

# SZARA STREFA 2019

Jacek Fundowicz  
Krzysztof Łapiński  
Bohdan Wyżnikiewicz  
Dorota Wyżnikiewicz

Partnerzy raportu:



Warszawa, Marzec 2019

## **Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa**

ul. Arkadowa 29 lok. 10

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

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

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

## **SZARA STREFA 2019**

WYDANIE I

### **Skład zespołu autorskiego:**

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

Dorota Wyżnikiewicz

## Spis treści

Wprowadzenie.....	5
1. Definicja i mierzenie rozmiarów szarej strefy .....	6
2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę .....	9
3. Ograniczanie rozmiarów szarej strefy .....	13
4. Rozwój obrotu bezgotówkowego .....	15
5. Uwarunkowania rozwoju szarej strefy w Polsce .....	18
6. Rozmiary szarej strefy w Polsce .....	22
7. Szara strefa według województw .....	27
8. Szara strefa na rynku wynajmu mieszkań .....	29
9. Szara strefa w branży tytoniowej .....	32



## Wprowadzenie

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych przedstawia kolejny, szósty z rzędu, raport poświęcony analizie zjawiska szarej strefy gospodarczej w Polsce. Raport zawiera rozważania na temat przyczyn powstawania szarej strefy, różnych działań podejmowanych w celu jej ograniczenia, a także autorskie szacunki jej rozmiarów<sup>1</sup>.

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. Autorzy wyrażają nadzieję, że raport przyczyni się do szerszej dyskusji nad poruszonymi w nim problemami.

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

Teoria ekonomii upatruje przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo. Istotne są także postawy części uczestników życia gospodarczego, w tym przedsiębiorców, wyrażające się niską moralnością podatkową i skłonnością do użytkowania nieopodatkowanych 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 znajdującą swój wyraz we wprowadzaniu dóbr i usług na rynek krajowy.

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

prowadzonych przez członków zespołu autorskiego w różnych sektorach polskiej gospodarki od początku transformacji systemowej.

Obserwacje wyników budżetu państwa i analizy makroekonomicznych danych statystycznych w ostatnich latach, dokonane przez Instytut, pokazują powolne obniżanie się udziału szarej strefy gospodarczej w produkcie krajowym brutto. Jest to efektem kilku czynników: poprawiającej się koniunktury gospodarczej, zdecydowanych działań władz nakierowanych na tzw. uszczelnienie systemu podatkowego, a także konsekwentnego egzekwowania prawa, wprowadzania nowych regulacji oraz działań na rzecz promocji obrotu bezgotówkowego.

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

Instytut rozszerza badania szarej strefy o nowe działalności, w których pojawia się to zjawisko. W bieżącym raporcie zajęliśmy się rynkiem krótkoterminowego wynajmu mieszkań dla turystów, który nie zawsze stanowi uczciwą konkurencję dla hoteli i przedsiębiorstw działających na tym rynku w majestacie prawa. W kolejnych raportach, pod kątem związków z szarą strefą, zostanie poddana analizie tzw. gospodarka współdzielenia (*sharing economy*).

W raporcie zajmujemy się również po raz kolejny analizą zmian w funkcjonowaniu szarej strefy w przemyśle tytoniowym.

Nowym elementem tegorocznego raportu jest przedstawienie eksperymentalnego szacunku rozmiarów szarej strefy w układzie wojewódzkim.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, Instytut ogłasza **4 marca 2019 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby **63 dni**, a w ciągu pozostałych do końca roku 302 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę udziału szarej strefy w 2019 roku na poziomie 17,2 procent skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2018 roku dzień ten przypadł 7 marca.

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

## 1. Definicja i mierzenie rozmiarów szarej strefy

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

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

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

### Działalność nielegalna

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

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

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

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

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

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

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

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

### Działalność ukryta

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

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

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

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

<sup>3</sup> Przy opracowaniu tego rozdziału wykorzystano informacje dotyczące szarej strefy zawarte w publikacji *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018

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 bądź nieumiejętności utrzymania się na nim; pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający w szarej strefie, niekiedy wykorzystując do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy; emeryci i renciści, dysponujący dużą ilością czasu; studenci i uczniowie; imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem. Siła robocza uczestnicząca w szarej strefie określana jest mianem „pracujących na czarno”.

Do działalności nierejestrowanej zalicza się również prostytucję. Dochody z tytułu działalności związanej ze świadczeniem usług seksualnych obliczono dla trzech typów prostytucji - działalności agencji, osób pracujących w prywatnych lokalach (własnych lub wynajętych) oraz prostytucji ulicznej. Wartość tych przychodów równa jest iloczynowi liczby osób świadczących usługi seksualne, liczbie kontaktów w ciągu roku oraz średniej cenie usług. W szacunkach GUS uwzględnia także udział nierezydentek, który charakterystyczny jest dla prostytucji ulicznej.

### Mierzenie rozmiarów gospodarki nieobserwowanej

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

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

Możemy wyróżnić kilka grup metod pośrednich:

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

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

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

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

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

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

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

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

Główny Urząd Statystyczny do szacowania rozmiarów gospodarki nieobserwowanej stosuje następujące metody:

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



## 2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę

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

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

### Przyczyny rozwoju szarej strefy

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

### Szara strefa a stan koniunktury

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 legalnie, w bardziej sprzyjających warunkach przepływa do szarej strefy. Odwrotna sytuacja zachodzi oczywiście w warunkach poprawy koniunktury makroekonomicznej. Rentowność w działalności legalnej wzrasta, a więc i premia za ryzyko prowadzenia działalności w szarej strefie musiałaby wzrosnąć, by utrzymać jej wolumen na niezmiennym poziomie. Dodatkowo pojawiają się atrakcyjne alternatywne wobec działalności szarostrefowej możliwości lokowania kapitału, a w rezultacie udział szarej strefy w gospodarce zmniejsza się. Można zatem powiedzieć, że udział szarej strefy w gospodarce, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, zachowuje się w sposób antycykliczny, czyli łagodzący wahania koniunktury gospodarczej.

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

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

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

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

### Zakłócenie konkurencji rynkowej

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

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

### Wpływ na finanse publiczne

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

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

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

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

### Wnioski z porównań międzynarodowych

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

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

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

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

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

### Wpływ na rynek pracy

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

Udział osób pracujących na czarno w ogóle liczby zatrudnionych w gospodarce uzależniony jest od stanu koniunktury makroekonomicznej, a ściślej rzecz ujmując - od sytuacji na rynku pracy.

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

To spostrzeżenie teoretyczne znajduje odzwierciedlenie w danych empirycznych pochodzących z badań Głównego Urzędu Statystycznego<sup>7</sup>. 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 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”<sup>8</sup> rzucają interesujące światło na zjawisko pracy nierejestrowanej. Najbardziej aktualne z nich, opublikowane zostały w grudniu 2015 roku, a dotyczą sytuacji w roku 2014<sup>9</sup>. 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 tablica 2.1.

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

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

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

<sup>9</sup> Nowsze porównywalne szacunki, dotyczące 2017 roku, opublikowane mają zostać w drugiej połowie marca 2019 roku

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<sup>10</sup>. Najwięcej osób deklaruje pracę na czarno w miesiącach letnich (lipiec, sierpień i wrzesień). Wśród pracujących na czarno w 2014 roku ponad 55 procent deklaroowało, że jest to dla nich podstawowe źródło dochodów. Pozostali traktowali pracę nierejestrowaną jako dodatkowe źródło dochodów. Według niepełnych szacunków dla 2017 roku, proporcje osób deklaruujących pracę na czarno jako dodatkowe lub główne źródło dochodu odwróciły się.

W 2014 roku pracodawcami dla omawianej grupy osób w przeważającej mierze były osoby prywatne, rzadziej firmy prywatne lub spółdzielnie w innym systemie niż chałupniczy. 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 deklaroowały zaledwie kilku dziesięciozłotowe 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 „oliwi gospodarke”. Chodzi o to, że szara strefa umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, zarobkowej w pewnych obszarach i sytuacjach, gdzie ta działalność nie mogłaby być prowadzona w ramach oficjalnej gospodarki. Chodzi na przykład o wspomniane już zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, które nie miałyby szans na legalną pracę. Osoby takie uzyskują dochody w szarej strefie, dzięki czemu, po pierwsze, nie obciążają funduszy pomocy społecznej, a po drugie, zarobione pieniądze wydają w przeważającej części już w ramach legalnej gospodarki. Bardzo często praca w szarej strefie jest jedynym sposobem uzyskania dochodów przez osoby bez kwalifikacji. Ponadto trzeba pamiętać, że jest grupa konsumentów, która, na przykład ze względów finansowych, nie dokonywałaby zakupów i nie korzystałaby z pewnych usług oferowanych przez firmy działające w sferze oficjalnej. Szara strefa umożliwia więc sprzedaż tych produktów oraz zrealizowanie tych usług, przez co wpływa pozytywnie na tworzenie PKB.

<sup>10</sup> Wnioski te potwierdziły się w cząstkowych wynikach badania dotyczących 2017 roku, opublikowanych w październiku 2018 r. - [http://www.stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/18/1/1/praca\\_nierejestrowana\\_w\\_2017.pdf](http://www.stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/18/1/1/praca_nierejestrowana_w_2017.pdf)

### 3. Ograniczanie rozmiarów szarej strefy

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy jest wpisywane w programy gospodarcze kolejnych rządów w Polsce i w innych krajach, jednak realizacja takiego celu jest trudna, a efekty często odbiegają od ambitnych zamierzeń. Podstawowym motywem działań państwa jest przede wszystkim zwiększenie 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 w ograniczonej formie. Osoby pozbawione takiego zabezpieczenia w rezultacie długoletniego pozostawania w systemie pracy na czarno wcześniej czy później stają się beneficjentami (odbiorcami) finansowanej przez państwo opieki społecznej. Stanowi to oczywiste obciążenie obecnych i przyszłych wydatków budżetowych, do którego państwo nie powinno dopuszczać.

Ograniczona skuteczność działań administracji państwowej w zmniejszaniu rozmiarów szarej wynika z kilku powodów. Po pierwsze, zjawisko szarej strefy gospodarczej jest tak złożone i rozległe, że należałoby działać równocześnie na wielu kierunkach, ale jest to trudne do przeprowadzenia, wręcz niemożliwe. Po drugie, beneficjenci działań w szarej strefie wykazują dużą elastyczność i ruchliwość. W przypadku zagrożenia swoich interesów w wyniku działań państwa są w stanie stosunkowo szybko zmieniać sektory gospodarki, w których działają lub przenosić się do innych krajów, co ułatwia obecność Polski w Unii Europejskiej. Po trzecie, działania władz koncentrują się na dużych segmentach szarej strefy, pomijając pozostałe. Po czwarte, niektóre segmenty szarej strefy gospodarczej nie są rozpoznane przez władze. Przedsiębiorcy wykorzystują luki prawne lub prowadzą działania osadzone w obszarach nieregulowanych przez państwo lub regulowanych w sposób niedostateczny.

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 poszły rozwiązania w tzw. konstytucji biznesu. Przewidują one m.in. zniesienie obowiązku rejestracji działalności prowadzonej przez osoby fizyczne, uzyskujące miesięczne przychody poniżej 50 procent obowiązującego minimalnego wynagrodzenia przez wszystkie miesiące w roku. Dochody z takiej działalności (tzw. nierejestrowej) są opodatkowane na zasadach ogólnych. Jest ona

przeznaczona dla osób, które wykonują działalność osobiście (nie w spółce) oraz przez ostatnie pięć lat nie prowadziły firmy. Działalność taka nie może być objęta wymogiem uzyskania koncesji, pozwolenia czy licencji.

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

#### Metody ograniczania szarej strefy

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

Trzeba także rozróżniać obie części szarej strefy tj. legalną i nielegalną, a także 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, są one bowiem często podejmowane pod wpływem głośnych wydarzeń bulwersujących opinię publiczną, przykładowo po zgonach osób przyjmujących tzw. dopalacze. Ostatnie kilka lat przyniosło zmiany w takim podejściu, podejmowane przeciwdziałania szarej strefie stają się bardziej powszechne i skuteczniejsze niż miało to miejsce w przeszłości.

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.
- Promowanie rozwoju 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.

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

W Polsce systemem podatku VAT obejmowano coraz większą liczbę działalności i stopniowo obniżano kwoty obrotu, poniżej których obowiązek płacenia tego podatku nie obowiązuje. Ważnym elementem zarządzania systemem VAT 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 2016-2018 rząd podejmował różne działania prowadzące do uszczelnienia systemu podatkowego, a w szczególności do zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatku VAT i wyłudzeniu tego podatku przez grupy przestępcze stosujące m.in. tzw. karuzele podatkowe. Innym działaniem, które jest wprowadzane od 2016 roku, jest Jednolity Plik Kontrolny, czyli obligatoryjne raportowanie fiskusowi

o szczegółach wszystkich faktur, z jakimi każde przedsiębiorstwo ma do czynienia. Obserwuje się też wzmożone kontrole przeprowadzane przez służby skarbowe.

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

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

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

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

#### 4. Rozwój obrotu bezgotówkowego

Transakcje w ramach szarej strefy gospodarczej odbywają się prawie wyłącznie przy wykorzystaniu gotówki<sup>11</sup>, bowiem gotówka nie zostawia śladów w jakiegokolwiek dokumentacji i rejestrach, 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 on 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 oręż władz w zwalczaniu tzw. prania brudnych pieniędzy, czyli wprowadzania do obiegu gospodarczego pokaźnych kapitałów uzyskanych z przestępczych, przez co nieopodatkowanych źródeł.

Obrót bezgotówkowy, oprócz wpływu na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej, przynosi inne istotne korzyści gospodarcze. Badania wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost PKB i wzrost spożycia przez gospodarstwa domowe dla 56 krajów, w tym dla Polski, przeprowadzone zostały przez Zandiego<sup>12</sup> dla lat 2008-2012. Pokazały one, że wzrost liczby kart płatniczych o 1 procent przyczynił się do wzrostu PKB o 0,02 procent. W tym okresie efekt wzrostu liczby kart kredytowych i debetowych doprowadził do skumulowanego wzrostu PKB o 0,54 procent. Podobne badania Jankowiaka<sup>13</sup> dla Polski pokazały, że w latach 1996-2004 korzystanie z kart płatniczych prowadziło do wzrostu skłonności do lokowania oszczędności w bankach, a ponadto zwiększenie wartości transakcji przy udziale kart płatniczych o 10 procent przyczyniało się do wzrostu wartości inwestycji i konsumpcji o 0,8 procent. W długim okresie taki sam wzrost wartości transakcji wpływał na wzrost nominalnego PKB o co najmniej 0,7 procent.

Prowadzone w Uczelni Łazarskiego<sup>14</sup> badania nad wpływem używania kart płatniczych na wielkości makroekonomiczne doprowadziły do konkluzji, że wzrost obrotów gotówkowych wpływał negatywnie na poziom tempa wzrostu PKB w Polsce w latach 2001-2012, podczas gdy wzrost obrotów bezgotówkowych wpływał nań pozytywnie.

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> W trakcie międzynarodowej konferencji naukowej *Shadow 2017*, zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski naukowcy z krajów WNP utrzymywali, że w niektórych krajach tego ugrupowania rejestrowany obrót bezgotówkowy nie stanowi ograniczenia dla transakcji w szarej strefie

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

<sup>13</sup> Jankowiak J., (2004), *Karty płatnicze visa a podstawowe wielkości makroekonomiczne*, Warszawa, grudzień 2004 r. (mimeo)

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

Warto podkreślić też wprowadzanie nowych usług i unowocześnianie dotychczasowych przez banki komercyjne. Rozszerzone zostały funkcjonalności bankomatów: oprócz wypłat możliwe jest dokonywanie wpłat gotówki, a także dokonywanie przelewów w układzie karta płatnicza/gotówka - bankomat - bankomat - karta płatnicza/gotówka. Adresaci takich przelewów mogą je otrzymywać w czasie rzeczywistym. Inne nowe usługi bankowe to kilkuwalutowe karty płatnicze, obejmujące najbardziej popularne waluty, czy też kredyty za pośrednictwem kart kredytowych dla osób z odpowiednią wiarygodnością kredytową. Usługi tego rodzaju wprowadzane przez jeden bank są szybko powielane przez kolejne banki.

Pojawiła się usługa wymiany walut on-line z bardzo niskimi spreadami, oferowana 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 ofe-

rowanego 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, która jest drugim największym przedsiębiorstwem w Polsce pod względem wielkości sprzedaży. Warto też wspomnieć o stopniowym rozszerzaniu płatności bezgotówkowych przez rozległą sieć punktów Lotto.

Tablica 4.1. przedstawia informacje ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w ostatnich latach. Zahańmowanie wzrostu liczby bankomatów może być przejawem wskazującym na gaśnięcie zainteresowania obrotem gotówkowym.

**Tablica 4.1** Podstawowe dane o infrastrukturze i obrotach płatności bezgotówkowych

	Q4 2013	Q3 2015	Q3 2017	Q3 2018
Liczba kart płatniczych w mln	34,7	34,7	38,5	40,4
Liczba kart z funkcją zbliżeniową	28,1	27,6	30,6	33,5
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	592	862	1191	1408
Liczba transakcji bezgotówkowych w mln	392	669	1004	1227
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	114	135	169	186
Liczba bankomatów w tysiącach	18,9	21,6	23,3	23,0

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 kosztu ponoszonego przez przedsiębiorców, którzy oferują swoim klientom korzystanie z możliwości dokonywania płatności przy pomocy kart korzystając z tzw. terminali płatniczych. Koszt przedsiębiorcy, to opłata za korzystanie z terminala i narzut, jaki pobierają operatorzy, czyli agent rozliczeniowy, dostawca kart i bank płatnika kartą. Zbyt wysoki koszt uczestnictwa w systemie przez długi okres skutecznie zniechęcał przedsiębiorców do korzystania z niego.

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

Przekroczenie tego limitu przy płatności gotówkowej skutkuje niemożnością zaliczenia takiej transakcji do kosztów podatkowych. 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 zapłaty 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.



Niewątpliwe 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 ogólnej liczby terminali płatniczych w Polsce (uterminalowienie Polski) z ponad 600 tys. (w 2017 r.) do 1,2 miliona w 2021 roku. Głównym narzędziem do osiągnięcia tego celu jest Program Polska Bezgotówkowa, którego rdzeń stanowi system zachęt finansowych dla przedsiębiorców w postaci bezpłatnej usługi

akceptacji płatności kartą (bezpłatny terminal oraz transakcje do osiągnięcia obrotu 100 tys. PLN) przez okres 12 miesięcy. Podstawowym warunkiem uczestnictwa w Programie jest nieposiadanie terminalu w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Program finansowany jest przez uczestników rynku: organizacje płatnicze, wydawców kart - banki oraz agentów rozliczeniowych. Drugim komponentem Programu są działania o charakterze edukacyjnym i marketingowym skierowane do przedsiębiorców i konsumentów, promujące obrót bezgotówkowy.

Doprowadzenie do liczby 1,2 miliona terminali płatniczych w 2021 roku jest realne. Wskazują na to statystyki Narodowego Banku Polskiego. Między trzecim kwartałem 2015 roku a trzecim kwartałem 2018 roku liczba terminali zwiększyła się z 442,3 tys. do 741,8 tys., czyli o 68 procent, zaś wzrost w stosunku do trzeciego kwartału 2017 roku wyniósł 23 procent. Wzrost liczby akceptantów kart płatniczych wyniósł w tych samych okresach odpowiednio 90 i 38 procent do 354,9 tys. na koniec września 2018 roku. Do tak dynamicznego wzrostu przyczyniła się niewątpliwie działalność Fundacji Polska Bezgotówkowa.

## 5. Uwarunkowania rozwoju szarej strefy w Polsce

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

Ostatnie 2-3 lata przyniosły zauważalne zmiany przede wszystkim w strukturze polskiej szarej strefy gospodarczej (więcej na ten temat w rozdziale 6). Szczególnie istotna w ograniczaniu szarej strefy stała się poprawa sytuacji na rynku pracy, który z rynku pracodawcy przekształcił się w rynek pracownika. Wyrazem tego jest zmniejszenie stopy bezrobocia do jednego z najniższych poziomów w Unii Europejskiej. Doprowadziło to do zmniejszenia liczby osób pracujących na czarno, które aspirowały do uzyskania umów o pracę. Jednocześnie nie ograniczyło uczestnictwa w szarej strefie tzw. marginalnej siły roboczej, czyli emigrantów zarobkowych, studentów, emerytów czy też osób dorabiających po godzinach pracy i mających status zatrudnionych.

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

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

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

Czynnikiem, który w szczególny sposób skłania mikro przedsiębiorców do uczestniczenia w szarej strefie jest podnoszenie wysokości minimalnego wynagrodzenia. Instytut szacuje, że w 2018 roku, przy minimalnym wynagrodzeniu 2100 zł brutto, blisko 70 procent osób zatrudnionych na umowę o pracę w sektorze mikroprzedsiębiorstw otrzymywało wynagrodzenie brutto poniżej 2500 zł brutto. Mikroprzedsiębiorstwa zatrudniają najwyżej 9 osób. W przedsiębiorstwach

małych i średnich poziom wynagrodzeń jest znacząco wyższy.

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

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

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

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

Przesłanką prowadzącą do sformułowania tezy o kolejnym czynniku ograniczania rozmiarów szarej strefy w Polsce są obserwacje, że wielu jej uczestników dokonało daleko idącej akumulacji kapitału i postanowiło zgromadzone kapitały bezpiecznie inwestować w oficjalne przedsięwzięcia biznesowe lub nieruchomości.

Narodowy Bank Polski szacuje udział zakupów gotówkowych mieszkań wraz z wkładem w siedmiu dużych miastach Polski: Gdańsku, Gdyni, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Nieruchomości w tych miastach są atrakcyjną i bezpieczną inwestycją, z nadzieją na godziwy zwrot w krótkim oraz w długim okresie. W 2017 roku udział zakupów gotówkowych wynosił średnio 72 procent, z czego wynika, że zakupy w kredycie hipotecznym wyniosły tylko 28 procent<sup>15</sup>. Oznaczało to wzrost zakupów gotówkowych o 10 pkt. procentowych w stosunku do 2014 roku. Rekordowy pod tym

<sup>15</sup> [https://www.nbp.pl/publikacje/rynek\\_nieruchomosci/ceny\\_mieszkan\\_09\\_2018.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_09_2018.pdf)

względem był czwarty kwartał 2017 roku z udziałem 75 procent. W wielkościach absolutnych w ujęciu nominalnym popyt gotówkowy na mieszkania w siedmiu dużych miastach wzrósł z 2,03 mld zł w czwartym kwartale 2014 roku do 4,83 mld zł w czwartym kwartale 2017 roku, czyli aż o 137 procent.

Dużą, jeżeli nie największą część tak nagłego wzrostu transakcji gotówkowych w zakupach mieszkań wyjaśnić można wycofywaniem środków z szarej strefy gospodarczej, a także ich „wybielaniem”. Przytoczone tu liczby są przykładem, w jaki sposób można doszukiwać się przejawów i śladów szarej strefy gospodarczej na podstawie oficjalnych danych statystycznych.

Inny przykład pokazujący przejawy szarej strefy, takie jak utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia w powiatach sąsiadujących z granicą wschodnią przy malejącej stopie w skali kraju został szczegółowo przedstawiony w raporcie Szara Strefa 2018<sup>16</sup>. Wielu obserwatorów procesów społecznych zwraca też uwagę na zmniejszanie się współczynnika aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-34 lata przypisywane efektem programu Rodzina 500 plus. Mają one stanowić potencjalną grupę osób szukających zajęcia w ramach szarej strefy gospodarczej.

### Cudzoziemcy w szarej strefie

W ostatnich latach odnotowano w Polsce szybki wzrost liczby imigrantów zarobkowych. Wysokie zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców jest spowodowane niedoborem pracowników krajowych na rynku pracy. Wśród cudzoziemców pracujących w Polsce najliczniej reprezentowani są obywatele Ukrainy, których do poszukiwania za granicą lepiej płatnej pracy skłania trudna sytuacja gospodarcza w kraju. Obok łagodzenia napięć na rynku pracy w Polsce pojawiły się niekorzystne zjawiska wynikające z zatrudniania znacznej części cudzoziemców w szarej strefie.

Zatrudnienie obcokrajowca w Polsce odbywa się na zasadach ustalonych w odpowiednich przepisach, które określają kategorie pracowników:

#### Zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pracę

Obowiązek ten dotyczy obywateli krajów nienależących do UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii. Zezwolenia są wystawiane na okres do 3 lat. Pracodawca musi wykazać, że nie ma możliwości zatrudnienia pracownika z Polski lub kraju UE, EOG i Szwajcarii.

#### Zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pracę sezonową

W 2018 roku nastąpiła zmiana zasad zatrudniania cudzoziemców do prac krótkoterminowych. Wprowadzono nowy rodzaj zezwoleń dla obywateli państw trzecich: zezwolenia na pracę uznaną za sezonową. Praca sezonowa to praca wykonywana przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym w rolnictwie, ogrodnictwie i turystyce.

#### Zatrudnienie na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi

Obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy mogą wykonywać pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (w poprzednich latach oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy) przez okres 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy. Pracodawca ma obowiązek od 2018 roku wnieść opłatę za każde rejestrowane oświadczenie oraz poinformować PUP o faktycznym podjęciu pracy przez cudzoziemca w dniu rozpoczęcia pracy. Wprowadzone dodatkowe obowiązki ograniczyły liczbę fikcyjnych oświadczeń.

#### Zatrudnienie bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>17</sup>

Osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii mogą podejmować pracę w Polsce bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.<sup>18</sup>

Zatrudnienie cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do Polski w celu rozpoczęcia stacjonarnych studiów wyższych lub doktoranckich i posiadają wizey studenckie oraz kartę pobytu, nie wymaga zezwolenia na pracę.

#### Delegowanie pracownika

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

Liczba wydanych zezwoleń i oświadczeń dla cudzoziemców wzrosła w latach 2015-2018 z 843,3 tys. do 2032,4 tys.<sup>19</sup>. Nie wiadomo jednak, ile osób podjęło pracę w Polsce. Nie wszyscy mogli otrzymać wizey i przyjechać do Polski. Część osób, które znalazły się w strefie Schengen mogła szukać lepiej płatnej pracy w Niemczech i Czechach.

Uproszczony system zatrudniania obcokrajowców obowiązujący przed 2018 rokiem polegał na rejestracji tylko oświad-

<sup>16</sup> [http://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG\\_Szara\\_Strefa\\_2018.pdf](http://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2018.pdf)

<sup>17</sup> Cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2015 r., poz. 588), <http://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/zatrudnianie-obywateli-panstw-ue-eog-i-szwajcarii-unijne-posrednictwo-pracy-eures>

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który wszedł w życie w 2009 r. w ramach Traktatu z Lizbony (oficj. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*; w wersji roboczej określany jako *traktat reformujący*),

<sup>19</sup> <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

czeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca i na tej podstawie umożliwił uzyskanie wizy pracowniczej, upoważniającej do legalnego zatrudnienia w Polsce. Łatwość uzyskania wiz pracowniczych była wykorzystywana przez firmy do sprzedaży ich na Ukrainie. Według raportu NIK, w 2016 roku 72 procent osób, które przyjechały do Polski na podstawie tych oświadczeń nie podjęło deklarowanej wcześniej pracy<sup>20</sup>. Część osób poszukiwała innej pracy w Polsce albo będąc już w strefie Schengen, wyjeżdżała dalej do Niemiec i Czech w poszukiwaniu bardziej atrakcyjnej pracy.

Także ze względu na zwolnienie z posiadania zezwolenia na pracę obywateli państw członkowskich UE/EOG i Szwajcarii oraz osób o specjalnym statusie (pobyt stały lub czasowy oraz ochrona międzynarodowa) nie można dokładnie oszacować liczby cudzoziemców pracujących w Polsce. Liczba osób zwolnionych z tego obowiązku wzrosła z 175,1 tys. do 325,2 tys.<sup>21</sup>, ale nie wiadomo, ile z nich faktycznie podjęło pracę.

Najbardziej dynamicznie w ostatnich latach wzrosła liczba zezwoleń na pracę - z 61,1 tys. w 2015 roku do 328,8 tys., tzn. ponad 5-krotnie. Najwięcej obcokrajowców pracowało jednak krótkoterminowo na podstawie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy (o zamierzeniu powierzenia wykonywania pracy do 2017 roku). Liczba oświadczeń o zamierzeniu powierzenia pracy cudzoziemcowi wzrosła z 782,2 tys. w 2015 roku do 1824,5 tys. w 2017 roku, tzn. ponad 2-krotnie, a w 2018 roku wyniosła 1582,2 tys. W 2018 roku należy jednak uwzględnić nową formę zatrudnienia i dodać liczbę zezwoleń na pracę sezonową 121,4 tys. Według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2018 roku powiatowe urzędy pracy wydały dla pracowników krótkoterminowych z zagranicy 1703,7 tys. oświadczeń i wydawanych po raz pierwszy sezonowych zezwoleń.

Najliczniejszą grupą są obywatele Ukrainy, którzy w 2015 roku stanowili 96,1 procent obcokrajowców, którzy otrzymali zezwolenia na pracę i oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy. W 2018 roku ich udział obniżył się do 88,8 procent, co można wyjaśnić wzrostem przyjazdów do Polski obywateli innych krajów, zwłaszcza azjatyckich.

Większość obywateli Ukrainy wykorzystuje uproszczoną procedurę zatrudniania na podstawie oświadczeń, która pozwala na legalną pracę przez pół roku w ciągu 12 miesięcy, a więc traktuje pobyt w Polsce jako możliwość krótkoterminowego zarobku.

Aż połowa pracowników z Ukrainy przyjeżdża do Polski na okres od 1 do 3 miesięcy. Co czwarty spędza tu od 3 do 6 miesięcy. Osoby, które pracują w Polsce więcej niż pół roku, stanowią jedynie 11 procent ogółu<sup>22</sup>.

W latach 2015-2018 liczba cudzoziemców płacących składki w ZUS wzrosła 3-krotnie do 569,1 tys. osób, w tym liczba obywateli Ukrainy zwiększyła się ponad 4-krotnie do 425,7 tys. osób<sup>23</sup>.

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

Czynnikiem sprzyjającym ograniczeniu szarej strefy jest stworzenie warunków dla stałego pobytu i legalnego zatrudnienia w długim okresie. Jest to tym bardziej istotny problem, że co czwarty Ukraińiec rozważa wyjazd z Polski w pierwszej połowie 2019 roku<sup>24</sup>. Najczęściej wymieniane są Niemcy (69 procent) oraz Czechy (15 procent), a następnie Wielka Brytania (3 procent w grupie respondentów planujących wyjazd z Polski), Włochy (2 procent), USA (2 procent) oraz kraje skandynawskie (2 procent). Badani wskazywali również na Kanadę i Hiszpanię. Tylko 1 procent planuje powrót na Ukrainę.

Rosnącą grupę obcokrajowców stanowią studenci, którzy przebywają w Polsce na podstawie wizy studenckiej i mają prawo do pobytu czasowego, co umożliwia im podejmowanie pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia. W roku akademickim 2017/2016 przebywało w Polsce 65,8 tys. studentów zagranicznych. Najliczniejszą grupą są Ukraińcy (54 procent). Niezbyt liczną, ale bardzo szybko rosnącą grupą są przybysze z Azji (przede wszystkim z Indii i Nepalu) oraz Kamerunu. Wielu studentów z krajów rozwijających się łączy studia z pracą lub rezygnuje z nauki na rzecz pracy. Popularnym zajęciem jest rozwożenie posiłków dla Uber Eats na podstawie umowy-zlecenia lub bez żadnej umowy<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wydawaniu-wiz-pracowniczych-obywatelom-ukrainy.html>

<sup>21</sup> <http://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180234-informacje-o-zatrudnieniu-cudzoziemcow-w-polsce>

<sup>22</sup> Personnel Service, *Barometr imigracji zarobkowej*, II półrocze 2018 roku, <http://personnelservice.pl/pl/biuro-prasowe/raporty>

<sup>23</sup> <https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych.pdf>

<sup>24</sup> Manpower, *Plany migracyjne pracowników z Ukrainy*, luty 2019 roku, [https://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2019/02/Plany-migracyjne-pracownik%C3%B3w-z-Ukrainy\\_raport\\_PL\\_.pdf](https://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2019/02/Plany-migracyjne-pracownik%C3%B3w-z-Ukrainy_raport_PL_.pdf)

<sup>25</sup> Szostak P., *Pracowałem na czarno w Uber Eats*, Duży Format Gazeta Wyborcza 18 lutego 2019 roku

Dla oszacowania liczby obcokrajowców pracujących w szarej strefie przyjęto następujące założenia o stopniu wykorzystania wydanych zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz liczbie obcokrajowców, którzy nie potrzebują zezwoleń na pracę:

- zezwolenia na pracę (do 3 lat) - 90%
- zezwolenia na pracę sezonową (w 2018 roku) - 80%
- oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy (w latach 2015-2017) - 70%

- oświadczenia o powierzeniu pracy (w 2018 roku) - 80%
- udział obcokrajowców, którzy podjęli pracę w liczbie uprawnionych do jej podjęcia bez zezwolenia (w tym zagraniczni studenci) - 50%.

Otrzymane szacunki wskazują, że w 2018 roku w szarej strefie mogło być zatrudnionych blisko 600 tys. osób tzn. połowa pracujących w Polsce obcokrajowców.

Tablica 5.1. Szacunek liczby obcokrajowców zatrudnionych w szarej strefie w latach 2015-2018 (tys. osób)

	2015	2016	2017	2018
Zezwolenia na pracę (do 3 lat)	54,9	112,2	212,1	295,9
Zezwolenia na pracę sezonową <sup>26</sup>	-	-	-	48,6
Oświadczenia o powierzeniu pracy	273,8	459,9	638,6	632,9
Liczba obcokrajowców uprawnionych do podejmowania pracy bez zezwoleń	87,5	105,9	133,1	162,6
Liczba ubezpieczonych w ZUS	184,2	293,2	440,3	569,1
Łącznie pracujący obcokrajowcy	416,3	678,0	983,7	1140,0
Obcokrajowcy pracujący w szarej strefie	232,1	384,9	543,5	570,8

Źródło: Szacunki IPAG na podstawie danych MRPiPS, ZUS

<sup>26</sup> Dane od 2018 roku są nieporównywalne z danymi z lat poprzednich

## 6. Rozmiary szarej strefy w Polsce

### Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

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

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

Tablica 6.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2013-2016 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2013	2014	2015	2016
Szara gospodarka	Działalność ukryta	10,6	10,4	11,0	10,8
	Działalność nieformalna	2,4	2,3	2,2	2,1
Działalność nielegalna		0,8	0,6	0,3	0,3
Gospodarka nieobserwowana		13,8	13,3	13,5	13,2
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2013-2016 wynosił średnio 13,5 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2016 roku - było to 13,2 procent, a największym w 2013 roku - 13,8 procent.

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy miała działalność ukryta, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. W latach 2013-2016 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,7 procent, co stanowiło około 80 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 20 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 2,2-2,3 procent produktu krajowego brutto.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. W roku 2013 udział jej wynosił 0,8 procent PKB, po czym zmniejszył się do 0,6 procent w roku 2014

oraz 0,3 procent w latach 2015-2016. Spadek udziału był spowodowany przede wszystkim niższymi szacunkami produkcji i handlu narkotykami.

Największa część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na sektor handlowy oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią (Tablica 6.2.). Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 5,2 procent PKB w 2016 roku (około 40 procent szarej strefy). Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (17 procent) - firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 2,3 procent PKB.

Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, był przemysł. Przypadło na niego około 11 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2016 roku. Stanowiło to około 1,4 procent PKB.

Tablica 6.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2013-2016 (w proc.)

Sekcje PKD	2013	2014	2015	2016
Przemysł	1,2	1,3	1,4	1,4
Budownictwo	2,1	2,3	2,5	2,3
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	5,6	5,3	5,0	5,2
Transport i gospodarka magazynowa	1,0	0,9	1,0	1,0
Obsługa rynku nieruchomości	1,4	1,3	1,7	1,5
Pozostałe sekcje	1,7	1,6	1,6	1,5
Gospodarka nieobserwowana	13,8	13,3	13,5	13,2
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2013-2016, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018

### 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 2016 roku, stąd też szacunki dla lat 2017-2018 oraz prognoza dla roku 2019 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 2015-2018). Wartość PKB w cenach bieżących w 2019 roku jest prognozą Ministerstwa Finansów z projektu Ustawy budżetowej na rok 2019.

Tablica 6.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
PKB (mld PLN) (GUS do 2018, rok 2019 - prognoza MF)	1 800	1 861	1 989	2 116	2 334
Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2016, od 2017 szacunki IPAG)	243	246	263	273	294
Udział szarej strefy (GUS do 2016, od 2017 szacunki IPAG)	13,5%	13,2%	13,2%	12,9%	12,6%

Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, szacunki IPAG

Według obliczeń IPAG rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 243 mld PLN w 2015 roku do 273 mld PLN w 2018 roku. Oznacza to wzrost w cenach bieżących o 12,3 procent. W 2019 roku IPAG prognozuje wzrost wartości wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej, czyli w ujęciu GUS, o 21 mld PLN, co będzie oznaczać,

że w roku tym udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 12,6 procent, czyli będzie mniejszy niż na początku analizowanego okresu o 0,9 punktu procentowego. W ujęciu względnym szara strefa odznaczała się największymi rozmiarami w 2015 roku - jej udział w polskim PKB wyniósł wtedy 13,5 procent.

Tablica 6.4. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2015-2019 (mld PLN)

	2015	2016	2017	2018	2019
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	243	246	263	273	294
Doszacowania IPAG (2)	127	133	135	132	130
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	370	379	397	405	424
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	1 927	1 994	2 124	2 248	2 464
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	19,2%	19,0%	18,7%	18,0%	17,2%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

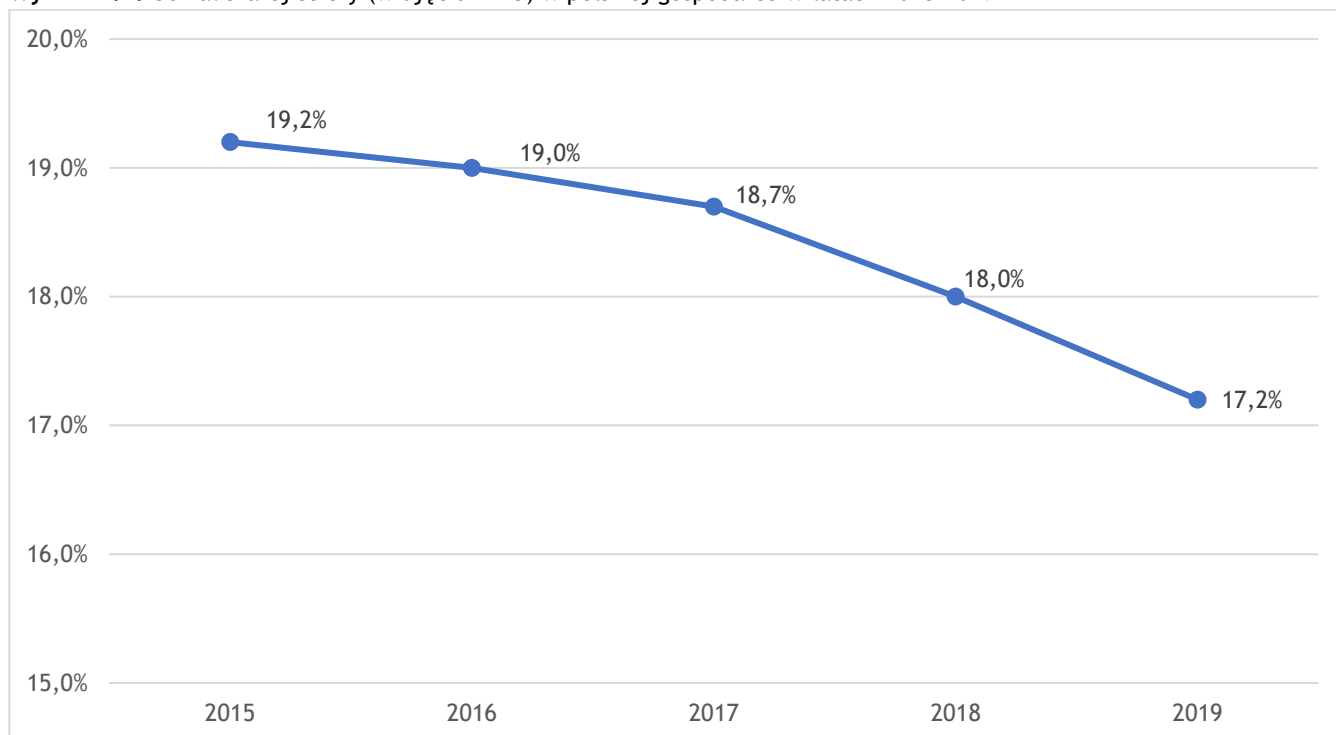
Doszacowania IPAG obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, w dostatecznym stopniu uwzględniane przez GUS. Zestawienie najważniejszych działalności w podziale na sekcje znajduje się w tablicy 6.5. Największym udziałem w tej części szarej 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 całości powiększają szarą strefę w Polsce. Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które nie są objęte szacunkami przez GUS. Innym przykładem usług, które są pomijane przez GUS, są usługi edukacyjne, polegające między innymi na pisaniu prac dyplomowych na zlecenie. IPAG uwzględnia też efekty nierejestrowanej działalności gospodarczej obywateli innych krajów w Polsce, głównie Ukrainy.

W ocenie IPAG całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniesie w 2019 roku 424 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. W latach 2015-2019 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 54 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2019 roku nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 19 mld PLN.

Wykres 6.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2015-2019



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 2015-2018 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,7 procent. W badanym okresie najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2015 roku - było to 19,2 procent. Począwszy od tego roku udział szarej strefy systematycznie zmniejsza się. IPAG prognozuje również dalszy spadek udziału szarej strefy w 2019 roku.

Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy w ostatnich latach, jak również w 2019 roku, należy uznać:

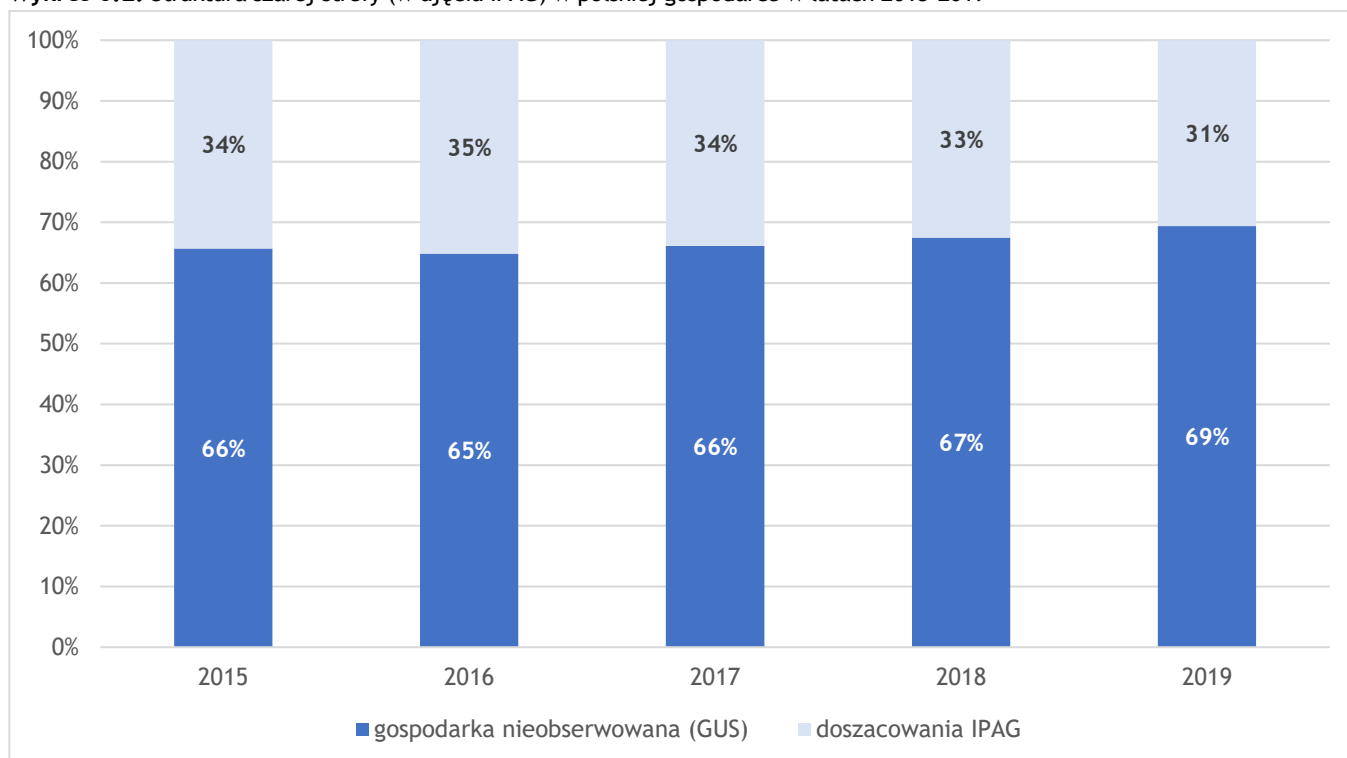
- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi (prognozowane przez IPAG tempo wzrostu PKB w 2019 roku wynosi 3,8 procent),

- 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.

W 2019 roku główną część szarej strefy nadal będą stanowić ukrywane dochody legalnie działających przedsiębiorstw oraz wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, które są objęte szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego (łącznie będą stanowić około 58-60 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 31 procent wartości dodanej szarej strefy w Polsce w 2019 roku.

Wykres 6.2. Struktura szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2015-2019



Źródło: GUS (lata 2015-2016), szacunki IPAG

Tablica 6.5. 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"> <li>• sezonowe prace w rolnictwie</li> <li>• nielegalna wycinka i sprzedaż drzew</li> <li>• sprzedaż runa leśnego</li> <li>• kłusownictwo</li> </ul>
B	Górnictwo i wydobywanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dzikie kopalnie węgla</li> <li>• wydobywanie piasku i żwiru</li> </ul>
C	Przetwórstwo przemysłowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• produkcja alkoholu i wyrobów tytoniowych</li> <li>• produkcja odzieży</li> <li>• produkcja podrabianych leków</li> </ul>
E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nielegalne gospodarowanie odpadami</li> <li>• obrót zużytym olejem silnikowym</li> </ul>
F	Budownictwo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nierejestrowane prace budowlane</li> </ul>
G	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nielegalny handel bronią</li> <li>• nieopodatkowany handel uliczny</li> <li>• nieopodatkowany handel elektroniczny</li> <li>• handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu</li> <li>• naprawy i serwis pojazdów</li> <li>• handel przygraniczny</li> <li>• usługi komisowe</li> <li>• oszukańcza sprzedaż w internecie</li> <li>• handel podrabianymi lekami</li> <li>• nielegalny import leków z Polski</li> <li>• nierejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, w tym koncertach muzyki rozrywkowej</li> </ul>
H	Transport i gospodarka magazynowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nielicencjonowany transport osobowy (tzw. przewóz osób)</li> <li>• zawyżanie opłat</li> </ul>
I	Zakwaterowanie i gastronomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nierejestrowane usługi noclegowe i catering</li> <li>• napiwki</li> <li>• dowóz żywności do mieszkań i biur</li> </ul>
J	Informacja i komunikacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nierejestrowane usługi informatyczne</li> <li>• nielegalne kopiowanie i rozpowszechnianie treści objętych prawami autorskimi (piractwo komputerowe, odpłatne udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki, kserowanie książek)</li> </ul>
K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lichwiarstwo</li> <li>• handel walutami</li> </ul>
L	Obsługa rynku nieruchomości	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wynajem nieruchomości i pomieszczeń</li> <li>• dzierżawa gruntów</li> </ul>
M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• usługi prawnicze (porady prawne)</li> </ul>
N	Administrowanie i działalność wspierająca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie PIT-u)</li> <li>• usługi doradcze, pośrednictwo (np. przy sprzedaży auta, poza komisem)</li> </ul>
P	Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• korepetycje</li> <li>• pisanie prac dyplomowych</li> </ul>
Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• znachorzy, kręgarze</li> </ul>
R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nierejestrowany/nielegalny hazard, zakłady wzajemne przez internet</li> <li>• handel biletami (rynek wtórny)</li> <li>• zaniżane dochody zespołów muzycznych</li> </ul>
S	Pozostała działalność usługowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie</li> </ul>
T	Gosp. domowe zatrudniające pracowników, gosp. domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opieka nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi</li> <li>• pomoc domowa</li> <li>• odpłatna pomoc sąsiedzka</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne IPAG

## 7. Szara strefa według województw

Eksperymentalny szacunek rozmiarów szarej strefy gospodarczej według województw został dokonany przy zastosowaniu metody „od ogółu do szczegółu”. Polega ona na regionalnej dekompozycji wielkości ogólnokrajowych przypisanych określonym przez GUS elementom szarej strefy oraz działalnościom pominiętym w szacunkach GUS, doszacowanym przez IPAG.

Do przeprowadzenia szacunków wykorzystane zostały liczne dane statystyczne GUS w układzie wojewódzkim. Szacunki odnoszą się do 2017 roku, przy przyjęciu struktury szarej strefy z 2016 roku, czyli ostatniego roku, dla którego GUS opublikował informacje na temat oszacowanej struktury szarej strefy (podział na działalność ukrywaną w przedsiębiorstwach zarejestrowanych, pracę nierejestrowaną i działalności nielegalne).

Punktem wyjścia do szacunków jest podana przez GUS wartość PKB w województwach.

- Pierwszym krokiem było przyjęcie, że w każdym województwie przypada taki sam procent PKB na szarą strefę, jak w całym kraju oraz konsekwentnie taki sam procent trzech składowych szarej strefy wyróżnionych w szacunkach GUS.
- Drugim krokiem była korekta w górę lub w dół wartości szarej strefy w województwach przyjętych w pierwszym kroku. Korekta ta oparta jest o charakterystyki województw pod kątem prawdopodobnego występowania w niej szarej strefy.
- Trzecim krokiem jest dokonanie szacunku (dekompozycji na województwa) doszacowanej przez IPAG wartości szarej strefy.

Działalnościom w szarej strefie przypisywane są teoretyczne wartości zarówno rozpoznany segment szarej strefy, jak i znanym cechom gospodarki województw podatnym na uczestnictwo w szarej strefie gospodarczej.

Podstawowe założenia i przesłanki dotyczące szarej strefy, które zostały wzięte pod uwagę zostały przedstawione poniżej:

- W sektorach, w których szara strefa jest rozpoznana jako zjawisko częste (budownictwo, przemysł odzieżowy itd.), brana pod uwagę jest liczba przedsiębiorstw faktycznie działających. Prowadzi to do powiększania rozmiarów zjawiska szarej strefy w aglomeracjach i w najslabiej rozwiniętych gospodarczo województwach.
- Praca nierejestrowana ma większy zasięg w województwach bliżej granicy wschodniej i w województwach z wysokim bezrobociem oraz w sześciu metropoliach (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań i Trójmiasto) niż w pozostałych województwach.
- Wśród działalności nielegalnych wchodzących w skład oficjalnie szacowanej szarej strefy, w przypadku narkotyków większy udział (w stosunku do liczby ludności) przypada na duże miasta, a mniejszy w województwach z dużym udziałem rolnictwa w zatrudnieniu. Sprzedaż przemycanych papierosów ma największe rozmiary w województwach położonych bliżej granicy wschodniej tj. warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim. Wyjątek stanowi natomiast województwo podkarpackie, gdzie udział ten jest wyjątkowo niski. Dochody z sutenerstwa są większe w aglomeracjach i metropoliach oraz w województwach z największym ruchem turystycznym.
- W przypadku szacunków działalności pominiętych przez GUS, takich jak przykładowo: nielegalna praktyka medyczna i paramedyczna (znachorstwo), nielegalna produkcja i handel lekami, różne formy wynajmu mieszkań (hotele dla robotników i cudzoziemców, krótkookresowy wynajem wakacyjny i dla turystów), odpłatnie świadczone usługi osobiste i sąsiedzkie, dochody z importu używanych samochodów i inne stosuje się indywidualne podejście do województw.

Poniższa tablica przedstawia wyjściowe wartości i założenia szacowana szarej strefy w województwach w 2017 roku.

Tablica 7.1. Komentarz do podstawowych wielkości PKB i jego elementów wykorzystanych w szacunkach szarej strefy

Nazwa zmiennej	(mld zł)	Komentarz
Wartość PKB (GUS)	1998,7	Obejmuje także szarą strefę oszacowaną przez GUS
Szara strefa według GUS	262,5	Punktem wyjścia jest rozmiar szarej strefy w województwach proporcjonalny do struktury PKB ogółem wg województw w 2017 roku, z uwzględnieniem podziału na szarą strefę w zarejestrowanych przedsiębiorstwach, pracę nierejestrowaną i nielegalną szarą strefę z 2016 roku. Korekty wynikające ze zmiennych charakteryzujących gospodarkę województw.
Szara strefa - doszacowania IPAG	134,6	Dekompozycja na podstawie wąskiego zestawu zmiennych charakteryzujących gospodarkę województw zgodnie z teorią wspartą informacjami medialnymi i wynikami wybranych badań.
Szara strefa ogółem	397,1	Wartość szarej strefy jako suma szacunków GUS i doszacowań IPAG.
Wartość PKB z uwzględnieniem doszacowań szarej strefy przez IPAG	2123,6	PKB obejmujące łączną wartość szarej strefy: szacunki GUS i doszacowania IPAG.

Zródło: Opracowanie własne IPAG

Zastosowana metoda szacunków rozmiarów szarej strefy jest przybliżeniem rzeczywistych rozmiarów szarej strefy wynikającym z zastosowania podejścia bliskiego modelowaniu zjawisk. Szacunki są powiązane z danymi statystycznymi GUS, które zostały wykorzystane jako informacje pomocnicze.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że obliczenia niektórych elementów produktu krajowego brutto przez GUS są szacunkami (nie tylko szara strefa gospodarcza). Ta okoliczność stanowi uzasadnienie posłużenia się szacunkami także w wojewódzkiej dekompozycji wielkości szarej strefy gospodarczej.

Tablica 7.2. Eksperymentalne szacunki szarej strefy gospodarczej w województwach w 2017 roku (mld zł)

Województwo	PKB ogółem, szacunek GUS	Szara strefa wg GUS w podziale na województwa (IPAG)	Doszacowania IPAG	Szara strefa w ujęciu IPAG	Szara strefa w proc. skorygowanego PKB
<b>Polska ogółem</b>	<b>1 988,7</b>	<b>262,5</b>	<b>134,6</b>	<b>397,1</b>	<b>18,7</b>
Dolnośląskie	166,0	18,9	11,1	30,0	15,3
Kujawsko-pomorskie	87,3	8,2	3,7	12,0	12,0
Lubelskie	75,9	8,7	4,9	13,6	15,2
Lubuskie	43,5	4,8	2,2	7,0	13,9
Łódzkie	120,0	12,9	6,8	19,7	14,1
Małopolskie	160,0	20,8	12,4	33,2	17,2
Mazowieckie	446,1	86,8	31,8	118,6	21,0
Opolskie	40,8	3,9	1,9	5,8	12,4
Podkarpackie	76,9	9,1	5,4	14,5	15,9
Podlaskie	44,0	5,3	3,7	9,0	17,0
Pomorskie	116,0	15,3	8,7	24,0	17,1
Śląskie	243,5	27,3	17,3	44,6	15,5
Świętokrzyskie	46,1	4,4	2,7	7,1	13,4
Warmińsko-mazurskie	52,2	6,6	3,8	10,4	16,6
Wielkopolskie	196,8	22,0	11,1	35,6	15,3
Zachodniopomorskie	73,5	7,4	3,7	12,0	14,0

Źródło: Opracowanie własne IPAG

Przedstawione rezultaty wskazują na duże zróżnicowanie udziałów szarej strefy w województwach. Największym udziałem szara strefa odznacza się w województwach najsilniej i najstabilniej rozwiniętych gospodarczo.

Największy udział szarej strefy w PKB przypadł stołecznemu województwu mazowieckiemu, co nie powinno stanowić zaskoczenia. W stolicy koncentruje się życie gospodarcze kraju, średnia zamożność mieszkańców jest większa niż w reszcie kraju, co kreuje duży popyt na usługi. Tu funkcjonuje największy w kraju rynek pracy, na którym znajduje także zatrudnienie tzw. marginalna siła robocza, czyli imigranci z wielu krajów, mieszkańcy nieodległych miejscowości z niskimi kwalifikacjami, emeryci, studenci oraz osoby pozostające formalnie poza rynkiem pracy.

W województwie mazowieckim rozmiar szarej strefy jest większy o około 4 punkty procentowe niż w województwach małopolskim, pomorskim i podlaskim. Pozycja dwóch pierwszych województw wiąże się z dużymi aglomeracjami oraz największą w kraju atrakcyjnością turystyczną. W województwie podlaskim, podobnie jak w podkarpackim, lubelskim i warmińsko-mazurskim, wpływ na zakres szarej strefy ma bliskość granicy wschodniej, gdzie obok przemytu, notuje się większą niż w reszcie kraju penetrację z strony nieformalnej siły roboczej, głównie pochodzącej z Ukrainy.

Szara strefa najmniej waży na gospodarce województw takich województw, jak kujawsko-pomorskie, opolskie i świętokrzyskie, gdzie przyjęte przesłanki mają znacznie mniejszą siłę oddziaływania.

## 8. Szara strefa na rynku wynajmu mieszkań

Wraz z rosnącą zamożnością polskiego społeczeństwa coraz więcej osób jest w posiadaniu więcej niż jednego mieszkania. Sytuacja taka stała się możliwa w Polsce dopiero od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej, bowiem w PRL prawo zabraniało posiadania przez osoby i małżeństwa więcej niż jednego mieszkania. Stało się czymś naturalnym, że dość szybko rozwinął się rynek wynajmu mieszkań. Przez kilkanaście lat wynajmowanie mieszkań nie było objęte oddzielnymi regulacjami i wynajmujący w większości przypadków nie płacili podatków z tego tytułu, chyba, że ktoś zgłosił dochód z tego tytułu w zeznaniu podatkowym. Opodatkowanie na zasadach ogólnych upoważniało do zaliczania w koszty uzyskania przychodu m.in. wydatków na remonty takich mieszkań.

Władze skarbowe zorientowały się, że odsetek osób zgłaszających dochody z tytułu wynajmu mieszkań był stosunkowo niewielki, co oznaczało, że większość wynajmu miała miejsce w szarej strefie. W tej sytuacji wprowadzono prawo, które przewidywało opodatkowanie wynajmu mieszkań na cele mieszkaniowe na poziomie 8,5 procent<sup>27</sup>, bez możliwości uwzględnienia kosztów związanych z wynajmem. Była to racjonalna decyzja, przyczyniła się ona bowiem do masowego zgłaszania dochodów, dostarczając z tego tytułu znaczące środki budżetowi państwa. Potwierdzona została tym samym prawidłowość, obserwowana również w innych sektorach, że obniżenie opodatkowania prowadzi do znacznego ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Według danych Ministerstwa Finansów, opracowanych przez Stowarzyszenie Mieszkaniczyk, w 2017 roku przychody z tytułu najmu uzyskiwało 715 289 podatników, będących osobami fizycznymi<sup>28</sup>. Około 140 tysięcy podatników wybrało opodatkowanie tego przychodu na zasadach ogólnych, z czego 28 tysięcy wykazało w swoim zeznaniu przychody wyłącznie z najmu. Zdecydowana większość podatników wybierała opodatkowanie ryczałtowe 8,5 procent od przychodów z najmu (w 2017 roku nie obowiązywał jeszcze wyższy próg 12,5 procent liczony od kwoty powyżej 100 tysięcy złotych przychodu rocznie). Ryczałtem od przychodów z najmu rozliczało się 575 298 podatników, z czego w formularzu PIT-28 przychody wyłącznie z najmu miało aż 562 884 osób.

Z biegiem lat, wynajem mieszkań w Polsce otrzymywał kolejne impulsy popytowe, które przyczyniły się do budowy mieszkań z przeznaczeniem na wynajem. Coraz więcej ludzi poszukiwało mieszkań na wynajem z kilku niezależnych od siebie powodów. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim zwiększoną mobilność zawodową oraz dynamiczny wzrost liczby studentów poszukujących lokum. Podobnie jak w zamożnych krajach, wzrasta również liczba osób, które decydują się na wynajem mieszkań, zamiast posiadania ich na własność.

W ostatnim czasie dodatkowy popyt na wynajmowanie mieszkań zaczęli tworzyć cudzoziemcy, a szczególnie czasowi imigranci zarobkowi. Szacunki odnośnie ich aktualnej liczby przedstawione zostały w rozdziale 5. Kolejnym poważnym impulsem popytowym jest wzmocniony rozwój ruchu turystycznego, dokonujący się głównie dzięki funkcjonowaniu tanich linii lotniczych oraz powstałym platformom internetowym, które wykorzystując nowe technologie pośredniczą w zawieraniu umów między turystami i właścicielami mieszkań na wynajem. Początkowo na Zachodzie, później także w Polsce, zaczęły operować takie organizacje jak Airbnb i booking.com.

Reakcją rynku na rosnący popyt na wynajem długo- i krótkoterminowy było także powstawanie firm posiadających kilka, kilkadziesiąt, a w niektórych przypadkach nawet kilkaset lokali na wynajem. Niektóre lokale usytuowane są w jednym budynku. Mamy wówczas do czynienia z tzw. aparthotelami. Dzieje się tak przede wszystkim w dużych miastach, w których dynamicznie rozwija się biznes i w atrakcyjnych miejscowościach turystycznych.

Dochody z wynajmu krótkoterminowego, przy odpowiedniej lokalizacji i odpowiednio sprawnym pozyskiwaniu gości, mogą być znacznie wyższe. W dużych atrakcyjnych turystycznie aglomeracjach zachodnich, takich jak Paryż czy Barcelona, wynajem krótkoterminowy obsługujący turystów niszczy lokalne rynki wynajmu długoterminowego. Stanowi obecnie ważny element infrastruktury umożliwiającej normalne funkcjonowanie gospodarki, uwzględniając rosnącą w zamożnych społeczeństwach skłonność do wynajmu mieszkań na cele mieszkalne oraz ograniczone zasoby lokali na wynajem. Z tego powodu w niektórych miastach wprowadzone zostały administracyjne ograniczenia dla krótkoterminowego wynajmu, np. lokal może być wynajmowany tylko przez określoną liczbę dni w roku.

W polskich przepisach istnieje obecnie luka prawna, w ramach której spora część wynajmu de facto komercyjnego korzysta z przywileju opodatkowania przychodów na poziomie 8,5 procent, przewidzianego prawem dla wynajmu na cele mieszkaniowe. Interpretacje służb skarbowych i wyroki sądów są rozbieżne w tej kwestii. Powstał tym samym potencjał dla funkcjonowania szarej strefy gospodarczej, bowiem zjawisko wynajmu krótkoterminowego rozwija się dynamicznie. W sprawie wyeliminowania tej luki trwają obecnie konsultacje Ministerstwa Sportu i Turystyki z zainteresowanymi interesariuszami, ale konkretne propozycje skutecznych rozwiązań prawnych na razie jeszcze nie zostały przedstawione.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, wraz z późniejszymi zmianami, Dz. U. 1998 Nr 144 poz. 930

<sup>28</sup> <http://mieszkaniczyk.org.pl/rynek-najmu-detalistow-raport-z-podatkow-za-2017-rok/>

Grup podmiotów o sprzecznych interesach w kwestii wynajmu jest wiele. Po pierwsze, wymienić należy hotele, dla których wynajem krótkookresowy stanowi w wielu przypadkach nieuczciwą konkurencję. Wynika to z faktu, iż usługi hotelarskie podlegają w Polsce branżowym regulacjom prawnym (m.in. przepisy kategoryzacyjne), których formalnie przestrzegać nie muszą osoby i podmioty zajmujące się wynajmem krótkookresowym. Drugą grupę stanowią urzędy skarbowe, dla których ważne jest istnienie jednoznacznych regulacji podatkowych.

Trzecią grupą są władze lokalne, na terenie których znajdują się lokale na wynajem. Do czwartej grupy zaliczyć trzeba mieszkańców i wspólnoty mieszkaniowe, odczuwające uciążliwość ze strony osób korzystających z wynajmu lokali znajdujących się w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Interesariusze drugiej strony to przede wszystkim turyści korzystający z krótkoterminowego najmu, właściciele lokali (indywidualni i firmy), a także liczne portale rezerwacyjne i firmy zarządzające oraz obsługujące wynajmowane lokale. Właściciele pojedynczych lokali, w dużej części płacący 8,5 procent podatku, mają sprzeczne interesy z firmami wyspecjalizowanymi w takim wynajmie. Firmy takie wolą bowiem prowadzić interesy w tradycyjnym systemie podatkowym, co umożliwi im rozliczanie kosztów (np. sprzątanie lokali, pranie pościeli itd.) w ramach podatku VAT.

Stosunkowo nowym i dynamicznie rozwijającym się zjawiskiem jest coraz bardziej widoczny sektor tzw. condohoteli i apartoteli. Condohotele są to inwestycje dewelopersko-hotelarskie. Najczęściej są nimi obiekty o wysokim standardzie wyposażenia, obiekty wakacyjne w miejscowościach wypoczynkowych lub atrakcyjnych turystycznie. Oferta deweloperska obejmuje sprzedaż poszczególnych lokali (pokoi/lub apartamentów) wraz zarządzaniem nimi, a inwestor indywidualny zainteresowany jest zwrotem poniesionych nakładów w dłuższym okresie. W przypadku skorzystania z oferty zarządzania, inwestor otrzymuje stały zysk. Alternatywnie istnieje też możliwość samodzielnego zarządzania wynajmem lub przeznaczenia lokalu na inne cele. Poza kategorią condohoteli na rynku coraz bardziej rozpowszechniony jest nowy rodzaj obiektów noclegowych, czyli apartotele, które lokowane są m. in. w kurortach, ale również w dużych miastach. Zazwyczaj przeznaczone są one na pobyty dobowe, ale też dłuższe niż kilkudniowe. W tym sektorze także możemy mówić o szarej strefie, choć jej skalę trudno określić. Zjawisko wynika w dużej mierze z aktywności deweloperów, którzy sprzedając poszczególne lokale w condo i apartotelach informują nabywców o możliwości rozliczania przychodów podatkiem ryczałtowym w wysokości 8,5 procent. Według analiz prowadzonych przez portal Inwestycje w Kurortach.pl, takie informacje przekazuje swoim klientom nawet około 60-70 procent firm deweloperskich budujących condohotele.

Uwarunkowania rozwoju sektora wynajmu mieszkań obarczone są przede wszystkim niepewnością dotyczącą formy opodatkowania, a także ewentualnych zmian innych regulacji mogących zakłócić ten rozwój. Znaczącą barierą rozwoju

jest natomiast wynajem lokali przez osoby indywidualne, działające częściowo w szarej strefie. Działalność taka stanowi nieuczciwą konkurencję oraz może pogorszyć wizerunek sektora w oczach turystów. Potencjalne zagrożenie pojawienia się szarej strefy może wywołać nadpodaż lokali na wynajem w miejscowościach wypoczynkowych, w których przed rozpoczęciem budowy lokali na wynajem ruch turystyczny był duży, ale z różnych powodów zmniejszył się. W takich sytuacjach szara strefa oferująca wynajem po niższych cenach, może okazać się sposobem na przyciąganie turystów.

Potencjał dla rozwoju szarej strefy najczęściej występuje przy krótkoterminowym wynajmie lokali przez osoby bądź podmioty z sektora prywatnego. Sprzyja temu przede wszystkim sposób regulowania zapłaty za usługę wynajmu bezpośrednio do ręki właściciela lub zarządcy. Szara strefa przejawia się w tym przypadku w zaniżaniu obrotów i odprowadzaniu podatków od niższych kwot, niż faktycznie uzyskane za wynajem. Takie zjawisko rozliczeń gotówkowych występuje jednak w znacznie bardziej nasilonej formie w miejscowościach turystycznych czy w agroturystyce niż w dużych miastach. Przyczyna występowania tego zjawiska jest prosta - miejsca noclegowe w kurortach lub w obiektach agroturystycznych zazwyczaj są na bieżąco kontrolowane przez właścicieli. Tymczasem apartamenty na wynajem krótkoterminowy w miastach z reguły wynajmowane są bezobsługowo, bez kontaktu z właścicielem. Stąd właściciele, by zabezpieczyć się przed potencjalnymi problematycznymi gośćmi, wolą rozliczenia w formie przelewu, czasem wręcz z koniecznością wpłaty zwrotnej kaucji.

Opisywany tu segment szarej strefy stanowi ciekawy przypadek z punktu widzenia metodologii szacowania rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Potrzebna jest tu wiedza płynąca z dość hermetycznego i rozproszonego rynku, do której dostęp jest ograniczony. Z drugiej strony, jest to przykład działalności, która w zasadzie nie jest widoczna od strony rynku pracy, co w innych przypadkach jest jedną z ważnych metod szacowania rozmiarów szarej strefy.

Samorząd sektora hotelarskiego, czyli Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego (IGHP), postuluje wprowadzenie szeregu regulacji prawnych, które doprowadzą do ucywilizowania spontanicznie rozwijającego się rynku wynajmu krótkoterminowego, przede wszystkim z korzyścią dla osób korzystających z niego, a dodatkowo mogących znacząco ograniczyć rozmiary szarej strefy gospodarczej.

Zdaniem IGHP, regulacji wymaga przede wszystkim pięć obszarów. Pierwszym z nich jest wymóg rejestracji lokali na wynajem w urzędzie gminy. Ten postulat jest kluczowy dla zdiagnozowania rozmiarów tego segmentu rynku usług noclegowych. Po drugie, należy odróżnić indywidualnych graczy od przedsiębiorstw, co przyczyni się do poprawy komfortu turystów i stałych mieszkańców narażanych na uciążliwość w związku z niemieszkalnym charakterem sąsiadujących z nimi lokali. Trzecim postulatem jest egzekwowanie podatków zapewniających uczciwą konkurencję. Po czwarte, na-

leży doprowadzić do zapewnienia odpowiedniego wyposażenia lokali i zapewnienia bezpieczeństwa turystom (np. certyfikacja przez straż pożarną). Wreszcie po piąte, powinien pojawić się wymóg odpowiedzialności wobec właścicieli lokali z tytułu złych warunków pobytu, jakości świadczonych usług, niespektowania rezerwacji itd.

Przepisy regulujące między innymi wymienione wyżej obszary zostały wprowadzone w wielu miastach Europy, przykładowo w Barcelonie, Paryżu, Amsterdamie i Pradze, gdzie brak regulacji doprowadzał wcześniej do patologicznych sytuacji. W Danii jako w pierwszym kraju na świecie, wprowadzono przepisy, zgodnie z którymi duńskie organy podatkowe mają otrzymywać bezpośrednio z serwisu Airbnb dane o przychodach generowanych z poszczególnych mieszkań. W stronę uściślenia sfery podatkowej poszły także przepisy prawne w Niemczech. Niemieckie służby podatkowe uzyskały listę właścicieli mieszkań od serwisu Airbnb, by zyskać

możliwość kontrolowania czy odpowiednio rozliczają oni podatki od przychodów czerpanych z najmu apartamentów na doby. Przedstawiciele niemieckiego fiskusa zapowiadają, że nie tylko kontrolowany będzie stan obecny, ale również egzekwowane będzie zapłacenie zaległych podatków, jeśli właściciele nie wykazywali przychodów w minionych latach. Podwójna opłata dotyczyć będzie ponadto tych, którzy osiągną wysokie przychody: jedna obowiązująca wszystkich stawka jest podatkiem od dochodu, a osoby osiągające roczny obrót powyżej 17,5 tys. euro zapłacą jeszcze dodatkowo podatek od obrotu.

Szereg miast europejskich: Amsterdam, Barcelona, Madryt, Wiedeń i Kraków wystąpił do Komisji Europejskiej z inicjatywą uregulowania obowiązku udostępniania władzom miast zbiorczych danych na temat turystyki przyjazdowej.

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

W odniesieniu do rynku polskiego znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo zjawiskiem jest sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. Kilukrotnie przebiecie ceny papierosów kupowanych za wschodnią granicą w porównaniu do ceny uzyskiwanej po wprowadzeniu ich do obrotu na rynku polskim sprawia, że marża przestępców zajmujących się tym procederem jest bardzo wysoka. Wykrywalność tego typu przestępczości jest przy tym stosunkowo niewysoka, a zasądzone kary - 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 rocznie<sup>29</sup>. Dla porównania warto przypomnieć, że w 2018 roku całkowite dochody

budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 72,1 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 Statystycznego (opublikowanych w 2018 roku)<sup>30</sup>, wartość dodana, która została wytworzona w 2016 roku w wyniku przemysłu papierosów do Polski, stanowiła około 0,04 procent PKB, czyli ponad 743 miliony złotych. Według tej samej publikacji, wartość przemycanych papierosów w 2015 roku stanowić miała 0,06 procent PKB, czyli niecałe 1,1 miliarda złotych. Oznacza to istotną rewizję szacunków wielkości tej części szarej strefy, ponieważ w 2017 roku Główny Urząd Statystyczny szacował, że wartość przemysłu papierosów w 2015 roku stanowiła 0,14 procent PKB, czyli ponad 2,5 miliarda złotych<sup>31</sup>.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemysłu papierosów uznać należy za zaniżone, zwłaszcza po ich rewizji z 2018 roku. Przyjmując jako założenie wartość legalnej sprzedaży papierosów w Polsce, wyznaczoną w oparciu o jej wolumen oraz średnią ważoną cenę sprzedaży, wartość przemysłu w 2015 roku szacować należy na około 5,2 miliarda złotych. W następnych latach obserwowany był spadek tej wartości do około 3,4 miliarda w 2018 roku. Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,7 miliarda złotych w 2018 roku. Zaznaczyć przy tym należy, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papiero-

<sup>29</sup> *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

<sup>30</sup> *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016*, GUS, Warszawa, sierpień 2018

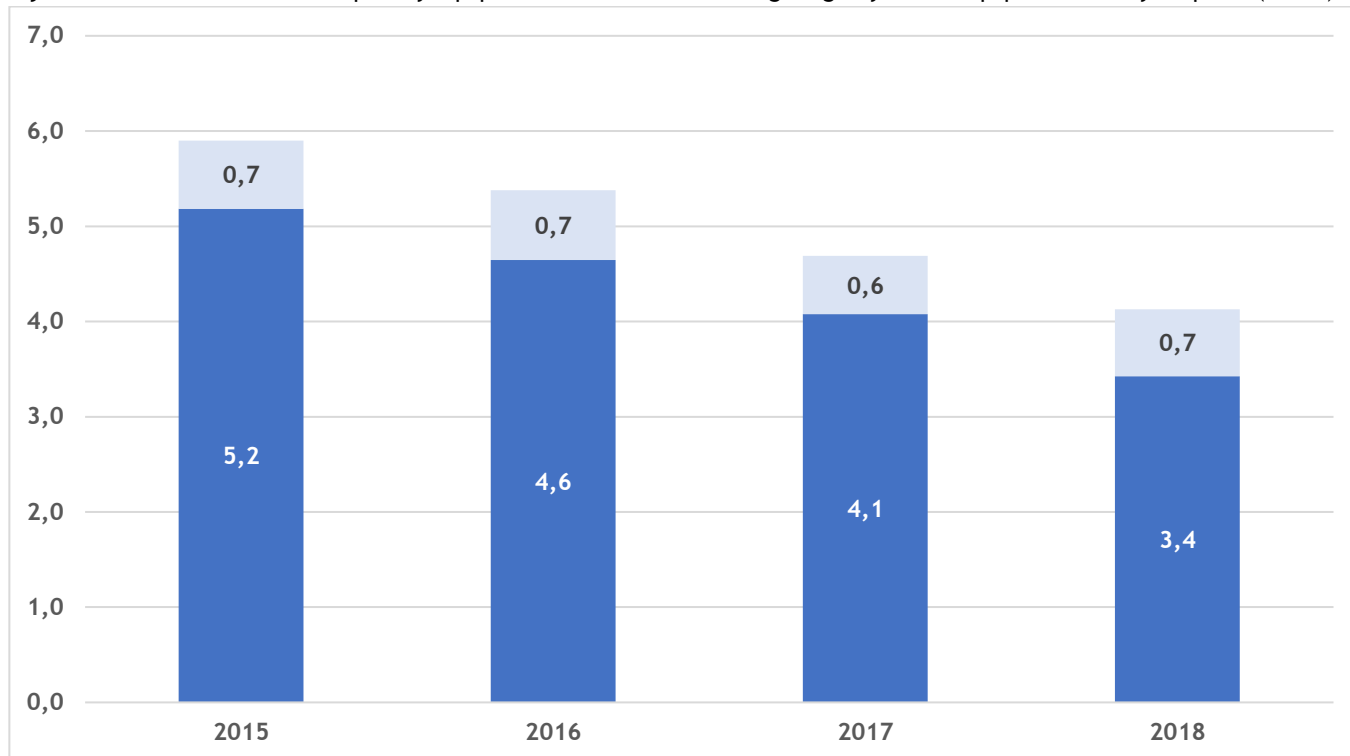
<sup>31</sup> *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012-2015*, GUS, Warszawa, sierpień 2017



sów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości papierosy z szarej strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane

są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie. Ewolucja zjawiska w latach 2015-2018 przedstawiona została na wykresie 9.1.

**Wykres 9.1.** Szacunkowa wartość przemytu papierosów do Polski oraz nielegalnego wytwórstwa papierosów na rynek polski (mld zł)



Źródło: Szacunki IPAG

Według szacunków firmy badawczej Almares okresem najwyższego nasilenia udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów był rok 2015. Udział ten, w wyniku intensywnego wzrostu skali opodatkowania w latach poprzednich, wzrósł wówczas do poziomu 18-19 procent<sup>32</sup>. Następnie w 2016 roku oraz w pierwszej połowie 2017 roku obserwowany był sukcesywny spadek poziomu tego zjawiska do niecałych 14 procent w maju 2017 roku. Spadek ten z jednej strony wynikał ze stabilizacji poziomu opodatkowania, a z drugiej - z podjęcia przez państwo bardziej zdecydowanych działań, zmierzających do ograniczenia rozmiarów szarej strefy.

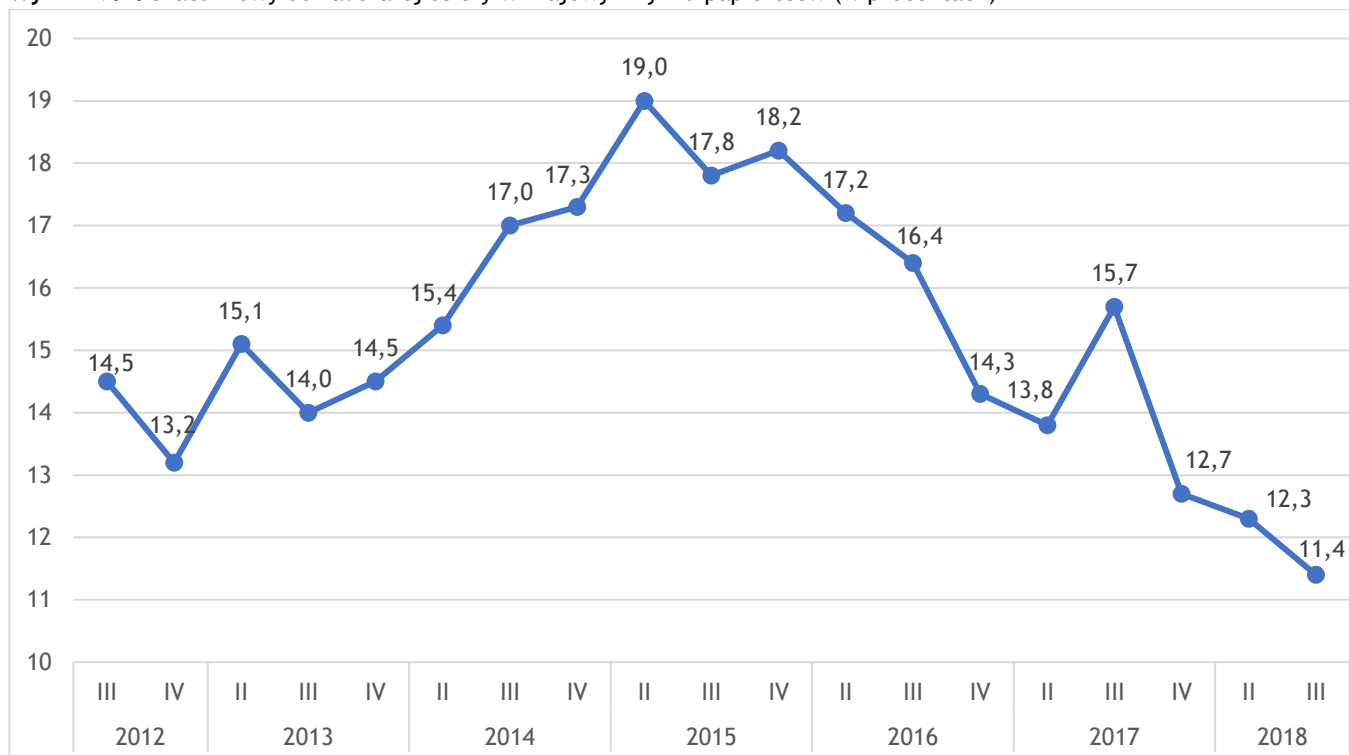
W trzecim kwartale 2017 roku odnotowany został przejściowy, skokowy wzrost udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów o niemal 2 punkty procentowe. W opinii IPAG, wzrost ten mógł wynikać z przesunięć kapitału należącego do grup przestępczych z innych obszarów nielegalnej działalności na rynek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

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

W kolejnych kwartałach udział szarej strefy w rynku papierosów powrócił do wcześniejszego trendu spadkowego, by w trzecim kwartale 2018 roku osiągnąć poziom 11,4 procent - najniższy od wielu lat. Oznacza to, że w porównaniu z okresem największego nasilenia zjawiska, udział szarej strefy w krajowym rynku zmniejszył się o 7,6 punktu procentowego. W opinii IPAG, spadek ten wynikał z kombinacji kilku czynników: braku skokowych i niezapowiedzianych z odpowiednim wyprzedzeniem podwyżek podatku akcyzowego, wdrażanych zmian legislacyjnych, wzrostu dochodów rozporządzalnych konsumentów, zaostrzenia kontroli rynku, a także - wynikającego ze wzmożenia walki z szarą strefą - wzrostu cen wyrobów nielegalnych na szarym rynku.

<sup>32</sup> Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

Wykres 9.2. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w procentach)



Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

Analiza danych z badania firmy Almares, uzyskanych w oparciu o zebrane puste opakowania po papierosach wskazuje, że papierosów pochodzących z przemytu jest na rynku kilkakrotnie więcej niż papierosów z nielegalnej produkcji. 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. W trzecim kwartale 2018 roku rynkowy udział papierosów pochodzących z nielegalnego wytwórstwa wynosił 2,4 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 rynku<sup>33</sup>. W innych opracowaniach wskazuje się, że udział szarej strefy na poziomie około 25 procent rynku osiągnięty został już w 2013 roku<sup>34</sup>, a w niektórych udział ten oszacowano na 25-30 procent w 2016 roku<sup>35</sup>. Szczególnie duże wzrosty tego udziału notowane były w okresie dynamicznego wzrostu poziomu obciążenia fiskalnego wyrobów tytoniowych, a więc w latach 2010-2014. Wzrost stawek podatkowych prowadził do szybkiego wzrostu cen wyrobów tytoniowych na rynku legalnym, w wyniku czego popyt, który charakteryzuje się wysoką sztywnością, przenosił się na tańszą alternatywę, w postaci wyrobów objętych niższymi stawkami akcyzy lub w ogóle nie objętych akcyzą, jak papierosy podrabiane w nielegalnych wytwórniach lub pochodzące z przemytu.

Nadmienić należy, że wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe przekraczał tempo wymagane unijnymi zobowiązaniami Polski. Poziom opodatkowania wymagany przez Unię Europejską do 2018 roku osiągnięty został w Polsce już w 2014 roku. Mimo szybkiego wzrostu stawek akcyzy, wpływy

<sup>33</sup> *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, 2015/16

<sup>34</sup> *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

<sup>35</sup> *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016

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 najwyższej 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

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

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

Wśród najważniejszych rozwiązań sprzyjających walce z szarą strefą wymienić trzeba np. wdrożenie od kwietnia

2017 roku systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT<sup>36</sup>. Podmioty realizujące przewozy tzw. towarów „wrażliwych” na i przez terytorium Polski, mają obecnie obowiązek dokonania zgłoszenia takiego przewozu do elektronicznego rejestru oraz jego bieżącego uzupełniania i aktualizacji. Rozwiązanie to pozwala stwierdzić on-line legalność przewozów również wyrobów tytoniowych, co jest znaczącym utrudnieniem dla logistyki nielegalnych wyrobów tytoniowych, a także przemytu - nie tylko do Polski, ale również tranzytu zza wschodniej granicy, do państw Europy Zachodniej.

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

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 może nakładać tylko Krajowa Administracja Skarbowa. Wpływy z mandatów mają zasilać budżety samorządów (gmin).

W Ministerstwie Sprawiedliwości toczą się obecnie prace legislacyjne nad ustawą, która ma na celu zmianę przepisów Kodeksu Karnego Skarbowego<sup>38</sup>. Ważną kwestią, która ma ona uregulować jest m.in. wymiar karania za wprowadzanie do obrotu nieopodatkowanych wyrobów tytoniowych oraz powiązanie uciążliwości kary z zakresem przewinienia. Istotnym problemem pozostaje bowiem wciąż wspomniana wcześniej niska uciążliwość kar orzekanych względem osób trudniących się nielegalnym wytwórstwem, dystrybucją oraz przemytem wyrobów tytoniowych. Wysokość wymierzanych kar w dalszym ciągu oderwana jest od wartości strat powodowanych przez penalizowaną działalność, na które narażony jest budżet państwa i legalnie działające podmioty. Ustawodawca wprowadzić powinien konieczność uregulowa-

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

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

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

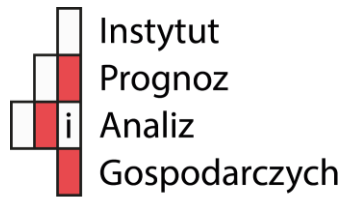
nia podatku należnego za wprowadzenie do obrotu nielegalnych wyrobów. Stanowiłoby to znaczące zaostrenie przepisów, jako że obecnie działalność ta zagrożona jest wyłącznie karą grzywny. Często również przestępcy nie są obecnie zobowiązani do uregulowania należności publicznoprawnych wynikających z orzeczenia przepadku wyrobów tytoniowych będących przedmiotem przestępstwa.

We wzmiankowanym projekcie ustawy uregulowana została inna istotna luka prawna, ułatwiająca rozwój szarej strefy. W obecnej sytuacji prawnej, maszyny do produkcji papierosów, konfiskowane przy likwidacji nielegalnych fabryk papierosów, mimo orzeczenia przepadku na rzecz Skarbu Państwa, nie są automatycznie niszczone. Zamiast tego, w przypadku braku postanowieniu Sądu o zniszczeniu, wystawiane są one na aukcyjną sprzedaż, za pośrednictwem urzędów skarbowych. Domniemywać należy, że większość z nich trafia z powrotem jako kapitał produkcyjny do innych grup, zajmujących się tym samym procederem. Z góry bowiem zazwyczaj wiadomo, że z uwagi na poziom zaawansowania technicznego czy posiadane moce przerobowe, nie mogą być one

eksploatowane przez legalne firmy w warunkach uczciwej konkurencji rynkowej. Patologia ta wymaga pilnego uregulowania prawnego, co uczynić próbuje Minister Sprawiedliwości w przedmiotowym projekcie.

W nadchodzących latach impulsem do skokowego wzrostu udziału szarej strefy w rynku w Polsce i całej Unii Europejskiej może stać się wejście w życie od 2020 roku przepisów tzw. dyrektywy tytoniowej<sup>39</sup>, dotyczących papierosów mentolowych. Po czteroletnim okresie przejściowym od wejścia w życie innych przepisów dyrektywy, który zakończy się w maju 2020 roku, sprzedaż papierosów mentolowych stanie się w Polsce zabroniona. Papierosy mentolowe według różnych szacunków stanowią obecnie około 30 procent polskiego legalnego rynku papierosów. Spodziewać się należy, że wobec prohibicji na ten segment rynku, względnie duża część popytu może przesunąć się na wyroby przemycane lub produkowane nielegalnie. Poszerzyć się może zwłaszcza zjawisko przemytu (ze wschodu), jako że poza Unią Europejską obostrzenia tego typu nie będą obowiązujące.

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



## Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

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

Ocena gospodarczych skutków regulacji

Pionierskie raporty sektorowe

Badanie i monitoring sektorów gospodarczych

Strategie rozwoju i ekspertyzy

Prognozy ekonomiczne

Krótko- i długookresowe prognozy makroekonomiczne (od 1994 roku)

Model branżowego ryzyka inwestycyjnego (od 1992 roku)

przygotowuje opracowania przekrojowe, takie jak:

Uaktualniane na bieżąco bazy prognoz makroekonomicznych  
najważniejszych organizacji międzynarodowych i rządu

Badania szarej strefy gospodarczej i jej skutków dla gospodarki i sektorów

Analizy rozkładu dochodów na różnych szczeblach

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

**ZAPRASZAMY**