



# SZARA STREFA 2022

Jacek Fundowicz  
Krzysztof Łapiński  
Bohdan Wyżnikiewicz  
Dorota Wyżnikiewicz

Partner raportu:



Warszawa, Marzec 2022

**Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa**

Aleja Komisji Edukacji Narodowej 84 lok. 59

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 2022**

WYDANIE I

**Skład zespołu autorskiego:**

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

Dorota Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-2-3

## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
1. Definicja, mierzenie rozmiarów i wpływ szarej strefy na gospodarkę .....	7
2. Wpływ pandemii koronawirusa na szarą strefę .....	11
3. Rozmiary szarej strefy w Polsce.....	14
4. Szara strefa gospodarcza według działalności.....	18
5. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej .....	22
6. Polityka państwa wobec szarej strefy gospodarczej .....	27
7. Szara strefa w branży tytoniowej .....	30



## Wprowadzenie

Zespół autorski Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych przedstawia kolejny, dziewiąty, raport poświęcony bieżącej analizie zjawiska szarej strefy gospodarczej w Polsce. Coroczne raporty zawierają omówienie przyczyn powstawania szarej strefy, różnych działań podejmowanych w celu ograniczania jej rozmiarów oraz autorskie niezależne szacunki jej rozmiarów jako części składowej produktu krajowego brutto.

Celem raportów Instytutu jest przedstawianie opinii publicznej, władzom gospodarczym, zainteresowanym przedsiębiorcom, mediom i środowisku naukowemu rezultatów badań i przemysłów na temat szarej strefy gospodarczej. Autorzy wyrażają nadzieję, że informacje przekazane w raporcie przyczynią się do debaty publicznej nad poruszonymi w nim problemami.

Negatywne skutki szarej strefy gospodarczej są odczuwane w różnym natężeniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego:

- budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i danin,
- przedsiębiorcy są zmuszeni do zmagania się z nieuczciwą konkurencją,
- osoby pracujące w szarej strefie pozostają poza systemem zabezpieczenia społecznego lub ich składki w tym systemie są zaniżane,
- konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niespełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu,
- badania Banku Światowego z 2021 roku wskazują na niekorzystne oddziaływania szarej strefy gospodarczej na rozprzestrzenianie się pandemii COVID-19<sup>1</sup>.

Nie wszystkie skutki działalności w szarej strefie gospodarczej mają jednoznacznie negatywną wymowę. Wiele osób o niskich dochodach ma możliwość ich powiększania częściowo odciążając pomoc materialną ze strony opieki społecznej.

W teorii ekonomii pod pojęciem szarej strefy gospodarczej rozumie się ukrywaną działalność gospodarczą generującą wartość dodaną, która jest głównym składnikiem produktu krajowego brutto. Szacunkami rozmiarów tak rozumianej szarej strefy gospodarczej od lat 90. zajmuje się Główny Urząd Statystyczny stosując w rachunkach narodowych zasady opracowane przez ONZ oraz wynikające z nich wytyczne Eurostatu, urzędu statystycznego Unii Europejskiej. W takiej też konwencji przeprowadzona jest analiza szarej strefy gospodarczej w raporcie.

Przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy upatruje się 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, wyrażające się niską moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów, także z nielegalnych źródeł.

Raport zawiera siedem rozdziałów. W pierwszym rozdziale przedstawione są definicje odnoszące się do szarej strefy gospodarczej, sposoby szacunków jej rozmiarów i wpływ na gospodarkę. Drugi rozdział poświęcony jest rozważaniom na temat wpływu pandemii COVID-19 na szarą strefę gospodarczą. W rozdziale trzecim podane są szacunki rozmiarów szarej strefy opracowane przez IPAG. W kolejnym rozdziale omówione są działania gospodarcze w ramach szarej strefy w sektorach polskiej gospodarki. Piąty rozdział dotyczy jednej z najważniejszych metod ograniczania rozmiarów szarej strefy, jaką jest rozwój obrotu bezgotówkowego. Polityka państwa nakierowana na ograniczanie rozmiarów szarej strefy jest opisana w szóstym rozdziale. Siódmy rozdział jest studium przypadku w przemyśle wyrobów tytoniowych.

Punktem wyjścia 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. Zespół prowadzi szerokie konsultacje w różnych obszarach gospodarki.

Pandemia COVID-19, która od 2020 roku dotyka gospodarki całego świata, wpływa także na działalności w ramach szarej strefy gospodarczej. Mechanizmy gospodarcze działały różnokierunkowo na ten segment polskiej gospodarki. Na jej obniżenie oddziaływała mniejsza mobilność społeczna i malejące dochody części ludności. Na jej wzrost wpływał fakt gorszej koniunktury gospodarczej oraz skutki administracyjnego zamykania niektórych branż wymuszające ukrywanie działalności, zmniejszenie zakresu kontroli ze strony władz i większa skłonność do tańszych zakupów w szarej strefie.

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 wyłącznie za pośrednictwem gotówki, dzięki czemu nie pozostawia się dokumentów, czyli śladów, na podstawie których władze mogłyby stwierdzić fakt ukrywania prowadzenia działalności gospodarczej. Badania i statystyki wskazują na pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy rezygnacji z gotówki na rzecz obrotu bezgotówkowego.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób bardziej zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, Instytut ogłasza 10 marca 2022 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej. Gdyby symbolicznie skumulować czteroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby 69 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 296 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę udziału szarej strefy w 2022 roku na poziomie 18,9 procent skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2021 roku dzień ten przypadł 8 marca.

<sup>1</sup> <https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy>

W polskiej gospodarce i jej międzynarodowym otoczeniu w pierwszym kwartale 2022 roku pojawiły się zagrożenia o niedoświadczanych wcześniej rozmiarach i zakresie. Trwająca w chwili oddawania do druku inwazja Rosji na Ukrainę i sankcje nałożone na Rosję poważnie zachwiały przyszłością relacji gospodarczych w Europie. Przyjmowanie przez Polskę setek tysięcy uchodźców wojennych oznacza poważne wyzwania dla polityki społecznej i jej finansowania. Bardzo prawdopodobne jest spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Duża dynamika zachodzących zmian, m.in. wielkie

ruchy migracyjne, nienotowane wcześniej kierunki zmian handlu międzynarodowego, poważne zakłócenia na rynkach finansowych oraz inne nie dające się na razie precyzyjnie zdefiniować czynniki rodzą także pytania o ich wpływ na rozwój szarej strefy w Polsce. Przy rosnącej niepewności co do stanu koniunktury w 2022 roku należy liczyć się, że przy niekorzystnym rozwoju wydarzeń udział szarej strefy gospodarczej może zwiększyć się do 19,4 proc. PKB.

## 1. Definicja, mierzenie rozmiarów i wpływ szarej strefy na gospodarkę

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 i alkoholu,
- 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.

Szacunki dotyczące przemytu alkoholu powstają w oparciu o informacje od Służby Celnej i dotyczą głównie wyrobów spirytusowych wysokoprocentowych. Najistotniejszą część tego segmentu szarej strefy to odkażanie alkoholu skażonego i obrót tak odkażonym alkoholem. Alkohol skażony nie jest produktem spożywczym a przemysłowym (np. płyn do dezynfekcji, czy rozcieńczalnik) i stąd też nie jest objęty akcyzą. Odkażenie ma więc na celu wprowadzenie na rynek produktu nieakcyzowanego i nielegalnego.

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.

<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 instytucjonalnych 2016-2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021

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 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 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 działalność 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 wyrwykowe 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.

### 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 parapodatkowe 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.

### 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 uszczuplania przez szarą strefę dochodów podatkowych państwa. Głównym motywem prowadzenia działalności w szarej strefie jest unikanie opodatkowania - zarówno po-

datkami 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 замыka, a jedynym sposobem na jego przerwanie jest podjęcie działań systemowych zmierzających do ograniczenia zakresu szarej strefy.

### 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.

## 2. Wpływ pandemii koronawirusa na szarą strefę

Pandemia koronawirusa w latach 2020-2021 wywarła dominujący wpływ na większość przejawów życia społecznego w Polsce i na świecie, nie wyłączając z tego kręgu niemal żadnej aktywności gospodarczej, zarówno w ujęciu mikro- jak i makroekonomicznym. Skutki pandemii dotyczyć zatem musiały zarówno gospodarki formalnej, jak i jej części ukrytej, czyli szarej strefy. Z perspektywy analizy gospodarki nieformalnej od strony makroekonomicznej pandemia wywołała kryzys gospodarczy, którego skutki dla szarej strefy są charakterystyczne dla zmian powodowanych przez wahania koniunktury gospodarczej. Od strony mikroekonomicznej mówić należy przede wszystkim o reakcjach konsumentów i przedsiębiorstw na obostrzenia ograniczające legalną działalność gospodarczą.

W pierwszych miesiącach 2022 roku wystąpiły rekordowe przyrosty liczby osób zakażonych koronawirusem. W chwili publikacji prezentowanego raportu, zagadnienia pandemii zeszyły już na dalszy plan, ale nie można oczywiście wykluczyć pojawienia się w przyszłości kolejnych mutacji i fal koronawirusa oraz konieczności podejmowania nadzwyczajnych działań ukierunkowanych na ich zwalczanie. Prawdopodobieństwo takiego przebiegu epidemii jest jednak niższe niż w poprzednich miesiącach. Wygaszanie pandemii nie oznacza jednak, że w równym stopniu wygaśnię jej wpływ na udział szarej strefy w gospodarce. Po pierwsze, wskazać tu należy skutki kryzysu z jakiegoś gospodarstwa światowa dopiero wychodzi (nie wspominając w tym miejscu o gospodarczych skutkach napaści Rosji na Ukrainę). Po drugie, działanie w szarej strefie cechuje się pewną inercją - wejście niektórych podmiotów w orbitę szarej strefy działać może „demoralizująco”, a przejście z powrotem do w pełni legalnej gospodarki może być utrudnione, lub optymalność pozostawania w szarej strefie wyższa od korzyści płynących z legalizacji działalności, nawet po uwzględnieniu stopnia ryzyka.

### Zmiany koniunktury a rozmiar szarej strefy

Niezależnie od przyczyn pojawiania się kryzysów gospodarczych, pogorszenie się koniunktury gospodarczej stanowi zazwyczaj czynnik sprzyjający rozrostowi szarej strefy. Zysk, który generowany jest w ramach szarej strefy, z punktu widzenia teorii ekonomii definiować można bowiem jako rodzaj premii za ryzyko, związane z sankcjami karnymi bądź administracyjnymi nałożonymi w przypadku wykrycia aktywności realizowanych w ramach szarej strefy. 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 padki.

Pogorszenie warunków prowadzenia działalności w okresie 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 okolicznościach, przepływa do szarej strefy. Dodatkowo, w warunkach pandemii, znaczna część sił i środków organów państwowych skupiać się musiała na działaniach związanych ze zwalczaniem skutków epidemii oraz organizowaniu funkcjonowania państwa w zmienionej rzeczywistości, toteż prawdopodobieństwo wykrycia szarostrefowej działalności było niższe niż w normalnych warunkach. Odrębną kwestię stanowiło ograniczenie w pełni legalnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Powiedzieć zatem można, że wzrost udziału szarej strefy w gospodarce, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, zachowuje się w sposób antycykliczny, czyli łagodzący skutki pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Gospodarka polska stosunkowo szybko, zwłaszcza na tle większości państw rozwiniętych, poradziła sobie z wychodzeniem z kryzysu. Spadek produktu krajowego brutto notowany był przez cztery kolejne kwartały, od drugiego kwartału 2020 roku do pierwszego kwartału 2021 roku, a począwszy od drugiego kwartału 2021 roku gospodarka wróciła na ścieżkę wzrostu. Wedle opisanych wyżej prawidłowości, wzrost dynamiki PKB stanowić powinien czynnik wpływający na spadek udziału szarej strefy w gospodarce. W warunkach wygaszającej pandemii jest jednak jedynie czynnikiem łagodzącym jego wzrost. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należy w wielu częściowo tylko powiązanych ze sobą czynnikach.

Po pierwsze, do wychodzenia z szarej strefy skutecznie zniechęca wysoki stopień niepewności w którym funkcjonować muszą przedsiębiorstwa. Składają się na niego trzy główne grupy czynników: oczekiwania odnośnie dalszego przebiegu pandemii, zmiany w systemie podatkowym dla przedsiębiorstw wprowadzonymi przez Polski Ład oraz wybuch wojny na Ukrainie. Po drugie, kolejne lockdowny i ograniczenia popytu spowodowały dla wielu grup przedsiębiorstw straty, których nie są w stanie odrobić, działając całkowicie legalnie. Stąd pojawia się pokusa, by dążyć do ich minimalizacji poprzez działalność w szarej strefie. Postawić można tezę, że pokusa ta w większym stopniu dotyczy sektora MŚP, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw, niż dużych firm. W ujęciu sektorowym tendencje te w większym stopniu dotyczą tych działalności, w których negatywne skutki pandemii były najbardziej dotkliwe, a więc przede wszystkim zakwaterowania i gastronomii, branży eventowej, czy branży fitness.

Jednym z przejawów wychodzenia z kryzysu covidowego jest podniesiony poziom wskaźników inflacji, chociaż na ich rekordowe poziomy składają się dodatkowo inne czynniki zewnętrzne niezwiązane z pandemią. Niezależnie jednak od przyczyn przyspieszonego tempa wzrostu cen, wzrost kosztów produkcji, tj. energii, surowców, materiałów, transportu, wynagrodzeń, sprawia, że rynek traci podmioty mniej efektywne, które ratują się przenoszeniem przynajmniej

części działalności do szarej strefy. Wśród sektorów najbardziej narażonych na wzrost udziału gospodarki nieformalnej wskazać należy przede wszystkim działalności usługowe oraz budownictwo.

Jednym z przejawów funkcjonowania gospodarek w warunkach pandemii było przerwanie łańcuchów dostaw w wielu sektorach. Przedsiębiorstwa dotknięte tym zjawiskiem zmuszone były często do szukania szarostrefowych przychodów, umożliwiających im przetrwanie trudnego okresu. Odbudowa łańcuchów dostaw nie odbywa się jednak w schyłkowej fazie pandemii równie szybko jak nastąpiło ich zerwanie, a dodatkowo napotyka przeszkody wynikające z wyjątkowo trudnej sytuacji geopolitycznej, działającej na nie wręcz dezintegracyjnie. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że rezygnacja z szarostrefowych przychodów oznacza dla przedsiębiorstw wzrost kosztów funkcjonowania, na które zwłaszcza mniejsze podmioty nie zawsze mogą sobie pozwolić, chcąc przetrwać na rynku.

Mimo zatem obserwowanego stosunkowo szybkiego wzrostu gospodarczego, w środowisku przedsiębiorców dość powszechne jest odczuwanie sytuacji kryzysowej. Odczucia te w podobnym stopniu dotyczą również pewnej części konsumentów. Dla zmian rozmiarów szarej strefy w równym stopniu co obiektywny stan koniunktury gospodarczej, znaczenie ma jej subiektywne postrzeganie przez podmioty życia gospodarczego. To ono decyduje bowiem o podejmowaniu określonych zachowań ekonomicznych, w tym odnośnie charakteru prowadzonej działalności gospodarczej.

### Pandemia a szara strefa na rynku pracy

Pandemia koronawirusa w większości gospodarek światowych wywarła zasadniczy negatywny wpływ na rynek pracy, powodując z jednej strony wzrost stopy bezrobocia, a z drugiej istotny wzrost udziału „pracy na czarno” w ogóle zatrudnionych. W Polsce odnotowany wzrost stopy bezrobocia był stosunkowo niewielki, na co wpłynęło w dużej mierze wdrożenie tzw. tarcz antykryzysowych, ukierunkowanych głównie na ochronę rynku pracy. Wsparcie w ich ramach otrzymały przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które zobowiązały się do utrzymania zatrudnienia w obliczu spadku przychodów, a nawet całkowitej ich utraty. Zamierzenie to w dużej mierze odniosło pozytywny skutek - wzrost bezrobocia był niewielki, zwłaszcza jeśli porówna się go ze skalą spadku aktywności gospodarki oraz na tle innych gospodarek europejskich.

Zastanawiać musi jednak pytanie o pracowników, których miejsca pracy nie zostały objęte ochroną w ramach wspomnianej pomocy. Wspomnieć tu można na przykład o osobach, które nie były zatrudnione w ramach umów o pracę, a pracowały w branżach szczególnie dotkniętych skutkami epidemii, jak hotelarstwo i gastronomia, czy w usługach świadczonych gospodarstwom domowym, takich jak sprzątanie, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, korepetycje.

W obliczu kryzysu gospodarczego znalezienie pracy było trudniejsze niż w okresie bezpośrednio przed jego wybuchem. Stosunkowo niewielki wzrost stopy bezrobocia sugeruje zatem, że przynajmniej część z tych osób znalazło zatrudnienie w szarej strefie, nie rejestrując się jako bezrobotni.

Stwierdzenie takie byłoby zgodne z oczekiwaniami teoretycznymi, właściwymi dla tendencji charakteryzujących rynek pracy w obliczu każdych zmian koniunktury gospodarczej, niezależnie od przyczyny. W okresach pogorszenia koniunktury pozycja pracowników względem potencjalnych pracodawców jest bowiem stosunkowo słabsza. Osoby poszukujące zatrudnienia łatwiej godzą się wówczas na mniej korzystne warunki zatrudnienia, właściwe dla pracy „na czarno” - tj. przede wszystkim ograniczone przywileje pracownicze oraz niewypracowanie praw emerytalnych. Węższa lista ofert pracy zmniejsza konkurencję o pracowników wśród przedsiębiorców i pozwala na oferowanie gorszych warunków zatrudnienia, w tym obejmujących pracę w szarej strefie.

Sytuacja taka miała jednak w gospodarce polskiej charakter krótkotrwały. Po krótkookresowym szoku w dalszym ciągu umacniał i nadal umacnia się rynek pracownika, z cudzoziemskimi pracownikami włącznie. Wydawać by się zatem mogło, że zjawisko szarej strefy na rynku pracy powinno dążyć do coraz większego ograniczenia. Pojawił się jednak nowy czynnik zakłócający ten trend, w postaci wejścia w życie niektórych rozwiązań Polskiego Ładu. W kontekście tym wymienić należy przede wszystkim niespójne i niestabilne przepisy prawne oraz wzrost opodatkowania, tj. wzrost efektywnego obciążenia dochodów z pracy, głównie w postaci wzrostu składki zdrowotnej. Dodatkowo pojawiły się kłopoty z prawidłowym naliczaniem składek, skłaniającym do płacenia „pod stołem” zamiast poszukiwania właściwego, zgodnego z niejasnymi przepisami, rozwiązania. Pojawiła się również pokusa do przenoszenia części dochodów do szarej strefy w celu uniknięcia przekroczenia pułapów dochodowych oznaczających wyższe opodatkowanie (preferencyjna ulga dla klasy średniej).

### Szara strefa a natężenie rozmiarów pandemii

Poza analizą wpływu pandemii koronawirusa na rozmiar szarej strefy, w literaturze pojawiają się również spostrzeżenia dotyczące zależności działającej w drugą stronę, tj. wpływu wielkości szarej gospodarki na rozprzestrzenianie się pandemii<sup>4</sup>. Wskazuje się, że duży rozmiar szarej strefy w gospodarce sprawia, że wdrożenie lockdownów oraz dystansu społecznego, czyli głównych narzędzi do walki z pandemią przed uruchomieniem powszechnych programów szczepień, jest utrudnione. Im większy jest zatem udział szarej strefy, tym mniejsza jest zdolność władz do wpływania na ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Pracownicy zatrudnieni w szarej strefie pracują często w sektorach i miejscach, w których trudno jest wprowadzić dystans społeczny. Mając

<sup>4</sup> The Long Shadow of Informality. Challenges and Policies, World Bank 2021, s. 38-47  
<https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy>



niewiele oszczędności i brak dostępu do formalnych świadczeń socjalnych, wielu z nich ma trudności z przestrzeganiem rządowych nakazów blokady<sup>5</sup>. Dodać do tego należy ograniczoną możliwość kontroli przestrzegania ograniczeń sanitarnych oraz wspomniane już wyżej pozostawianie tych pracowników poza ewentualnym wsparciem rządowych tarcz antykryzysowych.

Łącząc tę tezę ze wskazanym wyżej kierunkiem oddziaływania, tj. wpływem pandemii na wzrost udziału szarej strefy, wykazać można istnienie rodzaju spirali: oba zjawiska - pandemia i funkcjonowanie szarej strefy - napędzają wzajemnie wzrost swoich rozmiarów. O ile jednak zjawisko funkcjonowania takiej nakręcającej się spirali istnieć mogło w początkowej fazie pandemii, to w obecnej sytuacji, przynajmniej w warunkach polskich, traci na znaczeniu.

Przytoczyć można w tym miejscu podejmowane w okresie lockdownów próby omijania ograniczeń pandemicznych. Z jednej strony istniała konieczność realizowania niektórych niedostępnych w warunkach lockdownu potrzeb konsumpcyjnych

(np. usługi fryzjerskie, hotelarskie, działalność klubów fitness itd.), a z drugiej strony konieczność zarabiania środków na utrzymanie. Pojawiły się zatem popyt i podaż na dobra i usługi, które w normalnych warunkach realizowane są jako normalna działalność gospodarcza, zgodnie ze wszystkimi, powszechnie akceptowanymi i obowiązującymi normami, a które w okresie pandemii realizowane były w szarej strefie<sup>6</sup>. Zaspokajanie części z tych potrzeb mogło prowadzić do wzrostu liczby zakażeń koronawirusem. Ogłuszanie jednak w Polsce kolejnych lockdownów wydaje się mało prawdopodobne, toteż czynnik ten nie będzie odgrywał już roli.

Podsumowując, powtórzyć należy, że pandemia koronawirusa wywarła zauważalny wpływ na rozmiar szarej strefy w gospodarce, który utrzyma się dłużej, niż samo trwanie pandemii. Efekty pojawiania się nowych zjawisk wpływających na udział szarej strefy nakładają się zatem na sytuację już zastaną, przez co negatywne efekty w gospodarce potęgują się.

<sup>5</sup> W publikacji Banku Światowego wskazuje się ponadto, że w państwach słabiej rozwiniętych, o dużym udziale szarej strefy w gospodarce, słabo rozwinięte są również zazwyczaj systemy opieki zdrowotnej, co może skutkować wyższą śmiertelnością zakażeń, a to z kolei pogłębia dodatkowo kryzys gospodarczy. Uwaga ta w sposób oczywisty nie dotyczy sytuacji Polski.

<sup>6</sup> Szerzej na temat zaliczania tych aktywności do szarej strefy zob. Szara strefa 2021, IPAG, Warszawa, marzec 2021, s. 10-11

### 3. 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 w rozdziale 1, GUS wskazuje na dwie formy ukrywania działalności gospo-

darczej: 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, przemysł papierosów, przemysł alkoholu oraz działalność sutenerska.

Tablica 3.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2016-2019 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2016	2017	2018	2019
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana		13,3	12,5	12,1	11,1
Szara gospodarka	Działalność ukryta	10,8	10,2	10,0	9,0
	Działalność nieformalna	2,1	1,9	1,7	1,7
Działalność nielegalna		0,4	0,4	0,4	0,4

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych 2016-2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2016-2019 wynosił średnio 12,3 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2019 roku - było to 11,1 procent, a największym w 2016 roku - 13,3 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 2016-2019 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,0 procent, co stanowiło 81 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 15 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 1,9 procenta produktu krajowego brutto.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. Udział jej w latach 2016-2019 był stabilny i wynosił 0,4 procent PKB.

Tablica 3.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2016-2019 (w proc.)

Sekcje PKD	2016	2017	2018	2019
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana	13,3	12,5	12,1	11,1
Przemysł	1,4	1,4	0,7	1,0
Budownictwo	2,3	1,7	1,7	1,8
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	5,2	4,8	4,7	4,4
Transport i gospodarka magazynowa	1,0	1,1	1,2	0,9
Obsługa rynku nieruchomości	1,5	1,7	2,0	1,5
Pozostałe sekcje	1,5	1,4	1,4	1,1

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych 2016-2019*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021

Największa część gospodarki nieobserwowanej, według szacunków GUS, przypada na handel i naprawę pojazdów samochodowych oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią (Tablica 3.2.). Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 4,4 procent PKB w 2010 roku (około 40 procent szarej strefy). W badanym okresie udział ten zmniejszył się o 0,8 punktu procentowego.

Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (16 procent) - firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej

strefy wytworzyły 1,8 procent PKB. W przypadku tego sektora również można zaobserwować spadek udziału szarej strefy w porównaniu z 2016 rokiem.

Na trzecim miejscu znalazła się obsługa rynku nieruchomości, która odznacza się półtoraprocentowym udziałem w PKB.

Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, jest przemysł. Przypadło na niego około 9 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2019 roku. Stanowiło to około 1 procent PKB.

## Szacunki IPAG

Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych oparte są 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, zaliczanych 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 2019 roku, stąd też szacunki dla lat 2020-2021 oraz prognoza dla roku 2022 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 2018-2021). Wartość PKB w cenach bieżących w 2022 roku jest autorską prognozą IPAG.

Tablica 3.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2018-2022 (w cenach bieżących)

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>PKB (mld PLN)</b> (GUS do 2021, rok 2022 - prognoza IPAG)	2 122	2 293	2 327	2 603	2 904
<b>Gospodarka nieobserwowana (mld PLN)</b> (GUS do 2019, od 2020 szacunki IPAG)	257	255	282	320	372
<b>Udział szarej strefy</b> (GUS do 2019, od 2020 szacunki IPAG)	12,1%	11,1%	12,1%	12,3%	12,8%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

Według obliczeń IPAG rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 257 mld PLN w 2018 roku do 320 mld PLN w 2021 roku. Oznacza to wzrost w cenach bieżących o 25 procent. W 2022 roku IPAG prognozuje dalszy wzrost wartości wytworzonej w gospodarce nieobserwo-

wanej w ujęciu GUS. Przyrost ten wyniesie 52 mld PLN, co będzie oznaczać, że w roku 2022 udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 12,8 procent. Będzie on zatem większy niż na początku analizowanego okresu o 0,7 punktu procentowego.

Tablica 3.4. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2018-2022 (mld PLN)

	2018	2019	2020	2021	2022
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	257	255	282	320	372
Doszacowania IPAG (2)	153	169	167	191	218
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	409	423	449	511	590
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	2275	2462	2494	2794	3122
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	18,0%	17,2%	18,0%	18,3%	18,9%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

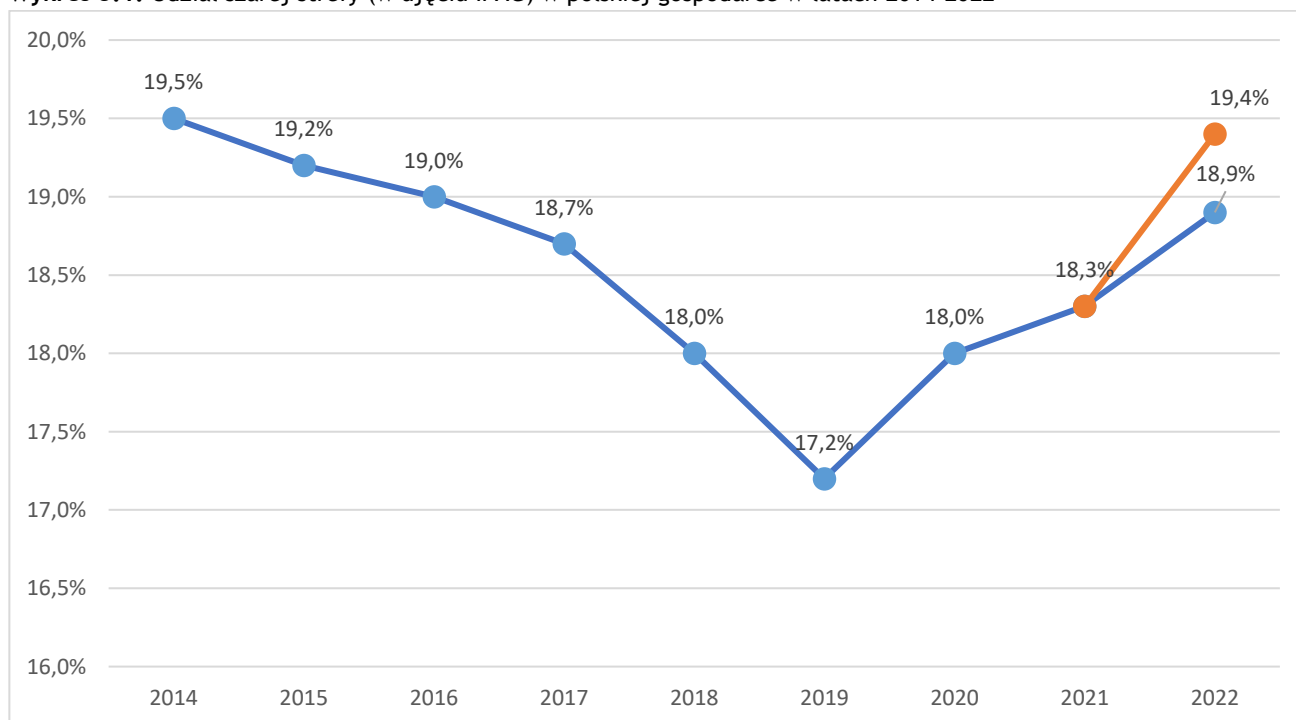
Doszacowania IPAG obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, w dostatecznym stopniu uwzględniane przez GUS. Opis tych działalności znajduje się w Rozdziale 4. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie 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 2022 roku 590 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. Łącznie w latach 2018-2022 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 181 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2022 roku nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 79 mld PLN.

Wykres 3.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2022



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 2017-2020 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,0 procent. W badanym okresie najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2017 roku - było to 18,7 procent. Do 2019 roku udział szarej strefy zmniejszał się. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszania rozmiarów szarej strefy w latach 2017-2019 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 nastąpiło odbicie i wzrost udziału szarej strefy do 18,0 procent<sup>7</sup>, czyli do poziomu z 2018 roku. Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do odwrócenia korzystnego trendu były:

- pandemia koronawirusa i związane z nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- nowe przejawy szarej strefy związane z omijaniem zakazów administracyjnych,
- niższa mobilność społeczna, skutkująca ogólnie mniejszym popytem,
- ogólnie słabsza koniunktura gospodarcza, oznaczająca niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności,
- postrzegana inflacja, oznaczająca również presję na wzrost wynagrodzeń w szarej strefie,
- wzrost płacy minimalnej, wpędzający najmniejsze firmy w szarą strefę.

W 2021 roku wystąpiła dalsza intensyfikacja czynników rozwoju szarej strefy, które pojawiły się w roku 2020. Ponadto pojawiły się takie zjawiska jak nielegalny obrót produktami i usługami związanymi stricte z pandemią koronawirusa (nielegalny handel szczepionkami, świadectwami szczepień itp.).

Rok 2022 będzie okresem dalszego wzrostu udziału szarej strefy - do 18,9 procent. Do najważniejszych czynników składających firmy do ukrywania dochodów będą należały:

- niestabilna sytuacja geopolityczna,
- pandemia koronawirusa,
- przewidywana słabsza sytuacja gospodarcza niż w 2021 r. i trudniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej,
- niepewność co do losów KPO, oznaczająca ograniczony popyt dla wielu przedsiębiorstw, a szczególnie budowlanych,
- niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne, i związane z tym kłopoty z prawidłowym rozliczaniem wynagrodzeń i naliczaniem składek,
- wzrost opodatkowania oraz wzrost efektywnego obciążenia dochodów z pracy poprzez wprowadzenie braku możliwości odliczania 7,75 procent składki zdrowotnej od podatku,
- preferencyjna ulga dla klasy średniej dla określonego przedziału dochodów, powyżej którego następuje konieczność dopłaty podatku,
- zapowiedziana przez premiera możliwość wyboru zasad rozliczenia podatku - według zasad z 2021 lub 2022 roku do progu 12.800 miesięcznie oraz "szok podatkowy" po przekroczeniu tego progu,
- dwucyfrowa inflacja,
- wyraźny wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej: wyższe opłaty za surowce, paliwa, gaz i energię elektryczną, wzrost płacy minimalnej, ogólna presja na wynagrodzenia (inflacja i niedobór pracowników).

Ważnym czynnikiem będzie też trwająca wojna na Ukrainie. W opinii IPAG przedłużający się konflikt zbrojny może dodatkowo zwiększyć udział szarej strefy do 19,4 procent. Wojna spowoduje dalszy wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, co jeszcze bardziej zachęci przedsiębiorstwa do szukania oszczędności w szarej strefie. Od strony sektorowej wzrost szarej strefy będzie najbardziej widoczny w budownictwie, gdzie wskutek odpływu części pracowników i wzrostu cen materiałów budowlanych (np. cementu, którego import z Białorusi został objęty embargiem), wystąpi wyraźny wzrost kosztów. Wzrostu szarej strefy należy spodziewać się też w sektorach, które mogą skorzystać na powstałej dodatkowej podaży pracy. Uchodźcy, poszukując środków do życia, mogą znaleźć pracę w tak charakterystycznych dla szarej strefy branżach, jak hotelarstwo, gastronomia, handel, rolnictwo, czy usługi dla gospodarstw domowych.

<sup>7</sup> IPAG w raporcie z marca 2020 roku oszacował wysokość udziału szarej strefy na 17,4 proc. Wówczas założono dodatnie tempo wzrostu gospodarczego. Spadek PKB spowodował, że konieczne było przeprowadzenie rewizji ówczesnego szacunku.

## 4. Szara strefa gospodarcza według działalności

W corocznych publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego „Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych”, ukazujących się w sierpniu, podawane są szacunki rozmiarów i sektorowej struktury szarej strefy gospodarczej z czterech lat. W oficjalnej nomenklaturze statystyki publicznej używa się określenia „gospodarka nieobserwowana”, na którą składa się szara gospodarka i działalności nielegalne”. Szacunki dla czteroletnich okresów podawane są ponad półtora roku po grudniu ostatniego roku objętego szacunkami. W sierpniu 2021 roku podane zostały szacunki dla lat 2016-2019.

Dane w rozbiciu na sektory, przedstawiane w publikacji GUS, odnoszą się do sześciu sektorów, czyli zagregowanych sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności. Obejmują one zarówno szarą gospodarkę, czyli wartość dodaną generowaną w zarejestrowanych przedsiębiorstwach i tworzoną przez pracę nierejestrowaną, jak również działalności nielegalne.

Poniżej scharakteryzowane zostały działalności w ramach szarej strefy we wszystkich sekcjach 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. Popyt na pracę wzrasta wówczas znacząco na krótki okres, a producenci rolni, by nie tracić zbiorów, muszą posłużyć się większą liczbą pracowników. 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. Podobnie jest z warzywami i owocami sprzedawanymi na targowiskach. 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 różnych miejscach znajdują się niewielkie nielegalne plantacje konopi indyjskich służących do produkcji marihuany. Prowadzona jest też hodowla psów i kotów nieobjętych oficjalną listą hodowli Związku Kynologicznego PL czy Polskiego Związku Felinologicznego. Nierejestrowane usługi ogrodnicze świadczone są na rzecz właścicieli działek rekreacyjnych i domów jednorodzinnych.

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2020 roku pokazują, że w 1310,0 tys. gospodarstw indywidualnych pracowały nie tylko osoby zaliczane do rodzinnej siły roboczej (użytkownik gospodarstwa, współmatrzonek, pozostali członkowie rodziny pracujący bez formalnego wynagrodzenia), ale również zatrudniani w tych gospodarstwach pracownicy najemni o różnym statusie. Byli to pracownicy stali i dorywczycy, wspomagani przez pracowników firm zewnętrznych, świadczących odpłatne usługi w gospodarstwie rolnym, czyli pracowników kontraktowych oraz pomoc sąsiedzka<sup>8</sup>. Należy podkreślić, że

w porównaniu z 2010 rokiem, kiedy przeprowadzono poprzedni spis rolny, nastąpiła znacząca zmiana w strukturze zatrudnienia w gospodarstwach indywidualnych. W mniejszym stopniu w pracę w gospodarstwach angażowane były rodziny rolników i pracownicy najemni stali i dorywczycy, a w znacznie większym stopniu pracownicy kontraktowi oraz pracujący w ramach pomocy sąsiedzkiej.

O ile w 2010 roku zaledwie 6,2 proc. gospodarstw indywidualnych korzystało z usług pracowników kontraktowych, to w 2020 roku odsetek ten wzrósł do 25,4 proc., zaś w przypadku pomocy sąsiedzkiej z 13,9 proc. do 33,4 proc. Taka sytuacja stwarza duży potencjał do zatrudniania osób bez urzędowych rejestracji, angażowanych ad hoc do prac w rolnictwie. Tezę tę potwierdza pośrednio struktura nakładów pracy przedstawiona w wynikach spisu. Z podanych informacji wynika, że 92,3 proc. nakładów pracy dostarczyła rodzinna siła robocza, pracownicy najemni - 6,1 proc., a pracownicy kontraktowi i pomoc sąsiedzka - 1,6 proc.

Instytut oszacował udział rolnictwa, leśnictwa i ogrodnictwa w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach bardziej prawdopodobny jest wzrost tego wskaźnika niż jego spadek.

### **Górnictwo i wydobywanie**

Na terenach, gdzie leżą pokłady węgla kamiennego, na nieznaną bliżej skalę funkcjonują małe dzikie szyby 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. Nie można też wykluczyć poszukiwań bursztynu na Lubelszczyźnie, gdzie zalegają złoża bursztynu, które według szacunków geologów, są znacznie większe niż na Pomorzu.

Instytut oszacował udział górnictwa i wydobywania w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 0,7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie się tego udziału na takim poziomie.

### **Przetwórstwo przemysłowe**

Najbardziej typowe działalności przemysłowe w ramach szarej strefy gospodarczej to nielegalna produkcja alkoholu (bimbru), tytoniu, narkotyków i substancji psychotropowych, w tym tzw. dopalaczy. Do legalnie produkowanych wyrobów przemysłowych przez szarą strefę 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

<sup>8</sup> <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-leśnictwo/psr-2020/pracujacy-i-naklady-pracy-w-gospodarstwach-rolnych-w-okresie-12-miesiecy-wyniki-wstepne-psr-2020,5,1.html>

i przyrost mięśni. Falszowane są niektóre materiały budowlane: do cementu pochodzącego z cementowni dodaje się bezwartościowe składniki obniżające jego wartość użytkową. Częstym zjawiskiem jest ponadto produkcja podrabianych wyrobów powszechnie znanych marek. Centralne Biuro Śledcze Policji informuje, że grupy przestępcze zajmują się także produkcją broni<sup>9</sup>.

Instytut oszacował udział przemysłu przetwórczego w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 11,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie się tego udziału na zbliżonym poziomie.

#### **Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę**

Instytut oszacował udział tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 0,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie się tego udziału na takim samym poziomie.

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

Na całym świecie i także w Polsce pojawiają się tzw. mafie śmieciowe, które zajmując się obrotem odpadami uczestniczą w szarej strefie gospodarczej. Wynegocjowane wysokie ceny płacone przez „producentów śmieci” za wywóz i utylizację odpadów, zakładają działania przewidziane w normach unijnych prowadzące do utylizacji odpadów z możliwie minimalnym uszczerbkiem dla środowiska naturalnego. W rzeczywistości nie wszystkie wymagania są przestrzegane i realizowane, co w nieuzasadniony sposób zwiększa dochody nieuczciwych przedsiębiorców, choćby poprzez zawyżanie kosztów działalności. 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.

Instytut oszacował udział tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,8 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększenie się tego udziału.

#### **Budownictwo**

Budownictwo jest działalnością gospodarczą o dużym nasyceniu szarą strefą gospodarczą. Dotyczy to robotników budowlanych zatrudnianych „na czarno” na budowach, zwłaszcza na budowach budynków mieszkalnych wykonujących proste prace, niewymagające kwalifikacji, często zatrudnianych dorywczo przy pracach sezonowych. Drugą część szarej strefy w budownictwie jest świadczenie osobom prywatnym

przez mikroprzedsiębiorstwa wielu usług budowlanych, remontowych i napraw.

Instytut oszacował udział budownictwa w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 14,0 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest nieznaczne zwiększenie tego udziału.

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

Handel, obok budownictwa, jest sektorem najbardziej dotkniętym działalnościami szarej strefy gospodarczej. Na szarą strefę w handlu składają się liczne i niepowiązane ze sobą formy działalności. Do najlepiej rozpoznanych działalności handlowych w szarej strefie należą: pozafakturowy handel towarami niewiadomego pochodzenia, nielegalny handel bronią i amunicją, nieopodatkowany handel uliczny i przyzwykły, obnośny handel napojów na dworcach kolejowych i na plażach, nieopodatkowany handel za pośrednictwem Internetu, handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu, handel targowiskowy w obszarach przygranicznych, oszukańcza sprzedaż w Internecie, handel podrabianymi lekami, nielegalny eksport leków z Polski, handel narkotykami i dopalaczami, handel papierosami z przemytu i nielegalnej produkcji, przemyt papierosów za granicę, niezarejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, w tym na koncertach muzyki rozrywkowej, usługi komisowe, naprawy i serwis pojazdów w warsztatach, handel częściami samochodowymi nieznanego pochodzenia.

Przedstawiona wyżej lista działalności handlowych opiera się w dużej mierze na pracownikach zatrudnianych na czarno oraz na opłacaniu ich „pod stołem”.

CBŚP informuje o zwiększającej się liczbie rozbijanych krajowych grup przestępczych w 2021 roku<sup>10</sup>. Duża część tych grup działa w nielegalnej szarej strefie (handel narkotykami i dopalaczami, handel bronią bądź wyrobami tytoniowymi). Sukcesem działań CBŚP jest coraz większa skuteczność biura, jednak wiele nielegalnych działań pozostaje niewykrytych. Z uwagi na wysokie zyski, w miejsce likwidowanych grup przestępczych powstają nowe.

Instytut oszacował udział handlu i naprawy pojazdów samochodowych w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 26,9 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest powolne obniżanie się tego udziału, głównie w wyniku licznych działań podejmowanych przez państwo w ramach zwalczania szarej strefy gospodarczej.

#### **Transport i gospodarka magazynowa**

Przy bardzo dużej liczbie przedsiębiorstw transportowych i silnej konkurencji między nimi zdarzają się przypadki nielicencjonowanego transportu osobowego i towarowego, w tym przeprowadzki. Klienci mniej płacą za usługi, a przewoźnicy niższe podatki. Zdarza się też zawyżanie opłat za transport przez nieuczciwych przewoźników i konduktorów,

<sup>9</sup> <https://cbasp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html>

<sup>10</sup> tamże

czy też niewydawanie opłaconych przez pasażerów biletów. W takich przypadkach pojawia się albo nieopodatkowany dochód w przedsiębiorstwach transportowych, albo ma miejsce przywłaszczanie opłat należnych właścicielom firm przewożących pasażerów.

Instytut oszacował udział transportu i gospodarki magazynowej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 7,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

### **Zakwaterowanie i gastronomia**

Od kilku lat ma miejsce dynamiczny rozwój tzw. krótkookresowego wynajmu mieszkań, głównie turystom, nie do końca uregulowanego przepisami, co prowadzi do uszczerbku w opodatkowaniu tej działalności<sup>11</sup>. Usługi noclegowe nie są w pełni nierejestrowane. Zamykanie hoteli, nakazywane przez władze w czasie nasilania się pandemii, było omijane przez niektóre firmy z tego najbardziej dotkniętego restrykcjami sektora. Po zniesieniu ograniczeń firmy najbardziej dotknięte skutkami pandemii usiłują nadrobić straty, wschodząc częściowo do szarej strefy. Podobne zjawiska można rozszerzyć na usługi cateringowe i dowóz 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 nieprzestrzeżenie przepisów sanitarnych.

W obu powyższych działalnościach usługowych w wyniku przestojów spowodowanych pandemią miały miejsce dwa zjawiska charakterystyczne dla szarej strefy gospodarczej. Pierwszym było prowadzenie działalności przy wykorzystaniu luk prawnych i naciąganiu prawa. Przykładowo, niektóre punkty gastronomiczne organizowały płatne degustacje bądź szkolenia kulinarne, zaś w niektórych hotelach przyjmowano turystów jako rzekomych uczestników delegacji służbowych, na co zezwalało w reżimie lockdownów. Drugim zjawiskiem była przyspieszona rotacja kadr wywołana przestojami spowodowanymi przez pandemię COVID-19. Pracodawcy nie mieli środków na zatrudnianie rzeszy pracowników, pozostających w bezczynności. Osoby takie szukały jakiegokolwiek zatrudnienia, w tym w szarej strefie gospodarczej.

Instytut oszacował udział zakwaterowania i gastronomii w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 6,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

### **Informacja i komunikacja**

Powszechne jest, trudne do oszacowania jego rozmiarów, zjawisko nielegalnego kopiowania i rozpowszechniania treści, objętych prawami autorskimi w formie piractwa komputerowego, odpłatnego udostępniania nielegalnych kopii filmów i muzyki oraz kserowanie książek i czasopism. Nowe

i coraz bardziej skomplikowane technologie teleinformatyczne, oferowane użytkownikom komputerów, wymagają pomocy ze strony informatyków. Duża część usług z zakresu wdrażania takich technologii i serwisu komputerowego dla gospodarstw domowych, świadczona jest bez zgłaszania władzom skarbowym.

Instytut oszacował udział Informacji i komunikacji w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest nieznaczne zwiększanie się tego udziału.

### **Działalność finansowa i ubezpieczeniowa**

Proceder lichwiarstwa nie został całkowicie wyeliminowany, mimo wprowadzenia ograniczeń i restrykcji w działalności pozabankowych firm pożyczkowych, ochraniających interesy osób, nieposiadających zdolności kredytowych według standardów banków komercyjnych. Plagą staje się wyłudzenie prawa własności do mieszkań od osób starszych w ramach rzekomych rent na dożywocie. Mieszkania takie trafiają później na rynek nieruchomości. Świadczone są też odpłatnie usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie zeznań podatkowych) usługi doradcze, pośrednictwo (np. sprzedaży samochodu poza komisem).

Instytut oszacował udział działalności finansowej i ubezpieczeniowej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

### **Obsługa rynku nieruchomości**

Przy stosunkowo niskim ryczałtowym opodatkowaniu nadal trwa nierejestrowany wynajem nieruchomości i pomieszczeń przez właścicieli. Zjawiskiem z pogranicza szarej strefy jest spekulacyjny i nieopodatkowany handel nowobudowanymi mieszkaniami. Osoby trudniące się tym procederem nabywają jednorazowo od deweloperów w dużych miastach po kilkanaście lub kilkadziesiąt mieszkań, gdy tylko zostają wystawione 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 na rzecz władz skarbowych. Proceder taki, przy ciągłym wzroście cen nieruchomości i przy koncentracji na cieszących się dużym popytem niewielkich mieszkaniach, okazuje się bardzo opłacalny z bliskim zeru ryzykiem niepowodzenia, czyli niesprzedania mieszkania czy zagrożeniem karą. W tym przypadku wykorzystywane są luki prawne, umożliwiające prowadzenie specyficznego i nieopodatkowanego pośrednictwa w obrocie

<sup>11</sup> Ta forma działalności w ramach szarej strefy gospodarczej została szczegółowo omówiona w raporcie „Szara strefa 2019”, IPAG, Warszawa, marzec 2019



nieruchomościami. Z kolei na terenach wiejskich często prowadzona jest nieoficjalna dzierżawa gruntów rolnych, zwykle w zamkniętych gremiach sąsiedzkich lub rodzinnych.

Instytut oszacował udział obsługi rynku nieruchomości w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 11,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

#### ***Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna***

Przy dużej liczbie absolwentów uniwersyteckich wydziałów 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 towarzyskich (wesela, chrzciny) angażowani są profesjonalni fotografowie, którzy zaniżają swoje oficjalne obroty. Podobnie przedstawiają się sprawy tłumaczeń na języki obce. Rzeczoznawcy z różnych technicznych specjalności dokonują odpłatnych ekspertyz bez rejestracji honorariów z tego tytułu.

Instytut oszacował udział działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,0 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału, głównie z powodu rosnącego opodatkowania działalności profesjonalnych i eksperckich.

#### ***Administrowanie i działalność wspierająca***

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

Instytut oszacował udział administrowania i działalności wspierającej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 0,2 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zmniejszanie się tego udziału.

#### ***Edukacja***

W polskim szkolnictwie poczynając od podstawowego powszechne jest zatrudnianie korepetytorów, najczęściej nauczycieli, w tym emerytowanych i studentów, którzy w większości nie raportują uzyskanych z tego tytułu dochodów. Podobnie popularne są prywatne lekcje nauki języków obcych, w tym świadczone przez przebywających w Polsce cudzoziemców. W Internecie pojawiają się oferty dostarczania prac dyplomowych od prezentacji maturalnych i prac licencjackich zaczynając, na rozprawach doktorskich kończąc. Z uwagi na stosowanie licznych procedur komputerowych programów antyplagiatowych, są to częściowo nowe utwory pisane przez autorów wyspecjalizowanych w unikaniu wykrywania oszustw.

Instytut oszacował udział edukacji w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,3 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

#### ***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 dowiadyuje się o zgonach, jako efekcie praktyk znachorskich lub przez osoby bez uprawnień lekarskich. Opieka w domu nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi, świadczona także przez osoby z zagranicy, odbywa się często bez jakiegokolwiek rejestracji. Opinia publiczna dowiadyuje się o sprzedaży fałszywych zaświadczeń o szczepieniach przeciwko COVID-19.

Instytut oszacował udział opieki zdrowotnej i pomocy społecznej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 4,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

#### ***Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją***

Jest wielu amatorów nierejestrowanego, zatem nielegalnego hazardu w różnych formach, także w Internecie. Nadal dostępne są nielegalne automaty do gier losowych, wypłacających wygrane, tzw. jednoręcy bandyci. Przez Internet organizowane są zakłady wzajemne. Odbywa się handel biletami na wtórnym rynku, na rozmaite wydarzenia i imprezy. Zaniżane są dochody zespołów muzycznych i indywidualnych wykonawców za usługi świadczone na imprezach towarzyskich i rodzinnych.

Instytut oszacował udział działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

#### ***Pozostała działalność usługowa***

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.

Instytut oszacował udział pozostałej działalności usługowej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

#### ***Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby***

Zatrudnianie pomocy domowych i osób do pomocy w gospodarstwach domowych oraz odpłatna pomoc sąsiedzka.

Instytut oszacował udział działalności w ramach tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

## 5. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej

### Działania dla ograniczenia rozmiarów szarej strefy

Reakcja władz gospodarczych kraju na zjawisko szarej strefy gospodarczej polega na podejmowaniu od kilkunastu lat inicjatyw zmierzających do jego ograniczenia. Działania w tym kierunku są stałym elementem polityki gospodarczej i prowadzone są równoległe przez kilka resortów, głównie przez resort finansów i pracy. Podstawowym celem jest zapewnienie wpływów podatkowych do budżetu państwa z jednoczesnym zminimalizowaniem utraconych dochodów na skutek przywłaszczenia ich w nieuzasadniony sposób. Dodatkowo, chodzi także o zmniejszenie odsetka osób nieobjętych zabezpieczeniem społecznym, promowanie uczciwej konkurencji na rynku czy walkę z przestępczością gospodarczą. Cele te nie pozostają ze sobą w sprzeczności i uzupełniają się wzajemnie.

Mimo wysiłków władz udział szarej strefy w gospodarce utrzymuje się na wysokim poziomie od wielu lat. Ograniczona skuteczność działań administracji państwowej w tym zakresie ma wiele źródeł. Po pierwsze, zjawisko szarej strefy gospodarczej jest złożone i rozległe oraz nie zostało na tyle rozpoznane przez władze, by mogło być objęte w całości skutecznymi działaniami władz.

Po drugie, uczestnicy i beneficjenci szarej strefy wykazują dużą elastyczność i mobilność w prowadzonych przedsięwzięciach. W przypadku zagrożenia swoich interesów w wyniku działań państwa są w stanie szybko zmieniać sektory gospodarki, w których działają lub przenosić się do innych krajów, co ułatwia obecność Polski w Unii Europejskiej. Inaczej mówiąc, szara strefa jest w stanie wyprzedzać niekorzystne dla niej działania państwa.

Po trzecie, działania władz koncentrują się na dużych i rozpoznanych segmentach szarej strefy. Dzieje się to dzięki współpracy z władzami przedstawicieli sektorów, które odczuwają negatywne skutki szarej strefy. Tymczasem, duży segment szarej strefy pozostaje rozproszony. Dotyczy to w szczególności sektora usług świadczonych gospodarstwom domowym przez małe i mikroprzedsiębiorstwa.

Przedsiębiorcy z powodzeniem wyszukują i wykorzystują dla swoich korzyści luki prawne lub prowadzą działania osadzone

w obszarach nieregulowanych przez państwo lub uregulowanych w sposób niedostateczny. Świadczą o tym między innymi, pokazujące się od czasu do czasu w mediach, informacje o ujawnianych efektach pracy Centralnego Biura Śledczego Policji, innych służb, a także informacje od przedsiębiorców pokrzywdzonych przez nieuczciwą konkurencję.

Należy rozróżnić dwie 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 na rozmaite przestępstwa i wykroczenia, takie jak kradzieże czy wyłudzenia, które w świetle definicji ekonomicznych nie stanowią szarej strefy gospodarczej, bowiem nie tworzą one wartości dodanej, czyli w uproszczeniu PKB.

Narzędzi ograniczania szarej strefy, pozostających w dyspozycji państwa jest wiele i zostały one wymienione i szczegółowo opisywane w rozdziale 6 raportu.

Działania mają charakter krótkookresowy (doraźny) i długookresowy. Podejmowane są reformy zmieniające wybrane elementy systemu prawa gospodarczego, wynikające z szybko dokonujących się zmian w zjawiskach życia gospodarczego i w jego otoczeniu. Formy działań są, w odpowiednich proporcjach, represyjne, prewencyjne i edukacyjne.

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy powinno być nakierowane przede wszystkim na takie przejawy nieprawidłowości i nadużycia w życiu gospodarczym, które powodują straty fiskalne, zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami czy też prowadzą do wykorzystywania uczestników rynku pracy, których siła przetargowa jest słaba. Państwo powinno być wstrzeżliwe 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, zmniejsza bowiem obecne i przyszłe obciążenia finansowe państwa w związku z finansowaniem pomocy społecznej.

### Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania szarej strefy

Powszechnie obserwowaną cechą transakcji dokonywanych w ramach szarej strefy gospodarczej jest przeprowadzanie ich głównie przy wykorzystaniu gotówki. Gotówka nie zostawia bowiem śladów w postaci dokumentacji z przeprowadzanych transakcji przez osoby bądź przedsiębiorstwa. W przypadku obrotu bezgotówkowego w tradycyjnym systemie finansowym pozostaje zapis, między innymi w systemach bankowych, w systemach płatniczych, dokumentacji przedsiębiorstw i rejestrach księgowych.

**Ważnym narzędziem prowadzącym do ograniczania działalności w ramach szarej strefy gospodarczej jest promowanie obrotu bezgotówkowego. Obrót bezgotówkowy można traktować jako swoisty element powszechnie dostępnej infrastruktury, skłaniający do rezygnacji z operowania gotówką.**

Obrót bezgotówkowy, oprócz wpływu na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej, przynosi także inne wymierne korzyści dla wzrostu gospodarczego. Wskazują na to prowadzone w różnych ośrodkach i odnoszące się do różnych okresów badania wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost

polskiego PKB i jego składowych. Badania Zandiego<sup>12</sup> dla lat 2008-2012 dla Polski pokazały, że wzrost liczby kart płatniczych o 1 procent przyczynia się do wzrostu PKB o 0,02 procent. W rozpatrywanym okresie pięciu lat 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 Łazarskiego<sup>14</sup>, poświęconego badaniu nad wpływem używania kart płatniczych na wielkości makroekonomiczne, doprowadziły do konkluzji (bez szacunków ilościowych), 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.

W mechanizmie pozytywnego wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost gospodarczy można wskazać kilka elementów:

- przyspieszenie transakcji i procesów gospodarczych głównie dzięki coraz szerszemu stosowaniu rozwiązań informatycznych, oraz zwiększenie bezpieczeństwa transferów finansowych wpływające na ich powszechność,
- wzrost pewności obrotu prowadzący do zwiększenia skłonności do rozwoju działalności gospodarczej,
- wspieranie rozwoju sprzedaży wysyłkowej przez internet, czyli coraz bardziej popularnego handlu elektronicznego,
- łatwość przeprowadzania transakcji bezgotówkowych, która prowadzi do mniejszego angażowania czasu przy transakcjach, pozwalając na wykorzystanie zaoszczędzonego czasu pracy do innych działań,
- rozwój usług kurierskich na konkurencyjnym rynku, rozbudowa sieci przyjaznych w obsłudze paczkomatów i skracanie czasu dostaw zamawianych artykułów.

Wszystkie powyższe czynniki, rozpatrywane w skali makroekonomicznej, mają pozytywny wpływ na zwiększenie wydajności pracy w przedsiębiorstwach.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że posługując się danymi przekrojowo - czasowymi stwierdzono wyraźną pozytywną korelację między poziomem PKB per capita, a liczbą transakcji dokonywanych przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych, również w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>15</sup>.

Opisane wyżej wyniki badań dla Polski odnoszą się do dwóch pierwszych dekad XXI wieku, kiedy w Polsce obrót bezgotówkowy zaczynał rozwijać się dynamicznie. Aktualnie, przy dużym i rosnącym udziale obrotu bezgotówkowego efekty makroekonomiczne siłą rzeczy są mniejsze, jednak zidentyfikowane mechanizmy nadal pozytywnie oddziałują na gospodarkę.

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

Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego następuje w Polsce od początku transformacji gospodarczej, czyli od ostatniej dekady XX wieku, a w ostatnich kilkunastu 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 obowiązkowego posiadania rachunków bankowych wobec ogromnej rzeszy pracowników sfery budżetowej (nauczyciele, pracownicy służby zdrowia, urzędnicy) nastąpiło po kilku spektakularnych napadach rabunkowych na konwoje przewożące gotówkę do wypłat pracowniczych w zakładach pracy. 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 i ciągłego rozszerzania ich zakresu dla posiadaczy rachunków bankowych.

Dokonania polskiego systemu bankowego w zaprzęgnięciu technologii do bezgotówkowej obsługi klientów banków, stawiają nas nieco powyżej średniej europejskiej w korzystaniu z obrotu bezgotówkowego. Brak jest, co prawda, jednego

<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 visa a podstawowe wielkości makroekonomiczne*, Warszawa, grudzień 2004 r. (mimeo)

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

<sup>15</sup> Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za 2019 r., NBP, Warszawa grudzień 2020 r. [https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot\\_bezgotowkowy/porownanie\\_UE\\_2019.pdf](https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/porownanie_UE_2019.pdf)

syntetycznego wskaźnika obrazującego sytuację w tej dziedzinie, jednak w wielu zestawieniach pozycja Polski na tle krajów Unii przedstawia się korzystnie<sup>16</sup>.

Rozszerzany jest zakres płatności on-line przy dużej łatwości przeprowadzania płatności. Także od 2020 roku podniesiony został limit transakcji bez PIN dla zbliżeniowych kart płatniczych do kwoty 100 złotych (poprzedni limit wynosił 50 zł). Coraz popularniejsze stają się niekłopotliwe płatności urządzeniami mobilnymi, w tym aplikacjami mobilnymi.

Zwiększa się też popularność zakupów towarów, w tym także żywności, za pośrednictwem sklepów internetowych, również z zagranicy. Podobnie rzecz się ma z płatnościami za usługi turystyczne oraz bilety na wydarzenia kulturalne i sportowe, choć obostrzenia w związku z pandemią czasowo zmniejszyły wolumen takich transakcji.

Warto podkreślić też wprowadzanie nowych usług i unowocześnianie dotychczasowych przez banki komercyjne. Rozszerzone zostały funkcjonalności bankomatów: oprócz wypłat możliwe jest dokonywanie błyskawicznych wpłat gotówki, a także dokonywanie przekazów pieniężnych w systemie płatniczym: karta płatnicza/gotówka - bankomat - bankomat - karta płatnicza/gotówka. Adresaci takich przelewów mogą je otrzymywać w czasie rzeczywistym. Inne wprowadzane usługi bankowe to wielowalutowe 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 adaptowane przez kolejne banki.

Pojawiła się coraz bardziej popularna usługa wymiany walut on-line z bardzo niskimi spreadami, oferowana początkowo przez nowe wyspecjalizowane firmy pośrednictwa finansowego, tzw. kantory internetowe, a następnie, w ramach konkurencji na rynku, także 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 i całkowicie eliminują prawdopodobieństwo utraty walut w przypadku kradzieży lub oszustw.

Powstają coraz to nowe obszary stosowania i akceptowania kart płatniczych, w których poprzednio z zasady nie dopuszczano takiej możliwości. Władze samorządowe, czyli urzędy miast i gmin, umożliwiają swoim interesantom wnoszenie opłat przy pomocy płatności bezgotówkowych. Podobnie dzieje się z wieloma innymi regularnymi płatnościami, np. płatnościami cyklicznymi za rachunki.

**Tablica 5.1.** Dane statystyczne ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w latach 2018-2021

	Q3 2018	Q3 2019	Q3 2020	Q3 2021	Zmiana w %
Liczba kart płatniczych w mln	40,4	42,2	43,3	42,8	5,9
Liczba kart z funkcją zbliżeniową	33,5	36,4	37,9	39,5	17,9
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	1408	1683	1880	2160	53,4
Liczba transakcji bezgotówkowych kartami w mln	1227	1508	1732	2017	64,4
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	186	209	220	252	35,5
Liczba terminali POS ( <i>point of sale</i> ) w tys.	742,3	867,7	993,0	1094,9	47,5
Liczba bankomatów w tysiącach	23,0	22,6	21,9	21,4	-7,0

Źródło: NBP: [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/karty\\_platnicze.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/karty_platnicze.html)

Dane w powyższej tabeli pokazują dynamiczny rozwój systemu transakcji bezgotówkowych w Polsce w ostatnich czterech latach. Najnowsze dostępne informacje publikowane przez Narodowy Bank Polski odnoszą się do trzeciego kwartału 2021 roku. Liczba transakcji bezgotówkowych kartami płatniczymi wskazuje na podwajanie się w okresie pięcioletnim, a ich wartość wzrasta o około 10 procent rocznie. Różnica między wzrostem liczby transakcji a wzrostem wartości

transakcji jest dowodem na zwiększające się wykorzystywanie kart płatniczych z funkcją zbliżeniową do płatności za codzienne, drobne zakupy.

NBP nie prowadzi szacunków udziału transakcji bezgotówkowych w transakcjach detalicznych. Szacunki te były opracowywane przez różne ośrodki, przez co brak jest spójnej i wiarygodnej informacji. Niemniej jednak można stwierdzić, że udział ten w okresie pandemii COVID-19 roku przekroczył poziom 50 procent i nadal zwiększa się.

<sup>16</sup> Wiele wskaźników jest omawianych w cyklicznej publikacji NBP „Porównanie wybranych ...” op. cit.,



Liczy przedstawione w tablicy 5.1 charakteryzują rozwój obrotu bezgotówkowego na koniec trzech kwartałów w latach 2018 - 2021 i także pokazują ewolucję zachowań klientów korzystających z obrotu bezgotówkowego. W okresie tym prawie o 2/3 wzrosła liczba transakcji bezgotówkowych kartami, o więcej niż połowę zwiększyła się liczba transakcji kartami płatniczymi i prawie o połowę wzrosła liczba terminali POS na terenie Polski. Stanowi to wyraz dynamicznego rozwoju obrotu bezgotówkowego. Wartości wskaźników odnoszące się do obrotu bezgotówkowego znacząco przewyższają wartości wskaźników makroekonomicznych, takich jak wzrost PKB czy wzrost dochodów ludności.

Średnia wartość jednej transakcji kartą płatniczą obniżyła się ze 132 zł do 117 zł, czyli o 12 proc. Spadek ten jest dowodem rosnącej popularności posługiwania się kartami przy codziennych płatnościach o niewielkiej wartości. Udział kart zbliżeniowych osiągnął poziom 92,4 proc. i towarzyszy mu rozwój infrastruktury do płatności niewielkich kwot, choćby w różnego rodzaju opłatach z wykorzystaniem płatności samoobsługowych takich jak: sprzedaż biletów komunikacji,

### 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 obligatoryjnie być przeprowadzane z wykorzystaniem obrotu bezgotówkowego. Przekroczenie tego limitu przy płatności gotówkowej skutkuje niemożnością zaliczenia takiej transakcji do kosztów uzyskania przychodów. 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. stałego zlecenia lub polecenia zapłaty polegającego na zleceniu bankowi dokonywania cyklicznych przelewów. Jednocześnie Poczta Polska wprowadziła w swoich okienkach możliwość płatności bezgotówkowych dla osób płacących rachunki osobiście.

Duże nadzieje i oczekiwania w zakresie rozwoju płatności bezgotówkowych należy wiązać z powołaną w lipcu 2017 roku Fundacją Polska Bezgotówkowa. Jest to wspólna inicjatywa wielu instytucji zainteresowanych rozwojem obrotu bezgotówkowego: banków i agentów rozliczeniowych zrzeszonych w ramach Związku Banków Polskich, Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz organizacji płatniczych Visa i Mastercard. Jej celem jest „podejmowanie działań w zakresie

opłaty parkingowe, kupno prasy, stodyczy, napojów w automatach itp.

Udział transakcji bezgotówkowych w płatnościach kartami zwiększył się z 87,1 proc. w trzecim kwartale 2018 roku do 93,4 proc. w trzecim kwartale 2021 roku. Przy towarzyszącym temu zjawisku spadkowi liczby bankomatów, jest to potwierdzenie tendencji zmniejszającego się zainteresowania posługiwaniem się gotówką, czyli malejącego popytu na gotówkę.

W trzecim kwartale 2021 roku zanotowano zmniejszenie liczby kart płatniczych. Jest to efekt podjętej przez banki akcji wycofywania kart płatniczych nieaktywnych przez dłuższy okres. Na dorosłą osobę, klienta indywidualnego, przypada w Polsce średnio około blisko 1,5 karty płatniczej.

**Perspektywy dalszego rozwoju obrotu bezgotówkowego są korzystne, aczkolwiek w niedługim czasie potencjał dalszego silnego wzrostu może zostać ograniczony przez bardzo wysokie nasycenie rynku tym rodzajem płatności.**

rozbudowy sieci akceptacji instrumentów płatniczych, upowszechnianie i promocja obrotu bezgotówkowego a także promocja innowacji technologicznych wspierających obrót bezgotówkowy w Polsce”.

Ambitnym zamierzeniem tej inicjatywy było podwojenie ogólnej liczby terminali płatniczych w Polsce (uterminalowanie Polski), biorąc za punkt wyjścia ich liczbę do końca 2017 roku, nieco poniżej 600 tys. terminali. Głównym narzędziem do osiągnięcia takiego rezultatu był Program Polska Bezgotówkowa, którego rdzeń stanowił 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 terminala 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.

Podwojenie liczby terminali płatniczych do około 1,2 miliona nastąpi najprawdopodobniej na przełomie lat 2022/2023. Według statystyk Narodowego Banku Polskiego, od 2017 roku co roku przybywa więcej niż 100 tysięcy terminali. Tempo wzrostu liczby akceptantów kart płatniczych było równie wysokie. Jest to w dużej mierze efekt działalności Fundacji Polska Bezgotówkowa. Od początku swojej działalności do lutego 2022 roku Polska Bezgotówkowa dostarczyła ponad 500 tys. terminali płatniczych do ok. 360 tys. przedsiębiorców dofinansowanych w ramach Programu Polska Bezgotówkowa. Terminale te posłużyły do przeprowadzenia 850 mln transakcji na łączną kwotę blisko 48 mld złotych<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> <https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/pol-milionowy-terminal-zainstalowany-dzieki-fundacji-polska-bezgotowkowa>

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

### Skutki pandemii COVID-19 dla obrotu bezgotówkowego

Trwająca od końca pierwszego kwartału 2020 roku pandemia COVID-19 wywarła swoje oczywiste piętno na zachowaniach rynkowych konsumentów i przedsiębiorców, znajdujące między innymi swój wyraz w podejściu do gotówki i obrotu bezgotówkowego.

Z jednej strony, nastąpił wzrost zainteresowania transakcjami bezgotówkowymi podyktowany obawą przed zakażeniem koronawirusem. Operacje bezgotówkowe można wykonywać bez opuszczania domu, a w przypadku zakupów unika się fizycznego kontaktu z banknotami i monetami. Pośrednio efekty takiego rozwoju sytuacji są widoczne w danych tabelicy 5.1, przy wzięciu pod uwagę zmniejszonych obrotów w handlu i usługach dla ludności w porównaniu ze stanem sprzed wybuchu pandemii.

### Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego

W listopadzie 2020 roku Prezes NBP ogłosił rozpoczęcie prac pod kierownictwem banku centralnego nad Narodową Strategią Bezpieczeństwa Gotówki. Podkreślony został związek gotówki z wolnością obywatelską: „gotówka jest i będzie jednym z filarów utrzymania wolności obywatelskiej w zglobalizowanym świecie”<sup>19</sup>.

Na początku grudnia 2021 roku ogłoszona została przez NBP Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego<sup>20</sup>. Strategia ta licząca 174 strony zwiera cztery filary określające działania organizacyjne i prawne. Filar I dotyczy dostępności i akceptacji gotówki. Filar II poświęcony jest płynnemu zaopatrywaniu rynku w walutę polską. III Filar dotyczy cyberbezpieczeństwa systemów informatycznych wykorzystywanych w procesach zaopatrywania w gotówkę. Filar IV poświęcono tematyce związanej z bezpieczeństwem fizycznym gotówki.

Zdaniem Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, efekty powyższej strategii pozostaną neutralne wobec rozwoju obrotu bezgotówkowego, inaczej mówiąc, nie przyczynią się do spowolnienia tego rozwoju.

Rozwojowi obrotów bezgotówkowych sprzyja zwiększające się ubankowienie 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.

Z drugiej strony, zwiększyły się zasoby gotówki ludności i wartość gotówki w obiegu. Zjawiska te miały swoje przyczyny w rekordowo niskim poziomie stóp procentowych, ograniczaniem rozmiarów konsumpcji w związku z ograniczeniami wywołanymi pandemią, a także ze wzrostem niepewności jutra w świetle wojny między Rosją i Ukrainą, toczącej się za wschodnią granicą Polski. Efektem takiej sytuacji było zwiększenie gromadzenia oszczędności przez gospodarstwa domowe „na wszelki wypadek”. Działo się tak również w innych krajach<sup>18</sup>.

**Skutki pandemii dla obrotu bezgotówkowego okazują się generalnie pozytywne i paradoksalnie sprzyjają utrzymaniu się szarej strefy gospodarczej.**

W gospodarce światowej, a szczególnie w krajach rozwiniętych gospodarczo i w krajach azjatyckich, obserwuje się dynamiczny rozwój obrotu bezgotówkowego. W tym kontekście warto również zauważyć, że większość banków centralnych pracuje obecnie nad rozwojem waluty cyfrowej (CBDC), która nie jest przedmiotem opracowania ww. strategii. Jest oczywiste, że obrót gotówkowy jeszcze przez wiele lat będzie towarzyszył obrotowi bezgotówkowemu. Tymczasem silne promowanie obrotu gotówkowego, przy braku argumentów o korzyściach gospodarczych, może negatywnie wpływać na dotychczasowe działania prowadzone w Polsce w zakresie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Podobne opinie płyną z Ministerstwa Finansów.

Zdaniem IPAG, rozwój obrotu bezgotówkowego miał wpływ na ograniczanie zwiększania udziału szarej strefy gospodarczej w PKB w latach 2020-2021, podobnie jest w 2022 roku. O tym wzroście decydują inne czynniki i mechanizmy opisane w rozdziale 3 raportu. Inaczej mówiąc, gdyby nie rozwój obrotu bezgotówkowego, szara strefa rozwijałaby się jeszcze szybciej.

<sup>18</sup> [https://www.nbp.pl/banknoty\\_i\\_monety/NSBOG.pdf](https://www.nbp.pl/banknoty_i_monety/NSBOG.pdf)

<sup>19</sup> <https://alebank.pl/prezes-nbp-gotowka-jednym-z-filarow-wolnosc-obywateli/?id=349728&catid=25926&cat2id=25928>

<sup>20</sup> [https://www.nbp.pl/banknoty\\_i\\_monety/NSBOG\\_skrot.pdf](https://www.nbp.pl/banknoty_i_monety/NSBOG_skrot.pdf)

## 6. Polityka państwa wobec szarej strefy gospodarczej

Rozdział ten zawiera omówienie działań przedstawionych w raporcie pt. „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/21”<sup>21</sup>. Raport ten został opracowany w wyniku prac porozumienia ramowego między UN Global Compact Network Poland a Ministerstwem Rozwoju, Ministerstwem Finansów i Krajową Administracją Skarbową, w szczególności w zakresie przeciwdziałania zjawisku szarej strefie w gospodarce, w tym w gospodarce odpadowej. W rozdziale tym wykorzystane zostały też inne źródła danych.

Prezentowane niżej rozwiązania, zmierzające do ograniczenia szarej strefy, dotyczą zarówno zmian instytucjonalnych, jak również wprowadzenia nowych instrumentów.

### Powołanie Krajowej Administracji Skarbowej

Celem utworzonej w 2017 roku Krajowej Administracji Skarbowej jest m.in. ograniczenie zjawiska szarej strefy oraz przestępstw skarbowych poprzez kontrolowanie przedsiębiorstw i eliminację nieprawidłowości. Utworzenie KAS doprowadziło do centralizacji jednostek kontrolujących i usprawnienia wymiany informacji, co zdaniem Ministerstwa Finansów wpłynęło na skuteczność kontroli mimo dużej ilości zmian legislacyjnych.

### Wprowadzenie zmian w organizacji sądów i prokuratury

Od 2015 roku wprowadzano zmiany, które miały doprowadzić do zwiększenia wykrywalności przestępstw o charakterze gospodarczym. Wydzielone zostały specjalne komórki do walki z przestępczością gospodarczą i finansową. Ułatwieniem było stosowanie mechanizmu konfiskaty rozszerzonej. Ocenia się, że wysoki koszt tych zmian nie zapewnił zadowalających korzyści.

### Jednolity Plik Kontrolny

Ministerstwo Finansów wprowadziło Jednolity Plik Kontrolny w 2016 roku jako art. 193a Ordynacji Podatkowej. Celem było uszczelnienie polskiego systemu podatkowego. W pierwszym etapie objął duże firmy, a w drugim etapie począwszy od 2018 roku również firmy średnie, małe i mikro<sup>22</sup>. Obecnie wdrażane są nowe rozwiązania, jak np. JPK\_VAT z deklaracją. Jednolity Plik Kontrolny składa się ze struktur logicznych postaci elektronicznej ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych według standardu elektronicznej wymiany informacji księgowych obowiązującej w OECD. Jednolity Plik Kontrolny zawiera:

- obowiązkowo wysyłane co miesiąc pliki zawierające ewidencję zakupów i sprzedaży,
- wysyłane na żądanie organów podatkowych pliki dotyczące ksiąg rachunkowych, wyciągów bankowych, gospodarki magazynowej, faktur sprzedaży, faktur VAT, podatkowej księgi przychodów i rozchodów, ewidencji przychodów (ryczałt).

Analiza krzyżowa tych plików umożliwia wskazanie podmiotów wymagających kontroli, co przyczynia się do eliminowania nieprawidłowości. JPK jest ważnym elementem walki z szarą strefą i mafiami gospodarczymi. Udoskonaleniu JPK ma służyć wprowadzenie JPK\_V7, który dotyczy ewidencji VAT sprzedaży i zakupów oraz obowiązku stosowania kodów grup towarowych, tzw. GTU w fakturach, które dotyczą towarów i usług w najwyższym stopniu narażonych na nadużycia podatkowe.

### Pakiet przewozowy (System SENT)

Instrumentem pozwalającym na zmniejszenie szarej strefy jest system SENT. Umożliwia on monitorowanie towarów „wrażliwych” (takich jak paliwa, oleje, produkty alkoholowe, susz tytoniowy oraz paliwa opatowe, a od 22 lutego 2022 roku także rozpuszczalniki i rozcieńczalniki), dzięki czemu przyczynił się do uszczelnienia przychodów Skarbu Państwa. Negatywne opinie dotyczą nieprecyzyjnych przepisów określających nakładanie kar, jak również wysokości tych kar. Rozwiązanie to stanowi poważne obciążenie dla małych przedsiębiorstw transportowych.

### Mechanizm Podzielonej Płatności (MPP)

W mechanizmie podzielonej płatności (MPP) płatność, obejmująca wartość netto za nabyty towar lub usługę, jest wpłacana na rachunek rozliczeniowy dostawcy, a pozostała część, która odpowiada kwocie VAT z faktury, jest wpłacana na specjalny rachunek bankowy dostawcy - rachunek VAT. Dotyczy to transakcji dokonywanych przelewem w złotych polskich na rzecz innych podatników VAT.

Mechanizm Podzielonej Płatności działa od 2018 roku, ale już rok później dokonano zmian, polegających na wprowadzeniu obowiązkowego MPP dla faktur powyżej 15 tys. zł brutto, które dotyczą tzw. towarów i usług wrażliwych. Przyczyniło się to do wyeliminowania części nieprawidłowości, ale nadal wywiera negatywny wpływ na płynność przedsiębiorstw. Jednocześnie zrezygnowano ze stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia, ponieważ JPK nie gwarantował ujawniania powstających nieprawidłowości.

### Ograniczenie płatności gotówkowych

Jest to nieskomplikowane i akceptowalne społecznie rozwiązanie, które przyczynia się do ograniczenia szarej strefy i jednocześnie gwarantuje wpływy do Skarbu Państwa. Nie ma ograniczeń technologicznych w jego stosowaniu. Transakcje elektroniczne mogą być stale monitorowane. Jest to rozwiązanie popierane przez Ministerstwo Finansów. Natomiast Narodowy Bank Polski popiera zwiększenie obrotu gotówkowego w celu zmniejszenia roli firm świadczących usługi płatności bezgotówkowych.

Obrotowi bezgotówkowemu poświęcony jest rozdział 5 raportu.

<sup>21</sup> [https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport\\_Przeciwdzialanie\\_szarej\\_strefie\\_w\\_Polsce\\_2020\\_2021.pdf](https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Przeciwdzialanie_szarej_strefie_w_Polsce_2020_2021.pdf)

<sup>22</sup> <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-jednolity-plik-kontrolny>

### Mechanizm solidarnej odpowiedzialności

Mechanizm solidarnej odpowiedzialności wprowadzono w 2013 roku. Obie strony transakcji ponoszą skutki transakcji przeprowadzonej niezgodnie z prawem. Dzięki temu podatnicy zaczęli uważniej przyglądać się kontrahentom, co należy uznać za pozytywny efekt stosowania tego mechanizmu. Jednakże mógł on przyczynić się do utraty płynności przez firmy w czasie wyjaśniania okoliczności transakcji.

### Konfiskata rozszerzona

Procedura konfiskaty rozszerzonej wprowadzona w 2017 roku oznacza przepadek mienia pochodzącego z przestępstwa. Pozwala ona organom ścigania zajmować, na poczet przyszłych kar, domy, grunty, samochody, dobra luksusowe oraz przedsiębiorstwa i udziały w spółkach. Możliwe jest również zastosowanie konfiskaty rozszerzonej również wobec osób trzecich, którym sprawca przestępstwa przekazał mienie. Z jednej strony jest to bardzo skuteczna procedura (sprawdzona w walce z mafią), ale z drugiej strony nadużywanie zabezpieczenia majątku w postaci przedsiębiorstw wykorzystanych do popełnienia przestępstwa, nawet jeżeli nie prowadziło do jego przepadku, powodowało straty gospodarcze.

### System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)

System ten umożliwia monitorowanie wielkiej ilości danych finansowych. Jest to co prawda dodatkowe obciążenie instytucji finansowych, ale przyczynia się do skutecznej działalności KAS.

### Kasy fiskalne on-line

Wymóg stosowania kas fiskalnych on-line wprowadzono od początku 2020 roku. Stopniowo rozszerzano zakres obowiązywania tego rozwiązania na kolejne obszary, w których są warunki do unikania rejestracji przeprowadzanych transakcji usługowych, handlowych itd. Systematyczne pozyskiwanie ogromnej ilości danych, przesyłanych do organów skarbowych, umożliwia im stworzenie bazy analitycznej.

### Krajowy Rejestr e-faktur

E-faktura<sup>23</sup> została wprowadzona Ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od osób fizycznych, ustawy od podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw od 1 stycznia 2022 roku. Rozwiązanie to będzie obligatoryjne dla podatników od 2023 roku. Do tej chwili e-faktury będą istniały obok dotychczasowych metod dokumentacji sprzedaży, czyli faktur papierowych i elektronicznych. Jest to kolejny masowy system analityczno-kontrolny (obok JPK\_VAT, STIR, SENT, Mechanizmu Podzielonej Płatności, kas on-line, białej listy podatników), którego celem jest usprawnienie działania e-kontroli, czyli działania polegającego na pobraniu w formie elektronicznej przez Krajową Administrację Skarbową (KAS) danych z systemu księgowego podatnika, a następnie poddanie ich dokładnej

weryfikacji przy udziale zaawansowanych narzędzi analitycznych.

### Nowelizacja ustawy AML

Zmiana ustawy o przeciwdziałaniu zjawisku praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 marca 2021 roku, ma na celu implementację tzw. Dyrektywy V AML (ang. Anti-money Laundering Procedure) oraz CFT (ang. Counting Financing of Terrorism). Nie ma to bezpośredniego wpływu na szarą strefę, ale utrudnia wprowadzenie do legalnego obiegu pieniędzy z szarej strefy. Środki finansowe, pochodzące z tych działań, podlegały praniu, a następnie - po zalegalizowaniu - były wykorzystywane do finansowania działań terrorystycznych. Jest to reakcja na zmiany technologiczne i zmiany w działaniach grup przestępczych.

### Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. sygnalistów)

Do 17 grudnia 2021 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny wprowadzić przepisy krajowe wdrażające unijną dyrektywę dotyczącą ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. sygnalistów)<sup>24 25</sup>. Celem Dyrektywy jest ustanowienie wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich minimalnych wymogów ochrony sygnalistów przed potencjalnym odwetem, a także nakładające na podmioty prywatne i publiczne obowiązki, polegające m.in. na utworzeniu poufnych kanałów zgłoszeniowych, podejmowaniu działań naprawczych oraz potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia. Państwa członkowskie UE w ciągu 2 miesiące od otrzymania wezwania (od 27 stycznia 2022 roku) powinny podjąć niezbędne działania w celu usunięcia naruszenia prawa UE. Rządowy projekt ustawy w tej sprawie nie został jeszcze przyjęty przez Radę Ministrów. Prace w rządzie nad tym projektem ciągle trwają.

Władze skarbowe oczekują, że prawo o sygnalistach przyczyni się do ograniczenia zarówno zjawisk pracy na czarno, jak i płacenia pracownikom części wynagrodzenia „pod stołem”, czyli poza systemem zabezpieczenia społecznego (składki na ZUS). Skuteczność takiego mechanizmu jest trudna do określenia a priori. Spodziewać się jednak można negatywnego jego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorstw już obecnie mających trudności z realizacją wymogu wypłacania ciągle zwiększającego się minimalnego wynagrodzenia.

### Publikacja wykazu podatników VAT (tzw. Biała lista podatników VAT)

Krajowa Administracja Skarbowa od 2019 roku prowadzi w postaci elektronicznej wykaz podmiotów VAT zarejestrowanych jako podatnicy VAT oraz podmiotów, które nie zostały zarejestrowane przez naczelnika urzędu skarbowego, albo które zostały wykreślone przez niego z rejestru, jako podatnicy VAT, w tym podmiotów, których rejestracja jako

<sup>23</sup> <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/makroekonomia/e-faktury-co-nalezy-o-nich-wiedziec-jakie-obowiazuja-zasady/rlrw30f>

<sup>24</sup> <https://serwis.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/8357548,signalisty-brak-przepisow-procedury.html>

<sup>25</sup> [https://www.ey.com/pl\\_pl/serwis-audytow-sledczych/2022/02/dyrektywa-o-ochronie-sygnalistow](https://www.ey.com/pl_pl/serwis-audytow-sledczych/2022/02/dyrektywa-o-ochronie-sygnalistow)



podatników VAT została przywrócona. Wykaz obejmuje podmioty na wybrany dzień, przypadający nie wcześniej niż w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym podmiot jest sprawdzany. Dzięki temu przyczynia się do skutecznej i szybkiej weryfikacji kontrahentów.

Przedstawione powyżej działania państwa na rzecz ograniczenia rozmiarów szarej strefy gospodarczej są zróżnicowane podjęte zostały na szeroką skalę. Ich celem jest walka z różnymi przejawami przestępczości gospodarczej, które w pewnych obszarach nie stanowią szarej strefy gospodarczej, rozumianej jako ukrywanie przed władzami rozmiarów działalności gospodarczej lub samego faktu takiej działalności. Wartości dodanej, jako elementu PKB, nie tworzy ani przywłaszczanie mienia lub środków finansowych, ani przywłaszczanie lub wyłudzenie podatku VAT.

Podejmowane działania oznaczają zwiększanie obowiązków sprawozdawczych, a także stanowią poważne obciążenie kosztów księgowych i zakupów oprogramowania w mniejszych przedsiębiorstwach. Sytuację utrudnia dodatkowo rozszerzanie zakresu kontroli (raportowania) i wprowadzanie zmian w już obowiązujących regulacjach.

Z drugiej strony służby skarbowe są zobowiązane do zakrojonych na szeroką skalę działań kontrolnych i analitycznych, co też kreuje dodatkowe koszty.

Analiza kosztów pokazuje jednak nadwyżkę korzyści nad kosztami, co pokazują informacje zawarte w raporcie UN Global Compact Network Poland. Nie zmienia to jednak faktu, że rozmiary szarej strefy gospodarczej w Polsce kurczą się powoli, a inne zdarzenia makroekonomiczne, zwłaszcza skutki pandemii COVID-19, powodują powstawanie nowych obszarów, do jakich kieruje się szara strefa.

#### Modyfikacja Kodeksu karnego skarbowego

W lutym 2022 roku Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło projekt zmian Kodeksu karnego skarbowego, jako jeden

ze sposobów na walkę z szarą strefą<sup>26</sup>. W uzasadnieniu do projektu<sup>27</sup> podano, że zaproponowane rozwiązania mają na celu ograniczenie szarej strefy poprzez „wprowadzenie zmian utrudniających możliwość uniknięcia odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia skarbowe, m.in. poprzez uszczegółowienie zasad korzystania z instytucji czynnego żalu oraz wydłużenie okresów przedawnień przestępstw i wykroczeń skarbowych”.

Innym podawanym celem proponowanych zmian jest „zaostrożenie polityki karnej w zakresie odpowiedzialności karnoskarbowej poprzez obostrzenie odpowiedzialności karnej przy przestępstwach skarbowych skutkujących uszczupleniem należności podatkowych dużej wartości”.

Projekt zakłada również „wprowadzenie nowych przestępstw m.in. paserstwa towarów pochodzących z nielegalnej produkcji, posiadania, przechowywania, przewożenia, przesyłania lub przenoszenia podrobionych lub przerobionych znaków akcyzy, udostępniania środków, nieruchomości lub pomieszczeń do urządzania lub prowadzenia gier hazardowych, spenalizowania utrudniania czynności służbowych osobom uprawnionym do kontroli urzędów i prowadzenia gier hazardowych”.

W praktyce powyższe zmiany oznaczają m.in., że osoby narażające skarb państwa na uszczerbek dochodów o wysokiej wartości, w przypadku wykrycia nieprawidłowości, będą narażone na większą niż dotychczas odpowiedzialność karną. Ponadto wykroczenia skarbowe będą przedawniały się później niż ma to miejsce obecnie (5 lat), a z instytucji czynnego żalu nie będzie można już skorzystać po rozpoczęciu się postępowania skarbowego.

Rząd liczy, że zmiany przyczynią się istotnie do redukcji szarej strefy i działalności nielegalnej, w szczególności poprzez zwiększenie ścigalności podatku VAT. Przyjęcie projektu przez Radę Ministrów jest przewidywane na drugi kwartał 2022 roku.

<sup>26</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny-skarbowy-oraz-niektorych-innych-ustaw>

<sup>27</sup> <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12357450/12860114/12860115/dokument546033.pdf>

## 7. Szara strefa w branży tytoniowej

### Definicja problemu

W odniesieniu do rynku papierosów zjawisko szarej strefy na krajowym rynku tytoniowym obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary<sup>28</sup>:

- 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 obowiązujących znaków akcyzy.

Mimo, że Polska ma jedną z najniższych stawek akcyzy na papierosy w UE, w dalszym ciągu podstawową przyczyną występowania obu wymienionych przejawów szarej strefy jest wysoki stopień opodatkowania papierosów. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowiły w 2021 roku w Polsce 81,3 procent ceny paczki papierosów. Spośród państw Unii Europejskiej, jednie w Bułgarii obowiązuje niższy minimalny podatek akcyzowy niż w Polsce<sup>29</sup>.

Wysoki poziom opodatkowania wyrobów legalnych sprawia, że oferowana przez nielegalnych producentów cena wyrobów tytoniowych może być 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, postrzegane były przez lata jako relatywnie mało uciążliwe. Mimo zastrzeżenia wysokości kar od 1 maja 2021 roku<sup>30</sup>, wysoka zyskowność wciąż stanowi zachętę do podejmowania działalności w szarej strefie. 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, a w ostatnim okresie Francji.

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. Kilukrotnie przebiecie 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 zasądzone kary, mimo wspomnianego zastrzeżenia przepisów - wciąż stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków.

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są 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 samym tylko rynku nielegalnych papierosów szacować należy na kwotę około 1,8 miliarda złotych strat ponoszonych przez budżet państwa. Dla porównania warto przypomnieć, że w 2021 roku całkowite dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły niemal 75,80 miliarda złotych, a całkowite dochody budżetowe z akcyzy od rynku tytoniowego szacować można na około 21,55 miliarda złotych. Oznacza to, że dochody z akcyzy tytoniowej stanowiły ponad 28 procent dochodów akcyzowych budżetu.

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 2021 roku)<sup>31</sup>, wartość dodana, która została wytworzona w 2019 roku w wyniku przemytu papierosów do Polski, stanowiła około 0,01 procent PKB, czyli ponad 229 milionów złotych. Rok wcześniej, tj. w 2018 roku, udział wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski w PKB był dwukrotnie wyższy (0,02 procent PKB), co oznaczało wartość ponad 424 miliony złotych. W ujęciu nominalnym oznacza to spadek o prawie 46 procent.

Zauważyć należy, że dokonano tym samym istotnej rewizji szacunków wielkości tej części szarej strefy w porównaniu z wcześniejszymi publikacjami, ponieważ w 2020 roku Główny Urząd Statystyczny szacował, że wartość przemytu papierosów w 2018 roku stanowiła 0,03 procent PKB, czyli

<sup>28</sup> Specyfiki przejawów szarej strefy na rynku e-papierosów i nowatorskich wyrobów tytoniowych omówione są w oddzielnych częściach rozdziału.

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2021-09/excise\\_duties-part\\_iii\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-09/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf)

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 694.

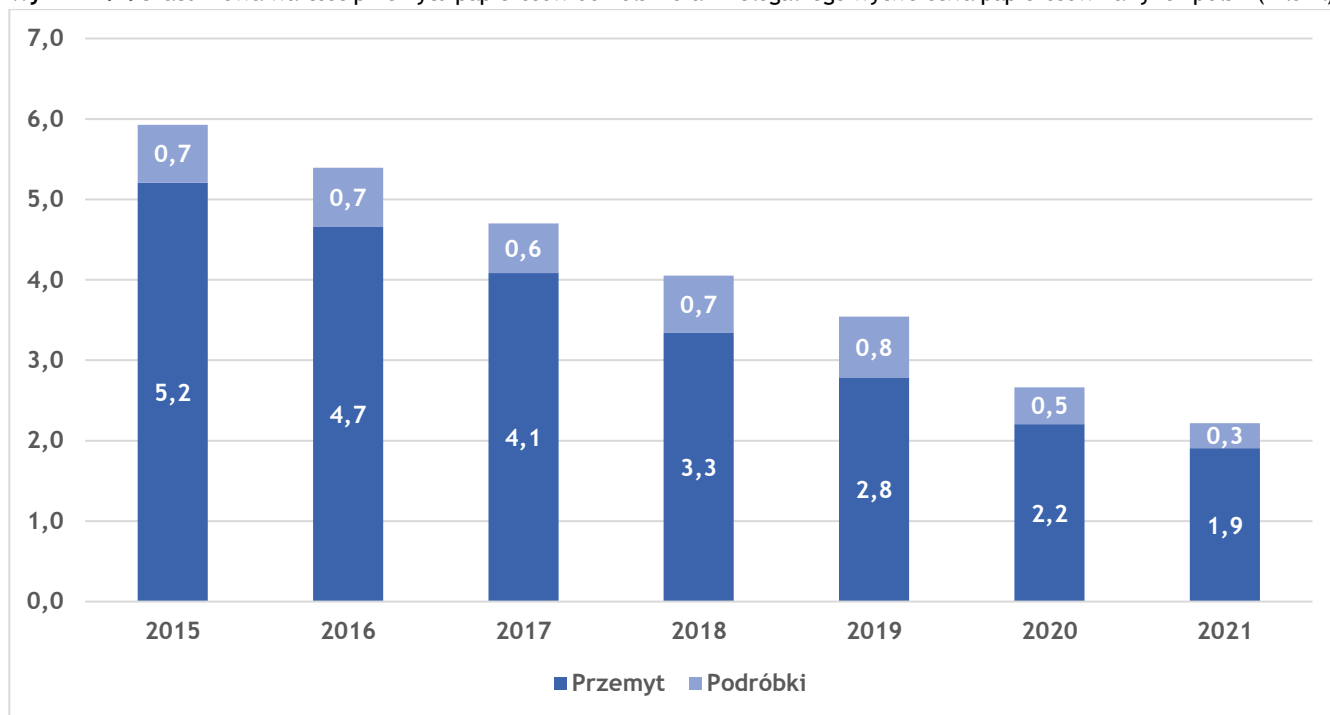
<sup>31</sup> *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych w latach 2016-2019*, GUS, Warszawa, lipiec 2021

ponad 636 milionów złotych<sup>32</sup>. Jeszcze większe rewizje oficjalnych szacunków dotyczą lat 2016-2017. Dla 2016 korekta szacunku oznacza zmniejszenie udziału wartości przemytu w PKB z 0,04 procent do 0,01 procent, a dla 2017 roku - z 0,04 procent do 0,02 procent. Tym samym szacunek wartości przemytu w 2016 roku skorygowany został z ponad 744 milionów złotych do ponad 186 milionów złotych, a w 2017 roku z niemal 796 milionów złotych do 398 milionów złotych.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemytu papierosów uznać należy za zaniżone. Przyjmując jako założenie wartość legalnej sprzedaży papierosów w Polsce, wyznaczoną w oparciu o jej wolumen oraz średnią ważoną ceny sprzedaży, wartość przemytu w 2015 roku szacować należy na około 5,2 miliarda złotych. W następnych latach obserwowany był spadek tej wartości do około 1,9 miliarda złotych w 2021 roku.

Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,3 miliarda złotych w 2021 roku. Nadmienić przy tym należy, 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 2015-2021 przedstawiona została na wykresie 7.1.

**Wykres 7.1.** 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 oraz luk w systemie, wzrósł wówczas do poziomu 18-19 procent<sup>33</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 tym czasie ciężar zwalczania szarej strefy położony został bowiem przede wszystkim

<sup>32</sup> Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015-2018, GUS, Warszawa, sierpień 2020

<sup>33</sup> Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

kim na wyłudzenia 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 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 niezapowiedzianych 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 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 wynajdowane 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.

Początek pandemii koronawirusa oznaczał radykalne zmiany dla całej gospodarki, które nie ominęły także szarej strefy na rynku tytoniowym. Niemal całkowite zamrożenie większości działalności gospodarczych w Polsce w marcu 2020 roku, zamknięcie granic oraz konieczność pozostawiania konsumentów w domach poza koniecznymi wypadkami w drastyczny sposób ograniczyły możliwości nielegalnego importu, a także zbytu przemycanych papierosów. Nie ma wprawdzie wiarygodnych danych liczbowych dla drugiego kwartału 2020

roku (czyli okresu całkowitego „zamrożenia” gospodarki), jednak udział szarej strefy w krajowym rynku bliski był wówczas zeru. Spostrzeżenie to nie jest jednak podparte twardymi danymi liczbowymi, a jedynie obserwacjami. W trzecim kwartale 2020 roku udział papierosów z przemytu zwiększył się w porównaniu do sytuacji sprzed pandemii. Podstawową tego przyczyną była koncentracja służb państwowych na innych działaniach, głównie związanych ze zwalczaniem skutków pandemii, a drugą - chęć odrobienia strat z okresu lockdownu przez podmioty czerpiące korzyści z nielegalnego handlu. W końcu 2020 roku, w obliczu drugiego lockdownu, nastąpił ponowny powrót do długookresowego trendu spadkowego. W drugiej połowie 2021 roku udział szarej strefy w polskim rynku tytoniowym spadł poniżej 6 procent, czyli do najniższego poziomu w historii prowadzonych badań. Warto także podkreślić, że spadkowi szarej strefy w 2020 roku nie przeszkodziła wprowadzona dziesięcioprocentowa podwyżka podatku akcyzowego na wszystkie wyroby tytoniowe.

Niski udział szarej strefy w 2021 roku wynika w dużej mierze ze stałego wzrostu dochodu rozporządzalnego w Polsce, a tylko w nieznacznym stopniu związany był z ograniczeniami wynikającymi z pandemii koronawirusa. Nie bez znaczenia były też skuteczne i skoordynowane działania polskich służb, w tym głównie Centralnego Biura Śledczego Policji, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Straży Granicznej ukierunkowane na uszczelnienie polskiej granicy wschodniej. Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę, że podwyżka stawek akcyzowych w 2020 roku nastąpiła w okresie, w którym wdrażane były nowe regulacje uszczelniające rynek, co zadziało jako uderzenie wyprzedzające, zapobiegając ewentualnemu rozwojowi szarej strefy. Organy państwowe swoją wiedzę o specyfice rynku i szarej strefy, niezbędną do skutecznego ścigania przestępczości tytoniowej, w pewnej mierze czerpią ze współpracy z legalnie działającymi producentami.

Przez szereg lat największy wolumenowo przemysł papierosów do Polski pochodził z Białorusi i Ukrainy, przy czym z tego pierwszego kraju wspierany i współorganizowany był nierzadko nieoficjalnie przez służby i przedsiębiorstwa państwowe. Począwszy od połowy 2021 roku, w związku z wojną hybrydową na granicy Polski z Białorusią, z jednej strony wzmocniona została ochrona polskiej granicy, dzięki czemu przerzut nielegalnych towarów stał się bardziej utrudniony, a z drugiej strony służby białoruskie większy nacisk położyły na sterowanie nielegalną migracją niż na dotychczasową działalność<sup>34</sup>.

Początek 2022 roku, w związku z sytuacją na Ukrainie oraz na granicy ukraińsko-polskiej rodzić może pytania o ewentualne wzmocnienie tego kierunku przemytu. Wydaje się jednak, że mimo dramatycznej sytuacji tam panującej, kontrola ruchu towarowego nie została zakłócona, a ewentualne

<sup>34</sup> Wartość ujawnionych przez Straż Graniczną (przy współudziale z innymi służbami) nielegalnych papierosów wzrosła w 2021 r. o 20 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim, przy czym około 30 proc. ujawnionych papierosów zatrzymana została na granicy z Białorusią. Rzeczywisty udział przemytu z Białorusi był wyższy, gdyż część białoruskich papierosów ujawniana była nie na granicy, a po wwiezieniu ich na terytorium kraju.

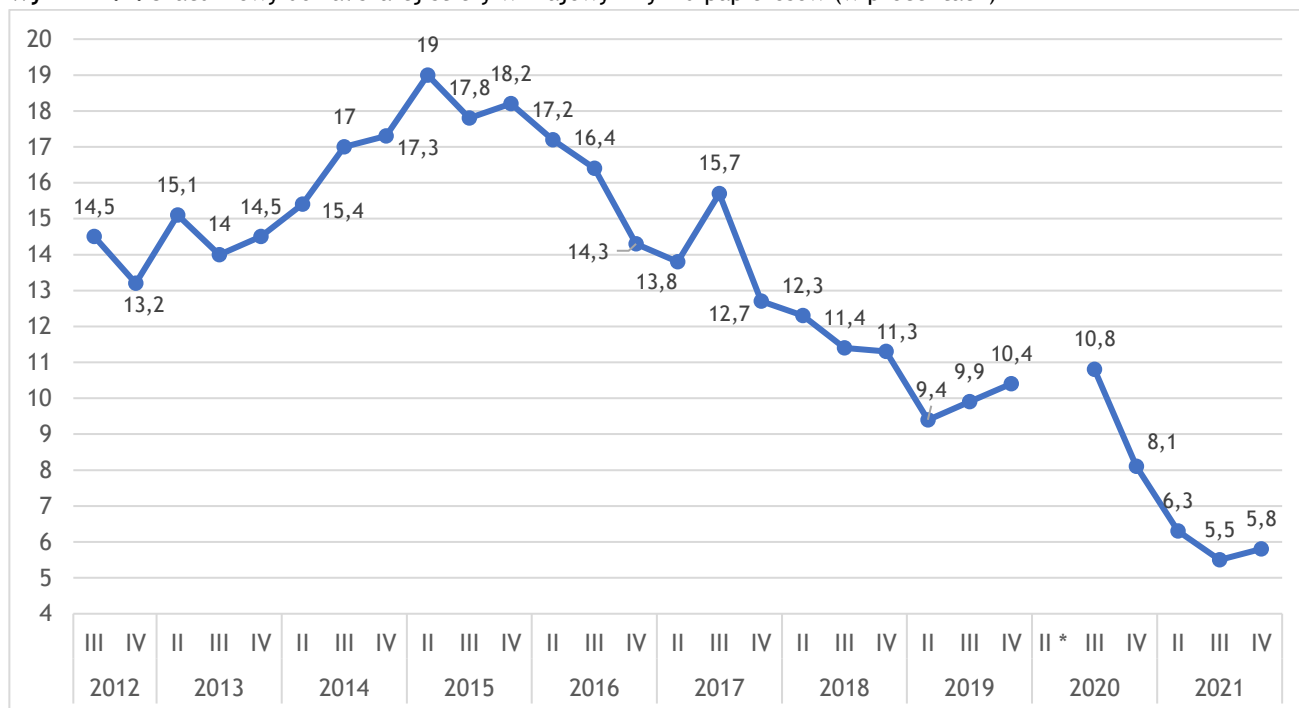


przenoszenie przez uchodźców niewielkich ilości papierosów nie stanowi istotnego problemu. Większym zagrożeniem w niedalekiej przyszłości stanowić może imigracja do Polski specjalistów zatrudnionych wcześniej w działających na Ukrainie fabrykach tytoniowych, które ze względu na działania wojenne musiały przerwać produkcję. Znajdować mogą oni zatrudnienie w działających w Polsce zakładach, zajmujących się nielegalnym wytwórstwem podrobionych papierosów.

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. W 2021 roku, kiedy rynkowy udział papierosów z przemytu obniżył się do 4,5-5,6 procent, udział papierosów podrobionych wahał się w granicach 0,7-1,0 procent. Zauważyć przy tym warto, że wartość zatrzymanego przez polską straż graniczną na terenie kraju nielegalnego tytoniu wzrosła w 2021 roku ponad czterokrotnie w porównaniu z rokiem poprzednim<sup>35</sup>.

**Wykres 7.2.** Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w procentach)



\* II kwartał 2020 r. - brak danych ze względu na ograniczenia związane z pandemią koronawirusa

Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

Duże obawy odnośnie możliwości skokowego wzrostu udziału szarej strefy w rynku w Polsce i całej Unii Europejskiej wiązano w 2020 roku z wejściem w życie w maju 2020 roku przepisów tzw. dyrektywy tytoniowej<sup>36</sup>, dotyczących papierosów mentolowych. Po czteroletnim okresie przejściowym od wejścia w życie innych przepisów dyrektywy, który zakończył się 20 maja 2020 roku, sprzedaż papierosów mentolowych stała się w Polsce zabroniona. Papierosy mentolowe według różnych szacunków stanowiły około 30 procent polskiego legalnego rynku papierosów. Spodziewano się, że wobec prohibicji na ten segment rynku, względnie duża część popytu może przesunąć się na wyroby przemycane lub produkowane nielegalnie. Poszerzyć się miało zwłaszcza zjawisko przemytu (ze wschodu), jako że poza Unią Europejską obostrzenia tego typu nie są obowiązujące. Fabryki tytoniu za wschodnią gra-

nicą Polski przygotowywały się do zwiększenia produkcji papierosów mentolowych, a podejrzewano, że zwiększona produkcja kierowana będzie nielegalnymi kanałami na rynek polski.

Obawy te okazały się w większej mierze niespełnione. Po pierwsze, na rynku pojawiły się, jeszcze przed wejściem w życie prohibicji, folijki zapachowe i kapsułki smakowe, aromatyzujące tradycyjne papierosy. Po drugie, część konsumentów przeniósł swój popyt na alternatywy dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych (e-papierosy i podgrzewacze tytoniu), których nowe obostrzenia jak na razie nie obejmują. Po trzecie, na rynku w legalnym obrocie pojawiły się papierosy, zawierające niewielką ilość mentolu. Wobec braku normy odnośnie dopuszczalnej zawartości substancji aromatyzujących, oficjalnie nie są one papierosami o charakterystycznym smaku mentolu. Strategię taką, podjętą przez

<sup>35</sup> Informacja Statystyczna Straży Granicznej za 2021 r., Warszawa, styczeń 2022, <https://strazgraniczna.pl/download/1/27269/InformacjaStatystyczna2021r.pdf>

<sup>36</sup> Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych (2014/40/UE). Weszła w życie w maju 2016 r.

część producentów, uznać należy za co najmniej kontrowersyjną. Niektóre kraje nakazały wycofanie takich wyrobów z legalnej sprzedaży np. Węgry<sup>37</sup>.

Rynek wyrobów tytoniowych jest 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, cygaretki, 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 oparty przez szarą strefę niż sam rynek papierosowy.

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>38</sup> tytoniu. W innych opracowaniach wskazuje się, że udział szarej strefy na poziomie około 25 procent rynku osiągnięty został już w 2013 roku<sup>39</sup>, a w niektórych udział ten oszacowano na 25-30 procent w 2016 roku<sup>40</sup>. Szczególnie duże wzrosty tego udziału notowane były w okresie dynamicznego wzrostu poziomu obciążenia fiskalnego wyrobów tytoniowych, szybszego niż wzrost zamożności konsumentów, a więc w latach 2010-2014. W okresie tym nie podejmowano ponadto wystarczających działań, ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnej działalności w tym sektorze. 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 (cygara imprezowe) 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 wzrosły 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 powyżej 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 kluczowymi czynnikami warunkującymi zmiany rozmiaru szarej strefy na rynku tytoniowym są, obok poziomu opodatkowania, również siła nabywcy obywateli, tempo zmian poziomu opodatkowania oraz jego przewidywalność.

Realnym zagrożeniem dla stabilności polskiego rynku wyrobów tytoniowych w najbliższej przyszłości są naciski bogatych państw UE (tj. Francji, Irlandii, Finlandii i Niemiec) 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>41</sup>, w którym proponuje między innymi rozszerzenie zakresu opodatkowania na nowe kategorie produktów, takie jak wyroby nowatorskie czy płyny do papierosów elektronicznych, dalsze podwyższanie stawek minimalnych na papierosy oraz zbliżenie stawek akcyzy na tytoń do palenia do stawek na papierosy. 18 maja 2022 roku przedstawiony ma zostać projekt zmian dyrektywy, w którym spodziewać się należy potwierdzenia tych postulatów. Jeżeli Polska i inne państwa członkowskie UE graniczące z państwami trzecimi nie sprzeciwią się zbyt wysokim podwyżkom minimalnych stawek akcyzy, to w przypadku braku stopniowego dochodzenia do nowych minimum i wprowadzenia skokowych podwyżek akcyzy, może dojść do wzrostu udziału szarej strefy w rynku i spadku dochodów budżetowych.

Jeszcze większe ryzyko wiąże się z wprowadzeniem zbyt wysokiego opodatkowania nowoczesnych alternatyw dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Polska wprowadzając opodatkowanie wyrobów nowatorskich czyli tzw. tytoniu do podgrzewania właściwie zbalansowała obciążenia fiskalne pozwalając na rozwój rynku tych wyrobów i jednocześnie zapewniając wzrost wpływów budżetowych. Z mniejszym sukcesem udało się to zrobić w odniesieniu do płynów do papierosów elektronicznych, co wynika z trudności kontrolnych oraz liczby producentów. Planowana rewizja dyrektywy 2011/64/UE budzi więc uzasadnione obawy związane z naciskiem państw, które zbyt wysoko opodatkowały wyroby nowatorskie oraz e-papierosy i będą naciskały Komisję Europejską aby ta zaproponowała wysokie minima podatkowe.

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

<sup>37</sup> <https://nemzetidohany.hu/hir/23-2020-egyes-jti-dohanytermekek-forgalmazhatosaganak-tilalma>

<sup>38</sup> *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, 2015/16

<sup>39</sup> *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

<sup>40</sup> *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016

<sup>41</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)

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.

## Rynek e-papierosów

Specyfika zjawiska szarej strefy na rynku e-papierosów jest nieco inna niż w przypadku pozostałych segmentów rynku, również jednak wynika z wysokiego udziału podatku (łącznie akcyzy i VAT) w finalnej cenie sprzedaży, w połączeniu ze stosunkowo prostym sposobem omijania istniejących uregulowań systemowych oraz rozdrobnieniem produkcji.

Płyny do papierosów elektronicznych (liquidy), niezależnie od faktu czy zawierają one w swoim składzie nikotynę, czy też są to płyny beznikotynowe, podlegają efektywnemu opodatkowaniu od 1 lipca 2020 roku. Jednocześnie, do końca września 2020 roku Ministerstwo Finansów zdecydowało się na zaniechania poboru podatku akcyzowego od tych wyrobów z uwagi na sytuację pandemiczną COVID-19. Akcyzie i obowiązki banderolowania podlegają roztwory, których charakter, skład i właściwości wskazują na to, że są przeznaczone do papierosów elektronicznych. O obowiązku tym nie decyduje stosowna informacja na półce sklepowej czy opakowaniu wyrobu lub jej brak tylko fakt, że produkt do e-papierosów oferowany jest w sklepach bądź innych punktach sprzedaży z wyrobami tytoniowymi i ich substytutami. Stawka akcyzy od płynu do e-papierosów wynosi 0,55 złotych za 1 ml. Oznacza to że akcyza za litr płynu do e-papierosów wynosi 550 złotych. Stawka ta związana jest z przyjętym przez Ministerstwo Finansów przelicznikiem ilości płynu odpowiadającego paczce papierosów. Wprowadzając opodatkowanie Minister Finansów przyjął, że odpowiednikiem paczki papierosów są 3 ml płynu do e-papierosów. Jest to wielkość uśredniona, która uwzględnia zarówno niewielkie zużycie w systemach zamkniętych (kartridże) jak kilkukrotnie wyższe w systemach otwartych.

Objęcie płynów do e-papierosów podatkiem akcyzowym spowodowało znaczny wzrost ceny produktów oferowanych w legalnej sprzedaży. Oferowany w sprzedaży przeciętny pojemnik, zawierający 10 ml płynu do e-papierosów z nikotyną, kosztuje obecnie około 16 złotych, z czego około 7 złotych stanowią podatki - VAT i akcyza. Gdyby w legalnej sprzedaży znajdowały się beznikotynowe płyny do e-papierosów, ich cena musiałaby wynosić około 55 złotych za 50 ml płynu. Takie samo opakowanie przed obciążeniem akcyzą kosztowało około 20 złotych. Przyjmując, zgodnie z przelicznikiem Ministra Finansów, że 50 ml płynu to odpowiednik nieco mniej niż 17 paczek papierosów, kwota ta nie wydaje się wysoka. Mimo to, pojawiły się problemy z jej egzekucją.

Po wprowadzeniu obowiązków akcyzowych, podstawowym, a dodatkowo powszechnym, sposobem unikania płacenia podatku akcyzowego stało się oferowanie w sprzedaży płynów,

które oficjalnie nie stanowią płynów do e-papierosów. Oznaczone są one na opakowaniach np. jako „aromaty o zastosowaniu uniwersalnym”, „aromaty spożywcze” (np. do ciast), czy jako „aromaty do kominków zapachowych”. Skład tych płynów jest identyczny jak płynów używanych do e-papierosów<sup>42</sup>. Konsument chcący używać e-papierosa z nikotyną musi do takiego płynu jedynie domieszać tzw. shoty do liquidów, zawierające skoncentrowaną dawkę nikotyny. Umożliwiają to zazwyczaj opakowania „aromatów”, będących w rzeczywistości płynami do e-papierosów. Przykładowa 60 mililitrowa butelka z „aromatem” zawierać może 50 ml płynu oraz 10 ml wolnego miejsca na dodanie komponentu nikotynowego. „Aromaty” w celu uniknięcia obowiązku banderolowania sprzedawane są przy tym poza punktami oferującymi wyroby tytoniowe - stacjonarnie bądź przez Internet.

Łatwość obchodzenia obowiązku akcyzowego spowodowała niemal całkowite wypchnięcie z legalnego rynku płynów beznikotynowych i przeniesienie przytłaczającej większości obrotu nimi do szarej strefy. Według szacunków Stowarzyszenia Vaping Association Polska, udział szarej strefy w obrocie płynami beznikotynowymi wynosi około 90 procent, przy 90 procentowym udziale legalnej sprzedaży w przypadku płynów zawierających nikotynę. Nastąpiło ponadto przesunięcie części popytu z produktów zawierających nikotynę na produkty beznikotynowe, które po domieszanii tzw. shotów zamienić się mogą w produkty nikotynowe.

Według badań rynku przeprowadzonych w 2019 roku, całkowity wolumen sprzedaży płynów do e-papierosów (zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny) wynosił około 1 miliona litrów. Udział płynów nikotynowych wynosił przy tym około 47 procent, a płynów bez nikotyny - pozostałe 53 procent<sup>43</sup>. Według szacunków Stowarzyszenia Vaping Association Polska, podatek akcyzowy w 2021 roku odprowadzony został jedynie od około 300 tysięcy litrów płynów. Pozostały wolumen sprzedaży realizowany był w szarej strefie. Faktyczne dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od płynów do e-papierosów wyniosły około 200 milionów złotych.

Przy założeniu w latach 2019-2021 braku zmiany wielkości rynku oraz udziałów produktów beznikotynowych i nikotynowych, oszacować można wartość potencjalnej rocznej straty budżetu, wynikającej ze sprzedaży płynów do e-papierosów w szarej strefie. W przypadku gdyby podatek akcyzowy odprowadzany był od całego wolumenu rynkowego, dochód budżetu wyniósłby około 550 milionów złotych (1 milion litrów \* stawka 0,55 złotych za 1 ml). Ze sprzedaży samych produktów nikotynowych dochód budżetowy wyniósłby niecałe 260 miliony złotych, a ze sprzedaży produktów beznikotynowych pozostałe ponad 290 miliony złotych. Oznacza to, że wartość rocznej luki podatkowej szacować należy na co najmniej około 350 milionów złotych. Jest to kwota minimalna. W rzeczywistości, w związku ze wzrostem wielkości rynku oraz

<sup>42</sup> Zaznaczyć przy tym należy, że użycie przez konsumentów e-papierosów faktycznego aromatu do kominka lub innych tego typu substancji byłoby toksyczne.

<sup>43</sup> *Badanie rynku płynów do elektronicznych papierosów*, badanie ECDP Business Consulting dla Stowarzyszenia Vaping Association Polska, Kraków, grudzień 2019

przesunięciem części popytu w kierunku produktów beznikotynowych, wartości potencjalnych rocznych wpływów budżetowych oraz luki podatkowej są wyższe.

Jednym z możliwych rozwiązań problemu może być zmiana definicji płynów do e-papierosów oraz przejściowe wprowadzenie zerowej stawki akcyzy na wyroby beznikotynowe, przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązku wejścia wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku do reżimu podatku akcyzowego. Przy obecnym funkcjonowaniu niemal całego rynku płynów beznikotynowych w szarej strefie, nie niosłoby to negatywnych skutków dla budżetu. W dalszej kolejności przejście do wyższych stawek podatku akcyzowego powinno odbywać się stopniowo, tworząc mniejszą zachętę do przechodzenia zarejestrowanych podmiotów do działalności w szarej strefie.

### Rynek nowatorskich wyrobów tytoniowych

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. Kupić można natomiast wyroby, które nie zawierają tytoniu ale przystosowane są do podgrzewania w dostępnych na rynku urządzeniach. 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.

Zjawisko szarej strefy w segmencie wyrobów nowatorskich stało się zauważalne jeszcze przed objęciem ich efektywną stawką podatkową, tj. przed 1 października 2020 roku. Istotą problemu jest w tym przypadku przywóz wyrobów nowatorskich z Ukrainy lub Białorusi i sprzedaż konsumentom w Polsce. Przed wejściem w życie realnego opodatkowania straty budżetu państwa wynikające z tego proceduru wynikały wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku VAT, obecnie pojawiły się dodatkowo straty z tytułu podatku akcyzowego.

Wraz ze wzrostem opodatkowania oraz wielkości sprzedaży rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych, rośnie jednak również ryzyko wzrostu rozmiarów szarej strefy. Obecnie udział wyrobów nowatorskich w rynku (biorąc pod uwagę wszystkie kategorie wyrobów wraz z szarą strefą) szacować należy na około 5 procent. Coraz bardziej zwiększa się zatem również rynek dla potencjalnych grup, chcących czerpać korzyści z działalności szarostrefowej. Z punktu widzenia efektywności działań, większą skuteczność przynosić powinno przeciwdziałanie zjawisku zanim przybierze istotne rozmiary, niż późniejsze ograniczanie wielkości generowanych

strat. W kontekście tym warto zwrócić uwagę, że zachętą dla działalności w szarej strefie są na rynku wyrobów nowatorskich różnice w opodatkowaniu tych wyrobów w Polsce oraz na Białorusi i Ukrainie. Stawki opodatkowania na Białorusi czy Ukrainie są o 35-43 procent niższe niż w Polsce. Niższe stawki akcyzy oraz koszty pracy sprawiają, że paczka wkładów jest ponad dwuipółkrotnie tańsza niż w Polsce. Niższe ceny u wschodnich sąsiadów stanowią zatem zachętę do przemytu tych wyrobów na rynek polski.

W ostatnim czasie pojawiło się ponadto ryzyko istotnego wzrostu szarej strefy w segmencie mentolowych wkładów do podgrzewaczy tytoniu wynikające z unijnych planów legislacyjnych. Jak wspomniano wcześniej, jednym z kanałów zmiany popytu po wprowadzeniu zakazu sprzedaży papierosów mentolowych stało się przejście części konsumentów na stosowanie wyrobów nowatorskich. W publikacjach prasowych wskazuje się, że około 2/3 rynku wkładów do podgrzewaczy tytoniu stanowią wkłady smakowe - mentolowe i owocowe. Ze względu na wzrost udziałów rynkowych wyrobów nowatorskich powyżej 2,5 procent, Komisja Europejska planuje za pomocą tzw. aktu delegowanego (czyli odpowiednika rozporządzenia wykonawczego) do dyrektywy tytoniowej zakazać sprzedaży wkładów smakowych we wszystkich państwach unijnych. Planowany zakaz może zostać ogłoszony jeszcze w 2022 roku, a wejść w życie na początku kolejnego. Okres przejściowy dla funkcjonowania wkładów smakowych miałby przy tym wynieść tylko kilka miesięcy, przy czym wcześniej dla papierosów mentolowych wynosił 4 lata. Pomijając wątpliwości odnośnie podstaw prawnych dla przyjętych przez Komisję Europejską procedur, wskazać należy, że działania te otworzą furtkę do dynamicznego rozwoju szarej strefy.

### 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 zaostrzenie 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>44</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 z wschodniej granicy, do państw Europy Zachodniej.

Innym wdrożonym rozwiązaniem są istotne zmiany w poborze akcyzy od suszu tytoniowego<sup>45</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. Producenci 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 rozszczelnienie mogłoby skutkować otwarciem furtki dla zwiększenia udziałów szarej strefy w rynku.

Szereg pozytywnych zmian w zakresie zwalczania szarej strefy na rynku tytoniowym przyniosła wspomniana na początku rozdziału nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (w tym kodeksu karnego skarbowego i ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych) z 30 marca 2021 roku<sup>46</sup>. Ważną regulowaną w niej kwestią jest m.in. podniesienie wymiaru karaniami za wprowadzanie do obrotu nieopodatkowanych wyrobów tytoniowych. Istotnym problemem pozostawała bowiem wcześniej niska uciążliwość kar orzekanych względem osób trudniących się nielegalnym wytwórstwem, dystrybucją oraz przemytem wyrobów tytoniowych. Nowelizacja zaostrza nieco wymiar kar za nielegalną produkcję wyrobów tytoniowych i wprowadza do kodeksu pojęcie nowego czynu karalnego, tj. nielegalnej produkcji wyrobów akcyzowych.

Zmiany te idą w dobrym kierunku, nie są jednak w pełni wystarczające. Wysokość wymierzanych kar w dalszym ciągu oderwana jest od wartości strat powodowanych przez penalizowaną działalność, na które narażony jest budżet państwa i legalnie działające podmioty. Brak jest również konieczności uregulowania podatku należnego za wprowadzenie do obrotu nielegalnych wyrobów. Przestępcy nie są obecnie wciąż zobowiązani do uregulowania należności publicznoprawnych wynikających z orzeczenia przepadku wyrobów tytoniowych będących przedmiotem przestępstwa.

Ustawa realizuje inny zgłaszany od szeregu lat postulat, będący narzędziem walki z szarą strefą. Przed wejściem w życie nowelizacji, maszyny do produkcji papierosów konfiskowane przy likwidacji nielegalnych fabryk papierosów, mimo orzeczenia przepadku na rzecz Skarbu Państwa, nie były automatycznie niszczone. Zamiast tego, w przypadku braku postanowienia sądu o zniszczeniu, wystawiane były na aukcyjną sprzedaż, za pośrednictwem urzędów skarbowych. Domniemywać należy, że większość z nich trafiała z powrotem jako kapitał produkcyjny do innych grup, zajmujących się tym samym procederem. Wiadomo bowiem, że z uwagi na poziom zaawansowania technicznego czy posiadane moce przerobowe, maszyny te nie mogły być eksploatowane przez legalne firmy. Nowelizacja ustawy likwiduje tę lukę prawną i uniemożliwia powrót maszyn do szarej strefy po orzeczeniu przez sąd przepadku i ich zniszczenia.

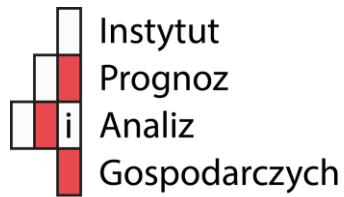
W drugim kwartale 2022 roku Rada Ministrów przedstawić ma projekt kolejnej nowelizacji kodeksu karnego skarbowego, która ułatwić może walkę z szarą strefą na rynku tytoniowym. Planowana nowelizacja zakłada m.in. wydłużenie okresów przedawnień przestępstw i wykroczeń skarbowych. Zaostrzona ma zostać również odpowiedzialność karna przy przestępstwach skarbowych, skutkujących uszczupleniem należności podatkowych o wielkiej wartości, wprowadzona zostanie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej w niektórych przypadkach przygotowania do popełnienia przestępstw skarbowych oraz rozszerzona zostanie możliwość przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa. Wprowadzone mają zostać nowe typy czynów zabronionych, jak na przykład paserstwo towarów pochodzących z nielegalnej produkcji i podrobionych lub przerobionych znaków akcyzy.

W dalszym ciągu poza planowanymi zmianami znajduje się zgłaszany od lat postulat rozszerzenia uprawnień do walki ze sprzedawcami nielegalnych wyrobów tytoniowych na policję, straż miejską oraz Państwową Inspekcję Handlową. W obecnym stanie prawnym mandaty za naruszenie przepisów skarbowych przez sprzedawców może nakładać tylko Krajowa Administracja Skarbowa. Wpływy z mandatów mogłyby na przykład zasilać budżety samorządów (gmin).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708.

<sup>45</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>46</sup> Dz.U. 2021 poz. 694.



## 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**