



# Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych Od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, sierpień 2019 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- W latach 2008–2015 dochody z VAT w Polsce wzrosły jedynie o 21% przy wzroście nominalnego PKB w tym okresie o 40%. Wynikało to z luki podatkowej, na którą składały się: oszustwa podatkowe, błędy i inne nieumyślne działania podatników, a także tzw. optymalizacja podatkowa. Jednym ze sposobów radzenia sobie z powyższymi problemami było wdrożenie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) – nowego narzędzia mającego usprawnić pracę Krajowej Administracji Skarbowej również poprzez umożliwienie przeprowadzania kompleksowych analiz w oparciu o dane ewidencji podatkowej przedsiębiorców.
- Nowe przepisy prawa nałożyły na przedsiębiorców obowiązek (generujący koszty po ich stronie) polegający na dostosowaniu ewidencji podatkowej prowadzonej przy użyciu komputera do określonych wymogów. Ponadto podatnicy zostali zobowiązani do comiesięcznego przekazywania danych (bez wezwania) z ewidencji zakupu i sprzedaży VAT (w formie JPK\_VAT), a dane te miały być wykorzystywane do bieżących czynności analitycznych identyfikujących ryzyka wystąpienia strat dla budżetu państwa.

## 02 Co kontrolowaliśmy?

### Pytanie definiujące cel główny kontroli:

Czy nałożenie na przedsiębiorców dodatkowego obowiązku dostosowania ewidencji podatkowej, prowadzonej elektronicznie, do określonych wymogów oraz comiesięcznego przekazywania Szefowi KAS danych w zakresie ewidencji VAT wywołało poprawę efektywności postępowań i kontroli podatkowych oraz zmniejszenie ich uciążliwości dla przedsiębiorców?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli:

- Czy stworzone zostały odpowiednie warunki organizacyjne dla wykorzystania JPK?
- Czy organy KAS prawidłowo korzystają z nowego narzędzia JPK?
- Czy wykorzystanie JPK przyniosło poprawę efektywności postępowań i zmniejszenia ich uciążliwości dla przedsiębiorców?
- Czy skutecznie nadzorowano wdrożenie i wykorzystanie JPK?

## 03 Kogo kontrolowaliśmy?

Badaniami kontrolnymi objęto działania podmiotów publicznych mające na celu wdrożenie, wykorzystanie i nadzór nad wykorzystaniem JPK w zadaniach KAS, tj.:

- Ministerstwo Finansów,
- cztery izby administracji skarbowej,
- cztery wyspecjalizowane urzędy skarbowe oraz cztery urzędy celno-skarbowe podległe izbom administracji skarbowej.

Zasięg terytorialny kontroli NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

# 04 Stwierdzony stan – JPK i obowiązki z nim związane

Jeżeli w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniono łącznie poniższe warunki przedsiębiorcę określa się jako:

zatrudniano średniorocznie

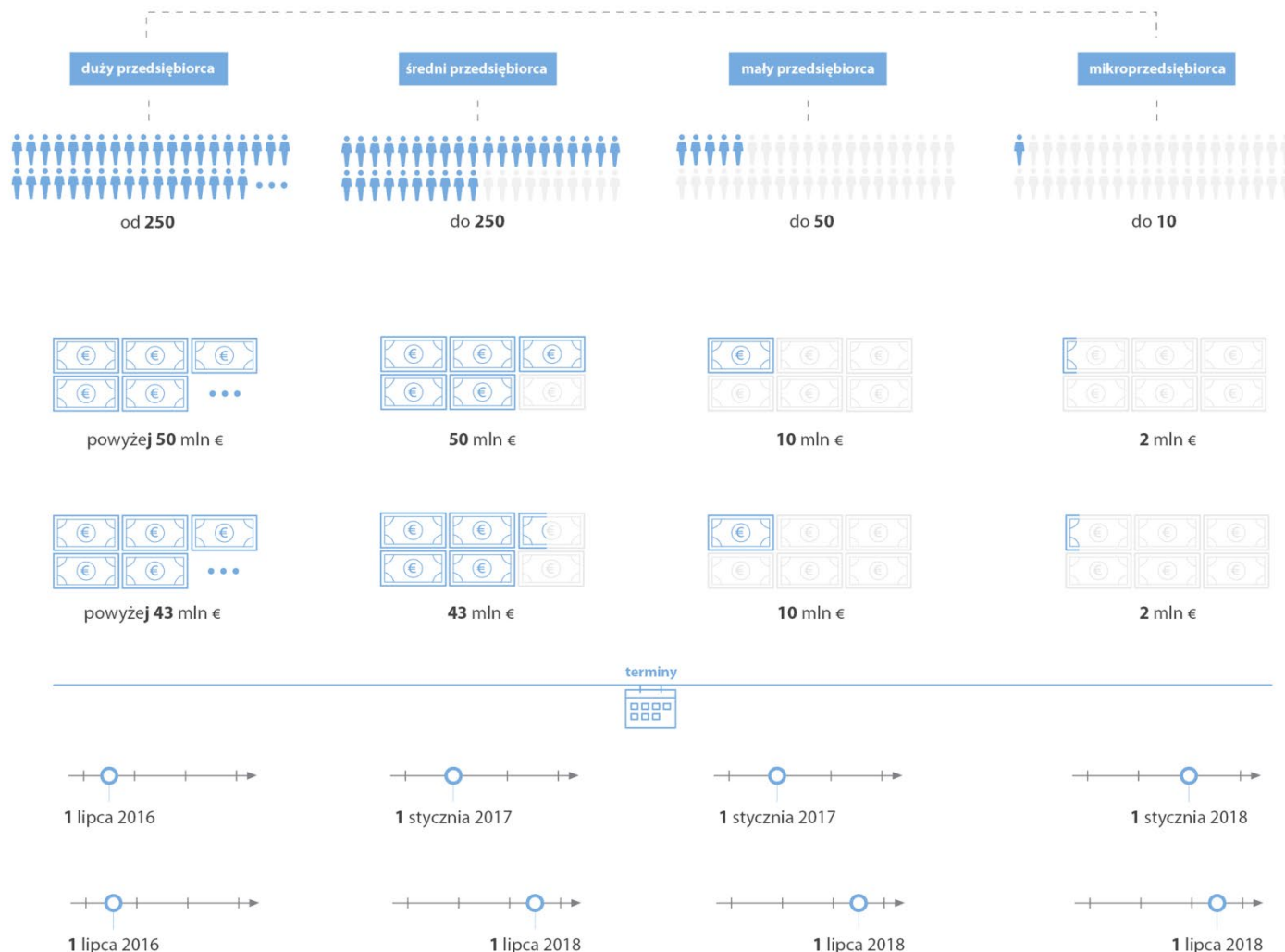
i

osiągnięto roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych

lub

sumy aktywów bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych

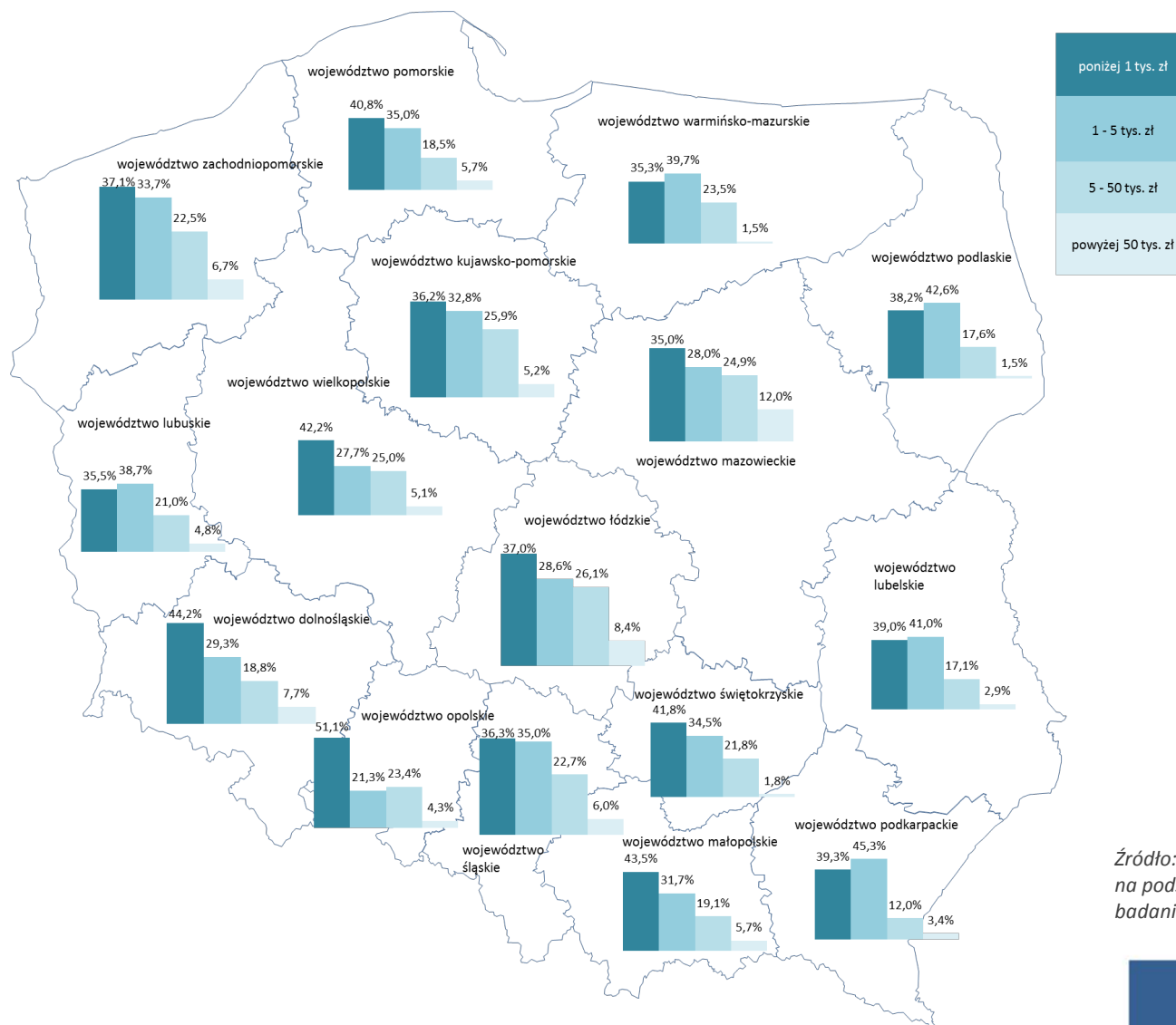
## kategorie przedsiębiorców



Źródło: Opracowanie własne NIK.

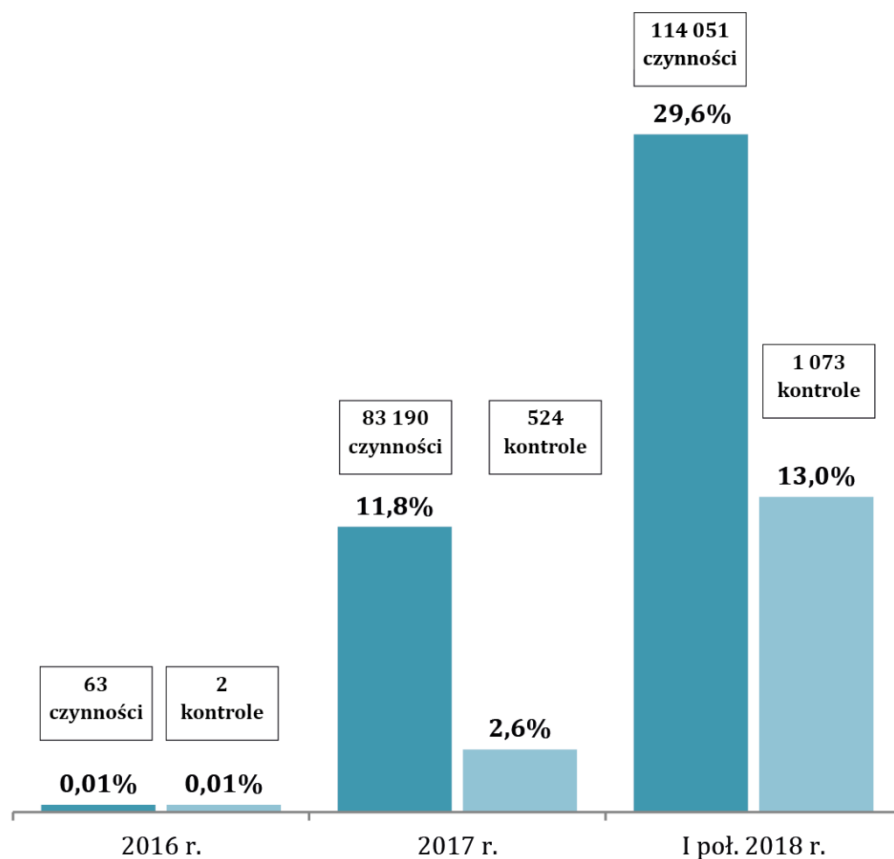


# Stwierdzony stan – szacunkowe koszty przedsiębiorców wdrażania JPK według opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego przedsiębiorców.

# Stwierdzony stan – stopień wykorzystania JPK\_VAT w czynnościach sprawdzających oraz kontrolach podatkowych i celno-skarbowych w latach 2016–2017 i w I poł. 2018 r.

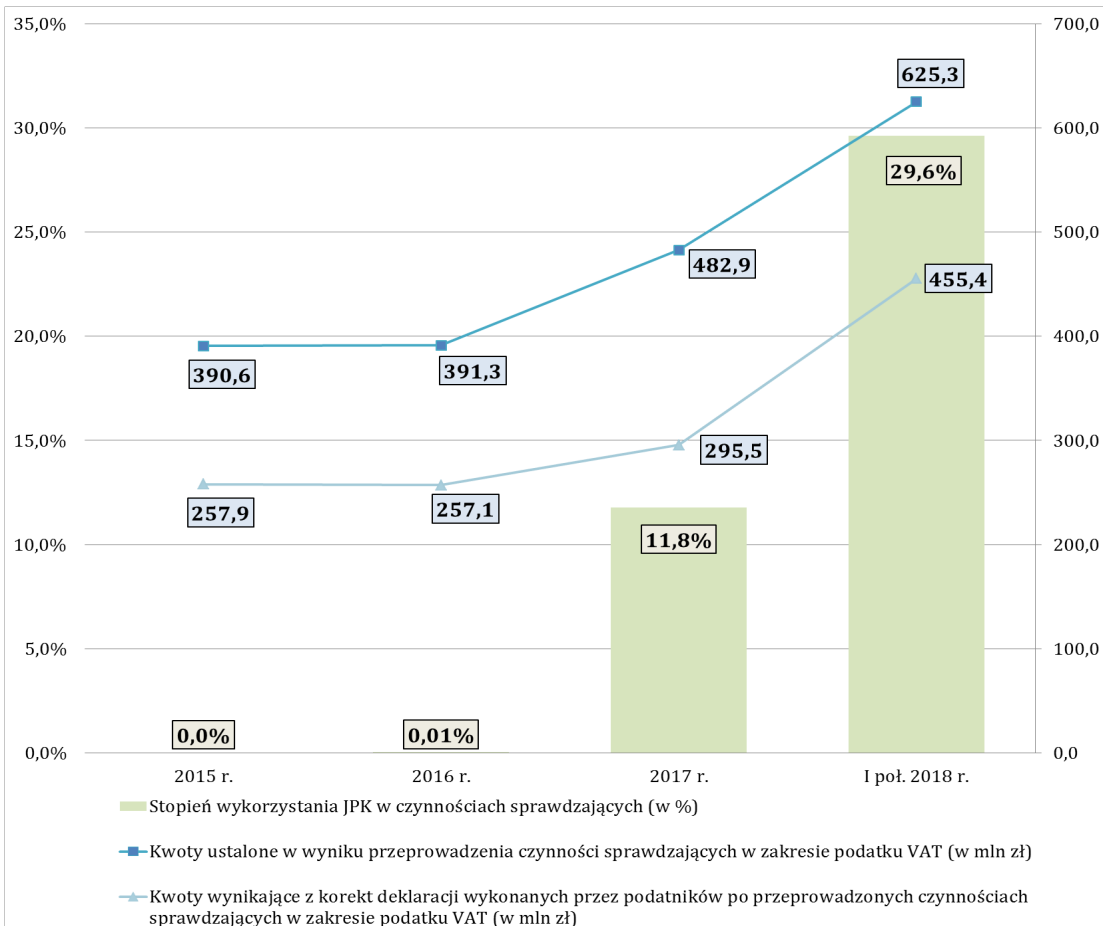


- Znikome wykorzystanie JPK\_VAT w II połowie 2016 r.
- Niewielkie wykorzystanie JPK przekazywanych na żądanie organów podatkowych.
- Wzrost korzyści z wykorzystania JPK\_VAT w 2017 r. i w I połowie 2018 r.

- Stopień wykorzystania JPK\_VAT w czynnościach sprawdzających
- Odstetek kontroli w zakresie VAT prowadzonych przez KAS w wyniku czynności analitycznych wspieranych wykorzystaniem JPK

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – kwoty ustalane w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT i kwoty korekt deklaracji składanych przez podatników w następstwie czynności sprawdzających w zestawieniu ze wzrostem stopnia wykorzystania JPK w tych czynnościach



- W 2017 r. wzrosł kwot ustalanych w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających o 23,4% w odniesieniu do 2016 r. towarzyszył wzrost kwot wynikających z korekt deklaracji składanych przez podatników o blisko 15%, przy zwiększeniu wykorzystania JPK o prawie 12 punktów procentowych.
- W I poł. 2018 r. w stosunku do całego 2017 r. nastąpił wzrost:
  - kwot ustalanych w wyniku czynności sprawdzających o 29,5%,
  - sumy korekt deklaracji o 54,1%.

Towarzyszyło temu zwiększenie stopnia wykorzystania JPK w czynnościach sprawdzających o prawie 18 punktów procentowych.



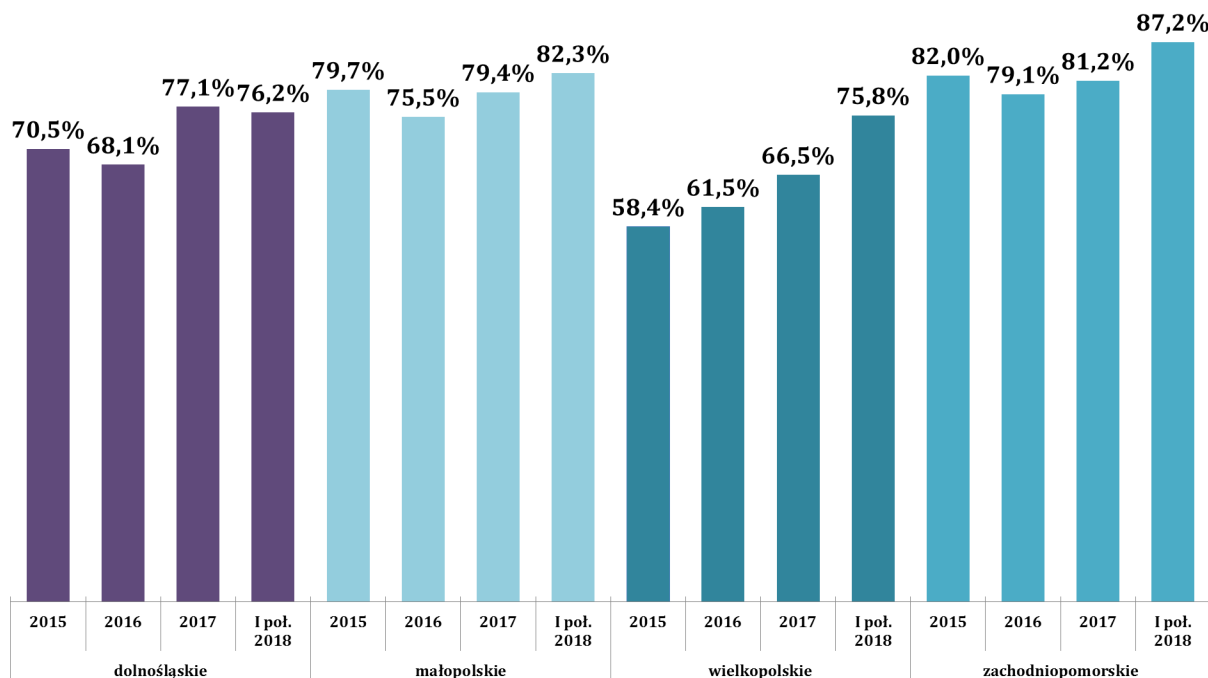
## 08 Stwierdzony stan – wykorzystanie plików JPK\_VAT

- W okresie 2017 r. – I połowa 2018 r. informacje zawarte w plikach JPK\_VAT wykorzystywane były łącznie w 5,6% kontroli rozliczeń podatku VAT przeprowadzonych przez urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej (funkcjonujące przed utworzeniem KAS) oraz urzędy celno-skarbowe. W wyniku tych kontroli ujawniono nieprawidłowości na kwotę 266,9 mln zł, stanowiącą 1% kwoty wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli rozliczeń VAT w tym okresie.
- Średnia kwota korekt złożonych przez podatników po przeprowadzonych kontrolach z wykorzystaniem JPK\_VAT (31 tys. zł) była wyższa w I połowie 2018 r. o 21,4% od średniej wyliczonej dla kontroli, w których JPK nie wykorzystywano (25,5 tys. zł), co może świadczyć o skuteczności tego narzędzia.

## 09 Stwierdzony stan – wykorzystanie plików JPK\_VAT

- Stopień wykorzystania JPK\_VAT w postępowaniach podatkowych w zakresie podatku VAT wynosił 0,1% w 2017 r. i 0,9% w I półroczu 2018 r. Dodatkowe ustalenia organów podatkowych wynikające z tych postępowań wyniosły 2,9 mln zł, w tym 1,6 mln zł zatrzymanych wypłat nienależnych zwrotów VAT, jednakże ich udział w całości dodatkowych ustaleń dokonanych w wyniku prowadzonych w danym okresie postępowań nie przekroczył 1%.
- Pozytywny wpływ wprowadzenia JPK odnotowano w zakresie wykorzystania informacji zawartych w JPK\_VAT do przeprowadzenia zajęć egzekucyjnych lub zabezpieczających. W odniesieniu do 2017 r. organy egzekucyjne z wykorzystaniem nowego narzędzia dokonały skutecznego zajęcia wierzytelności w 22 674 przypadkach, w ramach których wyegzekwowano oraz zabezpieczono łącznie 352,1 mln zł. W I połowie 2018 r. odnotowano 26 246 takich przypadków na sumę 208,2 mln zł.

## Stwierdzony stan – odsetek kontroli pozytywnych w kontrolowanych województwach

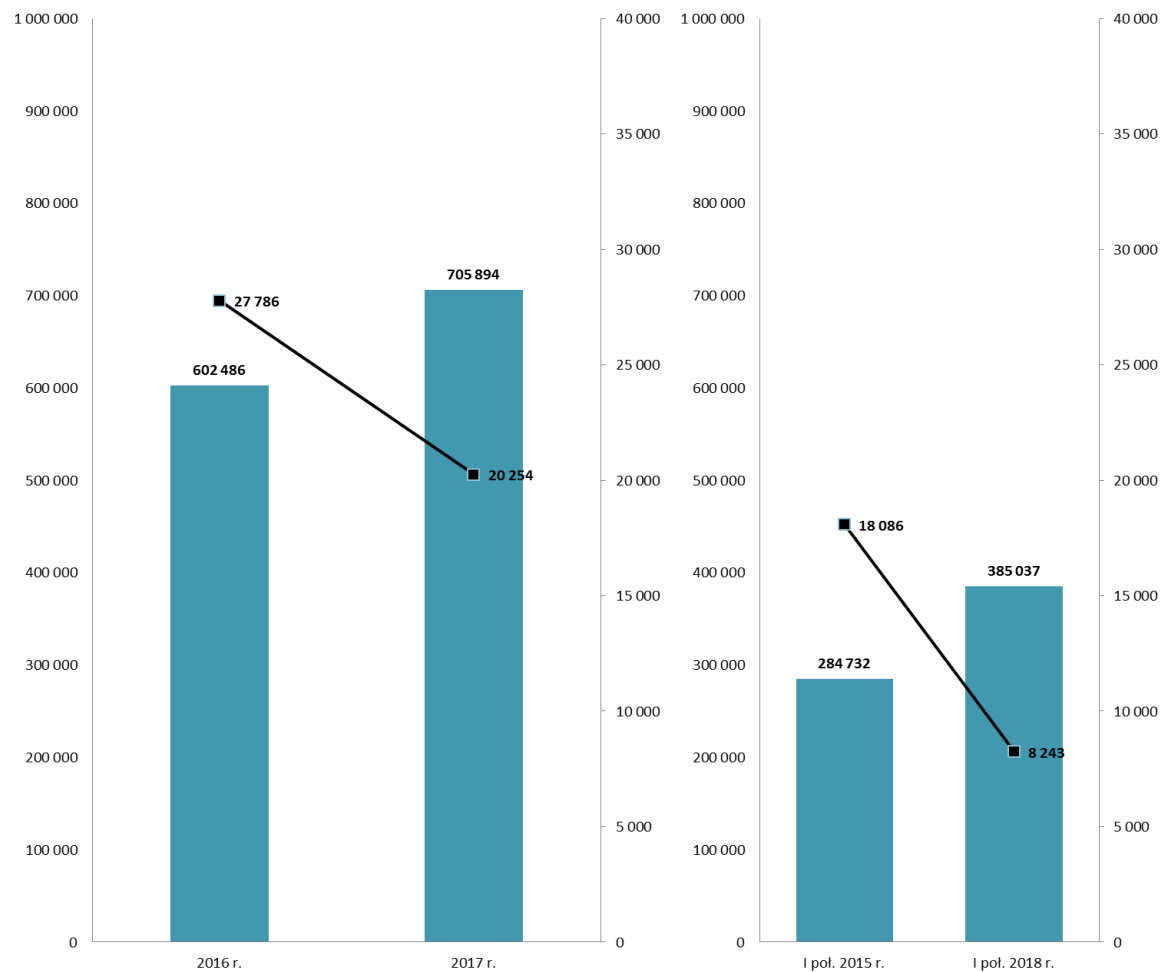


- W czterech województwach udział wykorzystania JPK do kontroli wynosił w 2017 r. od 2,4% (woj. zachodniopomorskie) do 5,4% (wielkopolskie).
- W I poł. 2018 r. było to już od 16,0% (małopolskie) do 27,1% (wielkopolskie).
- Bardziej znaczący wpływ na skuteczność kontroli mogły wywrzeć prowadzone czynności analityczne z wykorzystaniem JPK\_VAT, które poprzedzały przeprowadzanie czynności sprawdzających.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- W 2015 r. 72,7% przeprowadzonych w Polsce kontroli w zakresie podatku VAT było kontrolami pozytywnymi, tj. ujawniono w nich nieprawidłowości skutkujące uszczupleniem należności budżetowych (nie wliczono tutaj nieprawidłowości o innym charakterze, które nie skutkowały ujawnieniem uszczupień). W 2016 r. kontrole pozytywne stanowiły 71,5%, w 2017 r. 74,7%, a w I połowie 2018 r. 78,1%.

# Stwierdzony stan – liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT w zestawieniu z liczbą kontroli podatkowych/celno-skarbowych



■ Liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT

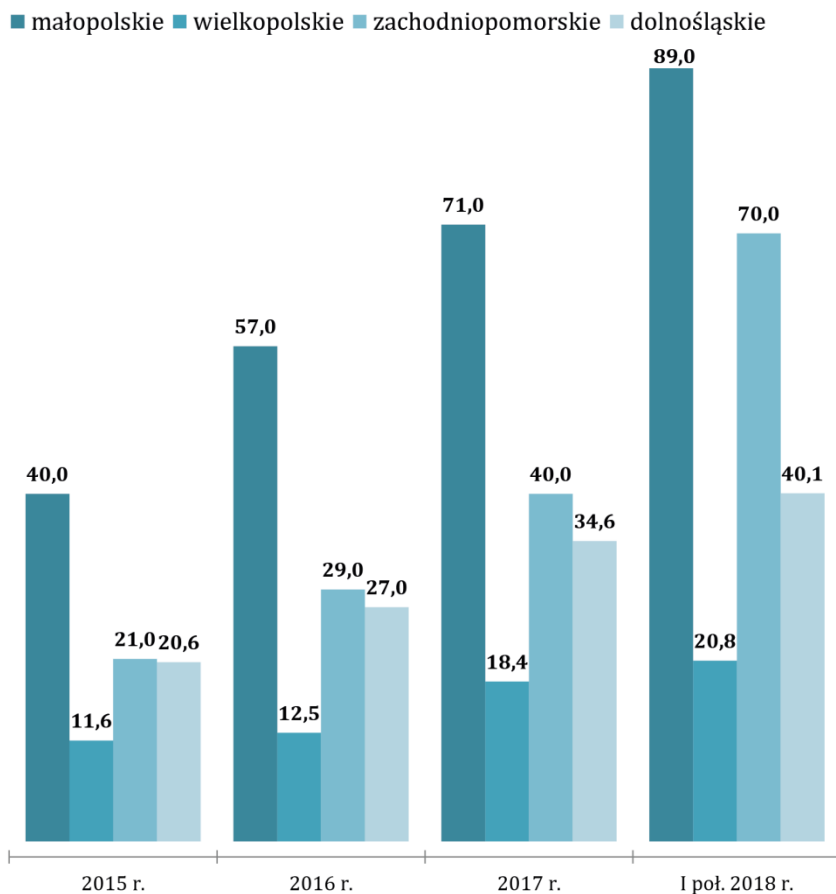
■ Liczba kontroli podatkowych / celno-skarbowych przeprowadzonych w zakresie podatku VAT

- W badanym okresie wzrosła liczba czynności sprawdzających (poprzedzających czynności kontrolne) przy jednoczesnym spadku liczby kontroli przeprowadzonych przez KAS. Biorąc pod uwagę, że towarzyszyło temu prowadzenie centralnie organizowanych czynności analitycznych w oparciu o bazę danych JPK\_VAT, istnieją podstawy do stwierdzenia, że wykorzystanie JPK spowodowało (choć trudno to zwymiarować) spadek liczby kontroli.

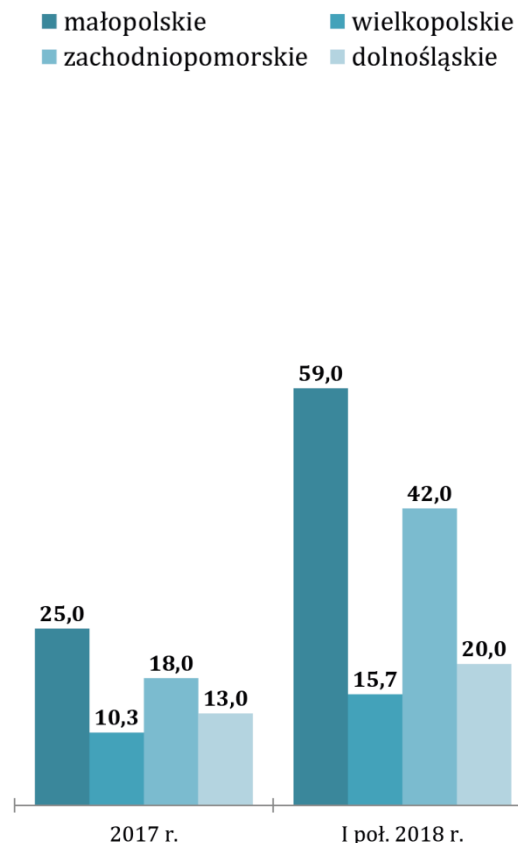
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – średni czas kontroli w zakresie VAT prowadzonych bez wykorzystania i z wykorzystaniem JPK w kontrolowanych województwach

## Średni czas trwania kontroli prowadzonych bez wykorzystania JPK



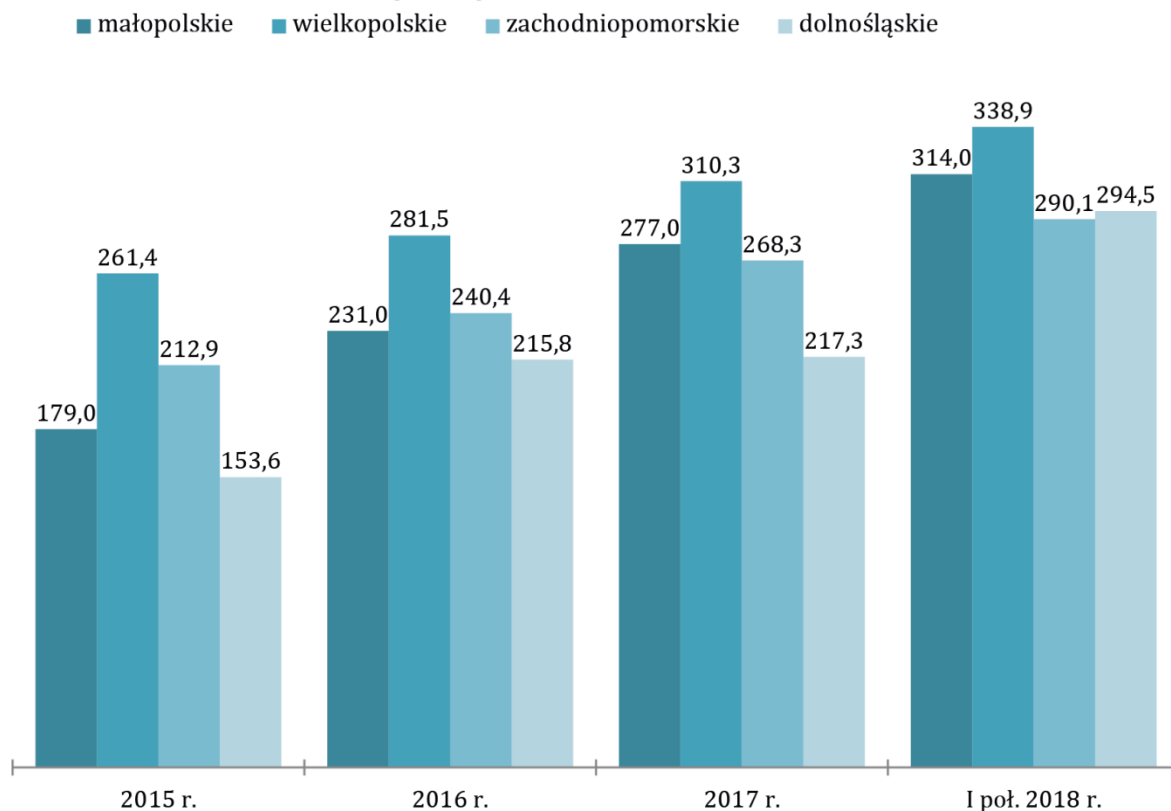
## Średni czas trwania kontroli prowadzonych z wykorzystaniem JPK



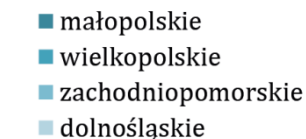
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – średni czas postępowań w zakresie VAT prowadzonych bez wykorzystania i z wykorzystaniem JPK w kontrolowanych województwach

**Średni czas trwania postępowań w zakresie VAT prowadzonych bez wykorzystania JPK**



**Średni czas trwania postępowań w zakresie VAT prowadzonych z wykorzystaniem JPK**

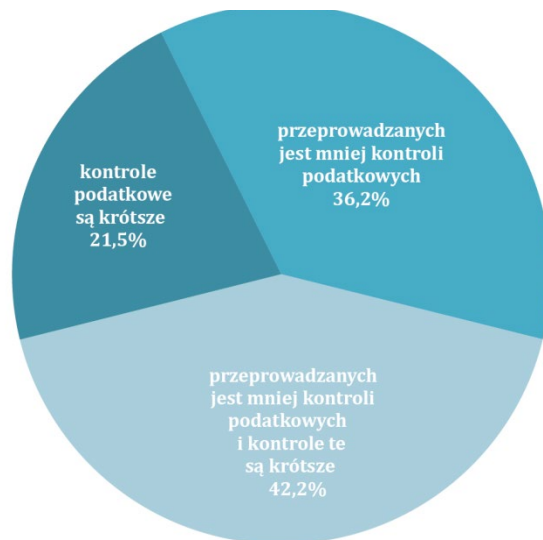


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

## Stwierdzony stan – uciążliwość kontroli podatkowych w opinii przedsiębiorców

- Według opinii większości przedsiębiorców (70,3%), którzy w ramach badania ankietowego wypełnili kwestionariusze NIK, nie można jeszcze jednoznacznie określić, czy wdrożenie JPK zmniejszyło uciążliwość kontroli podatkowych. Uciążliwość taka zmniejszyła się wg 14,1% przedsiębiorców, a 15,7% było zdania, że nie miało to pozytywnego wpływu.

### Zdaniem przedsiębiorców, którzy stwierdzili pozytywny wpływ JPK na zmniejszenie uciążliwości kontroli podatkowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badania ankietowego przedsiębiorców.

# 15 Stwierdzony stan – organizacja, wdrożenie, nadzór

## Ministerstwo Finansów:

- przyjęta w Ministerstwie Finansów organizacja i podział zadań nie sprzyjały zapewnieniu pełnego i skutecznego nadzoru nad wdrożeniem i wykorzystaniem plików JPK w czynnościach służbowych KAS;
- pozytywnie należy ocenić wykorzystywanie w ramach czynności nadzorczych mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz audytu, a także koncepcję powołania w podległych jednostkach koordynatorów ds. JPK;
- zapewniono stabilność i bezpieczeństwo systemu informatycznego;
- opóźnienie w przygotowaniu koncepcji wykorzystania JPK\_VAT;
- zwłoka w opracowaniu zasad wykorzystania pozostałych struktur JPK;
- zbyt późne przygotowanie narzędzia informatycznego do wykorzystania JPK\_VAT;
- nieoptymalne rozwiązania w zakresie plików JPK pobieranych na żądanie KAS;
- brak możliwości weryfikacji wywiązywania się podatników z obowiązku składania JPK\_VAT;
- brak numeru NIP w JPK\_VAT do końca 2016 r.;
- nie ustalono prawidłowych i adekwatnych mierników służących rzetelnej ewaluacji efektów wdrożenia i wykorzystania JPK, w tym jego rzeczywistego wpływu na zwiększenie dochodów z VAT.



## 16 Stwierdzony stan – nadzór nad wykorzystaniem JPK

### Izby Administracji Skarbowej:

- niezwłocznie udostępniały nadzorowanym urządům narzędzia wspierające wykorzystanie JPK przygotowane przez Ministerstwo Finansów;
- dla osiągnięcia celu starano się również wyposażać jednostki w inne przydatne aplikacje i sprzęt oraz zapewnić pracownikom szkolenia;
- Izby sprawowały aktywny nadzór nad wykorzystaniem JPK w podległych urządach.

# 17 Stwierdzony stan – wykorzystanie JPK przez KAS

## Urzędy Skarbowe i Celno-Skarbowe:

- Naczelnicy urzędów przekazywali pracownikom i funkcjonariuszom narzędzia informatyczne udostępnione przez jednostki nadrzędne i zapewniali dostęp do szkoleń z zakresu wykorzystania JPK;
- starano się na bieżąco wykorzystywać JPK do prowadzenia czynności sprawdzających oraz kontroli podatkowych i celno-skarbowych, jednak stopień ich wykorzystania w okresie od połowy 2016 r. do połowy 2018 r. pozostawał na niskim poziomie;
- pracownicy urzędów wykazywali aktywność w obszarze udoskonalania dostępnych narzędzi informatycznych w obszarze JPK, a informacje o występujących problemach zgłaszano jednostkom nadrzędnym;
- rozwiązania organizacyjne oraz infrastruktura techniczna i informatyczna gwarantowały bezpieczeństwo danych zawartych w JPK. Stwierdzone w niektórych jednostkach nieprawidłowości w obszarze bezpieczeństwa informacji nie miały charakteru systemowego.

## 18 Ocena ogólna

Ze względu na małą skalę wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego miał on w latach 2016–2018 (I półrocze) niewielki wpływ na poprawę efektywności postępowań i kontroli podatkowych oraz zmniejszenie ich uciążliwości dla przedsiębiorców. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest on jednak niewątpliwie narzędziem, które dzięki założonym funkcjonalnościom umożliwiającym kompleksową i szybką analizę danych z ewidencji podatkowych o kontrahentach i transakcjach przyniosło już pierwsze oznaki usprawnienia działań organów KAS.

Wystąpił pozytywny wpływ JPK na skrócenie czasu prowadzenia kontroli i postępowań przez organy KAS w porównaniu z tymi, w których JPK nie wykorzystywano. Ponadto odnotowano zmniejszenie się liczby kontroli u podatników na rzecz wzrostu liczby czynności analitycznych i sprawdzających. W I połowie 2018 r. 78,1% kontroli u podatników przynosiło efekty finansowe, co stanowiło wzrost o 5,4 punkty procentowe w stosunku do 2015 r. Jednoznacznie pozytywny wpływ JPK odnotowano w zakresie wykorzystania gromadzonych informacji do przeprowadzenia zajęć egzekucyjnych lub zabezpieczających.

## 19 Ocena ogólna

Z opóźnieniem przygotowano koncepcję wykorzystania JPK\_VAT oraz zasady wykorzystania pozostałych struktur JPK, a ponadto zbyt późno przygotowano narzędzie informatyczne istotnie wspierające KAS w wykorzystaniu danych zawartych w JPK\_VAT. W przypadku plików JPK pobieranych na żądanie organów podatkowych Ministerstwo Finansów dopiero w sierpniu 2018 r. zleciło stworzenie rozwiązania zapewniającego dostęp do tych plików przekazanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przyjęta w Ministerstwie Finansów organizacja i podział zadań nie sprzyjały zapewnieniu pełnego i skutecznego nadzoru nad wdrożeniem i wykorzystaniem plików JPK. Wystąpiły nieprawidłowości przy określaniu mierników wykorzystania JPK. Ministerstwo Finansów zorganizowało szkolenia dla pracowników obsługujących JPK oraz obsługę informatyczną problemów związanych z JPK\_VAT zgłaszanych przez podległe jednostki. Zapewniono bezpieczeństwo i stabilność systemu informatycznego służącego pobieraniu plików JPK\_VAT od podatników. W działalności skontrolowanych izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i celno-skarbowych NIK nie stwierdziła zaniechań lub działań stanowiących barierę w wykorzystaniu JPK.

## 20 Wnioski – Minister Finansów

- Niezwłoczne przygotowanie oraz wdrożenie narzędzia zapewniającego jednostkom KAS dostęp do plików przekazywanych na żądanie organów podatkowych przez podatników za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
- Określenie w zakresach kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów zadań dotyczących nadzoru nad wykorzystaniem plików JPK w kontrolach podatkowych i celno-skarbowych oraz w postępowaniach podatkowych.
- Stałe monitorowanie wykorzystania plików JPK przez jednostki KAS, w tym poprzez wprowadzenie mierników pozwalających na ocenę stopnia wykorzystania plików JPK w kontrolach podatkowych i celno-skarbowych oraz w postępowaniach podatkowych.



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

Źródło: stock.adobe.com