

# SZARA STREFA 2020

Jacek Fundowicz  
Krzysztof Łapiński  
Bohdan Wyżnikiewicz  
Dorota Wyżnikiewicz

Partnerzy raportu:



Warszawa, Marzec 2020

**Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa**

ul. Arkadowa 29 lok. 10

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

e-mail: [ipag@ipag.org.pl](mailto:ipag@ipag.org.pl)

[www.ipag.org.pl](http://www.ipag.org.pl)

**SZARA STREFA 2020**

WYDANIE I

**Skład zespołu autorskiego:**

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

Dorota Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-0-9

## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
1. Definicja i mierzenie rozmiarów szarej strefy .....	6
2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę.....	9
3. Ograniczanie rozmiarów szarej strefy .....	14
4. Rozwój obrotu bezgotówkowego.....	17
5. Uwarunkowania rozwoju szarej strefy w Polsce .....	20
6. Rozmiary szarej strefy w Polsce.....	24
7. Szara strefa gospodarcza według działalności.....	28
8. Szara strefa w branży tytoniowej .....	30



## Wprowadzenie

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych przedstawia kolejny, siódmy z rzędu, raport poświęcony bieżącej analizie zjawiska szarej strefy gospodarczej w Polsce. Raport zawiera omówienie przyczyn powstawania szarej strefy, różnych działań podejmowanych w celu ograniczania jej rozmiarów oraz autorskie szacunki jej rozmiarów jako elementu produktu krajowego brutto<sup>1</sup>.

Celem raportu jest przedstawienie opinii publicznej, władzom gospodarczym i środowisku naukowemu rezultatów badań i przemyśleń na temat obserwowanego we wszystkich gospodarkach zjawiska ukrywania przed władzami administracyjnymi rzeczywistych rozmiarów działalności gospodarczej. Autorzy wyrażają nadzieję, że raport przyczyni się do pogłębienia debaty publicznej nad poruszonymi w nim problemami.

Skutki szarej strefy gospodarczej są odczuwane w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego. Po pierwsze, budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i innych danin. Po drugie, przedsiębiorcy działający na rynku są zmuszani do zmagania z nieuczciwą konkurencją, co ogranicza ich przychody i zyski, powoduje frustrację i może prowadzić do wymuszonych działań w szarej strefie. Po trzecie, osoby pracujące w szarej strefie (na czarno) pozostają poza systemem zabezpieczenia społecznego, odnosząc krótkotrwałe pozorne korzyści finansowe, kosztem utraty przywilejów płynących z uczestnictwa w tym systemie. Po czwarte, konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niespełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu.

Szara strefa w ostatnich kilku latach stała się często pojawiającym się terminem w różnych kontekstach. Wpływ kontekstu stosowania tego terminu na jego definicję jest decydujący i w wielu przypadkach może prowadzić do nieporozumień lub splotenia problemu.

Z perspektywy nauk ekonomicznych mówimy o szarej strefie rozumianej jako ukrywana działalność gospodarcza, generująca wartość dodaną (główny składnik produktu krajowego brutto). Szacunkami rozmiarów tak rozumianej szarej strefy gospodarczej zajmuje się Główny Urząd Statystyczny, stosując w rachunkach narodowych zasady opracowane przez ONZ oraz wynikające z nich wytyczne Eurostatu, czyli urzędu statystycznego Unii Europejskiej. W takiej też konwencji przeprowadzona jest analiza szarej strefy gospodarczej w raporcie.

Teoria ekonomii upatruje przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo, czemu niektórzy przedsiębiorcy nie są w stanie sprostać. Istotne są także postawy części uczestników życia gospodarczego, w tym przedsiębiorców, wyraża-

jące się niską moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów również z nielegalnych źródeł.

Podstawą szacunku rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie są badania Głównego Urzędu Statystycznego, prowadzone w ramach rachunków narodowych. Autorzy raportu rozszerzają szacunki GUS, opierając się na przekonaniu, że obliczenia GUS wymagające dobrze udokumentowanych źródeł, nie obejmują całości szarej strefy gospodarczej. IPAG w swoich szacunkach wykorzystuje wyniki badań prowadzonych przez członków zespołu autorskiego w różnych sektorach polskiej gospodarki od początku transformacji systemowej. Zespół prowadzi szerokie konsultacje w wielu obszarach gospodarki.

Prowadzone przez IPAG obserwacje wyników budżetu państwa i analizy danych makroekonomicznych dla ostatnich lat, pokazały powolne obniżanie się udziału szarej strefy gospodarczej w produkcie krajowym brutto w latach 2015-2019. Było to efektem kilku czynników: korzystnej i poprawiającej się koniunktury gospodarczej, zdecydowanych działań władz nakierowanych na tzw. uszczelnienie systemu podatkowego, a także konsekwentnego egzekwowania prawa, wprowadzania nowych regulacji oraz działań na rzecz promocji obrotu bezgotówkowego. W 2020 roku nastąpi zahamowanie tego spadku i udział szarej strefy w PKB nieznacznie powiększy się.

Propagowanie i rozwój obrotu bezgotówkowego są skuteczną i sprawdzoną w wielu krajach metodą ograniczania rozmiarów szarej strefy. Wiadomo bowiem, że transakcje finansowe w szarej strefie są przeprowadzane niemal wyłącznie za pośrednictwem gotówki, dzięki czemu nie pozostawia się dokumentów, czyli śladów, na podstawie których władze mogłyby stwierdzić fakt prowadzenia działalności gospodarczej.

W raporcie zajmujemy się po raz kolejny analizą zmian w funkcjonowaniu szarej strefy w przemyśle tytoniowym, jako interesującym przypadku zjawiska szarej strefy gospodarczej.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, Instytut ogłasza **4 marca 2020 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby **64 dni**, a w ciągu pozostałych do końca roku 302 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę udziału szarej strefy w 2020 roku na poziomie 17,4 procent skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2019 roku dzień ten przypadł również 4 marca, jednak 2019 rok nie był przestępnym.

<sup>1</sup> Zespół autorski w latach 2014-2017 publikował analogiczne raporty w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową.

## 1. Definicja i mierzenie rozmiarów szarej strefy

Szara strefa jest terminem określającym prowadzenie działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa. Zamiennie używa się też terminu gospodarka nieformalna, gospodarka w cieniu, szara gospodarka czy też gospodarka ukryta. W potocznym języku często używa się zwrotów takich jak: „pod stołem”, „po cichu”, „na lewo”, „na czarno”, „na dziko”, „w ukryciu”, mając na myśli właśnie aktywność gospodarczą prowadzoną bez wiedzy państwa.

W nomenklaturze rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami ESA 2010<sup>2</sup>, używa się nazwy gospodarka nieobserwowana. Takim terminem posługuje się również Główny Urząd Statystyczny w swoich publikacjach<sup>3</sup>. Na gospodarkę nieobserwowaną składają się trzy podstawowe elementy:

- działalność nielegalna, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej,
- działalność ukryta, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych,
- działalność określana jako „nieformalna”, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów.

### Działalność nielegalna

Pierwszym elementem szarej strefy gospodarczej jest działalność nielegalna, obejmująca produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie jest zabronione przez prawo. GUS za nielegalną uznaje również działalność gospodarczą, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów nie mających do tego prawa, np. praktyka medyczna bez licencji.

W Polsce, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, w oficjalnych statystykach GUS wyodrębnia się wartość dodaną powstałą wskutek:

- przemytu papierosów,
- produkcji i handlu narkotykami,
- działalności osób czerpiących korzyści majątkowe z tytułu świadczenia usług prostytutce przez inne osoby (działalność sutenerska).

Rozgraniczenie między legalnością i nielegalnością działalności gospodarczych jest rozstrzygane w prawie krajowym. Przykładowo w Polsce prostytutka nie stanowi naruszenia prawa, jest nim natomiast sutenerstwo, czyli czerpanie korzyści majątkowych z uprawiania prostytutki przez inne osoby. Dlatego też w polskich rachunkach narodowych GUS dokonał rozdzielenia przeprowadzonych dla prostytutki oszacowań na część należącą do działalności nielegalnej

(zabronione przez prawo sutenerstwo) oraz na część należącą do szarej gospodarki (do której zaliczyć należy dochody bezpośrednio uzyskiwane przez osoby świadczące usługi seksualne). Należy też zwrócić uwagę, że nie zawsze da się takie rozgraniczenie przeprowadzić, gdyż w tego rodzaju przypadkach granica między działalnością nielegalną a szarą gospodarką jest często bardzo trudna do wyodrębnienia.

Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak znane są też przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych zarejestrowanych i legalnie działających firm. Trzeba też mieć na uwadze, że zgodnie z ustaleniami ESA 2010 działalność nielegalna, w ramach której jedna ze stron nie jest dobrowolnym uczestnikiem (np. kradzież), nie jest transakcją gospodarczą i nie tworzy wartości dodanej.

Jeśli chodzi o część dotyczącą rynku papierosów GUS bada przede wszystkim zjawisko przemytu papierosów ze wschodu na rynek krajowy i ich nielegalnej sprzedaży w handlu, głównie bazarowym, a także zjawisko wywozu do krajów Europy Zachodniej legalnie wyprodukowanych w Polsce papierosów i tam wprowadzenie ich na rynek bez obowiązujących znaków akcyzy. Uwzględnia się również nielegalną produkcję papierosów na skalę przemysłową polegającą na podrabianiu znanych marek.

W działalności związanej z produkcją i handlem narkotykami GUS uwzględnia te grupy narkotyków, które mają największe znaczenie na polskim rynku. Są to: marihuana i haszysz, amfetamina, kokaina i crack, heroina, ekstazy, LSD i halucynogeny oraz polska heroina. Szacunki wartości przychodów z tytułu działalności związanej z produkcją i handlem narkotykami dokonywane są od strony podaży i od strony popytu

### Działalność ukryta

Drugim elementem szarej strefy jest ukryta działalność prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa. Innymi słowy chodzi tu o zaniżanie obrotów, głównie celem uniknięcia płacenia podatków (podatku dochodowego, podatku od wartości dodanej (VAT) i innych), a także płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Inny powód ukrywania części produkcji dóbr lub usług to niewypełnianie standardów wymaganych przez przepisy prawa, np. elementów prawa pracy takich jak: płaca minimalna, maksymalny czas pracy czy też warunki bezpieczeństwa i higieny pracy. Inne powody to brak odpowiednich uprawnień, czy też niespełnianie norm technicznych lub wymogów ochrony środowiska.

Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki. Mniejsze

<sup>2</sup> Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA2010), Notatka informacyjna z dnia 29.09.2014, GUS, Warszawa

<sup>3</sup> Przy opracowaniu tego rozdziału wykorzystano informacje dotyczące szarej strefy zawarte w publikacji *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2014-2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019

podmioty są też bardziej skłonne do ukrywania działalności w celu uniknięcia procedur administracyjnych takich jak raportowanie, wypełnianie kwestionariuszy i formularzy statystycznych itp.

### Działalność nieformalna

Nieformalna działalność gospodarcza jako trzeci element szarej strefy gospodarczej, podejmowana jest głównie przez osoby fizyczne odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz przedsiębiorstw. Całkowity brak bezpośredniej rejestracji jest albo wynikiem małej skali działalności, albo działaniem z pominięciem regulacji i standardów, może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć. W działalności nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w drugim elemencie szarej strefy gospodarczej (działalności ukrytej). Są to m.in.: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim; pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający w szarej strefie, niekiedy wykorzystując do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy; emeryci i renciści, dysponujący dużą ilością czasu; studenci i uczniowie; imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem. Siła robocza uczestnicząca w szarej strefie określana jest mianem „pracujących na czarno”.

Do działalności nierejestrowanej zalicza się również prostytucję. Dochody z tytułu działalności związanej ze świadczeniem usług seksualnych obliczono dla trzech typów prostytucji - działalności agencji, osób pracujących w prywatnych lokalach (własnych lub wynajętych) oraz prostytucji ulicznej. Wartość tych przychodów równa jest iloczynowi liczby osób świadczących usługi seksualne, liczbie kontaktów w ciągu roku oraz średniej cenie usług. W szacunkach GUS uwzględnia także udział nierezydentek, który charakterystyczny jest dla prostytucji ulicznej. Wartość usług świadczonych przez cudzoziemki, a także wartość kosztów, jakie ponoszą w związku z przekazywaniem części swojego zysku sutenerom, wpływają także na poziom salda handlu zagranicznego.

### Mierzenie rozmiarów gospodarki nieobserwowanej

Szara strefa gospodarcza z natury rzeczy unika jakiegokolwiek rejestracji i obserwacji administracyjnej. Jej działania pozostawiają jednak rozmaite „ślady” w gospodarce, dzięki czemu możliwe staje się ich analizowanie umożliwiające szacowanie jej rozmiarów. W dwóch ostatnich dekadach XX wieku rozwinięte zostały przez ekonomistów liczne metody pośredniego szacowania rozmiarów szarej strefy. Metody te sprowadzają się, najogólniej mówiąc, do wykorzystywania informacji gospodarczych opisujących pośrednio efekty szarej strefy. Poczynając od połowy lat 90., po opublikowaniu przez OECD wspomnianego wcześniej podręcznika porządkującego podejścia do szacowania rozmiarów szarej strefy, szacunki z tego zakresu stały się rutynowym przedsięwzięciem urzędów statystycznych. Mimo to ośrodki naukowe

w dalszym ciągu przedstawiają swoje oszacowania, które zwykle wskazują na większe rozmiary szarej strefy niż wynikające z oficjalnych obliczeń urzędów statystycznych.

Rozbieżność można interpretować w taki sposób, że szacunki prowadzone w ramach statystyki publicznej wymagają bardziej „twardych” informacji i potwierdzenia danych z różnych źródeł. Tego rodzaju ograniczeń nie napotykają szacunki niezależnych ośrodków badawczych.

Możemy wyróżnić kilka grup metod pośrednich:

- analizy rynku pracy,
- analizy fiskalne,
- analizy sfery monetarnej,
- analizy porównawcze w rachunkach narodowych - rozbieżności między dochodami i wydatkami gospodarstw domowych,
- modelowanie ekonometryczne,
- podejścia wyrywkowe i ciekawostkowe.

Analizy rynku pracy pozwalają na ocenę zaangażowania pracowników w działalność w szarej strefie gospodarczej. Najprostszą metodą, stosowaną również w Polsce, jest porównanie liczby zarejestrowanych bezrobotnych z ich liczbą wynikającą z szacowania liczby bezrobotnych, przy zastosowaniu definicji bezrobotnych zalecanej przez Międzynarodową Organizację Pracy (*International Labour Office*).

Unikanie płacenia podatków jest głównym przejawem szarej strefy i stąd duże znaczenie oceny rozmiarów tego zjawiska.

Szara strefa pozostawia ślady w agregatach monetarnych, takich jak szybkość obrotu gotówki i popyt na banknoty o dużych nominałach, które stanowią podstawę rozliczeń między uczestnikami szarej strefy.

Statystycy jeszcze w latach 70. stwierdzili, że badania statystyczne wykazują większe wydatki gospodarstw domowych, niż wynikałoby to ze zsumowania ich dochodów i oszczędności. Różnicę tę w dużym stopniu tłumaczy osiągnięcie dochodów z szarej strefy.

Modelowanie ekonometryczne rozmiarów szarej strefy polega na szukaniu zależności między zmiennymi opisującymi szarą strefę. Jedną z odmian metod ekonometrycznych jest tzw. miękkie modelowanie polegające na szacowaniu zmiennej nieobserwowalnej na podstawie zmiennych obserwowalnych, o których wiadomo, że mają związek z badaną zmienną, którą są rozmiary szarej strefy.

Podejścia wyrywkowe i ciekawostkowe pozwalają na szacunki niektórych aspektów szarej strefy. Zalicza się do nich na przykład analizę zużycia energii elektrycznej w różnych miejscach, wychodząc z założenia, że ponadprzeciętne jej zużycie oznacza działalność w szarej strefie.

Mnogość metod szacowania rozmiarów szarej strefy, a także różny sposób jej definiowania, to główne powody rozbieżnych rezultatów. Stosowanie metod pośrednich może prowadzić do podwójnego liczenia efektów tych samych działalności. Z kolei metody ekonometryczne, stosowane zwłaszcza

do porównań międzynarodowych, pomijają specyfikę różnych gospodarek i mają skłonność do prezentowania teoretycznych rozmiarów szarej strefy, wynikających z założeń przyjętych do modelu, a nie rzeczywistych rozmiarów. Główny Urząd Statystyczny do szacowania rozmiarów gospodarki nieobserwowanej stosuje następujące metody:

- metodę bezpośrednią - służy do oszacowania produkcji ukrytej w rejestrowanych podmiotach gospodarczych; polega na oszacowaniu normatywów przeciętnej wydajności pracy i przeciętnego wynagrodzenia na jednego pracującego; normatywy te następnie wykorzystuje się do wyszacowania przeciętnych przychodów na jednego pracującego, które z kolei stanowią podstawę do oszacowania produkcji globalnej, zużycia pośredniego i wartości dodanej brutto,
- badanie pracy nierejestrowanej poprzez badania rynku pracy (badanie aktywności ekonomicznej ludności oraz badanie modułowe pracy nierejestrowanej) - służy do oszacowania rozmiarów działalności w szarej gospodarce osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, głównie działalności usługowej,
- badanie ankietowe konsumentów,
- szacunki działalności związanej ze świadczeniem usług seksualnych.



## 2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem powszechnie obserwowanym we wszystkich gospodarkach świata, choć jej skala znacznie różni się pomiędzy krajami. Jej skutki mają charakter negatywny, choć teoria ekonomii wskazuje także pewne pozytywne - mikro- i makroekonomiczne - aspekty prowadzenia działalności w szarej strefie.

Działalność w szarej strefie prowadzą zarówno zarejestrowane podmioty gospodarcze, jak i takie, które w ogóle nie rejestrują swojej działalności. W przypadku firm zarejestrowanych część działalności prowadzona jest oficjalnie, a część - w szarej strefie. Innymi słowy, zarejestrowani przedsiębiorcy uwzględniają w swojej księgowości i zgłaszają do opodatkowania tylko część otrzymywanych przychodów. W przypadku firm niezarejestrowanych cała działalność prowadzona jest z definicji poza oficjalnym obiegiem gospodarczym.

### Przyczyny rozwoju szarej strefy

Główne przyczyny powstawania szarej strefy to nadmiar regulacji oraz wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Najistotniejsze z punktu widzenia przedsiębiorców są oczywiście koszty wynikające z wysokich obciążeń podatkowych, ale istotna jest także wysokość innych opłat związanych z prowadzeniem działalności - zarówno różnego rodzaju obowiązkowych opłat administracyjnych, jak i kosztów wynikających z innych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców (np. zakupu kasy fiskalnej). Inna bardzo ważna kategoria kosztów związana jest z zatrudnianiem pracowników - chodzi przede wszystkim o paropodatkowe obciążenia płac (składki na ubezpieczenia społeczne), a także o wysokość ustawowej płacy minimalnej. Im wyższe są wskazane powyżej koszty prowadzenia legalnej działalności, tym większa skłonność przedsiębiorców do przenoszenia działalności w szarą strefę.

Czynnikiem prowadzącym do rozwoju szarej strefy jest również przeregulowanie gospodarki. Przykłady nadmiernych regulacji można mnożyć. Oprócz wskazanej powyżej ustawowej płacy minimalnej, chodzi między innymi o obowiązkowe koncesje i zezwolenia potrzebne do prowadzenia niektórych rodzajów działalności (m.in. niektóre zawody prawnicze, przewozy taksówkami), nadmiar obowiązkowych formularzy i deklaracji podatkowych czy też zbyt dużą liczbę kontroli prowadzonych przez różnego rodzaju państwowe instytucje. Przedsiębiorców do oficjalnego działania zniechęcają też często nadmiernie rozbudowane przepisy i obowiązki związane z bezpieczeństwem pracy, ochroną środowiska czy normami technicznymi i jakościowymi, obowiązujące w konkretnych branżach. Ważny, bardziej ogólny aspekt regulacyjny wiąże się też z przejrzystością prawa gospodarczego, a w szczególności systemu podatkowego. Im bardziej skomplikowany jest bowiem system podatkowy, tym większa skłonność przedsiębiorców do unikania opodatkowania.

Dobrym przykładem nadmiernego skomplikowania systemu podatkowego są regulacje dotyczące podatku VAT.

### Szara strefa a stan koniunktury

Czynnikiem sprzyjającym wzrostowi szarej strefy może być także zła koniunktura gospodarcza. Większość aktywności realizowanych w ramach szarej strefy zagrożona jest w przypadku jej wykrycia sankcjami karnymi bądź administracyjnymi. Zysk, który generowany jest w ramach szarej strefy, z punktu widzenia teorii ekonomii definiować można zatem jako rodzaj premii za ryzyko. Różnica między alternatywnym zyskiem z działalności nielegalnej, ukrytej bądź nieformalnej a zyskiem z działalności w pełni legalnej musi wynagradzać przedsiębiorcy działającemu w szarej strefie subiektywną dotkliwość ewentualnie poniesionej kary w przypadku wykrycia jego działalności, przy uwzględnieniu również subiektywnie postrzeganego przez niego prawdopodobieństwa wpadki.

Pogorszenie warunków prowadzenia działalności w okresach dekoniunktury prowadzi do spadku rentowności w całej gospodarce oraz zmniejszenia liczby potencjalnych możliwości atrakcyjnego lokowania kapitału w gospodarce legalnej. W takim przypadku wysokość premii za ryzyko, zachęcającej do podjęcia działalności w szarej strefie obniża się, a część kapitału lokowanego legalnie w bardziej sprzyjających warunkach, przepływa do szarej strefy. Odwrotna sytuacja zachodzi oczywiście w warunkach poprawy koniunktury makroekonomicznej. Rentowność w działalności legalnej wzrasta, a więc i premia za ryzyko prowadzenia działalności w szarej strefie musiałaby wzrosnąć, by utrzymać jej wolumen na niezmiennym poziomie. Dodatkowo pojawiają się atrakcyjne alternatywne wobec działalności szarostrefowej możliwości lokowania kapitału, a w rezultacie udział szarej strefy w gospodarce zmniejsza się. Można zatem powiedzieć, że udział szarej strefy w gospodarce, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, zachowuje się w sposób antycykliczny, czyli łagodzący wahania koniunktury gospodarczej.

Analiza wartości bezwzględnych mierników związanych z szarą strefą wskazuje jednak, że zachowują się one w sposób procykliczny, tj. zgodny z kierunkami zmian koniunktury gospodarczej. Dzieje się tak, gdyż: po pierwsze przynajmniej część dochodów uzyskiwanych w szarej strefie wspiera popyt konsumpcyjny i inwestycyjny realizowany w legalnej części gospodarki<sup>4</sup>, a po drugie część przedsiębiorstw funkcjonujących w szarej strefie dostarcza dobra i usługi wykorzystywane przez przedsiębiorstwa działające w pełni formalnie. Powiązania między szarą strefą a oficjalną gospodarką mają zatem charakter zarówno popytowy, jak i podażowy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ostateczny - pozytywny bądź negatywny - wpływ zmian rozmiarów szarej

<sup>4</sup> Według niektórych szacunków, w państwach rozwiniętych około 2/3 dochodów osiąganych w szarej strefie wydatkowana jest w gospodarce legalnej, działając stymulująco na poprawę stanu koniunktury gospodarczej.

strefy na stan koniunktury makroekonomicznej zależy przede wszystkim od struktury gospodarki, źródła szoków wywołujących wahania koniunktury oraz poziomu sztywności rynku pracy<sup>5</sup>. Szara strefa zachowuje się w większym stopniu w sposób procykliczny, gdy rozmiar szarej strefy jest większy, praca w szarej strefie bardziej rozpowszechniona, a powiązania między legalną częścią gospodarki i szarą strefą - silniejsze.

### Zakłócenie konkurencji rynkowej

Najistotniejszym negatywnym aspektem występowania szarej strefy jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych w gospodarce. Firmy działające w szarej strefie stają się bowiem często bardziej konkurencyjne od firm działających w pełni legalnie. Szara strefa oznacza unikanie opodatkowania (zarówno podatkami pośrednimi, jak i bezpośrednimi), a to z kolei umożliwia nieuczciwym przedsiębiorcom oferowanie swoim klientom towarów i usług po niższych cenach. Często po cenach, których nie są w stanie zaoferować podmioty płacące podatki. Kryterium ceny staje się szczególnie istotne w okresach słabej koniunktury gospodarczej, gdy dochody konsumentów nie rosną szybko lub spadają - kiedy sytuacja gospodarcza jest zła, często dla uczciwych firm jedynym sposobem, aby sprostać konkurencji ze strony podmiotów niepłacących podatków, staje się również przeniesienie działalności do szarej strefy. Dlatego właśnie w okresach recesji lub spowolnienia gospodarczego obserwujemy wzrost udziału szarej strefy w gospodarce.

Zaburzenie konkurencji rynkowej przez podmioty działające w szarej strefie prowadzi do sytuacji, w której najważniejszym czynnikiem konkurencji rynkowej staje się cena. W efekcie przedsiębiorcy coraz mniejszą wagę przywiązują do takich elementów walki konkurencyjnej jak jakość czy innowacyjność produktów. Coraz mniejsze środki przeznaczane są na działania mające tę jakość i innowacyjność podnosić - spadają więc na przykład nakłady na badania i rozwój. W skali makroekonomicznej skutkuje to spadkiem innowacyjności i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i pośrednio wpływa negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego. Przedstawiony mechanizm obrazuje przenoszenie negatywnych efektów szarej strefy ze skali mikroekonomicznej w wymiar makroekonomiczny.

### Wpływ na finanse publiczne

Inny negatywny aspekt makroekonomiczny związany jest z faktem uszczuplenia przez szarą strefę dochodów podatkowych państwa. Głównym motywem prowadzenia działalności w szarej strefie jest unikanie opodatkowania - zarówno podatkami pośrednimi, jak i bezpośrednimi. Tym samym budżet państwa ponosi z tego tytułu konkretne straty. Straty te jest jednak bardzo trudno oszacować, ponieważ należy pamiętać, że gdyby teoretycznie nie istniała szara strefa, to tylko część działalności w niej ukrywanej byłaby realizowana oficjalnie. Wynika to z wielu powodów - dla części osób byłoby to nieopłacalne, część nie znalazłaby motywacji i chęci

do podjęcia działań związanych z rejestracją działalności, z kolei inni przedsiębiorcy przegraliby walkę konkurencyjną i nie byłoby w stanie utrzymać się na rynku. Innymi słowy, w praktyce występuje grupa osób/firm, która jest w stanie działać tylko i wyłącznie w ramach szarej strefy, a więc w ich przypadku hipotetyczna likwidacja szarej strefy nie przyniosłaby dodatkowych dochodów budżetowych, gdyż w oficjalnej sferze nie prowadziliby oni działalności gospodarczej.

Uszczuplenie dochodów podatkowych budżetu z tytułu prowadzenia działalności w szarej strefie rodzi szereg konsekwencji we wszystkich dziedzinach objętych prowadzoną przez państwo polityką gospodarczą i społeczną. Oczywistym jest fakt, że środków przeznaczonych na realizację tych polityk, a także wszelkich innych aktywności publicznych byłoby tym więcej, im niższy byłby udział szarej strefy w gospodarce. Ostatecznie zatem w wyniku działalności nierejestrowanej w największym stopniu traci społeczeństwo jako całość, a w szczególności podmioty i osoby w największym stopniu korzystające z publicznych funduszy. Nadmienić należy, że sam fakt występowania szarej strefy w gospodarce obniża efektywność działania aparatu państwowego, ponieważ pewna część środków publicznych przeznaczana być musi corocznie na działalność instytucji kontrolnych ukierunkowanych na jej zwalczanie oraz na aktywną walkę z nieuczciwymi praktykami z nią związanymi, wliczając w to aparat ścigania i wymiar sprawiedliwości. W wyniku działalności szarostrefowej z jednej strony zmniejszają się zatem przychody budżetowe, a z drugiej - wzrastają wydatki realizowane ze środków publicznych.

Zmniejszanie dochodów państwa przez szarą strefę gospodarczą ma swoje dalsze negatywne konsekwencje w postaci ograniczania możliwości łagodzenia polityki fiskalnej. Inaczej mówiąc, przez fakt, że część przedsiębiorców unika płacenia podatków, cała reszta musi płacić wyższe podatki. Większe obciążenia fiskalne to z kolei najważniejszy powód działania firm w szarej strefie. W ten sposób krąg się zamyka, a jedynym sposobem na jego przerwanie jest podjęcie działań systemowych zmierzających do ograniczenia zakresu szarej strefy.

### Wnioski z porównań międzynarodowych

Jak wspomniano na wstępie, szara strefa występuje w gospodarkach wszystkich państw na świecie. Nawet najbardziej restrykcyjne normy prawne w krajach o najostrzejszych reżimach politycznych nie są w stanie jej wyeliminować. Możliwa jest jedynie minimalizacja tego zjawiska. Ogólnie dostrzec można zależność, według której relatywny rozmiar szarej strefy w porównaniu do rozmiarów całej gospodarki jest większy w państwach słabiej rozwiniętych gospodarczo, mniej otwartych na wymianę międzynarodową, o stosunkowo wysokim udziale sektora rolniczego w rynku oraz posiadających większe zasoby niewykwalifikowanej i młodej siły roboczej.

<sup>5</sup> *Global Economic Prospects: Darkening Skies*, World Bank Group, styczeń 2019, s. 132-134

Według szacunków Banku Światowego, w gospodarce globalnej około połowy dochodów wytwarzanych w szarej strefie oraz około 95 procent zatrudnionej w niej siły roboczej przypada na gospodarki krajów rozwijających się. W niektórych krajach Afryki subsaharyjskiej działalność w szarej strefie obejmuje nawet do 2/3 wytwarzanego dochodu oraz 90 procent liczby pracujących<sup>6</sup>. Należy jednak przy tym zaznaczyć, że przynależności kraju do grupy rynków wschodzących lub krajów rozwijających się nie można traktować jako wyznacznika rozmiaru szarej strefy i nawet w tej grupie istnieją znaczące rozbieżności w zasięgu gospodarki nieformalnej.

Wyższy poziom rozwoju skorelowany jest z niższym udziałem szarej strefy w gospodarce, nie można jednak wskazać, że niski poziom rozwoju czy otwartości gospodarki jest przyczyną lub skutkiem istnienia rozbudowanej gospodarki nieformalnej. Czynniki te tworzą raczej zamknięty krąg, napędzając się wzajemnie. Z jednej strony słabo rozwinięte kraje nie dysponują wystarczającymi możliwościami dla stworzenia sprawnie działających systemów gospodarki legalnej (tworzenie prawa i egzekwowanie go), co skutkuje rozwojem gospodarki nieformalnej, a z drugiej strony - nieformalna działalność gospodarcza nie dostarcza w tych krajach wystarczających środków dla sfinansowania sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych, mogących wpłynąć na poprawę sytuacji.

Z perspektywy tej wskazać jednak należy, że jedyną drogą do ograniczenia zarówno udziału szarej strefy, jak i poziomu ubóstwa jest poprawa istniejącego prawa, wzmocnienie instytucji państwowych oraz wzrost jakości zarządzania sferą publiczną. Prawdopodobnie ta odnosi się nie tylko do grupy państw rozwijających się, ale traktować ją można jako uniwersalną i charakteryzującą również kraje rozwinięte.

### Wpływ na rynek pracy

Funkcjonowanie szarej strefy gospodarczej rodzi cały szereg negatywnych konsekwencji dla pracowników, którzy znajdują w niej zatrudnienie. Osoby takie z reguły pozbawione są wszelkich praw pracowniczych, w tym prawa do urlopu, prawa do odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy oraz nie są z oczywistych względów objęte ubezpieczeniem zdrowotnym ani społecznym. Praca w szarej strefie oznacza też brak prawa do emerytury za okres przepracowany nielegalnie. Dla pewnej części osób praca w szarej strefie może być wyborem, ale większość decyduje się na pracę nierejestrowaną, gdyż z uwagi na niskie kwalifikacje lub specyfikę lokalnego rynku pracy nie ma szans na legalne zatrudnienie.

Udział osób pracujących na czarno w ogóle liczby zatrudnionych w gospodarce uzależniony jest od stanu koniunktury makroekonomicznej, a ściślej rzecz ujmując - od sytuacji na rynku pracy. W okresach, kiedy stopa bezrobocia jest stosunkowo wysoka, pozycja pracowników względem potencjalnych pracodawców jest słabsza. Osoby poszukujące zatrudnienia łatwiej wówczas

godzą się na mniej korzystne warunki zatrudnienia, w tym również te związane z prawami pracowniczymi oraz perspektywą osiągnięcia adekwatnych praw emerytalnych. Spadek bezrobocia, skutkujący szerszą ofertą dostępnych na rynku miejsc pracy, wpływa na zwiększenie konkurencji wśród przedsiębiorstw poszukujących siły roboczej odpowiedniej dla specyfiki swojego działania i niejako zmusza pracodawców do odchodzenia od zatrudniania w szarej strefie. Osoby poszukujące pracy z kolei dysponując większym wyborem ofert w racjonalny sposób podejmują pracę tam, gdzie oferowane warunki są lepsze, a więc częściej poza szarą strefą.

To spostrzeżenie teoretyczne znajduje odzwierciedlenie w danych empirycznych pochodzących z badań Głównego Urzędu Statystycznego. Badania dotyczące przyczyn podejmowania pracy nierejestrowanej podejmowane są przez GUS co kilka lat: najnowsze dotyczy roku 2017, a poprzednie roku 2014<sup>7</sup>. O ile w 2014 roku ankietowane osoby jako najczęstszą przyczynę podejmowania pracy nierejestrowanej podawały brak możliwości znalezienia pracy (prawie 59 procent ankietowanych) oraz niewystarczające dochody (niemal 40 procent), to trzy lata później, w warunkach znacznie niższej stopy bezrobocia, która obniżyła się w tym czasie o około 5 punktów procentowych, proporcje odwróciły się. Jako najczęstszą przyczynę podejmowania pracy „na czarno” podawano niewystarczające dochody (ponad 44 procent), a brak możliwości znalezienia pracy spadł na drugą pozycję (nieco ponad 31 procent wskazań). Pozostałe możliwe przyczyny podjęcia pracy na czarno, takie jak możliwość uzyskania wyższych zarobków niż w przypadku w pełni legalnego zatrudnienia, wysokie składki ubezpieczeniowe, czy chęć uniknięcia płacenia podatków i inne zyskały niższe odsetki udzielanych odpowiedzi. Potwierdza to tezę, że rozmiar szarej strefy na rynku pracy uwarunkowany jest przede wszystkim rynkowymi czynnikami obiektywnymi, a w mniejszym stopniu dobrowolnym wyborem pracowników, czy wykazywanymi przez nich skłonnościami do łamania obowiązujących przepisów.

Dokonywane co kilka lat przez Główny Urząd Statystyczny szacunki liczby osób zaangażowanych w szarą strefę, inaczej mówiąc liczby osób zatrudnianych „na czarno”, rzucają interesujące światło na skalę zjawiska pracy nierejestrowanej. Najbardziej aktualne z nich, opublikowane zostały w marcu 2019 roku, a dotyczą sytuacji w roku 2017<sup>8</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że badanie to pozwala jedynie na wyznaczenie dolnej granicy szacunku pracy nierejestrowanej, a rzeczywista skala zjawiska przyjmuje wartości nie niższe niż prezentowane. Szacunki te nie obejmują ponadto wszystkich osób pracujących w ukrywanych działalnościach, co zostało jasno zaznaczone przez autorów opracowania. Powodów niedoszacowania jest kilka. Po pierwsze, ludzie uczestniczący w badaniach statystycznych niechętnie przyznają się do pracy na czarno, czyli do łamania prawa. Po drugie, wielu osobom przyzwyczajonym od lat do otrzymywania części wynagrodzenia w gotówce „pod stołem” może się wydawać, że jest to sytuacja naturalna. Po trzecie,

<sup>6</sup> *Global Economic Prospects: Darkening Skies*, World Bank Group, styczeń 2019, s. 130

<sup>7</sup> *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, grudzień 2015

*Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, marzec 2019

<sup>8</sup> *Ibidem*.

szacowana w kolejnych badaniach liczba osób przyznających się do wykonywania pracy nierejestrowanej pozostaje bez związku

z szacunkami rozmiarów produkcji w szarej strefie, co ilustruje tablica 2.1.

**Tablica 2.1.** Szacunki pracy nierejestrowanej na tle szacunków rozmiarów szarej strefy GUS

Rok	Pracujący w szarej strefie		Udział szarej strefy w PKB w proc.
	w tys. osób	jako procent pracujących ogółem	
1995	2 199	14,9	b.d.
1998	1 431	9,3	(2000 r.) 17,0
2004	1 317	9,6	14,5
2009	785	4,6	13,1
2010	732	4,6	12,6
2014	711	4,5	13,3
2017	773	4,7	12,4
2017 - cały rok	880	5,4	12,4

Źródło: *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, marzec 2019

W 2017 roku zwiększyła się zarówno bezwzględna liczba osób podejmujących pracę nierejestrowaną, jak i ich odsetek w ogólnej liczbie pracujących. Warto przy tym zwrócić uwagę, że pokazane w tablicy 2.1. wyniki badań dla lat 1995-2014 dotyczą okresów od stycznia do września, a w 2017 roku przeprowadzono badanie obejmujące okres całego roku. Dla zachowania porównywalności danych zaprezentowany został dodatkowo również wynik dla pierwszych trzech kwartałów roku.

Badania GUS pokazują, że na czarno pracuje zdecydowanie więcej mężczyzn niż kobiet, przeważają osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym i zjawisko to dotyczy podobnej liczby mieszkańców wsi i miast. Najwięcej osób deklaruje pracę na czarno w miesiącach letnich (między majem i wrześniem), co w dużej mierze wynika z sezonowości części podejmowanych zajęć. Wśród pracujących na czarno w 2017 roku ponad 52 procent deklorowało, że jest to dla nich tylko dodatkowe źródło dochodów, uzupełniające dochody z pracy głównej. Pozostali (niepełna 48 procent) traktowali pracę nierejestrowaną jako podstawowe źródło dochodów. Oznacza to, że obserwowany w gospodarce trend odwrócił się. Z wcześniejszych badań wynika bowiem, że do 1998 roku praca w szarej strefie dla większości wykonujących ją osób była pracą dodatkową, umożliwiającą uzyskanie dodatkowych dochodów. W latach 2004-2014 dla większości była pracą główną, często jedyną, a w 2017 roku, mimo wzrostu liczby pracujących w szarej strefie, dla większości osób ją wykonujących stanowiła ona dodatkowe źródło utrzymania. Ze względu na wykonywanie cytowanego badania jedynie co kilka lat trudno jest oczywiście precyzyjnie wskazać jednoznacznie rok, w którym nastąpiło odwrócenie proporcji.

W 2017 roku pracodawcami dla omawianej grupy osób w przeważającej mierze były osoby prywatne (ponad ¾ pracodawców), rzadziej firmy prywatne lub spółdzielnie w innym systemie niż chałupniczy (ponad 15 procent pracodawców). Niecałe 7 procent pracodawców w szarej strefie było firmami prywatnymi lub spółdzielniami funkcjonującymi w systemie pracy chałupniczej. Na czarno pracowało najwięcej osób w grupach wiekowych 45-59 lat i 15-24 lata (odpowiednio 27,5 oraz 21,0 procent). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na badanie przeprowadzone dla serwisu ciekaweliczby.pl na panelu Ariadna<sup>9</sup>. Badanie to przeprowadzono w drugiej połowie lutego 2020 roku na reprezentatywnej grupie losowej. O ile potwierdza ono, że osób podejmujących pracę w szarej strefie najwięcej jest w najmłodszej grupie wiekowej (w tym przypadku w grupie 18-24 lata znajdowało się 32 procent osób podejmujących pracę nierejestrowaną), to wniosek dla grupy osób w wieku średnim jest odmienny od prezentowanego badania GUS. W grupie wiekowej 45-54 lata odsetek osób pracujących „na czarno” wyniósł na początku 2020 roku jedynie 9 procent. Pomijając różnice metodologiczne i skupiając się na przybliżonej skali zjawiska, a nie na dokładnym wyniku, postawić można tezę, że osoby z tej grupy wiekowej między rokiem 2017 a 2020 porzucać zaczęły pracę w szarej strefie. Z wiarygodną weryfikacją tej tezy poczekać jednak należy na porównywalne badania GUS.

W omawianym badaniu GUS dotyczącym 2017 roku badano także gospodarstwa domowe zatrudniające osoby na czarno. Liczbę takich gospodarstw w całym 2017 roku oszacowano na 661 tysięcy. Oznacza to znaczący przyrost w porównaniu z poprzednim badaniem z 2014 roku. Wówczas liczbę tę szacowano na 380 tysięcy. Szacunek ten odnosił się jednak do

<sup>9</sup> [http://ciekaweliczby.pl/praca\\_na\\_czarno/](http://ciekaweliczby.pl/praca_na_czarno/)



pierwszych trzech kwartałów roku. W warunkach porównywalnych, tj. w okresie od stycznia do września 2017 roku, gospodarstw domowych zatrudniających osoby na czarno było 561 tysięcy. Najczęściej zatrudniano osoby do prac remontowych i napraw budowlano-instalacyjnych oraz prac domowych (np. sprzątanie) i prac ogrodniczo-rolnych, a także usług fryzjerskich i kosmetycznych i korepetycji.

### Pozytywne aspekty

Na koniec wspomnieć należy o pewnych pozytywnych aspektach, jakie wiążą się z występowaniem szarej strefy gospodarczej. W ekonomii często używa się określenia, że szara strefa „oliwi gospodarke”. Chodzi o to, że szara strefa umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, zarobkowej w pewnych obszarach i sytuacjach, gdzie ta działalność nie

mogłaby być prowadzona w ramach oficjalnej gospodarki. Chodzi na przykład o wspomniane już zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, które nie miałyby szans na legalną pracę. Osoby takie uzyskują dochody w szarej strefie, dzięki czemu, po pierwsze, nie obciążają funduszy pomocy społecznej, a po drugie, zarobione pieniądze wydają w przeważającej części już w ramach legalnej gospodarki. Bardzo często praca w szarej strefie jest jedynym sposobem uzyskania dochodów przez osoby bez kwalifikacji. Ponadto trzeba pamiętać, że jest grupa konsumentów, która, na przykład ze względów finansowych, nie dokonywałaby zakupów i nie korzystałaby z pewnych usług oferowanych przez firmy działające w sferze oficjalnej. Szara strefa umożliwia więc sprzedaż tych produktów oraz zrealizowanie tych usług, przez co wpływa pozytywnie na tworzenie PKB.

### 3. Ograniczanie rozmiarów szarej strefy

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej jest wpiśwane w programy gospodarcze kolejnych rządów w Polsce i w innych krajach, jednak realizacja takiego celu jest trudna, a efekty często odbiegają od ambitnych zamierzeń. Podstawowym motywem działań państwa jest przede wszystkim zwiększanie dochodów podatkowych budżetu państwa, które w nieuzasadniony sposób są przywłaszczane przez przedsiębiorstwa oraz osoby uzyskujące dochody w szarej strefie. Kolejne korzyści, jakie państwo może osiągnąć z ograniczenia rozmiarów szarej strefy to zmniejszenie odsetka osób nieobjętych zabezpieczeniem społecznym lub objętych nim w ograniczonej formie. Osoby pozbawione takiego zabezpieczenia w rezultacie długoletniego pozostawania w systemie pracy na czarno wcześniej czy później stają się beneficjentami (odbiorcami) finansowanej przez państwo opieki społecznej. Stanowi to oczywiste obciążenie obecnych i przyszłych wydatków budżetowych, do którego państwo nie powinno dopuszczać.

Ograniczona skuteczność działań administracji państwowej w zmniejszaniu rozmiarów szarej strefy wynika z kilku powodów. Po pierwsze, zjawisko szarej strefy gospodarczej jest tak złożone i rozległe, że należałoby działać równocześnie na wielu kierunkach, ale jest to trudne do przeprowadzenia, wręcz niemożliwe. Po drugie, beneficjenci działań w szarej strefie wykazują dużą elastyczność i ruchliwość. W przypadku zagrożenia swoich interesów w wyniku działań państwa są w stanie stosunkowo szybko zmieniać sektory gospodarki, w których działają lub przenosić się do innych krajów, co ułatwia obecność Polski w Unii Europejskiej. Po trzecie, działania władz koncentrują się na dużych i rozpoznanych segmentach szarej strefy, nie przykładając więcej uwagi do pozostałych. Po czwarte, niektóre segmenty szarej strefy gospodarczej nie są rozpoznane przez władze lub nie podejmuje się działań wychodząc z założenia o znikomej szkodliwości gospodarczej. Przedsiębiorcy wykorzystują luki prawne lub prowadzą działania osadzone w obszarach nieregulowanych przez państwo lub regulowanych w sposób niedostateczny. W lutym 2020 roku ukazały się artykuły prasowe w dzienniku *Rzeczpospolita*, które powołując się na raport Centralnego Biura Śledczego Policji, podają, że przybywa grup przestępczych żyjących z oszustw gospodarczych<sup>10</sup>.

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy powinno być nakierowane przede wszystkim na takie przejawy nieprawidłowości i nadużycia w życiu gospodarczym, które powodują rzeczywiste i odczuwalne straty fiskalne, zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami czy też prowadzą do wykorzystywania uczestników rynku pracy, których siła przetargowa jest bardzo słaba. Państwo powinno być wstrzeźliwe w stosowaniu sankcji za prowadzenie działań w szarej strefie wobec osób pozostających w sferze ubóstwa, emerytów podejmujących się drobnymi zajęć zwiększających ich skromne

dochody, uczniów, studentów itd. Duża część dochodów uzyskiwanych przez wspomnianą wyżej marginalną siłę roboczą mniejsza bowiem obciążenia finansowe pomocy społecznej.

W takim właśnie kierunku poszły rozwiązania w tzw. konstytucji biznesu. Przewidują one m.in. zniesienie obowiązku rejestracji działalności prowadzonej przez osoby fizyczne, uzyskujące miesięczne przychody poniżej 50 procent obowiązującego minimalnego wynagrodzenia przez wszystkie miesiące w roku. Dochody z takiej działalności (tzw. nierejestrowej) są opodatkowane na zasadach ogólnych. Jest ona przeznaczona dla osób, które wykonują działalność osobiście (nie w spółce) oraz przez ostatnie pięć lat nie prowadziły firmy. Działalność taka nie może być objęta wymogiem uzyskania koncesji, pozwolenia czy licencji.

Czynnikiem skłaniającym młode osoby do podejmowania legalnej pracy, poza szarą strefą, stało się objęcie od 1 sierpnia 2019 r. dochodów osób do 26 roku życia zerową stawką podatku dochodowego.

Z perspektywy rachunków narodowych w zakresie statystyki szarej strefy oznaczać to będzie uzyskiwanie mniej precyzyjnych szacunków jej rozmiarów, niż ma to miejsce obecnie.

#### Metody ograniczania szarej strefy

Przy ograniczaniu rozmiarów szarej strefy gospodarczej trzeba więc brać pod uwagę przyczyny i czynniki wpływające na prowadzenie działalności w ramach szarej strefy gospodarczej. Wśród tych przyczyn istotną rolę odgrywają wspomniane w rozdziale 1 uciążliwości wynikające z regulacji nakładanych na przedsiębiorstwa, w tym także obciążeń podatkowych i paropodatkowych.

Trzeba także rozróżniać obie części szarej strefy tj. legalną i nielegalną, oraz stosować odmienne i adekwatne instrumenty oddziaływania. Nie bez znaczenia jest także fakt, że podejmowane działania i instrumenty będą nakierowane także na rozmaite przestępstwa i wykroczenia, np. kradzieże czy wyłudzenia, które w świetle definicji ekonomicznych nie są szarą strefą, bowiem nie tworzą one wartości dodanej, czyli PKB.

W związku z tym, metody ograniczania rozmiarów szarej strefy należy rozpatrywać w co najmniej trzech wymiarach:

- A. Pod względem horyzontu czasowego. Można tu wyróżnić działania:
  - Krótkookresowe (doraźne) i długookresowe;
- B. Pod względem regulacyjnym, należy podejmować reformy, czyli realizować:
  - Działania zmieniające wybrane elementy systemu prawa gospodarczego;
- C. Pod względem formy działań:
  - Represyjne, prewencyjne i edukacyjne.

<sup>10</sup> Coraz więcej gangów "białych kołnierzyków". Kar się nie boją, *Rzeczpospolita*, 20 luty 2020 r.

Działania z trzech wymienionych poziomów nie są rozdzielne, bowiem z natury rzeczy mogą one się na siebie nakładać lub krzyżować się. Ponadto, w Polsce brak jest zarówno spójnej i skoordynowanej polityki działań, jak również brakuje długookresowej strategii działań, są one bowiem często podejmowane pod wpływem głośniejszych wydarzeń bulwersujących opinię publiczną, przykładowo po zgonach osób przyjmujących tzw. dopalacze. Ostatnie kilka lat przyniosło zmiany w takim podejściu, podejmowane przeciwdziałania szarej strefie stają się bardziej powszechne i skuteczniejsze niż miało to miejsce w przeszłości. Po dłuższym okresie apeli branż szczególnie dotkniętych skutkami bezkarnych poczynań w szarej strefie, podjęto skuteczne działania.

W krajowej praktyce najbardziej liczące się i najskuteczniejsze działania prowadzące do ograniczania rozmiarów szarej strefy odbywają się w trzech, na ogół niepowiązanych ze sobą, obszarach:

- Działania państwa i jego organów nastawione na odzyskiwanie traconych należności, głównie podatkowych:
  - Legislacyjne,
  - Kontrolne,
  - Represyjne.
- Edukacja i prewencja podejmowana przez
  - Organy administracji państwowej,
  - Organizacje przedsiębiorców tracących udziały w rynku przez nieuczciwą i wyniszczającą konkurencję ze strony szarej strefy,
  - Organizacje trzeciego sektora.
- Promowanie rozwoju obrotu bezgotówkowego
  - Działania legislacyjne,
  - Edukacja - uświadamianie korzyści dla osób i instytucji stosujących obrót bezgotówkowy,
  - Wprowadzanie zachęt do przeprowadzania transakcji bezgotówkowych, w tym uzyskiwanie korzyści ekonomicznych.

Powszechną i naturalną formą ograniczania rozmiarów szarej strefy stosowane przez kraje Unii Europejskiej jest zarządzanie systemem pobierania podatku VAT, który stanowi największą pozycję w przychodach budżetu państwa. Chodzi tu o monitorowanie wywiązywania się z obowiązku wpłacania tego podatku przez przedsiębiorstwa, jak również i regulowanie zasięgu jego obowiązywania.

W Polsce systemem podatku VAT obejmowano coraz większą liczbę działalności i stopniowo obniżano kwoty obrotu, poniżej których obowiązek płacenia tego podatku nie obowiązuje. Ważnym elementem zarządzania systemem VAT okazało się utworzenie rejestru płatników podatku VAT i możliwość skreślenia z tej listy przedsiębiorstw w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości. Skreślenie z listy oznacza trudniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

W latach 2016-2019 rząd podejmował różne działania prowadzące do uszczelnienia systemu podatkowego, a w szczególności do zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatku VAT i wytudzaniu tego podatku przez grupy przestępcze stosujące m.in. tzw. karuzele podatkowe. Innym działaniem, które jest wprowadzane od 2016 roku, jest Jednolity Plik Kontrolny, czyli obligatoryjne raportowanie fiskusowi o szczegółach wszystkich faktur, z jakimi każde przedsiębiorstwo ma do czynienia. Obserwuje się też wzmożone kontrole przeprowadzane przez służby skarbowe. Nie bez znaczenia było też powołanie od 1 marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej, która powstała z połączenia administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej

W 2014 roku powołano koalicję na rzecz ograniczania szarej strefy przez Business Centre Club, United Nations Global Compact w Polsce, Najwyższą Izbę Kontroli, Ministerstwa Finansów i Gospodarki oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jej celem jest monitorowanie zakresu szarej strefy, wypracowywanie nowych rozwiązań w walce z szarą strefą oraz koordynacja działań przedsiębiorców i przedstawicieli władz publicznych w zwalczaniu tego zjawiska.

Strategię podjętych działań można scharakteryzować jako kombinację zmian w legislacji i rygorystyczne stosowanie już obowiązujących regulacji prawnych. Działania takie miały na ogół charakter sektorowy i w mniejszym stopniu horyzontalny. Często stosowanym podejściem było nakładanie obowiązku płacenia tzw. odwróconego podatku VAT.

Działalności, w których szara strefa stanowiła problem i w których udało się uzyskać pozytywne efekty, to hurtowy handel stałą i handel sprzętem elektronicznym, zwłaszcza telefonami komórkowymi, gdzie zastosowano odwrócony VAT. W przemysłach paliwowym i tytoniowym skuteczne okazały się kontrole i egzekwowanie istniejącego prawa, podobne rozwiązania miały miejsce w zwalczaniu nielegalnego hazardu na automatach do gry. Wątpliwym sukcesem było wprowadzenie odwróconego VAT w budownictwie, gdzie okazało się ono istotnym problemem w utrzymaniu płynności u podwykonawców.

Działaniem władz w zakresie edukacji społeczeństwa i kreowaniu pożądanych postaw konsumentów było wprowadzenie loterii paragonowych, które skłaniały ludzi do domagania się od sprzedawców i usługodawców paragonów fiskalnych, potwierdzających opłacenie podatku VAT. Narodowa Loteria Paragonowa rozpoczęła się w październiku 2015 roku i trwała 18 miesięcy, a w jej ramach zarejestrowano ponad 137 milionów paragonów fiskalnych. Wśród uczestników tych loterii były losowane nagrody rzeczowe, w tym samochody osobowe. Specjalnie premiowane były paragony z działalności szczególnie dotkniętych szarą strefą.

### Podejście Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Polski Instytut Ekonomiczny przedstawił w 2019 roku w ramach projektu United Nations Global Compact obszerny raport pt. „Przeciwdziałanie Szarej strefie w Polsce 2018/2019”<sup>11</sup>. W raporcie tym przyjęto własną definicję szarej strefy gospodarczej rozumiejąc przez nią „działania, których efektem jest pominięcie organów podatkowych w obrocie finansowym”. Definicja ta obejmuje również tzw. karuzele VAT, czyli, w uproszczeniu, wyłudzenia od państwa nienależnego zwrotu podatku od produktów i usług. Definicja taka jest odmienna od definicji szarej strefy gospodarczej stosowanej w rachunkach narodowych, przez badaczy szarej strefy i w prezentowanej publikacji. Wyłudzenie nienależnych środków od państwa na dużą skalę nie może być elementem wartości dodanej, jest natomiast oszustwem polegającym na przesunięciu wartości dodanej wypracowanej w oficjalnej gospodarce na rzecz oszustów. Upraszczając, można stwierdzić, że jest to jedynie przesunięcie dochodu państwa do kieszeni przestępców. Odnoszenie szacunków tak zdefiniowanej szarej strefy do wartości PKB powinno zawierać zastrzeżenie, że wyznacza się relację wielkości, które nie stanowią wartości dodanej do sumy wartości dodanej, jaką jest PKB.

Elementem wartości dodanej generowanej w szarej strefie gospodarczej objętej szacunkami GUS, zgodnie z metodologią międzynarodową, jest natomiast uchylanie się od płacenia podatków (ang. *tax evasion*). W grę wchodzi tu podatki dochodowe, podatki pośrednie (w tym VAT) oraz składki na zabezpieczenie społeczne. Odbywa się to w drodze sprzedaży poza rejestracją księgową, zaniżania obrotów czy, niepobierania podatku VAT. Zjawisko to jest obserwowane w przypadku świadczenia różnych usług dla ludności.

Raport PIE stanowi natomiast interesujące studium zwalczania wyłudzeń nienależnego podatku VAT i innych podatków. Zawiera on listę kilkunastu rekomendacji horyzontalnych i branżowych nastawionych na przeciwdziałaniu szarej strefie według autorskiej definicji PIE. Intencją Instytutu jest wskazanie działań, które mają doprowadzić do uszczelnienia systemów podatkowych. Większa część rekomendacji poświęcona jest wzmożeniu i rozszerzeniu działań kontrolnych. Wymieniony jako pierwszy, postulat wyznaczania i rozliczania celów instytucji kontroli wydaje się dość kontrowersyjny, a jego praktyczne stosowanie może powodować utrudnienia dla przedsiębiorców. Rekomendacje zawierają jeden postulat systemowy, który może okazać się skuteczny. Jest nim uproszczenie systemu podatkowego dla osób indywidualnych i przedsiębiorców.

<sup>11</sup> <https://ungc.org.pl/strefa-wiedzy/raport-przeciwdzialanie-szarej-strefie-polsce-201819/>



#### 4. Rozwój obrotu bezgotówkowego

W krajach rozwiniętych transakcje w ramach szarej strefy gospodarczej odbywają się niemal wyłącznie przy wykorzystaniu gotówki, bowiem gotówka nie zostawia śladów w jakiegokolwiek dokumentacji i rejestrach. W przypadku obrotu bezgotówkowego pozostaje wiele śladów, między innymi systemach bankowych, w dokumentacji przedsiębiorstw i wreszcie w rejestrach, do których mają dostęp służby skarbowe.

Obrót bezgotówkowy, oprócz wpływu na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej, przynosi inne istotne korzyści gospodarcze. Wskazują na to prowadzone w różnych ośrodkach badania wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost PKB i jego składowych. Badania Zandiego<sup>12</sup> dla lat 2008-2012 dla Polski pokazały, że wzrost liczby kart płatniczych o 1 procent przyczyniał się do wzrostu PKB o 0,02 procent. W tym okresie efekt wzrostu liczby kart kredytowych i debetowych doprowadził do skumulowanego wzrostu PKB o 0,54 procent. Podobne badania Jankowiaka<sup>13</sup> dla Polski pokazały, że w latach 1996-2004 korzystanie z kart płatniczych prowadziło do wzrostu skłonności do lokowania oszczędności w bankach, a ponadto zwiększenie wartości transakcji przy udziale kart płatniczych o 10 procent przyczyniało się do wzrostu wartości inwestycji i konsumpcji o 0,8 procent. W długim okresie taki sam wzrost wartości transakcji wpływał na wzrost nominalnego PKB o co najmniej 0,7 procent. Z kolei wyniki projektu realizowanego w Uczelni Łazarzkiego<sup>14</sup> poświęconego badaniu nad wpływem używania kart płatniczych na wielkości makroekonomiczne doprowadziły do konkluzji, że wzrost obrotów gotówkowych wpływał negatywnie na poziom tempa wzrostu PKB w Polsce w latach 2001-2012, podczas gdy wzrost obrotów bezgotówkowych wpływał nań pozytywnie.

Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego nie jest celem działań administracji gospodarczej, stanowi jednak skuteczne narzędzie, chętnie wykorzystywane przez nią do realizacji swoich celów. Niewątpliwym priorytetem władz jest pobieranie podatków i innych należności od obrotu gospodarczego. Obrót bezgotówkowy stanowi też ważny oręż władz skarbowych w zwalczaniu tzw. prania brudnych pieniędzy, czyli wprowadzania do obiegu gospodarczego pokaźnych kapitałów uzyskanych z przestępczych i nielegalnych, a zatem nieopodatkowanych źródeł.

Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego następuje w Polsce od początku transformacji gospodarczej, czyli od ostatniej dekady XX wieku, a w ostatnich kilku latach można stwierdzić przyspieszenie tego procesu. Pierwszym, historycznym już, ale ważnym krokiem był wymóg zakładania rachunków bankowych przez pracowników dla wplatania wynagrodzeń w miejsce kłopotliwych wypłat gotówkowych. Przyspieszenie

tego procesu przez wymóg obligatoryjnego posiadania rachunków bankowych wobec ogromnej rzeszy pracowników sfery budżetowej (nauczyciele, pracownicy służby zdrowia, urzędnicy) nastąpiło po kilku spektakularnych bandyckich napadach rabunkowych na konwoje przewożące gotówkę do wypłat pracowniczych. Kolejnym krokiem stało się zakończenie stosowania czeków i zastąpienie ich kartami plastikowymi oraz rozbudowa sieci bankomatów.

Pojawiły się liczne okoliczności sprzyjające rozwojowi płatności bezgotówkowych. Dzięki rozwojowi gospodarki rynkowej, a następnie akcesji Polski do Unii Europejskiej, systematycznie zwiększała się zamożność społeczeństwa polskiego. Inną ważną okolicznością jest ciągle trwający rewolucyjny postęp w technologiach informatycznych i telekomunikacyjnych, szczególnie rozwój i powszechna dostępność Internetu, w tym usług bankowych.

Dokonania polskiego systemu bankowego w zaprzęgnięciu technologii do bezgotówkowej obsługi klientów banków stawiają nas w czołówce europejskiej. Do dyspozycji klientów jest wiele alternatywnych możliwości przeprowadzania transakcji bezgotówkowych.

Rozszerzany jest zakres płatności on-line przy dużej łatwości przeprowadzania płatności. Zbliżeniowe karty płatnicze do transakcji o niskich kwotach nie wymagają wprowadzania numeru PIN. Popularności i bezpieczeństwu tej formy płatności można zawdzięczać planowane w bliskiej przyszłości zwiększenie górnej kwoty transakcji z 50 do 100 złotych. Coraz popularniejsze staje się płacenie urządzeniami mobilnymi, w tym aplikacjami telefonicznymi.

Zwiększa się też popularność zakupów towarów, w tym także żywności, za pośrednictwem sklepów internetowych, również z zagranicy. Zdecydowana większość rezerwacji turystycznych i biznesowych w hotelach i w transporcie międzynarodowym i międzymiastowym, kolejowym, autokarowym i lotniczym obsługiwana jest w formie bezgotówkowej. Podobnie dzieje się w przypadku biletów na wydarzenia kulturalne bądź na imprezy sportowe. Płatności bezgotówkowe towarzyszą też zamówieniom dostaw pochodzących z cateringu, fast foodów i restauracji, dostarczanych do mieszkań i biur, co sprzyja poprawie bezpieczeństwa dostawców takiej żywności.

Warto podkreślić też wprowadzanie nowych usług i unowocześnianie dotychczasowych przez banki komercyjne. Rozszerzone zostały funkcjonalności bankomatów: oprócz wypłat możliwe jest dokonywanie wpłat gotówki, a także dokonywanie przelewów w układzie karta płatnicza/gotówka - bankomat - bankomat - karta płatnicza/gotówka. Adresaci

<sup>12</sup> Zandi M., Singh V., Irving J., (2013), *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*, Moody's Analytics, Economic & Consumer Credit Analytics, February 2013

<sup>13</sup> Jankowiak J., (2004), *Karty płatnicze - analiza podstawowych wielkości makroekonomicznych*, Warszawa, grudzień 2004 r. (mimeo)

<sup>14</sup> Radło M. et alia, *Pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy a rozwój polskiej gospodarki*, Uczelnia Łazarzkiego, Warszawa 2014

takich przelewów mogą je otrzymywać w czasie rzeczywistym. Inne nowe usługi bankowe to kilkuwalutowe karty płatnicze, obejmujące najbardziej popularne waluty, czy też kredyty za pośrednictwem kart kredytowych dla osób z odpowiednią wiarygodnością kredytową. Usługi tego rodzaju wprowadzane przez jeden bank są szybko powielane przez kolejne banki.

Pojawiła się usługa wymiany walut on-line z bardzo niskimi spreadami, oferowana początkowo przez nowe wyspecjalizowane firmy pośrednictwa finansowego, tzw. kantory internetowe, a następnie przez banki komercyjne. Wymiana w tym systemie dokonuje się przy płynnym i zmieniającym się w kilkusekundowych interwałach kursie obserwowanym przez klienta. Czas takich transakcji stopniowo skraca się i klient może mieć wymienioną walutę na swoim rachunku nawet po kilku minutach. Przy takich możliwościach korzystania z obrotu bezgotówkowego klienci nie tracą czasu na osobiste wizyty w kantorach wymiany walut, mniej płacą za usługę wymiany walut i eliminują prawdopodobieństwo utraty walut w przypadku kradzieży lub oszustw.

Powstają coraz to nowe obszary stosowania kart płatniczych, w których poprzednio z zasady nie dopuszczano takiej możliwości. Władze samorządowe, czyli urzędy miast i gmin, umożliwiły swoim interesantom wnoszenie opłat przy pomocy płatności kartowych. Taką samą decyzję podjęła Poczta Polska, której strategia przewiduje rozwój usług niezwiązanych z działalnością pocztową, m.in. rozwój handlu towarami. Duże znaczenie miało też wprowadzenie płatności kartami przez największe w Polsce sieci marketów dyskontowych. Warto wspomnieć o stopniowym rozszerzaniu płatności bezgotówkowych przez rozległą sieć punktów Lotto i możliwość składania kuponów przez Internet. Istnieją jeszcze rezerwy w rozszerzaniu płatności bezgotówkowych - nie wszystkie opłaty sądowe można opłacić kartą płatniczą.

Dane w poniższej tabelicy pokazują szacunki udziału transakcji bezgotówkowych w transakcjach detalicznych. Szacunki te były opracowywane na podstawie różnych źródeł. Niemniej jednak należy oczekiwać, że w najbliższej przyszłości udział ten przekroczy 50 procent.

**Tablica 4.1.** Dane statystyczne ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w ostatnich latach

	Q4 2013	Q3 2015	Q3 2017	Q3 2018	Q3 2019
Liczba kart płatniczych w mln	34,7	34,7	38,5	40,4	42,1
Liczba kart z funkcją zbliżeniową	28,1	27,6	30,6	33,5	36,2
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	592	862	1191	1408	1683
Liczba transakcji bezgotówkowych kartami w mln	392	669	1004	1227	1507
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	114	135	169	186	209
Liczba terminali POS ( <i>point of sale</i> ) w tys.	326,3	442,3	604,9	742,3	867,7
Liczba bankomatów w tysiącach	18,9	21,6	23,3	23,0	22,6
Udział płatności bezgotówkowych w płatnościach detalicznych (dotyczy pełnych lat), w proc.	20	31	46	43	b.d.

Źródło: NBP, Informacja o kartach płatniczych, informacje kwartalne; System płatniczy w Polsce, grudzień 2019 r.

Przedstawione wyżej liczby pokazują ciągły rozwój obrotu bezgotówkowego, a niewielki spadek liczby bankomatów w ostatnich dwóch latach może być przejawem wskazującym na malejące zainteresowanie obrotem gotówkowym. Imponująco przedstawia się wzrost liczby transakcji bezgotówkowych w między trzecimi kwartałami lat 2018 i 2019 sięgający nieomal jednej czwartej (23 proc.). Niewiele mniejszy był wzrost liczby transakcji kartami płatniczymi (19,5 proc.), a wartość transakcji wzrosła o 12,4 proc. Tempa wzrostu wskaźników obrotu bezgotówkowego znacząco przewyższają tempa wzrostu większości wskaźników makroekonomicznych w okresie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej.

### Działania instytucjonalne

Od początku 2017 roku w Polsce obowiązuje górny limit 15 000 zł dla płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym zgodnie z ustawą o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Przed 2017 rokiem limit ten wynosił 15 000 euro. Transakcje powyżej 15 000 zł muszą obowiązkowo być przeprowadzane z wykorzystaniem obrotu bezgotówkowego.

Przekroczenie tego limitu przy płatności gotówkowej skutkuje niemożnością zaliczenia takiej transakcji do kosztów podatkowych. Regulacja ta ma na celu ograniczenie zjawiska prania brudnych pieniędzy, pochodzących z szarej strefy gospodarczej lub z działalności przestępczej.

Jeszcze w latach 90. XX wieku banki rozpoczęły zniechęcanie swoich klientów detalicznych do dokonywania wpłat gotówkowych w kasach banku, wprowadzając stosunkowo wysokie prowizje od najbardziej popularnych przelewów, czyli od opłat rachunków telefonicznych, za media, czynsze itd. Tak pomyślany quasi przymus ekonomiczny okazał się skuteczny. Skłonił on duży odsetek klientów do stosowania wpłat bezgotówkowych, najczęściej ze swojego rachunku bankowego, wykorzystując bardzo wygodną formę tzw. polecenia zapłaty, polegającego na zleceniu bankowi dokonywania cyklicznych przelewów z minimalną prowizją lub bez niej. W podobnym kierunku poszła także Poczta Polska w stosunku do osób korzystających z jej usług.

Duże nadzieje i oczekiwania z rozwojem płatności bezgotówkowych należy wiązać z powołaną w lipcu 2017 roku Fundacją Polska Bezgotówkowa. Jest to wspólna inicjatywa instytucji zainteresowanych rozwojem obrotu bezgotówkowego: Związku Banków Polskich, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz organizacji płatniczych Visa i Mastercard. Jej celem jest „podejmowanie działań w zakresie rozbudowy sieci akceptacji instrumentów płatniczych, upowszechnianie i promocja obrotu bezgotówkowego a także promocja innowacji technologicznych wspierających obrót bezgotówkowy w Polsce”.

Ambitnym planem tej inicjatywy jest podwojenie ogólnej liczby terminali płatniczych w Polsce (uterminalowanie Polski) z ponad 600 tys. (w 2017 r.) do około 1,2 miliona w 2021 roku. Głównym narzędziem do osiągnięcia tego celu jest Program Polska Bezgotówkowa, którego rdzeń stanowi system zachęt finansowych dla przedsiębiorców w postaci bezpłatnej usługi akceptacji płatności kartą (bezpłatny terminal oraz transakcje do osiągnięcia obrotu 100 tys. PLN) przez okres 12 miesięcy. Podstawowym warunkiem uczestnictwa w Programie jest nieposiadanie terminalu w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Program finansowany jest przez uczestników rynku: organizacje płatnicze, wydawców kart - banki oraz agentów rozliczeniowych. Drugim komponentem Programu są działania o charakterze edukacyjnym i marketingowym skierowane do przedsiębiorców i konsumentów, promujące obrót bezgotówkowy.

Doprowadzenie do liczby 1,2 miliona terminali płatniczych w 2021 roku jest realne. Wskazują na to statystyki Narodowego Banku Polskiego. Według nich, co roku przybywa

znacznie więcej niż 100 tysięcy terminali. Między trzecim kwartałem 2015 roku a trzecim kwartałem 2019 roku liczba terminali zwiększyła się z 442,3 tys. do 867,7 tys., czyli niemal podwoiła się (wzrost o ponad 96 procent). Tempo wzrostu liczby akceptantów kart płatniczych było równie wysokie. Jest to niewątpliwie w dużej mierze efekt działalności Fundacji Polska Bezgotówkowa.

Faktyczna liczba terminali płatniczych jest większa niż podaje to w swoich statystykach Narodowy Bank Polski. W kraju instalowane są bowiem terminale przez międzynarodowe organizacje, które nie są zobowiązane do przedstawiania sprawozdań ze działalności w NBP.

Zasługi dla rozwoju obrotu gotówkowego ma też działalność Fundacji Rozwoju Obrotu Bezgotówkowego (FROB). Celem statutowym tej fundacji jest „konsekwentne zwiększanie świadomości społecznej w zakresie obrotu bezgotówkowego”.

Rozwojowi obrotów bezgotówkowych sprzyja zwiększające się ubankowanie polskiego społeczeństwa, kurczące się jego wykluczenie cyfrowe, w tym także dzięki wchodzeniu na rynek płatności nowych pokoleń, dla których korzystanie z Internetu i posługiwanie się urządzeniami mobilnymi jest czymś oczywistym. Inną sprzyjającą okolicznością jest dynamiczny rozwój handlu elektronicznego z rosnącą liczbą transakcji bezgotówkowych.

## 5. Uwarunkowania rozwoju szarej strefy w Polsce

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem o szerokim zasięgu, uczestniczą w nim w charakterze konsumentów i producentów trudne do oszacowania rzesze ludzi. Zjawisko to bardzo szybko i elastycznie ewoluuje i zmienia się pod wpływem zmian w regulacjach, krajowym i zagranicznym otoczeniu prawnym, a także pod wpływem zmian w popycie rynkowym i sytuacji na rynku pracy. Znajduje to wyraz we wchodzeniu szarej strefy w nowe działalności na rynku oraz w przepływach kapitałów między działalnościami.

Ostatnie lata przyniosły zauważalne zmiany przede wszystkim w strukturze krajowej szarej strefy gospodarczej. Szczególnie istotna w ograniczaniu rozmiarów szarej strefy stała się poprawa sytuacji na rynku pracy, który z rynku pracodawcy przekształcił się w rynek pracownika. Wyrazem tego jest zmniejszenie stopy bezrobocia do jednego z najniższych poziomów w Unii Europejskiej. Doprowadziło to do okresowego zmniejszenia skłonności do pracy na czarno, szczególnie wśród osób z kwalifikacjami zawodowymi. Jednocześnie nie ograniczyło to uczestnictwo w szarej strefie tzw. marginalnej siły roboczej, czyli emigrantów zarobkowych, studentów, emerytów czy też osób dorabiających po godzinach pracy i mających status zatrudnionych.

Za większość zmian struktury szarej strefy w Polsce są odpowiedzialne dwa czynniki. Pierwszym jest dynamiczny rozwój aplikacji internetowych umożliwiających nieograniczone pośrednictwo w niewielkich co do wartości pojedynczych transakcjach między nabywcami usług i dóbr oraz ich wytwórcami. Drugim czynnikiem są opóźnione reakcje władz i niedoładanie przepisów prawa za nowymi zjawiskami rynkowymi umożliwiające działania na granicy prawa i poza tą granicą.

Ponadto, pewne elementy polityki gospodarczej i społecznej bezpośrednio lub pośrednio tworzyły warunki (pokusy nadużycia) skłaniające do wchodzenia do szarej strefy gospodarczej. Chodzi tu między innymi o decyzję o emisji banknotów o nominale 500 zł, wprowadzenie braku wymogu rejestracji tzw. małej działalności, niedostateczne środki finansowe w dyspozycji Państwowej Inspekcji Pracy i wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska czy łagodne podejście władz do systemu kontroli zatrudniania cudzoziemców.

Obserwacje poczynione w różnych krajach pokazują, że władze przyglądają się na pewne przejawy szarej strefy, np. na pracę na czarno ludzi ubogich, co zmniejsza nacisk na zasiłki socjalne. Takie podejście jest słuszne, jednak nie zmienia to faktu, że dzięki temu rozproszona drobna działalność gospodarcza powiększa rozmiary szarej strefy.

Czynnikiem, który w szczególny sposób skłania mikroprzedsiębiorców do uczestniczenia w szarej strefie jest ciągle podnoszenie wysokości minimalnego wynagrodzenia. Taka sytuacja jest bardzo niekorzystna dla pracodawców w naj-

niejszych przedsiębiorstwach. Po pierwsze, mają oni ograniczone możliwości zatrudniania osób z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi. Po drugie, w warunkach rynku pracy, który po dłuższym okresie dobrej koniunktury notuje zauważalny niedobór zatrudnienia, pracownicy mikroprzedsiębiorstw przechodzą do pracy w większych firmach. Rynek pracy w Polsce dość szybko przeszedł z rynku pracodawcy do rynku pracownika, co oznacza większą siłę przetargową pracowników niż pracodawców.

Okoliczności takie prowadzą do rozszerzania się praktyki płacenia pracownikom „pod stołem”, czyli poza zapisami księgowymi. Konsekwencją tego jest potrzeba wygospodarowania środków na takie praktyki, czyli posiadanie nierejestrowanych dochodów. Tym samym szara strefa staje się podstawowym źródłem takich dochodów. Trzeba podkreślić, że raportowanie władzom zaniżonych obrotów w mniejszych przedsiębiorstwach jest częstym zjawiskiem, w omawianym przypadku w dużym stopniu wymuszonym warunkami rynkowymi, w tym konkurencją ze strony rozszerzającej się w niektórych działalnościami w ramach szarej strefy.

Inną okolicznością ułatwiającą działania w szarej strefie gospodarczej są otwarte granice na obszarze Unii Europejskiej, co ułatwia grupom przestępczym równoczesne działanie w kilku krajach i wycofywanie się z krajów, w których działania władz zaczynają stanowić zagrożenie.

Jak wspomniano wcześniej, zmiany w strukturze szarej strefy (przechodzenie z sektora do sektora) dokonują się bardzo szybko, choć pewne jej elementy, takie jak zaniżanie obrotów, wykazują stabilność. Niemniej jednak, dobra koniunktura gospodarcza, działania władz utrudniające działalność szarej strefy w kilku sektorach, doprowadziły do przegrupowań w najbardziej mobilnej części szarej strefy.

Przesłanką prowadzącą do sformułowania tezy o kolejnym czynniku ograniczania rozmiarów szarej strefy w Polsce są obserwacje, że wielu jej uczestników dokonało daleko idącej akumulacji kapitału i postanowiło zgromadzone kapitały bezpiecznie inwestować w oficjalne przedsięwzięcia biznesowe lub nieruchomości. Dużą część wzrostu transakcji gotówkowych w zakupach mieszkań wyjaśnić można wycofywaniem środków z szarej strefy gospodarczej, a także ich „wybielaniem”.

Inny przykład pokazujący przejawy szarej strefy, takie jak utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia w powiatach sąsiadujących z granicą wschodnią przy malejącej stopie w skali kraju został szczegółowo przedstawiony w raporcie Szara Strefa 2018<sup>15</sup>. Wielu obserwatorów procesów społecznych zwraca też uwagę na zmniejszanie się współczynnika aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-34 lata przypisywane efektem programu Rodzina 500 plus. Mogą one stanowić potencjalną grupę osób szukających zajęcia w ramach szarej strefy gospodarczej.

<sup>15</sup> [http://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG\\_Szara\\_Strefa\\_2018.pdf](http://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2018.pdf)



## Cudzoziemcy w szarej strefie

Polska była krajem, który według Eurostatu<sup>16</sup> przyjął w 2018 roku najwięcej imigrantów spośród krajów UE (blisko 20 proc.), wyprzedzając Niemcy i Wielką Brytanię. Liczba wydanych po raz pierwszy zezwoleń na pobyt w UE dla obywateli spoza UE wyniosła 3,2 miliona, a w Polsce 635 tysięcy. Również liczba osób, których celem jest podjęcie pracy, jest najwyższa w przypadku Polski (37 proc. osób przyjeżdżających do krajów UE w celu podjęcia pracy).

W gospodarce polskiej od kilku lat występuje na rynku pracy niedobór pracowników krajowych, który jest powodem wysokiego zapotrzebowania na pracę obcokrajowców. Wśród cudzoziemców pracujących w Polsce najliczniej reprezentowani są obywatele Ukrainy, których do poszukiwania za granicą lepiej płatnej pracy skłania trudna sytuacja gospodarcza w kraju. Obok łagodzenia napięć na rynku pracy w Polsce pojawiły się jednak niekorzystne zjawiska wynikające z zatrudniania znacznej części cudzoziemców w szarej strefie.

Zatrudnienie obcokrajowca w Polsce odbywa się na podstawie przepisów, które określają kategorie pracowników<sup>17</sup>:

- **Zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pracę**

Uzyskanie zezwolenia na pracę jest wymagane w przypadku obywateli krajów nienależących do UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii. Zezwolenia są wystawiane na okres do 3 lat. Warunkiem jest wykazanie przez pracodawcę, że nie ma możliwości zatrudnienia pracownika z Polski lub kraju UE, EOG i Szwajcarii.

- **Zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pracę sezonową**

Praca sezonowa to praca wykonywana przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym w rolnictwie, ogrodnictwie i turystyce. Od 2018 roku obowiązuje wymóg uzyskiwania zezwolenia na ten rodzaj pracy krótkoterminowej przez obywateli państw trzecich.

- **Zatrudnienie na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi**

Obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy mogą wykonywać pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (w poprzednich latach oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy) przez okres 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy. Pracodawca ma obowiązek od 2018 roku wnieść opłatę za każde rejestrowane oświadczenie oraz poinformować PUP o fak-

tycznym podjęciu pracy przez cudzoziemca w dniu rozpoczęcia pracy. Wprowadzone dodatkowe obowiązki ograniczyły liczbę fikcyjnych oświadczeń.

- **Zatrudnienie bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>18</sup>**

Osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii mogą podejmować pracę w Polsce bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>19</sup>. Również zatrudnienie cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do Polski w celu rozpoczęcia stacjonarnych studiów wyższych lub doktoranckich i posiadają wizy studenckie oraz kartę pobytu, nie wymaga zezwolenia na pracę.

- **Delegowanie pracownika**

Inną formą zatrudnienia cudzoziemców w Polsce jest delegowanie przez przedsiębiorcę z zagranicy w ramach świadczenia usług.

Liczba wydanych zezwoleń i oświadczeń dla cudzoziemców wzrosła od I półrocza 2018 roku z 966,9 tys. do 1133,2 tys. w I półroczu 2019 roku, w tym wzrost liczby zezwoleń z 148,0 tys. do 217,3 tys., a wzrost liczby zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń z 818,9 tys. do 916,0 tys.<sup>20</sup>. Tempo wzrostu liczby zezwoleń na pracę w 2018 roku i w I półroczu 2019 roku rosło, natomiast w II półroczu 2019 roku znacznie obniżyło się (46,8 proc. w I półroczu 2019 roku w porównaniu do tego samego okresu poprzedniego roku i 25,8 proc. w II półroczu 2019 roku, wobec tego samego okresu).

Najliczniejszą grupą są obywatele Ukrainy, którzy stanowią blisko 90 proc. obcokrajowców, którzy otrzymali zezwolenia na pracę i oświadczenia dla cudzoziemców. Większość obywateli Ukrainy wykorzystuje uproszczoną procedurę zatrudniania na podstawie oświadczeń, która pozwala na legalną pracę przez pół roku w ciągu 12 miesięcy, a więc traktuje pobyt w Polsce jako możliwość krótkoterminowego zarobku.

Ponad połowa pracowników z Ukrainy przyjeżdża do Polski na okres od 1 do 3 miesięcy (56,5 proc. w II półroczu 2019 roku). 22 proc. pracowników spędza tu od 3 do 6 miesięcy. Osoby, które pracują w Polsce więcej niż pół roku, stanowią jedynie 11 procent ogółu<sup>21</sup>.

W latach 2015-2018 liczba cudzoziemców płacących składki w ZUS wzrosła z 184,2 tys. osób do 569,7 tys. osób, w tym liczba obywateli Ukrainy zwiększyła się z 101,2 tys. osób do

<sup>16</sup> [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resfirst&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en)

<sup>17</sup> <https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow>

<sup>18</sup> Cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2015 r., poz. 588)

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który wszedł w życie w 2009 r. w ramach Traktatu z Lizbony (oficj. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*; w wersji roboczej określany jako *traktat reformujący*),

<sup>20</sup> <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

<sup>21</sup> Personnel Service, *Barometr imigracji zarobkowej*, II półroczu 2019 roku, <http://personnelservice.pl/pl/biuro-prasowe/raporty>

425,7 tys. osób<sup>22</sup>. W 2019 roku liczba osób ubezpieczonych w ZUS rosła do 665,6 tys. w III kwartale, w tym do 499,6 tys. Ukraińców. Natomiast w IV kwartale 2019 roku odnotowano spadek do 651,5 tys. osób, w tym 479,1 tys. osób, którzy przyjechali z Ukrainy.

Propozycja pracy „na czarno” jest przeważnie składana przez pracodawcę. Jest to dla niego korzystne, bo oznacza brak konieczności opłat składek na ubezpieczenie społeczne i podatków. Pracownicy zarabiają wtedy więcej netto, więc także są zainteresowani takim rozwiązaniem. Jednakże nie podpisując umowy o pracę, pracownicy nie posiadają dokumentu, który w przypadku nieprzewidzianych sytuacji umożliwiłby ubieganie się o swoje prawa. Czynnikiem sprzyjającym ograniczeniu szarej strefy jest stworzenie warunków dla stałego pobytu i legalnego zatrudnienia w długim okresie.

Rosnącą grupę obcokrajowców nadal stanowią studenci, którzy przebywają w Polsce na podstawie wizy studenckiej i mają prawo do pobytu czasowego, co umożliwia im podejmowanie pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia. W roku akademickim 2018/2019 przebywało w Polsce 78,3 tys. studentów zagranicznych. Najliczniejszą grupą są Ukraińcy. Niezbyt liczną, ale bardzo szybko rosnącą grupą są przybysze z Azji (przede wszystkim z Indii i Nepalu) oraz Kamerunu. Wielu studentów z krajów rozwijających się łączy studia z pracą lub rezygnuje z nauki na rzecz pracy. Popularnym zajęciem jest rozwożenie posiłków dla Uber Eats na podstawie umowy-zlecenia lub bez żadnej umowy<sup>23</sup>.

Nie wiadomo jednak, ile osób faktycznie podjęło pracę w Polsce. Nie wszyscy najprawdopodobniej otrzymali wizy i przyjechali do Polski. Część osób, które znalazły się w strefie Schengen mogła szukać lepiej płatnej pracy w Niemczech i Czechach. Instytucje opracowujące dane dotyczące liczby cudzoziemców przebywających w Polsce stosują różne metody ich przedstawiania. Utrudnieniem jest zjawisko mobilności cyrkulacyjnej oraz występowanie migracji nielegalnej, na co zwraca uwagę NIK<sup>24</sup>. Także ze względu na zwolnienie z posiadania zezwolenia na pracę obywateli państw członkowskich UE/EOG i Szwajcarii oraz osób o specjalnym statusie (pobyt stały lub czasowy oraz ochrona międzynarodowa) nie można dokładnie oszacować liczby cudzoziemców pracujących w Polsce.

W przyszłości można oczekiwać zmian wynikających z jednej strony z poprawiającej się sytuacji gospodarczej na Ukrainie, co zapewne ograniczy wyjazdy pracowników z Ukrainy, a z drugiej strony zagrożeniem może być także otwarcie na Ukraińców niemieckiego rynku pracy, co wywołuje zaniepokojenie wśród polskich przedsiębiorców. Niemiecki rynek pracy jest atrakcyjny dla Ukraińców przede wszystkim z powodu wysokich zarobków, które znacząco przewyższają zarobki proponowane przez polskich pracodawców. Trudno ocenić, jak zmieni się sytuacja po wprowadzeniu w życie nowych przepisów (od 1 marca 2020 roku). Ułatwienia wprowadzone przez Niemcy dotyczą przede wszystkim profesjonalistów znających język niemiecki. W II połowie 2019 roku wśród pracowników z Ukrainy zatrudnionych w Polsce według MRPIPS dominowały osoby o niższym wykształceniu (90 proc.)<sup>25</sup>. Przyjazdem pracowników z Ukrainy zainteresowane są także Czechy.

Niemcy i Polska to dwa kraje, do których najwięcej Ukraińców chciałoby wyjechać w poszukiwaniu pracy - odpowiednio 33% i 31% odpowiedzi. Atrakcyjność Polski wynika z niższej bariery językowej (wskazana przez 64 proc.) oraz krótszej i tańszej podróży do Polski (50 proc.)<sup>26</sup>.

W wyniku przeglądu literatury oraz konsultacji z ekspertami dla oszacowania liczby obcokrajowców pracujących w szarej strefie przyjęto następujące założenia o stopniu wykorzystania wydanych zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz liczbie obcokrajowców, którzy nie potrzebują zezwoleń na pracę:

- zezwolenia na pracę (do 3 lat) - 80 proc.
- zezwolenia na pracę sezonową - 60 proc.
- oświadczenia o powierzeniu pracy - 70 proc.
- udział obcokrajowców, którzy podjęli pracę w liczbie uprawnionych do jej podjęcia bez zezwolenia (w tym zagraniczni studenci) - 50 proc.
- według ZUS obcokrajowcy płacą składki średnio przez 6 miesięcy, zatem przyjęto, że przez cały rok pracuje 50 proc. liczby ubezpieczonych obcokrajowców.

IPAG szacuje, że w 2019 roku w szarej strefie mogło być zatrudnionych przez cały rok średnio około 750 tys. osób.

<sup>22</sup> <https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych.pdf>

<sup>23</sup> Szostak P., *Pracowałem na czarno w Uber Eats*, Duży Format Gazeta Wyborcza 18 lutego 2019 roku

<sup>24</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html>

<sup>25</sup> <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180075-zezwolezenia-na-prace-cudzoziemcow>

<sup>26</sup> Personnel Service, *Barometr imigracji zarobkowej*, II półrocze 2019 roku, <http://personnelservice.pl/pl/biuro-prasowe/raporty>

Tablica 5.1. Szacunek liczby obcokrajowców zatrudnionych w szarej strefie w latach 2016-2019 (tys. osób)

	2016	2017	2018	2019
Zezwolenia na pracę (do 3 lat)	99,7	188,5	263,0	355,8
Zezwolenia na pracę sezonową <sup>27</sup>	-	-	36,4	42,0
Oświadczenia o powierzeniu pracy	394,2	547,3	474,7	507,6
Liczba obcokrajowców uprawnionych do podejmowania pracy bez zezwoleń	105,9	133,1	162,6	162,6
Liczba ubezpieczonych w ZUS	146,6	220,1	284,6	325,8
<b>Łącznie pracujący obcokrajowcy</b>	<b>599,9</b>	<b>868,9</b>	<b>936,7</b>	<b>1068,0</b>
<b>Obcokrajowcy pracujący w szarej strefie</b>	<b>453,3</b>	<b>648,8</b>	<b>652,2</b>	<b>742,2</b>

Źródło: Szacunki IPAG na podstawie danych MRPiPS, ZUS

<sup>27</sup> Dane od 2018 roku są nieporównywalne z danymi z lat poprzednich

## 6. Rozmiary szarej strefy w Polsce

### Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez Główny Urząd Statystyczny zawierają zarówno „legalną”, jak i nielegalną jej część. Część „legalna”, określana jako „szara gospodarka”, nie jest zakazana przez prawo, a jedynie ukrywana przed organami administracji publicznej. Jak już wspomniano, GUS wskazuje na dwie formy ukrywania działalności gospodarczej: tj.

zaniżanie efektów działalności przez podmioty gospodarcze zarejestrowane (działalność ukryta) oraz działalność gospodarczą nierejestrowaną podejmowaną przez osoby fizyczne na własny rachunek (działalność nieformalna). Z kolei zakres działalności nielegalnych to: produkcja i handel narkotykami, przemyt papierosów oraz działalność sutenerska.

Tablica 6.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2014-2017 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2014	2015	2016	2017
Szara gospodarka	Działalność ukryta	10,4	11,0	10,8	10,2
	Działalność nieformalna	2,3	2,2	2,1	1,9
Działalność nielegalna		0,6	0,3	0,3	0,3
Gospodarka nieobserwowana		13,3	13,5	13,2	12,4
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2014-2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2014-2017 wynosił średnio 13,35 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2017 roku - było to 12,4 procent, a największym w 2015 roku - 13,5 procent.

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy miała działalność ukryta, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. W latach 2014-2017 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,6 procent, co stanowiło około 80 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 20 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 2,1-2,2 procent produktu krajowego brutto.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. W roku 2014 udział jej wynosił 0,6 procent PKB, po czym zmniejszył się do 0,3 procent w latach

2015-2017. Spadek udziału był spowodowany przede wszystkim niższymi szacunkami produkcji i handlu narkotykami.

Największa część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na sektor handlowy oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią (Tablica 6.2.). Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 4,8 procent PKB w 2017 roku (około 39 procent szarej strefy). Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (14 procent) - firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 1,7 procent PKB.

Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, był przemysł. Przypadło na niego około 11 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2017 roku. Stanowiło to około 1,4 procent PKB.



Tablica 6.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2014-2017 (w proc.)

Sekcje PKD	2014	2015	2016	2017
Przemysł	1,3	1,4	1,4	1,4
Budownictwo	2,3	2,5	2,3	1,7
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	5,3	5,0	5,2	4,8
Transport i gospodarka magazynowa	0,9	1,0	1,0	1,1
Obsługa rynku nieruchomości	1,3	1,7	1,5	1,7
Pozostałe sekcje	1,6	1,6	1,5	1,4
Gospodarka nieobserwowana	13,3	13,5	13,2	12,4
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2014-2017*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019

### Szacunki IPAG

Swoje szacunki Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych opiera na ponad 20-letnim doświadczeniu ekspertów w badaniu rozmaitych sektorów polskiej gospodarki, które były i są dotknięte zjawiskiem szarej strefy. Szacunki IPAG obejmują większy zakres działalności, które są zaliczane do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego. W przypadku szacunków zaniżania obrotów obliczenia GUS obejmują bowiem z założenia osoby fizyczne, mikroprzedsiębiorstwa (o liczbie pracujących do 9 osób) i podmioty małe (z liczbą pracujących od 10 do 49 osób), a pomijają średnie i duże przedsiębiorstwa.

Szara strefa w ujęciu IPAG stanowi sumę dwóch części:

1) szacunków GUS,

- dotyczących działalności nielegalnej (sutenerstwo, produkcja i handel narkotykami oraz przemyt papierosów), stanowiącej znaczącą część pierwszego elementu szarej strefy,

- obejmujących część działalności ukrytej (drugi element szarej strefy),
- obejmujących część działalności nieformalnej (trzeci element szarej strefy),

2) doszacowań IPAG, które swym zakresem obejmują wszystkie trzy elementy szarej strefy.

Szacunki rozmiarów szarej strefy opublikowane przez GUS obejmują jedynie okres do 2017 roku, stąd też szacunki dla lat 2018-2019 oraz prognoza dla roku 2020 zostały opracowane przez IPAG. Instytut oszacował więc wielkości szarej strefy (w ujęciu GUS) w cenach bieżących, a następnie odniósł je do wartości polskiego PKB (wyrażonego również w cenach bieżących). Źródłem danych dotyczących wartości produktu krajowego brutto był GUS (lata 2016-2019). Wartość PKB w cenach bieżących w 2020 roku jest prognozą Ministerstwa Finansów z projektu Ustawy budżetowej na rok 2020.

Tablica 6.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
PKB (mld PLN) (GUS do 2019, rok 2020 - prognoza MF)	1 861	1 989	2 116	2 265	2 373
Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2017, od 2018 szacunki IPAG)	246	247	258	272	287
Udział szarej strefy (GUS do 2017, od 2018 szacunki IPAG)	13,2%	12,4%	12,2%	12,0%	12,1%

Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, szacunki IPAG

Według obliczeń IPAG rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 246 mld PLN w 2016 roku do 272 mld PLN w 2019 roku. Oznacza to wzrost w cenach bieżących o 10,6 procent. W 2020 roku IPAG prognozuje dalszy wzrost wartości wytworzonej w gospodarce nieobserwo-

wanej w ujęciu GUS. Przyrost ten wyniesie 15 mld PLN, co będzie oznaczać, że w roku 2020 udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 12,1 procent. Będzie on zatem mniejszy niż na początku analizowanego okresu o 1,1 punktu procentowego.

Tablica 6.4. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2016-2020 (mld PLN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	246	247	258	272	287
Doszacowania IPAG (2)	133	154	150	142	152
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	379	401	408	414	439
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	1 994	2 143	2 265	2 407	2 525
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	19,0%	18,7%	18,0%	17,2%	17,4%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

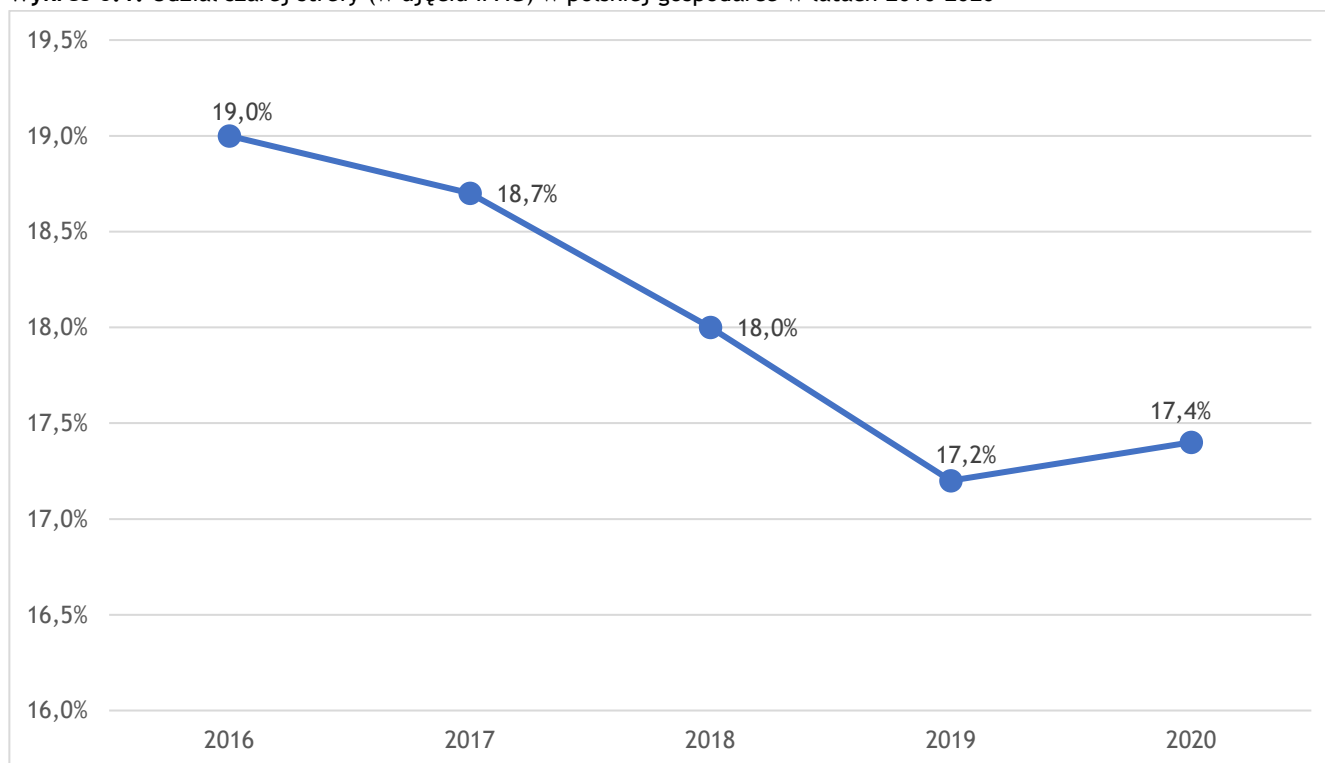
Doszacowania IPAG obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, w dostatecznym stopniu uwzględniane przez GUS. Opis tych działalności znajduje się w Rozdziale 7. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. GUS nie uwzględnia w swych szacunkach w dostatecznym stopniu m.in. nielegalnego handlu paliwami, części handlu targowiskowego, części handlu przygranicznego czy też dynamicznie rosnącego w ostatnim czasie handlu elektronicznego. Kontrahenci odnajdują się w sieci, ale transakcje przeprowadzane są poza nią.

Innym przykładem sektora, który w znacznej części nie jest objęty oficjalnymi statystykami GUS, jest nielegalny hazard. Dochody z nielegalnych zakładów, gier hazardowych czy też z niezarejestrowanych automatów do gier losowych w cało-

ści powiększają szarą strefę w Polsce. Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które nie są objęte szacunkami przez GUS. Innym przykładem usług, które są pomijane przez GUS, są usługi edukacyjne, polegające między innymi na pisaniu prac dyplomowych na zlecenie. IPAG uwzględnia też efekty nierejestrowanej działalności gospodarczej obywateli innych krajów w Polsce, głównie Ukrainy.

W ocenie IPAG całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniesie w 2020 roku 439 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. W latach 2016-2020 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 60 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2020 roku nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 25 mld PLN.

Wykres 6.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2016-2020



Źródło: Szacunki IPAG

Całkowity udział szarej strefy w gospodarce IPAG oblicza jako iloraz całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie (w ujęciu IPAG) i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS (czyli o doszacowania IPAG).

W latach 2016-2019 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,2 procent. W badanym okresie najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2016 roku - było to 19 procent. Począwszy od tego roku udział szarej strefy systematycznie zmniejszał się. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszania rozmiarów szarej strefy w latach 2016-2019 należy uznać:

- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi,
- działania władz nakierowane na uszczelnienie systemu podatkowego a w szczególności w zakresie poboru podatku VAT (głównie w sektorze paliwowym),
- skuteczną walkę z działalnością nielegalną - ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, likwidacja nielegalnego hazardu.

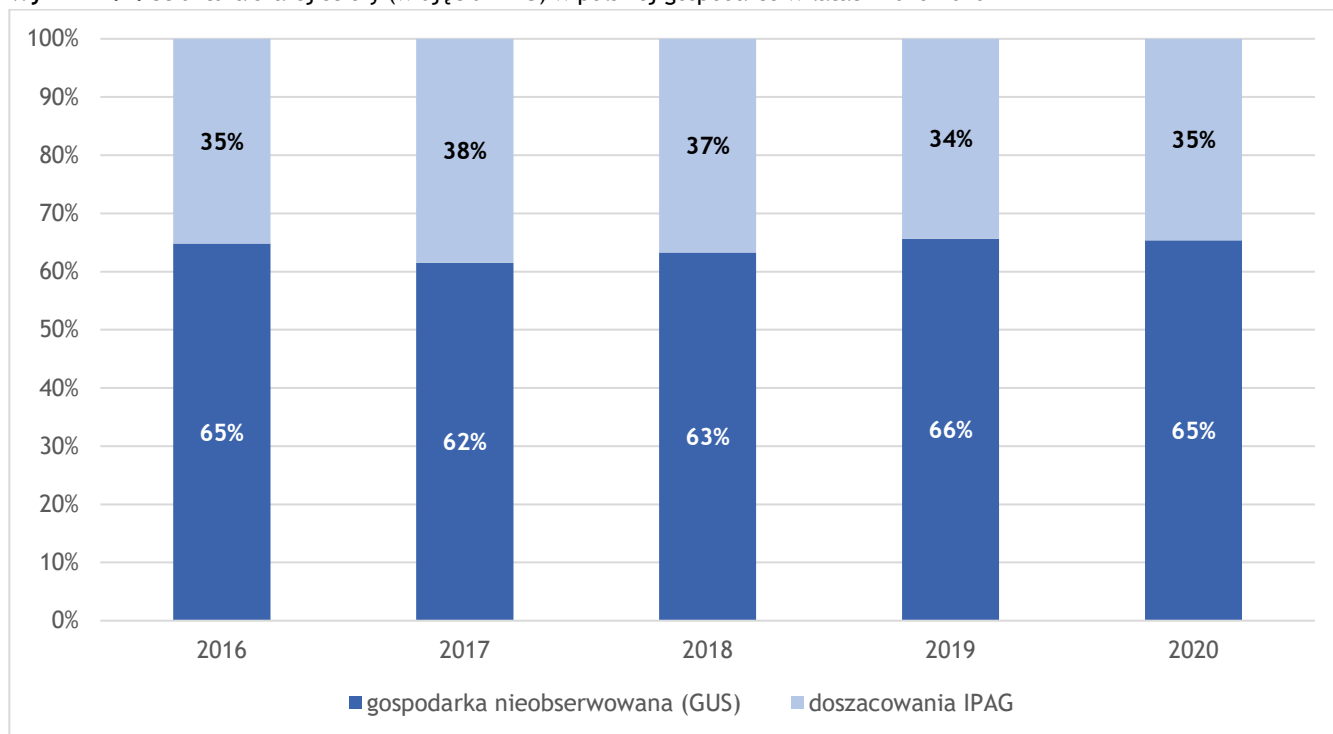
W 2020 roku IPAG prognozuje nieznaczny wzrost udziału szarej strefy w gospodarce do 17,4 procent. Głównymi czynnikami powodującymi ten wzrost będą:

- słabsza koniunktura gospodarcza, oznaczająca niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności,
- inflacja, oznaczająca również presję na wzrost wynagrodzeń w szarej strefie,
- wzrost płacy minimalnej, wpędzający najmniejsze firmy w szarą strefę,
- wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe (od 1 stycznia 2020 r.) i zakaz sprzedaży papierosów mentolowych (od 20 maja 2020 r.).

W 2020 roku główną część szarej strefy nadal będą stanowić ukrywane dochody legalnie działających przedsiębiorstw oraz wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, które są objęte szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego. Około 2 procent będzie nadal przypadać na działalności nielegalne, obejmowane szacunkami GUS, czyli sutenerstwo, produkcję i handel narkotykami oraz przemyt papierosów.

Doszacowania IPAG, czyli ta część gospodarki nierejestrowanej, która nie jest obejmowana szacunkami GUS, będzie stanowić około 35 procent wartości dodanej szarej strefy w Polsce w 2020 roku.

**Wykres 6.2.** Struktura szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2016-2020



Źródło: GUS (lata 2016-2017), szacunki IPAG

## 7. Szara strefa gospodarcza według działalności

**Ważniejsze działalności nieuwzględniane lub uwzględniane w niepełnym stopniu w oficjalnych szacunkach rozmiarów szarej strefy. Wykaz działalności przeprowadzony jest w układzie według tzw. sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności PKD 2007.**

### **Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo i ogrodnictwo**

W działalnościach rolniczych i okolorolniczych dość powszechne jest oferowanie pracy na czarno, szczególnie w okresach spiętrzeń sezonowych. Częsty jest ubój zwierząt na własne potrzeby lub na pokątną sprzedaż. Podobnie jest z nielegalną wycinką drzew oraz sprzedażą drewna. Wzdłuż dróg z ruchem samochodowym popularna jest sprzedaż runa leśnego i owoców. Leśnicy nie są w stanie skutecznie zapobiegać różnym przejawom kłusownictwa czy nielegalnym wycinkom choinek w okresie świąt Bożego Narodzenia. Niektórzy rybacy i wędkarze sprzedają pokątnie ryby. W wielu miejscach znajdują się niewielkie plantacje konopi indyjskich. Prowadzona jest też hodowla i sprzedaż psów i kotów nieobjętych oficjalną listą hodowli Związku Kynologicznego PL czy Polskiego Związku Felinologicznego. Nierejestrowane usługi ogrodnicze świadczone są na rzecz właścicieli działek rekreacyjnych.

### **Górnictwo i wydobywanie**

Na terenach, gdzie leżą pokłady węgla kamiennego na nieznaną bliżej skalę funkcjonują małe dzikie kopalnie węgla w okolicach wyeksploatowanych kopalń. Nielegalnie wydobywany piasek i żwir oraz inne kruszywa sprzedawane są na potrzeby budownictwa metodą gospodarczą. Na Pomorzu, głównie na Mierzei Wiślanej i w okolicach Gdańska, nielegalnie eksploatowane są złoża bursztynu.

### **Przetwórstwo przemysłowe**

Najbardziej typowe działalności przemysłowe w ramach szarej strefy gospodarczej to nielegalna produkcja alkoholu, tytoniu, narkotyków i substancji psychotropowych, w tym tzw. dopalaczy. Do legalnie produkowanych wyrobów przemysłowych w pierwszej kolejności należy wymienić produkcję odzieży. Na rynku coraz częściej pojawiają się podrabiane leki i tzw. suplementy diety rozprowadzane w siłowniach i klubach fitness. Za pośrednictwem Internetu rozprowadzane są cieszące się dużym zainteresowaniem rozmaite substancje na odchudzanie i przyrost mięśni. Falszowane są niektóre materiały budowlane: do cementu pochodzącego z cementowni dodaje się bezwartościowe składniki obniżające jego wartość użytkową.

### **Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja**

Typową działalnością tzw. mafii śmieciowych obserwowaną na całym świecie w tej sekcji klasyfikacji w ramach szarej strefy gospodarczej jest obrót odpadami. Do tej grupy należy

też zaliczyć prowadzone na zlecenie producentów skupy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego celem utylizacji, w którym notuje się handel dokumentami poświadczającymi fikcyjne dokonanie utylizacji. Nie do końca przejrzysty jest obrót zużytym olejem silnikowym.

### **Budownictwo**

Budownictwo jest działalnością gospodarczą o dużym nasyceniu szarą strefą gospodarczą, zarówno dotyczy to robotników zatrudnianych na czarno na budowach, zwłaszcza na budowach budynków mieszkalnych, jak i w przypadku świadczenia osobom prywatnym wielu usług budowlanych i remontowych.

### **Handel i naprawa pojazdów samochodowych**

Handel, obok budownictwa, jest sektorem najbardziej dotkniętym działalnościami szarej strefy gospodarczej. Na szarą strefą w handlu składają się liczne i niepowiązane ze sobą formy działalności. Do rozpoznanych działalności handlowych należą: nielegalny handel bronią i amunicją, nieopodatkowany handel uliczny i przycementarny, obnośny handel napojów na dworcach kolejowych i na plażach, nieopodatkowany handel za pośrednictwem Internetu, handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu, handel w obszarach przygranicznych, oszukańcza sprzedaż w Internecie, handel podrabianymi lekami, nielegalny import leków z Polski, handel narkotykami i dopalaczami, handel papierosami z przemytu i nielegalnej produkcji, nierejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, w tym na koncertach muzyki rozrywkowej, usługi komisowe oraz naprawy i serwis pojazdów w warsztatach samochodowych.

### **Transport i gospodarka magazynowa**

Przy bardzo dużej liczbie przedsiębiorstw ma miejsce nielicencjonowany transport osobowy (tzw. przewóz osób) i transport towarowy, w tym przeprowadzki. Dość częste jest zawiązywanie opłat za transport przez nieuczciwych przewoźników i konduktorów.

### **Zakwaterowanie i gastronomia**

Od kilku lat obserwuje się dynamiczny rozwój tzw. krótkookresowego wynajmu mieszkań, głównie turystom, nie do końca uregulowanego przepisami, co prowadzi do uszczerbku w opodatkowaniu tej działalności<sup>28</sup>. Usługi noclegowe nie są w pełni nierejestrowane, podobnie jest z usługami cateringowymi i dowozem żywności z restauracji do mieszkań i biur. W sezonie urlopowym w gastronomii zatrudniane są osoby na czarno, napiwki stanowią dużą część ich dochodów. Inspekcje pokazują przypadki zaniżania obrotów w gastronomii oraz ograniczające koszty nieprzebranie przepisów sanitarnych.

<sup>28</sup> Ta forma działalności w ramach szarej strefy gospodarczej została szczegółowo omówiona w raporcie „Szara strefa 2019”, IPAG, Warszawa, marzec 2019

### Informacja i komunikacja

Nadal odbywa się na trudne do oszacowania rozmiarów zjawisko nielegalnego kopiowania i rozpowszechniania treści objętych prawami autorskimi w formie piractwa komputerowego, odpłatnego udostępniania nielegalnych kopii filmów i muzyki oraz kserowanych książek i czasopism.

### Działalność finansowa i ubezpieczeniowa

Mimo wprowadzenia ograniczeń i restrykcji w działalności pozabankowych firm pożyczkowych ochraniających interesy osób nieposiadających zdolności kredytowych według standardów banków komercyjnych, proceder lichwiarstwa nie został całkowicie wyeliminowany. Plagą staje się wyłudzenie prawa własności do mieszkań od osób starszych w ramach rzekomych rent na dożywocie. Świadczone są też odpłatnie usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie zeznań podatkowych) usługi doradcze, pośrednictwo (np. przy sprzedaży auta, poza komisem). Formą przestępczej działalności jest też pośrednictwo w praniu brudnych pieniędzy (legalizacja środków finansowych pochodzących z nielegalnych źródeł).

### Obsługa rynku nieruchomości

Przy niskim ryczałtowym opodatkowaniu nadal trwa nierejestrowany wynajem nieruchomości i pomieszczeń przez właścicieli. Na wsiach prowadzona jest nieoficjalna dzierżawa gruntów rolnych.

Nowym zjawiskiem w szarej strefie jest spekulacyjny i nieopodatkowany handel nowo budowanymi mieszkaniami. Osoby trudniące się tym procederem nabywają jednorazowo od deweloperów w dużych miastach po kilkanaście lub kilkadziesiąt mieszkań, gdy tylko zostaną wystawione one na sprzedaż. Korzystają przy tym z rabatów wpłacając stosunkowo niewielkie zaliczki. Kolejnym krokiem jest ogłaszanie ofert sprzedaży mieszkań na licznych wyspecjalizowanych portalach internetowych a następnie dokonywana jest faktyczna sprzedaż ostatecznym nabywcom mieszkań w formie cesji, które nie pociągają za sobą opłat dla władz skarbowych. Proceder taki, przy ciągłym wzroście cen nieruchomości i przy koncentracji na cieszących się dużym popytem niewielkich mieszkań, okazuje się bardzo opłacalny z bliskim zeru ryzykiem niepowodzenia czy zagrożeniem karą. W tym przypadku wykorzystywane są luki prawne.

### Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna

Przy dużej liczbie absolwentów prawa i trudnościach w znalezieniu pracy wielu z nich świadczy odpłatnie nierejestrowane usługi prawnicze, głównie porady i redaguje pisma niezbędne do załatwiania spraw w urzędach i wymiarze sprawiedliwości. Do różnego rodzaju wydarzeń angażowani są profesjonalni fotografowie, którzy zaniżają swoje oficjalne obroty. Podobnie przedstawiają się sprawy tłumaczeń na języki obce.

### Administrowanie i działalność wspierająca

W tej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności znajdują się działalności podatne szarą strefę, takie jak sprzątanie obiektów, wynajem, dzierżawa i wypożyczanie rozmaitego sprzętu i maszyn, usługi detektywistyczne i usługi ochrony.

### Edukacja

W polskim szkolnictwie poczynając od podstawowego powszechne jest zatrudnianie korepetytorów, najczęściej nauczycieli i studentów, którzy w większości nie raportują uzyskanych dochodów. Podobnie popularne są prywatne lekcje nauki języków obcych. W Internecie pojawiają się oferty dostarczania prac dyplomowych od prezentacji maturalnych i prac licencjackich zaczynając, na rozprawach doktorskich kończąc. Z uwagi na stosowanie licznych programów antyplagiatowych, są to nowe utwory pisane przez wyspecjalizowanych autorów.

### Opieka zdrowotna i pomoc społeczna

Nadal notowane są przypadki udzielania odpłatnej pomocy lekarskiej gotówką bez pokwitowań. Nieznana jest liczba znachorów w Polsce, ale wiadomo, że jest ich wielu. Od czasu do czasu opinia publiczna dowiaduje się o zgonach jako efekcie praktyk znachorskich. Opieka nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi odbywa się często bez jakiegokolwiek rejestracji.

### Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją

Jest wielu amatorów nierejestrowanego, zatem nielegalnego hazardu w różnych formach, także w Internecie. Przez Internet organizowane są zakłady wzajemne. Odbywa się handel biletami, na wtórnym rynku, na rozmaite wydarzenia i imprezy. Zaniżane są dochody zespołów muzycznych.

### Pozostała działalność usługowa

Osoby zajmujące się informatyką często świadczą nierejestrowane usługi serwisowe (naprawy, konserwacje) sprzętu komputerowego osobom prywatnym. Niektóre zakłady fryzjerskie i kosmetyczne nie wydają kwitów fiskalnych swoim klientom. Nierejestrowane dochody wykorzystywane są do finansowania dodatkowych w stosunku do zaniżanych w deklaracjach, wynagrodzeń pracowników. Prowadzone są nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie pojazdów.

### Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, gosp. domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby

Zatrudnianie pomocy domowych i odpłatna pomoc sąsiedzka.



## 8. Szara strefa w branży tytoniowej

### Definicja problemu

Zjawisko szarej strefy na krajowym rynku tytoniowym obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary:

- przemysł papierosów z zagranicy do Polski (głównie z Rosji, Białorusi i Ukrainy) i nielegalną ich sprzedaż na rynku krajowym oraz
- nielegalną produkcję podrobionych towarów znanych marek, wraz z wprowadzeniem ich do obrotu bez obowiązków związanych z znakami akcyzy.

Podstawową przyczyną występowania obu tych przejawów szarej strefy jest wysoki stopień opodatkowania wyrobów tytoniowych. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowią obecnie w Polsce nieco powyżej 83 procent ceny paczki papierosów.

Wysoki poziom opodatkowania wyrobów legalnych sprawia, że oferowana przez nielegalnych producentów cena wyrobów tytoniowych może być znacznie niższa niż produktów dostępnych w normalnym obrocie. Wysoka marża nielegalnych producentów powoduje, że ewentualne kary w przypadku wykrycia ich działalności, w połączeniu ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem wpadki, są postrzegane jako relatywnie mało uciążliwe. Duża część nielegalnej krajowej produkcji wyrobów tytoniowych kierowana jest na nielegalny eksport, czyli przemysł do innych krajów Unii Europejskiej - zwłaszcza do Niemiec, Wielkiej Brytanii, Szwecji i Włoch.

W odniesieniu do rynku polskiego zjawiskiem znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo jest sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie wyrobów rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. Kilkukrotne przebicie ceny papierosów kupowanych za wschodnią granicą w porównaniu do ceny uzyskiwanej po wprowadzeniu ich do obrotu na rynku polskim sprawia, że marża przestępców zajmujących się tym procederem jest bardzo wysoka. Wykrywalność tego typu przestępczości jest przy tym stosunkowo niewysoka, a sądzane kary - nieadekwatnie niskie w porównaniu do osiągniętych zysków.

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są wielomiliardowe straty budżetu państwa, wynikające z nieodprowadzania należnych podatków - przede wszystkim akcyzy i VAT, ale dodatkowo również PIT i CIT. Wartość tak zwanej luki podatkowej związanej z szarą strefą na rynku wyrobów tytoniowych szacować należy na kwotę nie mniejszą niż około 3,5 miliarda złotych strat ponoszonych przez budżet państwa. Dla porównania warto przypomnieć, że w 2019 roku całkowite dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 72,4 miliarda złotych, a całkowite dochody

budżetowe z akcyzy od rynku tytoniowego szacować można na około 20,5 miliarda złotych.

Nadmienić jednak należy, że straty wynikające z funkcjonowania szarej strefy na rynku tytoniowym są szersze. Nie można pomijać bowiem utraconych przychodów przedsiębiorstw legalnie działających na rynku, które konkurować muszą na nierównych zasadach z nielegalną częścią rynku. Doliczyć do tego należy utracone przychody dystrybutorów i pośredników. Duże straty generuje także kradzież własności intelektualnej właścicieli marek wyrobów tytoniowych. Dotyczy to zarówno nielegalnej produkcji papierosów, jak i przemytu. W przypadku nielegalnego wytwórstwa, produkty podrobione stanowią prawie całość wolumenu, a w przypadku przemytu, poza podrobionymi wyrobami markowymi, część stanowi także legalna produkcja zagraniczna zlokalizowana np. na Białorusi lub Ukrainie, realizowana znacznie powyżej zapotrzebowania miejscowych legalnych rynków, z przeznaczeniem na nielegalne wprowadzenie do obrotu na terenie państw Unii Europejskiej.

### Zakres i ewolucja zjawiska

Według najnowszych dostępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (opublikowanych w 2019 roku)<sup>29</sup>, wartość dodana, która została wytworzona w 2017 roku w wyniku przemytu papierosów do Polski, stanowiła około 0,04 procent PKB, czyli prawie 796 milionów złotych. Rok wcześniej udział wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski w PKB był taki sam, co oznaczało wartość ponad 744 miliony złotych. Według tej samej publikacji, wartość przemycanych papierosów w 2015 roku stanowiła 0,06 procent PKB, czyli niecałe 1,1 miliarda złotych. Oznacza to istotną rewizję szacunków wielkości tej części szarej strefy w porównaniu z wcześniejszymi publikacjami, ponieważ w 2017 roku Główny Urząd Statystyczny szacował, że wartość przemytu papierosów w 2015 roku stanowiła 0,14 procent PKB, czyli ponad 2,5 miliarda złotych<sup>30</sup>.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemytu papierosów uznać należy za zaniżone, zwłaszcza po ich rewizji. Przyjmując jako założenie wartość legalnej sprzedaży papierosów w Polsce, wyznaczoną w oparciu o jej wolumen oraz średnią ważoną cenę sprzedaży, wartość przemytu w 2015 roku szacować należy na około 5,2 miliarda złotych. W następnych latach obserwowany był spadek tej wartości do około 2,8 miliarda złotych w 2019 roku. Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,8 miliarda złotych w 2019 roku. Zaznaczyć przy tym na-

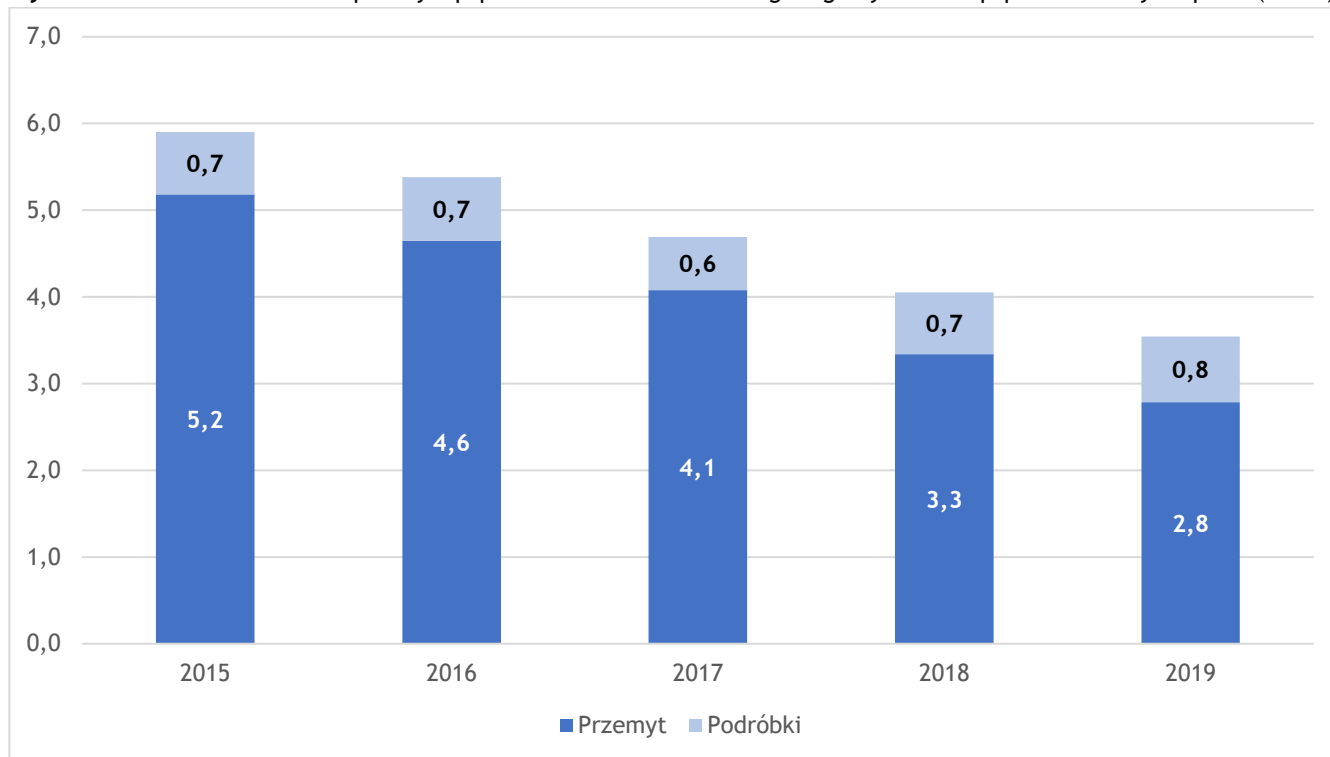
<sup>29</sup> *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014-2017*, GUS, Warszawa, 2019

<sup>30</sup> *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012-2015*, GUS, Warszawa, 2017

leży, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papierosów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości papierosy z szarej

strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie. Ewolucja zjawiska w latach 2015-2019 przedstawiona została na wykresie 8.1.

**Wykres 8.1.** Szacunkowa wartość przemytu papierosów do Polski oraz nielegalnego wytwórstwa papierosów na rynek polski (mld zł)



Źródło: Szacunki IPAG

Według szacunków firmy badawczej Almares okresem najwyższego nasilenia udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów był rok 2015. Udział ten, w wyniku intensywnego wzrostu skali opodatkowania w latach poprzednich, wzrósł wówczas do poziomu 18-19 procent<sup>31</sup>. Następnie w 2016 roku oraz w pierwszej połowie 2017 roku obserwowany był sukcesywny spadek poziomu tego zjawiska do niecałych 14 procent w maju 2017 roku. Spadek ten z jednej strony wynikał ze stabilizacji poziomu opodatkowania, a z drugiej - z podjęcia przez państwo bardziej zdecydowanych działań, zmierzających do ograniczenia rozmiarów szarej strefy.

W trzecim kwartale 2017 roku odnotowany został przejściowy, skokowy wzrost udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów o niemal 2 punkty procentowe. W opinii IPAG, wzrost ten mógł wynikać z przesunięć kapitału należącego do grup przestępczych z innych obszarów nielegalnej działalności na rynek tytoniowy. W czasie tym ciężar zwalczania szarej strefy położony został bowiem przede wszystkim na wytudzenia podatku VAT (walka z tzw. karuzelą podatkową) oraz wprowadzanie do obrotu paliwa bez odprowadzania adekwatnej akcyzy. Przyniosło to wymierne efekty w postaci wyeliminowania z rynku dużej części nieopodatkowanego

wanego paliwa oraz częściowego uszczelnienia systemu podatkowego. W znacznej mierze ograniczony został również rynek nielegalnego hazardu, a więc kapitał lokowany dotychczas w tych działalnościach musiał znaleźć alternatywne obszary zaangażowania. Ze względu na wspomnianą stosunkowo niską wykrywalność i potencjalnie niskie kary, ulokowany został na rynku tytoniowym.

W kolejnych kwartałach udział szarej strefy w rynku papierosów powrócił do wcześniejszego trendu spadkowego, by w drugim kwartale 2019 roku osiągnąć poziom 9,4 procent - najniższy od wielu lat. Oznacza to, że w porównaniu z okresem największego nasilenia zjawiska, udział szarej strefy w krajowym rynku zmniejszył się o 9,6 punktu procentowego. W opinii IPAG, spadek ten wynikał z kombinacji kilku czynników: braku skokowych i niezapowiadanych z odpowiednim wyprzedzeniem podwyżek podatku akcyzowego, wdrażanych zmian legislacyjnych, wzrostu dochodów rozporządzalnych konsumentów, zaostrzenia kontroli rynku, a także - wynikającego ze wzmożenia walki z szarą strefą - wzrostu cen wyrobów nielegalnych na szarym rynku. Nie bez znaczenia był również fakt, że imigranci z Ukrainy i Białorusi

<sup>31</sup> Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

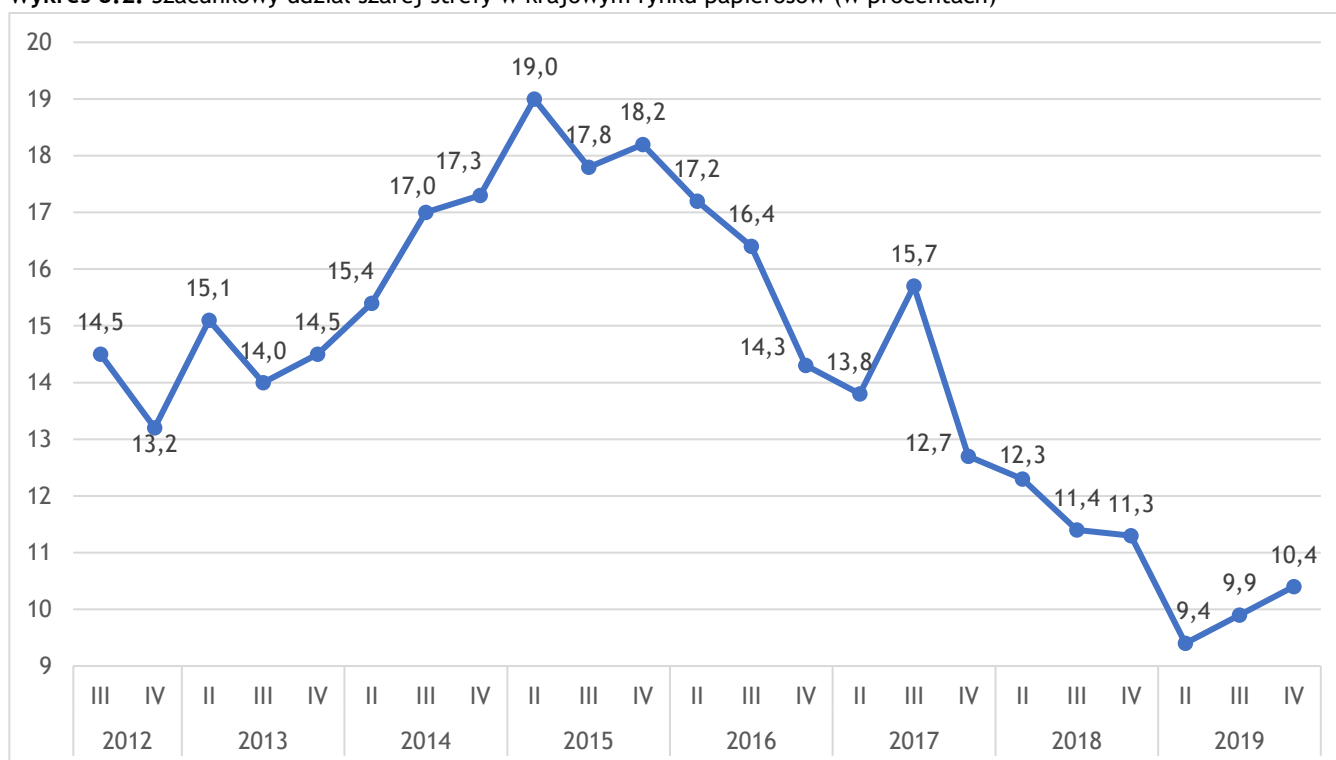
w pierwszej fazie swojego pobytu w Polsce zużywali przywiezione ze sobą zapasy papierosów, a w kolejnych miesiącach zaopatrywali się w wyroby legalne.

Druga połowa 2019 roku przyniosła odwrócenie obserwowanego przez cztery lata trendu spadkowego, a udział szarej strefy zwiększył się o jeden punkt procentowy. Wydaje się, że przyczyny tego wzrostu upatrywać należy przede wszystkim w braku nowych inicjatyw na rzecz walki z szarą strefą, zwłaszcza w sferze legislacyjnej. Niezależnie bowiem od widocznej skuteczności podejmowanych wcześniej form walki z nielegalną sprzedażą na rynku tytoniowym, istotą szarej strefy jest stała adaptacja do zmieniających się warunków funkcjonowania. Innymi słowy, rentowność prowadzenia działalności w szarej strefie jest na tyle wysoka, że stale wy-

najdowane są nowe sposoby obchodzenia prawa, a stare metody walki stają się coraz mniej skuteczne. Istnieje zatem ciągła konieczność wdrażania nowych narzędzi utrudniających wprowadzanie nielegalnego tytoniu na rynek.

W nadchodzących kwartałach spodziewać się należy dalszego wzrostu udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów. Podstawową tego przyczyną jest dziesięcioprocentowy, a więc znacznie większy niż wcześniej spodziewany, wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe od 1 stycznia 2020 roku. Drugim czynnikiem wpływającym na przewidywany wzrost udziału szarej strefy będzie zakaz sprzedaży papierosów mentolowych po 20 maja 2020 roku. Okoliczności i spodziewane skutki tego zakazu szerzej omówione zostały w końcowej części rozdziału.

Wykres 8.2. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w procentach)



Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

Analiza danych z badania firmy Almares, uzyskanych w oparciu o zebrane puste opakowania po papierosach wskazuje, że papierosów pochodzących z przemytu jest na rynku kilkakrotnie więcej niż papierosów z nielegalnej produkcji. Podczas gdy udział tych pierwszych w rynku wynosił kilkanaście procent, udział drugiej kategorii wahał się w granicach między 1 a 3 procent. Warto zwrócić uwagę, że wspomniany wyżej wzrost szarej strefy na rynku tytoniowym w drugiej połowie 2017 roku dotyczył przede wszystkim nielegalnej produkcji. Udział w rynku wyrobów z nielegalnej produkcji zwiększył się w trzecim kwartale 2017 roku do 2,8 procent z 1,1 procent kwartał wcześniej, a udział w rynku papierosów z przemytu pozostał stosunkowo stabilny - wzrost z 12,7 do 12,9 procent. W trzecim kwartale 2018 roku rynkowy udział papierosów pochodzących z nielegalnego wytwórstwa

wynosił 2,4 procent, natomiast udział papierosów z przemytu osiągnął poziom jednocyfrowy.

Obserwowany w drugiej połowie 2019 roku wzrost udziału szarej strefy w rynku w większej mierze dotyczy nielegalnej produkcji krajowej niż przemytu papierosów z zagranicy. Wynika to z poprawy wyposażenia technicznego służb kontrolujących duże transporty drogowe. Niemniej jednak w ostatnim kwartale 2019 udział papierosów przemycanych również się zwiększył w porównaniu do dwóch poprzednich kwartałów. W końcu 2019 roku rynkowy udział papierosów z przemytu wynosił 8,3 procent, a udział papierosów z nielegalnej produkcji - 2,1 procent, co łącznie stanowiło 10,4 procent rynku.



Rynek wyrobów tytoniowych jest jednak szerszy niż rynek papierosów. Zgodnie z tzw. dyrektywą tytoniową UE, rynek wyrobów tytoniowych poza papierosami obejmuje również dodatkowo następujące wyroby gotowe: tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, cygara, cygarетки, wyroby tytoniowe bezdymne, papierosy elektroniczne, wyroby ziołowe do palenia oraz nowatorskie wyroby tytoniowe. Szara strefa obecna jest również we wszystkich pozostałych segmentach rynku. Według różnych szacunków, łączny udział szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych jest wyższy niż przedstawiony wyżej szacunek udziału szarej strefy w rynku papierosów. Oznacza to, że rynek pozostałych wyrobów tytoniowych (poza papierosami) jest w większym stopniu opanowany przez szarą strefę niż sam rynek papierosowy.

Stosunkowo nowym zjawiskiem na rynku jest pojawienie się szarej strefy w segmencie nowatorskich wyrobów tytoniowych, które obecne są na rynku stosunkowo od niedawna. Inaczej niż w przypadku tradycyjnych papierosów, w szarej strefie wymienić należy na razie jedną kategorię nielegalnych wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu tj. wkłady legalnie wyprodukowane i przemycone do Polski z krajów o niskich cenach na wyroby nowatorskie (np. Białoruś czy Ukraina). Ze względu na niewielki jeszcze udział sprzedaży wyrobów nowatorskich w rynku wyrobów tytoniowych, nie zidentyfikowano na razie w Polsce problemu ich nielegalnej produkcji i podrabiania. Warto przypomnieć, że nowatorskie wyroby tytoniowe wprowadzono na polski rynek niedawno, bo w kwietniu 2017 roku. Popularność używania tych wyrobów zaczyna być zauważalna w dużych aglomeracjach miejskich, a w mniejszych miejscowościach są one nadal rzadkością.

W obecnej sytuacji, jeszcze przed objęciem w Polsce wyrobów nowatorskich efektywną stawką podatkową (obecnie stosuje się stawkę 0 procent), zjawisko szarej strefy jest już zauważalne. Istotą problemu jest w tym przypadku przywóz wyrobów nowatorskich z Ukrainy lub Białorusi i sprzedaż konsumentom w Polsce. Najczęściej spotyka się nielegalną sprzedaż wyrobów nowatorskich na różnych portalach internetowych. Począwszy od 1 lipca 2020 roku dla wyrobów nowatorskich zacząć ma obowiązywać efektywna stawka podatku, co niewątpliwie będzie dodatkową zachętą do przemytu tych wyrobów i skala zjawiska będzie narastać, szczególnie że szara strefa zaczęła się rozwijać jeszcze przed wejściem w życie realnego opodatkowania. Obok strat dochodów budżetowych z tytułu niezapłaconego podatku VAT, pojawiają się także straty z tytułu podatku akcyzowego. Dlatego też tak ważna jest rozsądna polityka podatkowa w stosunku do tej nowej kategorii wyrobów podatkowych, uwzględniająca ceny i stawki podatkowe na te wyroby stosowane u naszych wschodnich sąsiadów.

W szczytowym jak do tej pory okresie rozwoju szarej strefy na krajowym rynku wyrobów tytoniowych, czyli wspomnianym 2015 roku, udział wyrobów nielegalnych stanowił około 1/4 całego rynku<sup>32</sup> tytoniu. W innych opracowaniach wskazuje się, że udział szarej strefy na poziomie około 25 procent rynku osiągnięty został już w 2013 roku<sup>33</sup>, a w niektórych udział ten oszacowano na 25-30 procent w 2016 roku<sup>34</sup>. Szczególnie duże wzrosty tego udziału notowane były w okresie dynamicznego wzrostu poziomu obciążenia fiskalnego wyrobów tytoniowych, a więc w latach 2010-2014. Wzrost stawek podatkowych prowadził do szybkiego wzrostu cen wyrobów tytoniowych na rynku legalnym, w wyniku czego popyt, który charakteryzuje się wysoką sztywnością, przenosił się na tańszą alternatywę, w postaci wyrobów objętych niższymi stawkami akcyzy lub w ogóle nie objętych akcyzą, jak papierosy podrabiane w nielegalnych wytwórniach lub pochodzące z przemytu.

Nadmienić należy, że wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe przekraczał tempo wymagane unijnymi zobowiązaniami Polski. Poziom opodatkowania wymagany przez Unię Europejską do 2018 roku osiągnięty został w Polsce już w 2014 roku. Mimo szybkiego wzrostu stawek akcyzy, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych wzrastały jednak tylko do roku 2012. Następnie w latach 2013-2015 notowany był ich spadek, co stanowi empiryczne potwierdzenie funkcjonowania krzywej Laffera. Zbyt szybki wzrost opodatkowania prowadził do jeszcze szybszego kurczenia się legalnego rynku, szacowanego na około 10 procent rocznie. Tempo zmniejszania się konsumpcji, wynikające z uwarunkowań społecznych, szacować można przy tym najwyżej na około 2-3 procent rocznie. Istotna różnica między tymi tempami wynikała zatem z rozwoju udziału w rynku szarej strefy. Po ogłoszeniu moratorium na podwyżkę akcyzy tytoniowej w 2015 roku, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy tytoniowej ponownie zaczęły wzrastać. Wskazuje to na fakt, że drugim kluczowym czynnikiem warunkującym zmiany rozmiaru szarej strefy na rynku tytoniowym jest, obok poziomu opodatkowania, również tempo zmian tego poziomu oraz jego przewidywalność.

Niestety niespodziewanej wysokości podwyżka akcyzy na wyroby tytoniowe, wprowadzona bez konsultacji społecznych w 2019 roku, takiej przewidywalności nie zapewnia. Dodatkowo, realnym zagrożeniem dla stabilności polskiego rynku wyrobów tytoniowych są naciski bogatych państw UE (tj. Francji, Irlandii i Finlandii) na Komisję Europejską, aby dokonała rewizji dyrektywy ustalającej m.in. minimalne stawki akcyzy na wyroby tytoniowe. 10 lutego 2020 roku Komisja Europejska opublikowała raport oceniający funkcjonowanie dyrektywy 2011/64/UE<sup>35</sup>, w którym proponuje m.in. dalsze podwyższanie stawek minimalnych na papierosy oraz zbliżenie stawek akcyzy na tytoń do palenia do stawek na papie-

<sup>32</sup> *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, 2015/16

<sup>33</sup> *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

<sup>34</sup> *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf)

rosy. Jeżeli Polska i inne państwa członkowskie UE graniczące z państwami trzecimi nie sprzeciwią się propozycjom Komisji Europejskiej, to w najbliższych latach może dojść do ponownych skokowych podwyżek akcyzy, wyraźnego wzrostu udziału szarej strefy w rynku i spadku dochodów budżetowych. W tym miejscu nasuwa się pytanie czy w ogóle możliwe jest ujednoczenie stawek podatkowych i cen w UE, jeśli brak jest tzw. stawki maksymalnej, której bogate państwa członkowskie nie mogłyby przekroczyć. W opinii IPAG, rewizja dyrektywy bez wprowadzenia takiej stawki maksymalnej nie będzie miała sensu, ponieważ wschodnioeuropejskie państwa członkowskie UE nigdy nie dorównają poziomowi opodatkowania w bogatszych krajach zachodniej i północnej UE, jeśli te ostatnie, realizując partykularne interesy, będą bez końca podwyższały minimalne stawki akcyzowe.

### Zmiany systemowe i legislacyjne

Jak wspomniano wcześniej, istotnym czynnikiem obserwowanego zmniejszania się udziału szarej strefy w rynku po roku 2015 był szereg wprowadzonych w życie zmian legislacyjnych oraz bardziej rygorystyczne przestrzeganie regulacji obowiązujących już wcześniej. Wzmoczone zostały również kontrole i praca operacyjna organów państwa. Wzrosła też koordynacja działań prowadzonych przez różne, niezależne służby i instytucje państwowe. Ważnym krokiem stało się powołanie Krajowej Administracji Skarbowej, która rozpoczęła działalność od 1 marca 2017 roku.

Spośród rozwiązań służących ograniczaniu zakresu szarej strefy na rynku tytoniowym, wprowadzanych sukcesywnie w minionych latach wspomnieć należy o obłożeniu od początku 2013 roku podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, który wcześniej w myśl prawa nie był wyrobem tytoniowym, a następnie od 2014 roku doprecyzowanie jego definicji. Innym ważnym rozwiązaniem było objęcie od 2015 roku cygar podatkiem akcyzowym naliczanym od kilograma wyrobu. Pozwoliło to na wyeliminowaniu z rynku tzw. "cygar imprezowych", czyli tanich wyrobów tytoniowych, które ze względu na niższą stawkę akcyzy kupowane były w celu wykorzystania zawartego w nich tytoniu do własnej produkcji papierosów. Istotną modyfikacją systemu stało się również zaostrożenie od 2016 roku zasad prowadzenia działalności przez pośredniczące podmioty tytoniowe, tj. obowiązek ich rejestracji, wiążący się ze złożeniem zabezpieczenia akcyzowego. Wprowadzono również zapisy, wedle których nieopodatkowanego akcyzą obrotu suszem tytoniowym mogą dokonywać tylko te składy podatkowe, które zużywają susz do produkcji wyrobów tytoniowych.

Wśród najważniejszych rozwiązań sprzyjających walce z szarą strefą wymienić trzeba np. wdrożenie od kwietnia 2017 roku systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT<sup>36</sup>. Podmioty realizujące przewozy tzw. towarów

„wrażliwych” na i przez terytorium Polski, mają obecnie obowiązek dokonania zgłoszenia takiego przewozu do elektronicznego rejestru oraz jego bieżącego uzupełniania i aktualizacji. Rozwiązanie to pozwala stwierdzić on-line legalność przewozów również wyrobów tytoniowych, co jest znaczącym utrudnieniem dla logistyki nielegalnych wyrobów tytoniowych, a także przemytu - nie tylko do Polski, ale również tranzytu zza wschodniej granicy, do państw Europy Zachodniej.

Innym wdrożonym rozwiązaniem są istotne zmiany w poborze akcyzy od suszu tytoniowego<sup>37</sup>. Uszczelniając obrót surowcem, uderzają one w nielegalne wytwórnie papierosów. W myśl obowiązujących przepisów, rolnicy mogą sprzedawać susz tytoniowy bez akcyzy jedynie podmiotom prowadzącym składy podatkowe, które zużywają susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub pośredniczącym podmiotom tytoniowym. Bardziej restrykcyjna stała się również ewidencja suszu tytoniowego - na producentów nałożone zostały określone obowiązki rejestracyjne i informacyjne, a nieprzestrzeganie przepisów ustawy obłożone sankcjami. Producenti rolni, zajmujący się uprawą tytoniu, jego produkcją i zbytem obowiązani są do rejestracji w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. System ten zadziałał skutecznie, przeciwdziałając w dużej mierze dostarczaniu surowca do nielegalnych wytwórni, a jego ewentualne rozszczęlnienie mogłoby skutkować otwarciem furtki dla zwiększenia udziałów szarej strefy w rynku.

Istnieje jednak cały szereg regulacji systemowych, których wdrożenie mogłoby znacząco ułatwić walkę z szarą strefą i w istotny sposób wpłynąć na zmniejszenie jej rozmiaru. Obszary wymagające zmian znane są od dawna, projekty odpowiednich aktów prawnych dyskutowane od wielu kwartałów, a pomimo oczywistej konieczności ich implementacji w dalszym ciągu nie zostają one przyjęte. Przykładem takich rozwiązań jest ustawa o rozszerzeniu uprawnień do walki ze sprzedawcami nielegalnych wyrobów tytoniowych na policję, straż miejską oraz Państwową Inspekcję Handlową. Dotychczas mandaty na nich za naruszenie przepisów skarbowych może nakładać tylko Krajowa Administracja Skarbowa. Wpływy z mandatów miałyby zasilać budżety samorządów (gmin).

W Ministerstwie Sprawiedliwości od dłuższego czasu toczą się prace legislacyjne nad ustawą, która ma na celu zmianę przepisów Kodeksu Karnego Skarbowego<sup>38</sup>. Ważną kwestią, która ma ona uregulować jest m.in. wymiar karania za wprowadzanie do obrotu nieopodatkowanych wyrobów tytoniowych oraz powiązanie uciążliwości kary z zakresem przewinienia. Istotnym problemem pozostaje bowiem wciąż wspomniana wcześniej niska uciążliwość kar orzekanych względem osób trudniących się nielegalnym wytwórstwem, dystrybucją oraz przemytem wyrobów tytoniowych. Wysokość wymierzanych kar w dalszym ciągu oderwana jest od wartości

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. 2017 poz. 2216.

<sup>38</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12319850/katalog/12561908#12561908>

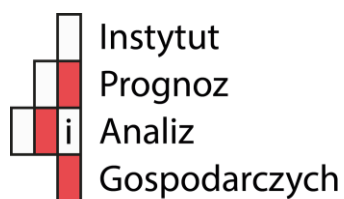
strat powodowanych przez penalizowaną działalność, na które narażony jest budżet państwa i legalnie działające podmioty. Ustawodawca wprowadzić powinien konieczność uregulowania podatku należnego za wprowadzenie do obrotu nielegalnych wyrobów. Stanowiłoby to znaczące zaostrzenie przepisów, jako że obecnie działalność ta zagrożona jest wyłącznie karą grzywny. Często również przestępcy nie są obecnie zobowiązani do uregulowania należności publiczno-prawnych wynikających z orzeczenia przepadku wyrobów tytoniowych będących przedmiotem przestępstwa.

We wzmiankowanym projekcie ustawy uregulowana została inna istotna luka prawna, ułatwiająca rozwój szarej strefy. W obecnej sytuacji prawnej, maszyny do produkcji papierosów, konfiskowane przy likwidacji nielegalnych fabryk papierosów, mimo orzeczenia przepadku na rzecz Skarbu Państwa, nie są automatycznie niszczone. Zamiast tego, w przypadku braku postanowieniu Sądu o zniszczeniu, wystawiane są one na aukcyjną sprzedaż, za pośrednictwem urzędów skarbowych. Domniemywać należy, że większość z nich trafia z powrotem jako kapitał produkcyjny do innych grup, zajmujących się tym samym procederem. Z góry bowiem zazwyczaj wiadomo, że z uwagi na poziom zaawansowania technicznego czy posiadane moce przerobowe, nie mogą być one eksploatowane przez legalne firmy w warunkach uczciwej konkurencji rynkowej. Patologia ta wymaga pilnego uregulowania prawnego, co uczynić próbuje Minister Sprawiedliwości w przedmiotowym projekcie. Niestety, mimo proponowanych korzystnych rozwiązań, projekt w dalszym ciągu nie został przyjęty.

W nadchodzących latach impulsem do skokowego wzrostu udziału szarej strefy w rynku w Polsce i całej Unii Europejskiej może stać się wejście w życie w maju 2020 roku przepisów tzw. dyrektywy tytoniowej<sup>39</sup>, dotyczących papierosów

mentolowych. Po czteroletnim okresie przejściowym od wejścia w życie innych przepisów dyrektywy, który zakończy się 20 maja 2020 roku, sprzedaż papierosów mentolowych stanie się w Polsce zabroniona. Papierosy mentolowe według różnych szacunków stanowią obecnie około 30 procent polskiego legalnego rynku papierosów. Spodziewać się należy, że wobec prohibicji na ten segment rynku, względnie duża część popytu może przesunąć się na wyroby przemycane lub produkowane nielegalnie. Poszerzyć się może zwłaszcza zjawisko przemytu (ze wschodu), jako że poza Unią Europejską obostrzenia tego typu nie będą obowiązujące. Istnieją poważne sygnały świadczące o tym, że już od jakiegoś czasu fabryki tytoniu za wschodnią granicą Polski przygotowują się do zwiększenia produkcji papierosów mentolowych. Z dużą dozą pewności można zakładać, że zwiększona produkcja kierowana będzie nielegalnymi kanałami na rynek polski. Nie można oczywiście zakładać, że cały segment rynku zajmowany obecnie przez papierosy mentolowe znajdzie się w szarej strefie. Spodziewać się należy, że część konsumentów odejdzie w ogóle od palenia papierosów, część przerzuci się na papierosy „zwykłe” - niearomatyzowane, inni przeniosą swój popyt na nowatorskie wyroby tytoniowe (e-papierosy i podgrzewacze tytoniu), których nowe obostrzenia nie obejmują, a jeszcze inni zaopatrywać się zaczną w już dostępne na rynku folijki zapachowe, aromatyzujące tradycyjne papierosy. O tym jaka część dotychczasowego popytu na papierosy mentolowe ulokuje się w szarej strefie pokażą dopiero wyniki badań wykonanych kilka miesięcy po wejściu w życie nowych przepisów i wyczerpaniu się zapasów zgromadzonych przez konsumentów.

<sup>39</sup> Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych (2014/40/UE). Weszła w życie w maju 2016 r.



## Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

specjalizuje się w opracowaniach określanych jako ekonomia stosowana,  
przygotowuje ekspertyzy i raporty w następujących obszarach tematycznych:

Ocena gospodarczych skutków regulacji

Pionierskie raporty sektorowe

Badanie i monitoring sektorów gospodarczych

Strategie rozwoju i ekspertyzy

Prognozy ekonomiczne

Krótko- i długookresowe prognozy makroekonomiczne (od 1994 roku)

Model branżowego ryzyka inwestycyjnego (od 1992 roku)

przygotowuje opracowania przekrojowe, takie jak:

Uaktualniane na bieżąco bazy prognoz makroekonomicznych  
najważniejszych organizacji międzynarodowych i rządu

Badania szarej strefy gospodarczej i jej skutków dla gospodarki i sektorów

Analizy rozkładu dochodów na różnych szczeblach

Więcej informacji na stronie [www.ipag.org.pl](http://www.ipag.org.pl)

**ZAPRASZAMY**