



Krajowa Administracja
Skarbowa



program współdziałania

RAPORT Z KONSULTACJI PODATKOWYCH W ZAKRESIE ZASAD FUNKCJONOWANIA PROGRAMU WSPÓLDZIAŁANIA

Warszawa, wrzesień 2019 r

Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Cel konsultacji w zakresie zasad funkcjonowania Programu Współdziałania.....	3
3. Przebieg konsultacji podatkowych	4
3.1 Konsultacje w liczbach	4
3.2. Grupy robocze	5
3.3. Terminy spotkań konsultacyjnych	5
3.4. Uczestnicy biorący udział w konsultacjach na podstawie zgłoszeń	6
3.5. Przedstawiciele MF i KAS	6
3.6. Omawiane zagadnienia	7
3.7. Zgłaszane opinie w trakcie konsultacji	7
3.8. Ostateczny efekt konsultacji	9
3.8.1 Wytyczne w zakresie Ram Wewnętrzznego Nadzoru Podatkowego	9
3.8.2 Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania	10
4. Załączniki	11

1. Wprowadzenie

Program Współdziałania jest jedną z form rozpowszechnionych na świecie programów *co-operative compliance*, których celem jest podjęcie przez administrację skarbową i podatników wspólnych działań zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa podatkowego.

Na gruncie prawa polskiego Program Współdziałania stanowi **nową** formę ścisłej i stałej współpracy między podatnikiem oraz Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, opartą na wzajemnym zaufaniu, zrozumieniu i transparentności, skutkującej dostosowaniem przez KAS nadzoru nad podatnikiem do wdrożonych przez niego środków nadzoru nad procesami wewnętrznymi, mającymi wpływ na prawidłowość rozliczeń podatkowych.

Program Współdziałania to ścisła i bieżąca współpraca podatnika z KAS, która opiera się na dobrowolności, dlatego niezmiernie ważnym jest, aby wszyscy zainteresowani udziałem w Programie interesariusze wiedzieli, czym jest rzeczywiście ten Program, jaki jest jego cel oraz zasady współdziałania, a także żeby zasady te były wspólnie wypracowane i dostosowane do potrzeb uczestników Programu.

W związku z powyższym przeprowadzone zostały konsultacje w zakresie zasad funkcjonowania Programu Współdziałania na podstawie ogłoszonego na stronie MF Zawiadomienia z dnia 14 stycznia 2019 r.

Konsultacje otwarte były dla podatników, którzy mogą być objęci zakresem Programu Współdziałania, podmiotów wspierających tych podatników w zakresie doradztwa podatkowego i finansowego, organizacji i stowarzyszeń zrzeszających dużych podatników oraz innych interesariuszy.

2. Cel konsultacji w zakresie zasad funkcjonowania Programu Współdziałania

Konsultacje miały na celu wypracowanie wraz z interesariuszami wspólnego podejścia w zakresie najważniejszych elementów Programu:

- jednolitego stanowiska dotyczącego wytycznych w zakresie ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, których skuteczność i adekwatność wdrożenia i funkcjonowania ma być oceniana przed podpisaniem umowy pomiędzy podatnikiem a Szefem Krajowej Administracji Skarbowej oraz w trakcie jej trwania;
- przyjęcia zasad audytu podatkowego i niezależnego audytu funkcji podatkowej;
- przyjęcia zasad współpracy po podpisaniu umowy o współdziałanie.

Po wypracowaniu propozycji przedmiotowych rozwiązań oraz zebraniu opinii na temat przygotowanych projektów w trakcie prac grup roboczych - Ministerstwo Finansów publikuje niniejszy raport z konsultacji podatkowych przeprowadzonych w dniach od 26.02.2019 r. do 12.07.2019 r. w zakresie zasad funkcjonowania Programu Współdziałania.

3. Przebieg konsultacji podatkowych

3.1 Konsultacje w liczbach

3	powołane grupy robocze
46	osób zgłoszonych do prac w grupach roboczych
22	podatników, podmiotów w zakresie doradztwa podatkowego i finansowego, organizacji i stowarzyszeń zrzeszających tych podatników oraz innych interesariuszy
1	przedstawiciel Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego biorący udział w spotkaniach grup roboczych
19	osób biorących udział w spotkaniach z ramienia MF/KAS
11	spotkań roboczych
14	prezentacji przeprowadzonych przez przedstawicieli KAS
17	przesłanych opinii/uwag przez podmioty biorące udział w konsultacjach
7	podmiotów zgłaszających opinie/uwagi
1	spotkanie podsumowujące prace 3 grup roboczych
6	wypracowane dokumenty będące wynikiem konsultacji

3.2. Grupy robocze

Ministerstwo Finansów przeprowadziło konsultacje otwarte w podziale na 3 grupy robocze zajmujące się poszczególnymi zakresami konsultacji tj.:

- Grupa 1 - Budowa i wdrożenie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego.
- Grupa 2 - Działanie audytu podatkowego i niezależnego audytu funkcji podatkowej.
- Grupa 3 - Zasady współpracy z podatnikiem objętym Programem Współdziałania.

Założono jednocześnie, że w pracach roboczych udział weźmie maksymalnie 12 przedstawicieli podatników (po 4 do każdej grupy), spełniających kryteria podmiotu, który może zostać objęty Programem Współdziałania oraz przedstawiciele grupy zawodowej doradztwa podatkowego i rewizji finansowej oraz przedstawiciele organizacji zrzeszających największych przedsiębiorców np. Business Centre Club.

Konsultacje w zakresie Grupy 1 skupiały się na wypracowaniu założeń do modelowej struktury wewnętrznego nadzoru podatkowego, zawierającej niezbędne wymagania w zakresie zapewnienia rzetelności rozliczeń podatkowych. Punktem wyjścia do prac był projekt roboczy dokumentu określającego wymagania w zakresie wdrożenia i funkcjonowania Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego (RWNP), przygotowany przez Ministerstwo Finansów.

Założeniem prac konsultacyjnych Grupy 2 było wypracowanie produktu końcowego w postaci ogólnych zasad związanych z audytem prowadzonym w stosunku do podmiotów aplikujących do Programu Współdziałania oraz poradnika po metodach wykorzystywanych w trakcie prac audytorskich, w tym do losowania operacji/transakcji do badania, a także określenie poziomów istotności oraz przykładowych obszarów ryzyka.

Prace Grupy 3 koncentrowały się na opracowaniu zasad współpracy pomiędzy podatnikiem i KAS po podpisaniu Umowy o Współdziałanie. Celem działania tej grupy było wypracowanie ramowych zasad współdziałania, które znajdą odzwierciedlenie zarówno w przepisach prawa podatkowego jak i w zawieranych umowach o współdziałanie oraz wytycznych i wyjaśnieniach wydanych w tym zakresie przez Szefa KAS.

3.3. Terminy spotkań konsultacyjnych

Spotkania konsultacyjne poszczególnych grup odbywały się w niżej wymienionych terminach:

Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3
01.03.2019 r.	28.02.2019 r.	26.02.2019 r.
15.04.2019 r.	21.03.2019 r.	15.03.2019 r.
-	16.04.2019 r.	17.04.2019 r.
-	16.05.2019 r.	15.05.2019 r.
-	-	12.06.2019 r.
12.07.2019 r. (spotkanie podsumowujące konsultacje)		

3.4. Uczestnicy biorący udział w konsultacjach na podstawie zgłoszeń

Do udziału w pracach poszczególnych grup zgłosiło się 46 osób.

Lp.	Podmioty zgłaszające swoich przedstawicieli do udziału w konsultacjach
1.	PricewaterhouseCoopers Polska sp. z o.o. sp. k.
2.	Związek Pracodawców Business Centre Club
3.	Nestle/CCT
4.	Budimex S.A.
5.	Unilever Polska sp. z o.o.
6.	PKN ORLEN S.A.
7.	MDDP Michalik Dłuska Dziedzic i Partnerzy
8.	Kancelaria Doradcy Podatkowego i Biegłego Rewidenta, Auditing Center
9.	Thedy & Partners sp. z o.o.
10.	Związek Cyfrowa Polska
11.	Crido
12.	EY Doradztwo Podatkowe Krupa spółka komandytowa
13.	Krajowa Izba Doradców Podatkowych
14.	Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych
15.	Doktorantka w Katedrze Prawa Finansów Publicznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
16.	Adamed Pharma S.A.
17.	Deloitte Doradztwo Podatkowe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.
18.	L'Oreal Polska sp. z o.o.
19.	Accreo sp. z o.o.
20.	Konfederacja Lewiatan
21.	KPMG Tax M.Michna sp.k.
22.	Stowarzyszenie Centrum Cen Transferowych

3.5. Przedstawiciele MF i KAS

W spotkaniach grup roboczych udział brali przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, w tym przedstawiciele:

- Departamentu Poboru Podatków w MF,
- Departamentu Systemu Podatkowego w MF,
- Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie,
- Mazowieckiego Urzędu Celno – Skarbowego w Warszawie,
- Łódzkiego Urzędu Celno-Skarbowego w Łodzi,
- Łódzkiego Urzędu Skarbowego w Łodzi.

3.6. Omawiane zagadnienia

W ramach spotkań Grupy 1 omówiono:

- założenia RWNP w zakresie: definicji, cech, obszarów i celu funkcjonowania,
- założenia do budowy Ładu Podatkowego i Strategii Podatkowej,
- wymagania w zakresie systemów IT i automatyzacji procesów.

W ramach spotkań Grupy 2 omówiono m.in. takie zagadnienia jak:

- główne obszary podlegające audytowi Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego,
- rola i miejsce niezależnego audytu funkcji podatkowej w Programie Współdziałania,
- relacje pomiędzy niezależnym audytem funkcji podatkowej a audytem podatkowym,
- zasady prowadzenia audytu funkcji podatkowej,
- przykładowe obszary i rodzaje ryzyka, które powinny być objęte audytem w przypadku stwierdzenia, że mogą mieć istotny wpływ na prawidłowość rozliczeń podatkowych,
- próba objęta badaniem – omówienie etapów planowania i realizacji,
- metody doboru próby oraz metody generowania statystycznych prób losowych wraz z przykładami,
- akceptowalny poziom błędu stanowiący istotny element przy ostatecznej ocenie podmiotu dokonanej przez audytorów.

W ramach spotkań Grupy 3 omówiono m.in. takie zagadnienia jak:

- proponowane zmiany przepisów projektu Nowej Ordynacji Podatkowej (NOP) w zakresie Programu Współdziałania,
- propozycje ułatwień i korzyści prawnych oraz organizacyjnych dla uczestników Programu,
- wzór umowy o współdziałanie wraz z proponowanymi zmianami w jego treści,
- otwarty katalog zdarzeń podlegających raportowaniu w ramach Programu Współdziałania,
- progi istotności w zakresie raportowania, określone w umowie o współdziałanie,
- profil podatnika i okresowy indywidualny plan nadzoru,
- ewaluacja pilotażu.

3.7. Zgłaszane opinie w trakcie konsultacji

Podmioty biorące udział w spotkaniach grup roboczych składały opinie/uwagi/propozycje do zagadnień omawianych podczas posiedzeń grup.

W trakcie prowadzonych konsultacji 7 podmiotów przesłało łącznie 17 opinii.

Opinie i wnioski przesłane w ramach **Grupy 1** w sprawie projektu dokumentu opisującego RWNP w zakresie omawianych tematów dotyczyły:

- 1) dużego natężenia audytów zewnętrznych prowadzącego do zakłócenia bieżącej działalności przedsiębiorcy,

- 2) wyboru zewnętrznego audytora przez Radę Nadzorczą zamiast Walnego Zgromadzenia,
- 3) ograniczenia wymogów dokumentacyjnych związanych z RWNP,
- 4) doprecyzowania lub złagodzenia wskazanych zapisów projektu dokumentu RWNP,
- 5) wypracowania większej ilości zachęt dla uczestników Programu Współdziałania, równoważących nakładane obowiązki.

Opinie i wnioski przesłane w ramach **Grupy 2** w sprawie zasad prowadzenia audytu podatkowego i niezależnego audytu funkcji podatkowej w zakresie omawianych tematów dotyczyły:

- 1) konieczności doprecyzowania relacji pomiędzy audytem podatkowym a niezależnym audytem funkcji podatkowej, między innymi uwzględnienia przez Szefa KAS wyników audytu przeprowadzonego przez spółki doradztwa podatkowego, firmy audytorskie, doradców podatkowych lub biegłych rewidentów,
- 2) konieczności określenia standardów prowadzenia niezależnego audytu funkcji podatkowej w zakresie:
 - niezależności firmy doradczej i członków zespołu audytowego,
 - wymagań wobec składu zespołu audytowego,
 - metodologii przeprowadzania audytu,
 - określenia progów istotności,
 - sposobu przeprowadzania analizy ryzyka,
 - wskazania obszarów ryzyka,
 - zastosowania standardów przy prowadzeniu niezależnego audytu funkcji podatkowej,
- 3) wydłużenia okresu podlegającego audytowi z dwóch do trzech lat,
- 4) szczegółowego wskazania obszarów podlegających badaniu,
- 5) określenia katalogu korzyści dla podatnika z udziału w Programie Współdziałania.

Opinie i wnioski przesłane w ramach **Grupy 3** w sprawie zasad współpracy z podatnikiem objętym Programem Współdziałania w zakresie omawianych tematów dotyczyły:

- 1) propozycji zmiany lub doprecyzowania przepisów regulujących funkcjonowanie Programu Współdziałania, które dotyczyły m.in. następujących zagadnień:
 - okresu objętego audytem wstępnym,
 - określenia zasad ustalania progów istotności w umowie o współdziałanie,
 - podmiotów uprawnionych do realizacji niezależnego audytu funkcji podatkowej,
 - zakresu audytu podatkowego i niezależnego audytu funkcji podatkowej,
 - zapewnienia drogi odwoławczej w przypadku rozwiązania umowy o współdziałanie lub nie zawarcia porozumienia podatkowego;
 - określenia dodatkowych zagadnień objętych porozumieniami podatkowymi oraz zasad zawierania i rozwiązywania porozumień.
- 2) propozycji dodatkowych korzyści prawnych i organizacyjnych dla podmiotów przystępujących do Programu Współdziałania,
- 3) propozycji doprecyzowania lub zmiany zapisów wzoru umowy o współdziałanie m.in. w zakresie progów istotności określonych w umowie,

- 4) propozycji doprecyzowania lub zmiany otwartego katalogu zdarzeń podlegających raportowaniu w ramach umowy o współdziałanie,
- 5) propozycji zmiany założeń w zakresie losowej kontroli celno – skarbowej realizowanej w stosunku do podmiotów, które przystąpiły do umowy o współdziałanie.

3.8. Ostateczny efekt konsultacji

W wyniku prac 3 grup roboczych przygotowano i poddano pod dyskusję projekty poniższych dokumentów:

- „Wytyczne w zakresie Ram Wewnętrzznego Nadzoru Podatkowego”,
- „Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania” wraz załącznikami:
 - *Otwarty katalog rodzajów ryzyka podatkowego opracowany na potrzeby niezależnego audytu funkcji podatkowej,*
 - *Praktyczny poradnik w zakresie metod doboru próby w audycie podatkowym i niezależnym audycie funkcji podatkowej w ramach Programu Współdziałania,*
 - *Wzór umowy o współdziałanie,*
 - *Otwarty katalog zdarzeń podlegających raportowaniu w ramach Programu Współdziałania,*

3.8.1 Wytyczne w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego

Dokument ten stanowi opis ramowych wymagań dotyczących organizacji i działań wewnętrznych podatnika w zakresie funkcji podatkowej dla podmiotów aplikujących o przystąpienie do Programu Współdziałania.

Przedmiotowe wytyczne są zbiorem zasad określających relacje wewnętrzne i zewnętrzne w przedsiębiorstwach, ich organizację, funkcjonowanie nadzoru wewnętrznego oraz kluczowych systemów i funkcji wewnętrznych, a także organów statutowych i zasad ich współdziałania w zakresie kontroli wewnętrznej nad ryzykiem dotyczącym prawidłowości rozliczeń podatkowych.

W wytycznych ujęto następujące zagadnienia RWNP:

- w zakresie zarządzania strategicznego:
 - strategia przedsiębiorstwa i strategia podatkowa,
 - ład podatkowy,
 - przykład z góry,
 - role i odpowiedzialności (rola organu zarządzającego, organu nadzorczego, dyrektora finansowego).
- w zakresie procesów funkcji podatkowej i kontroli przebiegu tych procesów:
 - funkcja podatkowa,
 - outsourcing i kwestie podatkowe,
 - system zarządzania ryzykiem podatkowym,
 - kontrola i monitorowanie.
- w zakresie zarządzania kadrami, informacjami oraz infrastrukturą IT:
 - zarządzanie kadrami funkcji podatkowej,
 - zarządzanie informacjami i danymi podatkowymi,
 - zarządzanie systemami IT.

3.8.2 Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania

„Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania” w części dotyczącej zasad audytu ma na celu przedstawienie wypracowanych zasad prowadzenia audytu, w tym: celu, zakresu, trybu postępowania, wykorzystywanych metod przy jego przeprowadzaniu oraz przekazywaniu informacji i wyników audytu.

W tej części Podręcznika ujęto następujące zagadnienia:

- ogólne zasady Programu Współdziałania oraz kryteria uczestnictwa w PW,
- informacje na temat etapu poprzedzającego audyt wstępny, w tym profilowanie podatnika,
- audyt podatkowy i niezależny audyt funkcji podatkowej w Programie Współdziałania,
- kluczowe zagadnienia w audycie,
- zasady audytu w zakresie ram wewnętrznego nadzoru podatkowego,
- zasady audytu w zakresie prawidłowości wypełniania obowiązków podatkowych,
- wyniki z przeprowadzonego audytu,
- dokumentowanie przebiegu audytu.

W załączniku nr 1 do Podręcznika pn. *Otwarty katalog rodzajów ryzyka podatkowego opracowany na potrzeby niezależnego audytu funkcji podatkowej* zawarto:

- otwarty katalog rodzajów ryzyka nieprzestrzegania przepisów prawa podatkowego, które mogą wystąpić w związku z realizacją audytu podatkowego w zakresie prawidłowości wypełniania obowiązków podatkowych,
- otwarty katalog rodzajów ryzyka nieprzestrzegania przepisów prawa podatkowego występujących w ramach audytu podatkowego w zakresie ram wewnętrznego nadzoru podatkowego.

W załączniku nr 2 do Podręcznika pn. *Praktyczny poradnik w zakresie metod doboru próby w audycie podatkowym i niezależnym audycie funkcji podatkowej w ramach Programu Współdziałania* zawarto:

- opis doboru próby na potrzeby audytu podatkowego i niezależnego audytu funkcji podatkowej w ramach PW. Opis ten przygotowano w celu przedstawienia podatnikom aplikującym do Programu oraz innym interesariuszom najczęściej stosowanych i odpowiednich metod doboru próby, które mogą zostać zastosowane w audycie podatkowym oraz w niezależnym audycie funkcji podatkowej.

„Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania” w części dotyczącej umowy o współdziałanie prezentuje m.in. jej wzór wraz z objaśnieniami w zakresie obowiązków informacyjnych wynikających z umowy.

Umowa o współdziałanie będzie określać zasady ścisłej i stałej współpracy między Podatnikiem oraz Szefem KAS opartej na wzajemnym zaufaniu, zrozumieniu i transparentności, której celem jest zapewnienie przestrzegania przez Podatnika prawa podatkowego przy wsparciu udzielonym przez Szefa KAS.

Umowa o współdziałanie będzie również precyzować zasady współpracy, w tym dotyczące komunikacji, zawierania porozumień podatkowych, realizacji audytu monitorującego, a także

szczegółowe prawa i obowiązki stron umowy dostosowane do specyfiki danego podatnika. W umowie zostaną uregulowane kwestie, które nie zostały rozstrzygnięte przez przepisy prawa podatkowego.

Załącznik nr 4 do Podręcznika stanowi opracowany „Otwarty katalog zdarzeń podlegających raportowaniu w ramach Programu Współdziałania”, który opracowany został w celu ułatwienia uczestnikowi Programu identyfikacji istotnych zdarzeń finansowych, rachunkowych i prawnych mających wpływ lub mogących mieć wpływ na funkcjonowanie podmiotu oraz istotnych zmian w zakresie Ram Wewnętrzznego Nadzoru Podatkowego.

4. Załączniki

1. Wytyczne w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego

2. Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania wraz z załącznikami:

- *Otwarty katalog rodzajów ryzyka podatkowego opracowany na potrzeby niezależnego audytu funkcji podatkowej*
- *Praktyczny poradnik w zakresie metod doboru próby w audycie podatkowym i niezależnym audycie funkcji podatkowej w ramach Programu Współdziałania*
- *Wzór umowy o współdziałanie*
- *Otwarty katalog zdarzeń podlegających raportowaniu w ramach Programu Współdziałania*