

# Państwo i społeczeństwo

Jak ograniczyć straty budżetu państwa

---

## Szara strefa i luka podatkowa w działalności turystycznej

Szara strefa stanowi przedmiot zainteresowania ekonomistów począwszy od wielkiego kryzysu lat 30. ubiegłego wieku, a systematyczne badania tego zjawiska zaczęły się w latach 70. XX wieku. Towarzyszy procesom gospodarczym niezależnie od systemu gospodarczego. Artykuł dotyczy szarej strefy w działalności turystycznej, omawia przyczyny i przejawy jej istnienia oraz szacuje wielkość strat budżetu państwa z tego powodu.

**WANDA KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA,  
TADEUSZ SMUGA, PIOTR WAŹNIEWSKI**

---

Podczas przygotowania artykułu, obok analizy wybranych pozycji literatury i dokumentów, wykorzystano metody matema-

tyczno-statystyczne. Podstawą badań były informacje z baz danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące lat 2014–2016<sup>1</sup>. Ze względu na niewielki udział działalności turystycznej w PKB i dochodach budżetu

---

<sup>1</sup> Artykuł stanowi rozwinięcie wybranych fragmentów raportu: *Wpływy podatkowe z turystyki w Polsce w latach 2014–2016*, Warszawa 2017, opracowanego dla Ministerstwa Sportu i Turystyki przez zespół Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur-PIB w składzie: Tadeusz Smuga (kierownictwo), Wanda Karpińska-Mizielńska, Grzegorz Konat, Lidia Kuczewska, Katarzyna Wasilik, Piotr Waźniewski; w artykule uaktualniono niektóre dane.

państwa, straty budżetowe wynikające z istnienia szarej strefy w tej branży, w stosunku do ogółu dochodów podatkowych, są również nieznaczące. W liczbach bezwzględnych jest to jednak istotna suma, co uzasadnia podjęcie niniejszego tematu.

### Pojęcie, przyczyny i przejawy szarej strefy

Zjawisko szarej strefy w gospodarce jest wielowymiarowe, niejednorodne i trudne do zdefiniowania. W literaturze przedmiotu zarówno polskiej, jak i zagranicznej, brakuje jednolitego określenia tego zjawiska. Ułatwiłoby to prowadzenie analizy porównawczej między krajami, a także wypracowanie odpowiednich metod badań, umożliwiających porównywalność formułowanych na ich podstawie wniosków<sup>2</sup>. Często zamiennie używa się również takich pojęć, jak gospodarka: nieformalna, ukryta, nieewidencjonowana, równoległa, drugiego obiegu, nielegalna, czy też niezgłoszona. Według jednej z najbardziej rozpowszechnionych w analizach definicji, sformułowanej przez Friedricha Schneidera z Uniwersytetu w Linzu, szara strefa to: „...wszelkie działania gospodarcze, które przyczyniają się do oficjalnego (albo obserwowanego) tworzenia PKB, ale które pozostają bezpośrednio nie zarejestrowane – pozostają niezmierzone lub nie są zgłaszane”<sup>3</sup>. Nie zalicza się do niej

z reguły tzw. produkcji gospodarstw domowych na własny użytek.

W definiowaniu szarej strefy często wykorzystywane jest podejście enumeratywne, polegające na wyliczeniu i charakterystyce poszczególnych jej składników lub przejawów. Działalność w tej strefie związana jest z nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa. Ze względu na rodzaj łamanych reguł wyróżnia się w niej: (i) gospodarkę nielegalną (*illegal economy*) obejmującą produkcję wyrobów i usług zabronionych przez prawo; (ii) gospodarkę niezgłoszoną (*unreported economy*) – działania, z których dochód jest niezgłaszany organom podatkowym; (iii) gospodarkę niezarejestrowaną (*unrecorded economy*), prowadzoną przez podmioty nierejestrujące swej działalności w oficjalnych statystykach oraz (iv) gospodarkę nieformalną (*informal economy*) obejmującą działania prowadzone okazjonalnie lub na bardzo małą skalę, a także nieewidencjonowane (np. okazjonalny wynajem pokoi, nierejestrowane korepetycje)<sup>4</sup>. Istnieje jednak też istotna sfera mikroprzedsiębiorstw, które działają legalnie, opłacają kartę podatkową, ale wartość ich produkcji nie jest ujmowana w większości oficjalnych statystyk.

Z kategorią szarej strefy łączy się pojęcie tzw. luki podatkowej, a więc różnicy pomiędzy wielkością dochodów

<sup>2</sup> F. Schneider: *Implausible Large Differences of the Size of the Underground Economies in Highly Developed European Countries? A Comparison of Different Estimation Methods*, Johannes Kepler Universität Linz 2017, Mai 4, s. 22.

<sup>3</sup> F. Schneider, D. H. Enste: *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, „Journal of Economic Literature”, Vol. XXXVIII, March 2000, s. 78.

<sup>4</sup> L. E. Feige: *Defining and Estimating Underground and Informal Economies: the New Institutional Economics Approach*, University of Wisconsin 1990, Madison, s. 7-10.

podatkowych, które powinny – na podstawie obowiązujących regulacji i skali aktywności gospodarczej – wpływać do sektora finansów publicznych, a wielkością dochodów podatkowych faktycznie zrealizowanych. Szara strefa przyczynia się do powiększenia luki podatkowej, gdyż stanowi ona część faktycznej (choć nieobserwowanej) aktywności gospodarczej, która – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa – powinna być opodatkowana<sup>5</sup>.

Brak jednolitej terminologii dotyczy również dokumentów organizacji międzynarodowych. Najczęściej stosuje się pojęcie „gospodarka nieobserwowana” (*non-observed economy*)<sup>6</sup>. Używane są w nich także takie kategorie pojęciowe, jak „gospodarka nieformalna” i „gospodarka nielegalna”, które traktowane są jako elementy gospodarki nieobserwowanej. Podobnie podchodzi do tych kwestii GUS, który w swych szacunkach stosuje również pojęcie gospodarki nieobserwowanej. W swych opracowaniach odróżnia szarą gospodarkę – rozumianą jako działania produkcyjne w sensie ekonomicznym i legalne pod względem spełniania norm prawnych, ale ukrywane przed władzami publicznymi

– od gospodarki nielegalnej, obejmującej działania zakazane przez prawo. Oba te rodzaje działalności traktuje jako elementy gospodarki nieobserwowanej. Do działalności nielegalnej zalicza: produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, dystrybucja lub posiadanie jest zabronione przez prawo oraz działalność produkcyjną prowadzoną przez wytwórców nieposiadających do tego niezbędnych uprawnień, zezwoleń, czy też licencji<sup>7</sup>.

Oszacowanie rozmiarów szarej strefy ma ogromne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa i gospodarki, co sprawia, że instytucje zajmujące się statystykami narodowymi do jej oszacowania przywiązują dużą wagę. W opracowanym w 2002 r. przez OECD podręczniku dotyczącym szacowania rozmiarów gospodarki nieobserwowanej stwierdzono m. in. że: „Ujęcie w rachunkach narodowych pełnej działalności gospodarczej danego kraju jest istotnym warunkiem zapewnienia ich wysokiej jakości. Jest to jednak trudne, ze względu na niemożność dokładnego określenia zakresu niektórych spośród tych działań, które są ukrywane, nielegalne, nieformalne, stanowiące produkcję gospodarstwa domowego na własny

<sup>5</sup> K. Raczkowski, B. Mróz: *Luka podatkowa w gospodarce światowej*, [w:] *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015-16*, The Global Compact Network Poland, EY-Polska, Warszawa 2017, s. 26.

<sup>6</sup> Na przykład w „European System of Accounts (ESA) 2010” i „System of National Accounts (SNA) 2008”. Komisja Europejska w „European System of Accounts. ESA 2010”, wprowadziła definicję szarej strefy jako tożsamej z gospodarką nieobserwowaną. Definicja ta ma wpływ na zakres i zasięg szacunków przygotowywanych przez krajowe urzędy statystyczne.

<sup>7</sup> GUS w rachunkach narodowych do działalności nielegalnej zalicza: czerpanie korzyści majątkowych z tytułu świadczenia usług seksualnych przez inne osoby, czyli sutenerstwo; produkcję i handel narkotykami oraz przemyt papierosów. Niekiedy trudno jest dostrzec różnicę między szarą gospodarką i działalnością nielegalną. W Polsce np. w przypadku prostytucji trzeba było oddzielić dochody uzyskane przez osoby bezpośrednio świadczące usługi seksualne, zaliczając je do szarej strefy i sutenerstwo zabronione przez prawo, będące więc działalnością nielegalną.

użytek lub z powodu braków w podstawowym systemie gromadzenia danych”<sup>8</sup>. Działania te określono jako nieobserwowane. W literaturze polskiej używa się z reguły terminu szara strefa w szerszym znaczeniu, obejmującym również działalność nielegalną, a więc jako synonimu gospodarki nieobserwowanej<sup>9</sup>.

Jako główne przyczyny występowania szarej strefy w gospodarce w literaturze przedmiotu<sup>10</sup> wymienia się:

- zbyt wysokie obciążenia finansowe związane z prowadzeniem legalnej działalności gospodarczej, przede wszystkim podatki i inne obciążenia finansowe (np. funduszu płac);
- skomplikowany, wewnętrznie sprzeczny i niestabilny system prawny, zniechęcający potencjalnych przedsiębiorców do podejmowania ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej;
- zbyt duże obciążenia administracyjne, w tym obowiązki sprawozdawcze; obowiązkowe koncesje i zezwolenia niezbędne do prowadzenia określonych rodzajów działalności;
- słabość instytucji państwa i brak skuteczności w rozwiązywaniu problemów społecznych, w tym ubóstwa i bezrobocia;

- nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego państwa i gospodarki, w tym wysoki poziom korupcji;
- postawy oraz wartości i normy społeczne, zwłaszcza przyzwolenie na zachowania społeczne związane z omijaniem prawa oraz niski poziom moralności podatkowej;
- niekorzystną koniunkturę gospodarczą.

Friedrich Schneider zwraca uwagę na związek między rozmiarami szarej strefy a jakością usług publicznych. Badania prowadzone nad ich determinantami dostarczają jednak danych subiektywnych, gdyż mierzą satysfakcję i niezadowolenie z jakości usług, a więc stopień w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania jej odbiorców. Obraz ten może znacząco odbiegać od rzeczywistego stanu usług w poszczególnych krajach. Tego typu badania zostały przeprowadzone przez OECD. Wynika z nich, że w Polsce poziom satysfakcji z usług publicznych jest niski<sup>11</sup>. Badanie to potwierdziło hipotezę Schneidera. Wykazało bowiem, że wielkość luki podatkowej wynikającej z istnienia szarej strefy w poszczególnych krajach jest skorelowana z PKB *per capita*, z poziomem którego związana jest też jakość usług publicznych. Zaobserwowano, że wysoka wartość PKB *per capita* łączy się na ogół z niższą luką

<sup>8</sup> *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*, OECD, Paris 2002, s. 3.

<sup>9</sup> Przy opracowywaniu niniejszego artykułu przyjęto w zasadzie definicję GUS, jednak kategoria „szara strefa”, zgodnie z dość powszechną praktyką, używana jest w szerszym znaczeniu, a więc jako równoznaczna z pojęciem gospodarki nieobserwowanej. Jedynie w rozdz. 3 „Udział szarej strefy w wartości dodanej”, zastosowano termin GUS – „gospodarka nieobserwowana”, gdyż obliczenia przeprowadzone w tym rozdziale oparte są na danych GUS.

<sup>10</sup> A. Buszko: *Poziom szarej strefy w Polsce w kontekście luki podatkowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin Polonia sectio H - Oeconomia” 2017, Vol. Li, 4, s. 49.

<sup>11</sup> W wypadku usług zdrowotnych na 35 krajów członkowskich OECD, Polska zajęła przedostatnie 34. miejsce, wyprzedzając tylko Grecję. Niewiele lepsza jest pozycja Polski pod względem zaufania do policji – 32. miejsce. Równie krytycznie oceniane są w Polsce usługi edukacyjne. Por. OECD (2013), *Government at a Glance 2013*; D. Pauch: *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76/2015, t. 1, Szczecin, s. 247-255.

podatkową jako % PKB<sup>12</sup>. Niski poziom życia w ubogich krajach sprzyja podejmowaniu działalności w szarej strefie w celu uniknięcia obciążeń finansowych.

Ekonomicznych przyczyn szarej strefy, zwłaszcza w obszarze zatrudnienia, poszukiwać należy także w: niskich zarobkach, braku ofert pracy legalnej, utracie świadczeń w razie podjęcia legalnej pracy zarobkowej, czy też wysokim opodatkowaniu pracy najemnej (w szczególności pracy nisko opłacanej)<sup>13</sup>.

Analizując zjawisko szarej strefy należy pamiętać, że występuje ono zarówno w podmiotach zarejestrowanych, prowadzących legalną działalność gospodarczą, jak i prowadzących działalność niezarejestrowaną<sup>14</sup>. Co więcej, to właśnie w przedsiębiorstwach prowadzących legalną, zarejestrowaną działalność, znaczna jej część jest ukrywana, a więc stanowi szarą strefę. Potwierdzają to szacunki GUS. Okazuje się, że największy wpływ na wielkość szarej strefy ma działalność ukryta, polegająca na nieujawnianiu dochodów przez legalnie działające firmy<sup>15</sup>. O ile bardzo małe lokalne przedsiębiorstwa (mikro) bardziej skłonne są działać w ukryciu, to większe, ze względu na wysoką złożoność prowadzonej działalności, funkcjonują z reguły

w gospodarce oficjalnej. Brak rejestracji utrudnia bowiem rozwijanie kooperacji i wymiany międzynarodowej, czy też korzystanie z kredytu. Również pracownicy z uwagi na potrzebę zapewnienia sobie bezpieczeństwa socjalnego skłaniają się do częściowej rejestracji działalności<sup>16</sup>.

Do najważniejszych negatywnych konsekwencji istnienia szarej strefy zalicza się przede wszystkim te o charakterze ekonomicznym, a wśród nich: obniżanie dochodów państwa z ceł i podatków; zwiększanie kosztów zamówień publicznych i projektów pomocowych; zniekształcanie procesów decyzyjnych w gospodarce; ograniczanie inwestycji itp. Najbardziej negatywnym aspektem występowania szarej strefy jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych, gdyż podmioty, które w niej działają, stają się bardziej konkurencyjne od firm funkcjonujących legalnie.

Badając szarą strefę musimy także pamiętać, że mimo wszystko nie można patrzeć na to zjawisko tylko w kategoriach negatywnych. Umożliwia ona bowiem produkcję wielu towarów i usług, które gdyby zostały obciążone podatkami, mogłyby nie zostać wytworzone, daje też szansę zatrudnienia bezrobotnym niemogącym znaleźć pracy w oficjalnej gospodarce<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015–2016*, The Global compact Network Poland, EY-Polska 2017, s. 28.

<sup>13</sup> G. Gołębiowski: *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” nr 1/2007, s. 19.

<sup>14</sup> Szacuje się, że 78% dochodów szarej strefy generują zarejestrowane podmioty gospodarcze, które pewną część swych obrotów realizują w szarej strefie. Por. J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz: *Szara strefa 2018*. Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2018, s. 20.

<sup>15</sup> *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2012–2015*, GUS, Warszawa 2017, s. 267.

<sup>16</sup> M. Bednarski: *Szara strefa w sektorze mikro- i małych przedsiębiorstw. Uwarunkowania ekonomiczno-społeczne. Polska perspektywa*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2017, s. 8.

<sup>17</sup> Ch. Bajada, F. Schneider: *Unemployment and the Shadow Economy in the OECD*, „Revue économique, Presses de Sciences-Po” 2009, vol. 60 (5), s. 1033-1067.

W artykule podjęto próbę oszacowania luki podatkowej z tytułu występowania szarej strefy w działalności turystycznej. Jednak wielkość tej luki nie odpowiada w pełni zakresowi szarej strefy. Według P. Glikmana o rzeczywistych stratach, jakie ponosi budżet państwa, możemy mówić tylko w odniesieniu do niezapłaconych podatków przez zarejestrowane podmioty, które część efektów swej działalności realizują w szarej strefie<sup>18</sup>. Podmioty te, w razie podniesienia ciężących na nich świadczeń do należącego wymiaru, nie zaprzestałyby, ani też nie ograniczyły swej działalności prowadzonej w szarej strefie. Świadczy o tym fakt, iż nawet po opłaceniu niewyegzekwowanych podatków ich zyski byłyby znacznie wyższe od deklarowanych. Ukrywanie zobowiązań podatkowych nie jest w tym wypadku spowodowane rygorami systemu podatkowego, ale świadczy o braku jego szczelności.

Stwierdzenie P. Glikmana, że gdyby zmuszono podmioty niezarejestrowane do płacenia podatków, to zaprzestałyby one prowadzenia działalności, uważamy za zbyt kategoryczne. Sądzimy, że kontynuowałyby one jakiś odcinek swej działalności. Z tego względu tylko część podatków, niepłaconych przez podmioty niezarejestrowane, można uznać za straty dla skarbu państwa. W obliczeniach luki podatkowej nie powinno się więc uwzględniać tego wycinka działalności jednostek niezarejestrowanych, którego nie można by zlegalizować. W związku z tym, że udział

działalności niezarejestrowanej w szarej strefie szacuje się na poniżej 20%<sup>19</sup>, więc nawet gdyby w wypadku legalizacji tych podmiotów ich działalność zmalała o ponad połowę (co uważamy za prawdopodobne), to całe funkcjonowanie w szarej strefie zmniejszyłoby się tylko o około 10%. Powyższe założenie zostało uwzględnione w przeprowadzonych obliczeniach luki podatkowej w działalności turystycznej. Okazało się, że ok. 89% luki podatkowej przypada na jednostki zarejestrowane, a tylko ok. 11% na niezarejestrowane.

Zauważyć należy, że oceny zakresu szarej strefy dokonywane przez GUS są ostrożne i znacznie niższe niż ośrodków naukowych. Według szacunków Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG) udział szarej strefy w polskiej gospodarce jest prawie o połowę wyższy niż według szacunków GUS (w 2014 r. wyniósł 19,5%, w 2015 r. – 19,2%, a w 2016 r. – 19,0%)<sup>20</sup>. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że rzeczywisty zakres szarej strefy mieści się pomiędzy szacunkami GUS i IPAG, gdyż każdy z tych szacunków jest rezultatem pracy doświadczonych zespołów. W związku z tym uważamy za uzasadnione przyjęcie do przybliżonych obliczeń strat budżetu państwa pełnego szacowanego przez GUS udziału szarej strefy w PKB. Niedooszacowanie jej przez GUS jest bowiem prawdopodobnie zbliżone lub nawet większe od potencjalnego ograniczenia działalności jednostek niezarejestrowanych w wyniku uszczelnienia poboru podatków.

<sup>18</sup> P. Glikman: *Zatrudnienie, inwestycje, podatki w szarej gospodarce*, ZBSE GUS i PAN, Warszawa 1996, s. 236.

<sup>19</sup> J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *op.cit.*, s. 20.

<sup>20</sup> Tamże, s. 22-25.

Występuje również problem wpływu hipotetycznej likwidacji szarej strefy w turystyce na VAT należny od innych sektorów gospodarki. Ewentualna likwidacja szarej strefy w jednym sektorze spowoduje oczywiście wzrost wpływów podatkowych od tego sektora, lecz jednocześnie zwiększy możliwość dokonywania odpisów VAT przez dostawców produktów i usług dla działalności turystycznej.

W rezultacie powyższych zastrzeżeń w artykule przyjęto ostrożne podejście, zakładające, że luka podatkowa jest niższa niż wskazywana przez najbardziej prawdopodobny udział szarej strefy, co uwzględniono przyjmując szacunki jej wielkości – opracowane przez GUS (przyjętą metodę rachunku luki podatkowej przedstawiono na s. 99). Trzeba też pamiętać o tym, że wszelkie szacunki zarówno zakresu szarej strefy, jak i wynikającej z jej występowania luki podatkowej nie mogą być dokładne.

### Metody badania szarej strefy

W oficjalnej statystyce po raz pierwszy zaczęto uwzględniać gospodarkę nieobserwowaną w 1993 r., gdy wdrożono system rachunków narodowych ONZ pod nazwą SNA-93, a następnie w 1995 r. w krajach Unii Europejskiej w związku z wprowadzeniem systemu ESA-95. Uwzględnianie przez badania statystyczne, obok produkcji obserwowanej, również gospodarki

w szarej strefie, ma zapewnić kompletność szacunku PKB<sup>21</sup>. GUS od 1995 r. w swoich corocznych opracowaniach dotyczących rachunków narodowych publikuje dane dotyczące szarej gospodarki, a od 2014 r. – również działalności nielegalnej (w zakresie przemytu, rynku narkotykowego i sutenerstwa)<sup>22</sup>.

GUS ustala zakres szarej strefy stosując następujące metody i techniki badawcze:

- metody bezpośrednie, opierające się na informacjach mikroekonomicznych;
- badania rynku pracy, w tym pracy nie-rejestrowanej;
- badanie ankietowe konsumentów.

Metody bezpośrednie mierzą wielkość szarej strefy na podstawie obserwacji mikroekonomicznych, zbieranych przy wykorzystaniu badań ankietowych, oświadczeń majątkowych, deklaracji podatkowych itd.<sup>23</sup> Metody te stosuje się do badania zakresu szarej strefy w podmiotach zarejestrowanych, zatrudniających do 9 osób (mikroprzedsiębiorstwa) bez względu na formę organizacyjną oraz w podmiotach sektora prywatnego bez spółdzielni z liczbą pracowników od 10 do 49 osób. Polegają one na wyznaczeniu przez ekspertów normatywów przeciętnej wydajności pracy i przeciętnego wynagrodzenia na jednego pracującego. Normatywy te wykorzystuje się do oszacowania przeciętnych przychodów na jednego pracującego, a na ich podstawie określenia produkcji

<sup>21</sup> *Rachunki Narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012–2015*, GUS, Warszawa 2017, s. 263.

<sup>22</sup> Oficjalne badania statystyczne szarej strefy w Polsce od 1998 r. prowadzi wyspecjalizowany Ośrodek Badań Gospodarki Nieobserwowanej zlokalizowany w Urzędzie Statystycznym w Kielcach.

<sup>23</sup> S. Cichocki: *Metody badania szarej strefy*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2/2006, s. 39.

globalnej, zużycia pośredniego i wartości dodanej brutto<sup>24</sup>.

Badania rynku pracy wykorzystuje się do oszacowania rozmiarów działalności osób fizycznych w szarej strefie z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, głównie działalności usługowej. Opierają się one na oficjalnych statystykach dotyczących wynagrodzeń, liczby pracujących i zarejestrowanych bezrobotnych, wynikach reprezentacyjnego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) oraz badaniach modułowych pracy nierejestrowanej. Na podstawie porównań rezultatów powyższych badań dokonuje się oszacowania ogólnej liczby niezarejestrowanych pracujących na pełnych etatach.

Z kolei badania ankietowe konsumentów są prowadzone w celu wyznaczenia tej części szarej strefy, która nie może być określona metodami bezpośrednimi lub za pomocą BAEL. Badaniami ankietowymi objęci są m. in. samozatrudnieni, którzy są proszeni o określenie prawdopodobnych dochodów pochodzących z szarej strefy. Eurostat podkreśla wysoką jakość (wiarygodność) tych badań.

Ośrodki naukowe stosują także inne metody, w tym modelowanie ekonometryczne (np. F. Schneider wykorzystuje model ekonometryczny MIMIC – *Multiply Indicators Multiply Causes*)<sup>25</sup>.

## Udział szarej strefy w wartości dodanej

Jak opisano wyżej, GUS stosuje wobec szarej strefy określenie gospodarka nieobserwowana, wyodrębniając w niej szarą gospodarkę i działalność nielegalną. Według tych szacunków wkład gospodarki nieobserwowanej do PKB Polski wzrósł z 13,3% w 2014 r. do 13,5% w 2016 r. (tabela 1, s. 95)<sup>26</sup>. Przy tym dominuje w niej szara gospodarka, której udział w tworzeniu PKB wzrósł odpowiednio z 12,7% do 13,2%, a więc tylko o 0,5 pkt. proc. Stało się to m.in. kosztem zmniejszenia udziału działalności nielegalnej z 0,6% do 0,3% i było konsekwencją trzykrotnego ograniczenia działalności związanej z narkotykami. Największy udział w tworzeniu PKB ma gospodarka nieobserwowana w sekcjach PKD: G – Handel i naprawy pojazdów samochodowych, F – Budownictwo oraz L – Obsługa rynku nieruchomości. Natomiast wkład sekcji I – Zakwaterowanie i gastronomia, dominującej w działalności turystycznej, był mały, co między innymi wynikało z jej niewielkiego udziału w tworzeniu PKB.

Odsetek wkładów gospodarki nieobserwowanej w wartości dodanej poszczególnych sekcji PKD obliczono jako iloraz wkładów gospodarki nieobserwowanej danej sekcji do tworzenia wartości dodanej brutto

<sup>24</sup> Metoda ta oparta jest na następujących założeniach: a) wydajność pracy powinna zapewnić rentowność, b) duże przedsiębiorstwa prowadzą prawidłową księgowość i sprawozdawczość, c) wynagrodzenia osób zatrudnionych w danej branży i lokalizacji powinny być zbliżone, d) dochód właściciela przekracza przeciętne wynagrodzenia (*Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012–2015*, GUS, Warszawa 2017, s. 264–265 oraz *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych* GUS, Warszawa 2006, s. 467).

<sup>25</sup> Por: T. Smuga (red.): *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006 oraz J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, op.cit., s. 7.

<sup>26</sup> W artykule wszystkie dane są prezentowane w cenach bieżących.



Tabela 1. Gospodarka nieobserwowana w relacji do PKB w latach 2014–2015 (w %)

Wyszczególnienie	2014	2015
PKB (łącznie z produkcją nieobserwowaną) w mld zł	1719,7	1799,3
PKB (łącznie z produkcją nieobserwowaną)	100,0	100,0
Ogółem gospodarka nieobserwowana, z tego:	13,30	13,50
• szara gospodarka	12,70	13,20
– w jednostkach zarejestrowanych	10,40	11,00
– z tytułu pracy niezarejestrowanej	2,30	2,20
• działalność nielegalna:	0,60	0,30
– sutenerstwo	0,05	0,04
– narkotyki	0,44	0,16
– przemyt papierosów	0,13	0,14
Przemysł	1,30	1,40
Budownictwo	2,30	2,50
Handel i naprawy pojazdów samochodowych	5,00	4,70
Zakwaterowanie i gastronomia	0,26	0,26
Transport i gospodarka magazynowa	0,90	1,00
Obsługa rynku nieruchomości	1,30	1,70
Administrowanie i działalność wspierająca	0,08	0,15
Pozostałe sekcje	1,50	1,50

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012–2015* [2017], GUS, Warszawa, s. 267 i obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych Departamentu Rachunków Narodowych GUS (dane dla sekcji I Zakwaterowanie i gastronomia oraz N – Administrowanie i działalność wspierająca).

w całej gospodarce i udziału tej sekcji w ustalaniu wartości dodanej brutto (także w całej gospodarce)<sup>27</sup>. W tym celu obliczono strukturę tworzenia wartości dodanej brutto oraz udziały gospodarki nieobserwowanej danej sekcji w powstawaniu wartości dodanej brutto w polskiej gospodarce. W związku

z tym, że PKB poza wartością dodaną brutto wszystkich sekcji obejmuje także saldo podatków od produktów i dotacji do produktów, udziały w wartości dodanej brutto są nieznacznie większe niż w PKB.

Zauważyć należy, że udział sekcji I – Zakwaterowanie i gastronomia

<sup>27</sup> Wyjątek stanowią sekcje I – Zakwaterowanie i gastronomia oraz N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca. W ich przypadku udziały gospodarki nieobserwowanej w wartości dodanej otrzymano z Departamentu Rachunków Narodowych GUS.

w tworzeniu wartości dodanej brutto jest bardzo mały i zmniejszył się z 1,17% w 2014 r. do 1,08% w 2016 r. (tabela 2, s. 96). Wzrósł udział przemysłu, a także sekcji H – Transport i gospodarka magazynowa oraz N – Administrowanie i działalność wspierająca, natomiast spadek odnotowano m.in. w sekcjach G – Handel i naprawy pojazdów samochodowych i F – Budownictwo.

Najwyższy udział w tworzeniu wartości dodanej brutto w polskiej gospodarce ma gospodarka nieobserwowana sekcji G – Handel i naprawy pojazdów samochodowych. W 2015 r. jednak nastąpiło nieznaczne zmniejszenie tego udziału – z 5,6% w 2014 r. do 5,3% (tabela 3, s. 97). Na uwagę zasługuje zdecydowany w 2015 r. wzrost udziału sekcji L – Obsługa rynku nieruchomości, a zwłaszcza niemal podwojenie udziału sekcji N – Administrowanie i działalność

wspierająca (według wstępnych szacunków w 2016 r. wyniósł on 0,16%). Udział sekcji I – Zakwaterowanie i gastronomia utrzymał się w 2015 r. na bardzo niskim poziomie 0,29%, ale według wstępnych szacunków w 2016 r. wzrósł do 0,31%.

W 2014 r. najwyższy wkład gospodarki nieobserwowanej do tworzenia wartości dodanej brutto wystąpił w sekcjach H – Budownictwo oraz G – Handel i naprawy, wynosząc prawie 1/3 (rysunek 1, s. 97). Natomiast w 2015 r. najwyższy wkład, po skokowym wzroście, miała sekcja L – Obsługa rynku nieruchomości (wzrost o 11,1 pkt. proc.). Do sekcji o wysokim udziale gospodarki nieobserwowanej w wartości dodanej należy też sekcja F – Budownictwo (35,3% w 2015 r.) oraz sekcja I – Zakwaterowanie i gastronomia (25,3%), w której w 2015 r. wystąpił niewielki jej przyrost (o 0,7 pkt. proc.). Według wstępnych danych GUS w 2016 r.

Tabela 2. **Struktura wartości dodanej według sekcji PKD w latach 2014–2016 (w %)**

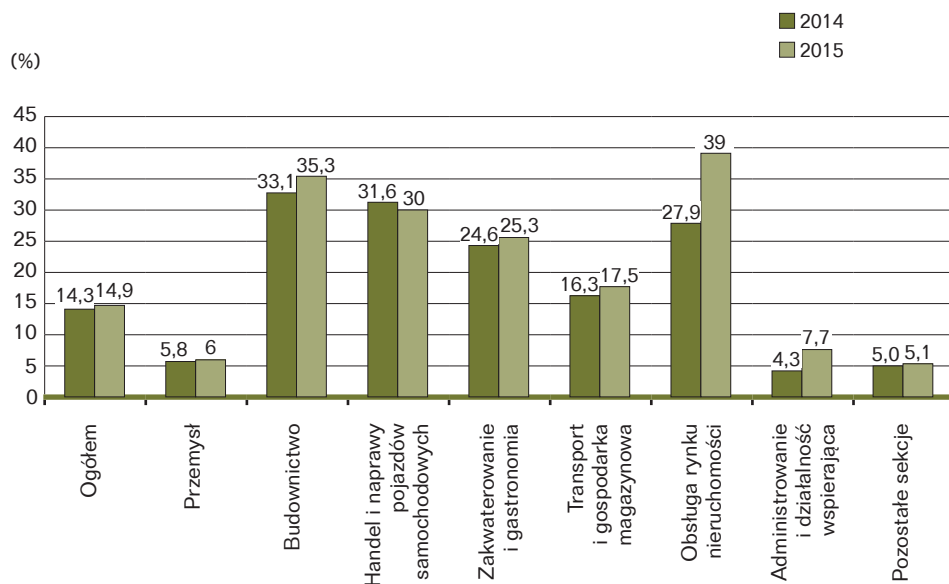
Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Ogółem	100,00	100,00	100,00
Przemysł	25,36	26,14	26,55
Budownictwo	7,85	7,99	7,16
Handel i naprawy pojazdów samochodowych	17,83	17,65	17,42
Zakwaterowanie i gastronomia	1,17	1,13	1,08
Transport i gospodarka magazynowa	6,21	6,43	6,55
Obsługa rynku nieruchomości	5,25	4,91	5,12
Administrowanie i działalność wspierająca	2,13	2,26	2,37
Pozostałe sekcje	34,20	33,50	33,75

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej [2016] GUS, Warszawa s. 714-717 oraz Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej [2017] GUS, s. 706-708.

Tabela 3. **Udział gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu wartości dodanej brutto w gospodarce ogółem, według sekcji PKD w latach 2014–2015 (w %)**

Wyszczególnienie	2014	2015
Ogółem, w tym:	14,30	14,90
Przemysł	1,50	1,60
Budownictwo	2,60	2,80
Handel i naprawy pojazdów samochodowych	5,60	5,30
Zakwaterowanie i gastronomia	0,29	0,29
Transport i gospodarka magazynowa	1,00	1,10
Obsługa rynku nieruchomości	1,50	1,90
Administrowanie i działalność wspierająca	0,09	0,17
Pozostałe sekcje	1,70	1,70

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych*, op.cit. oraz niepublikowane dane Departamentu Rachunków Narodowych GUS.

Rysunek 1. **Udział gospodarki nieobserwowanej w wartości dodanej brutto w poszczególnych sekcjach PKD w latach 2014–2015 (w %)**

Źródło: Jak w tabeli 2.

nastąpił dalszy wzrost tego udziału (od 3,3 pkt. proc. do 28,6%). Warto przypomnieć, że w latach 2000–2007 udział gospodarki nieobserwowanej w wartości dodanej sekcji H – Hotele i Restauracje (według PKD 2004) wahał się od 21,0% do 28,9<sup>28</sup>.

W sekcji N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, w której skład wchodzi dział 79 – Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane, odsetek gospodarki nieobserwowanej w wartości dodanej brutto według PKD wynosił 4,3% w 2014 r., 7,7% w 2015 r. oraz 6,8% w 2016 r. (według wstępnych danych GUS)<sup>29</sup>.

### Dochody budżetu państwa i luka podatkowa z tytułu szarej strefy<sup>30</sup>

Dochody budżetu państwa z działalności turystycznej ogółem (podatek należny) wzrosły z 4805 mln zł w 2014 r. do 6312 mln zł w 2016 r. (wzrost o 31,4%). Dominuje w nich podatek VAT, którego wielkość zwiększyła się o 29,7% – z 4385 mln zł do 5689 mln zł (tabela 4, s. 100).

Wkład podatku VAT z działalności turystycznej do dochodów podatkowych zmniejszył się z 91,3% w 2014 r. do 90,1%

w 2016 r. (tabela 5, s. 101). Spośród podatków dochodowych największym udziałem cechował się – wprowadzony dla przedsiębiorców w 2004 r. – podatek PIT-L (5% w 2016 r.), najmniejszym natomiast zryczałtowany podatek dochodowy (zaledwie 0,5%). Obserwujemy szybki wzrost udziału podatku PIT-L.

W analizie przyjęto upraszczające założenie, że udział luki podatkowej (strat budżetu państwa) w dochodach podatkowych pochodzących z sektora turystycznego przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy jest równy udziałowi szarej strefy w wartości dodanej brutto (łącznie z wytworzoną w szarej strefie).

Założono, iż w szarej strefie relacja należnych (hipotetycznych) podatków do wartości dodanej jest taka, jak w gospodarce oficjalnej. W związku z tym sposób obliczenia dochodów podatkowych z sektora turystycznego, przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy i wielkości strat budżetu (luki podatkowej), z tytułu tej strefy wyznaczono rozwiązując układ dwóch prostych równań:

$$y = ax$$

$$y = x - b$$

gdzie:

y – luka podatkowa z tytułu szarej strefy,

<sup>28</sup> P. Ważniewski, op.cit., s. 16.

<sup>29</sup> Na powyższych szacunkach oparte zostały obliczenia wielkości podatków należnych do zapłaty przez sektor turystyczny przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy (jej pełnej legalizacji i objęcia poborem podatków) oraz luki podatkowej w sekcji I – *Zakwaterowanie i gastronomia* i działu 79 – *Działalność organizatorów turystyki...*

<sup>30</sup> Wielkość podatków płaconych przez sektor turystyczny przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy (jej pełnej legalizacji i objęcia poborem podatków) oraz wielkość luki podatkowej w sekcjach I i dziale 79 (sekcja N) obliczono wykorzystując szacunki GUS wykonane w ramach rachunków narodowych, które zostały przedstawione w rozdziale III.

x – dochody podatkowe z sektora turystycznego przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy,

a – udział szarej strefy w wartości dodanej,

b – faktyczne dochody podatkowe z sektora turystycznego.

W rezultacie wielkość dochodów podatkowych pochodzących z sektora turystycznego przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy obliczano według następującej formuły:

$$x = \frac{b}{1-a}$$

Natomiast wielkość luki podatkowej z tytułu tej strefy posługując się formułą:  $y = x - b$

Zgodnie z danymi przedstawionymi na rysunku 1 parametr a (udział szarej strefy w wartości dodanej), dla sekcji I – Zakwaterowanie i gastronomia wyniósł w 2014 r. 24,6%, w 2015 r. 25,3%, a w 2016 r. według wstępnych danych otrzymanych z GUS 28,6%. Natomiast dla działu 79 – działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa dotyczące rezerwacji i czynności z nią związane, należące do sekcji N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, odpowiednio 4,3%, 7,7% oraz 6,8%. Szacując wielkość strat budżetu państwa z tytułu szarej strefy w działalności turystycznej działu 79 przyjęto bowiem upraszczające

założenie, że udział szarej strefy jest w niej taki, jak w całej sekcji N, do której ten dział należy. Z kolei w tabeli 4 zaprezentowano dane dotyczące parametru b (faktyczne dochody podatkowe).

Obliczenia wykazały, że wystąpiła stała tendencja wzrostowa wartości podatków należnych do zapłaty przez podmioty prowadzące działalność w turystyce przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy (tabela 6, s. 101). W sekcji I hipotetyczny podatek należny przy założeniu braku szarej strefy (x) wzrósł z 5633 mln zł w 2014 r. do 7959 mln zł w 2016 r., czyli o 41,3%, a wielkość luki podatkowej w przypadku tego podatku (y) odpowiednio z 1386 mln zł do 2276 mln zł, czyli o 64,3%, co przy niewielkim wzroście cen w tym okresie oznacza podobny wzrost realny<sup>31</sup>.

W zbliżonym tempie (przy założeniu braku szarej strefy) wzrósł należny podatek VAT – o 39,1%, a wielkość strat budżetu w tym wypadku o 61,7%. Natomiast szczególnie wysoką dynamiką zarówno należnego podatku przy założeniu braku szarej strefy, jak i wielkości strat budżetu charakteryzował się podatek PIT-L (wzrost odpowiednio o 79,4% i 108,6%). Niewiele niższe wzrosty wystąpiły w wypadku podatku CIT – odpowiednio 68,2% i 95,5%.

Podatki należne do zapłaty przez sektor turystyczny przy braku szarej strefy i wielkość luki podatkowej w dziale 79 wykazywały w badanym okresie także stałą tendencję rosnącą (tabela 6, s. 101). Wielkość należnych

<sup>31</sup> Ceny towarów i usług ogółem w 2016 r. spadły o 1,8% w stosunku do 2014 r., w tym ceny towarów i usług konsumpcyjnych o 1,5%, ale w sekcji I – Zakwaterowanie i gastronomia wzrosły o 3,2%. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej GUS, Warszawa 2017, s. 452-454.

Tabela 4. Dochody budżetu państwa z działalności turystycznej w latach 2014–2016

Rodzaje dochodów	Dochody budżetu w tys. zł			Udziały sekcji I i działu 79 (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
	Działalność turystyczna ogółem					
<b>Razem</b>	<b>4 804 861</b>	<b>5 420 011</b>	<b>6 312 365</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Podatek od towarów i usług (VAT)	4 385 239	4 907 348	5 689 256	100	100	100
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	134 822	154 475	191 288	100	100	100
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)	190 903	248 757	312 308	100	100	100
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	71 916	84 394	92 776	100	100	100
Zryczałtowany podatek dochodowy	21 981	25 038	26 737	100	100	100
	w tym: sekcja I					
<b>Razem</b>	<b>4 247 006</b>	<b>4 812 873</b>	<b>5 682 829</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>90</b>
Podatek od towarów i usług (VAT)	3 898 844	4 372 727	5 135 791	89	89	90
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	97 889	118 925	155 905	73	77	82
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)	167 817	224 449	285 103	88	90	91
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	61 089	72 492	80 160	85	86	86
Zryczałtowany podatek dochodowy	21 366	24 281	25 869	97	97	97
	w tym: dział 79 (sekcja N)					
<b>Razem</b>	<b>557 855</b>	<b>607 138</b>	<b>629 536</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>10</b>
Podatek od towarów i usług (VAT)	486 395	534 621	553 465	11	11	10
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	36 933	35 550	35 382	27	23	18
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)	23 086	24 308	27 205	12	10	9
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	10 827	11 902	12 616	15	14	14
Zryczałtowany podatek dochodowy	615	757	868	3	3	3

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów (dochody z działalności turystycznej ogółem dla poszczególnych rodzajów podatków) oraz obliczenia własne (pozostałe dane w tabeli).

Tabela 5. **Struktura dochodów budżetu państwa uzyskiwanych z działalności turystycznej w latach 2014–2016 (w %)**

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Podatek od towarów i usług (VAT)	91,3	90,5	90,1
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	2,8	2,8	3,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)	4,0	4,6	5,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	1,5	1,6	1,5
Zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,5	0,4
<b>Razem</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Źródło: Jak w tab. 2,3 i 4.

Tabela 6. **Wartość podatków w sektorze turystycznym przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy oraz luka podatkowa w sekcji I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi oraz dziale 79 (z sekcji N) w latach 2014–2016 (w mln zł)**

Wyszczególnienie	Sekcja I			Dział 79 (sekcja N)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Podatek od towarów i usług (VAT)						
Wartość przy braku szarej strefy (x)	5 170	5 853	7 193	508	579	594
Luka podatkowa (y)	1 272	1 481	2 057	22	45	40
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)						
Wartość przy braku szarej strefy (x)	130	159	218	39	39	38
Luka podatkowa (y)	32	40	62	2	3	3
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)						
Wartość przy braku szarej strefy (x)	223	300	399	24	26	29
Luka podatkowa (y)	55	76	114	1	2	2
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)						
Wartość przy braku szarej strefy (x)	81	97	112	11	13	14
Luka podatkowa (y)	20	25	32	1	1	1
Zryczałtowany podatek dochodowy						
Wartość przy braku szarej strefy (x)	28	33	36	1	1	1
Luka podatkowa (y)	7	8	10	0	0	0
<b>Razem</b>						
Wartość przy braku szarej strefy (x)	<b>5 633</b>	<b>6 443</b>	<b>7 959</b>	<b>583</b>	<b>658</b>	<b>675</b>
Luka podatkowa (y)	<b>1 386</b>	<b>1 630</b>	<b>2 276</b>	<b>25</b>	<b>51</b>	<b>46</b>

Źródło: Jak w tabeli 5.

podatków wzrosła z 583 mln zł w 2014 r. do 675 mln zł w 2016 r., czyli o 15,9%, podczas gdy wielkość luki podatkowej odpowiednio z 25 mln zł do 46 mln zł, czyli o 83,3%.

Podatki należne do zapłaty przez sektor turystyczny ogółem przy hipotetycznym założeniu braku szarej strefy wzrosły z 6216 mln zł w 2014 r. do 8635 mln zł w 2016 r., czyli o 38,9% (tabela 7, s. 102). Wzrost ten wynikał w znacznym stopniu z dynamicznego rozwoju tego sektora w analizowanym okresie<sup>32</sup>. W ich strukturze dominuje hipotetyczny należny podatek VAT, którego udział zmniejszył się z 91,4% w 2014 r. do 90,2% w 2016 r.

Natomiast luka podatkowa z tytułu występowania szarej strefy w całym

sektorze turystycznym wzrosła odpowiednio z 1411 mln zł w 2014 r. do 2322 mln zł w 2016 r., czyli o 64,6% (tabela 8, s. 103). Dominują w niej straty wynikające z mniejszego od hipotetycznego podatku VAT. Z tego tytułu wzrosła ona z 1294 mln zł w 2014 r. do 2098 mln zł, a więc o 61,7%. Jednak udział tego podatku w luce podatkowej zmniejszył się nieznacznie – z 91,7% w 2014 r. do 90,3% w 2016 r. Udział podatku CIT, podobnie jak podatków PIT-L i PIT, jest kilkuprocentowy, natomiast ryczałtu w 2016 r. wynosił zaledwie 0,4%. Powyżej wykazano, że ok. 89% luki podatkowej przypada na podmioty zarejestrowane.

Relacja strat budżetu państwa z tytułu szarej strefy w działalności turystycznej

Tabela 7. Hipotetyczne dochody budżetu państwa z działalności turystycznej przy założeniu likwidacji szarej strefy według rodzajów podatków w latach 2014–2016 (x)

Wyszczególnienie	Hipotetyczna wartość dochodów budżetu państwa (w mln zł)			Struktura hipotetycznych dochodów budżetu państwa (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Podatek od towarów i usług (VAT)	5 679	6 433	7 787	91,4	90,6	90,2
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	168	198	256	2,7	2,8	3,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)	247	327	428	4,0	4,6	5,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	92	110	126	1,5	1,5	1,4
Zryczałtowany podatek dochodowy	29	33	37	0,4	0,5	0,4
<b>Razem</b>	<b>6 216</b>	<b>7 101</b>	<b>8 635</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Jak w tabeli 5.

<sup>32</sup> Tak duża jego dynamika związana jest również z szybkim wzrostem dochodów podatkowych budżetu państwa w latach 2015–2016, który wynikał m.in. z działań zmierzających do uszczelnienia poboru podatku od towarów i usług (VAT). Dotyczyły one jednak głównie branż: paliwowej, tytoniowej, handlu stałą i sprzętem elektronicznym oraz budownictwa, a nie działalności turystycznej. Pełne wyjaśnienie przyczyn dużego wzrostu podatków należnych w działalności turystycznej wymaga jednak dalszych, pogłębionych studiów.



Tabela 8. Luka podatkowa z tytułu występowania szarej strefy w działalności turystycznej według rodzajów podatków w latach 2014–2016 (y)

Wyszczególnienie	Wartość luki podatkowej (w mln zł)			Struktura luki podatkowej (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Podatek od towarów i usług (VAT)	1 294	1 526	2 098	91,7	90,8	90,3
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	33	43	65	2,4	2,6	2,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-L)	56	78	116	4,0	4,6	5,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	20	26	33	1,4	1,5	1,4
Zryczałtowany podatek dochodowy	7	8	10	0,5	0,5	0,5
<b>Razem</b>	<b>1 411</b>	<b>1 681</b>	<b>2 322</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Jak w tabeli 5.

do faktycznych dochodów podatkowych z tej działalności wyraźnie wzrosła z 29,4% w 2014 r. do 36,8% w 2016 r. (tabela 9, s. 103 i rysunek 2, s. 104). Jednak w stosunku do ogólnych dochodów budżetu państwa, straty z tytułu występowania szarej strefy w działalności turystycznej nie są duże. W 2016 r. wyniosły one 2,3 mld zł, a dochody podatkowe budżetu państwa ogółem 273,1 mld zł. Należy

jednak pamiętać, że działalność turystyczna nie pełni jeszcze dużej roli w polskiej gospodarce, ale w przyszłości będzie z pewnością wzrastać.

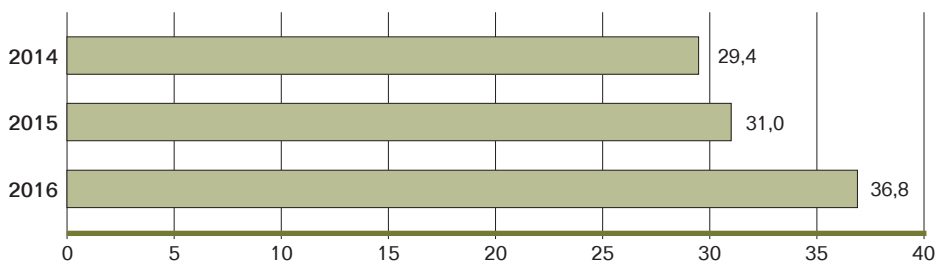
W latach 2014–2016 relacja dochodów podatkowych z działalności turystycznej do dochodów podatkowych budżetu państwa ogółem wzrosła z 1,89% do 2,31% (tabela 10, s. 104 i rysunek 3, s. 105). Warto przypomnieć, że w latach

Tabela 9. Faktyczne i hipotetyczne wpływy podatkowe z działalności turystycznej przy braku szarej strefy oraz luka podatkowa (nieopłacone podatki) w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Wielkość wpływów podatkowych w mln zł:			
• faktycznych	4 805	5 420	6 312
• przy braku szarej strefy	6 216	7 101	8 635
Wielkość luki podatkowej (y) w mln zł:	<b>1 411</b>	<b>1 681</b>	<b>2 322</b>
• w % faktycznych wpływów podatkowych	<b>29,4</b>	<b>31,0</b>	<b>36,8</b>

Źródło: Jak w tab. 5.

Rysunek 2. Relacja luki podatkowej do faktycznych wpływów podatkowych z działalności turystycznej w latach 2014–2016 (w %)



Źródło: Jak w tabeli 5.

Tabela 10. Dochody podatkowe i relacja luki podatkowej z tytułu szarej strefy w działalności turystycznej do dochodów podatkowych ogółem w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Dochody podatkowe budżetu państwa ogółem (w mln zł)	254781	259674	273138
Dochody budżetu państwa z działalności turystycznej (w mln zł)	4 805	5 420	6 312
Relacja dochodów podatkowych z działalności turystycznej do dochodów podatkowych ogółem (w %)	1,89	2,09	2,31
<b>Relacja luki podatkowej z tytułu szarej strefy w działalności turystycznej do dochodów podatkowych ogółem (w %)</b>	<b>0,59</b>	<b>0,68</b>	<b>0,75</b>

Źródło: Jak w tabeli 5 oraz Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2016, s. 645 i Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2017, s. 642.

2002–2005 wahała się między 0,92%, a 0,98%<sup>33</sup>. Z kolei relacja strat budżetu państwa z tytułu szarej strefy w tej działalności do dochodów podatkowych ogółem wyniosła odpowiednio 0,59% i 0,75%, podczas gdy w latach 2002–2005 mieściła się w granicach 0,32% – 0,37%<sup>34</sup>.

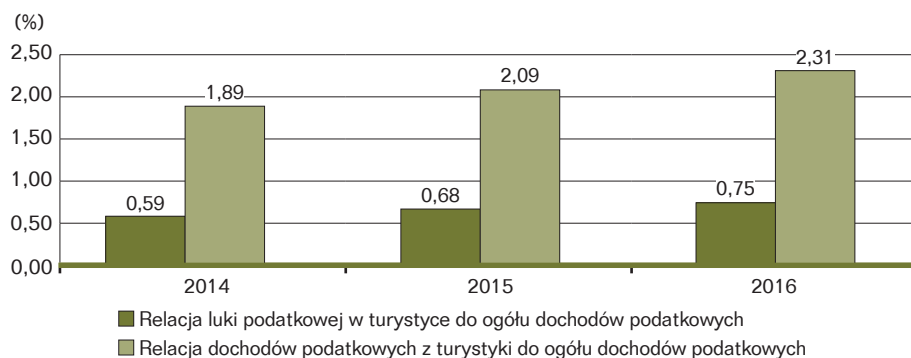
Analizując powyższe dane należy uwzględnić fakt, iż szacunki urzędów

statystycznych – na co już wcześniej zwracaliśmy uwagę – trzeba ocenić jako ostrożne. Stąd również przedstawione wyżej, oparte na nich wyliczenia strat budżetu należy za takie uznać, mimo iż część niezarejestrowanych przedsiębiorstw, w wypadku uszczelnienia systemu poboru podatków, zaprzestałaby prowadzenia działalności.

<sup>33</sup> T. Smuga (red.): *Badanie strat budżetu...*, op.cit., s. 96.

<sup>34</sup> Tamże, s. 96.

Rysunek 3. Relacja dochodów podatkowych i luki podatkowej w turystyce do ogółu dochodów podatkowych w latach 2014–2016 (w %)



Źródło: Jak w tabeli 10.

## Uwagi końcowe

Szara strefa występuje we wszystkich krajach, ale jej zakres jest wyższy w krajach znajdujących się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Według F. Schneidera w 2017 r. w Polsce wyniósł on 22,2%<sup>35</sup>, podczas gdy przeciętny poziom w 31 krajach europejskich – 17,1% (najniższy w Szwajcarii – 6%, a najwyższy w Bułgarii – 29,6%)<sup>36</sup>.

W działalności turystycznej udział szarej strefy jest wyższy niż w całej gospodarce. Sprzyjają jej m. in. niewielkie rozmiary działających w niej podmiotów, a właśnie ta grupa podmiotów częściej funkcjonuje w szarej strefie niż podmioty średnie i duże<sup>37</sup>.

Główne przyczyny występowania szarej strefy w turystyce są podobne jak te opisane wcześniej, dotyczące całej gospodarki<sup>38</sup>.

Najważniejsze z nich wydają się jednak wiązać z niewielką skalą działalności (przewaga firm małych) przy wysokich kosztach (zarówno administracyjnych, jak i finansowych) z tytułu jej prowadzenia oraz jednoczesnym niskim potencjale ekonomicznym tych firm i lokalnym obszarze ich działania. Polega to głównie na: unikaniu opodatkowania, odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, zaniżaniu przychodów, zawyżaniu kosztów przez podmioty zarejestrowane i/lub inwestowaniu środków finansowych pochodzących z nieznanych źródeł. Należą do niej także: nierejestrowana działalność gospodarcza prowadzona na własny rachunek (organizacja wyjazdów i wycieczek, wynajem pokoi, świadczenie usług przewodnictwa, handel

<sup>35</sup> Według najnowszych szacunków Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych udział szarej strefy w skorygowanym PKB w Polsce w 2018 r. wyniesie 18%. Por: J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, op.cit., s. 20.

<sup>36</sup> F. Schneider, op.cit..., s. 12.

<sup>37</sup> Uważa się, że głównym źródłem jej powstawania w tej grupie przedsiębiorstw jest „marginalizacja ekonomiczna wielu małych firm na oficjalnym rynku i marginalizacja społeczna części tu pracujących”, M. Bednarski, op.cit., s. 7.

<sup>38</sup> T. Smuga (red.): *Badanie strat budżetu państwa...* op.cit., s. 79.

pamiątkami itd.)<sup>39</sup> oraz napiwki w hotelach i restauracjach<sup>40</sup>. Jej udział w działalności turystycznej jest wysoki i systematycznie wzrasta. W 2016 r. w dominującej w niej sekcji I – Zakwaterowanie i gastronomia wyniósł 28,6%. Jednak niewielki udział tej sekcji w tworzeniu wartości dodanej brutto w gospodarce ogółem (1,17%) sprawił, że wkład szarej strefy do tworzenia wartości dodanej brutto w gospodarce ogółem był nadal niewielki (0,31%).

Do słabych punktów systemu dochodów budżetu państwa z turystyki przyczyniających się do jego „nieszczelności” należą: a) różne stawki opodatkowania podatkiem VAT, którym podlegają usługi związane z turystyką; zachęca to podatników do manipulowania nimi – wykazywania do opodatkowania usług korzystających z obniżonych stawek podatkowych, a wykonywania usług opodatkowanych stawką podstawową; b) wysokie pozapłacowe koszty pracy.

W 2016 r. w stosunku do 2014 r. znacznie wzrosła luka podatkowa (straty budżetu państwa) z tytułu występowania szarej strefy w działalności turystycznej (o 64,6% w cenach bieżących, osiągając 2322 mln zł). Wzrosła również relacja strat budżetu państwa z tego tytułu

do faktycznych dochodów podatkowych z tej działalności (o 7,4 pkt. proc., osiągając poziom 36,8%). Z uwagi na małą rolę sektora turystyki w polskiej gospodarce i niski jego udział w dochodach podatkowych ogółem, straty z tytułu szarej strefy w tej działalności w stosunku do ogólnych wpływów budżetowych są niewielkie.

Relacja luki podatkowej z tytułu szarej strefy w tej działalności do ogólnych dochodów podatkowych budżetu państwa wzrosła z 0,59% w 2014 r. do 0,75% w 2016 r.

Duża skala luki podatkowej w działalności turystycznej uzasadnia podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zakresu szarej strefy w tym sektorze. Proponowane niższe środki mają jednak charakter powszechny i dotyczą również innych sektorów gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że radykalne zmniejszenie rozmiarów szarej strefy wymaga kompleksowych, spójnych działań, podejmowanych równocześnie w wielu obszarach. Przeważać wśród nich powinny zachęty, a nie penalizacja. Konieczne jest zwłaszcza budowanie stabilnego, prostego i jasnego prawa gospodarczego oraz przejrzystych procedur, a z drugiej strony skutecznych mechanizmów kontrolnych<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> S. Nowak, A. Herbuś, M. Szczerbowski: *Zjawisko szarej strefy w gospodarce turystycznej*, [w:] S. Nowak (red.): *Regionalne i lokalne strategie rozwoju turystyki*. „Materiały i studia”, Akademia Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach, Katowice 2012, s. 192-193.

<sup>40</sup> Na podstawie informacji GUS.

<sup>41</sup> W latach 2015–2016 NIK przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Finansów, w urzędach kontroli skarbowej, izbach celnych oraz urzędach celnych, której celem była ocena rzetelności i skuteczności działań organów kontroli skarbowej oraz Służby Celnej w ograniczeniu szarej strefy w gospodarce. W jej wyniku NIK skierowała do Ministerstwa Finansów następujące wnioski: a) przygotowanie pracowników do korzystania z nowych rozwiązań prawnych oraz z danych, do raportowania których w ostatnim czasie zobowiązani zostali przedsiębiorcy (w szczególności w zakresie podatków VAT oraz CIT), b) wyspecjalizowanie grup zajmujących się wyłącznie zwalczaniem najgroźniejszych dla gromadzenia dochodów państwa nadużyć, c) efektywniejsze

Pożądana jest taka reforma systemu podatkowego, która spowoduje nie tylko jego uszczelnienie, ale sprzyjać będzie również ograniczaniu ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i obniży koszty wykonywania obowiązku podatkowego<sup>42</sup>.

Jeśli chodzi o działalność turystyczną widocznemu ograniczeniu szarej strefy sprzyjałoby zastosowanie takich instrumentów, jak obniżenie podatku VAT na usługi turystyczne oraz ujednoczenie jego stawki. Warte rozważenia jest również wprowadzenie rozwiązań zwalniających sezonowych przedsiębiorców z części obciążeń finansowych. Podejmowanie działań preferujących ten sektor jest uzasadnione m.in. tym, że poziom usług turystycznych staje się wizytówką danego kraju, wpływa na jego wizerunek i w rezultacie

zainteresowanie potencjalnych inwestorów. Ograniczeniu szarej strefy służyłoby też obniżenie pozapłacowych kosztów pracy, określanych często jako klin podatkowy, obejmujący podatki od płac i składki na ubezpieczenia obowiązkowe<sup>43</sup>. W odniesieniu nie tylko do działalności turystycznej potrzebne jest też zmniejszenie restrykcji jakim poddany jest rynek pracy oraz poprawa efektywności instytucji rządowych, w tym skuteczna walka z korupcją.

WANDA KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA,  
dr TADEUSZ SMUGA,  
dr PIOTR WAŹNIEWSKI,  
pracownicy naukowcy  
Polskiego Instytutu Ekonomicznego

---

typowanie podmiotów do kontroli oraz prowadzenie kontroli z większym wykorzystaniem technik informatycznych, d) monitorowanie skuteczności nowych rozwiązań prawnych mających uszczelnić system podatkowy, e) istotne skrócenie czasu reakcji na zidentyfikowane duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz f) zapewnienie niezwłocznego podejmowania postępowań karnych skarbowych.

<sup>42</sup> Należy m.in. wydłużyć *vacatio legis* ustaw podatkowych, ograniczyć katalog wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodu, wprowadzić elektroniczne faktury i elektroniczną archiwizację kwitów kasowych, a także umożliwić rozliczanie CIT i PIT w okresach kwartalnych. Nie powinno się penalizować drobnych naruszeń prawa podatkowego i złagodzić obowiązujące obecnie sankcje. Istotnym narzędziem służącym ograniczaniu szarej strefy jest rozwój obrotu bezgotówkowego, czemu sprzyja rozwój technik informatycznych i telekomunikacyjnych. W tym celu m.in. obniżono już opłaty *interchange*, które ponosi przedsiębiorca – właściciel terminalu płatniczego obsługującego karty płatnicze i od początku 2017 r. obniżono limit płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym z 15 tys. euro do 15 tys. zł.

<sup>43</sup> Jak wykazały badania przeprowadzone w Nowej Zelandii przez P. J. Caragata i D.E.A. Gilesa obniżenie łącznych dochodów podatkowych w relacji do PKB o 2 pkt. proc. powoduje obniżenie udziału szarej strefy w PKB o 0,2 pkt. proc. Por. G. Gołębiowski, *op.cit.*, s. 26.

*Autorzy wyrażają podziękowanie pracownikom Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego za udostępnienie danych niezbędnych do przygotowania artykułu.*

**Słowa kluczowe:** szara strefa, luka podatkowa, działalność turystyczna, gospodarka nieformalna, sektor finansów publicznych

**Key words:** grey area, tax gap, touristic activity, tax evasion, irregular economy, public finance sector