

SZARA STREFA 2021

Jacek Fundowicz
Krzysztof Łapiński
Jan Stefanowicz
Bohdan Wyżnikiewicz
Dorota Wyżnikiewicz

Partner raportu:



Warszawa, Marzec 2021

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

Aleja Komisji Edukacji Narodowej 84 lok. 59

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

e-mail: ipag@ipag.org.pl

www.ipag.org.pl

SZARA STREFA 2021

WYDANIE I

Skład zespołu autorskiego:

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Jan Stefanowicz

Bohdan Wyżnikiewicz

Dorota Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-1-6

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Definicja, mierzenie rozmiarów i wpływ szarej strefy na gospodarkę	6
2. Wpływ pandemii koronawirusa na szarą strefę	10
3. Rozmiary szarej strefy w Polsce.....	12
4. Szara strefa gospodarcza według działalności.....	16
5. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej	20
6. Cudzoziemcy w szarej strefie.....	25
7. Szara strefa w branży tytoniowej	28
8. Popielata strefa gospodarcza – podejście prawne	35

Wprowadzenie

Zespół autorski Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych przedstawia kolejny, ósmy, raport poświęcony bieżącej analizie zjawiska szarej strefy gospodarczej w Polsce. Tegoroczny raport zawiera omówienie przyczyn powstawania szarej strefy, różnych działań podejmowanych w celu ograniczenia jej rozmiarów oraz autorskie szacunki jej rozmiarów jako elementu produktu krajowego brutto.

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

Skutki szarej strefy gospodarczej są odczuwane w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego:

- budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i danin,
- przedsiębiorcy zmagają się z nieuczciwą konkurencją,
- osoby pracujące w szarej strefie pozostają poza systemem zabezpieczenia społecznego,
- konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niepełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu.

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

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

Przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy upatruje się w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo, czemu niektórzy przedsiębiorcy nie są w stanie sprostać. Istotne są także postawy części uczestników życia gospodarczego, w tym przedsiębiorców, wyrażające się niską moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów, także z nielegalnych źródeł.

Podstawą szacunku rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie są badania Głównego Urzędu Statystycznego, prowadzone w ramach rachunków narodowych. Autorzy raportu rozszerzają szacunki GUS, opierając się na przekonaniu, że obliczenia GUS, wymagające dobrze udokumentowanych

źródeł, nie obejmują całości szarej strefy gospodarczej. IPAG w swoich szacunkach wykorzystuje wyniki badań prowadzonych przez członków zespołu autorskiego w różnych sektorach polskiej gospodarki od początku transformacji systemowej. Zespół prowadzi szerokie konsultacje w wielu obszarach gospodarki.

Pandemia COVID-19, która w 2020 roku dotknęła gospodarki całego świata wpłynęła także na działalności w ramach szarej strefy gospodarczej. Mechanizmy gospodarcze działały różnokierunkowo na ten segment polskiej gospodarki. W kierunku jej obniżenia oddziaływały mniejsza mobilność społeczna i malejące dochody ludności. Na wzrost jej udziału wpływały gorsza koniunktura gospodarcza, skutki administracyjnego zamykania niektórych branż wymuszające ukrywanie działalności, zmniejszenie zakresu kontroli ze strony władz i większa skłonność do tańszych zakupów w szarej strefie. IPAG szacuje, że w efekcie udział szarej strefy w PKB w 2020 roku wyniósł 18,0 proc.¹, a w 2021 roku wyniesie 18,3 proc.

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

W raporcie zajmujemy się po raz kolejny analizą zmian w funkcjonowaniu szarej strefy w przemyśle tytoniowym jako charakterystycznym przypadkiem zjawiska szarej strefy gospodarczej. Ponadto, IPAG dokonał eksperymentalnego szacunku rozkładu szarej strefy gospodarczej według rodzaju działalności na poziomie sekcji PKD.

Raport zamyka rozważania na temat prawnej perspektywy działań na pograniczu prawa, określonych w raporcie mianem popielatej strefy gospodarczej.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, Instytut ogłasza **8 marca 2021 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby **67 dni**, a w ciągu pozostałych do końca roku 298 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę udziału szarej strefy w 2021 roku na poziomie 18,3 procent skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2020 roku, który był rokiem przestępnym, dzień ten przypadł 6 marca.

¹ Wartość wskaźnika z 2020 roku (poprzednio 17,4 proc.) została zrewidowana ze względu na wybuch pandemii COVID-19, której skutków wówczas nie dało się dokładnie przewidzieć.

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

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

W nomenklaturze rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami ESA 2010², używa się nazwy gospodarka nieobserwowana. Takim terminem posługuje się również Główny Urząd Statystyczny w swoich publikacjach³. 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

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

³ Przy opracowaniu tego rozdziału wykorzystano informacje dotyczące szarej strefy zawarte w publikacji *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

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

Działalność nieformalna

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

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

Mierzenie rozmiarów gospodarki nieobserwowanej

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

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

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

Możemy wyróżnić kilka grup metod pośrednich:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Przyczyny rozwoju szarej strefy

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

Czynnikiem prowadzącym do rozwoju szarej strefy jest również przeregulowanie gospodarki. Przykłady nadmiernych regulacji można mnożyć. Oprócz wskazanej powyżej ustawowej płacy minimalnej, chodzi między innymi o obowiązkowe koncesje i zezwolenia potrzebne do prowadzenia niektórych rodzajów działalności (m.in. niektóre zawody prawnicze, przewozy taksówkami), nadmiar obowiązkowych formularzy i deklaracji podatkowych czy też zbyt dużą liczbę kontroli prowadzonych przez różnego rodzaju państwowe instytucje. Przedsiębiorców do oficjalnego działania zniechęcają też często nadmiernie rozbudowane przepisy i obowiązki związane z bezpieczeństwem pracy, ochroną środowiska czy normami technicznymi i jakościowymi, obowiązujące w kon-

kretnych branżach. Ważny, bardziej ogólny aspekt regulacyjny wiąże się też z przejrzystością prawa gospodarczego, a w szczególności systemu podatkowego. Im bardziej skomplikowany jest bowiem system podatkowy, tym większa skłonność przedsiębiorców do unikania opodatkowania. Dobrym przykładem nadmiernego skomplikowania systemu podatkowego są regulacje dotyczące podatku VAT.

Zakłócenie konkurencji rynkowej

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

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

Wpływ na finanse publiczne

Inny negatywny aspekt makroekonomiczny związany jest z faktem 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.

Wpływ na rynek pracy

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

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

2. Wpływ pandemii koronawirusa na szarą strefę

Analizę wpływu pandemii koronawirusa na rozwój szarej strefy należy przeprowadzić dwutorowo. Z jednej strony mamy do czynienia z wywołanym przez pandemię kryzysem gospodarczym, którego skutki dla szarej strefy są charakterystyczne dla zmian wywołanych przez wahania koniunktury makroekonomicznej. Z drugiej zaś strony mamy do czynienia z nowym obszarem zagadnień, obejmującym zjawiska dotąd nieznanne i z tego względu nie poddawane wcześniejszym analizom. Należą do nich m.in. reakcje przedsiębiorstw na obostrzenia ograniczające legalną działalność gospodarczą.

Pogorszenie koniunktury a rozmiar szarej strefy

Niezależnie od przyczyn pojawiania się kryzysów gospodarczych, pogorszenie się koniunktury gospodarczej stanowi zazwyczaj czynnik sprzyjający rozrostowi szarej strefy. Zysk, który generowany jest w ramach szarej strefy, z punktu widzenia teorii ekonomii definiować można bowiem jako rodzaj premii za ryzyko, związane z sankcjami karnymi bądź administracyjnymi nałożonymi w przypadku wykrycia aktywności realizowanych w ramach szarej strefy. Różnica między alternatywnym zyskiem z działalności nielegalnej, ukrytej bądź nieformalnej a zyskiem z działalności w pełni legalnej musi wynagradzać przedsiębiorcy działającemu w szarej strefie subiektywną dotkliwość ewentualnie poniesionej kary w przypadku wykrycia jego działalności, przy uwzględnieniu również subiektywnie postrzeganego przez niego prawdopodobieństwa wpadki.

Pogorszenie warunków prowadzenia działalności w okresie dekoniunktury prowadzi do spadku rentowności w całej gospodarce oraz zmniejszenia liczby potencjalnych możliwości atrakcyjnego lokowania kapitału w gospodarce legalnej. W takim przypadku wysokość premii za ryzyko, zachęcającej do podjęcia działalności w szarej strefie obniża się, a część kapitału lokowanego legalnie w bardziej sprzyjających okolicznościach, przepływa do szarej strefy. Dodatkowo, w warunkach początku pandemii, znaczna część sił i środków organów państwowych skupić się musiała na działaniach związanych ze zwalczaniem skutków epidemii oraz organizowaniu funkcjonowania państwa w zmienionej rzeczywistości, toteż prawdopodobieństwo wykrycia szarostrefowej działalności obniżyło się. Odrębną kwestię stanowi ograniczenie w pełni legalnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, o czym mowa będzie w dalszej części rozdziału. Powiedzieć zatem można, że wzrost udziału szarej strefy w gospodarce, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, zachował się w sposób antycykliczny, czyli łagodzący skutki pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Zamknięcie gospodarki a rozwój szarej strefy

Związane z koniecznością ograniczenia transmisji koronawirusa w społeczeństwie, administracyjne zalecenie zawieszenia działalności gospodarczej, dotyczące początkowo znacznej części sektorów i branż, w pierwszym okresie obowiązywania było w przeważającej mierze przestrzegane. Mobilizacja przedsiębiorców i konsumentów nie pozwoliła rozwijać się epidemii w Polsce w tempie zbliżonym do obserwowanego w innych krajach europejskich. Wraz z upływem czasu mobilizacja społeczna zaczęła się jednak nieco rozluźniać.

Pomijając tę niewielką część społeczeństwa, która od początku negowała konieczność przestrzegania ograniczeń, pojawiła się z jednej strony konieczność realizowania niektórych niedostępnych w warunkach lockdownu potrzeb konsumpcyjnych (np. usługi fryzjerskie, których nie wolno było świadczyć w okresie pierwszych obostrzeń wiosną 2020 roku), a z drugiej strony konieczność zarabiania środków na utrzymanie. Pojawiły się zatem na nowo popyt i podaż na dobra i usługi, które w normalnych warunkach realizowane są jako normalna działalność gospodarcza, zgodnie ze wszystkimi, powszechnie akceptowanymi i obowiązującymi normami.

Prowadzenie działalności gospodarczej z pominięciem obowiązujących w warunkach pandemii obostrzeń administracyjnych skupiło się przede wszystkim w sferze usług. Wyróżnić należy trzy podstawowe przejawy tego zjawiska. Po pierwsze, część podmiotów łamiąc istniejące zakazy w pełni rejestrowała swoje działania, odprowadzając wszystkie należne podatki i dochowując wszelkich formalnych wymogów właściwych w normalnych warunkach dla specyfiki prowadzonej działalności, poza oczywiście przepisami wdrożonymi ze względu na pandemię. Działania tej grupy przedsiębiorców nie mogą zostać zaliczone do szarej strefy, pomimo działania poza obowiązującym porządkiem prawnym. Z punktu widzenia władz fiskalnych działalność ta nie jest ukryta. Dokumentacja finansowa stanowić może w tym przypadku jednak dowód na łamanie przepisów epidemicznych i narażać prowadzących taką działalność na kary finansowe.

Drugą grupę przedsiębiorców stanowią ci, których groźba poniesienia odpowiedzialności finansowej za łamanie przepisów epidemicznych, skłoniła do przeniesienia prowadzonej działalności do szarej strefy. Świadczone usługi nie są w tym przypadku formalnie rejestrowane, a należne podatki nie są odprowadzane. Usługi wykonywane są najczęściej w ukryciu i są dostępne jedynie dla wtajemniczonych grup osób, najczęściej z polecenia lub dla stałych klientów, pozyskanych przed wybuchem pandemii koronawirusa. Ze względu na ukryty sposób prowadzenia działalności, pojawiać się mogą w tym przypadku dodatkowo odstępstwa od standardów prowadzenia danego rodzaju działalności, obniżające jakość wykonywanej usługi lub zmniejszające bezpieczeństwo jej towarzyszące.

Trzecim sposobem omijania obowiązujących w pandemii obostrzeń jest wykonywanie określonego rodzaju działalności, który ze względów epidemicznych został decyzjami rządu zawieszony, z towarzyszącą tej działalności fałszywą ewidencją stwierdzającą prowadzenie innego rodzaju działalności. W przypadku pełnej ewidencji księgowej, odzwierciedlającej wszystkie realizowane przepływy finansowe, kwestia zaliczenia bądź niezaliczenia takiej działalności do szarej strefy staje się dyskusyjna. Sprawa wydaje się w miarę prosta, kiedy przywoła się przykład wynajmu miejsc noclegowych z fałszywym poświadczeniem długoterminowego wynajmu lokalu lub, co było szczególnie popularne podczas pierwszego „zamrożenia” gospodarki wiosną 2020 roku, udokumentowanie podróży służbowej przy prywatnym wyjeź-

dzie turystycznym. Prawo w takim przypadku zostaje nagięte, przepisy przekroczone, ale z perspektywy podatkowej przykłady te nie stanowią szarej strefy gospodarczej.

Trudniejsze, jeśli chodzi o ewentualne przypisanie danej działalności do szarej strefy, są przypadki, w których charakter dokumentowanej działalności w sposób całkowicie odbiega od faktycznej aktywności. Przywołać tu można przykład świadczenia usługi fryzjerskiej, zaksięgowanej jako sprzedaż kosmetyków do włosów, usługi gastronomicznej, dokumentowanej jako sprzedaż produktów spożywczych, wynajem pokoju hotelowego jako schowka na sprzęt narciarski, czy organizacja klubu fitness lub dyskoteki pod pozorem przeprowadzanych szkoleń. Pomijając wszelkie aspekty prawne, granice między wkroczeniem do szarej strefy, a pozostaniem poza nią wydają się tutaj płynne i nie do końca określone. Zaciera się w tych przypadkach ponadto funkcjonujące w tradycyjnych analizach rozróżnienie na gospodarkę prowadzoną w szarej strefie i gospodarkę legalną, ponieważ mówienie o legalności przywoływanych działań byłoby rażącym nadużyciem nawet w obliczu odprowadzanych z nich należności podatkowych.

Nie jest możliwa dokładna ocena skali obchodzenia obostrzeń epidemicznych, ani tym bardziej proporcji występowania wymienionych trzech ich rodzajów. Niewątpliwy jest jednak fakt, że omijanie wprowadzanych ograniczeń wpływa na wzrost udziału szarej strefy w gospodarce, a im dłużej trwa pandemia i wynikające z niej ograniczenie w pełni legalnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, tym problem ten nasila się. Nie jest mu w stanie w pełni przeciwdziałać pomoc rządowa dla przedsiębiorców, podejmowana w ramach kolejnych wydań tzw. tarcz antykrzysowych. Po pierwsze, ze względu na konieczność spełnienia określonych kryteriów formalnych, nie jest możliwe dotarcie pomocy do wszystkich przedsiębiorstw dotkniętych ograniczeniami. Po drugie, skala możliwej pomocy nie jest w stanie zaspokoić wszystkich strat wynikających z obostrzeń. Po trzecie wreszcie, jak wspomniano wyżej, poza podażą „zamrożonych” usług istnieje na nie określony popyt, którego z wielu względów nie są w stanie wygasić żadne apele o odpowiedzialność w obliczu pandemii.

Ograniczenia pandemiczne a szara strefa na rynku pracy

Z perspektywy pandemii koronawirusa istotny wydaje się wpływ związanych z nią ograniczeń na szarą strefę na rynku

pracy. Wspomniane wyżej tarcze antykrzysowe ukierunkowane były w dużej mierze na ochronę rynku pracy - wsparcie otrzymały przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które zobowiązały się do utrzymania zatrudnienia w obliczu spadku przychodów, a nawet całkowitej ich utraty. Analiza wysokości stopy bezrobocia wskazuje, że w dużej mierze zamierzenie to odniosło pozytywny skutek - wzrost stopy bezrobocia był stosunkowo niewielki, zwłaszcza jeśli porówna się go ze skalą spadku aktywności gospodarki oraz na tle innych gospodarek europejskich. Nie wiadomo natomiast jeszcze, jak zareagują przedsiębiorstwa, gdy minie okres konieczności utrzymania zatrudnienia, związany z preferencyjnymi warunkami spłat środków z tarczy finansowej.

Zastanawiać musi jednak pytanie o pracowników, których miejsca pracy nie zostały objęte ochroną w ramach wspomnianej pomocy. Wspomnieć tu można na przykład o osobach, które nie były zatrudnione w ramach umów o pracę, a pracowały w branżach szczególnie dotkniętych skutkami epidemii, jak hotelarstwo i gastronomia. W obliczu kryzysu gospodarczego znalezienie pracy było trudniejsze niż w okresie bezpośrednio przed jego wybuchem. Stosunkowo niewielki wzrost stopy bezrobocia sugeruje zatem, że przynajmniej część z tych osób znalazło zatrudnienie w szarej strefie, nie rejestrując się jako bezrobotni.

Stwierdzenie takie byłoby zgodne z oczekiwaniami teoretycznymi, właściwymi dla tendencji charakteryzujących rynek pracy w obliczu każdych zmian koniunktury gospodarczej, niezależnie od przyczyny. W okresach pogorszenia koniunktury pozycja pracowników względem potencjalnych pracodawców jest bowiem stosunkowo słabsza. Osoby poszukujące zatrudnienia łatwiej godzą się wówczas na mniej korzystne warunki zatrudnienia, właściwe dla pracy „na czarno” - tj. przede wszystkim ograniczone przywileje pracownicze oraz niewypracowanie praw emerytalnych. Węższa lista ofert pracy zmniejsza konkurencję o pracowników wśród przedsiębiorców i pozwala na oferowanie gorszych warunków zatrudnienia, w tym obejmujących pracę w szarej strefie. Samo zresztą opisane wyżej pojawienie się ofert świadczenia części usług rynkowych poza gospodarką legalną, związane z ograniczeniami epidemicznymi, sugeruje, że przynajmniej ich część wykonywana jest również przez pracowników zatrudnionych poza oficjalnym rynkiem pracy.

3. Rozmiary szarej strefy w Polsce

Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez Główny Urząd Statystyczny zawierają zarówno „legalną”, jak i nielegalną jej część. Część „legalna”, określana jako „szara gospodarka”, nie jest zakazana przez prawo, a jedynie ukrywana przed organami administracji publicznej. Jak już wspomniano w rozdziale 1, GUS wskazuje na dwie formy ukrywania działalności gospo-

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

Tablica 3.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2015-2018 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2015	2016	2017	2018
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana		13,5	13,2	12,4	12,0
Szara gospodarka	Działalność ukryta	11,0	10,8	10,2	10,0
	Działalność nieformalna	2,2	2,1	1,9	1,7
Działalność nielegalna		0,3	0,3	0,3	0,3

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2015-2018 wynosił średnio 12,8 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2018 roku - było to 12,0 procent, a największym w 2015 roku - 13,5 procent.

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy miała działalność ukryta, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. W latach 2015-2018 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,5 procent, co stanowiło 82 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 16 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 2 procentom produktu krajowego brutto.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. Udział jej w latach 2015-2018 był stabilny i wynosił 0,3 procent PKB.

Tablica 3.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2015-2018 (w proc.)

Sekcje PKD	2015	2016	2017	2018
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana	13,5	13,2	12,4	12,0
Przemysł	1,4	1,4	1,4	0,7
Budownictwo	2,5	2,3	1,7	1,7
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	5,0	5,2	4,8	4,7
Transport i gospodarka magazynowa	1,0	1,0	1,1	1,2
Obsługa rynku nieruchomości	1,7	1,5	1,7	2,0
Pozostałe sekcje	1,6	1,5	1,4	1,4

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

Największa część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na handel i naprawę pojazdów samochodowych oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią (Tablica 3.2.). Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 4,7 procent PKB w 2018 roku (około 39 procent szarej strefy). W badanym okresie udział ten zmniejszył się o 0,3 punktu procentowego.

Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (14 procent) -

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,

firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 1,7 procent PKB. W przypadku tego sektora również można zaobserwować spadek udziału szarej strefy.

Jedynym sektorem nieustługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, jest przemysł. Przypadło na niego około 6 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2018 roku. Stanowiło to około 0,7 procent PKB.

- 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 2018 roku, stąd też szacunki dla lat 2019-2020 oraz prognoza dla roku 2021 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 2017-2020). Wartość PKB w cenach bieżących w 2021 roku jest autorską prognozą IPAG.

Tablica 3.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
PKB (mld PLN) (GUS do 2020, rok 2021 - prognoza IPAG)	1 990	2 122	2 288	2 317	2 386
Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2018, od 2019 szacunki IPAG)	247	255	270	280	293
Udział szarej strefy (GUS do 2018, od 2019 szacunki IPAG)	12,4%	12,0%	11,8%	12,1%	12,3%

Źródło: GUS, IPAG

Według obliczeń IPAG rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 247 mld PLN w 2017 roku do 280 mld PLN w 2020 roku. Oznacza to wzrost w cenach bieżących o 13,3 procent. W 2021 roku IPAG prognozuje dalszy wzrost wartości wytworzonej w gospodarce nieobserwo-

wanej w ujęciu GUS. Przyrost ten wyniesie 13 mld PLN, co będzie oznaczać, że w roku 2021 udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 12,3 procent. Będzie on zatem mniejszy niż na początku analizowanego okresu o 0,1 punktu procentowego.

Tablica 3.4. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2017-2021 (mld PLN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	247	255	270	280	293
Doszacowania IPAG (2)	154	155	149	167	175
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	401	410	419	447	469
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	2 144	2 277	2 437	2 484	2 561
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	18,7%	18,0%	17,2%	18,0%	18,3%

Źródło: GUS, szacunki IPAG

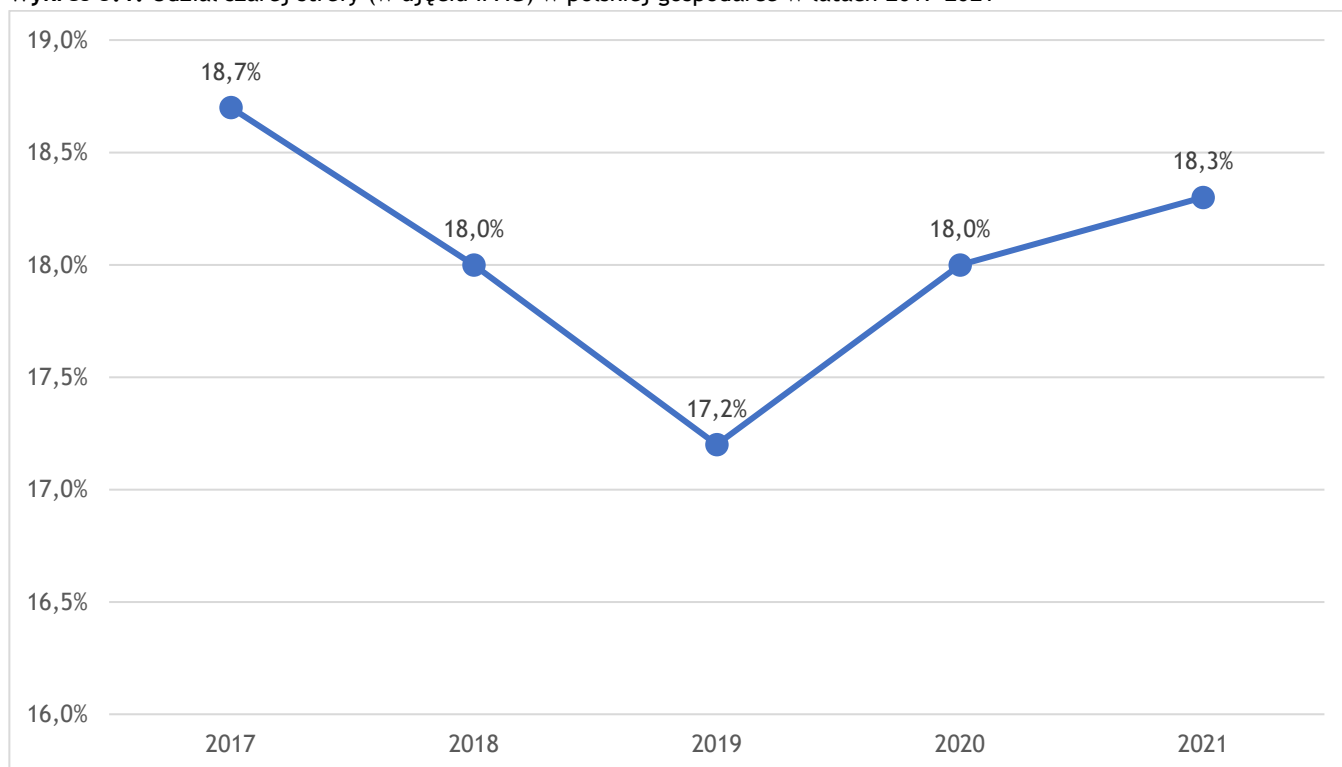
Doszacowania IPAG obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, w dostatecznym stopniu uwzględniane przez GUS. Opis tych działalności znajduje się w Rozdziale 4. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. GUS nie uwzględnia w swych szacunkach w dostatecznym stopniu m.in. nielegalnego handlu paliwami, części handlu targowiskowego, części handlu przygranicznego czy też dynamicznie rosnącego w ostatnim czasie handlu elektronicznego. Kontrahenci odnajdują się w sieci, ale transakcje przeprowadzane są poza nią.

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

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

W ocenie IPAG całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniesie w 2021 roku 469 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. W latach 2017-2021 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 68 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2021 roku nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 25 mld PLN.

Wykres 3.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2017-2021



Źródło: Szacunki IPAG

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

W latach 2017-2020 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,0 procent. W badanym okresie najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2017 roku - było to 18,7 procent. Do 2019 roku udział szarej strefy zmniejszał się. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszania rozmiarów szarej strefy w latach 2017-2019 należy uznać:

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

W 2020 roku nastąpiło odbicie i wzrost udziału szarej strefy do 18,0 procent⁴, czyli do poziomu z 2018 roku. Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do odwrócenia korzystnego trendu były:

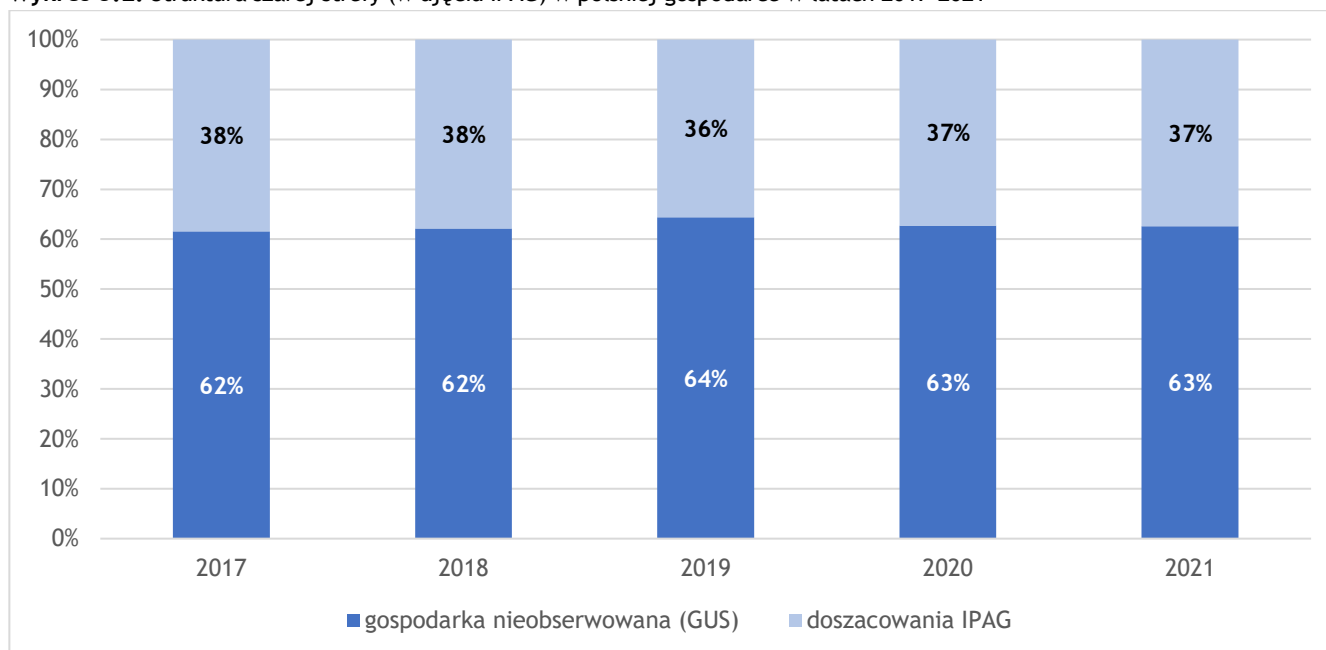
- pandemia koronawirusa i związane z nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,

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

W 2021 roku należy spodziewać się dalszej intensyfikacji czynników rozwoju szarej strefy, które wystąpiły w roku 2020. Ponadto pojawią się takie zjawiska jak nielegalny obrót produktami i usługami związanymi stricte z pandemią koronawirusa (nielegalny handel szczepionkami, świadectwami szczepień itp.), jak również dalsze formy unikania opodatkowania, co będzie efektem wprowadzenia szeregu nowych podatków w tym roku. Główną część szarej strefy nadal więc będą stanowić ukrywane dochody legalnie działających przedsiębiorstw oraz wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej.

Doszacowania IPAG, czyli ta część gospodarki nierejestrowanej, która nie jest obejmowana szacunkami GUS, będzie stanowić około 37 procent wartości dodanej szarej strefy w Polsce w 2021 roku.

Wykres 3.2. Struktura szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2017-2021



Źródło: GUS (lata 2017-2018), szacunki IPAG

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

4. Szara strefa gospodarcza według działalności

Dane statystyczne GUS odnoszące się do szarej strefy gospodarczej podawane są po około dwudziestu miesiącach po upływie roku, którego dotyczą. Poza podaniem jej udziału w PKB przytaczane są także udziały w jej segmentach oraz w wybranych pięciu sekcjach PKD 2007. Niektóre sekcje są przedstawiane w formie zagregowanej (jako suma dwóch lub więcej sekcji).

Niniejszy rozdział zawiera eksperymentalny szacunkowy rozkład wartości dodanej szarej strefy w sekcjach PKD dla 2018 roku. W związku z korektą wartości PKB dokonanej przez GUS po opublikowaniu danych o szarej strefie Szacunki IPAG odnoszą się do wartości szarej strefy gospodarczej dla 2018 roku sprzed wspomnianej korekty. Brak jest bowiem informacji o szarej strefie w danych po korekcie.

Szacunek szarej strefy gospodarczej IPAG w przekrojach rachunków narodowych

Szacunki rozmiarów szarej strefy gospodarczej odnoszące się do wartości PKB dotyczą w całości wartości dodanej brutto. Nie odnoszą się one także do podatków od produktów (VAT, cła

i inne) pomniejszonych o dotacje do produktów, stanowiące różnicę między PKB i wartością dodaną brutto.

Wartość dodana brutto przedstawiana jest w podziale na pięć sektorów instytucjonalnych. Zdaniem IPAG, największy udział wartości dodanej z szarej strefy gospodarczej przypada na przedsiębiorstwa niefinansowe, nieco mniejszy na gospodarstwa domowe obejmujące w konwencji rachunków narodowych również drobną wytwórczość. Swoje niewielkie udziały w szarej strefie mają także instytucje finansowe (lichwa) oraz śladowy - instytucje niekomercyjne. Z rozważań należy natomiast wykluczyć instytucje rządowe i samorządowe, piąty krajowy sektor instytucjonalny. Brak jakichkolwiek informacji statystycznych uniemożliwia przeprowadzenia szacunku struktury szarej strefy w sektorach instytucjonalnych.

Możliwe jest natomiast podanie struktury doszacowań IPAG rozmiarów szarej strefy gospodarczej w podziale na trzy rodzaje gospodarki nieobserwowanej, czyli na przedsiębiorstwa zarejestrowane, pracę nierejestrowaną oraz działalność nielegalną. Rezultaty obliczeń podane są w poniższej tabelicy.

Tablica 4.1. Wartość dodana brutto w szarej strefie gospodarczej według GUS i IPAG w 2018 roku (w mld zł)

	Wartość dodana brutto wg GUS	Doszacowania IPAG	Wartość dodana brutto w szarej strefie wg IPAG
Gospodarka nieobserwowana	254,5	155,0	409,5
Szara gospodarka	248,2	125,0	373,2
w przedsiębiorstwach zarejestrowanych	212,1	70,0	282,1
praca nierejestrowana	36,1	55,0	91,1
Działalność nielegalna	6,3	30,0	36,3

Źródło: Obliczenia IPAG na podstawie *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

Szacunek udziałów szarej strefy w sekcjach PKD 2007 w danych GUS w 2018 roku

Liczby z tablicy 4.1. posłużyły za podstawę do przeprowadzenia szacunku wartości szarej strefy gospodarczej w sekcjach PKD 2007 dla 2018 roku.

Wartość 254 458 mln zł czyli 12,0 proc. PKB z 2018 roku stanowiąca gospodarkę nieobserwowaną, czyli szarą strefę gospodarczą zgodnie z szacunkiem GUS, została przez IPAG przypisana dwudziestu sekcjom PKD 2007. Za wyjściową podstawę do takiej dezagregacji posłużyła struktura gospodarki nieobserwowanej podana w tabelicy 19 Aneksu do rocznej publikacji GUS pt. „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2015-2018”, która ukazała się w sierpniu 2020 roku. Ponieważ podana struktura odnosiła się do zaledwie sześciu sekcji, w tym kilku połączonych, IPAG przeprowadził szacunek głębszej dezagregacji na wszystkie sekcje PKD 2007 od A do T.

Przyjęte zostały następujące założenia:

- Z przypadających na przemysł 14,8 mld zł po 1 mld zł przypisano górnictwu (sekcja B), wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię (D) i 2 mld zł dostawie wody o gospodarowaniu odpadami (E). Pozostałe 10,8 mld złotych przypadło przemysłowi przetwórczemu.
- Ponieważ GUS połączył wartość dodaną handlu i napraw samochodów (G) z zakwaterowaniem i gastronomią (I) przyjęto, że 20 proc. należy przesunąć do sekcji I.
- Rozdzielona została także kwota 29,7 mld zł określona jako wartość dodana w pozostałych sekcjach. W oparciu o rozmaite informacje sektorowe a także badania zespołu IPAG, kwotę tę rozdzielono na pozostałe 9 sekcji. Informacja i komunikacja (J) 2,5 mld zł, działalność finansowa i ubezpieczeniowa (K) 800 mln zł, działalność profesjonalna (M) 5 mld zł, administrowanie (N) 1 mld zł, administracja publiczna i obrona narodowa 200 mln zł,

edukacja (P) 6 mld zł, opieka zdrowotna i pomoc społeczna (Q) 8,2 mld zł, kultura, rozrywka (R) 3 mld zł, gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników (T) 3 mld zł.

- Działalności nielegalne zostały rozdzielone w następujący sposób: sutenerstwo (848 mln zł) do pozostałej działalności usługowej (S), narkotyki w 1/3 (1260 mln zł) do rolnictwa (A) i w 2/3 (2557 mln zł) do handlu (G), przemyt papierosów (636 mln zł) do handlu (G).

- 1,06 mld zł nierozliczone z działalności nielegalnych zostało dodane do pozostałej działalności usługowej (S).

W poniższej tabelicy przedstawione są eksperymentalne szacunki wartości dodanej doszacowanej przez IPAG w sekcjach PKD 2007 dokonane na podstawie powyższych założeń.

Tablica 4.2. Szacunek IPAG udziałów szarej strefy w sekcjach PKD 2007 w 2018 roku (mld zł)

Sekcja PKD 2007	Wyszczególnienie	Wartość dodana brutto w gospodarce VA (1)	Szara strefa gospodarcza							
			GUS	Doszacowania IPAG					Ogółem wartość dodana w szarej strefie (4)=(2)+(3)	Relacja rozszerzonej szarej strefy do rozszerz. wart. dod. (4)/[(1)+(3)]
			Gospodarka nieobserwowana (2)	Ogółem (3)	Przeds. zarejestr.	Praca nieregistr.	Działalność nielegalna			
	OGÓLEM	1 856,5	254,5	155,0	70,0	55,0	30,0	409,5	20,4%	
A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	47,5	1,3	7,5	2,0	3,0	2,5	8,8	15,9%	
B	Górnictwo i wydobywanie	32,4	1,0	2,0	1,0	0,5	0,5	3,0	8,7%	
C	Przetwórstwo przemysłowe	355,9	10,8	34,5	27,5	3,5	3,5	45,3	11,6%	
D	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	51,5	1,0	1,2	1,0	0,2	0,0	2,2	4,2%	
E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	24,6	2,0	5,3	4,0	0,8	0,5	7,3	24,4%	
F	Budownictwo	141,3	36,0	21,5	15,0	6,5	0,0	57,5	35,3%	
G	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	327,4	82,3	28,0	5,0	13,0	10,0	110,3	31,0%	
H	Transport i gospodarka magazynowa	130,9	25,4	3,5	1,5	2,0	0,0	28,9	21,5%	
I	Zakwaterowanie i gastronomia	24,5	20,6	6,0	3,0	3,0	0,0	26,6	87,0%	
J	Informacja i komunikacja	79,2	2,5	4,0	1,0	3,0	0,0	6,5	7,8%	
K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	80,5	0,8	3,5	0,5	0,0	3,0	4,3	5,1%	
L	Obsługa rynku nieruchomości	90,7	42,4	4,5	2,0	2,5	0,0	46,9	49,3%	
M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	109,8	5,0	3,0	0,0	3,0	0,0	8,0	7,1%	
N	Administrowanie i działalność wspierająca	48,8	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0%	
O	Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	102,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2%	
P	Edukacja	85,1	6,0	3,5	0,0	3,5	0,0	9,5	10,7%	
Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	82,9	9,2	7,5	0,5	3,0	4,0	16,7	18,5%	
R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	14,3	3,0	5,5	0,5	1,5	3,5	8,5	43,0%	
S	Pozostała działalność usługowa	24,6	1,9	9,0	4,0	2,5	2,5	10,9	32,4%	
T	Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników oraz wytwarzające produkty na własne potrzeby	2,5	2,0	5,0	1,5	3,5	0,0	7,0	93,3%	

Źródło: Szacunki IPAG na podstawie *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

Sekcje, w których dokonano doszacowań o największej wartości to przetwórstwo przemysłowe, handel i naprawa samochodów oraz budownictwo. Natomiast w stosunku do oficjalnych danych wartości dodanej relatywnie największe wielkości doszacowań odnotowano kolejno w sekcjach PKD go-

spodarstwa domowe zatrudniające pracowników, zakwaterowanie i gastronomia, obsługa rynku nieruchomości oraz działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

Na kolejnych stronach przedstawiony jest opis działalności, które, według opinii IPAG, składają się na niedoszacowaną wartość szarej strefy gospodarczej.

Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo i ogrodnictwo

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

Górnictwo i wydobywanie

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

Przetwórstwo przemysłowe

Najbardziej typowe działalności przemysłowe w ramach szarej strefy gospodarczej to nielegalna produkcja alkoholu, tytoniu, narkotyków i substancji psychotropowych, w tym tzw. dopalaczy. Do produkcji szerokiego asortymentu substancji odurzających angażowani są chemicy. Do wyrobów przemysłowych produkowanych w szarej strefie należy zaliczyć w pierwszej kolejności odzież. Na rynku coraz częściej pojawiają się też podrabiane leki i tzw. suplementy diety rozprowadzane m.in. w siłowniach i klubach fitness. Za pośrednictwem internetu dystrybuowane są cieszące się dużym zainteresowaniem rozmaite leki oraz substancje na odchudzanie i przyrost mięśni. Fałszowane są niektóre materiały budowlane: do cementu pochodzącego z cementowni dodaje się bezwartościowe składniki obniżające jego wartość użytkową.

Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja

Typową działalnością tzw. mafii śmieciowych obserwowaną na całym świecie w tej sekcji klasyfikacji w ramach szarej strefy gospodarczej jest obrót odpadami. Do tej grupy należy też zaliczyć prowadzone na zlecenie producentów skupu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego celem utyli-

zacji, w którym notuje się handel dokumentami poświadczającymi fikcyjne dokonanie utylizacji. Nie do końca przejrzysty jest obrót zużytym olejem silnikowym.

Budownictwo

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

Handel i naprawa pojazdów samochodowych

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

Transport i gospodarka magazynowa

Przy bardzo dużej liczbie przedsiębiorstw ma miejsce nielicencjonowany transport osobowy (tzw. przewóz osób) i transport towarowy, w tym przeprowadzki. Dość częste jest zawyżanie opłat za transport przez nieuczciwych przewoźników i konduktorów czy też niewydawanie opłaconych przez pasażerów biletów.

Zakwaterowanie i gastronomia

Od kilku lat obserwuje się dynamiczny rozwój tzw. krótkookresowego wynajmu mieszkań, głównie turystom, nie do końca uregulowanego przepisami, co prowadzi do uszczerbku w opodatkowaniu tej działalności⁵. Usługi noclegowe nie są w pełni nierejestrowane, podobnie jest z usługami cateringowymi i dowozem żywności z restauracji do mieszkań i biur. W sezonie urlopowym w gastronomii zatrudniane są osoby na czarno, napiwki stanowią dużą część ich dochodów. Inspekcje pokazują przypadki zaniżania obrotów w gastronomii oraz ograniczające koszty nieprzestrzeganie przepisów sanitarnych.

⁵ Ta forma działalności w ramach szarej strefy gospodarczej została szczegółowo omówiona w raporcie „Szara strefa 2019”, IPAG, Warszawa, marzec 2019

Informacja i komunikacja

Nadal odbywa się trudne do oszacowania rozmiarów zjawisko nielegalnego kopiowania i rozpowszechniania treści objętych prawami autorskimi w formie piractwa komputerowego, odpłatnego udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki oraz kserowanie książek i czasopism. Powszechne są też nierejestrowane usługi z zakresu serwisu komputerowego.

Działalność finansowa i ubezpieczeniowa

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

Obsługa rynku nieruchomości

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

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

Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna

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

Administrowanie i działalność wspierająca

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

Edukacja

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

Opieka zdrowotna i pomoc społeczna

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

Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją

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

Pozostała działalność usługowa

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

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

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

5. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy

Zjawisko szarej strefy gospodarczej jest stałym elementem gospodarki, zatem działania prowadzące do ograniczania rozmiarów tego zjawiska są wpisywane w programy gospodarcze kolejnych rządów w Polsce jak również w innych krajach. Taki element polityki gospodarczej zawiera nie tylko podstawowy cel, którym jest zwiększanie dochodów podatkowych budżetu państwa, które są przywłaszczane w nieuzasadniony sposób, ale także zmniejszenie odsetka osób nieobjętych zabezpieczeniem społecznym, promowanie uczciwej konkurencji na rynku czy walkę z przestępczością gospodarczą.

Utrzymywanie się wysokiego udziału szarej strefy na zbliżonym poziomie przez wiele lat ma swoje źródła także w ograniczonej skuteczności działań administracji państwowej w tym zakresie. Jest kilka powodów takiej sytuacji. Po pierwsze, zjawisko szarej strefy gospodarczej jest na tyle złożone i rozległe, że należałoby działać równocześnie na wielu kierunkach, czemu administracja rządowa nie jest w stanie skutecznie sprostać. Po drugie, beneficjenci szarej strefy wykazują dużą elastyczność i ruchliwość w prowadzonych przedsięwzięciach. W przypadku zagrożenia swoich interesów w wyniku działań państwa są w stanie szybko zmieniać sektory gospodarki, w których działają lub przenosić się do innych krajów, co ułatwia obecność Polski w Unii Europejskiej. Po trzecie, działania władz koncentrują się na dużych i rozpoznanych segmentach szarej strefy, nie przykładając więcej uwagi do pozostałych. Tymczasem suma rozproszonych działań może przekraczać sumę dużych segmentów. Po czwarte, niektóre segmenty szarej strefy gospodarczej nie są rozpoznane przez władze lub nie podejmuje się względem nich działań.

Przedsiębiorcy z powodzeniem wykorzystują luki prawne lub prowadzą działania osadzone w obszarach nieregulowanych przez państwo lub regulowanych w sposób niedostateczny. Świadczą o tym między innymi pokazujące się informacje

Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania szarej strefy

Transakcje w ramach szarej strefy gospodarczej odbywają się głównie przy wykorzystaniu gotówki, bowiem gotówka może nie zostawić śladów w jakiegokolwiek dokumentacji pisanej z przeprowadzanych transakcji. W przypadku obrotu bezgotówkowego, w tradycyjnym systemie finansowym pozostaje wiele śladów, między innymi systemach bankowych, w dokumentacji przedsiębiorstw i wreszcie w rejestrach, do których mają dostęp służby skarbowe.

Z tego właśnie powodu **ważnym narzędziem prowadzącym do ograniczania rozmiarów szarej strefy jest promowanie obrotu bezgotówkowego.**

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

Narzędzi ograniczania szarej strefy pozostających w dyspozycji państwa jest wiele i były one opisywane w poprzednich edycjach raportów Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych o szarej strefie. Główne obszary działań administracji nakierowane są na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej i mogą mieć charakter krótkookresowy (doraźny) lub długookresowy. Podejmowane są reformy zmieniające wybrane elementy systemu prawa gospodarczego wynikające z szybko dokonujących się zmian zjawiskach życia gospodarczego i w jego otoczeniu. Formy działań są, w odpowiednich proporcjach, represyjne, prewencyjne i edukacyjne.

Ograniczanie rozmiarów szarej strefy powinno być nakierowane przede wszystkim na takie przejawy nieprawidłowości i nadużycia w życiu gospodarczym, które powodują straty fiskalne, zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami czy też prowadzą do wykorzystywania uczestników rynku pracy, których siła przetargowa jest słaba. Państwo powinno być wstrzemięźliwe w stosowaniu sankcji za prowadzenie działań w szarej strefie wobec osób pozostających w sferze ubóstwa, emerytów podejmujących się drobnymi zajęć zwiększających ich skromne dochody, uczniów, studentów itd. Dużą część dochodów uzyskiwanych przez wspomnianą wyżej marginalną siłę roboczą zmniejsza bowiem obecne i przyszłe obciążenia finansowe państwa w związku z finansowaniem pomocy społecznej.

Obrót bezgotówkowy, oprócz wpływu na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej, przynosi inne niewątpliwe korzyści dla wzrostu gospodarczego. Wskazują na to prowadzone w różnych ośrodkach i odnoszące się do różnych okresów badania wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost polskiego PKB i jego składowych. Badania Zandiego⁶ dla lat 2008-2012 dla Polski pokazały, że wzrost liczby kart płatniczych o 1 procent przyczyniał się do wzrostu PKB o 0,02 procent. W rozpatrywanym okresie pięciu lat efekt wzrostu liczby kart kredytowych i debetowych doprowadził do skumulowanego wzrostu PKB o 0,54 procent. Podobne badania

⁶ Zandi M., Singh V., Irving J., (2013), *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*, Moody's Analytics, Economic & Consumer Credit Analytics, February 2013

Jankowiaka⁷ dla Polski pokazały, że w latach 1996-2004 korzystanie z kart płatniczych prowadziło do wzrostu skłonności do lokowania oszczędności w bankach, a ponadto zwiększenie wartości transakcji przy udziale kart płatniczych o 10 procent przyczyniało się do wzrostu wartości inwestycji i konsumpcji o 0,8 procent. W długim okresie taki sam wzrost wartości transakcji wpływał na wzrost nominalnego PKB o co najmniej 0,7 procent. Z kolei wyniki projektu realizowanego w Uczelni Łazarskiego⁸ poświęconego badaniu nad wpływem używania kart płatniczych na wielkości makroekonomiczne doprowadziły do konkluzji, bez szacunków ilościowych, że wzrost obrotów gotówkowych wpływał negatywnie na poziom tempa wzrostu PKB w Polsce w latach 2001-2012, podczas gdy wzrost obrotów bezgotówkowych wpływał nań pozytywnie.

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

- przyspieszenie transakcji i procesów gospodarczych głównie dzięki coraz szerszemu stosowaniu rozwiązań informatycznych, oraz zwiększenie bezpieczeństwa transferów finansowych wpływające na ich powszechność,
- wzrost pewności obrotu prowadzący do zwiększenia skłonności do rozwoju działalności gospodarczej,
- wspieranie rozwoju sprzedaży wysyłkowej przez internet,
- łatwość przeprowadzania transakcji bezgotówkowych prowadzi do mniejszego angażowania czasu przy transakcjach pozwalające na wykorzystanie zaoszczędzonego czasu pracy do innych działań.

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

Warto zwrócić uwagę na fakt, że stwierdzono wyraźną pozytywną korelację między poziomem PKB per capita, a liczbą transakcji dokonywanych przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych również w przeliczeniu na jednego mieszkańca⁹.

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

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

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

Dokonania polskiego systemu bankowego w wykorzystywaniu technologii do bezgotówkowej obsługi klientów banków stawiają nas nieco powyżej średniej europejskiej w korzystaniu z obrotu bezgotówkowego. Brak jest, co prawda, jednego syntetycznego wskaźnika obrazującego sytuację w tej dziedzinie, jednak w wielu zestawieniach pozycja Polski na tle krajów Unii przedstawia się korzystnie¹⁰.

Rozszerzany jest zakres płatności on-line przy dużej łatwości przeprowadzania płatności. Także od 2020 roku zbliżeniowe karty płatnicze do transakcji o kwotach poniżej 100 złotych nie wymagają wprowadzania numeru PIN, (poprzedni limit wynosił 50 zł). Coraz popularniejsze stają się płatności urzędzeniami mobilnymi, w tym aplikacjami mobilnymi.

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

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

⁷ Jankowiak J., (2004), *Karty płatnicze visa a podstawowe wielkości makroekonomiczne*, Warszawa, grudzień 2004 r. (mimeo)

⁸ Radło M. et alia, *Pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy a rozwój polskiej gospodarki*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2014

⁹ Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za 2019 r., NBP, Warszawa grudzień 2020 r. https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/porownanie_UE_2019.pdf

¹⁰ Wiele wskaźników jest omawianych w cyklicznej publikacji NBP „Porównanie wybranych ...” op. cit.,

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

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

Powstają coraz to nowsze obszary stosowania i akceptowania kart płatniczych, w których poprzednio z zasady nie dopuszczano takiej możliwości. Władze samorządowe, czyli

urzędy miast i gmin, umożliwiają swoim interesantom wnoszenie opłat przy pomocy płatności kartowych. Podobnie dzieje się z wieloma innymi częstymi płatnościami.

Dane w poniższej tabelicy pokazują dynamiczny rozwój systemu transakcji bezgotówkowych w Polsce w ostatnich czterech latach. Najnowsze dostępne informacje publikowane przez NBP odnoszą się do trzeciego kwartału 2020 roku. Liczba transakcji bezgotówkowych kartami płatniczymi wskazuje na podwajanie się w okresie pięcioletnim, a ich wartość wzrasta o około 10 procent rocznie. Różnica między wzrostem liczby transakcji a wzrostem wartości transakcji jest dowodem na zwiększające się wykorzystywanie kart płatniczych z funkcją zbliżeniową. Z kolei zmniejszająca się liczba bankomatów może świadczyć o mniejszym popycie na wypłaty gotówkowe.

NBP nie prowadzi szacunków udziału transakcji bezgotówkowych w transakcjach detalicznych. Szacunki te były opracowywane przez różne ośrodki, przez co brak jest spójnej i wiarygodnej informacji. Niemniej jednak można stwierdzić, że udział ten wynosi nieco powyżej 50 procent.

Tabela 5.1. Dane statystyczne ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w latach 2017-2020

	Q3 2017	Q3 2018	Q3 2019	Q3 2020	Zmiana w %
Liczba kart płatniczych w mln	38,5	40,4	42,2	43,3	12,5
Liczba kart z funkcją zbliżeniową	30,6	33,5	36,4	37,9	23,9
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	1191	1408	1683	1880	57,7
Liczba transakcji bezgotówkowych kartami w mln	1004	1227	1508	1732	72,5
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	169	186	209	220	30,2
Liczba terminali POS (<i>point of sale</i>) w tys.	604,9	742,3	867,7	993,0	64,2
Liczba bankomatów w tysiącach	23,3	23,0	22,6	21,9	-6,0

Źródło: NBP: https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/karty_platnicze.html

Przedstawione wyżej liczby pokazują ciągły rozwój obrotu bezgotówkowego, a niewielki spadek liczby bankomatów w ostatnich dwóch latach może być przejawem wskazującym na malejące zainteresowanie obrotem gotówkowym. Imponująco przedstawia się wzrost liczby transakcji bezgotówkowych w między trzecimi kwartałami lat 2019 i 2018 sięgający

nieomal jednej czwartej (23 proc.). Niewiele mniejszy był wzrost liczby transakcji kartami płatniczymi (19,5 proc.), a wartość transakcji wzrosła o 12,4 proc. Tempa wzrostu wskaźników obrotu bezgotówkowego znacząco przewyższają tempa wzrostu większości wskaźników makroekonomicznych w okresie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej.

Działania instytucjonalne

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

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

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

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

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

Skutki pandemii COVID-19 dla obrotu bezgotówkowego

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

Z jednej strony, nastąpił wzrost zainteresowania transakcjami bezgotówkowymi dyktowany obawą przed zarażeniem się koronawirusem. Operacje bezgotówkowe można wykonywać bez opuszczania domu, a w przypadku zakupów unika się fizycznego kontaktu z banknotami i monetami. Efekty takiego rozwoju sytuacji są widoczne w danych tablicy 5.1, przy wzięciu pod uwagę zmniejszonych obrotów w handlu i usługach dla ludności w porównaniu z 2019 rokiem.

Z drugiej strony, zwiększyły się zasoby gotówki ludności i wartość gotówki w obiegu. Zjawiska te miały swoje przyczyny w rekordowo niskim poziomie stóp procentowych,

Programu są działania o charakterze edukacyjnym i marketingowym skierowane do przedsiębiorców i konsumentów, promujące obrót bezgotówkowy.

Doprowadzenie do liczby 1,2 miliona terminali płatniczych w 2021 roku jest realne. Wskazują na to statystyki Narodowego Banku Polskiego. Według nich, co roku przybywa znacznie więcej niż 100 tysięcy terminali. Między trzecim kwartałem 2015 roku a trzecim kwartałem 2020 roku liczba terminali zwiększyła się z 442,3 tys. do 993 tys., czyli podwoiła się (wzrost o ponad 124 procent). Tempo wzrostu liczby akceptantów kart płatniczych było również wysokie. Jest to niewątpliwie w dużej mierze efekt działalności Fundacji Polska Bezgotówkowa. Od początku swojej działalności do końca III kwartału 2020 roku Polska Bezgotówkowa dostarczyła do ponad 239 tys. mikroprzedsiębiorców 332,5 tys. terminali dofinansowanych w ramach Programu Polska Bezgotówkowa.

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

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

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

ograniczeniem rozmiarów konsumpcji w związku z restrykcjami wywołanymi pandemią, a także ze wzrostem niepewności jutra i gromadzeniem oszczędności na wszelki wypadek.

Skutki pandemii dla obrotu bezgotówkowego okazują się generalnie pozytywne i paradoksalnie sprzyjają ograniczaniu szarej strefy gospodarczej. Z drugiej strony podczas pandemii w wielu miejscach nie można było zapłacić bezgotówkowo, gdyż firmy nie chciały zostawiać śladów dla służb skarbowych. Zaczęło więc dochodzić do sytuacji, że w punktach usługowych, w których w normalnych warunkach można było płacić kartą, przyjmowano jedynie gotówkę.

W tym miejscu należy przytoczyć ogłoszenie przez Prezesa NBP w listopadzie 2020 roku rozpoczęcie prac pod kierownictwem banku centralnego nad Narodową Strategią Bezpieczeństwa Gotówki. Podkreślony został związek gotówki

z wolnością obywatelską: „gotówka jest i będzie jednym z filarów utrzymania wolności obywatelskiej w zglobalizowanym świecie”¹¹.

Nie odnosząc się do przesłania płynącego z powyższego cytatu należy jednak zauważyć, że w gospodarce światowej, a szczególnie w krajach rozwiniętych gospodarczo i w krajach azjatyckich powszechny jest dynamiczny rozwój obrotu

bezgotówkowego. Jest oczywiste, że obrót gotówkowy jeszcze przez wiele lat towarzyszyć będzie obrotowi bezgotówkowemu, natomiast promowanie obrotu gotówkowego, przy braku argumentów o korzyściach gospodarczych, negatywnie wpłynie na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Zwraca na to uwagę w swoich wystąpieniach Minister Finansów, którego służby podejmują działania instytucjonalne prowadzące do walki z szarą strefą gospodarczą.

¹¹ <https://alebank.pl/prezes-nbp-gotowka-jednym-z-filarow-wolnosci-obywateli/?id=349728&catid=25926&cat2id=25928>

6. Cudzoziemcy w szarej strefie

W gospodarce polskiej od kilku lat obserwowane jest wysokie zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców, które jest spowodowane niedoborem pracowników krajowych na rynku pracy. Natomiast powodem poszukiwania pracy w Polsce i innych krajach UE jest trudna sytuacja gospodarcza w krajach pochodzenia. Wśród cudzoziemców pracujących w Polsce najliczniej reprezentowani są obywatele Ukrainy (70 proc. zatrudnionych w Polsce obcokrajowców), ale coraz więcej osób przyjeżdża z Białorusi (zwłaszcza w II połowie 2020 roku), Rosji i krajów azjatyckich. Obok łagodzenia napięć na rynku pracy w Polsce pojawiły się jednak niekorzystne zjawiska wynikające z zatrudniania znacznej części cudzoziemców w szarej strefie.

W 2020 roku pojawiło się zjawisko, które, jak się wydawało, powinno w istotny sposób wpłynąć na zatrudnienie obcokrajowców na polskim rynku pracy. Tym zjawiskiem jest pandemia COVID-19 i restrykcje wprowadzone w jej wyniku w gospodarce. Ograniczenia, w tym lockdown w gospodarce, zamknięcie granic międzypaństwowych, ograniczenia możliwości przemieszczania się i spadek aktywności gospodarczej wpłynęły na zmniejszenie zapotrzebowania na pracowników cudzoziemskich. Zmiany polegające na konieczności dostosowania się do nowych procedur dotknęły blisko 70 proc. pracowników z Ukrainy, a zwiększenie zakresu obowiązków dotyczyło 39 proc. zatrudnionych¹².

Wydawało się więc, że nastąpi duży odpływ obcokrajowców z Polski. Wielu pracowników zagranicznych było zatrudnionych w branżach zamrożonych przez znaczną część roku (w gastronomii i turystyce). Obserwowano w tym okresie także wzrost utrudnień biurokratycznych, z którymi borykali się cudzoziemcy i rzeczywiście, epidemia zmusiła część cudzoziemców do wyjazdu z Polski. Tymczasem po spadku napływu cudzoziemców w pierwszych miesiącach 2020 roku, od lipca nastąpił ponowny wzrost liczby pracowników przyjeżdżających z zagranicy.

Zatrudnienie obcokrajowca w Polsce odbywało się w 2020 roku na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów, które określają kategorie pracowników¹³:

- **Zatrudnienie na podstawie zezwolenia na pracę**

Uzyskanie zezwolenia na pracę jest wymagane w przypadku obywateli krajów nienależących do UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Szwajcarii. Zezwolenia są wystawiane na okres do 3 lat. Warunkiem jest wykazanie przez

pracodawcę, że nie ma możliwości zatrudnienia pracownika z Polski lub kraju UE, EOG i Szwajcarii.

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

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

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

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

- **Zatrudnienie bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę¹⁴**

Osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego UE, EOG i Szwajcarii mogą podejmować pracę w Polsce bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę¹⁵. Również zatrudnienie cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do Polski w celu rozpoczęcia stacjonarnych studiów wyższych lub doktoranckich i posiadają wizy studenckie oraz kartę pobytu, nie wymaga zezwolenia na pracę.

- **Delegowanie pracownika**

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

W końcu 2020 roku dokonano nowelizacji ustawy o cudzoziemcach¹⁶ i wprowadzono rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii¹⁷. Nowe przepisy weszły w życie 1 grudnia 2020 roku i wpłyną na kształt rynku pracy w 2021 roku. Rozszerzony został dostęp do polskiego rynku pracy dla cudzoziemców. O zezwolenia na pracę będą mogły ubiegać się teraz osoby przebywające na terenie Polski na podstawie

¹² <https://www.ottoworkforce.pl/pandemia-zmienila-warunki-pracy-imigrantow-z-ukrainy/>

¹³ <https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow>

¹⁴ 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)

¹⁵ 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*)

¹⁶ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2023).

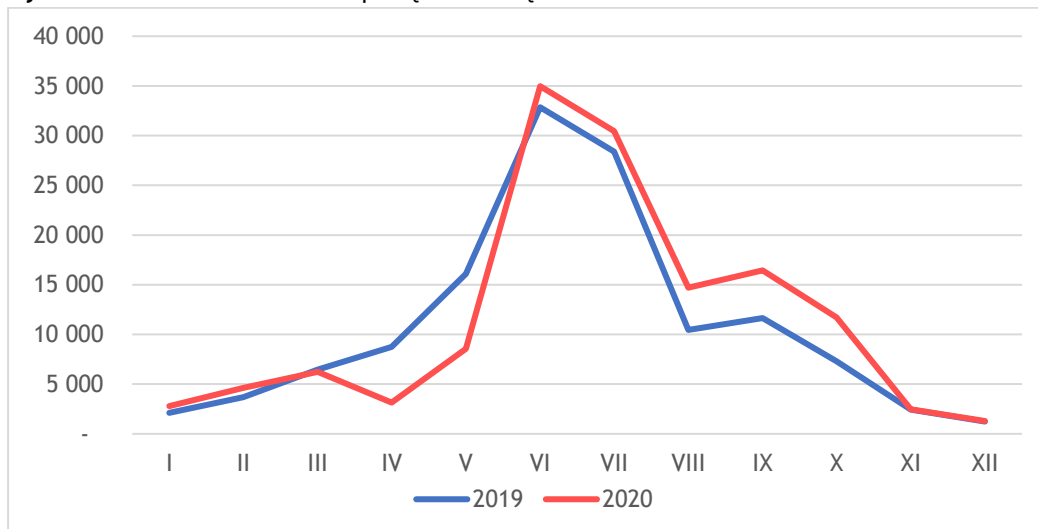
¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. poz. 2081).

tw. wiz humanitarnych i wiz wydanych w ramach programu „Poland. Business Harbour”. Na tych zmianach skorzystają zapewne Białorusini, którzy opuścili swój kraj w obawie przed politycznymi represjami. Ułatwienia obejmą także lekarzy, dentystów, pielęgniarki, położne i ratowników medycznych mających prawo wykonywania takich zawodów.

Wpływ epidemii koronawirusa jest widoczny zarówno w danych dotyczących wydanych zezwoleń na pracę i oświadczeń, jak i w danych ZUS. Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców spadła z 227,4 tys. w II połowie

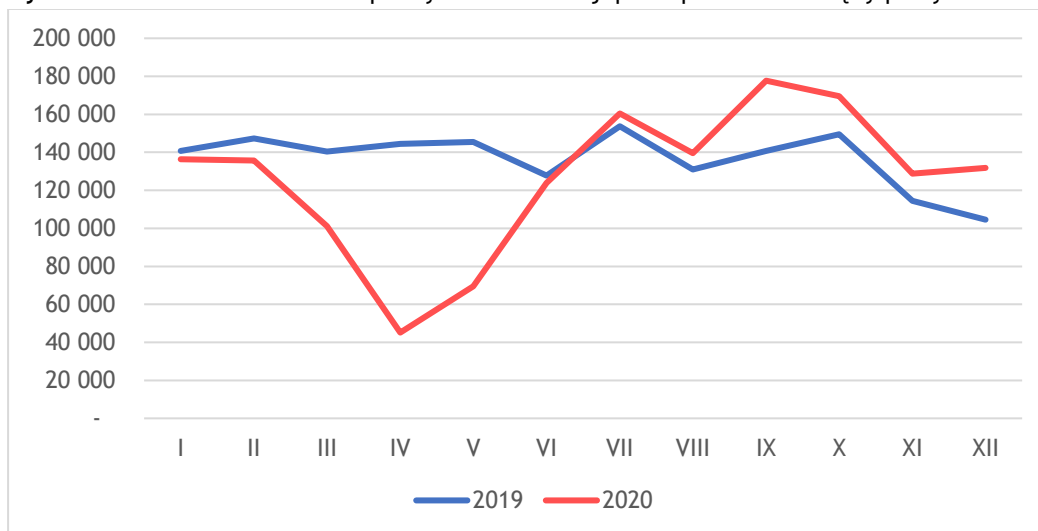
2019 roku do 198,3 tys. w I połowie 2020 roku i następnie wzrosła do 208,2 tys. w II połowie 2020 roku, a więc nie powróciła do poziomu z 2019 roku. Natomiast liczba wydanych zezwoleń na pracę sezonową spadła z 61,4 tys. w II połowie 2019 roku do 60,3 tys. w I połowie 2020 roku i następnie wzrosła do 77,1 tys. w II połowie 2020 roku. W I połowie 2020 roku złożono 611,7 tys. oświadczeń wobec 794,1 tys. w II połowie 2019 roku. Liczba złożonych oświadczeń wzrosła do 907,9 tys. w II połowie 2020 roku. Liczba wydanych zezwoleń i złożonych oświadczeń przekroczyła więc poziom z II połowy 2019 roku¹⁸.

Wykres 6.1. Liczba zezwoleń na pracę sezonową



Źródło: Centralny System Analityczno-Raportowy MRPiPS

Wykres 6.2. Liczba oświadczeń wpisanych do ewidencji przez powiatowe urzędy pracy



Źródło: <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r->

Najliczniejszą grupą są obywatele Ukrainy, którzy stanowią ponad 88 proc. obcokrajowców, którzy otrzymali zezwolenia na pracę i oświadczenia dla cudzoziemców. Większość obywateli Ukrainy wykorzystuje uproszczoną procedurę zatrudnienia 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.

Na koniec I półrocza 2020 roku zarejestrowanych w ZUS było 605,4 tys. cudzoziemców tzn. o 46,1 tys. osób mniej niż na ko-

¹⁸ <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

niec 2019 roku. W drugiej połowie 2020 roku nastąpił gwałtowny wzrost liczby ubezpieczonych w ZUS obcokrajowców do 725,2 tys. osób na koniec roku.

Liczba obywateli Ukrainy ubezpieczonych w ZUS obniżyła się odpowiednio z 479,1 tys. osób do 433,5 tys. osób¹⁹, a na koniec 2020 roku wzrosła do 532,5 tys. Coraz więcej cudzoziemców zatrudnionych w Polsce stara się więc ustabilizować swoją sytuację na rynku pracy i korzysta z uprawnień pracowniczych. Wielu z Ukraińców (41 proc.) planuje zamieszkać w naszym kraju na stałe²⁰. Dlatego też rośnie zainteresowanie legalnymi formami zatrudnienia mimo skomplikowanych procedur biurokratycznych.

Znaczącą grupę obcokrajowców nadal stanowią studenci, którzy przebywają w Polsce na podstawie wizej studenckiej i mają prawo do pobytu czasowego, co umożliwia im podejmowanie pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia. W roku akademickim 2019/2020 przebywało w Polsce 82,2 tys. studentów zagranicznych. Najliczniejszą grupą są Ukraińcy. Niezbyt liczną, ale bardzo szybko rosnącą grupą są przybysze z Azji (przede wszystkim z Indii i Nepalu) oraz Kamerunu. Wielu studentów z krajów rozwijających się łączy studia z pracą lub rezygnuje z nauki na rzecz pracy. W warunkach pandemii z jednej strony wzrósł popyt na usługi firm kurierskich i dowóz posiłków (praca dla Uber Eats na podstawie umowy-zlecenia lub bez żadnej umowy²¹), z drugiej strony część studentów wyjechała z Polski wobec braku możliwości kontynuowania studiów w trybie stacjonarnym.

Środki przekazane za granicę z tytułu pracy cudzoziemców w Polsce w pierwszych trzech kwartałach 2020 roku wyniosły 10,8 mld PLN i były o 9,3 proc. mniejsze niż w tym samym okresie poprzedniego roku. Duży spadek zaobserwowano w II i III kwartale 2020 roku (odpowiednio -11,8 proc. i -13,6 proc.). Powodem były niższe transfery imigrantów krótkoterminowych. Dominowały transfery przekazane na Ukrainę, które stanowią ok. 80 proc.²²

Nie wiadomo jednak, ile osób faktycznie podjęło pracę w Polsce. Nie wszyscy najprawdopodobniej otrzymali wizej i przyjechali do Polski. Część osób, które znalazły się w strefie Schengen mogła szukać lepiej płatnej pracy w Niemczech i Czechach. Część osób mogła jednak w obliczu panującej pandemii podjąć decyzję o powrocie do kraju. Instytucje opracowujące dane dotyczące liczby cudzoziemców przebywających w Polsce stosują różne metody ich przedstawiania. Utrudnieniem jest zjawisko mobilności cyrkulacyjnej oraz występowanie migracji nielegalnej, na co zwracał uwagę NIK²³. Także ze względu na zwolnienie z posiadania zezwolenia na pracę obywateli państw członkowskich UE/EOG i Szwajcarii oraz osób o specjalnym statusie (pobyt stały lub czasowy oraz ochrona międzynarodowa) nie można dokładnie oszacować liczby cudzoziemców pracujących w Polsce.

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

- zezwolenia na pracę (do 3 lat) - 80%,
- zezwolenia na pracę sezonową - 70%,
- oświadczenia o powierzeniu pracy - 70%,
- udział obcokrajowców, którzy podjęli pracę w liczbie uprawnionych do jej podjęcia bez zezwolenia (w tym zagraniczni studenci) - 50%,
- przyjęto, zgodnie z informacjami ZUS, że średni okres opłacania składek przez cudzoziemców zatrudnionych krótkoterminowo wynosi sześć miesięcy.

IPAG szacuje, że w okresie pandemii w 2020 roku obniżyła się liczba zatrudnionych w Polsce cudzoziemców i jednocześnie wzrosła liczba cudzoziemców ubezpieczonych w ZUS, co spowodowało obniżenie liczby zatrudnionych w szarej strefie.

Tablica 6.1. Szacunek liczby obcokrajowców zatrudnionych w szarej strefie w latach 2018-2020 (tys. osób)

	2018	2019	2020
Zezwolenia na pracę (do 3 lat) (1)	263,0	355,8	325,2
Zezwolenia na pracę sezonową (2)	36,4	42,0	48,1
Oświadczenia o powierzeniu pracy (3)	474,7	564,0	531,9
Liczba obcokrajowców uprawnionych do podejmowania pracy bez zezwoleń (4)	162,6	163,8	170,0
Łącznie pracujący obcokrajowcy (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	936,7	1125,6	1075,2
Liczba ubezpieczonych w ZUS (6)	284,6	313,7	323,4
Obcokrajowcy pracujący w szarej strefie (5)-(6)	652,1	811,9	751,8

Źródło: Szacunki IPAG na podstawie danych MRPiPS, ZUS

¹⁹ <https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych.pdf>

²⁰ <https://impel.pl/blog/raport-ukraincy-na-polskim-ryнку-pracy-doswiadczenia-i-perspektywy/>

²¹ Szostak P., *Pracowałem na czarno w Uber Eats*, Duży Format Gazeta Wyborcza 18 lutego 2019 roku

²² https://www.nbp.pl/publikacje/bilans_platniczy/bilans_platniczy2020_3.pdf

²³ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html>

7. Szara strefa w branży tytoniowej

Definicja problemu

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

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

Mimo, że Polska ma jedną z najniższych stawek akcyzy na papierosy w UE, w dalszym ciągu podstawową przyczyną występowania obu wymienionych przejawów szarej strefy jest wysoki stopień opodatkowania papierosów. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowią obecnie w Polsce około 81 procent ceny paczki papierosów. Spośród państw Unii Europejskiej, tylko Bułgaria i Słowacja mają niższy minimalny podatek akcyzowy niż Polska²⁴.

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

W odniesieniu do rynku polskiego zjawiskiem znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo jest sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie wyrobów rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. Kilukrotne przebicie ceny papierosów kupowanych za wschodnią granicą w porównaniu do ceny uzyskiwanej po wprowadzeniu ich do obrotu na rynku polskim sprawia, że marża przestępców zajmujących się tym procederem jest bardzo wysoka. Wykrywalność tego typu przestępczości jest przy tym stosunkowo niewysoka, a 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. Wartość tak zwanej luki podatkowej związanej z szarą strefą na rynku wyrobów tytoniowych szacować należy na kwotę przekraczającą 3 miliardy złotych strat ponoszonych przez budżet państwa. Dla porównania warto przypomnieć, że w 2020 roku całkowite

dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły około 71,8 miliarda złotych, a całkowite dochody budżetowe z akcyzy od rynku tytoniowego szacować można na około 21,3 miliarda złotych. Warto w tym miejscu na marginesie zwrócić uwagę, że w 2020 roku całościowe dochody budżetu z tytułu akcyzy zmniejszyły się w wyniku pandemii koronawirusa, a dochody z akcyzy od rynku tytoniowego wzrosły. Spowodowane było to z jednej strony wzrostem akcyzy od 1 stycznia 2020 roku, a z drugiej - zmniejszeniem rozmiarów szarej strefy.

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

Zakres i ewolucja zjawiska

Według najnowszych dostępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (opublikowanych w 2020 roku)²⁵, wartość dodana, która została wytworzona w 2018 roku w wyniku przemytu papierosów do Polski, stanowiła około 0,03 procent PKB, czyli ponad 636 milionów złotych. Rok wcześniej udział wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski w PKB był nieco wyższy (0,04 procent PKB), co oznaczało wartość prawie 796 milionów złotych. Wartość przemycanych papierosów w poprzednich latach była jeszcze wyższa: w 2015 roku stanowiła 0,06 procent PKB, czyli niecałe 1,1 miliarda złotych, a w 2016 roku 0,04 procent PKB, czyli ponad 744 miliony złotych. Oznacza to, że według szacunków GUS, wartość ta w ostatnich latach z roku na rok była coraz niższa, a łącznie w latach 2015-2018 obniżyła się o ponad 40 procent. O połowę zmniejszył się przy tym udział przemytu papierosów w produkcji krajowym brutto.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemytu papierosów uznać należy za zaniżone, chociaż okre-

²⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf

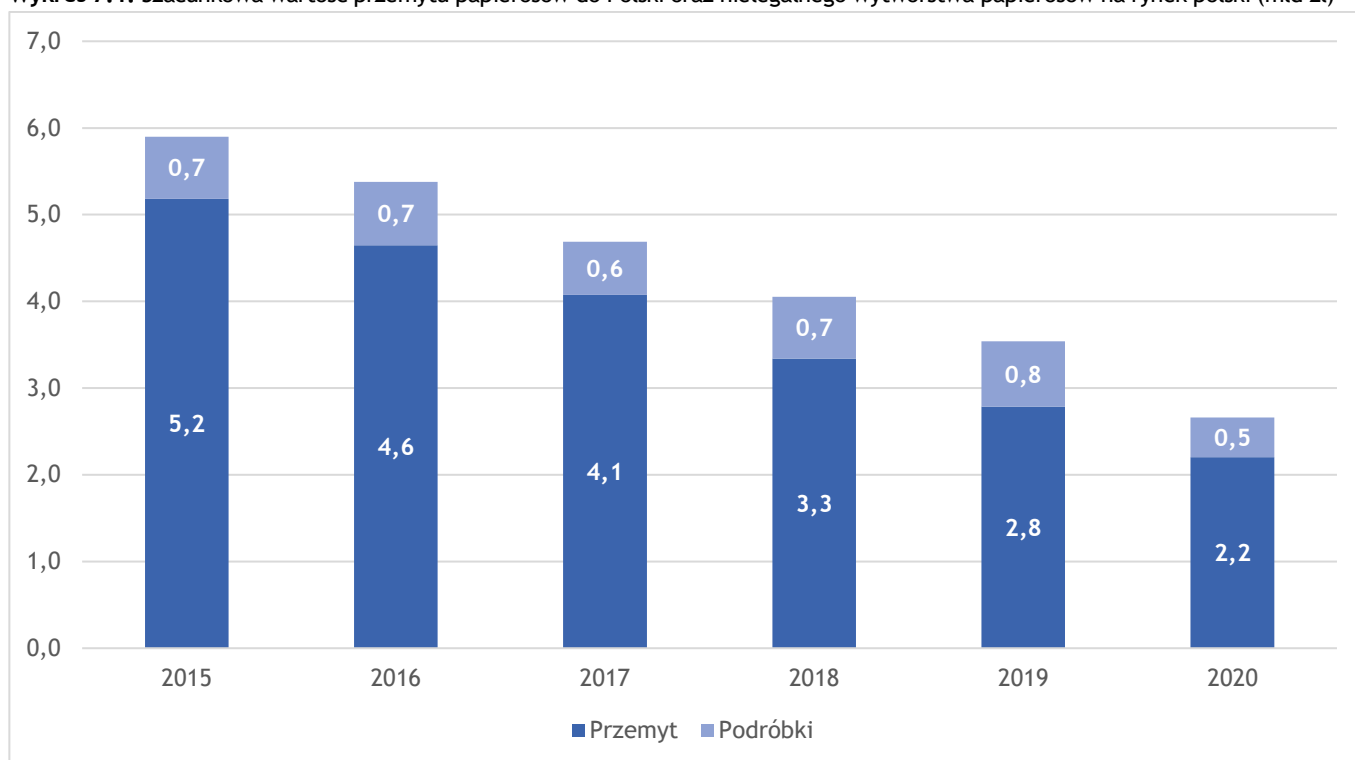
²⁵ *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015-2018*, GUS, Warszawa, sierpień 2020

ślony w nich korzystny kierunek zmian jest faktem. Przyjmując jako założenie wartość legalnej sprzedaży papierosów w Polsce, wyznaczoną w oparciu o jej wolumen oraz średnią ważoną ceny sprzedaży, wartość przemytu w 2015 roku szacować należy na około 5,2 miliarda złotych. W następnych latach obserwowany był spadek tej wartości do około 2,2 miliarda złotych w 2020 roku. Zwrócić należy jednak w tym miejscu uwagę na fakt, że na duży spadek w 2020 roku wpływ miał w dużej mierze efekt pandemii - w drugim kwartale handel nielegalnymi papierosami był znacząco utrudniony i rynkowy ich udział był bliski zeru.

Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych

papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,5 miliarda złotych w 2020 roku. Również w tym przypadku zaznaczył się analogiczny jak przy przemyśle efekt lockdownu. Nadmienić przy tym należy, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papierosów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości papierosy z szarej strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie. Ewolucja zjawiska w latach 2015-2020 przedstawiona została na wykresie 7.1.

Wykres 7.1. Szacunkowa wartość przemytu papierosów do Polski oraz nielegalnego wytwórstwa papierosów na rynek polski (mld zł)



Źródło: Szacunki IPAG

Według szacunków firmy badawczej Almares okresem najwyższego nasilenia udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów był rok 2015. Udział ten, w wyniku intensywnego wzrostu skali opodatkowania w latach poprzednich, wzrósł wówczas do poziomu 18-19 procent²⁶. 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 ob-

²⁶ Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

szary zaangażowania. Ze względu na wspomnianą stosunkowo niską wykrywalność i potencjalnie niskie kary, ulokowany został na rynku tytoniowym.

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

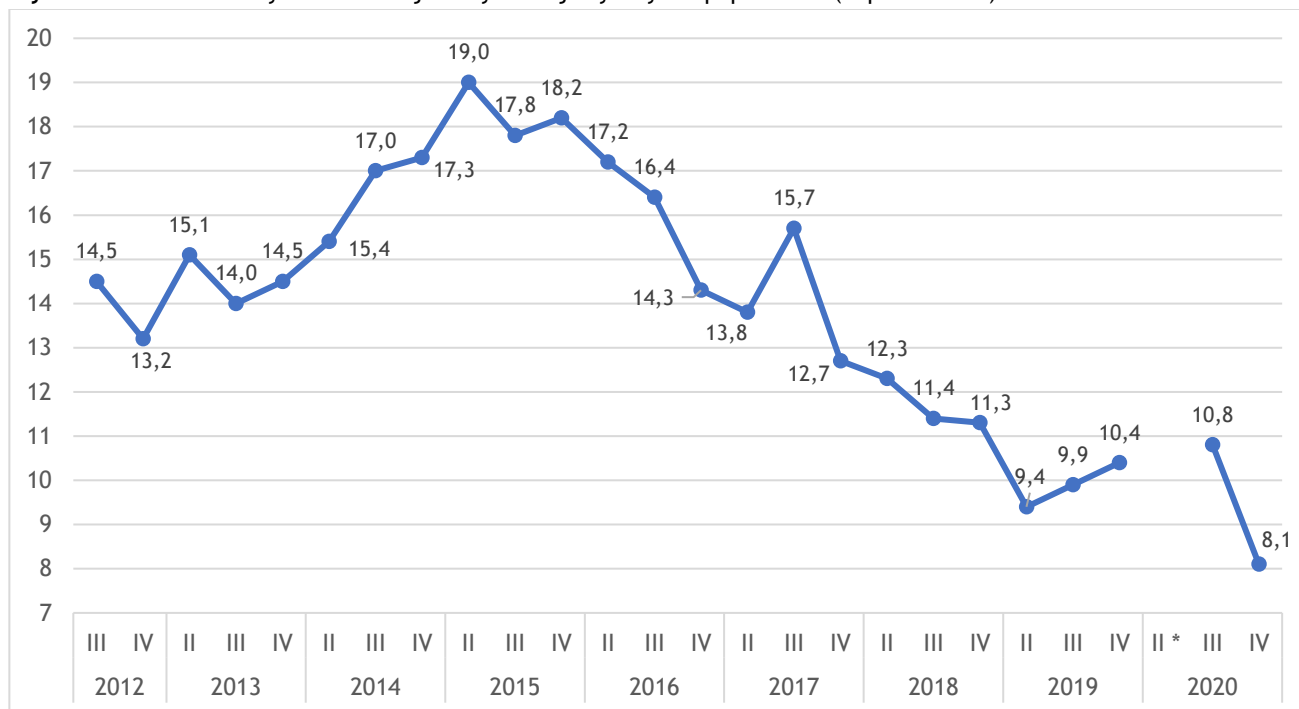
Druga połowa 2019 roku przyniosła odwrócenie obserwowanego przez cztery lata trendu spadkowego, a udział szarej strefy zwiększył się o jeden punkt procentowy. Wydaje się, że przyczyny tego wzrostu upatrywać należy przede wszystkim w braku nowych inicjatyw na rzecz walki z szarą strefą, zwłaszcza w sferze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

działalności w szarej strefie jest na tyle wysoka, że stale wynajdowane są nowe sposoby obchodzenia prawa, a stare metody walki stają się coraz mniej skuteczne. Istnieje zatem ciągła konieczność wdrażania nowych narzędzi utrudniających wprowadzanie nielegalnego tytoniu na rynek.

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

W kolejnym kwartale odnotowany został wzrost udziału szarej strefy w porównaniu do sytuacji sprzed pandemii. Podstawową tego przyczyną była koncentracja służb państwowych na innych działaniach, głównie związanych ze zwalczaniem skutków pandemii, a drugą - chęć odrobienia strat z okresu lockdownu przez podmioty czerpiące korzyści z nielegalnego handlu. Pomimo przejściowego wzrostu, w końcu 2020 roku udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów wrócił do długookresowego trendu spadkowego i odnotował najniższą od lat wartość - 8,1 procent. Tak niski udział ma przede wszystkim związek ze stałym wzrostem dochodu rozporządzalnego w Polsce; może być także częściowo skutkiem ponownych ograniczeń w funkcjonowaniu gospodarki, wprowadzonych jesienią 2020 roku.

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



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

Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

Analiza danych z badania firmy Almares, uzyskanych w oparciu o zebrane puste opakowania po papierosach wskazuje, że papierosów pochodzących z przemytu jest na rynku kilkakrotnie więcej niż papierosów z nielegalnej produkcji. Podczas gdy udział tych pierwszych w rynku wynosił kilkanaście procent, udział drugiej kategorii wahał się w granicach między 1 a 3 procent. Warto zwrócić uwagę, że wspomniany wyżej wzrost szarej strefy na rynku tytoniowym w drugiej połowie 2017 roku dotyczył przede wszystkim nielegalnej produkcji. Udział w rynku wyrobów z nielegalnej produkcji zwiększył się w trzecim kwartale 2017 roku do 2,8 procent z 1,1 procent kwartał wcześniej, a udział w rynku papierosów z przemytu pozostał stosunkowo stabilny - wzrost z 12,7 do 12,9 procent. W trzecim kwartale 2018 roku rynkowy udział papierosów pochodzących z nielegalnego wytwórstwa wynosił 2,4 procent, natomiast udział papierosów z przemytu osiągnął poziom jednocyfrowy.

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

Niezwykle ciekawie przedstawia się obraz zachowania szarostrefowego rynku papierosów w okresie pandemii. W pierwszym okresie (całkowitego „zamrożenia” gospodarki) zamart on do poziomu niemal zerowego, jednak spostrzeżenie to nie jest podparte twardymi danymi liczbowymi, a jedynie obserwacjami. W trzecim kwartale 2020 roku udział papierosów z przemytu zwiększył się w porównaniu do sytuacji sprzed pandemii, co było spowodowane wymienianymi wyżej przyczynami, jednak równocześnie udział papierosów z nielegalnej produkcji obniżył się do poziomu nienotowanego od lat. W końcu 2020 roku, w obliczu drugiego lockdownu, nastąpił spadek udziału obu kategorii nielegalnych papierosów w rynku, osiągając wieloletnie minima - 6,8 procent papierosów z przemytu oraz 1,3 procent papierosów podrabianych, co łącznie stanowiło 8,1 procent rynku.

Duże obawy odnośnie możliwości skokowego wzrostu udziału szarej strefy w rynku w Polsce i całej Unii Europejskiej wiązano w 2020 roku z wejściem w życie w maju 2020 roku przepisów tzw. dyrektywy tytoniowej²⁷, dotyczących papierosów mentolowych. Po czteroletnim okresie przejściowym od wejścia w życie innych przepisów dyrektywy, który zakończył się 20 maja 2020 roku, sprzedaż papierosów mentolowych stała się w Polsce zabroniona. Papierosy mentolowe według różnych szacunków stanowiły około 30 procent polskiego legal-

nego rynku papierosów. Spodziewano się, że wobec prohibicji na ten segment rynku, względnie duża część popytu może przesunąć się na wyroby przemycane lub produkowane nielegalnie. Poszerzyć się miało zwłaszcza zjawisko przemytu (ze wschodu), jako że poza Unią Europejską obostrzenia tego typu nie są obowiązujące. Fabryki tytoniu za wschodnią granicą Polski przygotowywały się do zwiększenia produkcji papierosów mentolowych, a podejrzewano, że zwiększona produkcja kierowana będzie nielegalnymi kanałami na rynek polski.

Obawy te okazały się w większej mierze niespełnione. Po pierwsze, na rynku pojawiły się, jeszcze przed wejściem w życie prohibicji, folijki zapachowe i kapsułki smakowe, aromatyzujące tradycyjne papierosy. Po drugie, część konsumentów przeniosła swój popyt na alternatywy dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych (e-papierosy i podgrzewacze tytoniu), których nowe obostrzenia nie obejmują. Po trzecie, na rynku w legalnym obrocie pojawiły się papierosy, zawierające niewielką ilość mentolu. Wobec braku normy odnośnie dopuszczalnej zawartości substancji aromatyzujących, oficjalnie nie są one papierosami o charakterystycznym smaku mentolu. Strategię taką, podjętą przez część producentów, uznać należy za co najmniej kontrowersyjną. Niektóre kraje nakazały wycofanie takich wyrobów z legalnej sprzedaży np. Węgry²⁸.

Znaczącemu wzrostowi udziału przemycanych papierosów mentolowych ze wschodu, poza pojawieniem się wymienionych alternatyw, przeszkodził ponadto wybuch pandemii i jej nałożenie się na początek zakazu sprzedaży. Jednak wskazane wyżej przygotowania fabryk za wschodnią granicą do zwiększonej produkcji papierosów z przeznaczeniem na przemyt na rynki unijne znalazł w tym czasie potwierdzenie w publikacjach opartych na wynikach śledztw dziennikarskich. W obliczu niestabilnej sytuacji politycznej na Białorusi, pojawiły się doniesienia o wsparciu przez władze w Mińsku dla przemytu papierosów na wielką skalę, zarówno na rynki unijne, jak również na rynek rosyjski²⁹. Z danych Straży Granicznej wynika, że w 2020 roku, mimo pandemii, wartość przechwyconych papierosów z Białorusi wyniosła o 469 procent więcej niż w 2019 roku.

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, cygaretki, wyroby tytoniowe bezdymne, papierosy elektroniczne, wyroby ziołowe do palenia oraz nowatorskie wyroby tytoniowe. Szara strefa obecna jest również we wszystkich pozostałych segmentach rynku. Według różnych szacunków, łączny udział szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych jest wyższy niż przedstawiony wyżej szacunek udziału szarej strefy w rynku papierosów. Oznacza to, że rynek pozostałych

²⁷ Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych (2014/40/UE). Weszła w życie w maju 2016 r.

²⁸ <https://nemzetidohany.hu/hir/23-2020-egy-es-jti-dohanytermekek-forgalmazhatosaganak-tilalma>

²⁹ <https://www.rp.pl/Bialorus/302079944-Przemyt-papierosow-z-Bialorusi-kierowany-przez-rezim-Lukaszenki.html>

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 rynku³⁰ tytoniu. W innych opracowaniach wskazuje się, że udział szarej strefy na poziomie około 25 procent rynku osiągnięty został już w 2013 roku³¹, a w niektórych udział ten oszacowano na 25-30 procent w 2016 roku³². Szczególnie duże wzrosty tego udziału notowane były w okresie dynamicznego wzrostu poziomu obciążenia fiskalnego wyrobów tytoniowych, a więc w latach 2010-2014. Wzrost stawek podatkowych prowadził do szybkiego wzrostu cen wyrobów tytoniowych na rynku legalnym, w wyniku czego popyt, który charakteryzuje się wysoką sztywnością, przenosił się na tańszą alternatywę, w postaci wyrobów objętych niższymi stawkami akcyzy lub w ogóle nie objętych akcyzą, jak papierosy podrabiane w nielegalnych wytwórniach lub pochodzące z przemytu.

Nadmienić należy, że wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe przekraczał tempo wymagane unijnymi zobowiązaniami Polski. Poziom opodatkowania wymagany przez Unię Europejską do 2018 roku osiągnięty został w Polsce już w 2014 roku. Mimo szybkiego wzrostu stawek akcyzy, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych wzrastały jednak tylko do roku 2012. Następnie w latach 2013-2015 notowany był ich spadek, co stanowi empiryczne potwierdzenie funkcjonowania krzywej Laffera. Zbyt szybki wzrost opodatkowania prowadził do jeszcze szybszego kurczenia się legalnego rynku, szacowanego na około 10 procent rocznie. Tempo zmniejszania się konsumpcji, wynikające z uwarunkowań społecznych, szacować można przy tym 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.

Realnym zagrożeniem dla stabilności polskiego rynku wyrobów tytoniowych w najbliższej przyszłości są naciski bogatych państw UE (tj. Francji, Irlandii i Finlandii) na Komisję Europejską aby dokonała rewizji dyrektywy ustalającej m.in. minimalne stawki akcyzy na wyroby tytoniowe. 10 lutego 2020 roku Komisja Europejska opublikowała raport oceniający funkcjonowanie dyrektywy 2011/64/UE³³, w którym proponuje między innymi dalsze podwyższanie stawek minimalnych na papierosy oraz zbliżenie stawek akcyzy na tytoń

do palenia do stawek na papierosy. Jeżeli Polska i inne państwa członkowskie UE graniczące z państwami trzecimi nie sprzeciwią się zbyt wysokim podwyżkom minimalnych stawek akcyzy, to w przypadku braku stopniowego dochodzenia do nowych minimów i wprowadzenia skokowych podwyżek akcyzy, może dojść do wzrostu udziału szarej strefy w rynku i spadku dochodów budżetowych. W tym miejscu nasuwa się pytanie czy w ogóle możliwe jest ujednoclenie stawek podatkowych i cen w UE, jeśli brak jest tzw. stawki maksymalnej, której bogate państwa członkowskie nie mogłyby przekroczyć. W opinii IPAG, rewizja dyrektywy bez wprowadzenia takiej stawki maksymalnej nie będzie miała sensu, ponieważ wschodnioeuropejskie państwa członkowskie UE nigdy nie dorównają poziomowi opodatkowania w bogatszych krajach zachodniej i północnej UE, jeśli te ostatnie, realizując partykularne interesy, będą bez końca podwyższały minimalne stawki akcyzowe.

Rynek nowatorskich wyrobów tytoniowych

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

Zjawisko szarej strefy w segmencie wyrobów nowatorskich stało się zauważalne jeszcze przed objęciem ich efektywną stawką podatkową, tj. przed 1 października 2020 roku. Istotą problemu jest w tym przypadku przywóz wyrobów nowatorskich z Ukrainy lub Białorusi i sprzedaż konsumentom w Polsce. Przed wejściem w życie realnego opodatkowania straty budżetu państwa wynikające z tego proceduru wynikały wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku VAT, obecnie pojawiły się dodatkowo straty z tytułu podatku akcyzowego. Nadmienić w tym miejscu należy, że wejście w życie opodatkowania nie przełożyło się jak na razie na znaczący wzrost ceny nowatorskich wyrobów tytoniowych, toteż nie pojawiła się dodatkowa zachęta do przemytu tych wyrobów i narastania skali zjawiska.

³⁰ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, 2015/16

³¹ *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018

³² *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016

³³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf

Dużym niepokojem napawać w tym kontekście muszą pojawiające się w ostatnim czasie głosy w publicznej debacie nawołujące do drastycznego wzrostu obciążenia podatkowego wyrobów nowatorskich. O ile przeprowadzone w 2020 roku wdrożenie podatku na produkt dotychczas nie objęty opodatkowaniem odbyło się w sposób niemal modelowy, nie generując nowego impulsu do rozwoju szarej strefy, to ewentualna realizacja tych postulatów wpłynęłaby na rynek w sposób zdecydowanie negatywny. Pomijając nietrafione uzasadnienia dla proponowanego wzrostu opodatkowania, przywołać należy w tym miejscu różnice pomiędzy opodatkowaniem wyrobów nowatorskich w Polsce oraz na Białorusi i Ukrainie. Stawki opodatkowania na Białorusi czy Ukrainie są o 35-43 procent niższe niż w Polsce. Niższe stawki akcyzy oraz koszty pracy sprawiają, że paczka wkładów jest ponad dwuipółkrotnie tańsza niż w Polsce. Niższe ceny u wschodnich sąsiadów stanowią zatem zachętę do przemytu tych wyrobów na rynek polski. Ewentualne dalsze podwyżki stanowiłyby bodziec do wzrostu nielegalnego importu tych produktów do Polski. Wprowadzenie ich oznaczałoby wysokie marże dla osób zajmujących się tym procederem, jak również wielomilionowe straty dla budżetu państwa.

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 nieopodatkowanemu 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 SENT³⁴. 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 tytoniowego³⁵. Uszczelniając obrót surowcem, uderzają one w nielegalne wytwórnie papierosów. W myśl obowiązujących przepisów, rolnicy mogą sprzedawać susz tytoniowy bez akcyzy jedynie podmiotom prowadzącym składy podatkowe, które zużywają susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub pośredniczącym podmiotom tytoniowym. Bardziej restrykcyjna stała się również ewidencja suszu tytoniowego - na producentów nałożone zostały określone obowiązki rejestracyjne i informacyjne, a nieprzestrzeganie przepisów ustawy obłożone sankcjami. Producenci rolni, zajmujący się uprawą tytoniu, jego produkcją i zbytem obowiązani są do rejestracji w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. System ten zadziałał skutecznie, przeciwdziałając w dużej mierze dostarczaniu surowca do nielegalnych wytwórni, a jego ewentualne rozszczęlnienie mogłoby skutkować otwarciem furtki dla zwiększenia udziałów szarej strefy w rynku.

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

W Ministerstwie Sprawiedliwości od dłuższego czasu toczą się prace legislacyjne nad ustawą, która ma na celu zmianę przepisów Kodeksu Karnego Skarbowego³⁶. Ważną kwestią,

³⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708.

³⁵ 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.

³⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12319850/katalog/12561908#12561908>

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

We wzmiankowanym projekcie ustawy uregulowana została inna istotna luka prawna, ułatwiająca rozwój szarej strefy. W obecnej sytuacji prawnej, maszyny do produkcji papierosów, konfiskowane przy likwidacji nielegalnych fabryk papierosów, mimo orzeczenia przepadku na rzecz Skarbu Państwa, nie są automatycznie niszczone. Zamiast tego, w przypadku braku postanowienia Sądu o zniszczeniu, wystawiane są one na aukcyjną sprzedaż, za pośrednictwem urzędów skarbowych. Domniemywać należy, że większość z nich trafia z powrotem jako kapitał produkcyjny do innych grup, zajmujących się tym samym procederem. Z góry bowiem zazwyczaj wiadomo, że z uwagi na poziom zaawansowania technicznego czy posiadane moce przerobowe, nie mogą być one eksploatowane przez legalne firmy w warunkach uczciwej konkurencji rynkowej. Patologia ta wymaga pilnego uregulowania prawnego, co uczynić próbuje Minister Sprawiedliwości w przedmiotowym projekcie. Niestety, mimo proponowanych korzystnych rozwiązań, projekt w dalszym ciągu nie został przyjęty i od połowy 2019 roku jego wdrażanie zostało wstrzymane.

8. Popielata strefa gospodarcza - podejście prawne

Poglądy autora niniejszego rozdziału, mec. Jana Stefanowicza, wyrażają jego prywatne opinie i nie odzwierciedlają stanowiska IPAG

Spory w doktrynie, brak wyraźnej linii orzecznictwa, różne definicje, a przede wszystkim dynamika i prawa rynku powodują, że wiele aspektów szarej strefy umyka badaniom, identyfikacji i regulacji. Szczególnie na pograniczu tej legalnej, prawidłowo ewidencjonowanej działalności i tej co prawda często legalnej, lecz już nie zawsze prawidłowo kwalifikowanej i ewidencjonowanej, ujawniają się działalności przynoszące nadzwyczajny zysk, nieopodatkowany. Nie stanowi on jednak efektu nakładów w obszarze innowacyjności czy podjęcia ryzyka wejścia na rynek z nowym produktem lub usługą.

Aby przedstawić to zjawisko trzeba zwrócić uwagę na podstawy klasyfikacji działalności gospodarczych versus definicje i przesłanki ustalające obszary szarej strefy.

1. Istnieją różne definicje, z których czasami za Philipem Smithem³⁷ przyjmuje się najmniejszy zakres szarej strefy, w który wchodzi legalna produkcja dóbr i legalne dostarczanie usług prowadzone w celach zarobkowych, które są jednak ewidencjonowane, ukrywane, w taki sposób, by dochody z tej działalności nie były ujmowane do opodatkowania. Funkcjonujące definicje, ze względu na cele, dziedziny i regulacje, dla których są stosowane, z natury rzeczy nigdy nie obejmują jednocześnie wszystkich tych obszarów w całości. W Unii Europejskiej przyjęto, w ślad za SNA 93 standard szarej strefy w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we wspólnocie (ESA 95), wszystkie kraje członkowskie są jednak obowiązane do wliczania wyników z działalności nielegalnej do rachunków narodowych. Zgodnie z aktualnym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/213 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych Unii Europejskiej (ESA 2010) w obszar desygnat definicji „produkcji” wchodzi już też m.in. działalność zakazana przez prawo oraz produkcja, z której przychody nie są deklarowane władzom fiskalnym. Eurostat przedstawił natomiast kluczowe definicje wymagane przy szacowaniu wartości dodanej z nielegalnej lub nierejestrowanej działalności. Są to definicje: gospodarki nieobserwowanej oraz jej elementów, czyli szarej gospodarki i działalności nielegalnej.

Badając i opisując zjawisko szarej strefy dostrzega się przede wszystkim jego naturalne obszary: podmiotowy (beneficjenci), przedmiotowy (produkty i rynki), finansowy (dochód/zysk nieopodatkowany), w których to obszarach tę strefę identyfikujemy.

Jednak, gdy chcemy opisać metody identyfikowania jakiegoś obszaru szarej strefy, to z konieczności musimy bazować na mierzalnych zjawiskach, dostępnych danych statystycznych

GUS, przetwarzanych przez Ministra Finansów (także ZUS, KNF, MSWiA, MS). Tym samym musimy się godzić z takim zakresem danych, agregacjami i wyborami przedmiotowo i podmiotowo danych, jakie przyjął GUS oraz inne podmioty publiczne dla swoich celów (praktycznie w ślad za Rozporządzeniem UE i Eurostatem).

Dlatego też pewne zjawiska z pogranicza działalności gospodarczej tej legalnej, rejestrowanej i opodatkowanej i „klasycznej” szarej strefy umykają obserwacjom i analizie.

2. Globalizacja i wręcz wykładniczy rozwój kultury materialno-technicznej, a za tym idące zmiany rynków i na rynkach, pojawianie się coraz to nowych produktów i usług, nowych form działalności, co z natury rzeczy sprawia wrażenie chaosu, skutkuje pojawianiem się, zarówno nowych form i przedmiotów nielegalnej działalności, jak i tych nowych legalnych, lecz których rynki dopiero wykształcają się, a utrwalane są zwyczajnie, dodajmy naturalnie motywowane zyskiem. Tymczasem, również z natury rzeczy, w regulacjach, przepisach są jeszcze nieobecne. To na tych nowych rynkach, nowych produktach i usługach występuje nadzwyczajna renta, która jest efektem, nie tylko innowacyjności, nakładów na działalność badawczo-rozwojową, wypracowania nowych przedmiotów własności intelektualnej, lecz będąca również owocem przypadku, zdarzeń nadzwyczajnych, działania siły wyższej.

Powstają więc sytuacje uzyskiwania nadzwyczajnego dochodu, który dla prowadzącego daną działalność jest w istocie zdarzeniem losowym, chociaż podejmując daną konkretną działalność mógł liczyć się już z nadzwyczajnymi zyskami, gdyż wszedł przykładowo w posiadanie istotnej informacji. Taką sytuację można przez analogię porównać do działania, które na rynku kapitałowym określa się jako „insider trading”, przy czym trzeba tu zastrzec, iż pozyskanie tej informacji nie stanowi naruszenia prawa, gdyż nie dotyczy rynku regulowanego ani nie narusza najczęściej praw własności intelektualnej.

Pojawiają się też sytuacje, w których nie chodzi o pozyskanie istotnej informacji, lecz zdarzenie nadzwyczajne, przypadek, działanie siły wyższej, powodują, iż przedsiębiorca, czy osoba która ma możliwość podjęcia działalności gospodarczej, zaoferowania produktu lub usługi na rynku, znajduje się w korzystnej sytuacji ze względu na swoją „lokalizację” czy też posiadane środki produkcji bądź nieruchomości.

3. W tym miejscu można przedstawić dwa przypadki zupełnie różnych obszarów i skrajne dla przedstawianego zjawiska. Pierwszy to przypadek efektu braku właściwych regula-

³⁷ Philip M. Smith, *Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective*, [w:] Owen Lippert and Michael Walker (red.) *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, The Fraser Institute, 1997

cji oraz niedostosowania instrumentów zbierania i przetwarzania danych, a więc tym samym braków w zakresie statystyki i sprawozdawczości. Znaczne opóźnienia, zarówno we wprowadzaniu regulacji unijnych czy też wykorzystywaniu doświadczeń i regulacji innych krajów, spowodowały, iż mamy braki w rozpoznaniu przykładów zasobów nieruchomości gruntowych i górotworu w zakresie surowców mineralnych, choćby takich jak żwiry, piaski, wapienie, magnezyty czy choćby jak się okazało bursztyny. Rzeczoznawcy dokonujący wycen nieruchomości nie mają w ramach swoich standardów, przepisanych obowiązków czy też metodyk, rozpoznawania nieruchomości dla potrzeb ich wyceny, weryfikowania czy znajdują się w nich lub też przez nie uzyskuje się dostęp do zasobów surowców, których ceny gwałtownie rosną. Dlatego też dochodzi do spekulacyjnych transakcji na rynku nieruchomości, których efektem jest bezpodstawne wzbogacenie, lecz zbywca traci podstawy, możliwość dochodzenia kwot, które by uzyskał znając rzeczywistą wartość swojej nieruchomości.

Zupełnie od drugiej strony, w krańcowo innej, korzystnej sytuacji znalazły się firmy farmaceutyczne czy producenci środków opatrunkowych, dezynfekcyjnych i maseczek. Niezależnie od tego czy spór prawników, o to czy pandemia to działanie siły wyższej czy też nieunikniony naturalny, aczkolwiek losowy przypadek, to jednak gdyby pozostawić całkowicie wolnemu rynkowi podaż i ceny, oznaczałoby możliwość osiągania maksymalnych profitów z własności intelektualnej oraz kontroli środków produkcji. Wówczas to ta godziwa cena i możliwe do osiągnięcia zyski wykraczałyby istotnie ponad potrzeby finansowania prac badawczo-rozwojowych, należną stopę zwrotu, a prowadziły do konieczności ingerencji w porozumienia monopolistyczne lub nadużywanie pozycji dominującej na rynku. W obu tych przypadkach prawo nie nadąża za zmianami na rynku, a próby ich regulowania są chaotyczne i mało skuteczne. Za przykład mogą tu posłużyć zjawiska w obszarze monopolizacji usług na rynku informatycznym/cyfrowym (przykłady Facebooka, Microsoftu, Google).

4. Gdy dobrem pożądanym, a więc wartością, staje się informacja, zarówno jako taka - konkretna, jak też jej zasób, bazy danych, algorytmy agregowania i przetwarzania, a rynek jest jeszcze niezdefiniowany, dopiero się rodzi, to pojawiają się oczywiście takie nadzwyczajne zyski. Także wówczas, gdy przypadek, w sytuacji choćby działań siły wyższej, klęsk żywiołowych, a przedsiębiorca lub osoba przedsiębiorca znajduje się w odpowiedniej, korzystnej sytuacji i miejscu, dysponując informacją lub środkami produkcji, to pozycja taka pozwala na osiągnięcie nadzwyczajnej renty. Często jest to połączone z „chowaniem” dochodu, korzystając z odpowiednich narzędzi pozwalających na rolowanie przyszłego zysku i jego transfer przed ustaleniem dochodu do opodatkowania.

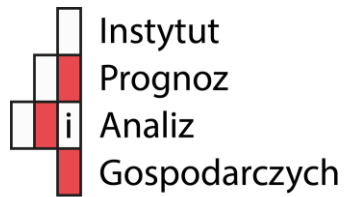
Trzeba pamiętać, że aby właściwie postąpić się odpowiednimi kryteriami, metodologiami i klasyfikacjami dla identyfikacji zjawisk na pograniczu szarej strefy, zawsze zasadne jest dokonywanie ujęć co najmniej równoległe w dwóch standardach (w rozmiarach i zakresach).

Pierwsze to takie kwalifikowanie i objęcie badaniem czynności (transakcji na rynku), które za przedmiot mają produkt lub usługę, bez względu na to kto i w ramach jakich działalności je podejmuje, drugie natomiast to kwalifikowanie kładące nacisk na przepływy pieniężne, niezależnie od tego czy i jaki produkt za nimi występuje i czy w ogóle jakiegoś rynku ten przepływ dotyczy (poza pieniężnym oczywiście). Dla obu ujęć niezależnie od różnych metod badawczych czy też źródeł przetwarzanych danych i metod falsyfikacji, od strony podmiotowej powinny być ustalone grupy uczestników odpowiednio według takiej samej metodologii.

5. Jako odrębne zjawisko, z pogranicza, utrudniające obserwację i kwalifikację aktywności gospodarczej, zaburzające szacunki szarej strefy, występuje m.in. przyjmowanie w badaniach skrajnych podejść do zaliczania przepływów z obszaru „prania brudnych pieniędzy” czyli legalizacji dochodu (w istocie w większości przychodu) w drodze transferów w kraju i przez kraj, za którymi nie stoi już żaden produkt, wprowadzany na rynek krajowy lub przemieszczany z naszego rynku, poza właśnie „wartością” czyli ceną za usługę „prania”, o ile jest pobierana w kraju i zwiększa konsumpcję lub oszczędności.

Tutaj oczywiście inne będzie podejście i potrzeba agregowania, przetwarzania danych z poziomu Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz dla potrzeb organów ścigania i Ministerstwa Sprawiedliwości a inne, powinno być dla badania z punktu widzenia produktu (usługi), rynków i wpływu na PKB. Ciekawe jest i wymagające badań, wypracowania metodologii, zjawisko nakładania się na siebie pewnych powiązanych czynności (transakcji) które, są realizowane przez zainteresowany podmiot dla jednego celu, a występują łącznie jako działanie ciągłe. Tak jest właśnie gdy, po pierwsze, mamy jakiś produkt np. z nierejestrowanej lub nielegalnej produkcji. Po drugie wprowadzenie go do obrotu na rynku „oficjalnym”, a więc występuje także sprzedaż konsumencka lub B2B nierejestrowana i wreszcie trzecie konieczność wyprania dochodu z tych nierejestrowanych produkcji i handlu, dla zalegalizowania środków pieniężnych w celu wykorzystania ich w rejestrowanym obrocie.

Powyższe problemy, braki w odpowiedniej klasyfikacji dla potrzeb monitorowania, zbierania danych, niedostatki doktryny i orzecznictwa w tym zakresie powodują, iż te zjawiska obszaru pogranicza nie są dostatecznie rozpoznawane i poddawane regulacjom. Trudno w takiej sytuacji pokusić się nawet o jakieś próby szacunków nieopodatkowanego lub niedostatecznie opodatkowanego dochodu w tym obszarze.



Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

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

Ocena gospodarczych skutków regulacji

Pionierskie raporty sektorowe

Badanie i monitoring sektorów gospodarczych

Strategie rozwoju i ekspertyzy

Prognozy ekonomiczne

Krótko- i długookresowe prognozy makroekonomiczne (od 1994 roku)

Model branżowego ryzyka inwestycyjnego (od 1992 roku)

przygotowuje opracowania przekrojowe, takie jak:

Uaktualniane na bieżąco bazy prognoz makroekonomicznych
najważniejszych organizacji międzynarodowych i rządu

Badania szarej strefy gospodarczej i jej skutków dla gospodarki i sektorów

Analizy rozkładu dochodów na różnych szczeblach

Więcej informacji na stronie www.ipag.org.pl

ZAPRASZAMY