



SZARA STREFA 2018

Jacek Fundowicz
Krzysztof Łapiński
Bohdan Wyżnikiewicz

Partnerem raportu jest

VISA

Warszawa, Marzec 2018

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

ul. Arkadowa 29 lok. 10

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

e-mail: ipag@ipag.org.pl

www.ipag.org.pl

SZARA STREFA 2018

WYDANIE I

Skład zespołu autorskiego:

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Definicja i mierzenie rozmiarów szarej strefy	6
2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę.....	8
3. Ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej	11
4. Uwarunkowania rozwoju szarej strefy w Polsce.....	16
5. Rozmiary szarej strefy w Polsce	20
6. Szara strefa w Europie	25
7. Szara strefa w branży tytoniowej.....	27
Podsumowanie	31

Wprowadzenie

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych przedstawia raport poświęcony zjawisku szarej strefy gospodarczej w Polsce, rozważaniom na temat jego zasięgu oraz rozmiarów, a także działań prowadzących do jego ograniczenia¹. Celem raportu jest przedstawienie opinii publicznej, władzom gospodarczym i środowisku naukowemu rezultatów badań i przemyśleń na temat zjawiska ukrywania przed władzami rzeczywistych rozmiarów działalności gospodarczej.

Efekty działań w szarej strefie gospodarczej są odczuwane w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego. Budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i innych opłat, przedsiębiorcy muszą zmagać się z nieuczciwą konkurencją, osoby pracujące na czarno nie są objęte systemem zabezpieczenia społecznego, a konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług poniżej standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu a nawet życiu.

Teoria ekonomii upatruje przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo. Istotne są także postawy części przedsiębiorców wyrażające się niską moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania dochodów również z nielegalnych źródeł.

Szacunki szarej strefy gospodarczej przedstawione w raporcie związane są ściśle z podejściem i definicjami stosowanymi w rachunkach narodowych, czyli w międzynarodowej konwencji zalecanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych i Komisję Europejską. Inaczej mówiąc, zjawisko szarej strefy odnosi się tu do działalności gospodarczej generującej wartość dodaną znajdującej swój wyraz na rynku. W badaniach w różnych dziedzinach nauki szara strefa może być definiowana odmiennie i obejmować na przykład działania przestępcze nie tworzące wartości dodanej czy pracę gospodarstw domowych, która nie pojawia się na rynku, ani nie jest na nim wyceniana.

Podstawą szacunku rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie są badania Głównego Urzędu Statystycznego prowadzone w ramach rachunków narodowych. Autorzy raportu

rozszerzają szacunki GUS opierając się na przekonaniu, że obliczenia GUS nie obejmują całości szarej strefy gospodarczej. IPAG w swoich szacunkach wykorzystuje wyniki badań członków zespołu autorskiego prowadzonych w różnych sektorach polskiej gospodarki od początku transformacji systemowej.

Obserwacje wyników budżetu państwa i analiza makroekonomicznych danych statystycznych w ostatnich latach dokonana przez Instytut pokazuje obniżanie się udziału szarej strefy gospodarczej w produkcie krajowym brutto. Jest to efektem zdecydowanych działań władz nakierowanych na tzw. uszczelnienie systemu podatkowego, a także konsekwentnego egzekwowania prawa oraz wprowadzania nowych regulacji prawnych.

Skuteczną i sprawdzoną w wielu krajach metodą ograniczania rozmiarów szarej strefy jest propagowanie i rozwój obrotu bezgotówkowego. Wiadomo bowiem, że transakcje finansowe w szarej strefie są przeprowadzane prawie wyłącznie z wykorzystaniem gotówki, dzięki czemu nie pozostawia się dokumentów, czyli śladów, na podstawie których władze mogą stwierdzić fakt prowadzenia działalności gospodarczej.

Raport oprócz przedstawienia szeregu aspektów szarej strefy gospodarczej zawiera także szacunki i prognozę rozmiarów szarej strefy w Polsce w 2018 roku.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych ogłasza **7 marca 2018 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby **66 dni**, a w ciągu pozostałych do końca roku 299 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę udziału szarej strefy w 2018 roku na poziomie 18 procent skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2017 roku dzień ten przypadł 9 marca.

¹ Zespół autorski w latach 2014-2017 publikował coroczne analogiczne raporty w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową

1. Definicja i mierzenie rozmiarów szarej strefy

Szara strefa jest terminem określającym prowadzenie działalności gospodarczej prowadzonej 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 2010², używa się nazwy gospodarka nieobserwowana. Takim terminem posługuje się również Główny Urząd Statystyczny w swoich publikacjach. 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 produkcyjną, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów nie mających do tego prawa, np. praktyka medyczna bez licencji.

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

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

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

bezpośrednio uzyskiwane przez osoby świadczące usługi seksualne). Należy też zwrócić uwagę, że nie zawsze da się takie rozgraniczenie przeprowadzić, gdyż w tego rodzaju przypadkach granica między działalnością nielegalną a szarą gospodarką jest często bardzo trudna do wyodrębnienia.

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

Działalność ukryta

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

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

Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki. Mniejsze podmioty są też bardziej skłonne do ukrywania działalności w celu uniknięcia procedur administracyjnych takich jak raportowanie, wypełnianie kwestionariuszy i formularzy statystycznych itp.

Działalność nieformalna

Nieformalna działalność gospodarcza jako trzeci element szarej strefy gospodarczej, podejmowana jest głównie przez osoby fizyczne odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz przedsiębiorstw. Całkowity brak bezpośredniej rejestracji jest albo wynikiem małej skali działalności, albo działaniem z pominięciem regulacji i standardów, może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć. W 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

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

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”.

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 prowadzące do szacowania 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 osiąganie 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, o których wiadomo, że mają związek z badaną zmienną, którą są rozmiary szarej strefy.

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

Mnogość metod szacowania rozmiarów szarej strefy, a także różny sposób jej definiowania, to główne powody rozbieżnych rezultatów. Stosowanie metod pośrednich może prowadzić do podwójnego liczenia efektów tych samych działalności. Z kolei metody ekonometryczne, stosowane zwłaszcza do porównań międzynarodowych, pomijają specyfikę różnych gospodarek i mają skłonność do prezentowania teoretycznych rozmiarów szarej strefy, wynikających z założeń przyjętych do modelu, a nie rzeczywistych rozmiarów. Główny Urząd Statystyczny do szacowania rozmiarów gospodarki nieobserwowanej stosuje następujące metody³:

- 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.

³ *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2012 – 2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2017

2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę

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

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

Przyczyny rozwoju szarej strefy

Główne przyczyny powstawania szarej strefy to nadmiar regulacji oraz wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Najistotniejsze z punktu widzenia przedsiębiorców są oczywiście koszty wynikające z wysokich obciążeń podatkowych, ale istotna jest także wysokość innych opłat związanych z prowadzeniem działalności - zarówno różnego rodzaju obowiązkowych opłat administracyjnych, jak i kosztów wynikających z innych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców (np. zakupu kasy fiskalnej). Inna bardzo ważna kategoria kosztów związana jest z zatrudnianiem pracowników - chodzi przede wszystkim o 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, 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.

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

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

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 bezpośrednio), 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 rozrost szarej strefy.

Zaburzenie konkurencji rynkowej przez podmioty działające w szarej strefie prowadzi do sytuacji, w której najważniejszym czynnikiem konkurencji rynkowej staje się cena. W efekcie przedsiębiorcy coraz mniejszą wagę przywiązują

do takich elementów walki konkurencyjnej jak jakość czy innowacyjność produktów. Coraz mniejsze środki przeznaczane są na działania mające tę jakość i innowacyjność podnosić - spadają więc na przykład nakłady na badania i rozwój. W skali makroekonomicznej skutkuje to spadkiem innowacyjności i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i pośrednio wpływa negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego. Przedstawiony mechanizm obrazuje przenoszenie negatywnych efektów szarej strefy ze skali mikroekonomicznej w wymiar makroekonomiczny.

Wpływ na finanse publiczne

Inny negatywny aspekt makroekonomiczny związany jest z faktem uszczuplenia przez szarą strefę dochodów podatkowych państwa. Głównym motywem prowadzenia działalności w szarej strefie jest unikanie opodatkowania - zarówno podatkami pośrednimi, jak i bezpośrednimi. Tym samym budżet państwa ponosi z tego tytułu konkretne straty. Straty te 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 byłiby 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. Oczywiście jest fakt, że środków przeznaczonych na realizację tych polityk, a także wszelkich innych aktywności publicznych byłoby tym więcej, im niższy byłby udział szarej strefy w gospodarce. Ostatecznie zatem w wyniku działalności nierejestrowanej w największym stopniu traci społeczeństwo jako całość, a w szczególności podmioty i osoby w największym stopniu korzystające z publicznych funduszy. Nadmienić należy, że sam fakt występowania szarej strefy w gospodarce obniża efektywność działania aparatu państwowego, ponieważ pewna część środków publicznych przeznaczana być musi corocznie na działalność instytucji kontrolnych ukierunkowanych na jej zwalczanie oraz na aktywną walkę z nieuczciwymi praktykami z nią związanymi, wliczając w to aparat ścigania i wymiar sprawiedliwości. W wyniku działalności szarostrefowej z jednej strony zmniejszają się zatem przychody budżetowe, a z drugiej - wzrastają wydatki realizowane ze środków publicznych.

Zmniejszanie dochodów państwa przez szarą strefę gospodarczą ma swoje dalsze negatywne konsekwencje w postaci

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

Wpływ na rynek pracy

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

Udział osób pracujących na czarno w ogóle liczby zatrudnionych w gospodarce uzależniony jest od stanu koniunktury makroekonomicznej, a ściślej rzecz ujmując - od sytuacji na rynku pracy. W okresach, kiedy stopa bezrobocia jest stosunkowo wysoka, pozycja pracowników względem potencjalnych pracodawców jest słabsza. Osoby poszukujące zatrudnienia łatwiej wówczas godzą się na mniej korzystne warunki zatrudnienia, w tym również te związane z prawami pracowniczymi oraz perspektywą osiągnięcia adekwatnych praw emerytalnych. Spadek bezrobocia, skutkujący szerszą ofertą dostępnych na rynku miejsc pracy, wpływa na zwiększenie konkurencji wśród przedsiębiorstw poszukujących siły roboczej odpowiedniej dla specyfiki swojego działania i niejako zmusza pracodawców do odchodzenia od zatrudniania w szarej strefie. Osoby poszukujące pracy z kolei dysponując większym wyborem ofert w racjonalny sposób podejmują pracę tam, gdzie oferowane warunki są lepsze, a więc częściej poza szarą strefą.

To spostrzeżenie teoretyczne znajduje odzwierciedlenie w danych empirycznych pochodzących z badań Głównego Urzędu Statystycznego⁴. Ankietowane w nich osoby jako najczęstszą przyczynę podejmowania pracy nierejestrowanej podawały brak możliwości znalezienia pracy (prawie 59 procent ankietowanych) oraz niewystarczające dochody (niemal 40 procent). Pozostałe możliwe przyczyny podjęcia pracy na czarno, takie jak możliwość wyższych zarobków niż w przypadku w pełni legalnego zatrudnienia, wysokie składki ubezpieczeniowe, czy chęć uniknięcia płacenia podatków i inne zyskały znacznie niższe odsetki udzielanych odpowiedzi, poniżej 25 procent. Potwierdza to tezę, że rozmiar szarej strefy na rynku pracy uwarunkowany jest przede wszystkim rynkowymi

⁴ *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, grudzień 2015

czynnikami obiektywnymi, a w mniejszym stopniu dobrowolnym wyborem pracowników, czy wykazywanymi przez nich skłonnościami do łamania obowiązujących przepisów.

Dokonywane co kilka lat przez Główny Urząd Statystyczny szacunki liczby osób zaangażowanych w szarą strefę, inaczej mówiąc liczby osób zatrudnianych „na czarno”⁵ rzucają interesujące światło na zjawisko pracy nierejestrowanej. Najbardziej aktualne z nich, opublikowane zostały w grudniu 2015 roku, a dotyczą sytuacji w roku 2014. Szacunki te nie obejmują wszystkich osób pracujących w ukrywanych działalnościach, co zostało jasno zaznaczone przez autorów

opracowania. Powodów niedoszacowania jest kilka. Po pierwsze, ludzie uczestniczący w badaniach statystycznych niechętnie przyznają się do pracy na czarno, czyli do łamania prawa. Po drugie, wielu osobom przyzwyczajonym od lat do otrzymywania części wynagrodzenia w gotówce „pod stołem” może się wydawać, że jest to sytuacja naturalna. Po trzecie, szacowana w kolejnych badaniach liczba osób przyznających się do wykonywania pracy nierejestrowanej pozostaje bez związku z szacunkami rozmiarów produkcji w szarej strefie, co ilustruje poniższa tablica.

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

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

Źródło: *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, grudzień 2015

Badania GUS pokazują, że na czarno pracuje zdecydowanie więcej mężczyzn niż kobiet, przeważają osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym i zjawisko to dotyczy podobnej liczby mieszkańców wsi i miast. Najwięcej osób deklaruje wskazuje pracę na czarno w miesiącach letnich (lipiec, sierpień i wrzesień). Wśród pracujących na czarno w 2014 roku ponad 55 procent deklaruowało, że jest to dla nich podstawowe źródło dochodów. Pozostali traktowali pracę nierejestrowaną jako dodatkowe źródło dochodów.

Pracodawcami dla omawianej grupy osób w przeważającej mierze były osoby prywatne, rzadziej firmy prywatne lub spółdzielnie w innym systemie niż chatupniczy. Na czarno pracowało najwięcej osób w grupach wiekowych 45-59 lat i 35-44 lata. Do najwyższych wynagrodzeń (średnio 1350 zł miesięcznie) przyznały się osoby w najmłodszej grupie wiekowej (15-24 lata), zaś osoby w wieku powyżej 60 lat deklaruowały zaledwie kilku dziesięciotłotowe dochody z pracy na czarno.

Ponad połowa ankietowanych odmówiła odpowiedzi w sprawie wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia z pracy na czarno i zaledwie 5 procent przyznało się do uzyskiwania miesięcznego dochodu na poziomie ponad 1601 zł. Jedną z przyczyn niskich dochodów z pracy na czarno jest niewątpliwie fakt, że duża część osób pracowała tylko przez część miesiąca.

W omawianym badaniu GUS badano także gospodarstwa domowe zatrudniające osoby na czarno. Liczbę takich gospodarstw oszacowano na 380 tysięcy. Najczęściej zatrudniano

osoby do prac remontowych i napraw budowlano-instalacyjnych oraz prac ogrodniczo-rolnych.

Pozytywne aspekty

Na koniec wspomnieć należy o pewnych pozytywnych aspektach, jakie wiążą się z występowaniem szarej strefy gospodarczej. W ekonomii często używa się określenia, że szara strefa „olivi gospodarke”. Chodzi o to, że szara strefa umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, zarobkowej w pewnych obszarach i sytuacjach, gdzie ta działalność nie mogłaby być prowadzona w ramach oficjalnej gospodarki. Chodzi na przykład o wspomniane już zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, które nie miałyby szans na legalną pracę. Osoby takie uzyskują dochody w szarej strefie, dzięki czemu, po pierwsze, nie obciążają funduszy pomocy społecznej, a po drugie, zarobione pieniądze wydają w przeważającej części już w ramach legalnej gospodarki. Bardzo często praca w szarej strefie jest jedynym sposobem uzyskania dochodów przez osoby bez kwalifikacji. Ponadto trzeba pamiętać, że jest grupa konsumentów, która, na przykład ze względów finansowych, nie dokonywałaby zakupów i nie korzystałaby z pewnych usług oferowanych przez firmy działające w sferze oficjalnej. Szara strefa umożliwia więc sprzedaż tych produktów oraz zrealizowanie tych usług, przez co wpływa pozytywnie na tworzenie PKB

⁵ Ibidem.

3. Ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy jest wpisywane w programy gospodarcze kolejnych rządów w Polsce i w innych krajach, ale ich realizacja napotyka na rozmaite bariery. Motywem przewodnim działań państwa w takim kierunku jest w pierwszej kolejności zamiar zwiększania dochodów budżetu państwa, które w nieuzasadniony sposób są przywłaszczane przez przedsiębiorstwa lub osoby uczestniczące w szarej strefie. Kolejne korzyści, jakie państwo może osiągnąć z ograniczenia rozmiarów szarej strefy to zmniejszenie odsetka osób nieobjętych zabezpieczeniem społecznym lub objętych nim tylko w szczątkowej formie. Osoby pozbawione takiego zabezpieczenia w rezultacie długoletniego pozostawania w systemie pracy nierejestrowanej wcześniej czy później stają się beneficjentami (odbiorcami) finansowanej przez państwo opieki społecznej. Stanowi to oczywiste obciążenie obecnych i przyszłych wydatków, do którego państwo nie powinno dopuszczać.

Szara strefa w oczywisty sposób zakłóca konkurencję na rynku. Producenci i usługodawcy działający w szarej strefie i nie regulujący wszystkich lub części należności przysługujących państwu oferują swoim klientom niższe ceny niż przedsiębiorcy rzetelnie wywiązujący się wobec państwa ze swoich zobowiązań. W efekcie odbierają oni część rynku uczciwym przedsiębiorcom, co często skutkuje rozszerzeniem się zasięgu szarej strefy. Nabywcy dóbr i usług z szarej strefy stają się słabszą stroną w przypadku reklamacji i narażeni też bywają na otrzymywanie dóbr i usług wybrakowanych lub o gorszej jakości.

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy powinno być nakierowane przede wszystkim na takie przejawy nieprawidłowości i nadużycia w życiu gospodarczym, które powodują rzeczywiste i odczuwalne straty fiskalne, zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami czy też prowadzą do wykorzystywania uczestników rynku pracy, których siła przetargowa jest bardzo słaba. Państwo powinno być wstrzemięźliwe w stosowaniu sankcji za prowadzenie działań w szarej strefie wobec osób pozostających w sferze ubóstwa, emerytów podejmujących się drobnych zajęć zwiększających ich skromne dochody, uczniów, studentów itd. Dochody uzyskiwane przez tzw. marginalną siłę roboczą zmniejszają bowiem obciążenia finansowe pomocy społecznej.

W takim właśnie kierunku idą rozwiązania planowane w tzw. konstytucji biznesu. Przewidują one m.in. zniesienie obowiązku rejestracji działalności prowadzonej przez osoby fizyczne, uzyskujące miesięczne przychody poniżej 50 procent obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. Według obecnych przepisów prowadzenie działalności gospodarczej o tak małej skali wymaga rejestracji firmy, odprowadzania składek ZUS i prowadzenia rachunkowości. Po wejściu konstytucji w życie nie będzie już takiej konieczności, a uzyskane dochody będą opodatkowane na zasadach ogólnych. Z perspektywy rachunków narodowych w zakresie statystyki szarej strefy oznaczać to będzie uzyskiwanie mniej precyzyjnych szacunków jej rozmiarów, niż ma to miejsce obecnie.

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

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

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

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

Działania z trzech wymienionych poziomów nie są rozdzielne, bowiem z natury rzeczy mogą one się na siebie nakładać lub krzyżować się. Ponadto, w Polsce brak jest zarówno spójnej i skoordynowanej polityki działań, jak również brakuje długookresowej strategii działań. Wszelkie działania są bowiem podejmowane na ogół akcyjnie i niekiedy spontanicznie, zwłaszcza w przypadkach, gdy problem staje się uciążliwy lub widoczny dla opinii publicznej. Rok 2017 przyniósł zmiany w takim podejściu - podejmowane działania przeciw szarej strefie stają się bardziej powszechne i skuteczniejsze niż miało to miejsce w przeszłości.

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

- Działania państwa i jego organów nastawione na odzyskiwanie traconych należności, głównie podatkowych:
 - Legislacyjne,
 - Kontrolne,
 - Represyjne.
- Edukacja i prewencja podejmowana przez
 - Organy administracji państwowej,
 - Interesariuszy tracących udziały w rynku przez nieuczciwą i wyniszczającą konkurencję ze strony szarej strefy,
 - Organizacje trzeciego sektora.

- Rozwój obrotu bezgotówkowego
 - Działania legislacyjne
 - Edukacja - demonstracja korzyści dla osób i instytucji stosujących obrót bezgotówkowy
 - Wprowadzanie mechanizmów zachęt do przeprowadzania transakcji bezgotówkowych, w tym uzyskiwanie korzyści ekonomicznych.

Ostatnie lata przyniosły znaczące ograniczenia rozmiarów i zakresu szarej strefy w kilku wybranych przemysłach i branżach. Na pierwszym miejscu należy wymienić ograniczenie przemytu i sprzedaży poza systemem akcyzowym paliw i wyrobów tytoniowych. Pozytywne efekty zostały uzyskane w dużej mierze dzięki współpracy władz z zainteresowanymi izbami gospodarczymi czy też przedsiębiorstwami. W wielu przypadkach organizacje, które odczuwały bezpośrednio skutki szarej strefy przedstawiały gotowe rozwiązania.

Działania państwa

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

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

W latach 2016-2017 rząd podejmował różne działania prowadzące do uszczelnienia systemu podatkowego, a w szczególności do zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatku VAT i wyłudzaniu tego podatku przez grupy przestępcze stosujące m.in. tzw. karuzele podatkowe. Innym działaniem, które jest wprowadzane w 2018 roku jest Jednolity Plik Kontrolny, czyli obligatoryjne raportowanie fiskusowi o szczegółach wszystkich faktur, z jakimi każde przedsiębiorstwo ma do czynienia. Obserwuje się też wzmożone kontrole przeprowadzane przez służby skarbowe.

W ostatnich 2-3 latach różne organy państwa prowadziły intensywne, konsekwentne i skuteczne działania w kilku sektorach, nastawione na ograniczenie rozmiarów szarej strefy lub jej eliminację. Sukces w tych działaniach był możliwy z kilku powodów. Po pierwsze, pojawiła się wola polityczna skutecznych działań z wykorzystaniem istniejących, ale niedostatecznie dotychczas wykorzystywanych instrumentów prawnych czy represyjnych. Po drugie, nastąpił postęp w koordynacji działań różnych resortów i służb, co w przeszłości

na ogół nie miało miejsca w takim zakresie. Po trzecie, miała miejsce współpraca z reprezentacją sektorów (izby gospodarcze, stowarzyszenia), w których uczciwie działający przedsiębiorcy ponosili straty w efekcie istnienia w nich szarej strefy. W wielu przypadkach władze otrzymywały gotowe plany działania.

Trzeba też podkreślić efekty powołania koalicji na rzecz ograniczania szarej strefy, powołanej w 2014 roku przez Business Centre Club, UN Global Compact w Polsce, Najwyższą Izbę Kontroli, ministerstwa finansów i gospodarki oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jej celem jest monitorowanie zakresu szarej strefy, wypracowywanie nowych rozwiązań w walce z szarą strefą oraz koordynacja działań przedsiębiorców i przedstawicieli władz publicznych w zwalczaniu zjawiska.

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

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

Działaniem władz w zakresie edukacji społeczeństwa i kreowaniu pożądanych postaw konsumentów było wprowadzenie loterii paragonowych, które skłaniały ludzi do domagania się od sprzedawców i usługodawców paragonów fiskalnych, potwierdzających opłacenie podatku VAT

Rozwój obrotu bezgotówkowego

Transakcje w ramach szarej strefy gospodarczej odbywają się prawie wyłącznie przy wykorzystaniu gotówki⁶, bowiem gotówka nie zostawia śladów, co nie ma miejsca w przypadku obrotu w systemie bankowym, a także w transakcjach z przedsiębiorstwami księgującymi swoje transakcje.

Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego nie jest bezpośrednim celem działań administracji gospodarczej, jest ono natomiast bardzo skutecznym narzędziem, chętnie wykorzystywanym przez nią do realizacji swoich celów. Niewątpliwym priorytetem władz jest pobieranie podatków i innych należności od obrotu gospodarczego, którego rzeczywiste rozmiary są ukrywane. Obrót bezgotówkowy stanowi też ważny

⁶ W trakcie międzynarodowej konferencji naukowej *Shadow 2017* zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski naukowcy z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw utrzymywali, że w niektórych krajach tego ugrupowania rejestrowany obrót bezgotówkowy nie stanowi ograniczenia dla transakcji w szarej strefie

oręż władz w zwalczaniu tzw. prania brudnych pieniędzy, czyli wprowadzania do obiegu gospodarczego pokaźnych kapitałów uzyskanych z nielegalnych, przez co nieopodatkowanych źródeł.

Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego następuje w Polsce od początku transformacji gospodarczej, czyli od ostatniej dekady XX wieku, a w ostatnich kilku latach można stwierdzić przyspieszenie tego procesu. Pierwszym, historycznym już, ale ważnym krokiem był wymóg zakładania rachunków bankowych przez pracowników dla wpłacania wynagrodzeń w miejsce kłopotliwych wypłat gotówkowych. Przyspieszenie tego procesu przez wymóg obowiązkowego posiadania rachunków bankowych wobec pracowników sfery budżetowej (nauczyciele, pracownicy służby zdrowia, urzędnicy) nastąpiło po kilku spektakularnych bandyckich napadach rabunkowych na konwoje przewożące gotówkę do wypłat pracowniczych. Kolejnym krokiem stało się zakończenie stosowania czeków i zastąpienie ich kartami płatniczymi oraz rozbudowa sieci bankomatów.

Powstały różne 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 był ciągle trwający rewolucyjny postęp w technologiach informatycznych i telekomunikacyjnych, szczególnie rozwój i powszechna dostępność internetu.

Jest faktem bezspornym, że dokonania polskiego systemu bankowego w zaprzęgnięcie technologii do bezgotówkowej obsługi klientów banków stawiają nas w czołówce europejskiej. Klienci banków mają do dyspozycji wiele alternatywnych możliwości przeprowadzania transakcji bezgotówkowych.

Rozszerzany jest zakres płatności on-line przy dużej łatwości przeprowadzania płatności. Zbliżeniowe karty płatnicze do transakcji na maksymalną kwotę 50 zł nie wymagają wprowadzania numeru PIN. Popularności i bezpieczeństwu tej formy płatności można zawdzięczać rozważanie zwiększenia górnej kwoty transakcji, poniżej której PIN nie jest wymagany. Coraz popularniejsze staje się płacenie urządzeniami mobilnymi, w tym aplikacjami telefonicznymi umożliwiającymi dokonywanie płatności w ciężar „podpiętej” do telefonu karty płatniczej stanowiącej źródło środków finansowych.

Zwiększa się też popularność zakupów towarów, w tym także żywności, w sieci za pośrednictwem sklepów internetowych, także z zagranicy. Zdecydowana większość rezerwacji turystycznych i biznesowych w hotelach i w transporcie międzynarodowym i międzymiastowym, kolejowym, autokarowym

i lotniczym obsługiwana jest w formie bezgotówkowej. Podobnie dzieje się w przypadku biletów na wydarzenia kulturalne bądź na imprezy sportowe. Płatności bezgotówkowe towarzyszą też zamówieniom dostaw pochodzących z cateringu i fast foodów dostarczanych do mieszkań i biur.

Warto podkreślić też wprowadzanie nowych usług i unowocześnianie dotychczasowych przez banki komercyjne. Rozszerzona została funkcjonalność bankomatów: oprócz wypłat, które mogą być realizowane w niektórych bankomatach również w trybie zbliżeniowym, możliwe jest dokonywanie wpłat gotówki, a także dokonywanie przelewów w układzie karta płatnicza/gotówka - bankomat - bankomat - karta płatnicza/gotówka. Adresaci takich przelewów mogą je otrzymywać w czasie rzeczywistym. Inne nowe usługi bankowe to kilkuwalutowe karty płatnicze obejmujące najbardziej popularne waluty, czy też możliwość rozłożenia na raty większych transakcji za pośrednictwem kart kredytowych. Usługi tego rodzaju wprowadzane przez jeden bank są szybko powielane przez kolejne banki.

Pojawiła się usługa wymiany walut on-line z bardzo niskimi spreadami, oferowana przez nowe wyspecjalizowane firmy pośrednictwa finansowego, tzw. kantory internetowe. 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 kilkunastu minutach. Po rozpowszechnieniu się tej możliwości szybkiej i bezpiecznej wymiany banki, którym odbierano klientów, wprowadziły identyczną usługę obniżając znacząco swoje spready, choć nie do poziomu oferowanego przez kantory internetowe. Przy takich możliwościach korzystania z obrotu bezgotówkowego klienci nie tracą czasu na osobiste wizyty w kantorach wymiany walut, mniej płacą za usługę i eliminują prawdopodobieństwo utraty walut w przypadku kradzieży.

Powstają coraz to nowe obszary stosowania kart płatniczych, w których poprzednio z zasady nie dopuszczano takiej możliwości. Władze samorządowe, czyli urzędy miast i gmin, umożliwiły swoim interesantom wnoszenie opłat przy pomocy płatności kartowych. Taką samą decyzję podjęła Poczta Polska, której strategia przewiduje rozwój usług niezwiązanych z działalnością pocztową, m. in. rozwój handlu towarami. Duże znaczenie miało też wprowadzenie płatności kartami przez największą w Polsce sieć marketów dyskontowych (Biedronka), która jest drugim największym przedsiębiorstwem w Polsce pod względem wielkości sprzedaży. Warto też wspomnieć o instalacji terminali płatniczych w całej sieci punktów Lotto.

Poniższa tablica przedstawia informacje ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w ostatnich latach:

Tablica 3.1 Podstawowe dane o infrastrukturze i obrotach płatności bezgotówkowych

	Q4 2013	Q3 2015	Q3 2017
Liczba kart płatniczych w mln	34,7	34,7	38,5
Liczba kart z funkcją zbliżeniową	28,1	27,6	30,6
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	592	862	1191
Liczba transakcji bezgotówkowych w mln	392	669	1004
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	114	135	168
Liczba bankomatów w tysiącach	18,9	21,6	23,3

Źródło: Narodowy Bank Polski, Informacja o kartach płatniczych informacje kwartalne

Działania instytucjonalne

Jednym z czynników przyspieszających rozwój obrotu bezgotówkowego było niewątpliwie obniżenie poziomu opłaty interchange, czyli jednego z najistotniejszych składników kosztu ponoszonego przez przedsiębiorców, którzy oferują swoim klientom korzystanie z możliwości dokonywania płatności przy pomocy kart w terminalach płatniczych. Całkowity koszt przedsiębiorcy to opłata za dzierżawę terminala oraz koszt prowizji za jego obsługę uwzględniający marżę, jaką pobierają operatorzy, czyli agent rozliczeniowy, opłata interchange, której beneficjentem jest wydawca kart i koszty schematu płatniczego. Zbyt wysoki koszt uczestnictwa w systemie przez długi okres skutecznie zniechęcał przedsiębiorców do korzystania z niego.

Zgodnie z ustawą o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, od początku 2017 roku w Polsce obowiązuje górny limit 15 000 zł dla płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym. Przed 2017 rokiem limit ten wynosił 15 000 euro. Transakcje powyżej 15 000 zł muszą obowiązkowo być przeprowadzane z wykorzystaniem obrotu bezgotówkowego. Przekroczenie tego limitu przy płatności gotówkowej skutkuje niemożnością zaliczenia takiej transakcji do kosztów podatkowych. Wprowadzenie takiej regulacji ma na celu ograniczenie zjawiska prania brudnych pieniędzy, pochodzących z szarej strefy gospodarczej lub z działalności przestępczej.

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

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

Duże nadzieje i oczekiwania z rozwojem płatności bezgotówkowych należy wiązać z powołaną w lipcu 2017 roku Fundacją Polska Bezgotówkowa. Jest to wspólna inicjatywa Związku Banków Polskich, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz organizacji płatniczych Visa i Mastercard, której celem jest „podejmowanie działań w zakresie rozbudowy sieci akceptacji instrumentów płatniczych, upowszechnianie i promocja obrotu bezgotówkowego, a także promocja innowacji technologicznych wspierających obrót bezgotówkowy w Polsce”. Ambitnym planem tej inicjatywy jest podwojenie liczby terminali płatniczych (terminalizacja Polski) z ponad 600 tysięcy do 1,2 miliona w 2021 roku. Planowane są działania edukujące przedsiębiorców na temat korzyści wynikających z akceptacji kart płatniczych i obrotu bezgotówkowego na terenie całej Polski oraz oferta w całości finansująca terminal płatniczy dla przedsiębiorców okresie 12 miesięcy jego użytkowania, łącznie z pokryciem kosztów obsługi transakcji, którzy spełniają m.in warunek nieposiadania terminalu w przeszłości.

Na koniec, warto wspomnieć o dynamicznym rozwoju tzw. fintechów, czyli firm łączących nowe technologie z obszarem płatności, działających głównie w obszarze urządzeń mobilnych. Dobrze ukierunkowany rozwój fintechów będzie, z założenia, pozytywnie wpływał na rozwój obrotu bezgotówkowego.

Jak wynika z niedawnego raportu Visa dotyczącego Cashless Cities, w płatnościach elektronicznych tkwi ogromny potencjał redukcji kosztów związanych z dystrybucją i poborem opłat w transporcie publicznym. Średni koszt uzyskania jednego dolara amerykańskiego z opłat przez przewoźnika wynosi 14,5 centa, natomiast w przypadku metod cyfrowych spada on do poziomu 4,2 centa.

Mając na uwadze rozwój płatności bezgotówkowych, Visa ogłosiła niedawno uruchomienie dwóch nowych programów:

- *Visa Global Transit Solutions*, którego celem jest popularyzacja korzystania z płatności zbliżeniowych w bramkach biletowych w metrze oraz kasownikach w autobusach i tramwajach, co przynosi oszczędność czasu i większy komfort dla pasażerów na całym świecie, oraz
- *Transportation Center of Excellence*, który ma na celu wypracowanie rozwiązań ułatwiających konsumentom podróżowanie wszelkimi środkami transportu - lotniczego, kolejowego czy samochodowego.

Bariery i problemy obrotu bezgotówkowego

Proces rozwoju obrotu bezgotówkowego nie przebiega bez pokonywania barier i napotykania na przeszkody. W pierwszej kolejności wymienić należy ciągle jeszcze niskie tzw. ubankowanie społeczeństwa polskiego, wynoszące według badań Narodowego Banku Polskiego około 83 procent. Największy stopień wykluczenia finansowego, mimo obserwowanego spadku w ostatnich latach, obserwuje się zwłaszcza w najstarszych grupach wiekowych, w grupach o niższym poziomie wykształcenia oraz w regionach biedniejszych i zapóźnionych gospodarczo. Na terenach wiejskich i w regionach uboższych niż w miastach czy metropoliach obserwuje się także mniejszą popularność i dostępność terminali płatniczych.

Poza wykluczeniem finansowym ma miejsce także wykluczenie cyfrowe, które dotyczy starszego pokolenia, ale nie tylko. Dalsze rozwijanie transakcji bezgotówkowych jest również opóźniane przez długoletnie przyzwyczajenia ludzi do posługiwania się wyłącznie gotówką i także, w coraz mniejszym stopniu, trudną do racjonalnego uzasadnienia, obawą przed utratą pieniędzy.

Włamania i kradzieże pieniędzy przeprowadzone przez cyberprzestępców z pewnością mają miejsce, jednak rozmiar tego zjawiska nie jest ujawniany i należy przypuszczać, że nie stanowią one poważniejszego zagrożenia dla systemu.

Ocena korzyści makroekonomicznych z rozwoju płatności bezgotówkowych

Pod koniec 2017 roku Visa Inc. opublikowała wyniki projektu badawczego na temat długookresowych gospodarczych skutków wzrostu popularności płatności cyfrowych w wielkich

miastach, opracowane przez agencję badawczą Roubini ThoughtLab⁷. Wzrost popularności płatności bezgotówkowych rozumiany jest jako wzrost korzystania z tej formy płatności przez wszystkich mieszkańców do poziomu aktywności 10 procent osób obecnie najczęściej korzystających z obrotu bezgotówkowego. Badanie objęło sto miast ze wszystkich kontynentów, w tym Warszawę. Metodologia badania była oparta na modelu ekonometrycznym, uwzględniającym bogaty zestaw zmiennych gospodarczych i demograficznych oraz badania stopnia akceptacji płatności gotówkowych i bezgotówkowych wśród konsumentów i przedsiębiorców.

Oszacowane potencjalne korzyści sięgnęły nawet 3 procent PKB, generowanego w badanych miastach. Warszawa została zaliczona do grupy miast „cyfrowo dojrzewających”. W tej samej grupie znalazły się m.in. takie miasta jak Rzym, Zurych i Lizbona. Źródłem korzyści jest oszczędność czasu przy transakcjach bankowych, handlowych, kupnie biletów transportu miejskiego i zmniejszonej skali kradzieży gotówki. Oszczędność czasu oznacza możliwość obsłużenia większej liczby klientów w sklepach i urzędach.

Szacunki innych korzyści gospodarczych były rozpatrywane w perspektywie 15 lat. Wskazują one na możliwość wzrostu zatrudnienia o 1,4 procent, wzrost wynagrodzeń o 0,5 procent, wzrost wydajności pracy o 0,4 procent i wzrost PKB o 0,46 procent. Beneficjentami powszechności obrotu bezgotówkowego byłiby konsumenci, przedsiębiorcy i sektor publiczny.

Również niektóre doświadczenia z przeszłości pokazują, że wspieranie rozwoju obrotu bezgotówkowego prowadzi do pozytywnych efektów w skali makro. We Włoszech po wprowadzeniu obowiązku dokonywania płatności o wartości powyżej 1 tysiąca euro drogą elektroniczną oraz wprowadzeniu ulg podatkowych dla płatności elektronicznych (bezugotówkowych) w punktach handlowo-usługowych (połączonych z karami dla detalistów, którym udowodniono trzykrotne niewydanie klientom potwierdzenia zakupu w okresie 5 lat) - odnotowano dodatkowe wpływy podatkowe w wysokości 9,1 mld euro. Z kolei w Korei Południowej wprowadzenie obowiązku instalacji terminala płatniczego w sklepach, w których obrót roczny przekracza równowartość 20 tysięcy euro, wraz z korzyściami podatkowymi dla konsumentów z tytułu korzystania z kart płatniczych przyczyniło się do wzrostu wpływów podatkowych o 65 procent w ciągu 5 lat.

⁷ *Visa Cashless Cities: Realizing the Benefits of Digital Payments*, <https://www.esithoughtlab.com/visacashlesscities>

4. Uwarunkowania rozwoju szarej strefy w Polsce

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem niejednorodnym i przybierającym różne formy, na które oddziałuje wiele różnych i nie powiązanych ze sobą czynników. W związku z tym szara strefa ulega ciągłym zmianom, jeżeli chodzi o jej zakres i rozmiary. Pewne zjawiska przyczyniają się do zwiększania rozmiarów szarej strefy, inne do ich zmniejszania się. Jednym z istotniejszych czynników oddziałujących na rozmiary szarej strefy jest stan koniunktury gospodarczej. W okresach bardzo dobrej koniunktury makroekonomicznej, obserwowanej także w 2017 roku, rozmiary tej części szarej strefy są mniejsze niż w okresach spowolnień gospodarczych.

Stosunkowo dużą stabilnością, wynikającą z natury tego zjawiska, charakteryzuje się legalna część szarej strefy polegająca na zaniżaniu wartości produkcji i często związanego z tym korzystania z nierejestrowanej pracy. W obu przypadkach chodzi o unikanie danin płaconych państwu, czyli obciążeń fiskalnych i składek na zabezpieczenie społeczne. Względna stabilność legalnej szarej strefy może być naruszana w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego. W fazie recesji obserwuje się jej zwiększanie, w fazie prosperity - szara strefa kurczy się, głównie dzięki poprawie na rynku pracy.

Znacznie mniej stabilna jest nielegalna szara strefa, która obciążona jest ryzykiem ingerencji w działalność ze strony wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym zaobserwować można kilka strategii „obronnych”, które dokonywane są bardzo szybko i sprowadzają się do migracji kapitałów o charakterze obrotowym. Pierwszą jest przenoszenie działań na inne działalności nielegalne zagrożone w niewielkim stopniu sankcjami karnymi lub wręcz ich unikaniem przy wykorzystywaniu luk w prawie. Druga strategia to przechodzenie do innych działalności, takich, które nie zostały jeszcze rozpoznane przez działający z opóźnieniem wymiar sprawiedliwości. Trzeci kierunek działań to przenoszenie kapitałów do działań poza granice kraju i współpraca z grupami przestępczymi, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej. Na koniec obserwować można zjawisko nasilonego „prania pieniędzy”, czego jednym z przejawów jest zauważalny wzrost udziału zakupów za gotówkę, czyli z pominięciem kredytów bankowych, mieszkań w firmach deweloperskich.

Ostatnie 2-3 lata przyniosły pozytywne efekty działań władz nakierowanych na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej w Polsce. Trzeba tu wymienić nie tylko liczne działania nakierowane na tzw. uszczelnianie systemu podatkowego w zakresie podatku VAT i innych podatków. Szereg działań legislacyjnych przyczynił się do zauważalnej eliminacji przemytu i nielegalnego obrotu paliwami płynnymi. Podobnie skuteczne okazały się działania w sferze regulacji prowadzące do ograniczenia sprzedaży przemysłowych lub nielegalnie produkowanych w Polsce papierosów i wyrobów tytoniowych.

Warto wspomnieć, że izby gospodarcze z przemysłów paliwowego i tytoniowego od lat szczegółowo informowały władze o destrukcyjnych efektach szarej strefy dla nich samych

i dla budżetu i wskazywały na możliwe sposoby likwidacji patologii. W poprzednich latach wprowadzenie tzw. odwrotconego podatku VAT wyeliminowało szarą strefę z hurtowego handlu stałą, co również dokonało się pod naciskiem zainteresowanej izby gospodarczej.

Podobnie wyglądała sytuacja z nielegalnym hazardem prowadzonym na urządzeniach o teoretycznie niskich wygranych, przy czym w tym przypadku zainteresowanym likwidacją szarej strefy był sam fiskus. W praktyce, urządzenia te funkcjonowały w wielu miejscach, m.in. w przydrożnych barach, zaś służba celna była bezradna w zwalczaniu tego procederu. Dopiero zdecydowane działania legislacyjne (wysokie kary pieniężne dla właścicieli urządzeń i właścicieli udostępniających lokale) doprowadziły do ograniczenia tej istotnej co do rozmiarów działalności w szarej strefie. Doprowadzono także do ograniczenia nielegalnego w Polsce hazardu w internecie, między innymi w drodze współpracy z bankami blokującymi transakcje związane z hazardem.

Uszczelnianie systemu podatku VAT, a ściślej ograniczanie procederu wyłudzeń tego podatku, bez żadnych wątpliwości ogranicza szarą strefę, ale nie powiększa rozmiarów PKB. Rzecz w tym, że część nadwyżek operacyjnych organizacji zaangażowanych w szarą strefę, która była wyłudzana od państwa, pozostaje w systemie podatkowym. Wpływ na wzrost PKB tych odzyskanych środków jest tylko pośredni i może wynikać z korzystnej ich alokacji. Do prawdziwości powyższej konstatacji potrzebne jest założenie o prawidłowym oszacowaniu rozmiarów szarej strefy, a zwłaszcza jej nielegalnej części.

Zachowania typowe dla szarej strefy, czyli zaniżanie obrotów dla zmniejszenia obciążeń podatkowych nadal mają miejsce. Formy takich zachowań wymagają przeprowadzania transakcji gospodarczych za gotówkę, poza systemem VAT. Dochody uzyskane w ramach szarej strefy przeznaczane są na opłacanie poza systemem („pod stołem”) nie tylko pracowników zatrudnianych na czarno, ale także legalnie zatrudnianych osób. W takich przypadkach wynagrodzenie składa się z dwóch części: oficjalnej i nieoficjalnej.

Takie podejście jest tylko korzystne (krótkookresowo) dla przedsiębiorców, którzy obniżają sobie koszty pracy i tylko pozornie korzystne dla pracowników. Otrzymują oni część wynagrodzenia, od której nie płacą podatku i składki na ubezpieczenia społeczne, ale równocześnie przyszła wysokość ich emerytur będzie odpowiednio niższa.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w wielu przypadkach, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych gospodarczo regionach mikroprzedsiębiorcy nie są w stanie sprostać wszystkim wymaganym przepisom, ani regulować w wymaganej wysokości danin publicznych. Są oni niejako „wpychani” przez system do szarej strefy. Stają oni bowiem przed wyborem między bankrutstwem, czyli całkowitym zaprzestaniem działalności gospodarczej lub prowadzenia jej częściowo w szarej strefie.

W takich sytuacjach przedsiębiorcom nie pozostawia się jakiegokolwiek pola wyboru.

Efekty opisanych wyżej rozmaitych zmian w prawnym otoczeniu działalności gospodarczych i energicznie podejmowanych działań w odczuwalny sposób odbijają piętno na rozmiarach działalności, które tworzą szarą strefę gospodarczą lub co najmniej prowadzą do potencjalnego rozwoju tego zjawiska.

Natura szarej strefy gospodarczej jest taka, że następują szybkie przegrupowania w ramach szarej strefy, która zachowuje się jak ruchomy i uciekający cel dla władz gospodarczych.

Poniżej przedstawione są rozważania nad nowymi, bardzo prawdopodobnymi obszarami gospodarki, w których szara strefa powstaje, utrzymuje się lub wręcz rozwija się. Analiza IPAG obejmuje cztery obszary, dla których dostępne są jedynie pośrednie dane statystyczne, a określenie rozmiarów wartości dodanej w nich generowanej wymaga czasu, obserwacji i dalszych badań:

- A. Szybkie podnoszenie wysokości minimalnego wynagrodzenia miesięcznego i godzinowego
- B. Rozbieżność w statystyce: wzrost zużycia cementu i towarzyszący mu spadek produkcji budowlanej
- C. Efekty program Rodzina 500+
- D. Zmiany w stopie bezrobocia rejestrowanego sugerujące angażowanie się w szarą strefę w powiatach przygranicznych

Tablica 4.1. Wynagrodzenie minimalne i średnie w mikroprzedsiębiorstwach, lata 2010, 2016 i 2017

Lata	2010	2016	2017	2016/2010	
				Dynamika	Śr. rocznie
Minimalne wynagrodzenie	1317	1850	2000	1,405	5,8%
Średnie wynagrodzenie					
ogółem	3300	4182	b.d.	1,267	4,0%
w mikroprzedsiębiorstwach	2006	2616	b.d.	1,304	4,5%
w mikroprzedsiębiorstwach osób fizycznych w relacji do minimalnego	1642	2179	2244	1,327	4,8%
	125%	118%	-	-	-

Źródło: *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2016 roku*, GUS, Warszawa 2017; *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2011

Przedstawione dane pokazują, że średnie wynagrodzenie wypłacane pracownikom zatrudnionym w mikroprzedsiębiorstwach osób fizycznych jest nieznacznie wyższe od ustawowego minimalnego wynagrodzenia. Taka sytuacja wskazuje na powszechność wypłacania wynagrodzeń poza rejestracją w tej grupie przedsiębiorstw, czyli w szarej strefie gospodarczej. Trudno jest bowiem wyobrazić sobie, że blisko milion pracowników najemnych (978,8 tys.) godzi się na otrzymywanie wynagrodzenia minimalnego lub jemu bliższego.

A. Oficjalne minimalne wynagrodzenie

Według oficjalnych statystyk, minimalne wynagrodzenie wzrastało w Polsce w tempie przewyższającym wzrost średniego wynagrodzenia krajowego. W latach 2010-2016 minimalne wynagrodzenie wzrosło z 1317 do 1850 złotych, czyli o 40,5 procent (5,8 procent średniorocznie). Fakt ten nie stanowi problemu dla przedsiębiorstw dużych i średnich oraz części małych, jest natomiast niezwykle kłopotliwy dla mikroprzedsiębiorstw zatrudniających pracowników, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach w słabiej rozwiniętych gospodarczo województwach. We wspomnianym okresie sześciu lat, średnie wynagrodzenie wzrosło w Polsce z 3300 do 4182 zł, czyli o 26,7 procent (średniorocznie o 4,0 procent), zatem znacznie wolniej. W przypadku mikroprzedsiębiorstw należących do osób fizycznych średnie wynagrodzenia wzrosły o 32,7 procent, a średniorocznie o 4,8 procent, czyli istotnie wolniej niż oficjalne minimalne wynagrodzenie. Na wzrost średniego wynagrodzenia w tej grupie mikroprzedsiębiorstw w dużej mierze miało wpływ podwyższenie minimalnego wynagrodzenia. W efekcie, relacja średniego wynagrodzenia płaconego pracownikom mikroprzedsiębiorstw do minimum krajowego zmniejszyła się w rozpatrywanym okresie ze 125 procent w 2010 roku do 118 procent w 2016 roku. W 2017 roku minimalne wynagrodzenie wzrosło aż o 8,1 procent (do 2000 zł), co oznacza, że omawiana relacja obniżyła się znacząco, bowiem trudno sobie wyobrazić, by mikroprzedsiębiorcy byli w stanie podnieść wynagrodzenia swoim pracownikom w podobnej skali.

B. Zużycie cementu

Często stosowaną przez badaczy metodą śledzenia szarej strefy gospodarczej jest porównywanie twardych statystyk w jednostkach fizycznych z danymi wartościowymi, które odnoszą się do wartości dodanej. Jak wiadomo, budownictwo jest sektorem gospodarki o dużym nasyceniu szarą strefą. Porównanie zmian produkcji cementu w jednostkach fizycznych (tys. ton) z dynamiką wartości dodanej budownictwa jest przykładem takiej analizy, bowiem te dwie wielkości powinny wykazywać zmiany w podobnym kierunku i nie powinny być rozbieżne.

Tablica 4.2. Porównanie dynamik produkcji cementu i wartości dodanej budownictwa

Rok	Tysiące ton	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100		
		Dynamika produkcji cementu w tys. ton	Dynamika wartości dodanej budownictwa	Różnica dynamik
2016	15 568	100,4	92,8	7,6
2017	17 071	109,7	111,5	-1,8

Źródło: Stowarzyszenie Producentów Cementu, szacunki IPAG; GUS, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>

Przedstawione dane statystyczne pokazują, że w 2016 roku produkcja cementu była znacząco większa niż wynikałoby to z danych o zmianach wartości dodanej budownictwa. W 2017 roku zarówno produkcja budownictwa, jak i produkcja cementu wzrosły. Nie można wykluczyć, że w okresach gorszej koniunktury w budownictwie mikroprzedsiębiorstwa aktywnie działają w szarej strefie, a okresach poprawy koniunktury działają legalnie, jako podwykonawcy dużych firm.

C. Program Rodzina 500 plus

Podstawowymi intencjami twórców programu Rodzina 500 plus było zwiększenie dzietności kobiet oraz redukcja sfery ubóstwa, zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych. O ile do pogłębionej oceny stopnia realizacji pierwszego celu potrzeba czasu, to drugim przypadkiem pozytywne efekty stały się bardzo szybko ewidentne. Pojawiły się jednak wyrażane przez

wielu analityków obawy negatywnego wpływu tego programu na rynek pracy, w tym także zagrożenie zwiększonego uczestnictwa kobiet w szarej strefie gospodarczej poprzez podejmowanie pracy na czarno.

Badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), przeprowadzane od 1992 roku co kwartał przez GUS, przynosi między innymi informacje na temat współczynnika aktywności zawodowej ludności. Wskaźnik ten jest odsetkiem osób aktywnych zawodowo w liczbie ludności w grupach ludności np. według płci i przedziałów wiekowych. W przypadku kobiet w grupie wiekowej 25 - 34 lata, w latach 2016 i 2017 odnotowano spadek tego współczynnika, podczas gdy w całej zbiorowości ludności w wieku produkcyjnym nastąpił jego wzrost, co ilustrują poniższe dane.

Tablica 4.3. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-34 lata i ludności w wieku produkcyjnym, w proc.

Rok	Kobiety w wieku 25-34 lata		Ogółem w wieku 18-59/64	
	Przeciętnie w roku	Wartość w III kwartale	Przeciętnie w roku	Wartość w III kwartale
2003	77,0	77,7	69,8	70,2
2007	76,8	77,3	69,1	69,5
2010	77,2	76,9	71,9	72,4
2014	79,2	77,8	74,3	74,6
2015	78,2	77,4	74,5	74,7
2016	76,7	76,6	75,2	75,4
2017	(a)75,6	74,2	(a)75,9	76,1
Zmiana 2003-2017		-3,5 pkt.proc.		+5,9 pkt.proc.
Zmiana 2015-2017		-3,2 pkt.proc.		+1,4 pkt.proc.

(a) Średnia z trzech kwartałów

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. III kwartał 2017*, GUS, Warszawa, 2018

Przedstawione dane wskazują nie tylko na tendencję obniżania współczynnika aktywności zawodowej kobiet w przedziale wiekowym, w którym kobiety najczęściej rodzą dzieci. W 2017 roku poziom współczynnika aktywności zawodowej kobiet w tej grupie wiekowej po raz pierwszy był niższy niż wynosi średnia dla całej ludności w wieku produkcyjnym.

Przeciętna aktywność zawodowa osób w wieku produkcyjnym wzrastała systematycznie od 2003 roku do najnowszego badania BAEL odnoszącego się do III kwartału 2017 roku. Inaczej zachowywała się aktywność zawodowa kobiet w wieku 25-34 lata. Do 2014 roku utrzymywała się ona na stabilnym

poziomie, a jej wyraźny spadek rozpoczął się od III kwartału 2016 roku i trwa do dziś. Prawdopodobnym motywem do rezygnacji z pracy były najprawdopodobniej wypłaty z tego programu.

Taki rozwój sytuacji z perspektywy rynku pracy oznacza wzrost potencjalnych zasobów siły roboczej gotowej do podejmowania się pracy na czarno. W przyszłości, przy utracie tytułu do wsparcia z programu 500+ (np. gdy dziecko kończy 18 lat) powrót kobiet na rynek pracy może okazać się problemem.

D. Stopa bezrobocia w przygranicznych powiatach

Znaczące na mapie szarej strefy gospodarczej są obszary przylegające bezpośrednio do granicy państwa, czy do granicy celnej Unii Europejskiej. Chodzi tu przykładowo o województwo warmińsko-mazurskie, gdzie ma miejsce przemysł przez granice, organizowany bądź przez grupy przestępcze, bądź przez tzw. mrówki, czyli osoby korzystające z małego ruchu granicznego, przekraczające często granicę. Przedmiotem przemysłu, wynikającym ze znaczących różnic cen, są towary obłożone podatkiem akcyzowym, szczególnie paliwa i papierosy.

Szacunki rozmiarów przemysłu papierosów z za wschodniej granicy przeprowadzane są wyspecjalizowanymi metodami, zaś statystyka rejestrowanego bezrobocia może wskazywać na istniejący potencjał dla działalności w ramach szarej strefy.

Interesujących danych dostarcza porównanie wysokości i zmian stóp bezrobocia rejestrowanego w nadgranicznych powiatach z powiatami sąsiadującymi z nadgranicznymi i śred-

nią stopą w całym województwie. Statystyka stóp bezrobocia rejestrowanego pokazuje, że w okresie wyraźnej poprawy na krajowym rynku pracy, stopa bezrobocia w większości powiatów nadgranicznych, w których znajdują się przejścia drogowe, zmniejsza się znacznie wolniej niż w średnio w ich województwach, a także wolniej niż w powiatach sąsiadujących z powiatami nadgranicznymi. Sytuacja taka pozwala przypuszczać, że korzyści z bliskości granicy nie prowadzą do wzrostu legalnej przedsiębiorczości, a raczej do utrzymywania wysokiego nasycenia lokalnych społeczności szarą strefą związaną z przemysłem przez granicę. Osoby bezrobotne w tych powiatach mają silniejsze bodźce do trwania w szarej strefie niż do podejmowania pracy w oficjalnej gospodarce. Wśród przyczyn, które powodują, że powiaty nadgraniczne słabo reagują na zmiany na rynku pracy może być także słabe uprzemysłowienie, rolniczy charakter regionów; jak również niskie kwalifikacje ludności, duża odległość od dużych miast itd. Możliwość uczestniczenia w szarej strefie, wynikająca z bliskości granicy prawdopodobnie osłabia bodźce i motywacje do rozwijania przedsiębiorczości w sposób, jaki ma to miejsce w głębi kraju.

Tablica 4.4. Stopa bezrobocia rejestrowanego i jej zmiana oraz relacja do średniej w województwach warmińsko-mazurskim i podkarpackim w grudniu lat 2015 i 2017

	Liczba drogowych przejść granicznych	2015	2017	Zmiana	Relacja do śr. stopy bezrobocia w województwie	
				2017/2015	2015	2017
Woj. WARMIŃSKO-MAZURSKIE	4	16,2	11,7	-27,8%	1,0	1,0
Powiaty nadgraniczne						
braniewski	2	27,2	22,2	-18,4%	1,7	1,9
bartoszycki	1	24,4	20,6	-15,6%	1,5	1,8
gołdapski	1	19,1	12,0	-37,2%	1,2	1,0
węgorzewski	0	24,6	19,5	-20,7%	1,5	1,7
kętrzyński	0	27,4	18,9	-31,0%	1,7	1,6
Powiaty sąsiadujące z powiatami nadgranicznymi						
elbląski		22,9	18,0	-21,4%	1,4	1,5
iławski		7,3	4,9	-32,9%	0,5	0,4
giżycki		16,0	10,6	-33,8%	1,0	0,9
olecki		18,5	14,3	-22,7%	1,1	1,2
lidzbarski		22,2	16,9	-23,9%	1,4	1,4
Woj. PODKARPACKE	3	13,2	9,7	-27,0%	1,0	1,0
Powiaty nadgraniczne						
bieszczadzki	1	20,5	15,3	-25,4%	1,6	1,6
przemyski	1	17,9	14,8	-17,3%	1,4	1,5
jarosławski	1	15,7	13,3	-15,3%	1,2	1,4
lubaczowski	0	13,8	10,0	-27,5%	1,1	1,0

Źródło: Liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według województw, podregionów i powiatów.

Stan w końcu grudnia 2017 r., GUS

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/liczba-bezrobotnych-zarejestrowanych-oraz-stopa-bezrobocia-wedlug-wojewodztw-podregionow-i-powiatow-stan-w-koncu-grudnia-2017-r-,2,65.html>

5. Rozmiary szarej strefy w Polsce

Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

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

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

Tablica 5.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2012-2015 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2012	2013	2014	2015
Szara gospodarka	Działalność ukryta	9,6	10,6	10,4	11,0
	Działalność nieformalna	2,6	2,4	2,3	2,2
Działalność nielegalna		0,8	0,8	0,6	0,3
Gospodarka nieobserwowana		13,0	13,8	13,3	13,5
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2012-2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2017

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2012-2015 wynosił średnio 13,4 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2012 roku - było to 13,0 procent, a największym w 2013 roku - 13,8 procent. Warto nadmienić, że GUS zrewidował w dół swoje wcześniejsze szacunki z 2015 roku⁸. Według ówczesnych ocen udział gospodarki nieobserwowanej w 2012 roku wynosił 14,0 procent, a w roku 2013 - 14,5 procent. Powodem rewizji był przede wszystkim zawyżony nieco szacunek wartości dodanej powstałej z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej.

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 2012-2015 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,4 procent, co stanowiło 78 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 18 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 2,2-2,6 procent produktu krajowego brutto.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. W latach 2012-2013 udział jej wynosił 0,8 procent PKB, po czym zmniejszył się do 0,5 procent w roku 2014 oraz 0,3 procent w roku 2015. Spadek udziału był spowodowany niższymi szacunkami produkcji i handlu narkotykami.

Największa część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na sektor handlowy oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią - 37 procent w 2015 roku. Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 5,0 procent PKB. Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo, na które przypadło 19 procent. Firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 2,5 procent PKB.

Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, był przemysł. Przypadło na niego około 10 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2015 roku. Stanowiło to około 1,4 procent PKB.

⁸ *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2012-2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2017

Tablica 5.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2012-2015 (w proc.)

Sekcje PKD	2012	2013	2014	2015
Przemysł	1,0	1,2	1,3	1,4
Budownictwo	2,3	2,1	2,3	2,5
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	5,3	5,6	5,3	5,0
Transport i gospodarka magazynowa	0,6	1,0	0,9	1,0
Obsługa rynku nieruchomości	1,3	1,4	1,3	1,7
Pozostałe sekcje	1,7	1,7	1,6	1,6
Gospodarka nieobserwowana	13,0	13,8	13,3	13,5
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2012-2015, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2017

Szacunki IPAG

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

Szara strefa w ujęciu IPAG stanowi sumę dwóch części:

1) szacunków GUS,

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

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

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

Szacunki rozmiarów szarej strefy opublikowane przez GUS obejmują jedynie okres do 2015 roku, stąd też szacunki dla lat 2016-2017 oraz prognoza dla roku 2018 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 2014-2017). Wartość PKB w cenach bieżących w 2018 roku jest prognozą Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Tablica 5.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
PKB (mld PLN) (GUS do 2017, rok 2018 - szacunki IPAG)	1 719	1 799	1 859	1 982	2 100
Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2015, od 2016 szacunki IPAG)	229	243	253	262	271
Udział szarej strefy (GUS do 2013, od 2016 szacunki IPAG)	13,3%	13,5%	13,6%	13,2%	12,9%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

Według obliczeń IPAG rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 229 mld PLN w 2014 roku do 262 mld PLN w 2017 roku. Oznacza to wzrost w cenach bieżących o 14,4 procent. W 2018 roku IPAG prognozuje wzrost wartości wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej o kolejne 9 mld PLN, co będzie oznaczać, że w roku tym

udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 12,9 procent, czyli będzie mniejszy niż na początku analizowanego okresu o 0,4 punktu procentowego. W ujęciu względnym szara strefa odznaczała się największymi rozmiarami w 2016 roku - jej udział w polskim PKB wyniósł wtedy 13,6 procent.

Tablica 5.4. Szacunki rozmiarów szarej gospodarki (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2018 (mld PLN)

	2014	2015	2016	2017	2018
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	229	243	253	262	271
Doszacowania IPAG (2)	132	127	124	134	131
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	361	370	377	396	402
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	1 851	1 926	1 983	2 116	2 231
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	19,5%	19,2%	19,0%	18,7%	18,0%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

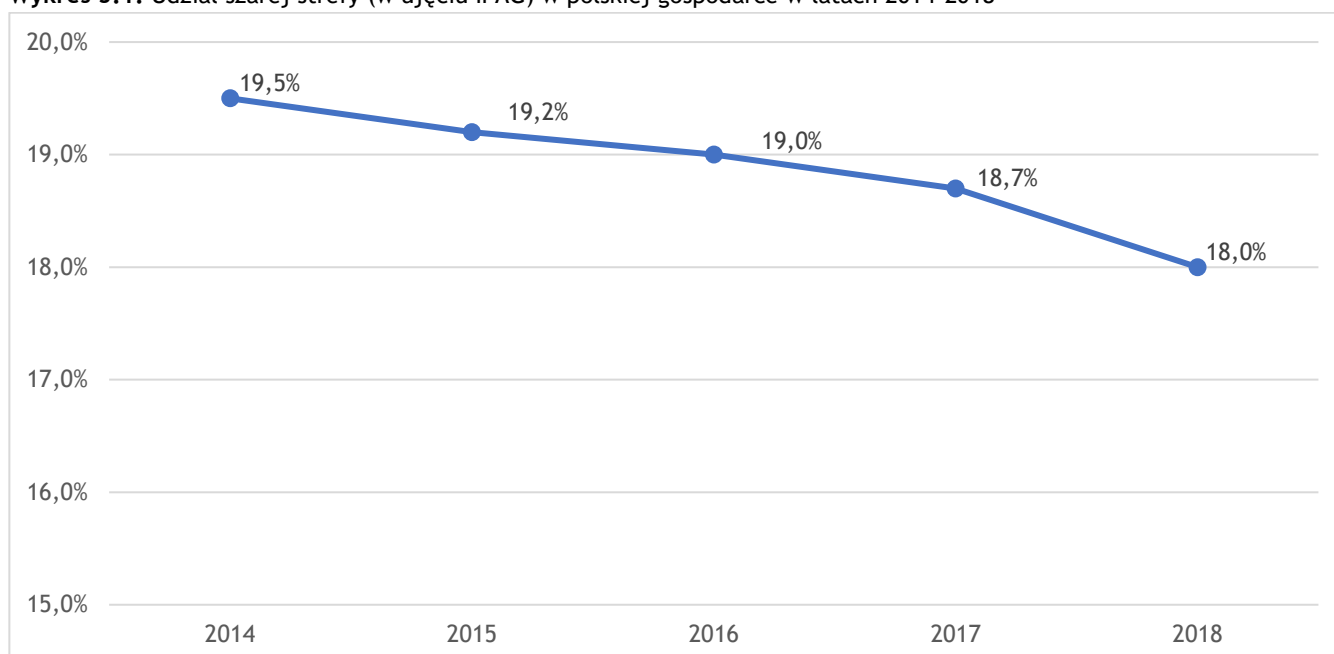
Doszacowania IPAG obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, w dostatecznym stopniu uwzględniane przez GUS. Zestawienie najważniejszych działalności w podziale na sekcje znajduje się w tablicy 5.5. Największym udziałem w tej części szarej 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 zdecydowanej większości 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, np. Ukrainy.

W ocenie IPAG całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniesie w 2018 roku 402 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. W latach 2014-2018 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 41 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2018 roku nastąpi wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 6 mld PLN.

Wykres 5.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2018



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 2014-2018 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,9 procent. W badanym okresie najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2014 roku - było to 19,5 procent. Począwszy od tego roku udział szarej strefy systematycznie zmniejsza się. IPAG prognozuje również dalszy spadek udziału szarej strefy w 2018 roku.

Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszania rozmiarów szarej strefy w ostatnich latach, jak również w roku 2018 roku, należy uznać:

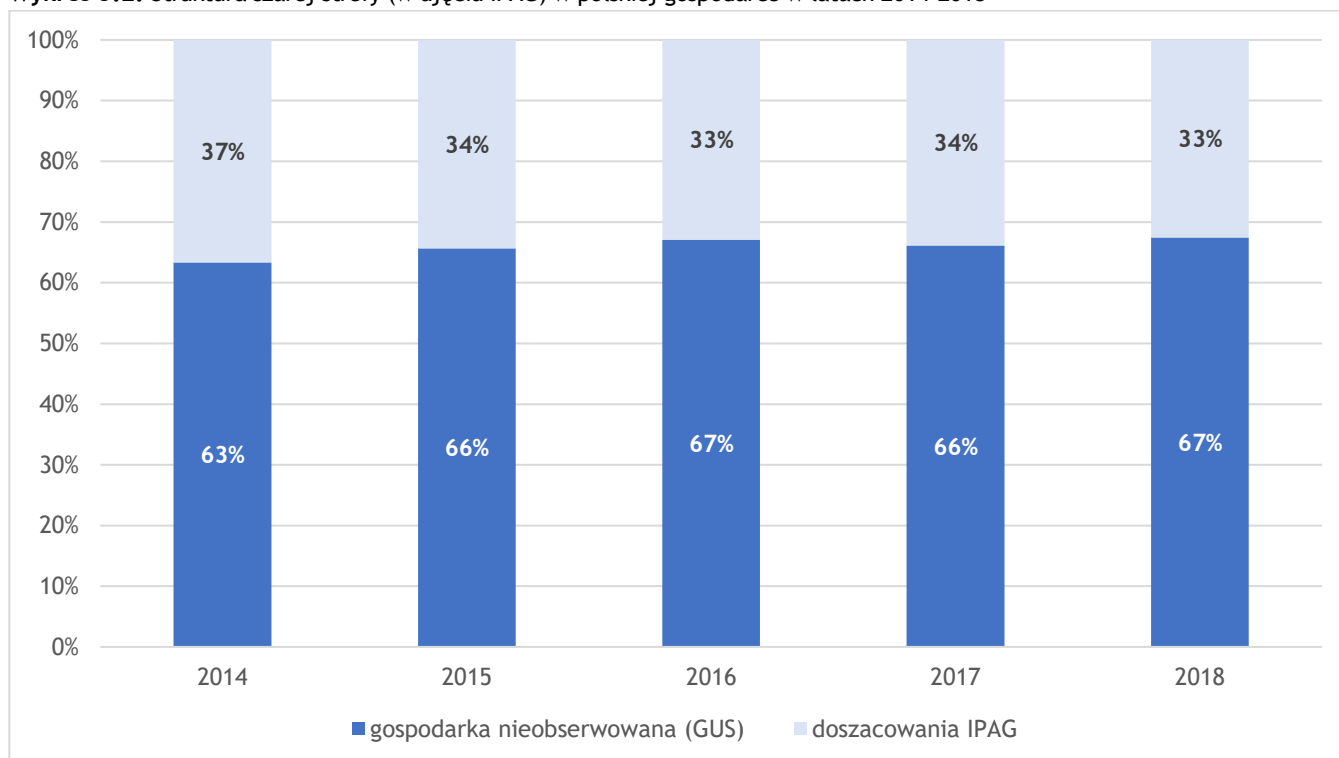
- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi (prognozowane przez IPAG tempo wzrostu PKB w 2018 roku wynosi 4,0 procent),

- działania władz nakierowane na uszczelnienie systemu podatkowego a w szczególności w zakresie poboru podatku VAT (głównie w sektorze paliwowym),
- skuteczna walka z działalnością nielegalną - ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, likwidacja nielegalnego hazardu.

Struktura szarej strefy w 2018 roku nie zmieni się znacząco w porównaniu z poprzednimi latami. Główną część nadal będą stanowić ukrywane dochody legalnie działających przedsiębiorstw oraz wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, które są objęte szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego (łącznie będą stanowić około 58 procent wartości dodanej szarej strefy). Około 2 procent będzie nadal przypadać na działalności nielegalne, obejmowane szacunkami GUS, czyli sutenerstwo, produkcję i handel narkotykami oraz przemysł papierosów.

Doszacowania IPAG, czyli ta część gospodarki nierejestrowanej, która nie jest obejmowana szacunkami GUS, będzie stanowić około jednej trzeciej wartości dodanej szarej strefy w Polsce w 2018 roku.

Wykres 5.2. Struktura szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2018



Źródło: GUS (lata 2014-2015), szacunki IPAG

Tablica 5.5. Najważniejsze działalności nieuwzględniane lub uwzględniane w niepełnym stopniu w oficjalnych szacunkach

	Sekcja	Rodzaj aktywności
A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	<ul style="list-style-type: none"> • sezonowe prace w rolnictwie • nielegalna wycinka i sprzedaż drzew • sprzedaż runa leśnego • kłusownictwo
B	Górnictwo i wydobywanie	<ul style="list-style-type: none"> • dzikie kopalnie węgla • wydobywanie piasku i żwiru
C	Przetwórstwo przemysłowe	<ul style="list-style-type: none"> • produkcja alkoholu i wyrobów tytoniowych • produkcja odzieży
E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalne gospodarowanie odpadami • obrót zużytym olejem silnikowym
F	Budownictwo	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane prace budowlane
G	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalny handel bronią • nieopodatkowany handel uliczny • nieopodatkowany handel elektroniczny • handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu • naprawy i serwis pojazdów • handel przygraniczny • usługi komisowe • oszukańcza sprzedaż w internecie
H	Transport i gospodarka magazynowa	<ul style="list-style-type: none"> • nielicencjonowany transport osobowy (tzw. przewóz osób) • zawyżanie opłat
I	Zakwaterowanie i gastronomia	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane usługi noclegowe i catering • napiwki
J	Informacja i komunikacja	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane usługi informatyczne • nielegalne kopiowanie i rozpowszechnianie treści objętych prawami autorskimi (piractwo komputerowe, odpłatne udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki, kserowanie książek)
K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	<ul style="list-style-type: none"> • lichwiarstwo • handel walutami
L	Obsługa rynku nieruchomości	<ul style="list-style-type: none"> • wynajem nieruchomości i pomieszczeń • dzierżawa gruntów
M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	<ul style="list-style-type: none"> • usługi prawnicze (porady prawne)
N	Administrowanie i działalność wspierająca	<ul style="list-style-type: none"> • usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie PIT-u) • usługi doradcze, pośrednictwo (np. przy sprzedaży auta, poza komisem)
P	Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • korepetycje • pisanie prac dyplomowych
Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • znachorzy, kręgarze
R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowany/nielegalny hazard, zakłady wzajemne przez internet • handel biletami (rynek wtórny)
S	Pozostała działalność usługowa	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie
T	Gosp. domowe zatrudniające pracowników, gosp. domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby	<ul style="list-style-type: none"> • opieka nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi • pomoc domowa • odpłatna pomoc sąsiedzka

Źródło: Opracowanie własne

6. Szara strefa w Europie

Badania nad poziomem szarej strefy w krajach europejskich prowadzi od wielu lat prof. Friedrich Schneider z Johannes Kepler University w Linz (Austria). Wyniki jego najnowszych badań opublikowane zostały w artykule z maja 2017 roku zatytułowanym *Implausible Large Differences of the Size of the Underground Economies in Highly Developed European Countries? A Comparison of Different Estimation Methods*.

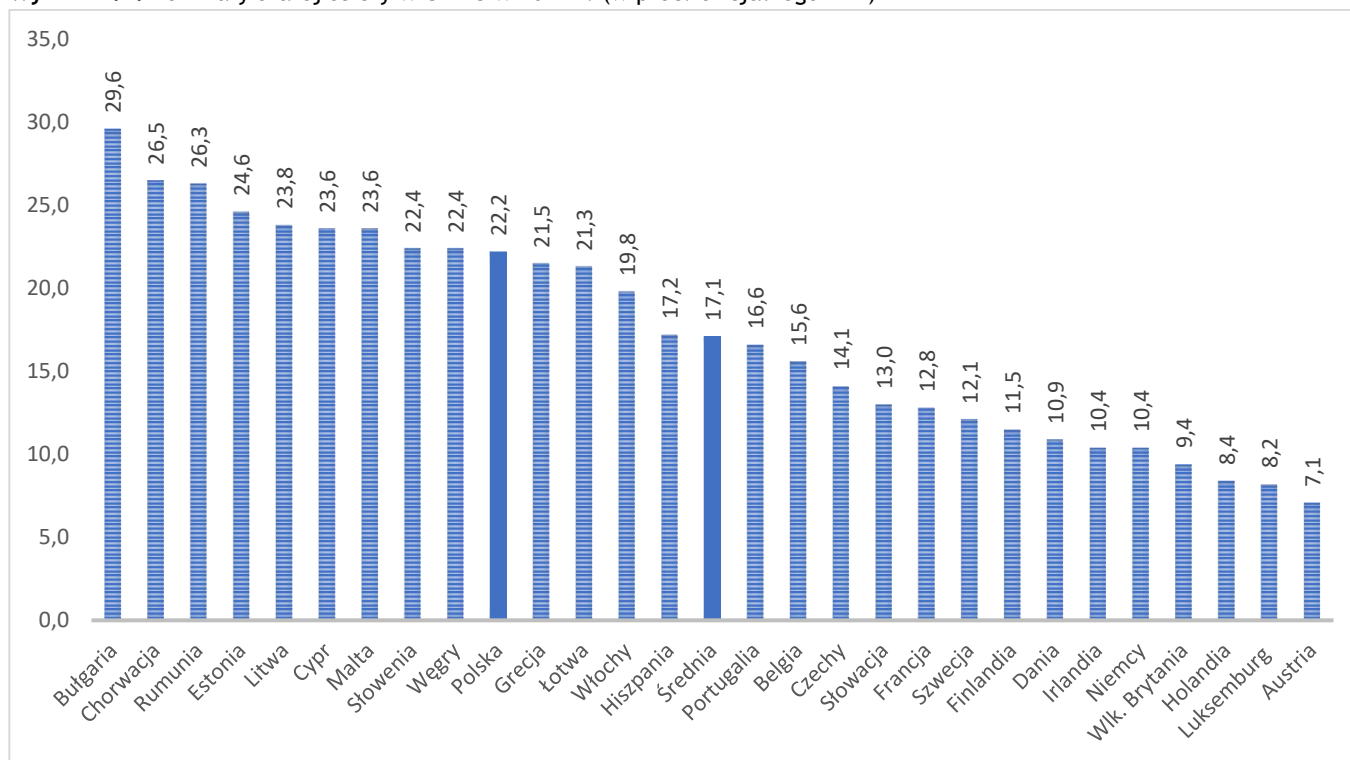
Z uwagi na różnice metodologiczne, szacunki wielkości szarej strefy w Polsce dokonywane przez prof. Schneidera różnią się od tych prezentowanych przez GUS oraz IPAG. W badaniach Schneidera wykorzystane zostały wszelkie dostępne szacunki dotyczące wielkości szarej strefy w krajach europejskiej. Posłużono się także wynikami anonimowych badań ankietowych.

W trakcie analiz wykorzystywano także dane makroekonomiczne, które najlepiej oddają charakter badanej gospodarki (m.in. inflacja, stopa bezrobocia, tempo wzrostu

gospodarczego, poziom PKB per capita). Następnie za pomocą ekonometrycznego modelu MIMIC (ang. *Multiple Indicators Multiple Causes*) przeanalizowano, jaki wpływ na rozwój szarej strefy mają oprócz czynników makroekonomicznych także takie czynniki, jak podatki bezpośrednie, obciążenie składkami na ubezpieczenie społeczne, wolność gospodarcza, jakość regulacji itd. Model MIMIC powstał więc w oparciu o szeregi zmiennych obserwowalnych, jak również szeregi zmiennych, które zostały oszacowane. Model w rezultacie określa zależność między wielkością szarej strefy a pozostałymi zmiennymi.

Autor opracowania szacuje, że szara strefa w 28 krajach Unii Europejskiej wyniosła w 2017 roku średnio 17,1 procent produktu krajowego brutto. Oznacza to spadek o 5,5 punktu procentowego, w stosunku do roku 2003, gdyż wówczas udział szarej strefy w tej grupie krajów szacowany był na 22,6 procent.

Wykres 6.1. Rozmiary szarej strefy w UE-28 w 2017 r. (w proc. oficjalnego PKB)



Źródło: F.Schneider, *Implausible Large Differences of the Size of the Underground Economies in Highly Developed European Countries? A Comparison of Different Estimation Methods*

http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2017/EstShadEc_OECDCountries.pdf

Szara strefa w ujęciu zastosowanym w raporcie to legalnie prowadzona działalność gospodarcza ukrywana przed instytucjami państwowymi, a w szczególności przed urzędem skarbowym. Składa się ona z dwóch elementów:

- nierejestrowanej pracy, czyli wynagrodzeń wypłacanych i otrzymywanych bez wiedzy państwa,

- ukrywanych/zaniżanych dochodów, w celu odprowadzenia przez firmy mniejszych podatków.

Nierejestrowana praca stanowi około 2/3 europejskiej szarej strefy⁹. Dotyczy ona zwykle rolnictwa, budownictwa i usług świadczonych na potrzeby gospodarstw domowych, takich jak na przykład pomoc domowa, opieka nad dziećmi itp.

⁹ "The Shadow Economy in Europe, 2013", ATKearney, Visa, Friedrich Schneider

Zaniżanie dochodów z kolei dotyczy przede wszystkim firm małych (sklepy, bary), w których duża część transakcji jest zwykle realizowana za pomocą gotówki. Według raportu na ukrywane dochody przypada około jednej trzeciej szarej strefy w Europie.

Według badań prof. Schneidera, największa szara strefa występuje w Bułgarii, gdzie stanowi ona blisko 30 procent PKB. Szara strefa przekraczająca jedną czwartą PKB występuje jeszcze w dwóch krajach: Chorwacji i Rumunii. Na drugim

końcu zestawienia znalazły się kraje, w których szara strefa jest najmniejsza. Liderem jest tu Austria, w której udział nielegalnej gospodarki wynosi 7,1 procent. Kolejne miejsca zajmują trzy kraje, w których szara strefa nie przekracza 10 procent PKB: Luksemburg, Holandia oraz Wielka Brytania. Polska, z szarą strefą w wysokości 22,2 procent PKB znalazła się wśród krajów, gdzie zjawisko to ma rozmiar większy niż europejska średnia.

7. Szara strefa w branży tytoniowej

Definicja problemu

Zjawisko szarej strefy na krajowym rynku tytoniowym obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary: przemysł papierosów z zagranicy do Polski (głównie z Rosji, Białorusi i Ukrainy) i nielegalną ich sprzedaż na rynku krajowym oraz nielegalną produkcję podrobionych towarów znanych marek, wraz z wprowadzeniem ich do obrotu bez obowiązujących znaków akcyzy. Podstawową przyczyną występowania obu tych przejawów szarej strefy jest wysoki stopień opodatkowania wyrobów tytoniowych - podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowią obecnie w Polsce nieco powyżej 80 procent ceny paczki papierosów.

W przypadku nielegalnego wytwórstwa wyrobów tytoniowych, zachętą do prowadzenia działalności szarostrefowej są przede wszystkim stosunkowo niskie koszty produkcji, zwłaszcza w porównaniu do oczekiwanych zysków. Wysoki poziom opodatkowania wyrobów legalnych sprawia, że oczekiwana przez nielegalnych producentów cena wyrobów tytoniowych może być znacznie niższa niż produktów oferowanych w normalnym obrocie. Wysoka marża nielegalnych producentów sprawia, że ewentualne kary w przypadku wykrycia ich działalności, w połączeniu ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem wpadki, są postrzegane jako relatywnie mało uciążliwe. Duża część nielegalnej krajowej produkcji wyrobów tytoniowych kierowana jest na nielegalny eksport, czyli przemysł do innych krajów Unii Europejskiej - zwłaszcza do Niemiec, Wielkiej Brytanii, Szwecji i Włoch.

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

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są wielomiliardowe straty budżetu państwa, wynikające z nieodprowadzania należnych podatków - przede wszystkim akcyzy i VAT, ale dodatkowo również PIT i CIT. W świetle dostępnych publikacji, tak zwana luka podatkowa związana z szarą strefą na rynku wyrobów tytoniowych wynosi od 4,6 miliarda do 7 miliardów złotych strat podatkowych rocznie¹⁰. Dla porównania warto przypomnieć, że w 2016 roku całkowite dochody

budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 65,7 miliarda złotych.

Nadmienić jednak należy, że straty wynikające z funkcjonowania szarej strefy na rynku tytoniowym są szersze. Nie można pomijać bowiem utraconych przychodów przedsiębiorstw legalnie działających na rynku, które konkurować muszą na nierównych zasadach z nielegalną częścią rynku. Doliczyć do tego należy utracone przychody dystrybutorów i pośredników na rynku. Duże straty generuje także kradzież własności intelektualnej właścicieli funkcjonujących na rynku marek wyrobów tytoniowych. Dotyczy to zarówno nielegalnej produkcji papierosów, jak i przemysłu. W przypadku nielegalnego wytwórstwa, produkty podrobione stanowią prawie całość wolumenu, a w przypadku przemysłu 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 Statystycznego¹¹, w 2015 roku wartość dodana, która została wytworzona w wyniku przemysłu papierosów do Polski stanowiła około 0,14 procent PKB, czyli ponad 2,5 miliarda złotych. Rok 2015 był jednak według szacunków firmy badawczej Almares okresem najwyższego nasilenia udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów. Udział ten, w wyniku intensywnego wzrostu skali opodatkowania w latach poprzednich, wzrósł wówczas do poziomu 18-19 procent¹². 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 gwałtowny, skokowy wzrost udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów o niemal 2 punkty procentowe. Spodziewać się należy, że dalszy wzrost obserwowany był także w kolejnym kwartale. W opinii IPAG, wzrost ten wynika z przesunięć kapitału należącego do grup przestępczych z innych obszarów nielegalnej działalności na rynek tytoniowy.

W ostatnim czasie ciężar zwalczania szarej strefy położony został bowiem przede wszystkim na wyłudzenia podatku VAT

¹⁰ *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

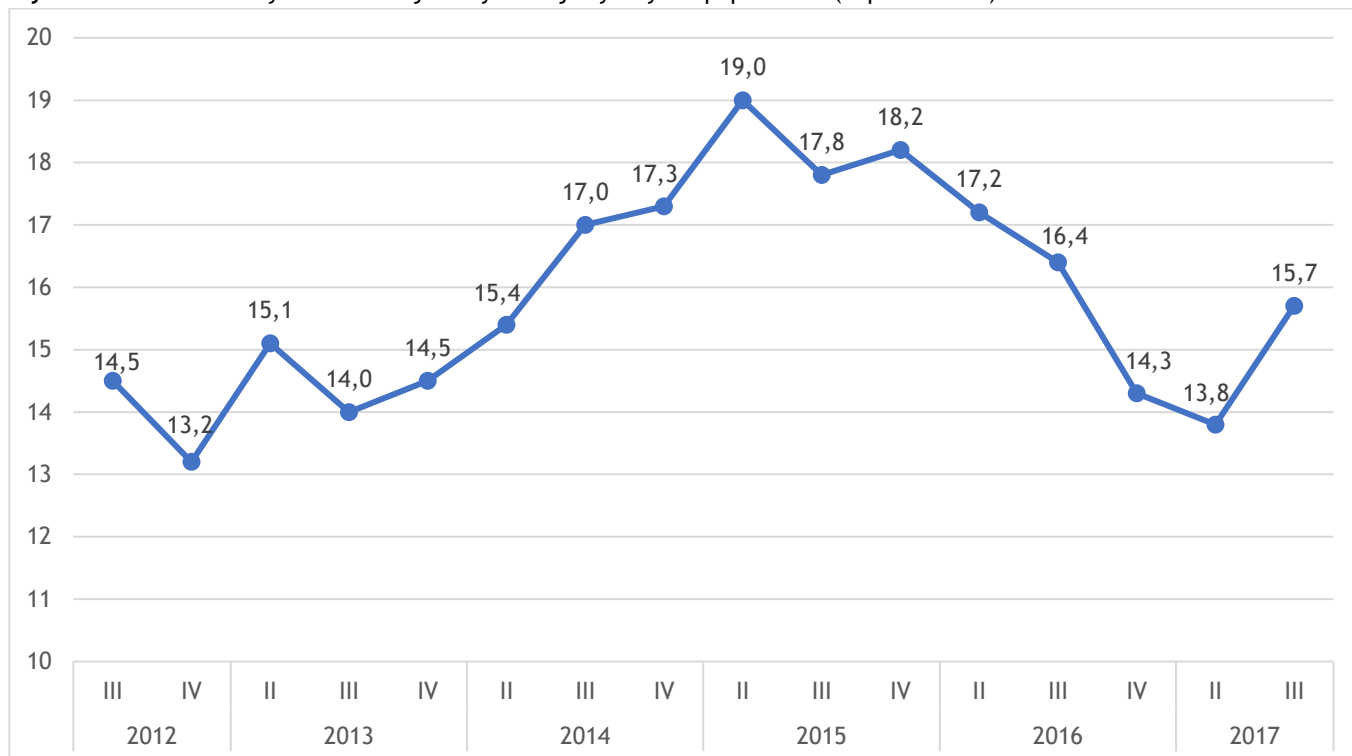
¹¹ *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012-2015*, GUS, Warszawa, sierpień 2017

¹² *Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection*, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

(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.

Wykres 7.1. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w procentach)



Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

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

Rynek wyrobów tytoniowych jest jednak szerszy niż rynek papierosów. Zgodnie z tzw. dyrektywą tytoniową UE, rynek wyrobów tytoniowych poza papierosami obejmuje również dodatkowo następujące wyroby gotowe: tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, cygara, cygarетки, wyroby tytoniowe bezdymne, papierosy elektroniczne,

wyroby ziołowe do palenia oraz nowatorskie wyroby tytoniowe. Poza nowatorskimi wyrobami tytoniowymi, które obecne są na rynku stosunkowo od niedawna, szara strefa obecna jest również we wszystkich pozostałych segmentach rynku. Według różnych szacunków, łączny udział szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych jest wyższy niż przedstawiony wyżej szacunek udziału szarej strefy w rynku papierosów. Oznacza to, że rynek pozostałych wyrobów tytoniowych (poza papierosami) jest w większym stopniu opanowany przez szarą strefę niż sam rynek papierosowy.

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 rynku¹³. W innych opracowaniach wskazuje się, że udział szarej strefy na poziomie około 25 procent rynku osiągnięty został już w 2013 roku¹⁴, a w niektórych udział ten oszacowano na 25-30 procent w 2016 roku¹⁵. Szczególnie duże wzrosty tego udziału notowane były w okresie dynamicznego wzrostu poziomu obciążenia fiskalnego wyrobów

¹³ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, 2015/16

¹⁴ *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

¹⁵ *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016

tytoniowych, a więc w latach 2010-2014. Wzrost stawek podatkowych prowadził do szybkiego wzrostu cen wyrobów tytoniowych na rynku legalnym, w wyniku czego popyt, który charakteryzuje się wysoką sztywnością, przenosił się na tańszą alternatywę, w postaci wyrobów objętych niższymi stawkami akcyzy lub w ogóle nie objętych akcyzą, jak papierosy podrabiane w nielegalnych wytwórniach lub pochodzące z przemytu.

Nadmienić należy, że wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe przekraczał tempo wymagane unijnymi zobowiązaniami Polski. Poziom opodatkowania wymagany przez Unię Europejską do 2018 roku osiągnięty został w Polsce już w 2014 roku. Mimo szybkiego wzrostu stawek akcyzy, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych 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 najwyższym na około 2-3 procent rocznie. Istotna różnica między tymi tempami wynikała zatem z rozwoju udziału w rynku szarej strefy. Po ogłoszeniu moratorium na podwyżkę akcyzy tytoniowej w 2015 roku, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy tytoniowej ponownie zaczęły wzrastać. Wskazuje to na fakt, że drugim kluczowym czynnikiem warunkującym zmiany rozmiaru szarej strefy na rynku tytoniowym jest, obok poziomu opodatkowania, również tempo zmian tego poziomu oraz jego przewidywalność.

Zmiany systemowe i legislacyjne

Stabilizacja poziomu opodatkowania wyrobów tytoniowych nie była jedyną przyczyną wspomnianego zmniejszania się udziału szarej strefy w rynku między rokiem 2015, a pierwszą połową 2017 roku. Równie istotne znaczenie miał szereg wprowadzonych w życie zmian legislacyjnych oraz bardziej rygorystyczne przestrzeganie regulacji obowiązujących już wcześniej. Wzmoczone zostały również kontrole i praca operacyjna organów państwa. Wzrosła też koordynacja działań prowadzonych przez różne, niezależne służby i instytucje państwowe. Ważnym krokiem stało się powołanie Krajowej Administracji Skarbowej, która rozpoczęła działalność od 1 marca 2017 roku.

Spośród rozwiązań służących ograniczaniu zakresu szarej strefy na rynku tytoniowym, wprowadzanych sukcesywnie w minionych latach wspomnieć należy o obłożeniu od początku 2013 roku podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, który wcześniej w myśl prawa nie był wyrobem tytoniowym, a następnie od 2014 roku doprecyzowanie jego definicji. Innym ważnym rozwiązaniem było objęcie od 2015 roku cygar podatkiem akcyzowym naliczanym od kilograma wyrobu.

Pozwoliło to na wyeliminowaniu z rynku tzw. "cygar imprezowych", czyli tanich wyrobów tytoniowych, które ze względu na niższą stawkę akcyzy kupowane były w celu wykorzystania zawartego w nich tytoniu do własnej produkcji papierosów. Istotną modyfikacją systemu stało się również zaostrożenie od 2016 roku zasad prowadzenia działalności przez pośredniczące podmioty tytoniowe, tj. obowiązek ich rejestracji, wiążący się ze złożeniem zabezpieczenia akcyzowego. Wprowadzono również zapisy, wedle których nieopodatkowanego akcyzą obrotu suszem tytoniowym mogą dokonywać tylko te składy podatkowe, które zużywają susz do produkcji wyrobów tytoniowych.

Wśród najnowszych rozwiązań sprzyjających walce z szarą strefą wymienić warto np. wdrożenie od kwietnia 2017 roku systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT¹⁶. Podmioty realizujące przewozy tzw. towarów „wrażliwych” na i przez terytorium Polski, mają obecnie obowiązek dokonania zgłoszenia takiego przewozu do elektronicznego rejestru oraz jego bieżącego uzupełniania i aktualizacji. Rozwiązanie to pozwala stwierdzić on-line legalność przewozów również wyrobów tytoniowych, co jest znaczącym utrudnieniem dla logistyki nielegalnych wyrobów tytoniowych, a także przemytu - nie tylko do Polski, ale również tranzytu zza wschodniej granicy, do państw Europy Zachodniej.

Innym wdrażanym właśnie rozwiązaniem są istotne zmiany w poborze akcyzy od suszu tytoniowego¹⁷. Uszczelniając obrót surowcem, powinny one uderzyć w nielegalne wytwórnie papierosów. W myśl nowych przepisów, rolnicy będą mogli sprzedawać susz tytoniowy bez akcyzy jedynie podmiotom prowadzącym składy podatkowe, które zużywają susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub podmiotom pośredniczącym. Bardziej restrykcyjna staje się również ewidencja suszu tytoniowego - na producentów nałożone zostały określone obowiązki rejestracyjne i informacyjne, a nieprzestrzeganie przepisów ustawy obłożone sankcjami.

W najbliższej przyszłości wejść w życie powinna również ustawa o rozszerzeniu uprawnień do walki ze sprzedawcami nielegalnych wyrobów tytoniowych na policję, straż miejską oraz Państwową Inspekcję Handlową. Dotychczas mandaty na nich za naruszenie przepisów skarbowych mogła nakładać tylko Krajowa Administracja Skarbowa. Wpływy z mandatów mają zasilać budżety samorządów (gmin). Według założeń ustawodawców, wpływy te zrekomensować mają straty powstałe na likwidacji wpływów z radarów drogowych.

Przykłady skutecznych rozwiązań systemowych kontrastują jednak z funkcjonowaniem wielu innych luk w systemie, pozwalających na rozwój szarej strefy. Przykładem takiej luki może być los maszyn do produkcji papierosów, konfiskowanych przy likwidacji nielegalnych fabryk papierosów. W przypadku prawomocnego orzeczenia ich przepadku na niekorzyść grup zajmujących się nielegalną produkcją wyrobów

¹⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708.

¹⁷ 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.

tytoniowych, nie mogą być one w myśl obowiązującego prawa niszczone. Zamiast tego, za pośrednictwem urzędów skarbowych, wystawiane są one na aukcyjną sprzedaż. Dostrzegamy należy, że większość z nich trafia z powrotem jako kapitał produkcyjny do innych grup, zajmujących się tym samym procederem. Z góry bowiem zazwyczaj wiadomo, że z uwagi na poziom zaawansowania technicznego czy posiadane moce przerobowe, nie mogą być one eksploatowane przez legalne firmy w warunkach uczciwej konkurencji rynkowej.

Istotnym problemem pozostaje wciąż wspomniana wcześniej niska uciążliwość kar orzekanych względem osób trudniących się nielegalnym wytwórstwem, dystrybucją oraz przemyceniem wyrobów tytoniowych. 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. Często również przestępcy nie zostają zobowiązani do uregulowania należ-

ności publicznoprawnych wynikających z orzeczenia przypadku wyrobów tytoniowych będących przedmiotem przestępstwa, pomimo istnienia takiej możliwości.

W nadchodzących latach impulsem do skokowego wzrostu udziału szarej strefy w rynku w Polsce może stać się wejście w życie od 2020 roku przepisów tzw. dyrektywy tytoniowej¹⁸, dotyczących papierosów mentolowych. Po czteroletnim okresie przejściowym od wejścia w życie innych przepisów dyrektywy, który zakończy się w maju 2020 roku, sprzedaż papierosów mentolowych stanie się w Polsce zabroniona. Papierosy mentolowe według różnych szacunków stanowią obecnie około 20-30 procent polskiego legalnego rynku papierosów. Spodziewać się należy, że wobec prohibicji na ten segment rynku, względnie duża część popytu może przesunąć się na wyroby przemycane lub produkowane nielegalnie. Poszerzyć się może zwłaszcza zjawisko przemytu (ze wschodu), jako że poza Unią Europejską obostrzenia tego typu nie będą obowiązujące.

¹⁸ Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych (2014/40/UE). Weszła w życie w maju 2016 r.

Podsumowanie

Raport poświęcony jest szarej strefie gospodarczej, czyli zjawisku ukrywania przed władzami rzeczywistych rozmiarów działalności gospodarczej. Zjawisko to ma miejsce we wszystkich krajach świata. Teoria ekonomii jako systemową przyczynę istnienia szarej strefy podaje obciążenia wynikające z regulacji nakładanych przez państwo oraz skłonność części przedsiębiorców do unikania płacenia danin państwu i odnoszenia z tego tytułu nienależnych im korzyści finansowych.

Przy różnych definicjach szarej strefy gospodarczej podejściem gwarantującym porównywalność w czasie i przestrzeni jest system rachunków narodowych stosowany w oficjalnej statystyce. Efekty gospodarcze szarej strefy oficjalna statystyka włącza do szacunków produktu krajowego brutto, a wskaźnikiem, który trafia do opinii publicznej jest udział wartości dodanej pochodzący z szarej strefy w całkowitym PKB. Ukrywana działalność gospodarcza jest elementem gospodarki, generuje bowiem podaż dóbr i usług na rynku, konsumpcję, a także dochody.

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem o wielu wymiarach i aspektach. Prowadzi ona do zmniejszania przychodów podatkowych budżetu, do zakłócania konkurencji na rynku, do częstego dostarczania konsumentom dóbr i usług wątpliwej jakości oraz (czasami) do działań przestępczych. Z drugiej strony, w szarej strefie pojawia się możliwość uzyskiwania dochodów dla tzw. marginalnej siły roboczej (emeryci, studenci, bezrobotni, imigranci), czyli osób pozostających poza rynkiem pracy. Praca na czarno nie daje jednak zabezpieczeń społecznych.

Prezentowane w raporcie szacunki rozmiarów szarej strefy gospodarczej Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych dokonane zostały w konwencji rachunków narodowych. Punktem wyjścia są szacunki Głównego Urzędu Statystycznego, które zostały rozszerzone o działalności nieujmowane przez GUS oraz o wyższe oszacowania niektórych elementów szarej strefy uwzględnianych w statystyce GUS. Raport zawiera listę działalności uwzględnianych w szacunkach Instytutu. Szerzej omówiony został przypadek szarej strefy w przemyśle tytoniowym.

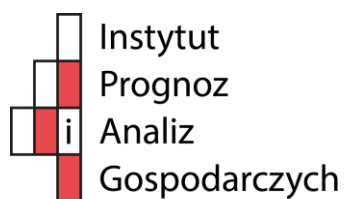
Dla zilustrowania wagi i rozmiarów zjawiska szarej strefy gospodarczej w sposób zrozumiały dla szerokiej opinii publicznej, IPAG przyjął konwencję ogłaszania **Dnia Wyjścia z Szarej Strefy Gospodarczej** wyznaczając dzień, w którym przypadałoby przejście od skumulowanej całorocznej działalności w szarej strefie do oficjalnej działalności gospodarczej. Wynik szacunków i prognoz rozmiarów szarej strefy przeprowadzonych przez Instytut dla 2018 roku wskazuje, że Dzień Wyjścia z Szarej Strefy przypada w tym roku na 7 marca, co odpowiada udziałowi 18 proc. szarej strefy w całkowitym polskim PKB. W 2017 roku dzień ten przypadł na 9 marca (18,7 proc.), a rok wcześniej na 10 marca (19,0 proc.). Powyższe udziały szarej strefy uwzględniają rewizje danych w rachunkach narodowych dokonane przez GUS.

Spadek udziału szarej strefy gospodarczej w PKB obserwowany od 2016 roku jest wynikiem zarówno zdecydowanych działań władz, zwłaszcza Ministerstwa Finansów, jak i wyraźnej poprawy koniunktury makroekonomicznej znajdującej się w 2017 roku w górnej fazie wzrostowej cyklu koniunkturalnego. Działania władz mające wyraz w ograniczaniu szarej strefy gospodarczej to przede wszystkim likwidacja różnych patologii na rynku paliw, na rynku wyrobów tytoniowych i walka z nielegalnym hazardem na automatach do gry. Uszczelnianie systemu podatkowego, w szczególności w kwestii kontroli ściągłości podatku VAT (walka z tzw. karuzelą podatkową) prowadzi do wyraźnego zwiększania przychodów budżetu, co jednak nie powoduje zmniejszania rozmiarów szarej strefy, tylko uszczuplenie dochodów nieuczciwych przedsiębiorców lub grup przestępczych.

Prowadzone w ostatnich latach działania władz powodują przenoszenie środków finansowych zgromadzonych przez uczestników szarej strefy do innych działalności, do prania pieniędzy i lokowania ich w oficjalnej gospodarce (np. zakupy mieszkań za gotówkę) czy nawet do przenoszenia działalności za granicę.

Pojawiają się też symptomy zwiększania rozmiarów szarej strefy lub co najmniej powstawania takiego zagrożenia. Podnoszenie wysokości minimalnego wynagrodzenia przyczynia się do utrudniania mikroprzedsiębiorcom zatrudniania pracowników z przestrzeganiem wszystkich przepisów prawa jako efekt wzrostu kosztów pracy. Program Rodzina 500 plus powoduje zmniejszenie się aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-34 lata, zwiększając potencjał marginalnej siły roboczej. W powiatach przygranicznych stopa bezrobocia zmniejsza się wolniej niż w ich otoczeniu, co jest przejawem nielegalnego handlu przygranicznego. Rozbieżności w statystyce odnoszącej się do budownictwa i produkcji materiałów budowlanych sugerują umacnianie się szarej strefy w tym sektorze gospodarki.

Raport omawia szereg metod ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej podejmowanych w kraju i za granicą. Skuteczność takich działań w niektórych obszarach jest większa, a w innych mniejsza. Zdaniem IPAG, bardziej skuteczne są działania systemowe nastawione na łagodzenie różnych ograniczeń nakładanych na przedsiębiorstwa niż działania represyjne. Transakcje i obroty w szarej strefie odbywają się z zasady przy pomocy gotówki, dla uniknięcia zostawiania śladów i tworzenia dokumentacji. Ograniczanie obrotu gotówkowego i zastępowanie go obrotem bezgotówkowym to niezwykle ważne działanie systemowe, którego skuteczność nie ulega wątpliwości. Wiele uwagi w raporcie poświęcono zatem rozważaniom na temat rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce.



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

ZAPRASZAMY