



KANCELARIA  
SENATU

# Wpływ uszczelniania systemu finansów publicznych na wzrost gospodarczy w Polsce

WARSZAWA 2022

Wpływ  
uszczelniania systemu  
finansów publicznych  
na wzrost gospodarczy  
w Polsce

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2022

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie  
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

Materiały z konferencji zorganizowanej  
przez Komisję Gospodarki Narodowej i Innowacyjności  
28 maja 2021 r.

Redaktor  
Magdalena Narożna

Redaktor techniczny  
Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-93-9

Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Edycji i Poligrafii  
Warszawa 2022  
Nakład 100 egz.

# Spis treści

## OTWARCIE KONFERENCJI

Senator Maria Koc . . . . .	7
Wicemarszałek Senatu RP Marek Pęk . . . . .	9
Senator Maria Koc . . . . .	11
Tadeusz Kościński . . . . .	11
Senator Maria Koc . . . . .	12

## WYSTĄPIENIE

Jan Sarnowski – <i>Technologiczne narzędzia uszczelniania</i> . . . . .	15
Senator Maria Koc . . . . .	31

## PANEL EKSPERCKI

Łukasz Czernicki . . . . .	35
Michał Kłos . . . . .	36
Łukasz Czernicki . . . . .	37
Paweł Selera . . . . .	38
Łukasz Czernicki . . . . .	38
Michał Kłos . . . . .	39
Łukasz Czernicki . . . . .	40
Roman Namysłowski . . . . .	41
Łukasz Czernicki . . . . .	44
Paweł Selera . . . . .	44
Łukasz Czernicki . . . . .	46
Paweł Selera . . . . .	46
Łukasz Czernicki . . . . .	48
Roman Namysłowski . . . . .	48
Łukasz Czernicki . . . . .	50
Michał Kłos . . . . .	50
Łukasz Czernicki . . . . .	51
Roman Namysłowski . . . . .	52
Łukasz Czernicki . . . . .	53

Michał Kłos . . . . .	53
Łukasz Czernicki . . . . .	53
Michał Kłos . . . . .	54
Łukasz Czernicki . . . . .	55
Senator Maria Koc . . . . .	55

#### DYSKUSJA I ZAKOŃCZENIE KONFERENCJI

Zbigniew Krysiak . . . . .	61
Senator Maria Koc . . . . .	63
Poseł Janusz Cichoń . . . . .	63
Senator Maria Koc . . . . .	65
Zbigniew Krysiak . . . . .	65
Senator Maria Koc . . . . .	68
Adam Ciszkowski . . . . .	68
Senator Maria Koc . . . . .	70

# Otwarcie konferencji



## **Senator Maria Koc\***

Witam wszystkich państwa bardzo serdecznie w Senacie na konferencji poświęconej uszczelnieniu systemu finansów publicznych jako jednemu z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego w Polsce.

Szanowni Państwo!

Po wygranych wyborach w 2015 roku pierwsze decyzje, jakie podjął rząd Zjednoczonej Prawicy, pierwsze projekty ustaw, jakie wpłynęły do polskiego parlamentu, dotyczyły naprawy systemu finansów publicznych. Doskonale zdajemy sobie sprawę, że zdrowy budżet to jest podstawa rozwoju społecznego i gospodarczego państwa. Wiemy, jak wyglądał system finansów publicznych naszego państwa do 2015 roku, wystarczy tylko przypomnieć, jak duże były ubytki w podatkach. Szacuje się, że około dekady temu ubytki z tytułu niezapłaconych czy też wyłudzonych podatków VAT i CIT wynosiły rocznie około 50 miliardów złotych, to jest 4% PKB. Trzeba też powiedzieć, że 7, 8, 10 lat temu, pomimo wzrostu gospodarczego, dochody w budżecie państwa, dochody podatkowe malały. Doskonale wiemy, co było tego przyczyną – różnego rodzaju karuzele VAT-owskie, na podstawie których przestępcy, bo tak należy ich nazwać, różne grupy mafijne wyłudzały miliardy złotych. Również tak zwany mechanizm agresywnej optymalizacji podatkowej wykorzystujący słabe punkty polskiego systemu podatkowego pozwolił wielu podmiotom na niezapłacenie podatku CIT.

W ostatnich latach – pomimo obniżki podatku, bo przecież rząd Zjednoczonej Prawicy znacząco obniżył podatek CIT, obniżony został również podatek PIT – wpływy do budżetu państwa, dochody budżetu państwa wzrosły. W 2020 roku w stosunku do roku 2015 dochody państwa wzrosły o gigantyczną kwotę 130 miliardów złotych. To są środki, które pozwalają na realizację wielkich programów społecznych,

---

\* Senator Maria Koc – przewodnicząca Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP



takich chociażby jak program Rodzina 500 plus, w ramach którego do polskich rodzin, do polskich dzieci w ciągu lat realizacji programu trafiło już prawie 150 miliardów złotych. Ale to nie tylko programy społeczne, to także duże programy inwestycyjne, takie chociażby jak Fundusz Dróg Samorządowych – ponad 13 miliardów złotych środków krajowych, które trafiły do samorządów na budowę dróg gminnych i powiatowych.

Szanowni Państwo, o tym wszystkim będziemy dzisiaj rozmawiać, o tym, jak uszczelniono system podatkowy w Polsce, jakie narzędzia do tego wykorzystano, jaki jest tego efekt i co jeszcze przed nami, bo zapewne jest to proces, który musi być kontynuowany.

Bardzo serdecznie witam na dzisiejszej konferencji gospodarza, pana marszałka Marka Pęka. Panie Marszałku, witam bardzo serdecznie. Bardzo serdecznie witam współorganizatora tej konferencji, pana Tadeusza Kościńskiego, ministra finansów, funduszy i polityki regionalnej, który jest z nami zdalnie. Dzień dobry, Panie Ministrze.

Pragnę powiedzieć, że konferencja jest organizowana w sposób hybrydowy, to znaczy z przyczyn sanitarnych na sali jest niewielu gości, część z nich za chwilę jeszcze do nas dotrze, ale duża część gości obraduje i jest z nami w sposób zdalny. Witam wszystkich państwa bardzo serdecznie. Witam bardzo serdecznie wszystkich państwa senatorów i posłów, zarówno tych, którzy są na sali, jak i tych, którzy łączą się z nami przez Internet.

Bardzo serdecznie witam pana Jana Sarnowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Panie Ministrze, witamy bardzo serdecznie. Witam również pana Łukasza Czernickiego, głównego ekonomistę z Ministerstwa Finansów. Witam bardzo serdecznie również współpracowników pana ministra z Ministerstwa Finansów.

Witam pana Michała Kłosa, dyrektora Biura Podatków PKN Orlen. Witam, Panie Dyrektorze, bardzo serdecznie. Witam również pana Romana Namysłowskiego, przedstawiciela firmy CRIDO.

Witam zastępcę dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego panią Agnieszkę Beńko. Witam również prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości panią Małgorzatę Oleszczuk oraz zastępcę prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pana Mikołaja Różyckiego.

Witam bardzo serdecznie prezesa Zarządu Fundacji Instytutu Studiów Wschodnich pana Jerzego Bochyńskiego. Witam również przewodniczącego Rady Programowej Forum Ekonomicznego, tym razem w Karpaczu, pana Zygmunta Berdychowskiego. Witam również dyrektora Biura Badań i Analiz, głównego ekonomistę Banku Gospodarstwa Krajowego pana Mateusza Walewskiego. Witam pana profesora

Zbigniewa Krysiaka, przewodniczącego Rady Programowej Instytutu Schumana, który jest z nami osobiście. Witam serdecznie.

Witam panią Bożenę Szydło, skarbnik województwa lubelskiego. Witamy bardzo serdecznie. Bardzo się cieszę z obecności pani skarbnik, bo zechcemy w dyskusji poruszyć sprawę finansów samorządów, bo przecież wzrost dochodów podatkowych w budżecie państwa to jest także wzrost dochodów podatkowych w budżetach samorządów.

Chciałabym również bardzo serdecznie powitać pana Adama Ciszkowskiego, burmistrza Halinowa, prezesa Związku Samorządów Polskich. Witamy bardzo serdecznie, Panie Prezesie. Witam bardzo serdecznie wszystkich samorządowców, którzy są z nami na sali, ale także zdalnie. Pozwólcie Państwo, że nie będę już wszystkich wymieniała z imienia i nazwiska – ale witam Państwa na czele z panem Mirosławem Walickim, starostą powiatu garwolińskiego, i panem Markiem Renikiem, wicestarostą powiatu węgrowskiego.

Wszystkich państwa bardzo serdecznie witam na naszej konferencji i zachęcam do wzięcia udziału w dyskusji.

Proszę o zabranie głosu i otarcie naszej konferencji pana marszałka Marka Pęka.

Bardzo proszę, Panie Marszałku.

### **Wicemarszałek Senatu RP Marek Pęk**

Dziękuję bardzo, Pani Senator, Pani Przewodnicząca.

Z ogromną przyjemnością spotykam się tutaj dzisiaj z państwem i bardzo się cieszę, że pani senator, jako przewodnicząca bardzo ważnej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, podjęła ogromny trud, ażeby w Senacie porozmawiać szeroko, dokładnie, w bardzo przekrojowy, edukacyjny sposób o sprawach gospodarczych. Myślę, że my, reprezentujący Prawo i Sprawiedliwość w Senacie, mamy obowiązek pokazać również w tej izbie ogromne osiągnięcia naszego rządu w dziedzinie gospodarki, w dziedzinie finansów publicznych, w dziedzinie prawa podatkowego.

Można powiedzieć, że to, czego podjął się rząd Zjednoczonej Prawicy pięć lat temu, to był prawdziwy „przewrót kopernikański” w polityce. Myśmy wreszcie zaczęli kreować aktywne państwo, państwo, które, z jednej strony, podejmuje ogromne wyzwania o charakterze społecznym, publicznym, a z drugiej strony, stara się budować nowoczesne, przyjazne państwo. System podatkowy jest niewątpliwie kluczowym ogniwem, bo podatki mają przede wszystkim być przejrzyste, sprawiedliwe i służyć dobru wspólnemu, rozwojowi wspólnemu.

Państwo nie może się wyłączać ze swoich zadań, nie może się wyłączyć z tych zadań, które polegają na pomocy słabszym, na pomocy polskim rodzinom, na pomocy ośrodkom, które same nie radzą sobie z rozwojem, które muszą zostać dofinansowane w sferze infrastruktury, postępu, cyfryzacji i tak dalej. Tak więc obowiązki państwa są ogromne, a system podatkowy, system finansowy ma mu pomagać w wypełnianiu tych obowiązków. Najczęściej patrzy się na kwestie podatkowe w taki sposób, że trzeba komuś zabrać, żeby dać komuś, ale to jest krótkowzroczne patrzanie na te sprawy, bo uczciwy, przejrzysty system podatkowy jest, według mnie, warunkiem koniecznym do rozwoju przedsiębiorczości.

Ogromnym problemem, z którym borykali się polscy przedsiębiorcy przez ostatnie lata, w okresie transformacji gospodarczej, była właśnie patologia systemu podatkowego. Rzesza polskich przedsiębiorców po prostu nie była w stanie nawiązać uczciwej, równej, porządnej konkurencji w takim systemie, w którym najróżniejsi „cwaniacy” tylko po to funkcjonowali w systemie gospodarczym, ażeby wyprowadzać pieniądze publiczne, ażeby po prostu okradać system finansów publicznych, a co za tym idzie, okradać zwykłych, uczciwych polskich obywateli. To zostało ukrócone.

Pamiętam, jak pięć lat temu, jeszcze w duchu kampanii wyborczej mieliśmy takie hasło: „Wystarczy nie kraść”, i okazało się, że rzeczywiście wystarczyło nie kraść, wystarczyło uszczelnić system podatkowy i nagle okazało się, że państwo polskie stać na bardzo poważne wyzwania w sferze społecznej, w sferze rozwojowej, w sferze infrastrukturalnej. Pieniądze nagle się znalazły. To jest rzeczywiście ogromne osiągnięcie naszego rządu. Trzeba przypomnieć te dokonania.

Pani Senator, liczę na to, że będziemy kontynuować takie spotkania, bo przecież przed nami ogromna ofensywa związana z Polskim Ładem. To jest też program, jakiego jeszcze nigdy nie było, program nowoczesny, program rozwoju gospodarki, rozwoju państwa, wyjścia Polski i Europy z pandemicznego kryzysu. To wszystko jest przed nami.

Jestem pod wrażeniem wsparcia merytorycznego panów ministrów. Pan minister Jan Sarnowski już nie pierwszy raz nas wspiera, edukuje. Ma cenny talent mówienia w prosty sposób o sprawach niełatwych, a to jest wielka zaleta. My również, jako politycy, dzięki temu się rozwijamy, my również dzięki temu możemy potem więcej powiedzieć naszym wyborcom, obywatelom o tym, ile dobrego robi nasz rząd.

Otwieram naszą konferencję i jeszcze raz dziękuję pani senator za zaproszenie.

## **Senator Maria Koc**

Bardzo dziękuję panu marszałkowi.

Szanowni Państwo, rzeczywiście zorganizowanie tej konferencji nie byłoby możliwe bez udziału, bez wsparcia Ministerstwa Finansów. Chciałam bardzo serdecznie podziękować panu ministrowi Tadeuszowi Kościńskiemu, z którym spotkałam się jakiś czas temu i rozmawialiśmy o różnych wspólnych przedsięwzięciach, konferencjach poświęconych finansom państwa, finansom samorządów. Jak powiedział pan marszałek, budżet, finanse, uszczelniony, naprawiony, dobrze funkcjonujący system finansowy służy naszemu rozwojowi zarówno w skali całego kraju, jak i w skali lokalnej.

Oddaję głos współorganizatorowi tej konferencji panu ministrowi Tadeuszowi Kościńskiemu.

Panie Ministrze, bardzo proszę.

## **Tadeusz Kościński\***

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Bardzo się cieszę, że wspólnie z panią senator Marią Koc, przewodniczącą Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, mogę otworzyć dzisiejszą konferencję. Dziękuję pani senator za zaproszenie do współorganizacji tego wydarzenia.

Tematem konferencji jest wpływ uszczelnienia systemu podatkowego na wzrost gospodarczy w Polsce. W ciągu ostatnich lat intensywnie pracowaliśmy nad uszczelnieniem systemu podatkowego. Szczelny system podatkowy to nie tylko większy wpływ do budżetu państwa, który możemy przeznaczyć między innymi na programy społeczne, szczelny system to przede wszystkim wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Dzięki naszym działaniom wyrównujemy szanse i walczymy z nieuczciwymi praktykami. Walczymy z „optymalizacją” i przestępczością podatkową.

Chcemy budować nowoczesną Polskę. Działania rządu od kilku lat skupiają się na wprowadzeniu różnych nowoczesnych rozwiązań. Wykorzystujemy osiągnięcia technologiczne dla dobra administracji i wygody obywateli. Również Ministerstwo Finansów sukcesywnie wdraża kolejne e-usługi oraz intensywnie pracuje nad nowymi rozwiązaniami. Podczas dzisiejszej konferencji przedstawiciele Ministerstwa Finansów

---

\* Tadeusz Kościński – minister finansów, funduszy i polityki regionalnej

przedstawia państwu nasze najważniejsze osiągnięcia technologiczne, które przyczyniają się właśnie do uszczelnienia systemu podatkowego. Zapraszam państwa do wysłuchania dyskusji, w której wezmą udział eksperci Ministerstwa Finansów, branży doradczej oraz biznesu. Zapraszam także do zadawania pytań. Nasi eksperci bardzo chętnie na nie odpowiedzą. Życzę udanej konferencji i owocnej dyskusji. Dziękuję bardzo.

## **Senator Maria Koc**

Panie Ministrze, bardzo serdecznie dziękuję za wprowadzenie nas w temat tej konferencji, za jej otwarcie, za współpracę i oczywiście również bardzo proszę o to, abyśmy mogli tę tematykę kontynuować na kolejnych spotkaniach.

Szanowni Państwo, teraz bardzo proszę o zabranie głosu pana ministra Jana Sarnowskiego. Pan minister będzie mówił o technologicznych narzędziach uszczelnienia.

Panie Ministrze, również do pana kieruję podziękowania, bo podczas organizacji tej konferencji byliśmy roboczo w ciągłym kontakcie. Jak powiedział pan marszałek Marek Pęk, potrafi pan w sposób bardzo przystępny mówić o sprawach bardzo trudnych, więc z przyjemnością oddaję panu głos i zamieniamy się w słuch. Bardzo proszę.

# Wystąpienie



# Technologiczne narzędzia uszczelniania

Szanowni Państwo, na wstępie bardzo serdecznie dziękuję organizatorom dzisiejszej konferencji za zaproszenie, za możliwość, żeby się tu z państwem spotkać i opowiedzieć o naszej pracy, w szczególności gospodarzom spotkania, czyli panu marszałkowi Markowi Pękowi i pani senator Marii Koc, przewodniczącej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności. Bez zapobiegliwości i zaangażowania pani przewodniczącej nie mielibyśmy w ogóle szansy ani okazji się dzisiaj spotkać. Tak że raz jeszcze ogromne podziękowania.

Korzystając z okazji, bardzo dziękuję też za świetną współpracę wszystkim członkom senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, w szczególności obecnym dzisiaj zdalnie panu wiceprzewodniczącemu Grzegorzowi Biereckiemu i panu senatorowi Krzysztofowi Mrozowi. Dzięki współpracy z panami i ze wszystkimi z państwa praca nad nowymi, dobrymi rozwiązaniami dla polskich firm jest po prostu łatwiejsza i szybsza. Bardzo dziękuję również wszystkim tutaj obecnym państwu senatorom, gościom za zainteresowanie i przede wszystkim za życzliwość wobec tego naprawdę trudnego, ale bardzo ważnego tematu.

Rozmawiamy dzisiaj o wpływie uszczelniania podatków na wzrost gospodarczy. Literatura naukowa od lat wskazuje bardzo bliski związek pomiędzy ograniczaniem naruszeń prawa podatkowego a tempem wzrostu gospodarczego. Stąd ogromna rola państwa, jako strażnika uczciwości na rynku, oraz instytucji, które powinny bronić szczególnie mniejsze biznesy przed nieuczciwą konkurencją, której działania mogą po prostu prowadzić do wypychania z rynku uczciwych podmiotów.

Sukces naszych działań, redukcja szarej strefy i, szerzej, zjawiska unikania opodatkowania, przestępczości podatkowej, wyłudzeń VAT-owskich skutkuje znacznym wzrostem wpływów podatkowych, ale też większą liczbą dóbr i usług publicznych oraz kolejnymi programami,

---

\* Jan Sarnowski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów



które możemy realizować, przez co również wyrównujemy szanse i w gospodarce, i w społeczeństwie. To jest dokładnie to zjawisko, które obserwujemy teraz w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat.

Odwrotnie, wzrost przestępczości podatkowej i szarej strefy, czyli wyprowadzenia przez państwo sztandaru i brak aktywnego działania, oznacza ogromne pogorszenie warunków konkurencji między firmami. Żaden sprzedawca nie może konkurować z firmą, która sprzedaje ten sam towar, ale tańszy o VAT, czy to działając w szarej strefie, czy to upłynniając towary, które wcześniej były przedmiotem obrotu karuzelowego, sztucznego. Cena jest wtedy niższa nawet o 1/4. To całkowicie eliminuje uczciwych przedsiębiorców.

Badania mówią, że roczny wzrost przestępczości, w tym podatkowej, nawet o 1% oznacza spadek tempa wzrostu gospodarczego o 0,2%. Z kolei według bardzo ciekawych badań z krajów rozwijających się, wzrost szarej strefy o 1% prowadzi do spadku rejestrowanego PKB nawet o 5%. To są bardzo istotne impulsy.

Nie trzeba czytać raportów ekonomicznych ani znać wyników skomplikowanych badań, żeby przypomnieć sobie, jakie skutki ma brak aktywności państwa na tym polu. Wszyscy to bardzo dobrze pamiętamy jeszcze sprzed kilku lat, sami tego doświadczyliśmy w 2013 roku. Wystarczy popatrzeć na przykład na branżę stalową. Szacuje się, że produkcja i sprzedaż prętów zbrojeniowych w wyniku działania organizacji przestępczych spadła w 2012 roku o około 15% rok do roku, w kolejnym roku o 30%. Były z kolei lata, w których tylko w wyniku fikcyjnego obrotu telefonami komórkowymi budżet tracił prawie 2 miliardy złotych rocznie. O te 2 miliardy złotych tańsze były produkty firm, które po prostu je sprzedawały i konkurowały z nieuczciwymi przedsiębiorcami. Efekt był prosty: z jednej strony bankructwo uczciwych firm, z drugiej strony zmniejszenie zainteresowania Polską jako miejscem do inwestowania.

Na działania podatkowych przestępców jest tylko jedno lekarstwo – wskazują na to literatura i też praktyka właściwie wszystkich państw Unii Europejskiej, świata, rekomendacje OECD, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego – mianowicie technologia. W ciągu ostatnich kilku lat właśnie w technologii staliśmy się europejskimi liderami. (rys. s. 17)

Pięć lat temu w administracji skarbowej zaczęła się prawdziwa technologiczna rewolucja i teraz jesteśmy w jej kulminacyjnym stadium. Skutek był bardzo odczuwalny i to na dwóch polach. Po pierwsze, zmienił się sposób raportowania przez przedsiębiorców, zwykły papier, zwykły ołówek zastąpiła elektronizacja, formularze wysyłane

# TECHNOLOGICZNE NARZĘDZIA USZCZELNIANIA

**Jan Sarnowski**  
Wiceminister Finansów



START

przez Internet. Można powiedzieć, że technologia, która była z podatnikami przez ostatnich kilkaset lat, zmieniła się całkowicie, teraz wszystko dzieje się online.

Po drugie, to w naturalny sposób przekłada się na sposób działania administracji skarbowej, bo dzięki digitalizacji w jej arsenale pojawiła się prawdziwa „broń atomowa”, coś, co wcześniej było całkowicie nie do pomyslenia, a mianowicie analizy big data, analizy komputerowe. Komputer potrafi przepracować miliony razy większą ilość danych niż mogłoby przebadać nawet dziesiątki tysięcy urzędników. To jest właśnie przewaga, którą mamy w stosunku do tego, co było jeszcze pięć czy sześć lat temu.

Bez tych narzędzi efektywna walka z przestępcami podatkowymi byłaby całkowicie niemożliwa, bo zorganizowane grupy przestępcze funkcjonują przy pomocy sieci dziesiątek, a czasami nawet setek współpracujących ze sobą firm w wielu państwach, między firmami dochodzi do fikcyjnego handlu ogromnymi wolumenami drogich towarów, takimi jak elektronika czy kosmetyki. Problemem jest to, że bez możliwości automatycznego analizowania obrotów po prostu nie jesteśmy w stanie znaleźć tych przestępców, bez analiz big data jesteśmy cały czas w czasach porucznika Columbo czy Kojaka, czyli zwykłej pracy detektywistycznej, a nie tego, że automatycznie widzimy, kto na przykład przygotowuje się do popełnienia przestępstwa.

Na czym polega oszustwo? Po kilku miesiącach fikcyjnego obrotu przestępcy znikają z pieniędzmi z nienależnego im zwrotu podatku. Gdy urząd skarbowy reaguje, często firma już nie istnieje, konta są puste, nie ma skąd odzyskać środków. Stąd jedyny sposób na efektywne już nawet nie zwalczanie przestępczości, ale jej zapobieganie to jest wykrycie

oszustów jeszcze zanim uzyskają oni nienależny im zwrot podatku i uciekną z pieniędzmi. To da się zrobić, analizując dane, analizując faktury.

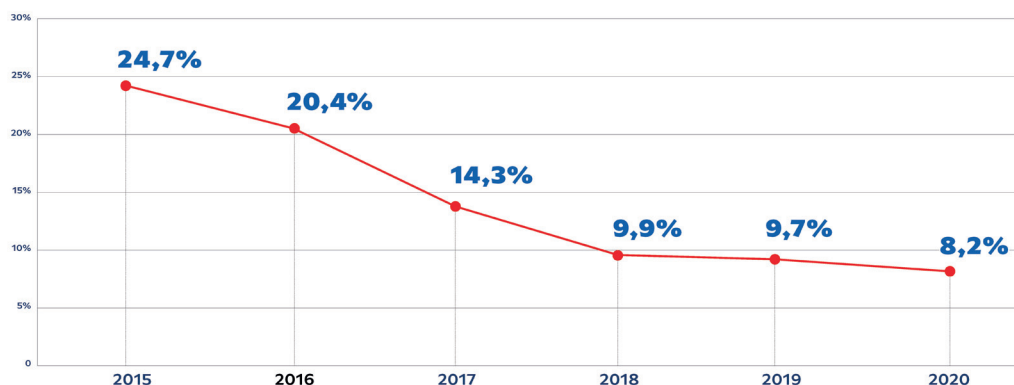
Zdecydowanie jest o co walczyć. Tego rodzaju oszustwa przynoszą mafiom podatkowym rocznie w skali Unii Europejskiej 60 miliardów euro. Te 60 miliardów euro rocznie trafia na konta podatkowych przestępców. Ta kwota to około 60% rocznego budżetu Polski.

W zakresie ograniczania tej przestępczości Polska w ciągu kilku lat stała się europejskim liderem. W ciągu czterech lat luka VAT-owska zmniejszyła się najszybciej w Unii Europejskiej, spadła niemal trzykrotnie z poziomu około 25% w 2015 roku do poziomu poniżej 10% w 2019 roku. (rys. poniżej) Tak więc pięć lat temu w kieszeniach mafii podatkowych ginęła co czwarta złotówka, która powinna trafić do budżetu państwa z tytułu VAT-u, rok temu była to już co dziesiąta złotówka.

Co ważne, według szacunków z marca 2021 roku, w pandemicznym, bardzo trudnym roku 2020 luka VAT-owska nie tylko się nie zwiększyła, ale znów się zmniejszyła, skurczyła się o 1/5, do poziomu 8,2%. To są analizy CASE, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, wykonane na zlecenie Komisji Europejskiej. To nie są dane przygotowane przez Ministerstwo Finansów, tylko przez niezależny ośrodek, który w ten sposób nas ocenia.

Zwróćmy uwagę, że obecnie luka VAT-owska w Polsce jest o 1/4 mniejsza od średniej unijnej, dwa razy mniejsza niż w innych krajach

## LUKA VAT W POLSCE



Badanie CASE dla UE 2020

regionu, na przykład na Słowacji, i aż cztery razy mniejsza niż na przykład w Rumunii. To też pokazuje ogromny potencjał Polski, jako państwa, które może się zajmować nie tylko zwalczaniem przestępczości podatkowej u siebie, ale również eksportem technologii i dbałością – w ramach inicjatywy międzynarodowej solidarności podatkowej – o wyrównywanie szans na rynku praktycznie w całym naszym regionie.

To jest nie tylko nasz potencjał, my już to robimy. Umowy o transfery technologii, o wsparciu innych państw podpisaliśmy już ze Słowacją, kończymy negocjacje umowy z Czechami. Biorąc pod uwagę fakt, że na Słowacji sytuacja jest aż dwukrotnie gorsza niż u nas, jest to realne wsparcie dla naszych najbliższych partnerów. Państwa Bałkanów, państwa bałtyckie też czekają w kolejce, żeby podpisać z nami umowy i żeby z nami jak najbliżej współpracować, żeby polski sukces stał się sukcesem regionalnym. Poprawa sytuacji przedsiębiorców w innych krajach regionu to jest bowiem też poprawa sytuacji polskich inwestorów, którzy chcą tam włożyć pieniądze, to jest też poprawa sytuacji polskich eksporterów, którzy chcą tam kierować swoje produkty.

To nasz ogromny potencjał i misja, ale też ogromna radość i, z jednej strony, potwierdzenie kierunku, w którym idziemy, a z drugiej strony, pokazanie skalowalności naszych rozwiązań, tego, że to nie jest koniec drogi, że droga, którą przeszliśmy, jest również otwarta dla innych, którzy widzą nasz sukces i chcą iść dokładnie w tym samym kierunku co my.

Jak osiągnęliśmy taki efekt? Dzięki nowym technologiom, z których korzystamy na trzy sposoby. (rys. poniżej) Po pierwsze, używamy algorytmów do analizy obrotu między firmami w relacji B2B, czyli między biznesami. Dzięki temu szybciej niż kiedykolwiek możemy zauważyć próby wyłudzenia podatku, sztuczny obrót między firmami. Ale to nie wszystko.

## NARZĘDZIA USZCZELNIANIA

The diagram illustrates three tools for tax sealing. It features three icons with double-headed arrows between them, indicating interaction. The first icon shows two people with briefcases, labeled 'B2B'. The second icon shows one person with a briefcase and a group of three people, labeled 'B2C'. The third icon shows a warehouse with a tractor and a truck, labeled 'Towary wrażliwe' (Sensitive Goods).

**B2B**                      **B2C**                      **Towary wrażliwe**

MINISTERSTWO FINANSÓW • gov.pl/finanse 3

Po drugie, obserwujemy obroty B2C, czyli pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. Tutaj utrudniamy koniec tego cyklu karuzelowego, a mianowicie pranie brudnych pieniędzy. Środki, które udaje się uzyskać dzięki nielegalnej działalności, przestępcy zawsze chcą w jakiś sposób wprowadzić z powrotem na rynek. Robią to bardzo często poprzez deklarowanie fałszywych przychodów ze sprzedaży czegoś konsumentom. Analiza tego, co się dzieje na poziomie sprzedaży konsumenckiej, nie tylko służy zwalczaniu szarej strefy, ale przede wszystkim całkowicie zamyka ścieżkę prania brudnych pieniędzy w Polsce. To jest kwestia, z jednej strony, karuzel podatkowych, a z drugiej strony, już twardej przestępczości – nielegalnego hazardu, handlu żywym towarem, handlu narkotykami – którą w ten sposób blokujemy przed pewnego rodzaju instytucjonalizacją, przed wypraniem środków, które w ten sposób przestępcy chcieliby wprowadzić na rynek.

Po trzecie, monitoring szczególnie wrażliwych towarów. Mamy świadomość, że przede wszystkim towary objęte nie tylko VAT-em, ale i akcyzą, są tymi, na których zyski z przestępstw są największe. Dzięki monitoringowi obrotu nie pozwalamy tym towarom „spaść z ciężarów-ki” i trafić do szarej strefy. W tym zakresie w ciągu ostatnich kilku lat przeszliśmy ogromną rewolucję, o której pokrótce opowiemy.

Co jest naszym sekretem? Spójność naszego planu, spójność koncepcji i podejście globalne do rozwiązywania tych problemów. Dwa kroki: z jednej strony zebranie danych, których format pozwala na automatyczną analizę, i z drugiej strony stworzenie takiego oprogramowania, które pozwoli na automatyczne przebadanie zgromadzonych danych, samodzielnie wskaże urzędnikowi anomalie i miejsca, gdzie musi się udać z kontrolą.

Punktem wyjścia dla naszych działań było wprowadzenie w Polsce jednolitego pliku kontrolnego (JPK), czyli pierwszego raportowania online. (rys. górny, s. 21) Tak jak jeszcze sześć lat temu urzędnicy i podatnicy pracowali tylko i wyłącznie na papierze, tak teraz wszystko dzieje się online. W efekcie badamy teraz miesięcznie aż 100 milionów faktur, które raportują nam przedsiębiorcy. Człowiek nie jest w stanie przeanalizować takiego wolumenu, robią to za nas komputery i robią to algorytmy przygotowane przez polskich programistów.

Liczby są olbrzymie. (rys. dolny, s. 21) To jest wolumen po prostu przekraczający kognicję człowieka. Raporty o swoich transakcjach przesyła nam co miesiąc ponad 1,5 miliona podatników. Elektroniczne raportowanie przez firmy bezpośrednio już od pierwszych minut po wprowadzeniu zaczęło się przenosić na realne zyski, ponieważ jak tylko wprowadziliśmy elektroniczne raportowanie i mogliśmy

# JEDNOLITY PLIK KONTROLNY



**Brak konieczności  
dodatkowego przesyłania  
deklaracji podatkowej**



# JPK\_VAT – CYFROWE NARZĘDZIE FISKUSA



**1.7 mln**

zidentyfikowanych rozbieżności  
w rozliczeniach za 2018 r. i za I połowę 2019 r.

**2.3 mld**

podatku należnego za 2018 r.  
w wyniku korekt deklaracji VAT

**1.6 mln**

podatników

**1.9 mln**

plików/m-c

zestawić to, co nam deklarują obie strony transakcji, praktycznie z miesiąca na miesiąc dostawaliśmy korekty prawie 2 milionów faktur, 1 miliona 700 tysięcy, które tak naprawdę nie znajdowały swojego odpowiednika po drugiej stronie transakcji. Budżetowi państwa tylko w ciągu jednego roku przyniosło to uzysk w wysokości prawie 2,5 miliarda złotych. To uzyskano poprzez najprostsze analizy, możliwość zestawienia dwóch stron transakcji, które wcześniej deklarowały coś na papierze i nikt nie był w stanie sprawdzić, czy to ze sobą w jakiś sposób koresponduje.

Ale to nie wszystko. Bankowe programy, które wcześniej wykrywały pranie brudnych pieniędzy, teraz analizują przelewy pod kątem cech karuzel podatkowych. To jest specjalne oprogramowanie, program STIR, który udostępniliśmy bankom. Te samodzielnie analizują już nie to, co my, czyli deklaracje przedsiębiorców, ale bezpośrednio przelewy finansowe. W sytuacji, gdy bank wykryje przy pomocy naszego oprogramowania anomalie, powiadamia o tym Ministerstwo Finansów, my to zestawiamy z tym, co przedsiębiorcy nam deklarowali, i już możemy nie pozwolić na to, żeby przestępca uciekł z pieniędzmi. Możemy zablokować konto, wysłać kontrolę. Stąd biorą się dodatkowe środki w budżecie – właśnie z zapobiegania, z tego, że działalność przestępców jest zdecydowanie ograniczona, bo szybciej ich wykrywamy i też mają oni ogromny problem z ucieczką z pieniędzmi, nie mówiąc już nawet o możliwości ich późniejszej legalizacji, wyprania.

Jak wspominałem, nie jest to nasze ostatnie słowo. Obecnie raporty elektroniczne od przedsiębiorców wpływają do nas co około 1,5 miesiąca, do 25 dnia miesiąca następującego po dokonaniu transakcji, natomiast my możemy pójść dalej, możemy doprowadzić do sytuacji, że będziemy widzieć ten obrót praktycznie natychmiast. Taka technologia już istnieje, to jest tak zwana e-faktura. (rys. s. 23) W październiku tego roku Polska będzie czwartym krajem Unii Europejskiej, po Portugalii, Hiszpanii i Włochach, który wprowadzi elektroniczną fakturę, czyli taką, dzięki której informacja o obrocie nie trafia do nas po 1,5 miesiąca, lecz natychmiast. W momencie wystawienia faktury nie trafia ona do drugiej strony transakcji bezpośrednio, tylko za pośrednictwem bramki elektronicznej Ministerstwa Finansów.

W ten sposób jeszcze bardziej możemy skrócić czas wykrywania karuzel. Jeszcze pięć lat temu mogły one działać nawet przez wiele lat, póki skarbowka zwykłą, śledczą, detektywistyczną metodą ich nie odkryła. Obecnie, w wyniku raportowania elektronicznego jesteśmy w stanie wykryć przestępców w ciągu dwóch czy trzech miesięcy. Teraz będzie można to skrócić nawet do kilku tygodni.

## E-FAKTURA

■ W 3 państwach UE funkcjonuje e-faktura w relacjach B2B

■ Kraje planujące wdrożenie e-faktury w latach 2021–2025



W 2023 roku, kiedy elektroniczna faktura stanie się standardem i narzędziem, z którego będą korzystać wszyscy przedsiębiorcy obowiązkowo, możemy oczekiwać dalszego skokowego wzrostu efektywności zwalczania podatkowej przestępczości i też, w naturalnej perspektywie, dalszego zmniejszenia luki VAT-owskiej. Naszym celem jest dojście do poziomu liderów europejskich w tym zakresie, przede wszystkim Francji, gdzie luka VAT-owska wynosi 5%, czyli jest o prawie połowę niższa niż w Polsce. To jest realistyczny scenariusz, jesteśmy w stanie to osiągnąć w ciągu kilku lat.

Faktura elektroniczna to nie jest tylko narzędzie dla nas, to nie jest tylko „przeładunek z roweru na motor”, jeśli chodzi o szybkość analiz, ale to jest przede wszystkim ogromna korzyść dla biznesu. (rys. s. 24) Dzięki temu, że faktura przechodzi przez naszą bramkę, nigdy nie zaginie, bo zawsze będzie zapisana w systemie. Będzie też w jednolitym formacie, nie będzie już takiej sytuacji jak teraz, że każda faktura zawiera te same elementy, ale często są one inaczej ułożone, każdy przedsiębiorca, jak dostaje dokument od kontrahenta, to musi szukać ceny, musi szukać wysokości podatku, bo każdy może różnie ułożyć te informacje na dokumencie. Teraz będzie to wygodne. Faktura nie tylko się nie zgubi, nie zniszczy, ale też będzie łatwa do korekty, ponieważ będzie się ona odbywać w systemie,



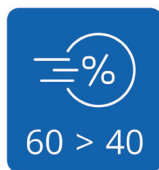
## ZALETY E-FAKTURY



**1.** Jest łatwa w korekcie



**2.** Nie ulegnie zniszczeniu ani się nie zgubi



**3.** Korzystanie z niej uprawniać będzie do uzyskania zwrotu VAT nie w 60, a w 40 dni



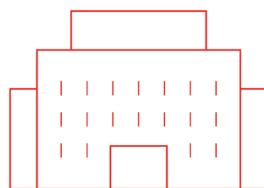
**4.** Nie wymaga wystawiania duplikatów

nie będzie wymagane wystawianie duplikatów. Co więcej, korzystanie z elektronicznej faktury, dzięki przyspieszeniu naszej analityki, pozwoli na szybszy zwrot VAT-u przedsiębiorcom. Obecnie termin na zwrot wynosi 60 dni, po wdrożeniu e-faktury – dzięki temu, że będziemy szybciej widzieć, co się dzieje na rynku, szybciej będziemy mogli działać – zwrócimy środki przedsiębiorcom o 1/3 szybciej, w 40 dni zamiast w 60. To będzie już dostępne od tego roku dla tych przedsiębiorców, którzy przejdą na elektroniczną fakturę, zdecydują się z niej korzystać.

Jak już wspominałem, jedną kwestią jest analiza obrotu między przedsiębiorcami, a drugą – badanie obrotu między firmą a konsumentami. Teraz przechodzimy tak naprawdę drugą ogromną rewolucję, a mianowicie wdrażanie nowych typów kas fiskalnych. (rys. górny, s. 25) Może to się wydawać nudne i nieciekawe, natomiast jest to kluczowa zmiana. Pierwszy raz w historii na masową skalę pojawiają się na rynku kasy fiskalne, które bezpośrednio łączą się z Internetem i, tak jak e-faktura, w momencie wystawiania paragonu natychmiast przesyłają nam informację o tym do bazy danych. To już nie jest tak, że musi przyjść urzędnik i przeglądać rolki z paragonami, żeby coś sprawdzić, tylko natychmiast widzimy wysokość obrotu w danej firmie. Co więcej, dzięki temu szybkiemu raportowaniu nie jest możliwe manipulowanie zapisem kasy, nie jest możliwe podmienianie rolek.

To jest ogromne wsparcie również dla działalności operacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej. Jak to działa? Dzięki analizie paragonów możemy szybko widzieć różnicę w deklarowanym obrocie.

## KASA ONLINE



W przeciwieństwie do zwykłych kas, **połączone są z Internetem**, i w czasie rzeczywistym przesyłają do administracji informacje o zarejestrowanych na nich transakcjach. W ten sposób nie tylko nie jest możliwe manipulowanie ich zapisem, ale dają nam ogromne możliwości analityczne.

## ZALETY KASY ONLINE



**1.** Umożliwią porównywanie natężenia obrotu w firmach podobnego typu



**2.** Utrudnią działanie w szarej strefie i pranie brudnych pieniędzy



**3.** Możliwość korzystania z kasy w formie aplikacji



**4.** Niższy koszt od kasy sprzętowej

(rys. powyżej) Jeśli na przykład przy tej samej ulicy są prowadzone restauracje czy w tej samej dzielnicy istnieją warsztaty samochodowe, które rejestrują krańcowo różny obrót, to właśnie dzięki analizie i dzięki temu, że dane widzimy od razu i możemy je zestawić bez wysyłania na miejsce urzędnika, to możemy się domyślić, że po prostu niektóre z tych miejsc mogą działać w szarej strefie. Dotyczy to na przykład sytuacji, gdy u jednego przedsiębiorcy obrót jest zdecydowanie niższy niż u innych podmiotów podobnej wielkości, w podobnym miejscu.

Co więcej, tak jak wspominałem, kasy online utrudniają pranie brudnych pieniędzy, uniemożliwiają dokładanie do kasy środków pod koniec dnia i pozwalają na wykrycie firm, które mają po prostu nieproporcjonalnie wysoką sprzedaż wobec ich rzeczywistego obrotu albo obrotu podobnych firm działający w podobnych miejscach. Na pewno wszyscy państwo kojarzą na przykład sklepy w galeriach handlowych, w których nigdy nie widzi się klientów, które mimo to przez wiele dziesiątek lat działają i na pewno również w swoich deklaracjach wykazują dość wysokie obroty. Teraz kasy online posłużą odkryciu ich sekretu i też skierują trochę światła na ich rzeczywistą działalność, spowodują eliminację ich z rynku.

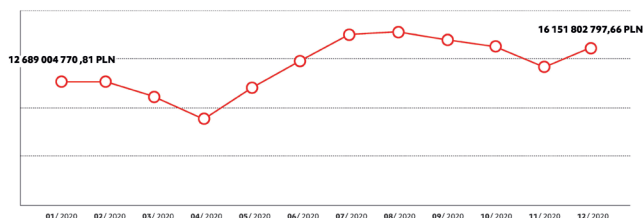
Ponadto to też jeszcze nie koniec, ponieważ niedługo kasy online staną się tańsze i bardziej poręczne. Jak konkretnie tego dokonamy? Otóż od czerwca 2020 roku możliwe jest używanie przez firmy kasy online w formie aplikacji na telefon. Już teraz przeprowadzamy pilotaż we współpracy z firmami z branży transportowej, już teraz takie kasy mogą państwo zobaczyć właśnie w branży transportowej. Mamy nadzieję, że taka aplikacja, dużo tańsza od kasy sprzętowej, dużo poręczniejsza, dużo wygodniejsza, stanie się za kilka lat standardem i całkowicie zastąpi ogromne skrzynki, które widzą państwo w każdym sklepie, u każdego detalisty. W ten sposób dość tanio będzie można dokonać bardzo dużej rewolucji na rynku i tak naprawdę również ogromnej rewolucji, jeśli chodzi o konkurencyjność polskiej gospodarki, o ochronę polskiego uczciwego biznesu.

Już teraz sytuacja wygląda bardzo dobrze. (rys. górny, s. 27) Na rynku działa prawie 300 tysięcy kas fiskalnych najnowszej generacji, co miesiąc jest na nie nabijany obrót na ponad 156 miliardów złotych i to jest ten obrót, który już teraz możemy badać pod kątem otoczenia biznesowego poszczególnych przedsiębiorców i tego, czy nas nie oszukują. To dotyczy szczególnie branż wrażliwych, w których wdrożyliśmy te kasy obowiązkowo. Są to: warsztaty samochodowe, restauracje, hotele – te miejsca, które są najbardziej narażone na to, żeby płatność nie była nabijana na kasę, żeby transakcja przebiegała *de facto* „pod stołem”.

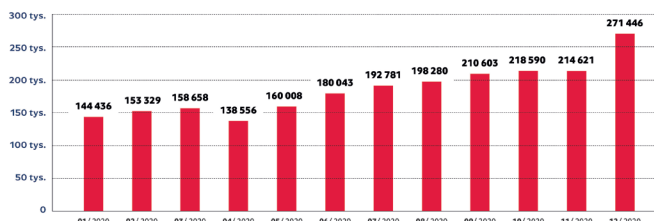
Cyfryzacja sprzedaży detalicznej to również narzędzie ku temu, żeby prezentować podatnikom ciekawe, dobre rozwiązania, które sprawiają, że ich życie stanie się prostsze i bezpieczniejsze. Również w zeszłym roku, w którym pojawiła się kasa fiskalna w formie aplikacji, wprowadzono również możliwość wystawiania paragonu w formie online. Mamy nadzieję, że w ciągu kilku lat będzie zanikać zwyczaj wydawania papierowych paragonów z kasy, które mogą się zgubić, mogą się podrzeć, mogą wyblaknąć. To bardzo utrudnia na przykład zwrócenie towaru.

## LICZBY

Sumaryczna kwota paragonów  
(w zł)



Liczba kas  
(narastająco)



## E-PARAGON



**1.** Zastąpienie paragonów w formie papierowej wiadomością w aplikacji



**2.** Udostępnienie klientom programu do ich analizy



**3.** Możliwość katalogowania wydatków i generowania zestawień



**4.** W zgodzie ze środowiskiem

Z pewnością każdy z państwa pamięta taką sytuację, że nie ma paragonu i trudno mu zwrócić towar. Teraz przepisy pozwalają na zastąpienie paragonu wiadomością w aplikacji. (rys. powyżej) W niedalekiej przyszłości e-paragony będą dostępne na imiennym koncie podatnika

w skarbowce, które będzie trochę przypominać bankowość internetową, dzięki czemu nigdy się nie zgubią, nigdy nie podrą. Dodatkowo udostępnimy klientom programy do ich analizy, tak że będą mogli sprawdzić, na jakie rodzaje produktów wydawali najczęściej pieniądze. Pomoże im to w planowaniu budżetu domowego, a – co najważniejsze – będą to dane, których my nie będziemy analizować, nie będzie bazy danych, do której będzie miało dostęp Ministerstwo Finansów. To będzie usługa tylko dla tych osób, które po prostu chcą mieć wygodę, i będzie możliwa tylko dzięki elektroniczności, dzięki nowym rozwiązaniom i nowym typom kas.

Chciałbym przejść do tematu towarów wrażliwych. Wszyscy państwo pamiętają o mafiach paliwowych, ogromny problem związany z szarą strefą i z działalnością przestępców dotyczył również rynku tytoniu. Stąd w ciągu ostatnich lat skoncentrowaliśmy się na tych dwóch branżach, bardzo czujnie obserwowaliśmy, co się dzieje na tych rynkach.

W przypadku towarów szczególnie wrażliwych, akcyzowych, monitorowany jest nie tylko deklarowany obrót między firmami i płatności między nimi, ale również sam towar. Dobrym tego przykładem są papierosy. (rys. poniżej) Służby skarbowe widzą drogę od uprawy tytoniu aż do detalicznej sprzedaży wyrobu tytoniowego. Jak to działa? Od dwóch lat plantatorzy elektronicznie rejestrują swoje uprawy, lokalizację i wolumen produkcji. W rolę policjanta wciela się tu trochę KOWR, czyli Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Został uruchomiony pilotaż, w ramach którego przy pomocy dronów i geolokalizacji monitorowane były uprawy tytoniu i, jeśli były większe niż zadeklarowane, były po prostu przez KOWR niszczone. Monitoring upraw to jest pierwsze ogniwo łańcucha, drugie to jest obowiązkowe raportowanie przez hurtowników,

## WYROBY TYTONIOWE



Monitoring upraw tytoniu



Elektroniczne deklaracje i ewidencje



System SENT



System Track&Trace

ile kupili tytoniu od rolnika, a później, ile sprzedali do fabryki papierosów. Tutaj na scenę wchodzi na przykład unijny system Track & Trace, który od maja 2020 roku rejestruje każdą maszynę produkującą legalnie papierosy i monitoruje całość drogi papierosa aż do konkretnego detalisty, który prowadzi sprzedaż dla konsumentów. Tak że obrót wyrobami tytoniowymi jest już całkowicie zdigitalizowany, obserwowany na każdym etapie i po prostu stuprocentowo bezpieczny. Poza bazarem, na który trafiają papierosy pochodzące zza wschodniej granicy, naprawdę bardzo trudno jest znaleźć w szarej strefie produkty pochodzące z polskich plantacji, bo to udaje nam się bardzo dobrze kontrolować.

Drugim takim obszarem, w którym bardzo aktywnie działamy, są paliwa. O ile Unia Europejska wymaga monitoringu papierosów, do tego służy system Track & Trace, o tyle my poszliśmy o krok dalej i użyliśmy technologii do uszczelnienia obrotu paliwem, a w tym zakresie sytuacja była bardzo, bardzo zła. Są dzisiaj obecni przedstawiciele Orlenu, którzy też o tym na pewno powiedzą. Według raportów Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, w 2013 roku szara strefa w branży paliwowej wynosiła 24%. To oznacza, że co czwarty litr paliwa mógł być sprzedawany w Polsce bez podatku. To jest ogromna skala. Cysterny z paliwem wjeżdżały do Polski i po prostu znikwały w lasach, a paliwo trafiało do konsumentów w sposób całkowicie pozafiskalny.

Rewolucyjnym rozwiązaniem stał się pakiet przewozowy. (rys. poniżej) W 2017 roku wprowadził on cyfrową rejestrację przewozów

## PALIWA

**Pakiet paliwowy**  
porównanie  
2019 do 2015 r.

**+25%**

wzrost legalnej konsumpcji  
benzyn silnikowych

**+36%**

wzrost legalnej konsumpcji  
olejów napędowych

**+6.4%**

wzrost zadeklarowanych kwot  
podatku akcyzowego

**-10%**

spadek liczby nieprawidłowości  
dzięki systemowi Sent

wrażliwych towarów, najpierw paliwa, a później również alkoholu i suszu tytoniowego. W 2018 roku dodaliśmy do tego geolokalizację przewozów. W efekcie każdy pracownik Krajowej Administracji Skarbowej, który bada te tematy, może na żywo, w czasie rzeczywistym na tablecie lub telefonie komórkowym obserwować transport paliw na terytorium Polski. Każda cysterna, która nie pojawia się na połączonym z systemem komputerze lub telefonie, po prostu jest przez pracownika KAS zatrzymywana i kontrolowana.

Nie jest przypadkiem, że Krajowa Administracja Skarbowa przejęła od Ministerstwa Infrastruktury, jeśli dobrze pamiętam rok temu, zarząd autostradami w Polsce. To Krajowa Administracja Skarbowa wdraża system e-TOLL, czyli bezbramkowego przejazdu towarów, po to, żeby móc w momencie przejazdu cysterny przez bramkę, w momencie jej wjazdu na autostradę sprawdzić, czy została ona zarejestrowana jako przewożąca paliwo, ewentualnie jedzie do punktu, by to paliwo pobrać. Jeśli jest wykryta jakaś nieprawidłowość, to jest powód, żeby taką cysternę – zlokalizowaną poprzez GPS albo, jeśli nie jest to możliwe, widzianą w kamerach na autostradzie – zatrzymać do kontroli. Tak że cysterny z nielegalnym paliwem już po autostradach nie będą jeździć.

Efekty wdrożenia pakietu paliwowego były świetne. Tylko u największych sprzedawców paliw, czyli w Orlenie i Lotosie, sprzedaż dwóch najpopularniejszych paliw wzrosła rok do roku o ponad 30%. To nie jest tak, że ludzie zaczęli o 1/3 więcej jeździć samochodami, to nie jest tak, że polska gospodarka zwiększyła się o 1/3 w ciągu roku, to oznacza, że w bardzo istotny sposób zmniejszyliśmy szarą strefę i ludzie, którzy kupowali paliwo w szarej strefie, zaczęli je kupować w oficjalnych, uczciwych punktach.

W 2022 roku zakończy się proces elektronicznej akcyzy, bo na początku kwietnia 2021 roku wszedł w życie pakiet akcyzowy, który właśnie od końca tego roku wprowadzi w akcyzie obowiązkowe elektroniczne deklaracje i ewidencje. Dzięki temu urzędnik na bieżąco będzie widział, co się dzieje w konkretnej firmie produkującej alkohol, tytoń czy paliwo, i nie będzie w żaden sposób uzależniony od papierowego raportowania, przynajmniej na wstępnym etapie, typowania do kontroli.

Podsumowując, chciałbym mocno podkreślić, że technologiczna rewolucja w administracji jest faktem, wydarzyła się i cały czas jest kontynuowana. Kolejny rok, kolejne dwa czy trzy lata będą również następnym etapem wdrażania bardzo dobrych nowoczesnych rozwiązań, których efektem jest oczywiście uszczelnienie podatków i dodatkowe wpływy, o których pani przewodnicząca mówiła, ale przede wszystkim wyrównanie szans na rynku dla uczciwych przedsiębiorców. Ogromne

różnice, również w sprzedaży, chociażby na rynku paliw, pokazują, jakim ogromnym obciążeniem dla gospodarki, jakim ogromnym obciążeniem dla uczciwego biznesu jest działanie podatkowych przestępców. Właśnie wyrównanie szans, stworzenie warunków rozwoju dla uczciwych przedsiębiorców jest, w naszej opinii, jednym z sekretów szybkiego wzrostu gospodarczego, który nastąpił od 2016 roku i trwał aż do pandemii. To jest również ogromny potencjał, który ze zdwojoną siłą zacznie działać teraz, przy znoszeniu obostrzeń, przy rozmrażaniu gospodarki i w momencie otwierania jej kolejnych gałęzi do normalnego działania.

Bardzo dziękuję państwu za uwagę i oddaję głos pani przewodniczącej.

### **Senator Maria Koc**

Bardzo serdecznie dziękuję, Panie Ministrze, za bardzo precyzyjne przekazanie treści swojego wystąpienia.

Szanowni Państwo, liczby, wskaźniki robią ogromne wrażenie. Luka VAT-owska, która w ciągu pięciu lat zmniejszyła się z prawie 25% do 8%, to są konkretne miliardy złotych, które trafiły do budżetu państwa, a więc rok 2015 to są 123 miliardy złotych, rok 2020 – 184 miliardy złotych. Trzeba powtarzać te liczby, bo one dosyć łatwo nam umykają.

Wiemy, że system finansów publicznych został uszczelniony, że daje to dodatkowe pieniądze, że ma to znakomity wpływ na konkurencyjność w gospodarce. Jak powiedział pan minister, trudno jest uczciwemu przedsiębiorcy konkurować ze złodziejem, bo wiadomo, że kiedy na rynku pojawiają się produkty, które są sprzedawane bez podatku, to ten, który je kupuje, często nie zdając sobie nawet sprawy z tego, że bierze udział w jakimś złodziejskim procederze, zawsze wybierze tańszy towar. Odbywa się to jednak kosztem uczciwych ludzi, dlatego tak ważne jest uszczelnienie systemu finansów publicznych.

Nic nie wydarzyło się jednak samo z siebie. Jak powiedział pan minister, ta potężna rewolucja technologiczna dokonała się za sprawą Ministerstwa Finansów. Dziękuję i gratuluję, Panie Ministrze, bo to jest potężna praca wykonana przez państwa, to jest ogromna determinacja i konsekwencja w działaniu. To konsekwencja w działaniu, bo nie wystarczy wprowadzić jedno czy dwa narzędzia, tylko trzeba na bieżąco wprowadzać ciągle nowe. Przecież ci, którzy chcą dokonać wyłudzenia podatku, też „nie zasypiają gruszek w popiele”, zawsze



trzeba być krok przed nimi. Ta rewolucja technologiczna to są także zmiany w działalności administracji skarbowej, to są potężne reformy, które za sprawą Ministerstwa Finansów zostały przeprowadzone – to też przede wszystkim dzięki wiedzy państwa pracujących w Ministerstwie Finansów.

Bardzo serdecznie dziękuję za to niezwykle ciekawe wystąpienie i prezentację cennych danych, które na pewno warto jeszcze raz na spokojnie przeanalizować, ale też zastosować w różnych dyskusjach, w których bierzemy udział, a jako senatorowie i posłowie rozmawiamy też z naszymi wyborcami.

Szanowni Państwo, otwieramy panel ekspercki.

Mówiliśmy o konkurencyjności, mówiliśmy o tym, że nie byłoby takiego wzrostu gospodarczego, jakiego Polska doświadczyła po 2015 roku, który sięgał nawet 5% PKB, gdyby nie uczciwa konkurencja i gdyby nie zmiany w systemie podatkowym.

Oddaję głos panu Łukaszowi Czernickiemu, głównemu ekonomście z Ministerstwa Finansów. Bardzo proszę.

# **Panel ekspercki**



## **Łukasz Czernicki \***

Panel ekspercki zostanie przeprowadzony w formie dyskusji. Już na samym wstępie przedstawię gości, z których niektórzy są z nami w Senacie, a niektórzy są dostępni online.

Witam pana Michała Kłosa, dyrektora Biura Podatków z PKN Orlen. Serdecznie witam pana Romana Namysłowskiego, partnera zarządzającego w firmie doradczej CRIDO. Witam również pana Pawła Selere, dyrektora Departamentu Podatków od Towarów i Usług w Ministerstwie Finansów, który jest obecny na sali.

W ramach wprowadzenia chciałbym podać jeszcze inne liczby niż minister Jan Sarnowski. Bardzo ciekawie opowiadał on o tym, jaki jest związek pomiędzy uszczelnianiem systemu podatkowego, pomiędzy szarą strefą a wzrostem gospodarczym. Pokazywał też dane dotyczące luki VAT, mówił o tym, że ta luka w roku kryzysowym nie tylko nie wzrosła, ale jeszcze spadła o ponad jeden punkt procentowy. To jest bardzo ciekawe, ale to tylko część szerszego zjawiska.

Chciałbym zwrócić uwagę na dane z lat 2007–2009, czyli z poprzedniego kryzysu, wielkiego kryzysu finansowego. Wtedy, w pierwszym roku kryzysowym, w roku 2008 doszło do bardzo dużego rozszczęlnienia systemu podatkowego, luka VAT wzrosła z prawie 9% do 15,5% w roku 2008 i później w roku 2020 już wynosiła ponad 20%. Tak więc obecna zmiana to zmiana jakościowa, która też pokazuje wpływ zastosowanych narzędzi uszczelniających i ich odporność na kryzys. Mówiąc o 2020 roku, ta odporność oczywiście pokazuje również skuteczność tarczy antykryzysowych i działalności rządu w kwestii wsparcia przedsiębiorców.

Przejdę teraz do pierwszego pytania, które chciałbym zadać najpierw panu Michałowi Kłosowi. Tak jak powiedziałem, mamy jakby dwa światy: przed uszczelnianiem, przed wprowadzeniem szerokiego pakietu narzędzi uszczelniających, i po nim, bo widać, że rzeczywiście

---

\* Łukasz Czernicki – główny ekonomista w Ministerstwie Finansów

luka VAT w 2020 roku nie wzrosła. Zastanawiając się nad tym, w jaki sposób pakiet uszczelniający wpływa na wzrost gospodarczy, chciałbym, żebyśmy na początku pochylili się nad kwestią i może udzielili odpowiedzi na takie pytanie: w jaki sposób wprowadzenie narzędzi uszczelniających wpłynęło na działalność firm? Skupiłbym się tutaj szczególnie na firmach, które działają w branżach wrażliwych, w branży paliwowej, w branży tytoniowej, jak mówił minister Jan Sarnowski. Chciałbym przez chwilę zatrzymać się na poziomie mikro: w jaki sposób sukces związany z uszczelnianiem podatku VAT i wszystkie narzędzia, które zostały wprowadzone, wpłynęły na działalność firm?

Proszę najpierw o zabranie głosu pana Michała Kłosa.

### **Michał Kłos\***

Jeżeli chodzi o wpływ tych zmian, chciałbym podzielić to zagadnienie co najmniej na dwa obszary, o których powiem i do których się odniosę. Pierwszy został omówiony przez pana ministra Jana Sarnowskiego, czyli mierzalny, widzialny w liczbach, w miernikach typu tony czy litry pojawiającego się na rynku towaru – benzyny czy oleju napędowego. Te dane, które zostały przytoczone przez pana ministra, oczywiście są oparte na danych rynkowych i na tym, co zostało przekazane przez firmy z sektora. Mogę tutaj mówić zarówno na podstawie danych PKN Orlen, które są publiczne, ale też na podstawie danych przekazywanych także do ministerstwa przez Polską Organizację Przemysłu i Handlu Naftowego, a dotyczyły one całej branży – rzeczywiście wzrost jest widoczny w ciągu kilku lat, od czasu wprowadzenia pierwszych zmian w systemie podatkowym, od 2015 roku do 2019 roku. W 2020 roku oczywiście nastąpiło zachwianie danych spowodowane pandemią i zmniejszeniem ruchu na drogach, ale kilkunasto- czy kilkudziesięcioprocentowy wzrost był odczuwalny dla wszystkich uczestników rynku, również był on widoczny i mierzalny w PKN Orlen.

W pierwszym miesiącu po wprowadzeniu pakietu paliwowego były takie sytuacje, że trzeba było umiejętnie zarządzać systemem dostaw i przekazywania paliw do poszczególnych odbiorców, aby realizacja zamówień przebiegała płynnie, bo rzeczywiście był widoczny *peak* w zamówieniach, prawdopodobnie spowodowany tym, że odbiorcy, którzy wcześniej kupowali paliwo z nielegalnych źródeł, zaczęli kupować je od legalnych sprzedawców. Rzeczywiście zmiana była widoczna, jest ona

---

\* Michał Kłos – dyrektor Biura Podatków PKN Orlen SA

widoczna również w liczbach, które są podawane publicznie. Ten wzrost sprzedaży oczywiście wynika ze wzrostu gospodarczego, wzrostu całej gospodarki naszego kraju, ale znaczna część również jest wynikiem tego, że został wprowadzony pakiet paliwowy oraz nastąpiły zmiany, które spowodowały, że szara strefa się zmniejsza.

To, na co biznes liczy przede wszystkim, to właśnie działania, które spowodują zmniejszenie szarej strefy. Oprócz tego, że wpływa to na zwiększenie biznesów legalnie działających, PKN Orlen i wszystkich firm konkurencyjnych, które również w tej branży działają, to dodatkowo powoduje to również wzrost wpływów do budżetu państwa. Te wpływy, o których pan minister również w liczbach powiedział, są istotne, znaczące. Są one przez nas raportowane i my też widzimy ten wzrost, tak więc jest on naturalną konsekwencją zmniejszenia szarej strefy i przesunięcia popytu do legalnie działających firm. To jest element mikro, o który pan zapytał i do którego myślę, że w ten sposób należy się odnieść.

Drugi obszar dotyczy odczuwania zmian w przedsiębiorstwie związanych z zaangażowaniem służb, które wspierają rozliczanie podatków oraz rozliczanie rachunkowe sprzedaży i zakupów. Zmiany, o których mówimy, wiążą się bowiem z wprowadzeniem określonych aplikacji informatycznych, które w firmach należy wdrożyć. Wdrażanie tego typu rozwiązań, a później ich utrzymanie oczywiście wymaga wydatków – i to są wydatki inwestycyjne na systemy i sprzęt, ale również związane z utrzymaniem aplikacji i sprzętu oraz szkoleniem osób, które za to odpowiadają.

Tak więc z jednej strony mamy o czynienia ze znaczącym wzrostem obrotu po stronie legalnej, ale z drugiej strony wymaga to pewnego za-inwestowania środków i czasu ludzi. Naszym zdaniem, patrząc na to, w jaki sposób obecne zmiany przekładają się na działalność gospodarczą i na skalę obrotu, to są opłacalne inwestycje. Warto, żeby przepisy się zmieniały, dobry jest też sposób, w jaki dążymy do tego, żeby rozliczać podatki. Kierunek digitalizacji jest kierunkiem dobrym. To jest element, o którym chciałbym później jeszcze powiedzieć. Na tę chwilę zakończę moją wypowiedź.

**Łukasz Czernicki**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym zapytać pana Pawła Selere, jak to wygląda z jego perspektywy. Ministerstwo pewnie bardzo dużo rozmawia z firmami.

Jakie są problemy, z którymi one się zwracają? Czy rzeczywiście pakiet uszczelniający diametralnie wpłynął na warunki prowadzenia biznesu w Polsce?

### **Paweł Selera \***

Rzeczywiście, w ramach Ministerstwa Finansów prowadzimy intensywny dialog z wieloma branżami, w tym z branżą paliwową. Wprowadziliśmy wiele narzędzi skierowanych do bardzo różnych grup, natomiast pakiet paliwowy na pewno jest przykładem narzędzia szytego na miarę. Jest on adresowany do konkretnej branży i nastawiony na rozwiązanie konkretnego problemu, który zaistniał. Oczywiście jest wynikiem dialogu ekspertów Ministerstwa Finansów z przedstawicielami branży paliwowej, ponieważ przy wdrażaniu pewnych narzędzi bardzo ważne jest to, żeby były one możliwe do implementacji.

Nie sztuka stworzyć narzędzie, jeśli będzie ono niefunkcjonalne. Narzędzia, które wprowadzamy – także pakiet paliwowy czy teraz na przykład projektowana e-faktura – są wprowadzane we współpracy z biznesem, żeby były funkcjonalne, sprawne i przede wszystkim szyte na miarę, ale oczywiście także skuteczne. Te narzędzia to wynik wielu rozmów z przedstawicielami branży na różnych etapach oraz także monitorowania, bo uszczelnianie nie kończy się na etapie zaprojektowania przepisu, tylko jego wdrożenia i monitorowania sytuacji, sprawdzania, co się dzieje, jak ten system w danych realiach działa.

Jeżeli chodzi o pytanie, to mamy narzędzia punktowe, bardzo ważne, skuteczne, jak pakiet paliwowy, mamy też narzędzia kompleksowe: JPK, STIR, kasy online, które mają dotyczyć szeregu branż i całokształtu działalności gospodarczej.

### **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Przejdźmy do kolejnego pytania. Proszę o odpowiedź pana Michała Kłosa.

Są dwa filary walki z wyłudzeniem VAT-u: jeden to technologia, drugi to legislacja. Czy z pana perspektywy w najbliższym czasie większe

---

\* Paweł Selera – dyrektor Departamentu Podatków od Towarów i Usług w Ministerstwie Finansów

znaczenie będzie miało używanie narzędzi technologicznych, czy jednak musimy przeprowadzać następne zmiany legislacyjne, żeby dalej zmniejszać lukę VAT, żeby dalej prowadzić skuteczną walkę na tym polu?

## **Michał Kłós**

Moim zdaniem legislacja jest tylko narzędziem, którego należy używać zarówno w technologii, online, jak i w życiu.

Ważna jest kwestia udziału biznesu w tworzeniu legislacji. Mam bardzo dobre doświadczenia, jeżeli chodzi o pierwsze jaskółki współpracy chociażby z departamentem zajmującym się VAT-em w Ministerstwie Finansów i panem dyrektorem Pawłem Selerą. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że bardzo chętnie wzięlibyśmy udział w grupach roboczych, które będą podpowiadały, jak działają biznesy i jakie przepisy byłyby skuteczne w zwalczaniu nielegalnych praktyk. Chodzi też o to, żeby legalne biznesy mogły się przygotować na wdrożenie przepisów, zwłaszcza dotyczących technologii i jej użycia w zamykaniu szarej strefie wejścia na rynek. Wiele zmian legislacyjnych, które dotyczą technologii, wymaga bowiem bardzo długiego okresu przygotowawczego, jeżeli chodzi o zmianę istniejących aplikacji informatycznych, oraz przygotowania systemu ich wdrożenia.

Przykładowo PKN Orlen ma ponad tysiąc miejsc sprzedaży w postaci stacji benzynowych, a więc kilka tysięcy pracowników, których trzeba przeszkolić z obsługi systemów, a to wymaga czasu. Często jest też tak, że dostawcy usług informatycznych mają kolejkę wykonywania usług. Tak więc dla nas ważne jest, żeby wiedzieć, jakie zmiany szykuje państwo, Ministerstwo Finansów, legislator, czyli parlament.

Bardzo chętnie włączymy się w prace legislacyjne, by podpowiedzieć, co może być problemem we wdrażaniu zmian, zarówno co do ich formatu, jak i co do czasu ich wdrożenia. Możemy pomóc, podpowiedzieć, które obszary są najistotniejsze z naszego punktu widzenia, bo też widzimy, jak może działać szara strefa. Pan minister Jan Sarnowski powiedział, że kontrola może śledzić każdą ciężarówkę.

Jako branża mamy dostęp do systemu SENT, który śledzi wszystkie dostawy produktów wrażliwych, tych akcyzowych. Czasem sprawdzamy, jak nasi odbiorcy w kraju jeżdżą, możemy spojrzeć na sygnał GPS naszych odbiorców. Czasem zdarza się, że oni jadą jakoś dziwnie, że jadą na przykład do Czech, a po drodze gdzieś zbaczą z drogi. Oczywiście może to być hotel, motel czy inne miejsce, w którym kierowcy odpoczywają, natomiast to mogą być również miejsca, gdzie są nielegalni odbiorcy,



gdzie można coś przepompować i wpompować coś innego. Zdarzają się transporty produktów paliwowych w mlekowozach czy też w mauzerach. Odnosząc się do legislacji i technologii, istotne są kontrole fizyczne, z nich nie zrezygnujemy, one muszą być, w PKN Orlen to dostrzegamy.

Z dostępnej publicznej informacji pewnie państwo wie, że PKN Orlen wykonał w przeszłych latach darowiznę w postaci kilkudziesięciu wozów dla KAS-u, mobilnych laboratoriów. Staramy się też pomagać w szkoleniu kontrolerów, którzy uczestniczą w chemicznym kontrolowaniu przewożonych towarów. Te kontrole są ważne. Istotne jest nakierowanie tych kontroli na odpowiednie podmioty, bo my również jesteśmy kontrolowani – mówię nie tylko o PKN Orlen, ale także o innych czołowych podmiotach w branży paliwowej. Te kontrole oczywiście są, nikt się od nich nie uchyla. Spotykając się jako branża, na przykład w ramach Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, widzimy jednak, że mniejsze podmioty, nikogo nie wskazując palcem, które mogłyby działać w szarej strefie, są lepszym celem kontroli, jeżeli chodzi o efekt, czyli wykrywanie nielegalnego obrotu. Natomiast to, w jaki sposób raportują i w jaki sposób są kontrolowane duże legalne podmioty – bo oprócz systemu SENT, oprócz zmienionych mechanizmów podzielonej płatności i przelewania podatku VAT na wydzielone konta, oprócz pakietów paliwowych, to jest również STIR, o którym wspominałem, to są też kwestie białych list, to są mechanizmy JPK – sprawia, że te podmioty mają wiele ograniczeń. Obecne mechanizmy są dla nich wystarczające. Teraz może czas na kontrolowanie mniejszych podmiotów, skierowanie kontroli w takim kierunku, żeby jeszcze zmniejszyć lukę VAT.

Tak więc technologia – jak najbardziej. Legislacja jest, moim zdaniem, dobrym kierunkiem. Jeżeli będzie ona wdrażana w porozumieniu z biznesem, co my zauważamy w branży, że to się zaczyna dziać, to legislacja dobrze użyta w technologii i dodatkowo wsparta kontrolami, które są odpowiednio ukierunkowane, na odpowiednie obszary (pan minister Jan Sarnowski wskazał, że jesteście państwo w stanie wytypować warsztat czy restaurację, które działają w szarej strefie; jeżeli w naszej branży również takie nakierowanie, nacelowanie kontroli byłoby możliwe), to dobry kierunek zmian.

## **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Teraz kieruję te same pytania do pana Romana Namysłowskiego z firmy CRIDO. Jesteśmy teraz przy drugim pytaniu: Czy technologia,

czy legislacja będzie ważniejsza dla dalszego zwalczania luki VAT w Polsce? Chciałbym wrócić także do pierwszego pytania: Czy pakiet uszczelniający, czy akcja uszczelniająca, która trwa w Polsce od kilku lat, realnie wpłynęły na działalność firm, którym państwo doradza? Czy dzięki działaniom uszczelniającym ze strony Ministerstwa Finansów rzeczywiście widać zmianę jakościową w prowadzeniu biznesu na poziomie mikro?

### **Roman Namysłowski\***

Dzień dobry. Bardzo dziękuję za zaproszenie i dziękuję za te pytania.

Jeśli chodzi o pytanie dotyczące wpływu pakietu uszczelniającego na biznes, ze spokojnym sercem mogę odpowiedzieć, że zmiana jest oczywiście pozytywna. Wszyscy doskonale pamiętamy 2010 rok i kolejne lata, zmagania na przykład w branży stalowej, o której pan minister Jan Sarnowski wspominał, i zagrożenie istotną redukcją zatrudnienia czy nawet bankructwem niektórych podmiotów działających na rynku. Działania podjęte w kolejnych latach doprowadziły do tego, że te podmioty mogły działać na rynku w sposób uczciwy i konkurencyjny, nie stykały się z nieuczciwą konkurencją, która oferowała towar 23% taniej dlatego, że wyłudzała podatek VAT. Z punktu widzenia bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej zmiany uszczelniające niewątpliwie miały istotny wpływ, ponieważ wyrównują konkurencję, eliminują nieuczciwe praktyki – ten proces jeszcze trwa – przez co znacząco utrudniają funkcjonowanie podmiotom, które chcą wyłudzać podatek VAT czy akcyzę. To z pewnością istotna zmiana.

Kolejnym pozytywnym elementem z punktu widzenia biznesu było wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego i ostatnio, w 2020 roku, przesyłanie deklaracji VAT w takim samym formacie. Z punktu widzenia biznesu te zmiany niewątpliwie miały istotny wpływ, przedsiębiorcy musieli się do nich dostosować. To nie były zmiany proste, łatwe, niejednokrotnie były długotrwałe, w zależności od skali i skomplikowania działalności podmiotu. Z punktu widzenia podmiotów te zmiany wymagały określonego wysiłku, zarówno finansowego, jak i ludzkiego. Niewątpliwie jednak – według nas, jako tych, którzy obserwują i współpracują z podmiotami gospodarczymi i im doradzają – istotne znaczenie miały przede wszystkim jednolity plik kontrolny i to, co się stało w zeszłym roku, a pozwoliło uporządkować rozliczenia VAT-owskie, zarówno

---

\* Roman Namysłowski – przedstawiciel firmy CRIDO

pod względem dokumentacyjnym, tego, co się dzieje, i przejrzystości danych w organizacji, jak i pod kątem kontroli.

Wcześniej ustawa VAT pozostawiała pewną swobodę tego, w jaki sposób prowadzi się rejestry, w jaki sposób się ewidencjonuje. Jednolity plik kontrolny to uporządkował, co pozwala przedsiębiorstwom przyglądać się danym i je weryfikować, lepiej weryfikować, co się dzieje, i lepiej identyfikować nieprawidłowości.

Uważam, że ta zmiana naprawdę była bardzo istotna z punktu widzenia poprawy komfortu funkcjonowania przedsiębiorców oraz kontroli. Pan minister Jan Sarnowski wspominał o tym, że Ministerstwo Finansów operuje na big data, czyli ma zbiór danych z całej gospodarki i jest w stanie weryfikować, co się dzieje na poziomie makro. Dzięki zmianom to się dzieje również na poziomie mikro. Przedsiębiorcy na podstawie jednolitych plików kontrolnych są w stanie weryfikować, czy w ich rozliczeniach są nieprawidłowości systemowe lub punktowe. Oczywiście nie mają możliwości porównywania danych z innymi biznesami, bo mają tylko i wyłącznie swoje dane, ale nawet na tym etapie są w stanie wykrywać i eliminować błędy, poprawiać swoje rozliczenia. To też w istotny sposób przyczyniło się do pewności stosowania prawa, komfortu i lepszego zarządzania funkcją podatkową w organizacjach. Jestem przekonany, że pakiet uszczelniający był konieczną zmianą i miał pozytywny wpływ na prowadzenie działalności, na bezpieczeństwo prowadzenia działalności w Polsce.

Natomiast odnośnie do wskazania kierunku – czy zmiany legislacyjne, czy cyfryzacja, digitalizacja rozliczeń, zacząłbym od czegoś innego. Około dwóch miesięcy temu jako CRIDO opublikowaliśmy raport, w którym wskazaliśmy historię choroby, tak ją nazwaliśmy, która dotknęła podatek VAT, jak doszło do powstania luki, jakie są tego przyczyny, co się zadziało w ciągu kilku lat. Jeżeli chodzi o walkę z tą chorobą, wspomniane 60 miliardów euro rocznie, które traci Unia Europejska, to są ogromne pieniądze. Z tego raportu jasno wynikało kilka rzeczy.

Po pierwsze, Unia Europejska niezmiernie mało zrobiła, żeby wesprzeć poszczególne kraje i funkcjonujące w ich ramach podmioty gospodarcze w walce z wyłudzeniami. Skala zmian była naprawdę mikro i one w zasadzie miały marginalne znaczenie z punktu widzenia tej wady. To poszczególne państwa, w tym Polska, w ciągu ostatnich kilku lat wprowadziły bardzo dużo istotnych zmian, które z różnych stron dotknęły nieuczciwie działających, utrudniając im funkcjonowanie na rynku i wyłudzenie podatku VAT. To jest jeden element.

Po drugie, pomimo tych działań to ciągle Unia Europejska w dużej mierze ma klucze do tego, żeby istotnie ograniczyć wyłudzenia podatku

VAT. Chciałbym przypomnieć, że mechanizm wyłudzenia podatku VAT w Polsce i w innych krajach wynika z funkcjonowania tak zwanego tymczasowego systemu rozliczania podatku od transakcji towarowych pomiędzy poszczególnymi państwami Unii Europejskiej. Ten system działa od 1993 roku, czyli od wprowadzenia unii celnej i zniesienia granic pomiędzy państwami członkowskimi. W naszym kraju wszedł w życie wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Miał być stosunkowo szybko zmieniony, a działa już od kilkudziesięciu lat, i to on umożliwia wyłudzenie podatku VAT.

Można byłoby pomyśleć, że skoro wiemy, że w skali całej Unii Europejskiej wycieka kilkadziesiąt miliardów euro rocznie, to działania będą podjęte stosunkowo szybko, żeby zmienić ten system. Nic bardziej mylnego. Prace nad zmianą modelu docelowego w taki sposób, żeby uniemożliwić wyłudzenia podatku VAT, trwają od kilku lat. W 2018 roku zaproponowano rozwiązanie, które miało to eliminować, jest 2021 rok i nie słyhać żadnych głosów, które by świadczyły o tym, że zbliża się moment, w którym te zmiany wejdą w życie. Wprost przeciwnie, jest opór między innymi Niemiec przed wprowadzeniem zaproponowanego rozwiązania.

Tak więc jeżeli mówimy o zmianach legislacyjnych, to powinny być wprowadzone głównie zmiany na poziomie Unii Europejskiej, bo to one, w skali całej wspólnoty, mogą dać możliwość skuteczniejszej walki z wyłudzeniami.

Jeżeli chodzi o Polskę, o system krajowy, to w zakresie legislacji według mnie bardzo dużo zostało zrobione w walce z wyłudzeniami. Trudno wprowadzać kolejne rozwiązania, bo też musimy sobie zdać sprawę, że z punktu widzenia biznesu możliwość absorpcji zmian jest ograniczona. W ciągu ostatnich pięciu czy sześciu lat wprowadzono bardzo wiele zmian, do których przedsiębiorcy musieli się dostosować, co wymagało ogromnego wysiłku. W związku z tym raczej powinno się zmierzać do tego, żeby wykorzystywać istniejące mechanizmy, które działają, poprawiać ich skuteczność i digitalizować rozliczenia z biznesem tak, żeby Ministerstwo Finansów mogło wykorzystywać dostępne dane do identyfikowania czy to nieprawidłowych transakcji, czy podmiotów, które działają w sposób odbiegający od określonego schematu.

Ostatnia rzecz, o której chciałem powiedzieć, też wynika z przygotowanego przez nas raportu. Mam stosunkowo małą wiarę w skuteczność kontroli podatkowych. Przed chwilą dyrektor Michał Kłós mówił o tym, że obecne narzędzia pozwalają mu zidentyfikować na przykład warsztat, którego obroty wykazują jakieś anomalie. Kontrole są elementem następczym, a ostatnie kilkanaście lat pokazuje, że niestety przestępcy

są szybcy. Lepiej zapobiegać, czyli wprowadzać zmiany legislacyjne oraz rozwiązania cyfrowe, które uniemożliwiają wyłudzenie podatku VAT, niż później dochodzić tego niezapłaconego. Pewnie państwo wiedzą, bo to są publicznie dostępne dane, że poziom ściągalności podatku VAT w przypadku wyłudzeń jest na niskim poziomie, na poziomie kilku procent, tak więc skala jest stosunkowo niewielka. Stąd uważam, że lepiej inwestować w rozwiązania cyfrowe niż ścigać tych, którzy wyłudniają. Dziękuję bardzo.

### **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję za tę wyczerpującą odpowiedź.

Proszę Pawła Selera o odpowiedź na pytanie, czy Ministerstwo Finansów powinno bardziej stawiać na technologię, czy na zmiany legislacyjne.

### **Paweł Selera**

Na pytanie: czy technologia, czy legislacja, odpowiedziałbym: technologia i legislacja. Projekty, które wdramy, to zmiany *stricte* legislacyjne, które są wypadkową zmian technologicznych. W Ministerstwie Finansów, pracując nad projektami, pracujemy z wieloma departamentami, oczywiście także informatycznymi. Wielokrotnie przekładamy język technologii na język przepisów. Technologia i legislacja muszą iść w parze. Taki jest świat, zmienia się, a my musimy reagować na zmieniającą się rzeczywistość.

Zresztą w ubiegłym roku zwrócił na to uwagę niemiecki federalny trybunał obrachunkowy, odpowiednik naszej Najwyższej Izby Kontroli. W październiku wskazał wyraźnie, że Niemcy powinni więcej inwestować w technologię, w technologie podatkowe, dokonywać digitalizacji obrotów, ponieważ inne państwa to robią. Taki mocny apel został skierowany do władz niemieckich.

My, analizując to, co się dzieje w innych państwach, patrząc na najbardziej rozwinięte digitalizacyjnie państwa Europy, państwa południowej Europy – w tej dziedzinie pionierami są Hiszpania i Włochy – wdramy rekomendacje, a w wielu przypadkach wprowadzamy także nasze autorskie rozwiązania.

Pan Roman Namysłowski poruszył ciekawy wątek dotyczący Unii Europejskiej, że rzeczywiście możemy jeszcze przez bardzo wiele lat

czekać na rozwiązania ogólnoeuropejskie, bo pamiętajmy, że do zmiany unijnego prawa wymagana jest zgoda wszystkich państw członkowskich. Bez zgody wszystkich państw członkowskich nie ma zmiany dyrektywy. Jeśli więc będziemy czekali na zielone światło z Brukseli w tym zakresie, to niestety możemy poczekać dość długo. Nie oszukujmy się, nie wszystkie państwa członkowskie są w takim stopniu jak Polska zainteresowane kompleksowym zwalczaniem luki VAT. Są państwa, które są tym mniej zainteresowane, niechętnie inwestują w technologię i nie są skłonne popierać często bardzo ciekawych i również pionierskich rozwiązań Komisji Europejskiej.

To jest trudność, którą oczywiście widzimy, pewien klinch na poziomie Unii Europejskiej, natomiast to nie powinno powodować naszej bierności, tego, że czekamy na jakieś rozwiązania, które spadną z nieba. Oczywiście nie.

Tak więc od 2016 roku są wdrażane rekomendacje, choćby OECD w zakresie JPK czy kas online, patrzymy także, co robią inni, wdrażamy pewne rozwiązania technologiczne równolegle, a nawet z wyprzedzeniem, widząc, że one znakomicie się sprawdzają w innych państwach członkowskich, które wprowadzają je autonomicznie. Robią to autonomicznie, bo zdają sobie sprawę, że na poziomie europejskim ich wdrożenie będzie trudne.

Oczywiście technologia wymaga zmian w biznesie. My doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że każda zmiana z naszej strony ma wpływ na system przedsiębiorstw, na IT, powoduje koszty dostosowania się, które biznes musi ponieść. Dlatego też staramy się te zmiany robić rozważnie. Równocześnie myślimy o tym, żeby te zmiany powodowały możliwość rezygnacji z pewnych obowiązków, które stają się po prostu nieaktualne w kontekście wprowadzonych narzędzi. Wprowadzając nowe narzędzia technologiczne, niejako dokonujemy audytu przepisów i to, co jest możliwe do usunięcia, po prostu usuwamy.

Doskonale wiemy, że technologia, którą wdrażamy, wymaga dostosowania się, zwłaszcza przez mały i średni biznes, jest to dość duże wyzwanie, to jest jasne. Jak Włosi wdrażali e-faktury, co okazało się dużym sukcesem, oczywiście na początku mieli trudności wdrożeniowe, później odnotowano tam dość istotny progres w tym zakresie. Wprowadzanie nowych narzędzi technologicznych z jednej strony powoduje konieczność dostosowania się biznesu i koszty, ale one długofalowo się amortyzują w ten sposób, że ułatwiają rozliczenie z fiskusem. Jest się wiarygodnym podatnikiem, przekazując dane. Kontrole są lepiej celowane, jest ich znacznie mniej, biznes łatwiej przesyła dokumentację między sobą. Tak więc *per saldo*, długofalowo mniej papieru to jest więcej czasu

na biznes, po prostu się go nie traci na obsługę księgową danych transakcji. To jest oczywiście bardzo ważny aspekt, który też bierzemy pod uwagę. Wiemy, że na początku są trudności, doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że są koszty dostosowawcze, natomiast długofalowo to jest korzyść i dla biznesu, i dla administracji, i dla finansów publicznych, czyli tak naprawdę dla nas wszystkich.

Wprowadzanie rozwiązań legislacyjnych to już zupełna zmiana. W Ministerstwie Finansów naprawdę jest mało projektów, nad którymi pracuje się tylko w Departament Podatku od Towarów i Usług. W większość zaangażowanych jest kilka departamentów, kilkadziesiąt osób, a zmiany legislacyjne są wypadkową tego, czy informatycy ocenią coś jako możliwe, czy jako niemożliwe, wynikają z tego, że powiedzą, żeby coś zrobić tak, a nie inaczej. To są bardzo szerokie prace, zupełnie inne niż pewnie prowadzono w Ministerstwie Finansów 10 czy 15 lat temu. Są oczywiście zarazem dużym wyzwaniem, co jest zrozumiałe. Bardzo dziękuję.

## **Łukasz Czernicki**

Dziękuję bardzo.

Przejdźmy teraz do kolejnego zagadnienia, to będzie już przedostatnie pytanie. Chciałbym zacząć od Pawła Selery, bo poruszył bardzo ważny temat, mianowicie kosztów. Każde rozwiązanie projektowane przez Departament Podatku od Towarów i Usług, czy szerzej, przez Ministerstwo Finansów, ponosi za sobą pewne koszty. Polska gospodarka stoi MŚP-ami, małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią bardzo duży udział w polskim PKB. Chciałbym, żeby Paweł Selera ze swojej perspektywy odpowiedział na pytanie: Czy niektóre wprowadzane rozwiązania zbyt mocno obciążają biznes? Czy potrzebne są jakieś uproszczenia?

## **Paweł Selera**

Rzeczywiście duże koncerny mają większe zasoby, zresztą często mają wsparcie od zagranicznej centrali, która wypracowuje pewne rozwiązania globalne. Zapewne jest tak, że dla dużych firm nowe rozwiązania są łatwiejsze do wdrożenia. Mniejsze firmy rzeczywiście na początku mają z tym kłopot.

Staramy się tak konstruować rozwiązania, które wymagają zmian systemowych, żeby były one wdrażane z odpowiednim wyprzedzeniem.

Staramy się też udostępnić podatnikom narzędzia, które umożliwiają raportowanie, bezpłatne programy do raportowania, z którymi oczywiście trzeba się zapoznać i do których trzeba się przyzwyczaić, ale chcemy, żeby były one dostępne dla każdego.

Część narzędzi technologicznych, które są wprowadzane, jednocześnie daje podatnikom pewne rekompensaty. Na przykład podatnicy, którzy wymieniają kasy na nowe typy kas, czy ci, którzy muszą wymienić kasę na kasę online, dostają zwrot wydatków na ten zakup do 700 złotych. Jest też realna ulga finansowa.

Oczywiście poziom rzeczywistych ulg nie jest nieograniczony. Zdajemy sobie sprawę, że każda firma chciałaby, żebyśmy w pełni rekompensowali koszty związane z wprowadzaniem rozwiązań IT, ale to jest niemożliwe. Możemy zagwarantować wsparcie finansowe przy wymianie starej technologii na nową oraz udostępnić darmowe narzędzia do sporządzania danych, które dają długofalowe oszczędności czasu dla biznesu.

Przyglądamy się tym narzędziom, dokonujemy ich korekt, również reagujemy na głosy, które do nas trafiają, wsłuchujemy się w nie. Dostrzegamy, że mały i średni biznes też się przestawia, też jest coraz bardziej cyfrowy, więc staramy się tak kierować te narzędzia, żeby one były przyjazne.

Natomiast pamiętajmy, że części innowacyjnych narzędzi wprowadzanych w Polsce formalnie nie ma w dyrektywie, w prawie unijnym. Minister Jan Sarnowski wspomniał o e-fakturze. Na pierwszym etapie wprowadzania będzie ona dobrowolna, w drugim etapie będzie obowiązkowa, ale obowiązkowe obowiązywanie e-faktury wymaga zgody Komisji Europejskiej i Rady, bo to jest system, którego nie ma w dyrektywie. Polska musi uzyskać tę zgodę. Tak konstruujemy nasz wniosek, żeby wykazać, że nowy system będzie jak najmniej inwazyjny dla MŚP, bo Komisja Europejska bardzo mocno tego pilnuje.

Tak więc to nowe rozwiązanie przechodzi przez podwójny filtr – nasz krajowy, ale też organów unijnych. Te ostatnie słusznie wskazują państwu członkowskim, które wprowadzają własne autonomiczne rozwiązania, że mogą je wprowadzać, bo one są uszczelniające, wpisują się w filozofię Komisji Europejskiej, ale wprowadzając je, muszą uważać, żeby one nie były zbyt dolegliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw. Uzyskiwanie zgody Komisji Europejskiej to taki drugi audyt. To jest zawsze newralgiczny punkt.

Jeśli chodzi o obowiązki raportowania, to udostępniamy coraz więcej funkcjonalności usług e-administracja, e-urząd, tak więc są one wspierane przez programy, darmowe aplikacje Ministerstwa Finansów. To jest nasz cel.



Oczywiście nie jest naszą intencją, żeby co pół roku wprowadzać nowe narzędzie uszczelniające, zaskakiwać biznes. Patrzymy na to, co się dzieje, i krok po kroku wprowadzamy nowe rozwiązania, ale też przyszłościowo.

Przykładowo, wprowadzając e-fakturę, w dalszym horyzoncie planujemy zrezygnować z JPK. Skoro podatnik będzie nam wysyłał do krajowego systemu e-faktur swoją fakturę online, czyli zanim ona trafi do klienta, to trafi do nas, to po co on ma jeszcze nam później wysyłać jednolity plik kontrolny miesięczny, po co ma dublować raportowanie? Na początku zapewne te systemy będą działały równolegle, ale za jakiś czas pewnie powiemy: mamy od ciebie, podatniku, e-faktury, więc raportowanie, które do tej pory robiłeś w ramach jednolitych plików kontrolnych, po prostu jest niepotrzebne, po prostu go nie potrzebujemy, bo mamy inny zestaw danych. Tak więc częściowo dążymy też do tego, żeby pewne nowe rozwiązania zastępowały inne, żeby nie było niepotrzebnego dublowania danych, które gromadzimy, bo my je gromadzimy nie po to, żeby po prostu je gromadzić, tylko po to, żeby one służyły kompleksowej i szytej na miarę analityce. Bardzo dziękuję.

### **Łukasz Czernicki**

Dziękuję bardzo.

To samo pytanie kieruję do pana Romana Namysłowskiego z CRIDO: czy widzi Pan przestrzeń, żeby wprowadzić jakieś zmiany, które z jednej strony nie doprowadzą do rozszczelnienia systemu, ale z drugiej strony ułatwią funkcjonowanie najmniejszym podmiotom?

### **Roman Namysłowski**

Perspektywa, którą przedstawił pan dyrektor z Ministerstwa Finansów, czyli patrzenia również przez pryzmat biznesu, kosztów dostosowania tego biznesu, cieszy, bo to jest niezmiernie ważna perspektywa. Dodałbym do tego jeden element, bo pan dyrektor skupił się, zresztą słusznie, na wymiarze finansowym zmian dla biznesu, jego dostosowania się do zmian uszczelniających i poprawiających funkcjonowanie, natomiast oczywiście trzeba pamiętać, że koszty finansowe to tylko część kosztów, są jeszcze koszty ludzkie, które należy mieć na uwadze.

Jest kilka istotnych elementów w tym zakresie. Pierwszy to czas na wprowadzenie zmian, czas, który dajemy biznesowi na to, żeby

się do nich dostosował. Cieszy to, że wspomniane e-faktury, które są wprowadzane na jesieni, są wprowadzane nieprzymusowo lecz dobrowolnie, że są dwa lata na dostosowanie się, że dopiero w 2023 roku zostanie wprowadzony model, w którym wszystkie podmioty będą musiały działać w takim reżimie. To jest czas, który dajemy biznesowi na to, żeby nie tylko od strony technologicznej dostosował się do wprowadzonych zmian, ale także, żeby ludzie, którzy obsługują, którzy wspierają ten biznes, którzy działają wewnątrz, którzy rozliczają podatki, zaznajomili się z tym i dostosowali. To jest niezmiernie ważne, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę, że, nie ukrywajmy, zmian podatkowych, nie tylko na gruncie VAT czy CIT, jest bardzo dużo w skali całego kraju. Wysilek, żeby zapoznać się z tymi przepisami i prawidłowo rozliczać podatki VAT, jest niezmiernie duży. W związku z tym danie odpowiedniego czasu na dostosowanie się jest konieczne.

Jest jeszcze drugi element, na który chciałem zwrócić uwagę, a który w zasadzie zawsze występuje. Niezależnie od tego, jaka jest jakość legislacji, zawsze się zdarzy i będzie się zdarzało, że po wprowadzeniu pewnych wymogów, pewnych zmian osoby rozliczające podatki VAT w biznesach będą popełniały błędy. Taka jest natura uczenia się, nie da się tego uniknąć, zawsze proces uczenia się nowych przepisów już po ich wejściu zajmuje trochę czasu. W związku z tym w początkowym okresie funkcjonowania nowych przepisów niewątpliwie konieczna jest pewna taryfa ulgowa dla biznesu, tak żeby na samym początku po wprowadzeniu zmian nie karać za nieprawidłowe rozliczenia czy nieprawidłowe raportowanie w trybie określonych transakcji czy rozliczeń, tylko dać czas na to, żeby biznes się do tych zmian dostosował, zrozumiał je i wiedział, jak stosować nowe rozwiązania.

Te dwie perspektywy – zarówno finansowa, jak i ludzka, szeroko rozumiana – są niezmiernie istotne z punktu widzenia absorpcji zmian i uzyskania takiego efektu, na jakim nam zależy. Przecież wszelkie zmiany, które mają na celu uszczelnienie systemu podatkowego, wprowadzamy przede wszystkim po to, żeby nie dochodziło do wycieku podatków, żeby podmioty miały równe warunki konkurencji i żeby mogły skupić się na prowadzeniu działalności gospodarczej a nie na, mówiąc kolokwialnie, kombinowaniu na gruncie podatków.

Zastanawiałem się, w jaki sposób działać, żeby sprostać konkurencji, która jest obok. I, jak już dzisiaj mówiłem, według mnie dla funkcjonujących biznesów wprowadzane zmiany to technologiczny krok naprzód, krok naprzód, który oczywiście wymaga wysiłku ludzkiego i finansowego, ale też pozwala lepiej zarządzać podatkami.

Pan dyrektor odpowiedzialny za podatki w Orlenie pewnie jest w stanie więcej o tym powiedzieć, natomiast na pewno jest tak, że narzędzia i rozwiązania technologiczne, które są wprowadzane, na pewno pozwalają lepiej zarządzać podatkami, mieć większy komfort i płacić podatki w takiej wysokości, w jakiej one są wymagane.

## **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Orlen nie jest małą firmą, ale mimo wszystko skieruję pytanie do pana dyrektora Michała Kłosa: czy dostrzega pan takie rozwiązania dotyczące dużych graczy na rynku, które jednocześnie dla mniejszych przedsiębiorstw są zbyt dużym obciążeniem w obrocie gospodarczym?

## **Michał Kłos**

Nawiążę do przedmówców. Pan dyrektor Paweł Selera i pan mecenas Roman Namysłowski zwrócili uwagę na to, że niektóre rozwiązania dla małych przedsiębiorstw rzeczywiście mogą być nadmiernym obciążeniem. Zapewniam, że ministerstwo ma takie narzędzia, które w pewnym stopniu pozwolą ograniczyć zakres stosowania przepisów, czy też zwróci pewne środki do najmniejszych firm. Nie będę się odnosił do kosztowości przystosowania się do nowych obowiązków czy trudności z wprowadzeniem pewnych rozwiązań w organizacjach, bo Orlen jest przygotowany na takie działania, jest w stanie je wdrożyć. Ważniejsza jest, o czym powiedziałem już na samym wstępie, kwestia odpowiedniego wyprzedzenia w czasie wdrożenia aplikacji, problemem może być zbyt mały czas na to wdrożenie. To jest na pewno istotne. Kolejna kwestia to przygotowanie ludzi, którzy mają to wdrożyć, a później stosować. Nadmierność obciążenia wynikająca z dużej liczbą modyfikacji, nowelizacji przepisów jest na pewno głównym tematem, na którym warto się skupić.

Nawiążę do słów pana ministra Piotra Patkowskiego z Ministerstwa Finansów. Kiedyś, podczas konferencji dotyczącej największych podatników CIT, do których PKN Orlen również się zalicza, była mowa o tak zwanych okienkach legislacyjnych, czyli wprowadzaniu zmian w określonych przedziałach czasu, co pozwala na to, żeby najpierw rozmawiać o tych rozwiązaniach, a kiedy wiemy, że zmiana ma wejść, ma być wdrożona, jesteśmy w stanie na to się przygotować. Element czasu jest bardzo istotny.

Wiadomo, że czasem trzeba działać bardzo szybko i dokładnie wykonać „chirurgiczne cięcie” w miejscu, w którym jest dostrzeżona luka, która pozwala na ominięcie jakiegoś przepisu. W takich sytuacjach ministerstwo musi reagować szybko i w sposób jednoznaczny, żeby ograniczyć w tych miejscach szarą strefę. Natomiast wtedy, kiedy są zmiany systemowe, trzeba odpowiednio rozłożyć je w czasie. Dotyczy to właśnie digitalizacji, której jestem bardzo dużym zwolennikiem, bo widzimy, w jaki sposób ona upraszcza, jak powiedział pan mecenas Roman Namysłowski, rozliczanie podatków, poza tym ułatwia kontrolowanie prawidłowości rozliczania podatków. Ten element czasu jest jednak najistotniejszy.

Odnosząc się chociażby do danych w plikach JPK, czyli jednolitych plikach kontrolnych w VAT, w wypadku Orlenu jest to kilka milionów rekordów miesięcznie. Samo przeanalizowanie takiej ilości danych jest bardzo ciekawą lekturą i daje cenne informacje. Wdrożenie zmian, które dotyczą właśnie tego typu raportowania, i dodanie oznaczeń do tych transakcji poprzez wprowadzenie zmian w istniejących systemach i aplikacjach, jest naprawdę dużym wyzwaniem. Tak więc bardzo istotne jest danie czasu na przygotowanie legislacji i wdrożenie, na przetestowanie tego rozwiązania, co podkreślił pan mecenas Roman Namysłowski. Ważne jest więc danie podatnikom czasu, żeby mogli dostosować system.

Ta kwestia dotyczy nie tylko naszej branży, nie tylko podatków, ale wdrożenia rozwiązań informatycznych w każdej dziedzinie życia, zarówno publicznego, jak i prywatnego.

Aplikacja musi przejść z okresu wdrożenia w okres stosowania. Pewne nieścisłości czy niedoróbki, które się znajdują, trzeba usunąć. To też jest bardzo istotny element, na który pan mecenas zwrócił uwagę, a z którym się zgodzę. Dziękuję.

## **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Przejdźmy teraz do ostatniego już zagadnienia. Minister Jan Sarnowski mówił o tym, że odnieśliśmy spektakularny sukces w obniżce luki VAT. W latach 2015–2019 ta luka w Polsce spadła najbardziej w całej Unii Europejskiej, o 15 punktów procentowych, czyli dwukrotnie.

Chciałbym, żebyśmy spojrzeli w przyszłość. Nasza luka VAT już nie odbiega od średniej unijnej. Co musimy dalej zrobić, jakie powinny być priorytety Ministerstwa Finansów, aby, po pierwsze, nie doszło

do rozszczelnienia systemu finansowego, a po drugie, aby jeszcze dalej zmniejszać tę lukę VAT, bo minister Jan Sarnowski bardzo często podkreśla, że możemy znaleźć się w tym miejscu, w którym jest Francja, że luka VAT mogłaby być na poziomie 5%.

Proszę o zabranie głosu pana Romana Namysłowskiego.

## **Roman Namysłowski**

Dziękuję bardzo.

To jest bardzo dobre pytanie, natomiast ja bym zaczął od czegoś innego. Należy pamiętać, że pojęcie luki VAT jest bardzo szerokie, to nie tylko i wyłącznie wyłudzenia VAT. Oczywiście jest to prawdopodobnie największy komponent luki VAT-owskiej, który był priorytetem i determinował dotychczasowe działania Ministerstwa Finansów, skupione głównie właśnie na wyłudzeniu podatku VAT. To dobrze, bo to był najistotniejszy element, który powodował lukę, a uszczerbek dla budżetu państwa był znaczny.

Wnioskując z obserwacji innych podmiotów działających na rynku, z obserwacji podmiotów kontrolowanych i tych, którym później są wydawane decyzje, uważam, że w zakresie uszczelniania w rozumieniu eliminacji wyłudzeń bardzo dużo zostało zrobione. Wydaje się, że teraz wyzwaniem, przed którym stoi Ministerstwo Finansów, jest zajęcie się tak zwaną szarą strefą. Chodzi o podjęcie próby eliminacji wycieku podatku VAT i zmniejszenia dochodów budżetu państwa w tym obszarze. Większość działań, które do tej pory zostały podjęte, nie dotyczyła tego elementu.

Stąd wiążę dużą nadzieję, jeżeli chodzi o ten element, z prowadzeniem kas online, oczywiście także z wprowadzeniem e-faktur, ale przede wszystkim kas online i analizą danych zgromadzonych z tych kas. To stosunkowo szybko pozwoli bowiem zidentyfikować, gdzie podatek VAT jest płacony w takiej wysokości, w jakiej powinien, a gdzie w dalszym ciągu wycieka.

To jednak nie zmienia głównej konkluzji, że szara czy czarna strefa, czy w ogóle pomijanie podatku VAT jako podatku, który powinien być płacony przed podmioty prowadzące działalność gospodarczą, to jest ten kierunek, w którym teraz powinno podążać Ministerstwo Finansów. Dziękuję.

## **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Proszę teraz o wystąpienie pana Michała Kłosa.

## **Michał Kłos**

Chciałbym się odnieść do tego, co jeszcze można zrobić. Wiele już zostało na ten temat powiedziane, jeśli chodzi o konkretne czynności, zadania, konkretne zmiany legislacyjne, natomiast jako zadowolony obywatel chciałbym zaznaczyć – i nie chcę tutaj w ogóle brzmieć politycznie, bo nie taki jest cel tej konferencji – że obecnie wiele się mówi o, moim zdaniem bardzo istotnej, edukacji klimatycznej, ekologicznej, zdrowotnej młodych pokoleń, a chyba warto zwrócić uwagę także na edukację finansową, podatkową, czyli uświadamiać młodym pokoleniom, w jaki sposób płaconie podatków przekłada się na życie publiczne, na finansowanie edukacji, finansowanie życia w społeczeństwie, finansowanie społeczeństwa.

Podsumowałbym tym, że istotna jest edukacja podatkowa, może nie całego społeczeństwa, bo to byłoby za szeroko, ale edukacja młodych pokoleń, jak podatki przekładają się na życie, że podatki to nie jest tylko obciążenie i pobieranie pewnej części wynagrodzeń czy części tego, co płacimy w sklepie, na rzecz budżetu, edukacja, w jaki sposób one przekładają się na to, jak później funkcjonujemy w społeczeństwie. Ważne jest budowanie pewnej świadomości podatkowo-finansowej społeczeństwa, o co może warto zadbać na wczesnym etapie edukacji dzieci, po to, żeby później przełożyło się to na życie w społeczeństwie, żeby ci ludzie w przyszłości płacili podatki w sposób uczciwy, żeby szarej strefy po prostu nie było. Wiadomo, że pewnej „ciemnej” liczby w podatkach nie zlikwidujemy, jeżeli chodzi o przestępstwa czy wykroczenia skarbowe, natomiast jest to element, o którym może warto pomyśleć. Dziękuję.

## **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Usłyszeliśmy, jakie powinny być priorytety Ministerstwa Finansów w najbliższych latach. A jakie będą?

## Michał Kłos

Jeżeli chodzi o uszczelnianie luki VAT, to oczywiście będzie to kontynuowane, jest wytyczony cel, by ta luka była na takim poziomie, jak między innymi we Francji. Łatwe, najprostsze narzędzia zostały już wykorzystane, natomiast dalsze uszczelnianie luki VAT, o czym mówił pan mecenas Roman Namysłowski, wymaga bardziej wyrafinowanych.

Obecnie intensywnie pracujemy nad e-fakturą, czyli nowoczesnym systemem raportowania, w którym faktura VAT trafia do nas praktycznie w czasie rzeczywistym. Podejmujemy też dalsze działania w zakresie szarej strefy, czyli kontroli obrotu B2C – mam na myśli rozwój analityki w zakresie danych płynących z kas online czy kas wirtualnych, rozbudowę narzędzi porównawczych. To są dwa działania *stricte* legislacyjne.

Chciałbym jeszcze poruszyć wątek w zakresie uszczelniania, który już nie dotyczy działań *stricte* implementacyjnych po stronie biznesu, ale współpracy międzynarodowej. Pamiętajmy o tym, że współpraca międzynarodowa i wymiana danych między państwami jest bardzo ważna. W tym zakresie też prowadzimy działania ponadstandardowe. Zawieramy umowy regionalne dotyczące automatycznej wymiany danych między państwami, niedawno została zawarta i już jest wdrażana taka umowa ze Słowacją. Proponujemy automatyczną wymianę danych między państwami, czyli nie to, czego wymaga prawo unijne, czyli wymianę informacji na wniosek, bo wymiana informacji na wniosek jest ułomna, trzeba wiedzieć, o co zapytać, a informacje płyną w bardzo różnych formatach i często są nieprzydatne do analizy. Automatyczna wymiana danych między państwami w określonym formacie powoduje ogromne przyspieszenie, powoduje, że widzimy dane szybciej i lepiej, i ewentualna karuzela VAT tak naprawdę jest zatrzymywana na etapie powstawania.

Tak więc dalsza przestrzeń uszczelniania to lepsza, efektywniejsza współpraca międzynarodowa i rozbudowa siatki nowoczesnych umów. To jest kolejny niezbędny filar.

Edukacja finansowa – jak najbardziej. Od kilku lat w Ministerstwie Finansów funkcjonuje program Podatkowi Liderzy, który daje studentom czwartego, piątego roku okazję pracować w ministerstwie. Wielu z nich później zostaje i pracują z nami, mają bardzo duży wkład w rozwój wielu narzędzi. Tak więc minister finansów też sięga po młode talenty. Ta edukacja jest bardzo ważna. Towarzyszy temu również wiele innych programów. Budowanie świadomości podatkowej wśród młodych ludzi jest niezwykle cenne.

Reasumując, widzimy przestrzeń do uszczelniania, wymaga to dalszych, bardziej zaawansowanych narzędzi, podejmujemy walkę z szarą

strefą i wprowadzamy współpracę międzynarodową w nowym wymiarze, polegającą na automatycznej wymianie danych, czyli nie pytamy obcej administracji o dane, dostajemy je posegregowane i w takim formacie, w jakim chcemy, w odpowiednich odstępach czasowych. To jest dla nas bardzo istotne. Oczywiście budowanie pozytywnej świadomości społecznej też jest fundamentalne.

### **Łukasz Czernicki**

Bardzo dziękuję.

Zamykamy dyskusję. Dziękuję panom za udział w niej i za ciekawe wypowiedzi. Głos zabrali: pan Michał Kłos, dyrektor Biura Podatków w PKN Orlen – dziękuję, Panie Michale, pan Roman Namysłowski, partner zarządzający w CRIDO – dziękuję, Panie Romanie, pan Paweł Selera, dyrektor Departamentu Podatków od Towarów i Usług w Ministerstwie Finansów – dziękuję, Panie Pawle.

Przekazuję głos pani senator.

### **Senator Maria Koc**

Szanowni Państwo, dziękuję wszystkim panelistom za ciekawą dyskusję. Widać, że zrobiono bardzo dużo, ale, tak jak panowie powiedzieli, potrzebne są kolejne zmiany legislacyjne i kolejne, już bardziej wyrafinowane, narzędzia technologiczne, które będą wprowadzone po to, aby uszczelnić system podatkowy. Chciałabym, aby to, co Panowie też podkreślaliście, jeszcze raz zabrzmiało, że wprowadzenie zmian legislacyjnych, wprowadzenie nowych narzędzi technologicznych to jest ogromny wysiłek dla Ministerstwa Finansów, dla administracji skarbowej, ale przede wszystkim jest to ogromny wysiłek dla przedsiębiorców – wysiłek finansowy, wysiłek organizacyjny.

Ogromnie dziękuję przedsiębiorcom, którzy stosują nowe narzędzia, którzy nie uciekają od obowiązków podatkowych. Państwo jest zobowiązane, żeby tworzyć warunki do działalności uczciwych przedsiębiorców. To, jak już mówiliśmy, powoduje wzrost konkurencyjności, a wzrost konkurencyjności to jest też wzrost gospodarczy, a wzrost gospodarczy to są też dochody w budżecie państwa, to są środki na duże programy społeczne i inwestycyjne, o czym już mówiłam, a te znowu napędzają koniunkturę, popyt wewnętrzny. To jest taki trochę samonapędzający się model.



Jeszcze raz bardzo dziękuję panom panelistom.

Szanowni Państwo, za chwilę otworzę dyskusję, ale wcześniej chciałbym powiedzieć, że wicepremier Jacek Sasin, minister aktywów państwowych, skierował list do uczestników, organizatorów konferencji. (na sąsiedniej stronie) Pan minister przekazuje wszystkim pozdrowienia i zapewnia o tym, że Ministerstwo Aktywów Państwowych również przyczynia się do uszczelniania systemu podatkowego w Polsce, podejmuje też konkretne działania, na które pan premier wskazuje w swoim liście, pisze o tym, jaki wpływ miał wzrost konkurencyjności chociażby na spółki Skarbu Państwa, które także są kołem napędowym polskiej gospodarki.



WICEPREZES RADY MINISTRÓW  
MINISTER AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH  
JACEK SASIN

Warszawa, 28 maja 2021 r.

**Uczestnicy i organizatorzy Konferencji  
„Wpływ uszczelniania systemu finansów  
publicznych na wzrost gospodarczy w Polsce”**

Szanowni Państwo,

serdecznie dziękuję za zaproszenie na dzisiejszą konferencję. Niestety ze względu na obowiązki nie mogę w niej uczestniczyć. Cieszę się jednak, że w izbie wyższej polskiego parlamentu odbywa się dyskusja na tak ważne tematy. Państwa debata dotyczy spraw kluczowych dla finansów państwa a na tym, by były one w dobrej kondycji powinno zależeć każdemu obywatelowi.

To właśnie uszczelnienie systemu podatkowego było jednym z większych wyzwań przed jakimi stanął rząd Prawa i Sprawiedliwości. Myślę, że wszyscy którzy obiektywnie patrzą na to, co wydarzyło się w ostatnich latach, nie mają wątpliwości, że skala pozytywnych zmian jest bezprecedensowa. To między innymi dzięki szeregowi instrumentów, takich jak jednolity plik kontrolny, możemy realizować programy społeczne będące naszą wizytówką. Udało się nam skutecznie odebrać pieniądze mafiom VAT-owskim i przestępcom korzystającym na tym, że państwo było niesprawne. Przeciłmiśmy to i pieniądze skierowaliśmy tam, gdzie są one bardzo potrzebne – do polskich rodzin.

Dzięki uszczelnieniu systemu podatkowego gospodarka i finanse publiczne były w doskonałym stanie. Obecnie mamy do czynienia z kryzysem, jakiego nie było od czasów II wojny światowej, ale nasza gospodarka radzi sobie z tym wyzwaniem bardzo dobrze. Nie zwalniamy tempa.

W resorcie, który mam zaszczyt kierować również przyczyniamy się do uszczelniania systemu. Na początku maja w Ministerstwie Aktywów Państwowych Krajowa Administracja Skarbowa, Ministerstwo Środowiska oraz Giełda Papierów Wartościowych podpisały list intencyjny w sprawie inicjatywy Polskiej Cyfrowy Operator Logistyczny. To projekt w ramach realizowanego programu Synergia. Współpraca tych trzech instytucji dotyczy gospodarki odpadami. Dzięki informacjom od Operatora, KAS będzie mogła m.in. weryfikować, czy do elektronicznego listu przewozowego została wystawiona faktura. System będzie przyczyniał się zatem do uszczelniania systemu podatkowego. Co więcej, przekazywane dane będą mogły być wykorzystane do uszczelniania systemu kontroli transportu i transgranicznego przemieszania odpadów oraz pomóc w wykrywaniu ich nielegalnych składowisk. Jak widać działania na rzecz dobrego funkcjonowania gospodarki podejmujemy na wielu płaszczyznach.

Jeszcze raz pragnę wyrazić wdzięczność, że podejmują Państwo w dyskusji tak ważny temat. Doceniam bardzo wartość tego spotkania. Serdecznie pozdrawiam wszystkich uczestników Konferencji. Życzę Państwu owocnych obrad.

Z wyrazami szacunku



# **Dyskusja i zakończenie konferencji**



## **Senator Maria Koc**

Szanowni Państwo, otwieram dyskusję.

Zachęcam państwa do zabierania głosu. Pan profesor Zbigniew Krysiak. Bardzo proszę, Panie Profesorze.

## **Zbigniew Krysiak\***

Dziękuję bardzo, Pani Marszałek.

Proszę państwa, chciałem jeszcze bardziej wzmocnić główny temat naszego spotkania, a mianowicie wszystkich instrumentów i działań, które były tutaj omawiane w kontekście wzrostu gospodarczego. One nie są celem samym w sobie. Unia Europejska potrzebuje na działania bardzo dużo czasu, one niestety są powolne, tak można by to bardzo delikatnie ująć. Jeśli chodzi o uszczelnianie, to cztery wymienione kraje – Portugalia, Hiszpania, Włochy i Polska – w pewnym zakresie są w czołówce.

Jaką strategię przyjąć? Myślę, że Ministerstwo Finansów chyba przyjęło dobrą strategię, promocji wypracowanych przez siebie rozwiązań na razie w krajach Trójmorza. Osobiście zachęcałbym, żeby ta strategia była współdzielona przez państwa Trójmorza. Do czego to ma prowadzić? Dla mafii VAT-owskich czy dla przestępców ten podatek jest towarem rynkowym, jeśli usunie się ich z Polski, to przeniosą się dalej. Przyjąłbym strategię działania najpierw w ramach Trójmorza, bo tu wydaje się podatny grunt. W tym zakresie państwo już działacie, są już podpisane umowy, jest bardzo konkretne podejście do wymiany danych. Celem tej wymiany danych nie jest to, żeby tylko je posiadać, cel jest bardzo precyzyjnie wskazany, jest to cel profilaktyczny, bycie o krok przed przestępcami.

---

\* Zbigniew Krysiak – przewodniczący Rady Programowej Instytutu Schumana

Wydaje mi się, że to również będzie wpływało na wzrost konkurencyjności, ale, co chyba ważniejsze, wzrost wymiany handlowej w Trójmorzu. Obecnie ta wymiana handlowa jest na bardzo niskim poziomie w tym rejonie, a moglibyśmy więcej importować z krajów Trójmorza niż na przykład z Niemiec albo Francji, oczywiście nie wszystko się da, a jednocześnie moglibyśmy więcej eksportować do krajów Trójmorza. Tak więc działania uszczelniające lukę VAT widzę w kontekście właśnie obrotu handlowego, procesu jego zwiększania. W poprzednim i obecnym roku Polska jest na bardzo dużym plusie, jeśli chodzi o saldo obrotów handlowych i eksport. W mojej opinii ma to związek z obecnymi działaniami. Nie prowadziłem badań ekonometrycznych, żeby pokazać to ilościowo, ale w innych podobnych ocenach, analizach zauważam ten związek.

Ponadto strategia podjęcia działań w Trójmorzu będzie wywierała presję na reszcie świata, na Zachodzie. Pani marszałek powiedziała o dostosowywaniu się przedsiębiorstw. Z wielkim podziwem patrzę na kreatywność przedsiębiorstw podczas pandemii, które nie tylko korzystają z tarcz, na ich zdolność do remodelingu w działalności gospodarczej. Jednym z elementów jest właśnie adaptacja narzędzi dotyczących spraw podatkowych. Wiadomo, że to jest wysiłek, zmiany zawsze są wysiłkiem, ale w ten sposób wyprzedzamy innych – to prawda, że Niemcy są bardzo oporni w tym zakresie – ten wysiłek będzie się jednak opłacał, ponieważ, moim zdaniem, to przełoży się na te elementy, o których mówię.

Jeszcze jedna refleksja. Pan z PKN Orlen słusznie zaakcentował sprawę edukacji, komunikacji i świadomości roli obywateli w odpowiedzialności za podatki. Biorąc pod uwagę Polski Ład, te kompleksowe instrumenty, w mojej opinii, sprawiają, że ten „tort” powiększa się dla wszystkich. Nie możemy komunikować – nie mówię, że państwo tak komunikujecie, tylko że zdarzają się takie wypowiedzi – że podatki to jest coś takiego, że zabieramy jednym, a przekazujemy drugiem w procesie redystrybucji budżetowej. Koncepcja Polskiego Ładu polega na tym, że aranżujemy kompleksowy układ instrumentów w taki sposób, żeby „tort” się powiększał i nominalnie przy udziale wszystkich podmiotów każdy zyskuje. To wydaje mi się bardzo mocno nawiązywać do tytułu tej konferencji, właśnie wpływu na wzrost gospodarczy. Często spotyka się takie indywidualne podejście niektórych obywateli czy przedsiębiorców: ja płacę podatki, to żądam, ja płacę podatki – niektórzy mówią nawet bardzo nieładnie – innych karmię moimi podatkami. Chcę wzmocnić głos pana z Orlenu.

Na pewno celem Ministerstwa Finansów i w ogóle naszego rządu, bo rozpoznaję to właśnie po sposobie zarządzania, jest tworzenie odpowiednich instrumentów. Polski Ład jest konstrukcją, są w nim instrumenty podatkowe. Kiedyś ktoś proponował usunięcie opodatkowania dla

emerytów. To jako jeden instrument nie zadziała poprawnie, bo trzeba znaleźć pieniądze na ZUS i jeszcze inne. W celu oddziaływania na gospodarkę należy dobrać odpowiednio dużą liczbę instrumentów, które będą współpracowały w procesie powiększaniu „tortu”.

Jeszcze jedno na koniec. Uważam, że e-faktura i e-paragon tak naprawdę dopiero zaczynają dawać owoce, żniwa przyjdą.

Co dalej robić? Podsumuję to tak: po pierwsze, na pewno udoskonaląc instrumenty, co będzie dawało coraz większy efekt, po drugie, Trójmorze, i po trzecie, „torpedowanie” Unii Europejskiej – ale w koalicji z Portugalią, Hiszpanią, Włochami i Trójmorzem – w kwestiach nieblokowania, niehamowania tych procesów. Bo jak mafie wyniosą się z Trójmorza, to przeniosą się tam, a tam one są bardziej wyrafinowane. Poza tym można podejrzewać, że mają silny lobbying, ponieważ, jeśli się utrzymuje raje podatkowe, to za tym stoją bardzo silne kapitałowo podmioty, a za nimi stoją różne grupy polityczne. Dziękuję bardzo.

### **Senator Maria Koc**

Bardzo dziękuję, Panie Profesorze, za cenne uwagi i za głos w dyskusji.

Pan poseł Janusz Cichoń. Bardzo proszę.

### **Poseł Janusz Cichoń**

Witam, Pani Przewodnicząca. Witam wszystkich uczestników dyskusji.

Chciałbym zwrócić uwagę, że operowanie wielkimi liczbami, co zrobiła na wstępie pani przewodnicząca i kilka razy się do tego odwoływała, nie jest tak naprawdę do końca obiektywne. Chociażby mówiła pani o dochodach podatkowych z VAT-u w 2015 roku, one oczywiście kształtowały się na poziomie trochę ponad 120 miliardów złotych, a w 2020 roku – 180 miliardów złotych. To robi wrażenie. Musimy jednak brać pod uwagę fakt, że to nie są te same pieniądze, ponieważ mamy do czynienia z inflacją, ze wzrostem gospodarczym, a także ze zmianą struktury polskiej gospodarki pomiędzy 2015 a 2020 rokiem. Jeśli popatrzymy na konsumpcję i jej udział w PKB oraz inwestycje, to okazuje się, że jest zdecydowanie mniej inwestycji i zdecydowanie więcej konsumpcji. Tak więc wzrostu dochodów nie możemy w całości przypisywać uszczelnieniu, bo to nie jest to samo.



Natomiast jeśli mówimy o uszczelnieniu, to moim zdaniem, i tak też mówił pan minister, rzeczywiście jego sukces wynika przede wszystkim z rewolucji technologicznej, z jaką mamy do czynienia, od procesu informatyzacji, który – przypomnę – zapoczątkował jeszcze rząd Platformy Obywatelskiej i PSL-u. Mówię tu o wprowadzeniu JPK, co miało być tylko pewnym etapem tej rewolucji, zaledwie początkowym, a w 2015 roku rozpoczęliśmy też już prace nad rejestrem faktur online. To jest to, o czym państwo dzisiaj mówicie, i wygląda na to, że pomału przystępujemy do realizacji tego rejestru w nieco innej formule, bo e-faktury. W gruncie rzeczy jest to rejestr, w czasie rzeczywistym faktura jest uwierzytelniana na serwerze ministra finansów i po uwierzytelnieniu staje się dokumentem, który pozwala na jego wykorzystanie w obrocie gospodarczym.

Przypomnę, że minister Paweł Szałamacha, minister Paweł Gruza, minister Leszek Skiba deklarowali, że w 2016 roku rejestr faktur online powstanie. Dzisiaj mamy 2021 rok i perspektywę 2023 roku. Nie bardzo wiem, skąd się wzięły zaniechania w tym zakresie, zwłaszcza że te deklaracje potem były jeszcze powtarzane, powołano specjalną spółkę odpowiedzialną za opracowanie tego rejestru. Już nie będę przytaczał kwot, jakie miały wpłynąć do budżetu dzięki zastosowaniu tego rejestru, wprowadzeniu tej formuły. A mogłoby być zdecydowanie lepiej, gdybyśmy ten projekt realizowali szybciej.

Przypomnę, że ważne jest uszczelnienie nie tylko VAT-u, ale także uszczelnienie w podatkach dochodowych, i w PIT, i w CIT. A luka ta była w 2015 roku i jest także dzisiaj, zdaniem ekspertów, wyższa niż luka w VAT. Mimo że w tym zakresie też jest pewna poprawa, wyraźnie ją widzę, to jednak to podstawowe, moim zdaniem, zaniechanie, jest niepokojące. Trochę martwi mnie to, że prace nad tym odłożono w czasie.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę, że mówicie państwo o pozytywnym wpływie uszczelniania na polską gospodarkę. Pewnie on jest pozytywny, choć konkurencyjność polskiej gospodarki nie rośnie a spada, spadają także wskaźniki dotyczące inwestycji i zainteresowania inwestowaniem w Polsce. To nie wydaje nam najlepszego świadectwa. Pewnie trudno wprost wiązać to z uszczelnieniem, natomiast należy to wiązać z funkcjonowaniem państwa, także w obszarze ściągłości podatków. Moim zdaniem w tym zakresie mamy do czynienia z kolejnymi zaniechaniami, bo mieliście państwo „na talerzu” ordynację podatkową, do której w 2015 roku zostały przyjęte założenia, państwo je potem potwierdziliście. Natomiast w 2017 roku komisja kodyfikacyjna oddała ordynację podatkową Ministerstwu Finansów, które „wybiło jej wszystkie zęby”, poddało konsultacjom, ta ordynacja weszła do Sejmu.

Szkoda, bo moim zdaniem ta ordynacja to był krok milowy, jeśli chodzi o zmianę podejścia do przedsiębiorców, do traktowania ich w wymiarze partnerskim, budowania równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym, co w połączeniu z rewolucją technologiczną, z wglądem w to, co dzieje się w firmie, praktycznie online, mogłoby przynieść znacznie lepsze efekty. Dziękuję bardzo.

## **Senator Maria Koc**

Bardzo dziękuję, Panie Pośle, za ten krytyczny głos.

Oczywiście moglibyśmy naszą dyskusję przeistoczyć w spór polityczny, ale nie w tym celu się spotykamy. Myślę, że uczestnicy konferencji, a także jej obserwatorzy, bo przecież ona jest dostępna online i wiele osób ją śledzi, są w stanie wyrobić sobie zdanie na temat tempa zmian, jakie następują od 2015 roku, również z osobistych doświadczeń i obserwacji rzeczywistości przed 2015 rokiem i po nim. Myślę, że każdy z nas może ocenić zmiany, jakie następowały do 2015 roku, o których pan mówi, ustawy, które miały być czy też były wprowadzone, czy też może przyjęte a niewprowadzone w życie, albo tylko w części wprowadzone w życie. Możemy to porównać z bardzo intensywną działalnością Ministerstwa Finansów, jeśli chodzi o zmiany legislacyjne, ale przede wszystkim o rewolucję technologiczną i zastosowanie różnych, przecież bardzo skomplikowanych, ale nowoczesnych, narzędzi technologicznych, które pozwoliły uszczelnić system podatkowy i po prostu zmieniły, unowocześniły cały system finansów publicznych. Tak więc myślę, że nie będziemy w tym miejscu toczyć tego sporu, bo zapewne każdy z nas i tak obstawałby przy swoim stanowisku, niemniej liczby, wskaźniki są obiektywne, one zostały tutaj przedstawione, i trudno z nimi dyskutować.

Czy ktoś z państwa jeszcze chciałby zabrać głos, może też odnieść się do tego głosu krytycznego?

Pan profesor Zbigniew Krysiak. Bardzo proszę.

## **Zbigniew Krysiak**

Proszę państwa, jak się śledzi historię transformacji w Polsce koncepcji roli podatków, ale też jakby odpowiedzialności i celu, to można by to podzielić na dwa podejścia. W jednym państwo czy Ministerstwo Finansów zbiera pieniądze od podatników i realizuje redystrybucję, nie

ma tam koncepcji polegającej na tym, że i instrumenty, i mechanizmy są takie, jak tutaj dzisiaj mówimy, jak w tytule tej konferencji, że one mają być tak konstruowane, żeby się realizował wzrost gospodarczy. W drugim podejściu konstruuje się takie instrumenty.

Znowu wracam do symbolu „tortu” – jak rośnie gospodarka, to wszyscy korzystają. W mojej opinii, rzeczywiście od 2015 roku mamy podejście holistyczne, to znaczy próbuje się tak zarządzać, żeby gospodarka rosła. Nie możemy oddzielać interesu prywatnego od interesu publicznego, dlatego że takiego podziału nie da się zrobić – przecież przedsiębiorstwa to są obywatele, to są rodziny, to są gospodarstwa domowe. W przeszłości problem polegał na tym, że postanowiono działać wbrew klasycznemu modelowi ekonomii, w którym w centrum stoi gospodarstwo domowe albo rodzina. W systemie o podejściu neoliberalnym zakłada się, że najważniejsze są instytucje finansowe, korporacje.

Model ekonomii, w którym w centrum jest gospodarstwo domowe i rodzina, w którym wszystko ma być temu podporządkowane, wywodzi się z czasów dużo wcześniejszych niż czasy Arystotelesa, od greckiego *oikos* oznaczającego rodzinę, gospodarstwo domowe. Wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym nie było ono w stanie realizować wszystkich funkcji. Później zaczęły tworzyć się przedsiębiorstwa, firmy, które dostarczają ubezpieczeń i tak dalej.

To podejście powinno być podstawą systemu finansów państwa, a więc celem Ministerstwa Finansów jest tworzenie takich narzędzi, instrumentów, które będą to podejście realizowały. Dzisiaj dużo mówiliśmy o technologiach, o cyfryzacji. Cyfryzacji nie aplikowano, cyfryzacja to nie jest zainstalowanie szybkiego internetu, to są przede wszystkim inteligentne aplikacje, które wyprzedzają przestępców i potrafią ewentualnie zyski z przestępstwa zabezpieczyć przed ich praniem. Tutaj stykamy się z podejściem, o którym mówię, czyli solidaryzmem społeczno-gospodarczym.

Dlaczego w różnych krajach Europy Zachodniej nie chce się takiego podejścia, nie otwiera się na kwestie ściągania mafii, rajów podatkowych i tak dalej? Ponieważ tam jest inny system. Oczywiście nikt tego na siłę nie zamierza zmieniać, ale musimy eksponować, promować, mówić, podawać argumenty, bo system, który ucieka od solidaryzmu społeczno-gospodarczego, jest po prostu nieefektywny. Nauka i praktyka ekonomii pokazują, o co chodzi w solidaryzmie społeczno-gospodarczym. Nie o to, żeby po prostu socjalistycznie podzielić wszystkim po równo, tylko tak zarządzać, żeby wszystkim umożliwić maksymalny rozwój.

Właśnie w takim systemie jest maksymalizacja tempa wzrostu gospodarczego. Jak słusznie pani marszałek na samym początku

zaakcentowała, w konsekwencji dysponujemy środkami na różne projekty, inwestycje. Rodzina 500 plus to nie jest wyrzucanie pieniędzy w błoto, to nie jest datek socjalny, to jest właśnie inwestycja w ważny filar popytowy w gospodarce. Na tym polega to myślenie. W przeszłości często, jak ktoś nie umiał zarządzać kasą państwa, to podnosił podatki. Dzisiaj okazuje się, że można obniżyć CIT do 9% i, gdyby nie pandemia, to mielibyśmy zrównoważony budżet na koniec 2020 roku.

Wydaje mi się, że w tym wymiarze – i tu jeszcze raz zaakcentuję słuszną tezę pana z Orlenu – istotna jest edukacja, ale nie tylko ogólna, ale bardzo szczegółowa, w zakresie funkcjonowania instrumentów, ich działania, oddziaływania na dobro gospodarstwa domowego, rodziny. Wiemy dokładnie, że miliony małych przedsiębiorstw to są głównie mikroprzedsiębiorstwa, firmy rodzinne, część to są może średnie przedsiębiorstwa. Właśnie w tym kontekście należy zaznaczyć, że beneficjentami powiększanej „tort” będą przede wszystkim obywatele.

Dlaczego wskazałem Trójmorze, mówiłem o wymianie handlowej, zwiększaniu importu w ramach Trójmorza i redukcji importu z Zachodu albo z innych kierunków? Wiemy dzisiaj, że z każdej złotówki wydanej na import w gospodarce zostaje tylko 20 groszy, w przypadku Trójmorza jest to 70 groszy. To jest właśnie spojrzenie powiązanie. Tu nie chodzi o to, że od 2015 roku rządzi PiS, to nie o to chodzi, że mamy inteligentnych, mądrych ludzi zarządzających właśnie między innymi w Ministerstwie Finansów.

Pan minister Jan Sarnowski jest bardzo młody, inteligentny i, jak powiedziała pani marszałek, potrafi pewne rzeczy prosto wyjaśnić, wytłumaczyć, potrafi nawiązywać różne relacje, co dzisiaj jest niezmiernie ważne. Wiele krajów Trójmorza wchodzi w tę kooperację i wierzę, że Trójmorze stanie się liderem w omawianej dziedzinie. Pani marszałek jest przewodniczącą Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności i widzimy, że na Zachodzie jest mało innowacyjności w tym zakresie, jest niechęć między innymi Niemców do wprowadzania innowacji. Na przykład częstość zmiany pracy w Niemczech w wielu wypadkach wynosi raz na 10, 20, 30 lat, a ta mała chęć do zmian powoduje pewną barierę również w tym zakresie, o którym dyskutujemy.

Kolejna sprawa: dlaczego różne osoby w Komisji Europejskiej mogą na pewne rzeczy reagować zbyt wolno albo negatywnie? Ponieważ przedstawiciele każdego kraju, w pewnej części także Niemcy, patrzą na te sprawy z perspektywy swojego społeczeństwa. Panowie dzisiaj już powiedzieliście, że oceniając innowacje, mogą uznawać, że one zbyt obciążają przedsiębiorcę, że ciężar wdrażania takich czy innych

instrumentów jest zbyt duży. Polacy, nie tylko, bo także obywatele innych krajów Trójmorza, są bardziej sprawni w tym zakresie. Coraz więcej młodych ludzi jest w przedsiębiorstwach i ich umiejętność adaptacji do nowych narzędzi i instrumentów, programów, ich znajomość posługiwania się Internetem stanowi przewagę. Myślę, że trzeba ten potencjał wykorzystać. Sądzę, że w zakresie innowacji technologicznych w kontekście uszczelniania, ale też kreowania wzrostu gospodarczego, Ministerstwo Finansów wyciąga właściwe wnioski i idzie, moim zdaniem, w bardzo dobrym kierunku. Dziękuję bardzo.

### **Senator Maria Koc**

Bardzo dziękuję, Panie Profesorze.

Proszę o zabranie głosu pana Adama Ciszkowskiego, burmistrza Halinowa, prezesa Związku Samorządów Polskich. Pan burmistrz ma już bardzo duży staż, jeśli chodzi o pracę samorządową.

Bardzo proszę powiedzieć, jak z perspektywy samorządu, w wymiarze lokalnych społeczności wygląda wzrost gospodarczy i uszczelnienie systemu finansów publicznych? Jak wzrost dochodów w budżecie państwa miał wpływ na budżety samorządów?

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

### **Adam Ciszkowski\***

Pani Marszałek, dziękujemy za zaproszenie przedstawicieli Związku Samorządów Polskich na dzisiejszą konferencję.

Zanim się odniosę do tego pytania i dzisiejszej dyskusji, to chciałbym *ad vocem* do słów pana posła Janusza Cichonia, skonkludować jego wystąpienie. Pan poseł uważa, że jeśli jest kryzys gospodarczy, to jest wina rządu, a jeśli jest wzrost gospodarczy, to nie jest to zasługa rządu. To trochę niekonsekwentne. Uważam, że rząd ma odpowiedzialność zarówno za wszystkie sukcesy, jak i za wszystkie kryzysy. Oczywiście powody, zarówno sukcesów, jak i kryzysów, są różne. Kilka lat temu nie mieliśmy pojęcia, że może nas spotkać coś takiego jak koronawirus, jak epidemia COVID-19, która spowodowała kryzys gospodarczy w samorządach, w całej administracji publicznej i w całej gospodarce.

---

\* Adam Ciszkowski – prezes Związku Samorządów Polskich

Natomiast polityka związana z uszczelnieniem VAT-u, która doprowadziła do wzrostu gospodarczego, miała ogromny wpływ także na samorząd terytorialny. Wspólnie ze mną są na sali samorządowcy różnych szczebli, którzy też mają duży staż i też mogą się wypowiedzieć, jakie były budżety w ich samorządach, mogą to zrobić także państwo, którzy nas słuchają. Każdy może potwierdzić, jakie dochody budżetowe w danym samorządzie były w 2010 roku, jakie były w 2015 roku, a jakie są dziś. Każdy samorząd w Polsce zanotował w tym czasie diametralny wzrost. To jest efekt między innymi tego uszczelnienia VAT-u, między innymi tego, że bardzo dużo środków finansowych zostało skierowanych do samorządów, zwłaszcza na inwestycje w infrastrukturę, także tego, że rząd wprowadził mechanizm socjalny, jakim jest program Rodzina 500 plus. Nawet gdyby odliczyć środki z programu Rodzina 500 plus, to i tak samorządy zanotowały znaczny wzrost dochodów budżetowych.

Pamiętam jakiś czas temu dyskusję, jak obawiano się spadku dochodów z PIT-u, ponieważ dla młodych ludzi do 26. roku życia zostały obniżone, częściowo zlikwidowane obciążenia. Był to potencjalny spadek dochodów dla samorządów. Co się okazało? Ten spadek finalnie nie zaistniał, po prostu gospodarka na tyle się w tym czasie rozkręciła, że i tak samorządy zanotowały wzrost dochodów budżetowych.

Musimy sobie zdawać sprawę z tego, że jeśli będziemy inwestować, to będziemy napędzać gospodarkę. Jeśli my, jako samorząd, otrzymamy dofinansowanie na rozwój infrastruktury, to to nie są pieniądze, które samorząd „zje” i one zostaną w samorządzie czy na przykład na lokacie w banku, powiedzmy spółdzielczym, lokalnym, tylko to są pieniądze, które samorząd od razu musi wydać, zatrudnić firmę, która też zatrudnia ludzi. Przedsiębiorca, który wygra przetarg, będzie realizował inwestycję, dzięki temu koniunktura będzie się kręcić. On też pieniądze, które otrzyma z przetargu, zysk zainwestuje. Na tym to polega. Dzięki środkom, które wpłynęły z Funduszu Inicjatyw Lokalnych, z Funduszu Dróg Samorządowych czy z szeregu innych dofinansowań, także ze środków europejskich, rozwijamy gospodarkę poprzez samorządy.

Chciałbym skierować apel do władz politycznych, do pani marszałek Marii Koc, do przedstawicieli Ministerstwa Finansów, do pana marszałka Marka Pęka, żeby przy Funduszu Odbudowy, który będzie skierowany do Polski, przy rozdziale rekordowych środków finansowych, pamiętać o rozwoju samorządów, o infrastrukturze samorządowej. Senat miał problem z przyjęciem tego funduszu, ostatnio tutaj też apelowaliśmy, żeby te prace przyspieszyć, szczęśliwie udało się je zakończyć. Dziękuję serdecznie, że mimo że z opóźnieniem, zostało to przeprowadzone. Teraz apeluję, żeby te środki były przeznaczone dla

samorządów. Obecne zapowiedzi są bardzo pozytywne, bardzo się z nich cieszymy, bo to będą kolejne środki, które wpłyną na rozwój gospodarczy.

Chciałbym zakończyć swoje wystąpienie pytaniem. Jeśli będzie oczywiście możliwa odpowiedź na to pytanie dzisiaj, to bardzo proszę, jeśli nie, to mam nadzieję, że będzie to możliwe w najbliższym czasie. Przedstawiciele Związku Samorządów Polskich chcieliby wiedzieć, w jakim zakresie będzie kontynuacja Funduszu Inwestycji Lokalnych w najbliższym czasie i czy środki z Funduszu Odbudowy będą kierowane na infrastrukturę samorządową. To nas interesuje. Ja wiem, że dzisiaj pewnie odpowiedzi nie usłyszymy, ale prosimy, żeby takie informacje były w najbliższym czasie przekazane. Dziękuję bardzo.

### **Senator Maria Koc**

Bardzo dziękuję panu prezesowi.

Rzeczywiście, większe środki w budżetach samorządowych, więcej środków na inwestycje to jest pobudzenie gospodarki w wymiarze lokalnym, to są nowe miejsca pracy, to są też podatki, które są płacone przez lokalnych przedsiębiorców, a więc, tak jak mówiłam, jest to mechanizm samo się napędzający.

Co do doświadczeń samorządowych, byłam też radną Sejmiku Województwa Mazowieckiego, od 2009 roku przez kilka następnych lat, i pamiętam, jak wpływy z podatku CIT do budżetu samorządu województwa mazowieckiego malały, rok do roku malały, pomimo że jednak w tamtym czasie jakiś wzrost gospodarczy odnotowaliśmy. Były to bardzo poważne ubytki. Na skutek tych ubytków, malejących wpływów do budżetu, a to są wpływy przede wszystkim z podatku CIT, trzeba było ograniczać dotacje, nawet bieżące, dla różnych instytucji samorządowych podległych samorządowi województwa mazowieckiego. Ale, co ciekawe, od końca 2015 roku, właściwie od 2016 roku ta sytuacja diametralnie się zmieniła. Trzeba powiedzieć, że w stosunku do 2015 roku obecnie samorząd województwa mazowieckiego ma w budżecie o miliard złotych więcej. Są to rekordowe środki. To są w większości środki z podatku CIT. Tak więc rozpedzona gospodarka daje ogromne korzyści, także dla samorządów. Województwo mazowieckie jest najbogatszym regionem w Polsce, stąd też tak duże wpływy, ale rzeczywiście widać skalę zmiany i to trzeba podkreślić.

Szanowni Państwo, chciałabym jeszcze raz wszystkim państwu bardzo serdecznie podziękować, podziękować przedstawicielom

Ministerstwa Finansów, naszym panelistom. Bardzo panom dziękuję. Dziękuję oczywiście Ministerstwu Finansów, na czele z panem ministrem Tadeuszem Kościńskim, panu ministrowi Janowi Sarnowskiemu za bardzo ciekawe wystąpienia, za współpracę przy organizacji tej konferencji. Tak jak powiedziałam, to pewnie pierwsza z cyklu, pewnie będziemy organizować kolejne w najbliższym czasie, po to, aby pokazywać pozytywne zmiany, jakie zachodzą, a będzie ich na pewno wiele, w związku z Polskim Ładem, który będzie wprowadzany.

Czeka nas też praca legislacyjna, bo pewnie wiele ustaw wpłynie do parlamentu, do Sejmu, a potem do Senatu. Pewnie wiele zjawisk będzie się pojawiało dzięki Polskiemu Ładowi. Na pewno te zagadnienia, tematy będą wymagały przybliżenia Polakom, przybliżenia obywatelom. Myślę, że będzie się to działo dzięki takim konferencjom, które są również płaszczyzną dyskusji, jak również niesienia konkretnych informacji w przestrzeń publiczną.

Tak że bardzo serdecznie dziękuję panu profesorowi, dziękuję panu prezesowi, dziękuję wszystkim samorządowcom, którzy są dzisiaj z nami, wszystkim państwu senatorom. Dziękuję pani Monice Łuniewskiej i pani Anecie Sobczak-Maniak z sekretariatu Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności za ogromny wkład w organizację tej konferencji.

Szanowni Państwo, dziękuję bardzo i do zobaczenia.



ISBN 978-83-65711-93-9