da większą samodzielność funkcjonowania organów KAS.

Na uwagę zasługuje także rozwiązanie, w myśl którego Szef KAS ma być finansowym organem postępowania przygotowawczego w sprawach karnych skarbowych. Związane jest to z przypisaniem Szefowi KAS zadań polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganiu ich sprawców w zakresie określonym w Kodeksie karnym skarbowym.

Nowym rozwiązaniem przyjętym w projektowanej ustawie jest powierzenie Szefowi KAS realizacji zadania polegającego na rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw określonych w Kodeksie karnym oraz ściganiu ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS. Realizacja przez Szefa KAS tego zadania ma służyć zwalczaniu oszustw podatkowych i celnych, zwłaszcza w zakresie związanym z wyłudzaniem nienależnego zwrotu podatku VAT (karuzele podatkowe), obrotem towarowym z zagranicą. Zadaniem Szefa KAS będzie także zwalczanie przestępstw korupcyjnych popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w KAS.

Jednym z istotnych zadań Szefa KAS będzie współpraca z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi i instytucjami międzynarodowymi.

3. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej – zapewni jednolitą i powszechnie dostępną informację podatkową i celną oraz będzie właściwy w sprawach dotyczących wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego.

Obecna działalność administracji podatkowej oraz Służby Celnej w zakresie udostępniania informacji podatkowej i celnej jest rozproszona. Działalność ta jest prowadzona w głównej mierze przez Biura Krajowej Informacji Podatkowej usytuowane w strukturach pięciu różnych izb skarbowych oraz przez Centrum Informacji Służby Celnej, którym jest jeden z wydziałów Izby Celnej w Katowicach.

Stąd też Krajowa Informacja Skarbowa będzie scalać działające obecnie: informacje podatkową i celną, natomiast dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej uzyska status organu podatkowego, będąc tym samym jedynym w skali kraju organem odpowiedzialnym za wydawanie interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego oraz jednolitą i powszechnie dostępną informację podatkową i celną, co niewątpliwie ujednolici informację podatkową.

4. Dyrektor izby administracji skarbowej – organ, który *de facto* będzie realizował w znacznej mierze zadania wykonywane obecnie przez dyrektorów izb skarbowych oraz dyrektorów izb celnych, a także w pewnym stopniu zadania dyrektorów urzędów kontroli skarbowej.

Wśród zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy wskazać nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych, rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz rozstrzyganie w pierwszej instancji w sprawach określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto do zadań dyrektora izby administracji skarbowej będzie także należało wykonywanie czynności audytowych, wykonywanych obecnie przez Służbę Celną, oraz audytu, wykonywanego w obecnym stanie prawnym przez kontrolę skarbową.

Istotną modyfikacją obowiązujących rozwiązań, przewidzianą w projekcie ustawy, jest konsolidacja procesów pomocniczych na poziomie izby administracji skarbowej realizowanych obecnie przez izby skarbowe, izby celne oraz urzędy kontroli skarbowej. Oznacza to, że w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej, wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi, będzie stanowiła jednostkę organizacyjną, której kierownikiem będzie dyrektor izby administracji skarbowej. Dlatego też to właśnie dyrektor izby administracji skarbowej będzie realizował politykę kadrową i szkoleniową w izbie administracji skarbowej, także wobec pracowników izby administracji skarbowej realizujących zadania w podległych mu urzędach skarbowych oraz urzędach celno-skarbowych.

5. Naczelnik urzędu skarbowego – będzie wykonywał zadania związane z szeroko rozumianym poborem danin, tj. ustalanie, określanie, pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów. Do naczelnika urzędu skarbowego przypisano także pobór należności celnych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów, wykonywanie zadań wierzyciela należności pieniężnych, egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, kontrolę podatkową oraz czynności sprawdzające.

Dodatkowo, wzorem istniejącego rozwiązania, zadaniem naczelnika urzędu skarbowego będzie zapewnienie obsługi oraz wsparcia podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, które będzie polegało na udzielaniu pomocy w samodzielnym, prawidłowym i dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych, realizowane w szczególności przez centrum obsługi. W centrach obsługi będą przyjmowane podania i deklaracje, wydawane zaświadczenia, udzielane wyjaśnienia w zakresie przepisów prawa podatkowego, w tym także podmiotom, które dopiero zamierzają podjąć działalność gospodarczą, a także informacje w zakresie sposobu wypełniania zeznań i deklaracji podatkowych. Istotne jest również to, że podatnik będzie mógł w każdym centrum obsługi, niezależnie od terytorialnego zasięgu działania naczelnika urzędu skarbowego, składać podania i deklaracje, otrzymywać zaświadczenia oraz wyjaśnienia w zakresie przepisów prawa podatkowego. Przy tym obsługa i wsparcie realizowane w centrum obsługi nie obejmuje sporządzania dla podatnika pism, opinii, zeznań oraz deklaracji podatkowych. Oznacza to, iż naczelnik urzędu skarbowego będzie zobowiązany do zapewnienia podatnikom, płatnikom wysokiej jakości obsługi, ukierunkowanej na sprawne i profesjonalne załatwienie indywidualnej sprawy podatnika i płatnika. Zakłada się, że przedstawione działanie przyczyni się do oczekiwanego zwiększenia poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych, a tym samym do wzrostu wpływów dochodów budżetowych.

6. Naczelnik urzędu celno-skarbowego – organ odpowiedzialny za realizację zadań związanych z wykrywaniem i zwalczaniem nieprawidłowości na wielką skalę, w sytuacjach, gdy rozmiar, złożoność i stopień oddziaływania występujących uchybień w sposób istotny może zagrażać bezpieczeństwu finansowemu państwa.

W tym też celu organ ten zostanie upoważniony do wykonywania nowego rodzaju kontroli, tj. kontroli celno-skarbowej. Naczelnik urzędu celno-skarbowego uzyska uprawnienia do rozstrzygania jako organ drugiej instancji w zakresie złożonych przez kontrolowanych odwołań od decyzji wydanych przez ten organ w pierwszej instancji. Przyznanie naczelnikowi urzędu celno-skarbowego uprawnień organu drugiej instancji znacznie przyspieszy prowadzenie postępowań celno-skarbowych, a w konsekwencji doprowadzi do szybszego wydania decyzji ostatecznej w administracyjnym toku

postępowania. Podatnik zaś, tak jak jest to w obecnym stanie prawnym, będzie nadal mógł zaskarżyć przedmiotową decyzję do sądu administracyjnego.

Ponadto naczelnik urzędu celno-skarbowego będzie wykonywał zadania związane ze ściganiem przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw z ustawy o rachunkowości oraz ujawnionych przez Służbę Celno-Skarbową przestępstw i wykroczeń m.in. przeciwko zdrowiu, dobrom kultury, ochronie własności intelektualnej, ochronie przyrody, środowisku.

Szczególnie istotnym, nowym zadaniem naczelnika urzędu celno-skarbowego będzie także rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, fałszerstwa materialnego i intelektualnego używania dokumentów poświadczających nieprawdę zawierających fałszerstwo intelektualne, w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS. Wykonywanie przedmiotowego zadania będzie miało doniosłe znaczenie dla zwalczania m.in. tzw. karuzel podatkowych oraz bardziej efektywnego zwalczania przestępczości, w tym przestępczości skarbowej.

Ponadto, w przypadkach określonych w projekcie ustawy, naczelnik urzędu celno-skarbowego będzie uprawniony do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W skład Krajowej Administracji Skarbowej będą wchodzić następujące jednostki organizacyjne, które będą podlegały Szefowi KAS:

- 1) komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra,
- 2) Krajowa Informacja Skarbowa,
- 3) izba administracji skarbowej,
- 4) urząd skarbowy,
- 5) urząd celno-skarbowy,
- 6) Krajowa Szkoła Skarbowości,
- 7) Centrum Informatyki KAS.

Krajowa Szkoła Skarbowości będzie realizowała zadania w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr KAS oraz kadr innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub przez niego nadzorowanych, w tym Ministerstwa Finansów. Zapotrzebowanie na powstanie Krajowej Szkoły Skarbowości występuje już od początku transformacji polskiej administracji podatkowej i celnej i wynika z potrzeby specjalistycznego przygotowywania do zawodu oraz ciągłego doszkalania.

W projekcie ustawy poświęcono jej osobny dział IV „Pomoc i informacje”. Przepisy działu IV powstały ze skumulowania dotychczasowych zadań i uprawnień organów podatkowych, kontroli skarbowej oraz organów służby celnej w ramach organów KAS. Nie wykraczają one poza uprawnienia posiadane obecnie przez szeroko rozumiane służby celno-skarbowe.

Dział V zawiera pełen zbiór przepisów normujących zasady przeprowadzania kontroli celno-skarbowej, audytu, czynności audytowych, urzędowego sprawdzenia oraz czynności operacyjno-rozpoznawczych. Kontrola celno-skarbowa jako tzw. procedura twarda będzie miała zastosowanie w przypadku czynów zabronionych o wysokim ciężarze gatunkowym, np. zorganizowane grupy przestępcze. Jej celem będzie wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości na wielką skalę, w sytuacjach, gdy rozmiary, złożoność i stopień oddziaływania występujących uchybień w sposób istotny wpływają na system bezpieczeństwa finansowego państwa. Działalność tych organów ma być nakierowana na sprawną realizację działań o wysokim stopniu złożoności. Kontrolę celno-skarbową będą wykonywać zarówno funkcjonariusze, jak i pracownicy KAS, jednakże niektóre działania o szczególnym charakterze zostały zarezerwowane wyłącznie dla funkcjonariuszy.

Kontroli celno-skarbowej podlega przestrzeganie przepisów prawa podatkowego i celnego oraz innych przepisów, których kontrolę przestrzegania wykonują obecnie organy podatkowe, organy kontroli skarbowej i organy służby celnej.

Zadania KAS będą wykonywane przez członków korpusu służby cywilnej, pracowników oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w niewielkim zakresie odnosi się do spraw pracowniczych, ponieważ są one uregulowane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

W projekcie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej uregulowano natomiast pragmatykę służbową funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W projekcie ustawy zakłada się powstanie Służby Celno-Skarbowej, będącej formacją jednolitą i umundurowaną, którą będą tworzyć funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Status funkcjonariusza będzie powiązany z zadaniami, które ze względu na swoją specyfikę wymagają umundurowania oraz posiadania szczególnych uprawnień (np. czynności operacyjno-rozpoznawcze). Zakłada się, że statusu funkcjonariusza nie będą posiadać osoby, które nie wykonują zadań wymagających posiadania uprawnień specjalnych i które mogą wykonywać pracownicy służby cywilnej (urzędnicy). Status funkcjonariusza i wynikające z niego przywileje (emerytalne, dodatkowe urlopy) będą więc przysługiwać tylko w związku z wykonywaniem czynności o charakterze policyjnym w sposób adekwatny do tych zadań.

Zdaniem projektodawców zaproponowany model KAS umożliwi:

- 1) efektywny pobór podatków,
- 2) usprawnienie obsługi podatnika, w tym także obsługę i wsparcie podatnika oraz przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych i celnych,
- 3) skuteczną egzekucję administracyjną należności pieniężnych,
- 4) zmniejszenie luki podatkowej,
- 5) poprawę skuteczności i efektywności w zwalczaniu oszustw podatkowych i odzyskiwaniu zaległości podatkowych i celnych,
- 6) sprecyzowanie odpowiedzialności osób kierujących administracją,
- 7) jednolite orzecznictwo w sprawach podatkowych i celnych na terenie całego kraju,
- 8) efektywną, tzn. rzetelną i szybką weryfikację danych podawanych przez podatników w deklaracjach podatkowych i dokumentach celnych,
- 9) zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli wywiązywania się przez podatników z zobowiązań podatkowych,
- 10) sprawny przepływ informacji,
- 11) lepszą współpracę między sobą wszystkich organów administracji skarbowej,
- 12) usprawnienie systemu doboru kadry, jej kształcenia i motywowania,
- 13) stworzenie systemu zbierania i analizowania danych,
- 14) usprawnienie systemu zapewniającego bezpieczeństwo finansowe państwa,
- 15) właściwe zorganizowanie ochrony celnej granicy wschodniej Polski, która jest jednocześnie granicą wschodnią Unii Europejskiej,
- 16) poprawienie wizerunku administracji skarbowej.

II. W ocenie Rady Ministrów koncepcja utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej zasługuje na pełne poparcie.

Przeciwdziałanie szarej strefie jest kluczowe dla poprawy stabilności i bezpieczeństwa państwa. Im więcej szarej strefy, tym więcej korupcji, zaburzonej konkurencyjności i zorganizowanych grup przestępczych, które wykorzystują niedociągnięcia legislacyjne czy słabość egzekucji prawa przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości. Wielkość szarej strefy jest mocno powiązana z tzw. luką podatkową, tj. różnicą między wartością dochodów podatkowych, które powinny w oparciu o obowiązujące regulacje prawne wpływać do sektora finansów publicznych, a wartością faktycznie zrealizowanych dochodów podatkowych.

Według danych Komisji Europejskiej, w 2013 r. luka w podatku VAT w Polsce wyniosła 10,13 mld euro, czyli 26,7% wpływów z tego podatku, natomiast średnia dla 26 uwzględnionych krajów członkowskich Unii Europejskiej wynosiła wówczas 15,2%. Wielkość luki w podatku VAT uzasadnia utworzenie nowego, sprawnego i jednolitego aparatu podatkowego, któremu to celowi służy projektowana ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej.

Ponadto na konieczność reformy administracji skarbowej wskazuje wiele sygnałów pochodzących od podmiotów zewnętrznych:

1) Międzynarodowy Fundusz Walutowy w raporcie *Administracja podatkowa wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*; Juan Toro, Allan Jensen, Mick Thackray, Maureen Kidd i Barrie Russell; Styczeń 2015 r. przedstawił następującą diagnozę polskiej administracji podatkowej:

- 1) *Administracja podatkowa jest rozdrobniona.*
- 2) *Funkcja Centrali jest praktycznie nieobecna.*
- 3) *Nie istnieje jedna organizacja IT przeznaczona na potrzeby administracji podatkowej.*
- 4) *Sieć placówek terenowych jest zbyt duża.*
- 5) *Wyspecjalizowane urzędy skarbowe nie koncentrują się na największych podatnikach.*
- 6) *Nie istnieje jeden szef administracji podatkowej.*
- 7) *Administracja podatkowa nie posiada odpowiedniej zdolności oceny priorytetów.*
- 8) *Centrala nie koncentruje się na kierunkach i zarządzaniu izbami/urzędami, w szczególności, w celu zapewnienia jednolitej realizacji zadań na poziomie operacyjnym.*
- 9) *Zasoby kadrowe skierowane do administracji podatkowej nie są odpowiednio dostosowane do funkcji.*

2) W dokumencie Sprawozdanie krajowe - Polska 2016 r. (dokument roboczy służb Komisji Europejskiej) wskazano:

W Polsce nadal występują problemy, które utrudniają poprawę skuteczności i efektywności polskiej administracji podatkowej. Wskaźnik kosztów poboru, tzn. relacja kosztów administracyjnych do pobranych dochodów podatkowych netto, jest najwyższy w UE. Za jedną z najważniejszych słabości zmniejszających skuteczność działań polskiej administracji podatkowej uznaje się rozdrobnienie jej struktur. Administracja podatkowa pozostaje podzielona na 16 izb skarbowych i 400 urzędów skarbowych; w jej obrębie działają też różne systemy informatyczne. Według niedawnego badania OECD Polska ma jeden z najniższych wskaźników obrazujących udział wydatków informatycznych w łącznych wydatkach administracji podatkowej. To samo badanie pokazuje, że wskaźniki efektywności w państwach, których administracje podatkowe dużo inwestują w rozwiązania informatyczne, plasują się zwykle powyżej średniej. Pomimo licznych działań kompleksowa modernizacja administracji podatkowej w Polsce jest wciąż niekompletna.

3) Raport Najwyższej Izby Kontroli „*Informacja o wynikach kontroli nt. Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* (23.03.2016 r.)” oraz raport PricewaterhouseCoopers z dnia 14 stycznia 2014 r. „*Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?*” wskazują również na konieczność wprowadzenia mechanizmów zapewniających skuteczną wymianę informacji w administracji skarbowej.

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej pozwolą uszczelnić system poboru podatków i w ten sposób ograniczyć lukę podatkową.

III. Rada Ministrów popiera poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826).