

Alina Klonowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Znaczenie koncepcji zarządzania ryzykiem dla administracji podatkowej

1. Wprowadzenie

Współcześnie administracja podatkowa funkcjonuje w dynamicznie i stale zmieniającym się otoczeniu. Prowadzi to do konieczności ciągłego dostosowywania do zmieniających się uwarunkowań. Zmiany w strategii działania polskiej administracji podatkowej, obserwowane od 2004 r., stały się niezbędne szczególnie w sytuacji zaistniałego kryzysu, ale także do uznania jej za efektywną, dynamiczną, a przede wszystkim godną zaufania. Nowy wizerunek oparty na przesłankach uznania i zaufania społecznego może przyczynić się do lepszej realizacji głównych celów polityki administracji podatkowej. W procesie dochodzenia do założonych celów nie bez znaczenia jest uwzględnienie towarzyszącego mu ryzyka. Odpowiednie zarządzanie nim stało się kluczowe dla pomyślnej realizacji dążeń i jednoczesnej ochrony zamierzeń interesariuszy.

Celem artykułu jest zaprezentowanie ogólnych założeń koncepcji, w ramach której Polska wpisuje się w ogólnoswiatowy trend w zakresie procesu ewaluacji zarządzania ryzykiem w administracji publicznej. Autorka podjęła również próbę określenia wpływu zastosowanych zmian na efektywność działań administracji podatkowej na przykładzie poziomu zaległości podatkowych.

2. Istota ryzyka w działalności administracji podatkowej

Jednym z podstawowych pojęć nauk ekonomicznych, a zwłaszcza finansów, jest ryzyko. Towarzyszy ono życiu każdego człowieka, a także działalności każdego podmiotu będącego częścią sfery realnej gospodarki. Jak żadna inna instytucja publiczna, administracja podatkowa boryka się z ogromną liczbą różnego rodzaju zagrożeń, które mogą dotyczyć nieprzestrzegania przepisów podatkowych przez podatników, jak również niewypłacalności podatnika. Istota ryzyka sprowadza się do przewidywania możliwości zaistnienia zdarzenia, które może mieć wpływ na realizację założonych celów. Słownik języka polskiego (www.sjp.pwn) utożsamia je z prawdopodobieństwem, że coś się nie uda, a także z przedsięwzięciem, którego wynik jest niepewny. W literaturze przedmiotu można spotkać się z klasyfikacją, która zakłada istnienie negatywnej i neutralnej koncepcji ryzyka [Gospodarowicz i in. 2007, s. 13]. Pierwsza z nich traktuje ryzyko jedynie jako zagrożenie, możliwość poniesienia straty (stosowana w dziedzinie ubezpieczeń). Druga identyfikuje ryzyko zarówno z negatywnym zagrożeniem, jak i pozytywną możliwością. Rezultatem takiego podejścia jest dwojakie traktowanie ryzyka, jako lepszego bądź gorszego aniżeli zakładany wynik działania.

W działalności administracji podatkowej swoje odzwierciedlenie znajduje neutralna koncepcja ryzyka. Ryzyko definiowane w oparciu o tzw. pomarańczową księgę charakteryzowane jest bowiem jako niepewność wyniku działań lub zdarzeń, zarówno w przypadku szans (tzw. ryzyko pozytywne), jak i zagrożeń [*The Orange Book...* 2004, s. 49]. Nacisk na negatywny efekt kładzie się w definicji ryzyka, której formuła znajduje się w Strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym [2004]. Według niej ryzyko to funkcja możliwości wystąpienia czynnika szkodliwego dla oczekiwanej sytuacji i negatywnych konsekwencji realizacji danego zdarzenia [*Strategia...* 2004, s. 11]. Stanowi ono zagrożenie dla realizacji głównych celów administracji podatkowej, którymi są: zapewnienie wpływu dochodów do budżetu państwa na poziomie określonym w ustawie budżetowej, poprawa efektywności i profesjonalnego działania administracji podatkowej i jakości obsługi klienta, doprowadzenie do wysokiego poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych oraz racjonalizowanie kosztów funkcjonowania administracji podatkowej.

Źródłem zidentyfikowanego ryzyka są tzw. obszary ryzyka, rozumiane jako rodzaj problemu, z którym administracja podatkowa musi się zmierzyć. Obszary ryzyka mogą mieć postać konkretnych rodzajów błędów, jak również mogą stanowić grupę podatników prowadzących określony rodzaj działalności gospodarczej. Oba ujęcia obszarów stanowią o błędach bądź niewłaściwych zachowaniach. Błędy podatkowe są jednym z najbardziej oczywistych obszarów ryzyka

w zakresie działalności administracji podatkowej, ale przykładami możliwych obszarów mogą być również konkretne transakcje, sektory gospodarki lub profil historyczny. Ponadto wymienić można: ryzyko prawidłowego płacenia podatków, nieterminowego ściągania podatków oraz zbyt wysokich kosztów wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników. Źródło ryzyka mogą stanowić działania podejmowane przez zewnętrznych użytkowników systemu podatkowego. W wymiarze praktycznym jego przyczyną będą wspomniane uprzednio błędy popełniane przez podatników (zarówno celowe, jak i nieumyślne). Ryzyko może wynikać także z wewnętrznych uwarunkowań, np. ryzyko nieprawidłowego pobierania podatków, którego motywem może być słabość systemów wewnętrznych lub niewłaściwe zachowania pracowników [Strategia... 2004].

Komisja Europejska ryzyko prowadzące do zmniejszenia wpływów podatkowych dzieli według następujących kategorii [Risk ... 2006, s. 15–16]:

1) ryzyko rejestracji (*register risk*), do którego zalicza się trzy różne rodzaje obszarów ryzyka:

a) podmioty, które figurują w rejestrze, ale nie mają do tego prawa, np. podatnicy funkcjonujący w ramach karuzeli podatkowej, klasyczni oszuści podatkowi bądź potencjalnie przestrzegający swoich obowiązków podatnicy, którzy w wyniku błędu lub zaniedbania nie dokonują wyrejestrowania się, kiedy prawo przestaje obowiązywać,

b) podmioty, które winny być zarejestrowane, lecz nie są. Obszar ten obejmuje nieformalną gospodarkę i podatników, którzy korzystają z możliwości unikania podatków, pozostając niezarejestrowani,

c) obszar błędnych informacji na temat podatnika przechowywanych w rejestrze;

2) ryzyko zgłoszenia (*filing risk*) – ryzyko, że wpływy podatkowe będą zaniżone z uwagi na brak zgłoszenia dochodów w określonym ustawowo terminie;

3) ryzyko płatności (*payment risk*) – ryzyko umniejszenia dochodów podatkowych o niezapłacone w terminie należne kwoty podatku wynikające z deklaracji;

4) ryzyko deklaracji (*declaration risk*) – ryzyko, że na wydajność podatku wpłyną wykazane w deklaracji nieprawidłowe kwoty wynikające z nieświadomego błędu podatnika bądź jego celowego działania.

3. Struktura modelu ryzyka

Do czasu przystąpienia Polski do struktur unijnych polska administracja podatkowa nie stosowała żadnych koncepcji zarządzania ryzykiem obecnego kształtu. Jej działania w znacznym zakresie skupiały się na popełnionych przez

podatników błędach podatkowych, czego wyrazem była dominująca w obszarze prac administracji podatkowej kontrola podatkowa dodatkowo wspierana systemem kontroli i oceny, który nagradzał pracowników za uzyskane wyniki (fundusz premiowy). Natomiast drugorzędne znaczenie miały działania prewencyjne, których zadaniem było wskazywanie, w jaki sposób podatnicy powinni unikać błędów lub powstrzymać się od nich.

Współcześnie stosowane przez kraje koncepcje zarządzania ryzykiem charakteryzuje spójność w zakresie jednolitego podejścia w całej administracji skarbowej; zapewnienia warunków, które pozwalają na porównanie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w tym samym kontekście; założenia rzeczywistego rozwiązania największych zagrożeń oraz koncepcji, które są zazwyczaj neutralne wobec podatnika, wobec przyczyn i neutralne metodologicznie. Oznacza to, że punktem wyjścia jest założenie o jednakowej wadze wszystkich rodzajów luk podatkowych (niezapłaconych podatków) bez względu na typ podatnika, przyczynę popełnienia błędu, rodzaj metody możliwej do zastosowania w celu eliminacji bądź zmniejszenia ryzyka. Jednocześnie koncepcje te różnią się w zakresie identyfikowania i klasyfikowania ryzyka. Niektóre z nich skupiają się na indywidualnym podatniku, podczas gdy pozostałe koncentrują się na konkretnych rodzajach błędów bądź segmentach podatników charakteryzujących się wysokim wskaźnikiem popełnianych błędów. Wybrana koncepcja może także skupiać się na wszystkich podatkach, jak również tylko na niektórych ich rodzajach. Uznaje się, że strategie, które koncentrują się na poszczególnych obszarach ryzyka i powiązanych grupach podatników, charakteryzuje wyższa skuteczność w zakresie uzyskania odpowiedniego efektu prewencyjnego w całej grupie podatników popełniających szczególnie rodzaj błędów podatkowych.

Przyjęta w Polsce koncepcja zarządzania ryzykiem¹ opiera się na strukturze modelu ryzyka, który składa się z pięciu faz tworzących stały cykl: identyfikacja i analiza obszarów ryzyka, oszacowanie ryzyka, ustalanie priorytetów, wdrażanie i selekcja oraz ocena końcowa [*Strategia...* 2004, s. 62]. Pierwszy etap modelu zakłada zdobycie wiedzy o potencjalnych zagrożeniach i nakreślenie ogólnego obrazu obszarów ryzyka, wraz ze wskazaniem ich charakteru, rodzaju podatników powiązanych z danym obszarem oraz wielkości charakteryzujących podatników, przychodów z podatków itd. Na tym etapie dokonuje się badania

¹ Koncepcja oparta jest na doświadczeniach m.in. brytyjskich i szwedzkich. Co do zasady jest zgodna z propozycją Komisji Europejskiej i jest traktowana jako model wspólny dla całej Europy. Jego podstawą jest jednolita koncepcja zarządzania ryzykiem, ale równocześnie zaadaptowany przez różne kraje Unii Europejskiej model charakteryzuje się drobnymi różnicami. Prezentuje on usystematyzowany i skoordynowany model postępowania w przypadku wszystkich działań wiążących się z obszarami ryzyka – od identyfikacji do oceny przeprowadzonych działań – które mogą wpływać negatywnie na system podatkowy.

w zakresie ustalenia przyczyn powstania danego obszaru (czy jest on wynikiem umyślnego, czy nieumyślnego działania podatników). Rozróżnienie takie jest istotne dla późniejszego wyboru metod postępowania. Konsekwencją realizacji pierwszego etapu jest stworzenie tzw. listy brutto potencjalnych zagrożeń. Ponieważ wysokie ryzyko pociąga za sobą bezpośrednią stratę podatkową², która w dalszej mierze może determinować pośrednie straty podatkowe, identyfikacja obszarów pozwala na wybór tego, który niesie ze sobą istotne ryzyko (wysokie zagrożenie) spośród pozostałych akceptowalnych. Stąd obszary ryzyka dzieli się ze względu na ich wysoki, średni bądź niski poziom ryzyka. Faza ustalania priorytetów pozwala odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób osiągnąć efekt prewencyjny, posługując się zdobytą wiedzą. Ustalenie priorytetów skutkuje preferowaną³, zrównoważoną co do wagi ryzyka, kompozycją grup podatników, jak również rodzajów podatków. Pozwala to ustalić, czy określone ryzyko może zostać wyeliminowane, ograniczone bądź czasowo zaakceptowane. W dalszej kolejności dokonuje się wyboru metod służących eliminacji lub ograniczeniu istniejącego zagrożenia, np. zmiany systemowe, informacja, kontrola, ze szczególną uwagą zwróconą na niepowtarzalny charakter i unikatową kompozycję działań w odniesieniu do poszczególnych obszarów ryzyka⁴. Niezbędnym wkładem na rzecz pierwszej fazy jest ocena końcowa, której celem jest zmierzenie skutków obszarów ryzyka, skuteczności zastosowanych metod i realizacji działań. Etap końcowy pozwala także odpowiedzieć na pytanie, czy globalne skutki prewencyjne zostały osiągnięte.

4. Zarządzanie ryzykiem jako podstawowe narzędzie wzrostu efektywności organów podatkowych w Polsce

Na lata 2002–2004 polska administracja podatkowa określiła swoją misję, której istota sprowadzała się do najbardziej skutecznego, sprawiedliwego i wydajnego sposobu pobierania dochodów podatkowych. Stanowiła ona także punkt wyjścia do określenia w tym celu właściwej strategii działania. Realizacja strate-

² Bezpośrednią stratą podatkową będzie bezpośrednie uszczuplenie podatkowe, które wynika z konkretnego zdarzenia, np. brak założonych dochodów podatkowych. Jest ono także podłożem powstania pośredniej straty podatkowej, traktowanej jako negatywny skutek uboczny pierwotnego zdarzenia, np. powtarzanie tego samego błędu podatkowego, wzrost wartości błędów podatkowych.

³ Kombinacja taka zawiera kilka obszarów wysokiego ryzyka, uzupełniona jest obszarami o średnim bądź niskim ryzyku.

⁴ Zastosowana metoda eliminacji obszaru może się różnić powodami powstania błędów.

gii wymagała uprzedniego określenia celów strategicznych⁵. Jeden z nich określono jako pobór i kontrolę należności podatkowych. Na jego potrzeby opracowano, a następnie zatwierdzono Strategię zarządzania ryzykiem zewnętrznym⁶. Dokument ten określił środki i działania niezbędne do zminimalizowania wysokości strat podatkowych, w drodze wzrostu zaufania do administracji podatkowej. Punktem wyjścia było określenie ogólnego zarysu wszystkich możliwych obszarów ryzyka, w których najczęściej dochodzi do oszustwa, a następnie koordynacja postępowania w odniesieniu do nich. Stąd w 2005 r. stworzono pierwszy Krajowy Plan Dyscypliny Podatkowej⁷, a w jego ramach krajowy katalog obszarów ryzyka. W dokumencie tym wymienia się osiem obszarów ryzyka. Rokrocznie procedurę tę powtarzano, uzupełniając zbiór o nowe obszary, tak by w latach 2007–2008 obowiązywało ich 12. W 2010 r. zmieniono podejście w zakresie określania obszarów z przedmiotowego na podmiotowe, stąd ich liczbę ograniczono do sześciu. W efekcie realizacji ostatniej z faz modelu zarządzania ryzykiem urzędy skarbowe przygotowują roczne sprawozdania o przeprowadzonych w tym zakresie działaniach (MF-ZRZ).

Wpływ wcielenia w życie koncepcji zarządzania ryzykiem można analizować, opierając się na danych w zakresie dynamiki zaległości podatkowych, w okresie sprzed wdrożenia Strategii i w trakcie jej realizacji. Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 1, największy roczny przyrost zaległości podatkowych zaobserwować można w trzech latach: 2000 – 33,1%, 2003 – 32,7% oraz 2004 – 30,1%. Wówczas największy przyrost zanotowano w następujących podatkach:

- cło oraz podatki pośrednie (odpowiednio 83,7% oraz 50,1% w 2000 r.),
- podatek dochodowy od osób prawnych (53,4% – 2002 r., 44% – 2003 r.),
- podatek dochodowy od osób fizycznych (40,5% w 2003 r.),
- podatki pośrednie oraz podatek dochodowy od osób prawnych (odpowiednio 33,7% oraz 38,4% w 2004 r.).

Rok 2004 był ostatnim w analizowanym okresie, w którym zanotowano tak duże zmiany w dynamice zaległości podatkowych. Przyrosty w kolejnych latach nie miały tak gwałtownego charakteru. Wręcz przeciwnie, z upływem lat dynamika zmian spadała. W latach 2000–2004 dynamika zmian poziomu zale-

⁵ Wśród pozostałych celów strategicznych wymienić można: 1) relacje z podatnikami (Strategia relacji z podatnikami, Strategia obsługi podatników, Strategia komunikacji); 2) organizację, kadry, wyposażenie techniczne (dostosowanie struktur organizacyjnych administracji podatkowej do zadań wynikających ze Strategii, Strategia zarządzania w oparciu o osiągnięte wyniki, Strategia zarządzania zasobami ludzkimi, Strategia w zakresie informatyki); 3) współpracę z Unią Europejską (współpraca administracyjna i pomoc wzajemna).

⁶ Proces jej wprowadzania rozpoczęto w 2004 r.

⁷ Krajowy Plan Dyscypliny Podatkowej określa działania, jakie administracja podatkowa winna podjąć w zakresie zdefiniowanych obszarów.

głości podatkowych liczona rok do roku wynosiła średnio 23% (w latach 2000, 2003 oraz 2004 zmiany sięgały średnio 32% w stosunku do roku poprzedniego). W latach 2005–2010 tempo zmian radykalnie zmniejszyło się do poziomu średnio 6% (z czego w 2007 r. do zaledwie 2,3%).

Tabela 1. Dynamika zaległości podatkowych w Polsce w latach 2000–2010 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001 ^a	2002 ^b	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Podatki pośrednie	150,1	114,4	114,4	127,4	133,7	104,9	108,5	106,7	106,4	103,5	110,2
Podatek dochodowy od osób prawnych	122,5	83,5	153,4	144,0	138,4	90,6	101,1	87,9	107,7	93,4	98,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	112,3	99,8	97,4	140,5	116,9	106,7	107,3	90,3	114,7	113,3	109,4
Podatki zniesione	81,8	73,4	70,8	88,4	88,2	61,8	82,8	72,6	79,0	67,2	70,7
Razem zaległości podatkowe	133,1	106,9	112,2	132,7	130,1	103,5	107,6	102,3	107,7	104,4	109,3

^a pozostałe zaległości obejmują wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek Skarbu Państwa, a także opłaty, grzywny i kary; ^b w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, począwszy od 2002 r., cło, a także wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek Skarbu Państwa traktowane są jako niepodatkowe należności Skarbu Państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Porównując dynamikę dochodów podatkowych i zaległości podatkowych, należy zwrócić uwagę na fakt, że do 2003 r. przyrost zaległości podatkowych był większy od przyrostu dochodów. Natomiast od 2005 r. relacja między nimi zmieniła się na tyle, że dochody podatkowe rosły szybciej aniżeli zaległości podatkowe. Bazując na danych w zakresie wskaźników makroekonomicznych, których źródłem są sprawozdania z wykonania budżetu państwa, należy stwierdzić, że średni wzrost dochodów podatkowych w latach 2005–2010 sięgał 9%, licząc rok do roku, natomiast w okresie 2000–2004 ten sam uśredniony wskaźnik wyniósł tylko 2,6% (z wyjątkiem 2001 r., w którym dochody podatkowe się zmniejszyły). Od 2004 r. można zaobserwować gwałtowny spadek tempa wzrostu zaległości podatkowych z tendencją do fluktuacji w kolejnych latach, ale na dużo niższym poziomie, która utrzymywała się do końca analizowanego okresu.

5. Zakończenie

W literaturze przedmiotu podkreśla się wiele zalet wykorzystania koncepcji zarządzania ryzykiem w administracji podatkowej, począwszy od realizacji misji administracji podatkowej po zapewnienie równego traktowania podatników z uwagi na jednakowy sposób ich oceny. Przyjęta w polskiej administracji podatkowej strategia z założenia miała przyczynić się do poprawy efektywności kontroli, lepszego wykorzystania dostępnych przez administrację podatkową możliwości, a także zwiększenia dyscypliny podatkowej. Przytoczone dane statystyczne, z uwagi na zbyt ogólny charakter i mnogość czynników mających wpływ na kształtowanie się poziomu zaległości podatkowych, nie pozwalają w jednoznaczny sposób udowodnić tezy, że realizacja koncepcji przynosi założone przez administrację podatkową efekty. Wymaga to przeprowadzenia bardziej szczegółowych analiz. Z drugiej jednak strony warto zauważyć, że brak na tyle kompleksowego, alternatywnego narzędzia w tym zakresie pozwala uznać je za podstawowe narzędzie, które z istoty winno przyczyniać się do wzrostu efektywności administracji podatkowej. Ponadto nie ulega wątpliwości, że konsekwentne, gruntowne i regularne analizowanie obszarów ryzyka pozwoli wypracować technikę najlepszego radzenia sobie z zagrożeniami realizacji celów administracji podatkowej we współczesnych czasach.

Literatura

- Gospodarowicz A., Jajuga K., Jajuga T., Kania E., Ronka-Chmielowiec W., Rosiński P. [2007], *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Risk Management Guide for Tax Administrations* [2006], Fiscalis Risk Analysis Project Group, European Commission's Taxation and Customs Union Directorate General.
- Strategia Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym. Polska Administracja Podatkowa* [2004], Materiały opracowane w ramach Phare 2001 „Modernizacja Administracji Podatkowej”, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts* [2004], HM Treasury, London.

The Significance of the Risk Management Concept for Tax Administration

One of the entities implementing state fiscal policies is the internal revenue service which is responsible for tax collection. In the era of the rapidly changing environment it is obliged to take tax risk mitigating measures, increasing the effectiveness of income generation processes. In connection with this, a specially designed risk management model was implemented in 2004 for the needs of Polish tax administration. Assessing the model's effectiveness, the paper cites figures

related to overdue tax payments. Due to the general character of statistical data and a large number of factors which affect the phenomenon of unpaid taxes, it is not possible to explicitly confirm the thesis that the implementation of the risk management programme meets the expectations of tax administration entities. It should be noted, however, that tax risk mitigating measures do not rely on such comprehensive tools as the risk management model.

Alina Klonowska – magister, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze: budżet, podatki, finanse publiczne, polityka finansowa państwa.

e-mail: alina.klonowska@uek.krakow.pl

