

JANINA KOTLIŃSKA

SZARA STREFA A DOCHODY PUBLICZNE

WSTĘP

Prowadzenie działalności gospodarczej lub samo zamieszkiwanie na danym obszarze pociąga za sobą konieczność ponoszenia ciężarów w postaci różnego rodzaju danin publicznych na rzecz państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego związku publicznoprawnego. Nie zawsze jednak obciążeni daninami publicznymi należycie z ciążących na nich obowiązków się wywiązują, funkcjonując w tzw. szarej strefie.

Szara strefa jest oznaką ułomności systemu finansów publicznych, a w szczególności systemu finansowania zadań publicznych, oraz konsekwencją rozwiązań prawnych, w tym konstrukcji niektórych podatków i opłat. Jej istnienie pociąga za sobą bardzo wiele negatywnych następstw i zjawisk, które szczegółowo są opisane w literaturze przedmiotowej. Efektem z kolei jest ubytek dochodów publicznych, odczuwany w różny sposób przez wiele podmiotów, i o ile jest on szacowany w przypadku podatków państwowych, w tym przede wszystkim w odniesieniu do podatku od towarów i usług, o tyle brak jest jakichkolwiek szacunków na szczeblu państwa w odniesieniu do „luki składkowej” w przypadku funduszy ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, a na szczeblu samorządowym – w przypadku „luki podatkowej” i „luki opłatowej”.

Tezą opracowania jest stwierdzenie, że wśród podmiotów publicznych najbardziej stratę (w postaci uszczerbku dochodów) na skutek istnienia szarej strefy odczuwają JST, w tym gminy, które w związku z tym dysponować mogą mniejszą pulą środków finansowych na realizację nałożonych na nie zadań. Jej weryfikacji podporządkowano cel opracowania, którym jest identyfikacja problemów związanych z:

1) szacowaniem rozmiarów szarej strefy w Polsce i ubytków dochodów publicznych w związku z jej istnieniem, 2) określeniem tytułów, z jakich podmioty publiczne tracą dochody na skutek działania szarej strefy, 3) istnieniem szarej strefy w kontekście nauki Kościoła Katolickiego oraz 4) rodzajami niezbędnych działań, które należy podjąć, aby ubytek dochodów publicznych związany z istnieniem szarej strefy ograniczyć. Wskazanym problemom podporządkowano układ artykułu.

1. SZARA STREFA W POLSCE – POJĘCIE I ROZMIARY

Szara strefa, która jest częścią gospodarki nieobserwowanej (zwanej też nieoficjalną, nieformalną lub podziemną), jest różnie definiowana. K. Rączkowski, wskazując na mnogość funkcjonujących określeń, proponuje wspólny aparat pojęciowy, w którym gospodarka nieoficjalna dzieli się na gospodarkę nieoficjalną półlegalną (inaczej szara strefa) oraz gospodarkę nieoficjalną nielegalną (inaczej czarny rynek). Szara strefa obejmuje w tym wypadku nierejestrowaną działalność gospodarstw domowych, świadczenie usług i produkcji bez zgłoszenia, uprawnień, koncesji, licencji oraz ich niezgodne deklarowanie. Czarny rynek obejmuje z kolei działania całkowicie zakazane przez prawo¹. B. Mróz przyjmuje, że „[...] gospodarka nieoficjalna obejmuje działalność nierejestrowaną, zmierzającą do uzyskania korzyści materialnych w formie naturalnej lub pieniężnej i wywołującą skutki wartościowotwórcze i/lub redystrybucyjne”².

B. Smith gospodarkę podziemną definiuje jako część całej gospodarki, która w wyniku wysiłku podjętego przez wybrane gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, pozostaje ukryta³. Dalej w swoim wywodzie wskazuje, że w zależności od sposobu zdefiniowania „całej gospodarki” oraz tego, kim jest „obserwator”, można sformułować różne (alternatywne) definicje gospodarki podziemnej. Taką gospodarką jest: produkcja rynkowa legalnych towarów i usług, nieuwzględniana w oficjalnych szacunkach PKB; produkcja rynkowa legalnych bądź nielegalnych towarów i usług, nieuwzględniana w oficjalnych szacunkach PKB; produkcja rynkowa legalnych bądź nielegalnych towarów i usług, niewykryta przez organa podatkowe; rynkowa i nierynkowa produkcja legalnych bądź nielegalnych towarów i usług nieuwzględniana (celowo lub nie) w oficjalnych szacunkach PKB.

¹ K. RACZKOWSKI, *Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 14(2013), z. 8, cz. II, s. 354.

² B. MRÓZ, *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, „Monografie i Opracowania SGH” 2002, nr 509, s. 23.

³ B. SMITH, *Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective*, “Income and Expenditure Accounts Technical Series” 1994, p. 4.6.

Pierwsza ze wskazanych definicji opiera się na założeniu, że gospodarka podziemna obejmuje działania, które standardowo są uwzględniane w PKB (brana jest pod uwagę wyłącznie produkcja rynkowa, produkcja na własny użytek, czyli nierynkowa, jest pomijana), ale ze względu na wysiłek podjęty przez jednostki gospodarcze efekty tej produkcji ostatecznie w PKB nie są uwzględnione. Legalność produkowanych dóbr i usług wskazuje, że definicja ta ogranicza się wyłącznie do towarów i usług niezakazanych przez prawo. Definicja druga jest szersza, gdyż uwzględnia również produkcję dóbr i usług zakazanych przez prawo (np. narkotyki i prostytutka). Definicja trzecia różni się od drugiej sposobem zdefiniowania „obserwatora”, czyli podmiotu, który nie uwzględnia w swoich statystykach i/lub działaniach efektów wspomnianej produkcji wybranych dóbr i usług. W definicji tej tym podmiotem są organa podatkowe, natomiast w drugiej – urząd statystyczny zajmujący się rachunkowością narodową.

Gospodarka nieobserwowana we wskazanych definicjach jest działalnością, której efekty nie są uwzględniane w szacowaniu PKB. F. Schneider, analizując rozmiary szarej strefy, którą nazywa „gospodarką cienia” (*shadow economy*), stwierdza, że obejmuje ona wszystkie obecnie nierejestrowane działania, które gdyby były obserwowalne, powiększałyby oficjalnie obliczany produkt narodowy brutto⁴, nie odnosząc się przy tym do tego, czy działania te są legalne, czy też nie. Jego pojęcie szarej strefy jest więc stosunkowo szerokie. GUS w Polsce na potrzeby szacowania rozmiarów szarej strefy przyjmuje, że jest to ta część gospodarki nieobserwowanej, której istnienie związane jest z prowadzeniem nielegalnej (ale nie zakazanej przez prawo) działalności w jednostkach zarejestrowanych, jak i wykonywanie pracy niezarejestrowanej⁵, lub też określa jej mianem działalność nierejestrowaną, przyjmującą najczęściej postać działalności prowadzonej bez wymaganych zezwoleń, związaną z nieprzestrzeganiem przepisów prawnych regulujących działalność gospodarczą czy uchylaniem się od płacenia podatków⁶. Nie obejmuje więc ona działalności niedozwolonej (np. sutenerstwo, narkotyki, przemyt papierosów).

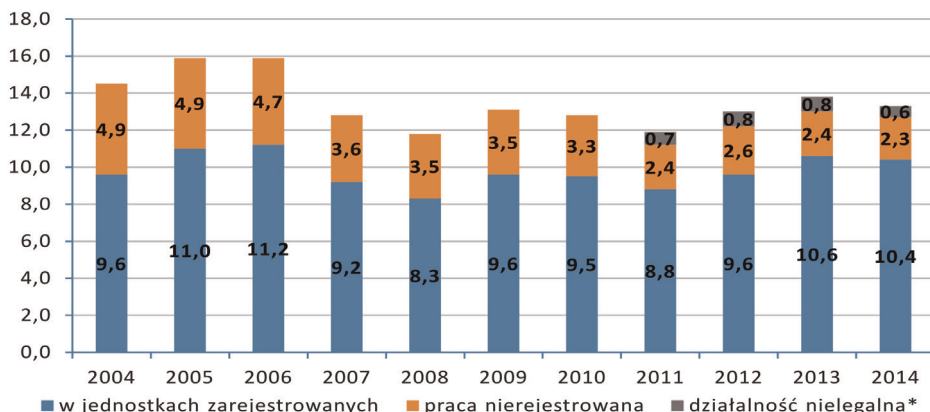
Sposób definiowania gospodarki nieobserwowanej i szarej strefy istotnie wpływa na szacowanie ich rozmiarów. Według GUS rozmiary gospodarki nieobserwowanej w Polsce w latach 2004-2014 kształtowały się w granicach od 11,8 do 15,9% PKB (Wykres 1). Na podobnym poziomie kształtował się w tym czasie poziom szarej

⁴ F. SCHNEIDER, A. BUEHN, *Estimating the Size of the Shadow Economy. Methods, Problems and Open Questions*, “CESifo Working Paper” 2013, No. 4448, p. 2.

⁵ *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 267.

⁶ *Rachunki kwartalne Produktu Krajowego Brutto. Zasady metodologiczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 16.

strefy, gdyż w szacunkach tych nie była uwzględniana do 2011 roku działalność nielegalna, niedozwolona przez prawo. Jego struktura była przy tym względnie stała. Szara strefa miała miejsce przede wszystkim w jednostkach zarejestrowanych.



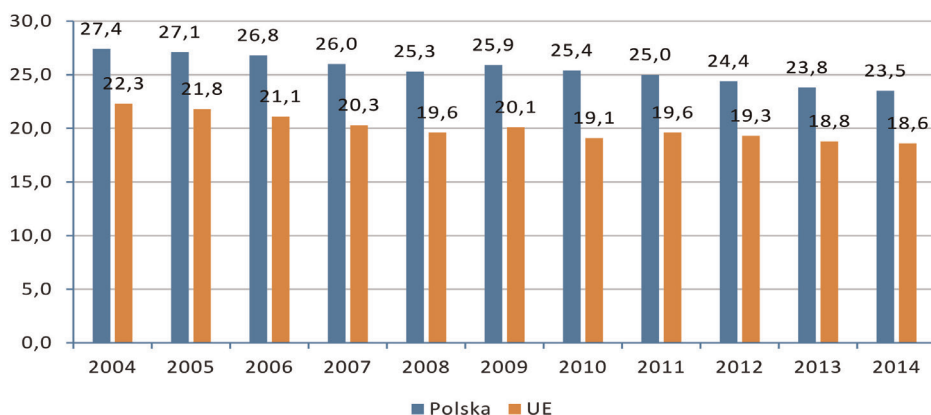
*mierzona przez GUS od 2011 r. (sutenerstwo, narkotyki, przemyt papierosów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2000-2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 611; *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2007-2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 393; *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, s. 267.

Wykres 1. Struktura szarej strefy w Polsce według GUS w latach 2004-2014 (w % PKB)

Szacunki nieformalnej gospodarki i szarej strefy opracowane poza GUS wskazują jednak na większe ich rozmiary. Na Wykresie 2 zaprezentowano wielkości szarej strefy w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2004-2014, oszacowane prof. F. Schneidera. Z jego wyliczeń wynika, że w latach 2004-2014 średnie rozmiary szarej strefy w Polsce – z wyjątkiem roku 2009 – ulegały zmniejszeniu, przy czym były znacznie wyższe (25,5%) niż w całej UE (około 20%).

Rozmiary szarej strefy wyliczane dla Polski przez prof. F. Schneidera (Uniwersytet Johannes Keplera w Linzu) w dalszym ciągu znacznie różnią się od wyliczanych przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce. Dla 2015 roku GUS szacował, że nieformalna gospodarka stanowi w Polsce około 13% PKB, podczas gdy z badań eksperta wynikało, że jest to 23,3% PKB, przy czym jej poziom w Polsce był jednym z najwyższych w Europie. Co ciekawe, wskazana jej wysokość jest charakterystyczna jest dla większości krajów postkomunistycznych oraz krajów południa Europy (poniżej europejskiej średniej są tylko Czechy, Słowacja i Portugalia).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> [dostęp: 17.04.2018].

Wykres 2. Wielkość szarej strefy w Polsce i UE w latach 2004-2014 (w % PKB)

Jeśli chodzi o szarą strefę, to najniższy jej poziom notują Szwajcaria, Austria i Luksemburg. W najgorszej sytuacji pod względem działalności wymykającej się kontroli fiskusa są w skali globalnej Gruzja, Boliwia i część krajów Afryki, gdzie szara strefa stanowi ponad 50% gospodarki. Według szacunków prof. F. Schneidera szara strefa w Polsce w 2017 roku stanowiła poziom 22,2% PKB, czyli około 430 mld zł. Pocięszające jest jednak to, że według wskazanego naukowca od kilku lat rozmiary szarej strefy w Polsce sukcesywnie się zmniejszają w relacji do PKB. Rok 2017 mógł się więc okazać pod tym względem rekordowy. Jej udział w PKB miał się skurczyć o 0,8 pkt proc., podczas gdy w poprzednich latach było to 0,2-04 pkt proc.

2. UTRACONE DOCHODY PUBLICZNE NA SKUTEK DZIAŁANIA SZAREJ STREFY

Ubytek dochodów publicznych na skutek działania szarej strefy w ramach działalności gospodarczej powstaje – jak wskazano za GUS – w związku z nielegalną częścią działalności w jednostkach zarejestrowanych oraz wykonywaniem działalności niezarejestrowanej. W pierwszym przypadku może to mieć związek m.in. z: opodatkowaniem obrotu stawką niższą od właściwej, nieprawidłowym rozliczaniem transakcji, opóźnianiem momentu powstania obowiązku podatkowego, pozorowaniem obrotu z zagranicą, nieujawnianiem organom skarbowym przedmiotu czy podstawy opodatkowania lub nieskładaniem deklaracji podatkowych,

zatajaniem prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub ukrywaniem jej rzeczywistych rozmiarów, niewystawianiem faktur za wykonane usługi czy sprzedane towary. W drugim przypadku polega na bezumownym świadczeniu pracy, które nie pociąga ani konieczności zapłaty zaliczki na poczet podatku dochodowego osoby świadczącej pracę, ani składek ubezpieczenia społecznego czy zdrowotnego.

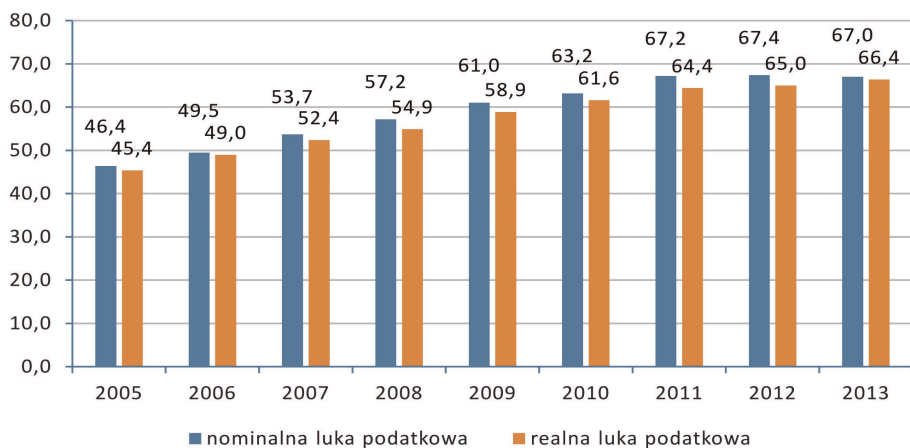
Ubytek dochodów publicznych, przez niektórych zwany luką dochodów publicznych, można zdefiniować jako różnicę między daninami publicznymi (podatkami, opłatami, składkami) rzeczywiście zapłaconymi a daninami, które powinny być zapłacone, gdyby wszystkie osoby fizyczne i prawne je zapłaciły, a wcześniej zadeklarowały wszystkie czynności i transakcje podlegające opodatkowaniu lub stany prawne pociągające konieczność uiszczenia opłaty bądź składki, zgodnie z prawem obowiązującym na danym terenie w danym czasie. Jest więc sumą danin (podatków, opłat, składek) niezapłaconych i niedeklarowanych, a więc luk, które z tego tytułu powstają, powiększoną o wyłudzone zwroty, co można przedstawić w następujący sposób:

$$\text{UDP} = (\text{LP} + \text{LO} + \text{LS}) + \text{WZ}$$

gdzie: LP – luka podatkowa, LO – luka opłatowa, LS – luka składkowa, WZ – wyłudzone zwroty

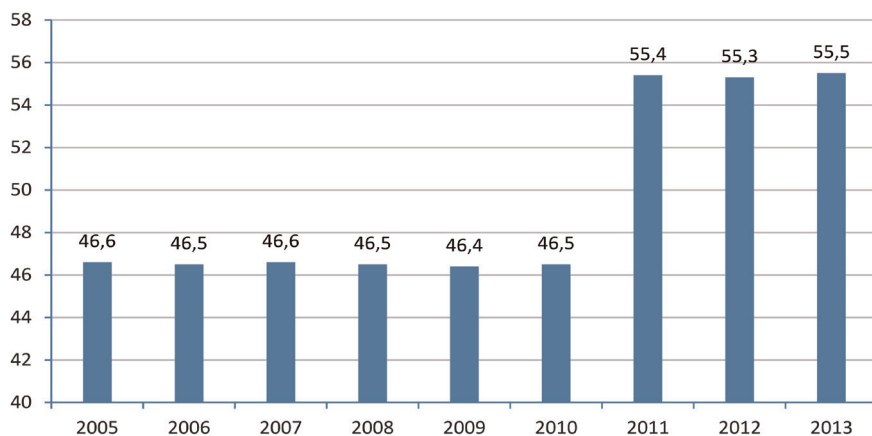
Daniny niezapłacone mogą być związane z licznymi sporami interpretacyjnymi, jakie toczą podatnicy z organami podatkowymi, bankructwami podatników, jak i płatników podatków czy błędami powstającymi podczas dokonywania rozliczeń z tytułu podatków. Zasadnicza pula środków finansowych nie trafia jednak do publicznych zasobów na skutek świadomego działania podmiotów w szarej strefie. W związku z jej istnieniem nie wpływają w należytej wysokości do zasobów publicznych środki z podatków, opłat i składek ubezpieczenia społecznego.

Na szczeblu państwa dochody publiczne gromadzone są w budżecie państwa, jak i na rachunkach funduszy celowych. W odniesieniu do budżetu państwa można stwierdzić, że w Polsce w latach 2005-2013 nieustannie rosły rozmiary luki podatkowej (w ujęciu nominalnym spadek nastąpił jedynie w 2013 roku), a wzrost ten wynosił blisko 21 mld zł (Wykres 3). Największą część tej luki stanowiła ta związana z podatkiem VAT (Wykres 4); na przykład w latach 2005-2013 było to średnio około 49,5%.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Luka podatkowa w VAT w Polsce w latach 2010-2013*, <http://www.spsrp.org.pl/2016/03/07/luka-podatkowa-w-vat-w-polsce-w-latach-2010-2013/> [dostęp: 17.04.2018]; *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 r.*, www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne [dostęp: 24.02.2018].

Wykres 3. Rozmiary nominalnej i realnej luki podatkowej w Polsce w latach 2005-2013 (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Luka podatkowa w VAT w Polsce w latach 2010-2013*, <http://www.spsrp.org.pl/2016/03/07/luka-podatkowa-w-vat-w-polsce-w-latach-2010-2013/> [dostęp: 27.03.2018]; www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne [dostęp: 27.03.2018].

Wykres 4. Rozmiary luki w VAT na tle łącznej luki podatkowej w Polsce w latach 2005-2013 (w %)

Do budżetu państwa trafiają wpływy przede wszystkim z tytułu takich podatków, jak podatek od towarów i usług (VAT), podatek akcyzowy (AKC), podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek dochodowy od osób fizycznych

opodatkowanych na zasadach ogólnych (PIT), podatek od przychodów ewidencjonowanych (PPE). Na rachunek funduszy celowych wpływają z kolei składki uiszczane przez pracodawców, jak i pracowników w związku ze świadczeniem pracy. Mowa o składkach na rzecz funduszy ubezpieczenia społecznego (pobieranych przez ZUS lub KRUS), funduszu zdrowia (pozostającego w gestii Narodowego Funduszu Zdrowia), Funduszu Pracy czy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Działania podmiotów w szarej strefie dla wskazanych funduszy mają jednak inny skutek, co ściśle jest związane z tytułem pobieranej przez państwo daniny publicznej i działaniami danego podmiotu.

Nieuiszczanie przez podmioty gospodarcze wskazanych danin w odpowiedniej wysokości powoduje obniżenie ciężaru tych podmiotów na rzecz państwa (mniej odprowadzają środków w postaci danego podatku czy składki), ale nie wywołuje po stronie państwa uszczerbku dochodów publicznych w takiej samej wysokości. Praca nierejestrowana albo w nielegalny sposób opłacana⁷ z pewnością obniża wpływy do budżetu państwa z tytułu PIT i do wszystkich wskazanych funduszy z tytułu składek. Dochody z tytułu tej pracy przysporzą jednak państwu dodatkowych dochodów z tytułu VAT czy AKC w sytuacji, gdy zostaną one przeznaczone na konsumpcję lub inwestycje. Z kolei przedsiębiorcy zatrudniający pracowników w sposób nielegalny mogą wygospodarować wyższy zysk, który również mogą przeznaczyć na konsumpcję lub inwestycje. Podobne skutki wywołuje zaniżanie przez podatników podatku VAT, zaniżanie wysokości podatku CIT czy PPE. Wzmóżona konsumpcja, a także inwestycje przysporzą państwu dodatkowych wpływów z tytułu VAT, AKC czy PIT (opodatkowanie oszczędności). Biorąc to pod uwagę można zaryzykować stwierdzenie, że do budżetu państwa z pewnością nie wpływa na skutek działania podatników VAT w szarej strefie odpowiednia wysokość dochodów z tytułu tego podatku. Trafiają jednak do niego zwiększone wpływy z VAT w związku z wydatkowaniem środków finansowych nieopodatkowanych podatkami dochodowymi. Dochody podmiotów funkcjonujących w szarej strefie, które powinny trafić, ale nie trafiają do publicznych zasobów, choć finansują potrzeby indywidualne, a nie zbiorowe, nakręcają koniunkturę gospodarczą. Tworzą bowiem zapotrzebowanie na dobra i usługi, na które podmiotów funkcjonujących w szarej strefie być może nie byłoby stać, gdyby byli rzetelnymi i uczciwymi podatnikami.

Niestety, o ile daniny publiczne nieprzekazane na konta urzędów skarbowych przez podatników funkcjonujących w szarej strefie wygenerują wpływy w postaci

⁷ Płaca pracownika, w rzeczywistości składająca się z dwóch części: oficjalnej, tj. zgłoszonej, a więc prawidłowo opodatkowanej i oskładkowanej, i drugiej, otrzymywanej „pod stołem”, czyli niezgłoszonej, nieopodatkowanej i nieoskładkowanej.

podatku VAT czy AKC, o tyle niewykazywane lub zaniżone wynagrodzenie w żaden sposób nie wpłynie w późniejszym okresie na pojawienie się wpływów ze składek w systemie ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych, na rachunku FP czy FGŚP. Na rachunki wspomnianych funduszy środki te nigdy nie trafią, czego konsekwencje odczują nie tylko bezpośrednio zainteresowani.

Funkcjonowanie podmiotów w szarej strefie pozbawia więc środków finansowych system ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia. Możliwości finansowania zadań realizowanych przez podmioty z tych systemów (tj. wypłacania świadczeń na odpowiednim poziomie) maleją, czyli przy przesuwającej się granicy wieku dożywalności kobiet i mężczyzn oraz skróconym wieku przechodzenia kobiet i mężczyzn na emeryturę (odpowiednio 60 i 65 lat) będą powodować wypłatę świadczeń na poziomie drastycznie niższym w stosunku do ostatnich poborów, jakie z pracy osoby te będą otrzymywały. Zasoby tych funduszy muszą być więc uzupełniane środkami pochodzącymi z budżetu państwa czy z innych, bardziej kontrowersyjnych źródeł (np. środkami z OFE). Jeśli w tym zakresie nic się nie zmieni, należało będzie poszukać innych rozwiązań i środków, które zapewnią godziwe życie osób w wieku emerytalnym w Polsce. Być może rozwiązaniem tym będą pracownicze plany kapitałowe (współfinansowane po połowie przez pracowników i pracodawców), których wprowadzenie z początkiem 2019 roku zapowiedział w maju 2018 roku premier M. Morawiecki.

Bardzo niekorzystna na wskazanym tle wydaje się sytuacja jednostek samorządu terytorialnego, dla których funkcjonowanie podmiotów w szarej strefie oznacza jedynie ubytek dochodów, który w żaden sposób nie jest rekompensowany. Ubytek ten skutkuje przy tym zmniejszeniem możliwości zaspokajania potrzeb członków wspólnot samorządowych oraz ograniczonymi możliwościami rozwojowymi, czyli w zasadzie niemożnością należytej realizacji misji samorządu terytorialnego.

Budżety wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (gmin, powiatów i województw) zasilane są wpływami z podatków państwowych (PIT i CIT), w odpowiednio ustalonym procencie z wpływów z tych podatków pobieranych z terenu danej JST. Udział JST we wpływach z PIT jest obliczany przy zastosowaniu następujących wskaźników: gminy – 39,34%, powiaty – 10,25%, województwa – 1,60%. W przypadku CIT jest to odpowiednio: dla gmin – 6,71%, dla powiatów – 1,40% i dla województw – 14,75%⁸. Funkcjonowanie więc podatników tych podatków bądź płatników w szarej strefie, w ostateczności skutkujące zaniżaniem podstawy opodatkowania w tych podatkach, zmniejsza dochody wszystkich JST.

⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm., art. 4 ust. 2 i 3, art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 6 ust. 2 i 3.

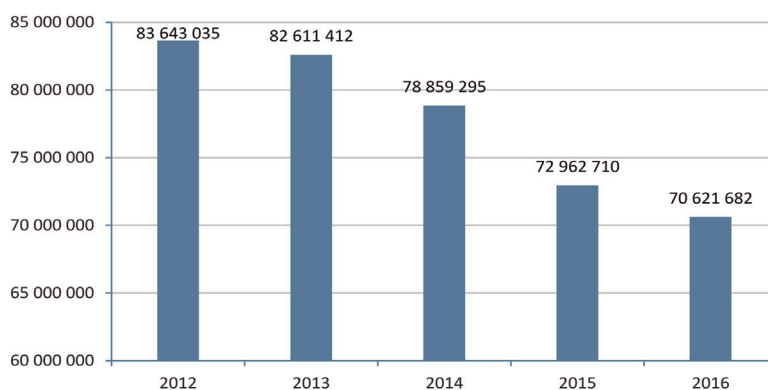
Jednostki samorządowe nie mają przy tym dochodów z podatków pośrednich, a więc nie mogą liczyć na to, że środki od podmiotów funkcjonujących w szarej strefie w ostateczności zasilą ich budżet. Jeśli jednak spojrzymy na katalog dostępnych źródeł dochodów JST w Polsce, to zauważymy, że budżety gmin w Polsce, a więc tych JST, których zakres zadań jest najszerszy spośród jednostek samorządowych, mogą być uszczuplane także z tytułu innych danin publicznych.

Dochodami gmin w Polsce są m.in. wpływy pochodzące z tytułu: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, karty podatkowej, podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC), podatku od spadków i darowizn czy opłaty za gospodarkę odpadami komunalnymi. Prowadzenie działalności gospodarczej w szarej strefie, tj. niezarejestrowanej, skutkuje niepłaceniem zarówno pierwszego wskazanego podatku według stawek określonych dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i może skutkować (jeśli osoba fizyczna wybierze zryczałtowaną formę opodatkowania swoich dochodów) nieponoszeniem przez nich ciężaru wynikającego z drugiego z nich, a także opłaty za gospodarkę odpadami komunalnymi, wyliczanej w sposób dedykowany nieruchomościom niezamieszkałym.

Podsumowując można stwierdzić, że funkcjonowanie szarej strefy (z wyjątkiem działalności mającej na celu wyłudzenie zwrotu podatku) nie tyle uszczupla dochody budżetu państwa, co funduszy celowych i budżetów JST. Państwo, otrzymując zwiększone wpływy z tytułu podatków konsumpcyjnych, nie musi się nimi dzielić – jak w przypadku podatków dochodowych – z jednostkami samorządu terytorialnego. Istnienie szarej strefy nie musi wprost wpływać na zmniejszenie możliwości wydatkowania środków z jego budżetu, czyli np. skalę zaspokajanych potrzeb czy realizowanych przedsięwzięć. Jeśli do tego dodać wzmocnienie egzekucji i uszczelnienie systemu podatku VAT i AKC, wpływy budżetowe państwa mogą być naprawdę imponujące w porównaniu z latami ubiegłymi. Zaniżanie, niewykazywanie wynagrodzeń pracowników ma jednak katastrofalne skutki dla kondycji funduszy ubezpieczeń społecznych i wysokości bieżących, jak i przyszłych świadczeń z nich wypłacanych. W konsekwencji więc wpływa na sytuację finansową, w jakiej znajdują się osoby pobierające świadczenia z tych funduszy. Funkcjonowanie szarej strefy obniża drastycznie dochody JST, w szczególności gmin.

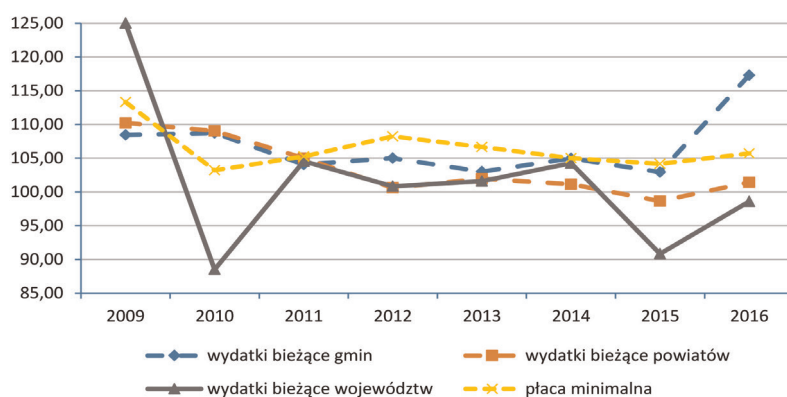
Tak jak próbuje się szacować rozmiary luki podatkowej w przypadku budżetu państwa, tak niestety brak jest jakichkolwiek danych liczbowych na temat ubytku dochodów na skutek działania szarej strefy we wskazywanych funduszach, jak i budżetach JST. Brak tych szacunków może dowodzić trudności, jakie w tym zakresie występują, które są związane z różnymi formami opodatkowania dochodów i skalą odliczeń w tych podatkach, wieloma formami zatrudniania pracowników, migracjami ludności czy likwidacją podmiotów gospodarczych. Dodatkowo w odniesieniu

do podatków i opłat lokalnych może to być utrudnione ze względu na deklaratoryjny system służący ich wymiarowi, który mogą zweryfikować jedynie kontrole, a przeprowadzenie w tym zakresie powszechnych kontroli w skali kraju, z powodu ograniczonych możliwości JST, jest w zasadzie niemożliwe. Jedynie pewnym przybliżeniem możliwości finansowych JST, ograniczonych na skutek działania szarej strefy, może być prezentacja wielkości dochodów gmin z podatku dochodowego opłacanego przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w formie karty podatkowej (Wykres 5), jak i dynamika wydatków bieżących w tych jednostkach na tle dynamiki płacy minimalnej w latach 2008-2016 (Wykres 6).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp: 12.03.2018).

Wykres 5. Dochody gmin z karty podatkowej w Polsce w latach 2012-2016 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z GUS, w tym Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp: 15.04.2018).

Wykres 6. Dynamika wydatków bieżących JST i poziomu płacy minimalnej w Polsce w latach 2009-2016 (w %, rok poprzedni = 100)

Z danych zaprezentowanych na Wykresie 5 wynika, że na przestrzeni tylko pięciu ostatnich lat (niestety, tak szczegółowych danych brak dla lat wcześniejszych) wyraźnie spadły dochody gmin z tytułu karty podatkowej. Trudno jednak kategorycznie stwierdzić, że było to wprost związane z funkcjonowaniem szarej strefy w tym obszarze. Część osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którzy wybrały tę formę opodatkowania swoich dochodów, mogła lub została zmuszona do zmiany tej formy, część mogła zwyczajnie zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie część mogła ją nadal prowadzić bez zarejestrowania, czyli funkcjonować w szarej strefie. Z danych zaprezentowanych na Wykresie 6 wynika z kolei, że poziom płacy minimalnej w Polsce, który mógł skutkować wzrostem dochodów JST z udziałów w podatkach państwowych, w różnym stopniu przełożył się na poziom ponoszonych w nich wydatków bieżących⁹. Przykładowo w 2009 roku jedynie poziom wydatków bieżących województw w stosunku do roku ubiegłego był wyższy niż wzrost w tym czasie poziomu płacy minimalnej w Polsce. Z kolei w roku 2016 prawidłowość taka wystąpiła w odniesieniu do gmin. W pozostałych latach analizowanego okresu (wyjątek stanowi rok 2010 w przypadku gmin i powiatów) płaca minimalna w Polsce rosła szybciej niż wydatki bieżące JST, co może być swoistym potwierdzeniem tezy o utracie przez nie dochodów z udziałów w PIT na skutek m.in. działania podmiotów gospodarczych w szarej strefie (zarówno przedsiębiorców, jak i ich pracowników).

Gminy zgodnie z zasadą pomocniczości i domniemania kompetencji realizują najszerszy zakres zadań publicznych. Uszczerbek dochodów budżetowych w przypadku tych podmiotów oznacza cięcia wydatków (niekoniecznie ich racjonalizację), rezygnację z realizacji niektórych zadań, a co gorsza – konieczność zaciągania zobowiązań, w tym na finansowanie wydatków bieżących, co pośrednio możliwe jest przy wykorzystaniu tzw. wolnych środków (art. 242 ustawy o finansach publicznych¹⁰).

Choć wskazano podmioty publiczne i fundusze, których dotyka ubytek dochodów na skutek działania szarej strefy, to trzeba mieć świadomość, że w rzeczywistości istnienie szarej strefy zubaża tych, na rzecz których bezpośrednio lub pośrednio środki gromadzone w publicznych zasobach są przeznaczone. Podmioty te mają bowiem ograniczony lub utrudniony dostęp do usług finansowanych lub dofinansowywanych przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego. Mieszkają w gminach, których nie stać na ponoszenie nakładów na stworzenie lub poprawę warunków funkcjonowania przedsiębiorców czy podnoszenie atrakcyjności turystycznej dla potencjalnych zwiedzających.

⁹ Nie wzięto pod uwagę łącznej puli wydatków poszczególnych JST ze względu na fakt, że wydatki majątkowe – zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 242 – finansowane są dochodami majątkowymi i przychodami.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

3. OBOWIĄZEK PODATKOWY W ŚWIETLE NAUKI KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Choć część podatników z ciężących obowiązków podatkowych wywiązuje się znakomicie, w skali globalnej moralność podatkowa większości z nich w Polsce daleka jest od wzorcowej, co może być zastanawiające z punktu widzenia zasad (przykazań), jakie większość wyznaje (większość Polaków deklaruje czynną przynależność do Kościoła rzymskokatolickiego).

Siódmym przykazaniem w Dekalogu jest „Nie kradnij”. Postępowanie nierzetelnych, nieuczciwych podatników, którzy w zasadzie okradają społeczeństwo (brakuje środków na zaspokajanie potrzeb), pozostaje więc z nim w sprzeczności. Zastanawiające jest, dlaczego tak się dzieje.

Przykazanie „nie kradnij” większość osób (niestety brak z tego zakresu szeroko zakrojonych badań, których wyniki niewątpliwie podbudowałyby stawianą tezę) tłumaczy w kategoriach „nie zabieraj innej osobie, sąsiadowi, obcemu”. Wzięcie „czegoś” bez pozwolenia od kogoś z rodziny już pod tę kategorię czynu nie podpada. Tak samo jest z faktem niepłacenia, lub nierzetelnym płaceniem danin publicznych. Nie jest to postrzegane w kategoriach okradania kogoś.

Łamanie przykazań, tj. nierespektowanie, niewypełnianie ich w myśl wyznawanej religii, jest grzechem. Oczyszczeniem z grzechu jest spowiedź, a warunkiem dobrej spowiedzi – zadośćuczynienie i obietnica niepopelniania takiego grzechu w przyszłości. Skoro niepłacenie danin publicznych nie jest postrzegane w kategoriach grzechu, to nikt się z tego nie spowiada, a w konsekwencji nie naprawia wyrządzonej szkody (nie płaci tego, co już wcześniej powinien zapłacić) i nie przyrzeka poprawy (w dalszym ciągu jest nieuczciwym podatnikiem). Skądinąd nie można nie zauważyć, że istnieje społeczne przyzwolenie na to, aby nie płacić danin publicznych. Niejednokrotnie wręcz spotkać się można z presją otoczenia w tym zakresie. Kanony religii i sposób postępowania niektórych podatników nie idą więc w parze.

Kościół nie neguje uprawnień władz publicznych do nakładania na obywateli zobowiązań wskazując, że jest to moralne z punktu widzenia współodpowiedzialności za dobro wspólne¹¹. O obowiązku uiszczania władzom cywilnym wymaganych należności nauczał Jezus¹² oraz św. Paweł Apostoł. Do nauki Jezusa odwołał się m.in. Papież Franciszek, który w rozważaniu przed modlitwą *Anioł Pański*

¹¹ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Pallottinum, Poznań 1994, pkt 2240.

¹² Zapytany o to, czy należy płacić podatki cesarzowi, wskazując na monetę podatkową z wizerunkiem owego władcy, odpowiedział: „Oddawajcie więc, co jest cesarskie cesarzowi, a co Bożego Bogu” – *Pismo Święte Nowego i Starego Testamentu, Biblia Tysiąclecia*, Pallottinum, Poznań, Mt 22, 21.

22 października 2017 roku powiedział: „Jezus oświadcza, że płacenie podatku nie jest aktem bałwochwalstwa, ale obowiązkiem wobec władzy doczesnej”. Św. Paweł Apostoł w Liście do Rzymian, ucząc o roli, jaką w społeczeństwie pełni władza, oraz o związanym z tym obowiązkiem okazywania jej posłuszeństwa i szacunku, napomina, mówiąc: „Oddawajcie każdemu to, co mu się należy; komu podatek, podatek; komu cło, cło; komu bojaźń, bojaźń; komu cześć, cześć” (List do Rzymian, rozdz. 13, wers 6-7). W dokumencie o nazwie „Konstytucje Apostolskie” (zapis wiary i obyczajowości pierwszych chrześcijan) napisane jest z kolei, że przedstawicielom władzy (jako sługom Boga) należy dobrowolnie płacić podatki, cło i wszelką należność (księga VII, rozdz. 16). Wypowiedzi w podobnym tonie można spotkać też w innych dokumentach Kościoła Katolickiego czy wypowiedziach jego hierarchów, choć niejednokrotnie przy tej okazji pojawia się też aspekt sprawiedliwości podatkowej i nienaruszalności źródła opodatkowania.

Papież Leon XIII pisze, że niesłuszne obciążenie podatkowe społeczeństwa stanowi wystarczający i usprawiedliwiony powód okazania władzy sprzeciwu. Państwo nie powinno obciążać poddanych nadmiernymi podatkami. Wysokie podatki są bowiem zamachem na własność. Własność stanowi zaś przyrodzone (naturalne) prawo każdego człowieka oraz środek, za pomocą którego kształtuje on swoją przyszłość¹³.

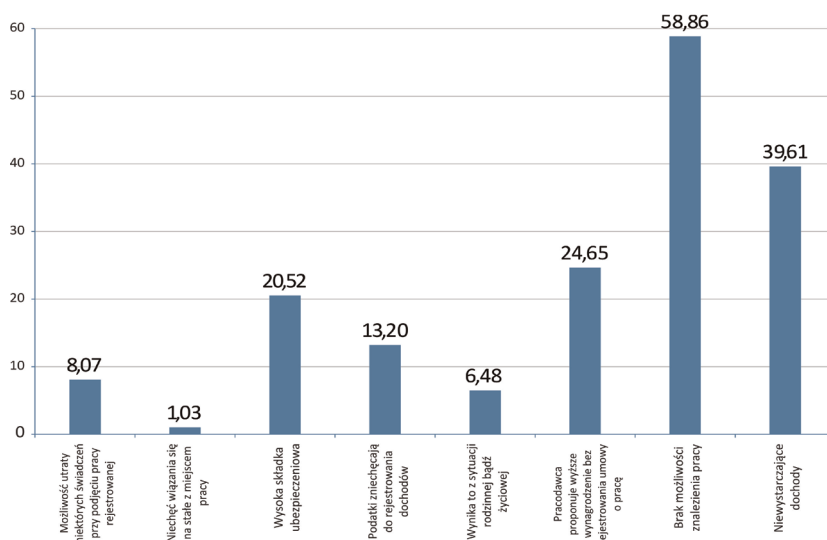
Kościół wyraźnie wskazuje więc, że podatki (daniny publiczne) nie tylko powinny być niewygórowane, ale też powinny być przeznaczane na cele, z których może wypływać wyłącznie dobro. W podobnym tonie pisze papież Jan XXIII. W posoborowym Katechizmie Kościoła Katolickiego czytamy, że „Jeśli sprawujący władzę ustanawiają niesprawiedliwe prawa lub podejmują działania sprzeczne z porządkiem moralnym, to rozporządzenia te nie obowiązują w sumieniu. Wtedy władza przestaje być władzą, a zaczyna się bezprawie” (KKK, 1903). Obywatel jest zobowiązany w sumieniu do nieprzestrzegania zarządzeń władz cywilnych, gdy przepisy te są sprzeczne z wymaganiami ładu moralnego, z podstawowymi prawami osób i ze wskazaniami Ewangelii. Odmowa posłuszeństwa władzom cywilnym, gdy ich wymagania są sprzeczne z wymaganiami prawnego sumienia, znajduje swoje uzasadnienie w rozróżnieniu między służbą Bogu a służbą wspólnocie politycznej (KKK, 2242).

Analizując postępowanie podmiotów funkcjonujących w szarej strefie na tle zaprezentowanych poglądów można stwierdzić, że niepłacenie przez nie danin publicznych lub uiszczanie ich w zaniżonej wysokości w ich odczuciu nie jest grzechem, ale wyrazem sprzeciwu co do kierunków wydatków publicznych. W przypadku ciężarów podatkowych i ich przeznaczenia można jedynie mieć wątpliwości, czy ktokolwiek niezwiązany z finansami państwa lub JST jest na tyle w nich zoriento-

¹³ LEON XIII, Encyklika *Rerum novarum*, Watykan 1891, rozdz. I, wstęp do pkt 5.

wany, aby stawiać zarzuty co do kierunków i wysokości wydatków publicznych na zadania z budżetów tych podmiotów finansowane. Państwo jako takie jest przy tym wspólnym dobrem wszystkich obywateli. Odmowa płacenia podatków jest więc sprzeczna z zasadą powszechnego przeznaczenia dóbr. Jeśli bowiem uznamy, że sami nie potrzebujemy żadnej pomocy ze strony państwa, to nie znaczy, że pomocy tej nie potrzebują inni. Niepłacenie podatków jest więc wyrazem braku solidarności społecznej, w tym pokoleniowej. Pocięszający przy tym nie jest fakt, że solidarności takiej nie odczuwają nie tylko Polscy, czego dowodem są rozmiary szarej strefy w innych krajach Europy¹⁴. Dlaczego więc podmioty funkcjonują w szarej strefie, podejmują w niej na przykład zatrudnienie?

Odpowiedzi na to pytanie dostarcza badanie Departamentu Badań Demograficznych i Rynku Pracy GUS, przeprowadzone w 2014 roku na osobach w wieku powyżej 15 lat. Osoby te zapytane zostały o przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej. Wyniki tych badań zaprezentowano na Wykresie 7.



Wyniki nie sumują się, gdyż jedna osoba mogła wymienić więcej niż jedną przyczynę podejmowania pracy nierejestrowanej.

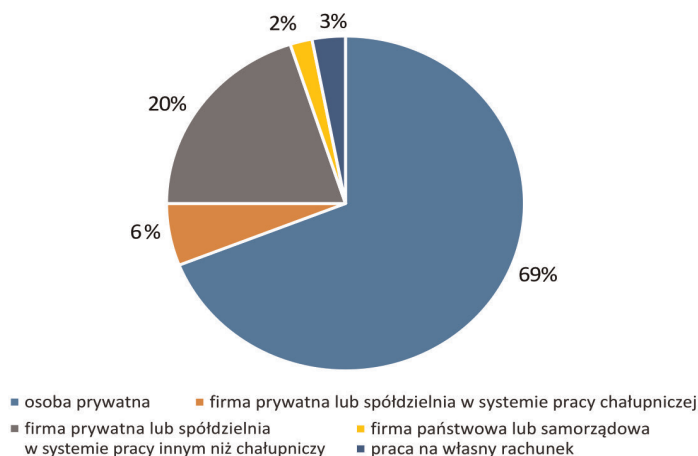
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2015 (www.stat.gov.pl – dostęp: 15.03.2018), Tabela 1.1, s. 50.

Wykres 7. Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej przez ludność w Polsce (opinie osób w wieku powyżej 15 lat z 2014 roku)

¹⁴ <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> [dostęp: 21.03.2018].

Największa grupa wśród osób biorących udział w badaniu jako główny powód zatrudnienia w szarej strefie w pierwszej kolejności wskazywała brak możliwości znalezienia legalnej pracy. Tylko nieco ponad 13% badanych jako powód podjęcia takiej pracy wskazywało wysokie obciążenia podatkowe.

Zaprezentowane wyniki wskazują na niezdrową sytuację panującą na rynku pracy. Zdecydowanie jest to rynek pracodawcy, a nie pracownika. Z badań wynika bowiem, że pracodawcy niechętnie zatrudniają pracowników w legalny sposób (na umowę o pracę z właściwie określonym w umowie wynagrodzeniem). Nie wszyscy jednak poszukujący pracowników w taki sam sposób się zachowują. Związane jest to przede wszystkim z sektorem, w którym funkcjonuje przedsiębiorca (Wykres 8).



Źródło: jak Wykres 7, s. 26.

Wykres 8. Struktura pracujących w szarej strefie w Polsce w 2014 roku (według pracodawcy)

W 2014 roku w Polsce najwięcej pracujących w szarej strefie zatrudniali pracodawcy będący osobami prywatnymi (blisko 70% wszystkich pracujących w szarej strefie). Fakt ten nie może dziwić, wzięwszy pod uwagę możliwe formy opodatkowania dochodów tych przedsiębiorców. W związku z tym, że znaczna część z nich w zasadzie ma możliwość wyboru formy opodatkowania i bardzo często wybiera formy zryczałtowane (tj. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych lub kartę podatkową¹⁵, ze wskazaniem na tę pierwszą, w których nie są uwzględniane koszty

¹⁵ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. z 2017 r., poz. 2157 ze zm.

uzyskania przychodów), logicznym jest to, że to oni będą szukali sposobów na obniżenie kosztów. Takim kosztem są wynagrodzenia pracowników. Im niższe będą więc te koszty, tym większa pula środków pozostanie w dyspozycji przedsiębiorcy. W związku z tym, że płace pracowników nie są wykazywane w ich ewidencji, tym bardziej skłonni są oni do tego, aby kształtować je na poziomie jak najniższym lub wręcz nie wykazywać, jeśli zgodzi się na to pracownik.

W przypadku opodatkowania dochodów przedsiębiorców na zasadach ogólnych¹⁶ wynagrodzenia pracowników stanowią koszty prowadzonej działalności, które są wykazywane w ewidencji przychodów i kosztów przedsiębiorcy. Niektórzy przedsiębiorcy nie są jednak zainteresowani wykazywaniem ich na rzeczywistym poziomie, gdyż obniżają w ten sposób ciężary wynikające z konieczności współfinansowania składek pracowników przekazywanych na rzecz funduszy ubezpieczenia społecznego, funduszu zdrowia, FGŚP czy FP. Jeśli więc na takie warunki pracy godzić się będą pracownicy, szara strefa będzie się rozwijać bez przeszkód.

W świetle obowiązujących przepisów, jeśli ciąży na kimś obowiązek podatkowy, to ten ktoś powinien ten obowiązek spełnić. Z obowiązku tego wynika zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz państwa lub JST podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego¹⁷. Podstawową formą realizacji zobowiązania podatkowego jest zapłata podatku przez podatnika. Wówczas zobowiązanie podatkowe wygasa. Obowiązkiem podatnika jest terminowe płacenie podatku. Jeśli podatnik uporczywie terminów tych nie przestrzega, popełnia wykroczenie skarbowe¹⁸ i grozi mu za to grzywna¹⁹. Nie ma jednak kodeksowej definicji „uporczywości”. Powszechnie rozumie się przez to trwający przez dłuższy czas lub cyklicznie powtarzający się fakt niepłacenia podatku w terminie. Podobne wyjaśnienie można znaleźć w orzecznictwie sądowym. Za uporczywe niewpłacenie podatku w terminie uznaje się wielokrotne, powtarzające się niewiszczanie podatku w terminie albo długotrwałe, chociażby jednorazowe, opóźnienie w jego regulowaniu²⁰. Czy wskazane sankcje są skuteczne? Tak, jeśli zabronione czyny zostaną ujawnione, np. w trakcie kontroli.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 200 ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., art. 5.

¹⁸ Podstawą odpowiedzialności karnej skarbowej podatnika jest art. 57 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2017 r., poz. 2226 ze zm.

¹⁹ Może być ona wymierzona w granicach od jednej dziesiątej do dwudziestokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. W 2018 roku jest to przedział od 210 do 42 000 zł.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2008 r. (Sygn. akt III KK 176/08).

Na tle zaprezentowanych rozważań należy stwierdzić, że podmioty funkcjonujące w szarej strefie mają z tego tytułu wymierne korzyści. Uczciwe i rzetelne opłacanie danin publicznych nie daje bowiem gwarancji dostępności do bezpłatnych usług społecznych czy możliwości nieograniczonego i nieodpłatnego korzystania z infrastruktury będącej własnością podmiotów publicznych. Konieczność uiszczania danin publicznych i dodatkowo, w razie konieczności, finansowania z własnych środków usług, które co do zasady są gwarantowane przez państwo, budzi sprzeciw. Świadomość opłacania tych usług niejako dwa razy (w postaci składki i ceny usługi) powoduje reakcję obronną, skutkującą np. niewykazywaniem wszystkich dochodów do opodatkowania. Dzięki temu pracownicy mają wyższe wynagrodzenia (niestety niższe świadczenia emerytalne z państwowego systemu ubezpieczeń społecznych), większe możliwości samodzielnego zadbania o przyszłość na emeryturze (prywatne systemy emerytalne).

Przedsiębiorstwa działające w szarej strefie są bardziej konkurencyjne od tych działających legalnie. Najważniejszym czynnikiem konkurencji rynkowej jest cena, skutkiem czego rzetelni przedsiębiorcy, chcąc utrzymać się na rynku, coraz mniej wydają na rozwój. W efekcie spada innowacyjność i międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, co negatywnie odbija się na tempie wzrostu gospodarczego i w ostateczności na dobrobycie całego społeczeństwa. Ponadto trzeba mieć świadomość, że skoro część podmiotów unika płacenia danin publicznych lub płaci je w zaniżonej wysokości, reszta podmiotów musi je ponosić w wysokości wyższej (przykładem może być danina solidarnościowa, która z początkiem 2019 roku ma zostać nałożona w Polsce na osoby fizyczne, których roczny dochód będzie przekraczać 1 mln zł).

4. ISTNIEJĄCE I PROPONOWANE ROZWIĄZANIA ZAPOBIEGAJĄCE UBYTKOWI DOCHODÓW PUBLICZNYCH W ZWIĄZKU Z ISTNIENIEM SZAREJ STREFY

Fakt tracenia przez podmioty sektora publicznego dochodów w związku z funkcjonowaniem szarej strefy wymusza konieczność podejmowania szeregu działań, które mają na celu: ograniczenie liczby osób świadczących pracę niezarejestrowaną i dokonujących transakcji nieudokumentowanych, odzyskanie dochodów, które już dawno do sektora publicznego powinny trafić, a z różnych powodów (przedłużającego się postępowania upadłościowego zalegających z płatnościami podatników, toczącego się w tej sprawie postępowania sądowego) jeszcze tam nie wpłynęły, jak i zapobieżenie wyłudzeniom. Władze publiczne, a w zasadzie odpowiedzialne za to służby finansowe, wiele w tym zakresie robią. Rodzaje zastosowanych działań

i podmiot je podejmujący zależą przy tym od rodzaju utraconej daniny publicznej. W związku z tym, że największe nieprawidłowości i ubytki dochodów publicznych możliwe do zweryfikowania dotyczą podatku VAT i składek ubezpieczeniowych, kontrole podejmują przede wszystkim inspektorzy ZUS, US czy PIP. Oprócz tego podejmowanych jest wiele innych działań i wprowadzanych rozwiązań, których zadaniem jest uszczelnianie systemu dochodów publicznych.

W zakresie podatku od towarów i usług uszczelnienie systemu nastąpiło na skutek powszechnego obowiązku stosowania kas fiskalnych, a od 2018 roku także już powszechnego obowiązku przesyłania przez podatników tego podatku jednolitych plików kontrolnych (JPK_VAT). Ponadto sprzyja temu mechanizm tzw. podzielonej płatności w VAT, mechanizmy zachęcające do stosowania płatności elektronicznych lub rejestrowania płatności gotówkowych, a wspomagać będą: wprowadzenie centralnego rejestru faktur, administracyjne nakazy i ograniczenia dotyczące transakcji w formie gotówkowej czy promowanie płatności elektronicznych w rozliczeniach z administracją. Skłaniać do pobierania przez klientów paragonów z kas fiskalnych ma z kolei loteria paragonowa, a przestrzegać i zniechęcać przed oszustwami podatkowymi procesy sądowe czy powołanie sejmowej komisji śledczej²¹. Można więc powiedzieć, że w zakresie podatku VAT zostały stworzone i wdrożone rozwiązania, których celem jest zwiększenie wpływów i zapobieżenie nienależnym zwrotom. Z punktu widzenia innych podmiotów, których dochody są uszczuplane w związku z istnieniem szarej strefy, bo pozyskujących wpływy z innych tytułów niż VAT, wskazane działania są neutralne. Powstaje pytanie, czy można znaleźć i wprowadzić w życie takie rozwiązania, które w omawianym zakresie będą przydatne, a które nie tyle spotkają się ze sprzeciwem podatników, co z ich akceptacją i zrozumieniem.

Zaistnienie mechanizmów, które będą powodowały, że praca legalna czy korzystanie z usług zarejestrowanych podmiotów będzie dla obu stron korzystne, nie jest łatwe. Wymaga bowiem zmian systemowych, którym towarzyszyć powinna zmiana mentalności podmiotów, do których normy prawne są adresowane. Płacenie danin publicznych i poszanowanie prawa musi stać się normą moralną. Aby tak jednak się stało, to pozyskiwanie danin publicznych przez państwo nie może być grabieżcze, a tym bardziej nieracjonalne, nie służące ogółowi i niesprawiedliwe wydawanie środków, które do „kasy państwowej” z danin publicznych wpływają. Z jednej strony chodzi więc o system podatkowy, który będzie sprawiedliwy dla podatnika, a z drugiej korzystny. Kompleksowe zmiany systemowe nie są łatwe. Nie oznacza to jednak, że są niemożliwe.

²¹ Szerzej na ten temat np.: J. KOTLIŃSKA, B. PEEK, *Luka podatkowa w podatku od towarów i usług w Polsce*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 9(45)(2017), nr 4, s. 7-28.

Zmian wymaga niewątpliwie podział dochodów między państwo a JST, w tym gminy. Szeroki zakres zadań, jakie realizują gminy, zobowiązuje do wyposażenia ich w stabilne i wydajne fiskalnie źródła dochodów. Istniejący system podatków i opłat lokalnych czy system transferów z budżetu państwa tego nie gwarantują, a to zdecydowanie obniża możliwości rozwojowe podmiotów samorządowych. Co więcej, system deklaryacyjny podatków obciążających nieruchomości w Polsce dodatkowo powoduje sytuacje skłaniające do zaniżania obciążeń podatkowych. Może więc pewnym rozwiązaniem tej kwestii byłoby zasilenie JST częścią wpływów z VAT i opodatkowanie nieruchomości *ad valorem*, co już od dawna jest w Polsce zapowiadane, ale skutecznie odkładane.

Nakłanianie pracowników do świadczenia pracy niezarejestrowanej bądź też wynagradzanie ich jedynie częściowo legalnie może przestałoby przybierać takie rozmiary, gdyby wynagrodzenia zatrudnionych pracowników były uwzględniane w ustalaniu obciążeń podatkowych dochodów osób fizycznych opodatkowanych w formach zryczałtowanych? Może obrót niedokumentowany (w zakresie świadczenia usług na rzecz osób fizycznych) udałoby się ograniczyć na skutek powrotu do ulgi remontowej w podatku dochodowym od osób fizycznych? Niewątpliwie należałoby się też przyjrzeć finansowaniu przez państwo usług zdrowotnych i wysokości pobieranych na ten cel składek, być może w kontekście powrotu do ulgi zdrowotnej w konstrukcji wspomnianego podatku dochodowego. Zalegalizowanie pracy umożliwiłoby niewątpliwie urealnienie wysokości składek przekazywanych do systemu zabezpieczenia społecznego. Sukces wszystkich, w tym zaproponowanych zmian będzie miał jednak miejsce, jeśli towarzyszyć mu będzie roztropny, ponadpartyjny, społecznie uzasadniony podział środków zgromadzonych w publicznych zasobach. Póki co, trudno jednoznacznie dziś określić skalę osiągniętych korzyści (o tym, że one są, informują przedstawiciele Ministerstwa Finansów) z działań już podjętych, a tym bardziej z tych, o których wzmiankowano.

ZAKOŃCZENIE

Istnienie szarej strefy narusza konkurencję i pogarsza warunki funkcjonowania rzetelnych przedsiębiorców. Ubytek dochodów publicznych w związku z funkcjonowaniem szarej strefy ogranicza możliwości realizacji zadań publicznych, a dodatkowe nieodprowadzone do zasobów publicznych środki finansowe służą zaspokajaniu potrzeb indywidualnych, ograniczając możliwości finansowania potrzeb zbiorowych. Aby do tego nie dopuścić, podmioty pozostające poza tą strefą zmuszone są płacić wyższe daniny.

Szarej strefy nie da się zlikwidować, a skoro tak, to należy ograniczyć jej rozmiary, odpowiadając przy tym na pytanie, jaka jej wielkość i funkcjonowanie w takich sferach są możliwe do zaakceptowania. Istnienie szarej strefy jest reakcją sektora prywatnego na brak środków w sektorze publicznym, a skoro tak, nie można oczekiwać, że ona zniknie, jeśli będzie się podejmować działania zmierzające do uszczelniania systemu gromadzenia danin publicznych. Być może jest jednak jakaś jej naturalna stopa, mierzona poziomem PKB, która – przy odpowiednim systemie podatkowym w danym państwie i adekwatnym do zadań podziale dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego – nie szkodzi gospodarce, a wręcz przeciwnie, choć brzmi to na pozór paradoksalnie, jest w stanie dodatkowo ją ożywić.

„Walka z szarą strefą”, o której mówią przedstawiciele rządu, nie może się jednak ograniczać do uszczelniania systemu podatku VAT. Zmiany wymaga konstrukcja wielu danin, w tym sposób ich naliczania, uwzględniający różnego rodzaju systemy zachęt do prowadzenia działalności gospodarczej i postępowania podatników zgodnie z prawem. Niezbędne jest też podjęcie wielu innych działań spoza kręgu systemu podatkowego. Ich zaniechanie wymagać będzie weryfikacji zakresu redystrybucji budżetowej, a w konsekwencji udziału sektora publicznego w gospodarce. Osobną kwestią, nie mniej ważną, jest jednak konieczność podjęcia pracy na rzecz budowania innego wzorca podatnika – uczciwego i odpowiedzialnego.

BIBLIOGRAFIA

- Katechizm Kościoła Katolickiego, Pallottinum, Poznań 1994.
- Komunikat CASE poświęcony raportowi przygotowanemu na zlecenie Komisji Europejskiej.
- KOTLIŃSKA J., PEEK B., Luka podatkowa w podatku od towarów i usług w Polsce, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 9(45)(2017), nr 4.
- LEON XIII, Encyklika „Rerum novarum”, Watykan 1891.
- MRÓZ B., Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym, „Monografie i Opracowania SGH” 2002, nr 509.
- Odpowiedź podsekretarza Stanu z Ministerstwa Finansów, p. Pawła Cybulskiego z dnia 5 kwietnia 2018 roku, na interpelację Posłów na Sejm RP – Wojciecha Króla oraz Pawła Bańkowskiego z dnia 16 marca br. (nr 20632) w sprawie tzw. karuzeli podatkowej, przesłana na ręce Marszałka Sejmu RP Marka Kuchcińskiego.
- Pismo Święte Nowego i Starego Testamentu. Biblia Tysiąclecia, Pallottinum, Poznań 2003.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2008 r. (Sygn. akt III KK 176/08).
- Rachunki kwartalne Produktu Krajowego Brutto. Zasady metodologiczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
- Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.
- RACZKOWSKI K., Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 14(2013), z. 8, cz. II.

- SCHNEIDER F., BUEHN A., Estimating the Size of the Shadow Economy. Methods, Problems and Open Questions, "CESifo Working Paper" 2013, No. 4448.
- SMITH B., Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective, Income and Expenditure Accounts Technical Series 1994.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 200 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. z 2017 r., poz. 2157 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. z 2017 r., poz. 2226 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf

SZARA STREFA A DOCHODY PUBLICZNE

Streszczenie

Prowadzenie działalności gospodarczej lub samo zamieszkiwanie na danym obszarze pociąga za sobą konieczność ponoszenia ciężarów w postaci różnego rodzaju danin publicznych na rzecz państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego związku publicznoprawnego. Nie zawsze jednak wszyscy zobowiązani wywiązują się należycie z tych obowiązków, funkcjonując w szarej strefie. Tezą opracowania jest stwierdzenie, że wśród podmiotów publicznych najbardziej odczuwają stratę (w postaci uszczerbku dochodów) w związku z istnieniem szarej strefy JST, w tym gminy, które z tego powodu mogą dysponować mniejszą pulą środków finansowych na realizację nałożonych na nie zadań. Weryfikacji tej tezy podporządkowano cel opracowania, którym jest identyfikacja problemów związanych z: 1) szacowaniem rozmiarów szarej strefy w Polsce i ubytków dochodów publicznych w związku z jej istnieniem, 2) określeniem, z jakiego tytułu podmioty publiczne tracą dochody na skutek działania szarej strefy, i określeniem rzędu ich wielkości, 3) istnieniem szarej strefy w kontekście nauki Kościoła Katolickiego oraz 4) rodzajami niezbędnych działań, które należy podjąć, aby ubytek dochodów publicznych związany z istnieniem szarej strefy ograniczyć. Celem opracowania podporządkowano układ artykułu, w którym szczególną uwagę zwrócono na uszczerbek dochodów JST w związku z istnieniem szarej strefy.

Słowa kluczowe: szara strefa; dochody publiczne; ubytek dochodów.

THE SHADOW ECONOMY AND PUBLIC REVENUES

Summary

Conducting business activity or simply living in a given area entails incurring burdens in the form of various types of public levies for the benefit of the state, a local government unit or another public-law association. However, not all those who are obliged to do so always properly perform their duties, as they operate in the shadow economy. The thesis of the study is that among public entities the most loss (in the form of revenue loss) due to the existence of the shadow economy market is felt by territorial self-government units, including municipalities, which therefore may have at their disposal a smaller financial envelope for the implementation of tasks imposed on them. The aim of the study,

which is to identify the problems related to 1) estimating the size of the shadow economy in Poland and public income losses due to its existence, 2) determining the extent to which public entities lose income as a result of the shadow economy and determining the order of their size, 3) the existence of the shadow economy in the context of the teaching of the Catholic Church, and 4) the types of necessary actions to be taken to limit the loss of public income related to the shadow economy. The objectives were subordinated to the layout of the study, in which particular attention was paid to the loss of territorial self-government units' income due to the existence of the shadow economy.

Key words: shadow economy; public income; loss of income.