



SZARA STREFA 2023

Jacek Fundowicz
Krzysztof Łapiński
Bohdan Wyżnikiewicz

Partner raportu:



Warszawa, Marzec 2023

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 2023

WYDANIE I

Skład zespołu autorskiego:

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-3-0

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Szara strefa w Polsce i jej rozmiary	6
2. Wpływ zaburzeń koniunktury w latach 2020-2022 na szarą strefę	11
3. Szara strefa gospodarcza według działalności.....	14
4. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej.....	19
5. Polityka państwa wobec szarej strefy gospodarczej	24
6. Szara strefa w turystyce	28
7. Szara strefa w branży tytoniowej	31

Wprowadzenie

Zespół autorski Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych po raz dziesiąty przedstawia opinii publicznej, władzom gospodarczym, przedsiębiorcom, mediom i środowisku naukowemu raport poświęcony wynikom badania zjawiska szarej strefy gospodarczej w Polsce. Coroczne raporty zawierają omówienie przyczyn powstawania szarej strefy, różnych działań podejmowanych w celu ograniczania jej rozmiarów oraz autorskie niezależne szacunki i prognozy jej rozmiarów, jako części składowej produktu krajowego brutto. Autorzy raportu wyrażają nadzieję, że przekazane informacje, fakty i konkluzje pogłębią debatę publiczną nad szarą strefą gospodarczą

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

- budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i różnych danin,
- przedsiębiorcy zmagają się z nieuczciwą konkurencją,
- pracujący w szarej strefie pozostają poza systemem ubezpieczeń społecznych lub ich składki w tym systemie są zaniżane,
- konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niespełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu, czego nie są świadomi.

Niektóre skutki działalności w szarej strefie gospodarczej nie mają jednoznacznie negatywnej wymowy. Dzięki szarej strefie wiele osób ma szansę znalezienia jakiegokolwiek pracy zarobkowej lub powiększenia swoich dochodów.

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

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

W ostatnich latach powstaje coraz więcej opracowań naukowych na temat szarej strefy gospodarczej, organizowane są konferencje krajowe i międzynarodowe. Problemem tym interesują się także międzynarodowe organizacje gospodarcze, Komisja Europejska, OECD, ONZ, Bank Światowy i MFW.

Raport zawiera siedem rozdziałów. W pierwszym rozdziale przedstawione są definicje odnoszące się do szarej strefy gospodarczej, sposoby szacunków jej rozmiarów oraz szacunki i projekcje. Drugi rozdział poświęcony jest rozważaniom na temat wpływu zaburzeń koniunktury w latach 2020-2022 na szarą strefę gospodarczą. W kolejnym rozdziale omówione są rodzaje działalności w ramach szarej strefy w sektorach polskiej gospodarki. Czwarty rozdział dotyczy jednej z najważniejszych metod ograniczania rozmiarów szarej strefy, jaką jest rozwój obrotu bezgotówkowego. Polityka państwa nakierowana przeciwdziałaniu szarej strefie jest opisana w piątym rozdziale. Dwa ostatnie rozdziały stanowią studia przypadków: szara strefa w turystyce i w przemyśle wyrobów tytoniowych.

Badania GUS nad szarą strefą prowadzone w ramach rachunków narodowych stanowią punkt wyjścia szacunku rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie. 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.

Lata 2020, 2021 i 2022 obfitowały w nieoczekiwane wydarzenia, takie jak pandemia, napaść zbrojna Rosji na Ukrainę i dwucyfrowa inflacja. Wydarzenia te wywarły wpływ również na szarą strefę gospodarczą nie tylko zmieniając jej strukturę, lecz także powodując wchodzenie szarej strefy w nowe obszary działalności.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób bardziej zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, Instytut ogłosił dzień 13 marca 2023 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej. Gdyby symbolicznie skumulować czteroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby 72 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 293 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to projekcję udziału szarej strefy w 2023 roku na poziomie 19,6 procent skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2022 roku dzień ten przypadł 10 marca, a rok wcześniej 8 marca.

1. Szara strefa w Polsce i jej rozmiary

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 władz publicznych.

W nomenklaturze rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami ESA 2010¹, używa się nazwy gospodarka nieobserwowana. Takim terminem posługuje się również Główny Urząd Statystyczny w swoich publikacjach². Na gospodarkę nieobserwowaną składają się trzy podstawowe elementy:

- 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, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej.

Działalność ukryta

Pierwszym i zarazem najistotniejszym elementem szarej strefy jest ukryta (legalna) działalność prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa. Innymi słowy chodzi o zaniżanie obrotów w celu 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 przyczyny to brak odpowiednich uprawnień, czy też niespełnianie norm technicznych lub wymogów ochrony środowiska.

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

Działalność nieformalna

Nieformalna działalność gospodarcza jako drugi element szarej strefy gospodarczej, podejmowana jest głównie przez

osoby fizyczne, odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz przedsiębiorstw. Potocznie siłę roboczą uczestniczącą w szarej strefie określana się mianem „pracujących na czarno”.

Całkowity brak rejestracji zatrudnienia jest podyktowany chęcią uzyskania wymiernych korzyści:

- po stronie pracodawcy - mniejszych kosztów pracy (mniejsze składki na ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wypłacanych osobom zatrudnionym nieformalnie),
- po stronie pracownika - uzyskania wyższego wynagrodzenia „do ręki”, niż w sytuacji formalnego zatrudnienia.

Praca bez rejestracji jest też nierzadko wynikiem małej skali działalności i może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć (np. działalność turystyczna). W działalność nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w pierwszym 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 (przymus ekonomiczny); 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.

Działalność nielegalna

Trzecim 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.

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

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

¹ Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA2010), Notatka informacyjna z dnia 29.09.2014, GUS, Warszawa

² Przy opracowaniu tego rozdziału wykorzystano informacje dotyczące szarej strefy zawarte w publikacji *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2017-2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022

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 dodanej³.

Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez GUS zawierają zarówno „legalną”, jak i nielegalną jej część. Część „legalna” określana jest jako „szara gospodarka” i nie jest zakazana przez prawo, a jedynie jest ukrywana przed organami administracji publicz-

nej. Są to: zaniżanie obrotów przez zarejestrowane podmioty gospodarcze (działalność ukryta) oraz praca na czarno (działalność nieformalna). Z kolei zakres działalności nielegalnych to: produkcja i handel narkotykami, przemysł papierosów, przemysł alkoholu oraz działalność sutenerska.

Tablica 1.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2017-2020 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2017	2018	2019	2020
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana		12,5	12,1	11,1	10,4
Szara gospodarka	Działalność ukryta	10,2	10,0	9,0	8,5
	Działalność nieformalna	1,9	1,7	1,7	1,5
Działalność nielegalna		0,4	0,4	0,4	0,4

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2017-2020, GUS, Warszawa 2022

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2017-2020 zmniejszył się z 12,5 do 10,4 procent. Zmniejszyły się również jej główne składowe tj. działalność ukryta (z 10,2 do 8,5 procent) i działalność nieformalna (z 1,9 do 1,5 procent).

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy ma działalność ukryta, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. W latach 2017-2020 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 9,4 procent, co stanowiło 82 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 15 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 1,7 procenta produktu krajowego brutto.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. Udział jej w latach 2017-2020 nie zmienił się i wynosił 0,4 procent PKB.

Tablica 1.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2017-2020 (w proc.)

Sekcje PKD	2017	2018	2019	2020
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana	12,5	12,1	11,1	10,4
Przemysł	1,4	0,7	1,0	0,9
Budownictwo	1,7	1,7	1,8	1,7
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	4,8	4,7	4,4	4,0
Transport i gospodarka magazynowa	1,1	1,2	0,9	0,9
Obsługa rynku nieruchomości	1,7	2,0	1,5	1,3
Pozostałe sekcje	1,4	1,4	1,1	1,2

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2017-2020, GUS, Warszawa 2022

³ Szerszy opis metod szacowania rozmiarów działalności nielegalnej przedstawiono w raporcie „Szara strefa 2022”.

Największą część gospodarki nieobserwowanej, według szacunków GUS, przypada niezmiennie na handel i naprawę pojazdów samochodowych oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią (Tablica 1.2.). Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 4,0 procent PKB w 2020 roku (około 40 procent szarej strefy). Udział ten jednak zmniejsza się.

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

strefy wytworzyły 1,7 procent PKB. W przypadku tego sektora udział szarej strefy w ostatnich latach pozostał stały.

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

Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, jest przemysł. Przypadło na niego około 9 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2020 roku. Stanowiło to około 1 procent PKB.

Szacunki IPAG

Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych oparte są na ponad 20-letnim doświadczeniu ekspertów w badaniu rozmaitych sektorów polskiej gospodarki, które były i są dotknięte zjawiskiem szarej strefy. Szacunki IPAG obejmują większy zakres działalności, zaliczanych do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego. Przy szacunkach zaniżania obrotów przed przedsiębiorstwami, obliczenia GUS obejmują bowiem z założenia osoby fizyczne, mikrofirmy (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,

- obejmujących część działalności ukrytej,
- obejmujących część działalności nieformalnej,

- dotyczących działalności nielegalnej (sutenerstwo, produkcja i handel narkotykami oraz przemyt alkoholu i papierosów), stanowiącej znaczącą część tego elementu 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 2020 roku, stąd też szacunki dla lat 2021-2022 oraz prognoza dla roku 2023 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 2017-2022). Wartość PKB w cenach bieżących w 2023 roku jest autorską prognozą IPAG.

Tablica 1.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2017-2023 (w cenach bieżących)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PKB (mld PLN) (GUS do 2022, rok 2023 - prognoza IPAG)	1 983	2 126	2 288	2 338	2 624	3 068	3 528
Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2020, od 2021 szacunki IPAG)	248	257	254	243	323	393	469
Udział szarej strefy (GUS do 2020, od 2021 szacunki IPAG)	12,5%	12,1%	11,1%	10,4%	12,3%	12,8%	13,3%

Źródło: GUS, szacunki i prognozy IPAG

Według obliczeń IPAG rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się w cenach bieżących z 248 mld PLN w 2017 roku do 393 mld PLN w 2022 roku. Oznacza to wzrost o blisko 60 procent. Warto zauważyć, że do roku 2020 rozmiary gospodarki nieobserwowanej pozostawały właściwie na tym samym poziomie (około 250 mld PLN), co przy stale rosnącym PKB powodowało spadek jej udziału. Do znacznej zmiany wartości tej części gospodarki w latach 2021-2022 doprowadził m.in. nominalny wzrost poziomu cen.

W 2023 roku IPAG prognozuje dalszy wzrost wartości wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w ujęciu GUS. Przyrost ten może wynieść 76 mld PLN, co będzie oznaczać, że w roku tym udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 13,3 procent. Będzie on zatem większy niż na początku analizowanego okresu, tj. w 2017 roku, o 0,8 punktu procentowego.

Tablica 1.4. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2017-2023 (mld PLN)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	248	257	254	243	323	393	469
Doszacowania IPAG (2)	151	153	169	217	193	231	276
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	399	410	423	460	515	623	746
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	2 134	2 279	2 457	2 555	2 817	3 299	3 804
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	18,7%	18,0%	17,2%	18,0%	18,3%	18,9%	19,6%

Źródło: GUS, szacunki i prognozy IPAG

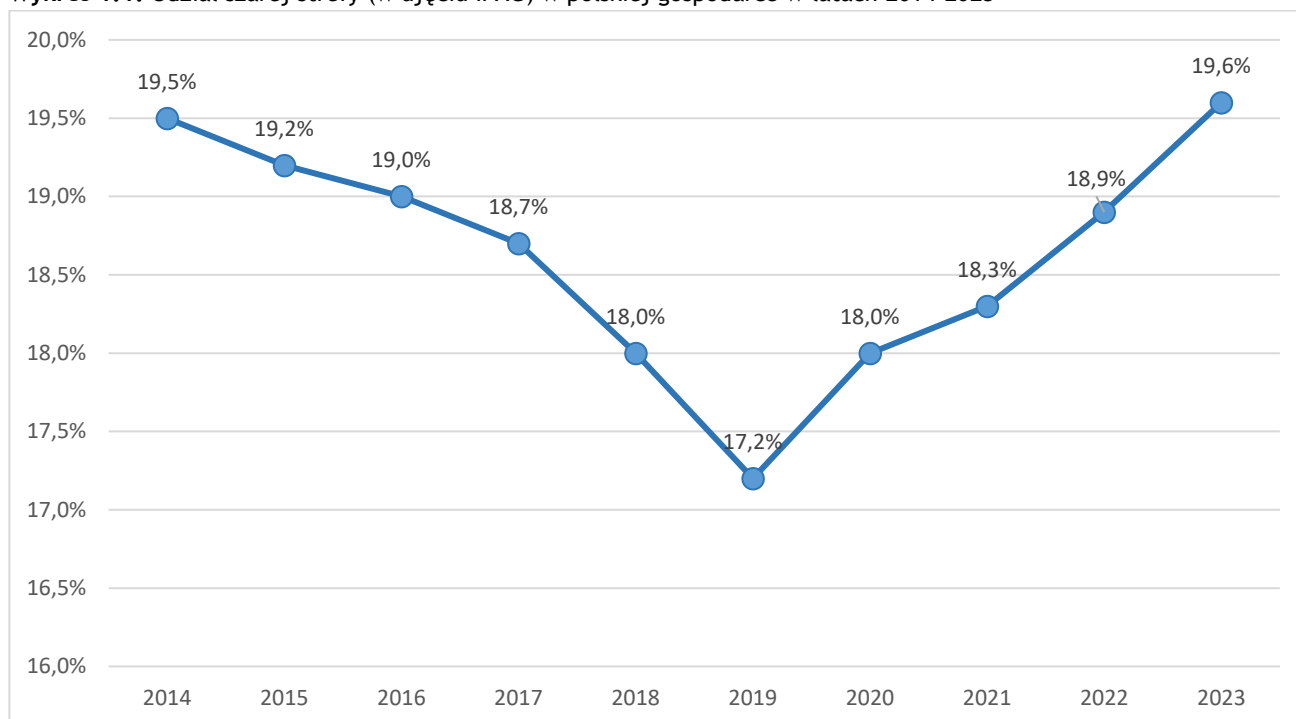
Doszacowania IPAG uwzględniają średnie i duże przedsiębiorstwa, jak również obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, uwzględniane przez GUS w dostatecznym stopniu. (opis tych działalności znajduje się w Rozdziale 3). Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa.

Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które również 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.

nie. 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 2023 roku blisko 750 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. Łącznie w latach 2017-2023 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrośnie o blisko 350 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2023 roku nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o ponad 120 mld PLN, do czego w dużej mierze przyczyni się ogólny wzrost cen w gospodarce.

Wykres 1.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2023



Źródło: Szacunki IPAG

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

W latach 2014-2019 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce zmniejszył się z 19,5 do 17,2 procent. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy w tym okresie 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 wprowadzenie w 2016 roku Jednolitego Pliku Kontrolnego, którym zostały objęte początkowo firmy duże, następnie firmy średnie i małe, a od 2018 roku także firmy mikro,
- skuteczną walkę z działalnością nielegalną - ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, likwidacja nielegalnego hazardu.

W 2020 roku nastąpiło przełamanie korzystnej tendencji, jaką było coroczne zmniejszanie się udziału szarej strefy. Wzrósł on wówczas do 18,0 procent⁴, czyli do poziomu odnotowanego w 2018 roku. Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do odwrócenia korzystnego trendu były:

- pandemia koronawirusa i związane z nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- nowe przejawy szarej strefy związane z omijaniem zakazów administracyjnych,
- niższa mobilność społeczna, skutkująca ogólnie mniejszym popytem,
- ogólnie słabsza koniunktura gospodarcza, oznaczająca niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności,
- wzrost płacy minimalnej o 15 procent (z 2250 do 2600 PLN brutto), wpędzający najmniejsze firmy w szarą strefę.

W 2021 roku wystąpiła dalsza intensyfikacja czynników rozwoju szarej strefy, które pojawiły się w roku 2020. Ponadto

pojawiły się takie zjawiska jak nielegalny obrót produktami i usługami związanymi stricte z pandemią koronawirusa (nielegalny handel szczepionkami, świadectwami szczepień itp.).

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

- wojna na Ukrainie, skutkująca dalszym wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, spowodowanym m.in. kryzysem na rynku surowców energetycznych (niespotykanie wysokim poziomem ich cen),
- wzrost cen energii elektrycznej i rosnąca dwucyfrowa inflacja,
- wzrost kosztów kredytu spowodowany wzrostem stóp procentowych,
- słaba koniunktura gospodarcza i tym samym trudniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej,
- niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne podatkowe i związane z tym kłopoty z prawidłowym rozliczaniem wynagrodzeń i naliczaniem składek (głównie w pierwszych miesiącach roku),
- wzrost efektywnego obciążenia dochodów z pracy poprzez wprowadzenie braku możliwości odliczania składki zdrowotnej od zaliczki na podatek dochodowy,
- dalszy wzrost płacy minimalnej i ogólna presja na wynagrodzenia (inflacja i niedobór pracowników).

Udział szarej strefy w roku 2023 ponownie wzrośnie - do 19,6 procent. To niemal taki sam poziom tego wskaźnika, jaki wystąpił w polskiej gospodarce niespełną dekadę temu. Do zasadniczych czynników, skłaniających do działalności w szarej strefie, które wystąpiły już w 2022 roku (inflacja, skutki wojny na Ukrainie), dojdzie dalszy wzrost obciążeń dla przedsiębiorców, jak wzrost wysokości składek ZUS dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (z 1211,28 do 1418,48 PLN), czy dalszy wzrost minimalnego wynagrodzenia (z 3010 PLN do kwoty 3490 PLN od 1 stycznia i do 3600 PLN od 1 lipca). Dla przedsiębiorców, którzy zechcą utrzymać poziom zatrudnienia oznaczać to będzie de facto wzrost kosztów stałych. Ogólny wzrost kosztów prowadzenia działalności przy jednocześnie słabszej koniunkturze gospodarczej będzie więc zachęcał firmy do poszukiwania oszczędności w szarej strefie.

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.

2. Wpływ zaburzeń koniunktury w latach 2020-2022 na szarą strefę

Od początku 2020 roku sytuacja gospodarcza w Polsce determinowana jest przez czynniki zewnętrzne. Czynniki te mają charakter pozaekonomiczny. W latach 2020-2021 była to pandemia koronawirusa i wywołany nią globalny kryzys gospodarczy, a niemal od początku 2022 roku jest to tocząca się za wschodnią granicą Polski wojna rosyjsko-ukraińska. Z punktu widzenia ekonomii, cechą wspólną obu tych czynników jest negatywny wpływ na koniunkturę gospodarczą oraz wzrost poziomu niepewności i ryzyka. Skutki pandemii oddziaływały na gospodarkę w sposób bezpośredni, a pierwotną przyczyną wywołanego przez nią kryzysu były administracyjne „zamrożenia” działalności gospodarczej oraz ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli, nakazywane przez wiele rządów w skali całego świata, nie wyłączając Polski. Nieco inny charakter ma oddziaływanie na gospodarkę polską wojny na Ukrainie. Podkreślić należy, że chodzi tu nie o bezpośrednie skutki działań wojennych, ale o skutki pośrednie, transmitowane do przedsiębiorstw przede wszystkim przez wzrost cen energii i pogorszenie koniunktury makroekonomicznej.

Zarówno skutki pandemii, jak i wojny na Ukrainie, dotyczyć zatem musiały zarówno gospodarki formalnej, jak i jej części ukrytej, czyli szarej strefy. Z perspektywy analizy gospodarki nieformalnej od strony makroekonomicznej pandemia i wojna wywołały kryzysy gospodarcze, których skutki dla szarej strefy są charakterystyczne dla zmian powodowanych przez wahania koniunktury gospodarczej. Pojawiły się także efekty o charakterze mikroekonomicznym, przejawiające się w reakcjach konsumentów i przedsiębiorstw, odmienne jednak dla pandemii i wojny.

Zmiany koniunktury a rozmiar szarej strefy

Niezależnie od przyczyn pojawiania się kryzysów gospodarczych, pogorszenie się koniunktury gospodarczej stanowi zazwyczaj czynnik sprzyjający wzrostowi 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 oko-

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

Gospodarka polska stosunkowo szybko, zwłaszcza na tle większości państw rozwiniętych, poradziła sobie z wychożeniem z kryzysu pandemicznego. Spadek produktu krajowego brutto notowany był przez trzy kolejne kwartały, od drugiego do czwartego kwartału 2020 roku, następnie w pierwszym kwartale 2021 roku nastąpiła stagnacja, a począwszy od drugiego kwartału 2021 roku do połowy roku następnego gospodarka wróciła na ścieżkę wzrostu. Wedle opisanych wyżej prawidłowości, wzrost dynamiki PKB stanowić powinien czynnik wpływający na spadek udziału szarej strefy w gospodarce. Jednak na okres wygasającej pandemii nałożyło się drugie istotne dla polskiej gospodarki wydarzenie, jakim był wybuch wojny na Ukrainie. Zamiast oczekiwanego spadku udziału szarej strefy, nastąpił dalszy jego wzrost. Wynikał on z całego szeregu czynników.

Po pierwsze, do rozwoju szarej strefy przyczynił się rosnący stopień niepewności w którym funkcjonować muszą przedsiębiorstwa. Niepewność ta może dla niektórych podmiotów stanowić pokusę do przygotowania się na gwałtowne pogorszenie warunków funkcjonowania i obronę przed nimi wszelkimi, niekoniecznie uczciwymi sposobami. Po drugie, w okresie pandemii kolejne lockdowny i ograniczenia popytu spowodowały dla wielu grup przedsiębiorstw straty, których nie były w stanie nadrobić działając wyłącznie w pełni legalnie. Stąd pojawiły się bodźce, by dążyć do ich minimalizacji na drodze działalności w szarej strefie. Postawić można tezę, że w większym stopniu dotyczyły one sektora MŚP, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw, niż dużych firm. W ujęciu sektorowym tendencje te w większym stopniu mają miejsce w tych działalnościach, w których negatywne skutki pandemii były najbardziej dotkliwe, a więc przede wszystkim zakwaterowania i gastronomii, transportu i gospodarki magazynowej oraz budownictwa.

Jednym z najpoważniejszych problemów polskiej gospodarki okresu wychodzenia z kryzysu covidowego i pierwszego roku trwania wojny na Ukrainie jest podniesiony poziom wskaźników inflacji. Na ich rekordowe poziomy złożyło się wiele czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Niezależnie jednak od genezy przyspieszonego tempa wzrostu cen, wzrost kosztów produkcji, tj. energii, surowców, materiałów, transportu, wynagrodzeń, sprawia, że rynek tracą podmioty mniej

efektywne. W celu ograniczania kosztów niektóre z nich ratują się przenoszeniem przynajmniej części działalności do szarej strefy. Wśród sektorów najbardziej narażonych na wzrost udziału gospodarki nieformalnej wskazać należy przede wszystkim działalność usługową oraz budownictwo.

Jednym z przejawów funkcjonowania gospodarek w warunkach pandemii było przerwanie łańcuchów dostaw w wielu sektorach. Przedsiębiorstwa dotknięte tym zjawiskiem zmuszone były często do szukania szarostrefowych przychodów, umożliwiających im przetrwanie trudnego okresu. Odbudowa łańcuchów dostaw nie odbywała się w schyłkowej fazie pandemii równie szybko jak nastąpiło ich zerwanie. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że rezygnacja z szarostrefowych przychodów oznaczałaby dla przedsiębiorstw wzrost kosztów funkcjonowania, na które zwłaszcza mniejsze podmioty nie zawsze mogły sobie pozwolić chcąc przetrwać na rynku. Miało to tym większe znaczenie, że początek wojny na Ukrainie wiązał się z powszechnym oczekiwaniem pogorszenia warunków makroekonomicznych. Kolejna dezintegracja części łańcuchów dostaw była bezpośrednią konsekwencją wojny toczącej bezpośrednio za wschodnią granicą Polski, poprzez fizyczne upośledzenie swobody przepływu towarów, a także ustanowienie sankcji w stosunkach gospodarczych z Rosją i Białorusią.

Niezwykle istotne dla kształtowania się rozmiarów szarej strefy okazało się ponadto dość powszechne w środowisku przedsiębiorców odczuwanie sytuacji kryzysowej, zauważalne już w początkowym okresie rosyjskiej inwazji na Ukrainę, kiedy to wskaźniki makroekonomiczne w Polsce nie wskazywały jeszcze pogorszenia koniunktury makroekonomicznej. Odczucia te w podobnym stopniu dotyczyły również znaczącej części konsumentów, na co wpływ miał przede wszystkim wysoki poziom wskaźników inflacji. Dla zmian rozmiarów szarej strefy w równym stopniu co obiektywny stan koniunktury gospodarczej znaczenie ma jej subiektywne postrzeganie przez podmioty życia gospodarczego. To ono decyduje bowiem o podejmowaniu określonych zachowań ekonomicznych, w tym odnośnie charakteru prowadzonej działalności gospodarczej.

Rynek pracy

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

spadku aktywności gospodarki oraz na tle innych gospodarek europejskich.

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

Stwierdzenie takie byłoby zgodne z oczekiwaniami teoretycznymi, właściwymi dla tendencji charakteryzujących rynek pracy w obliczu każdych zmian koniunktury gospodarczej, niezależnie od przyczyny. W okresach pogorszenia koniunktury pozycja pracowników względem potencjalnych pracodawców jest bowiem stosunkowo słabsza. Osoby poszukujące zatrudnienia łatwiej godzą się wówczas na mniej korzystne warunki zatrudnienia, właściwe dla pracy na czarno - tj. przede wszystkim ograniczone przywileje pracownicze oraz niewypracowanie praw emerytalnych. Węższa lista ofert pracy zmniejsza konkurencję o pracowników wśród przedsiębiorców i pozwala na oferowanie gorszych warunków zatrudnienia, w tym obejmujących pracę w szarej strefie. Sytuacja taka miała jednak w gospodarce polskiej charakter krótkotrwały. Po krótkookresowym szoku w dalszym ciągu umacniał się rynek pracownika. Wydawać by się zatem mogło, że zjawisko szarej strefy na rynku pracy powinno dążyć do coraz większego ograniczenia.

Wybuch wojny na Ukrainie i związane z nim ruchy migracyjne zrodziły obawy o gwałtowny wzrost liczby osób zatrudnionych na czarno. Wobec dużego napływu uchodźców szukanie przez nich jakichkolwiek źródeł utrzymania jest zjawiskiem naturalnym i oczywistym. Stosunkowo szybka i zgodna reakcja organów ustawodawczych sprawiła jednak, że legalne zatrudnianie uchodźców zostało w znaczący sposób ułatwione⁵. Paradoksalnie, szansę legalizacji pobytu i świadczonych stosunków pracy zyskali także imigranci z Ukrainy wcześniej już przebywający w Polsce i funkcjonujący w szarej strefie. Dodatkowo, duża grupa pracujących w Polsce obywateli Ukrainy wróciła na apel władz ukraińskich do swojego kraju, w celu zbrojnej obrony ojczyzny. Założyć należy, że część z nich funkcjonowała przez wybuch wojny w szarej strefie. Z punktu widzenia szarej strefy na polskim rynku pracy, łączny efekt tych zjawisk miał zatem najprawdopodobniej charakter pozytywny.

⁵ Według prezesa ZUS, w końcu września 2022 r. liczba ubezpieczonych w ZUS obywateli Ukrainy wynosiła ok. 756 tysięcy. <https://www.zus.pl/-/liczba-ubezpieczonych-cudzoziemców-stale-rośnie>

Nowe zjawiska

Niektóre podejmowane w okresie pandemii i ogłaszanych lockdownów próby omijania ograniczeń pandemicznych stwarzały wątpliwości czy mieszczą się one w ramach przyjętej definicji szarej strefy. Przykładem takiego zjawiska była konieczność realizowania niektórych niedostępnych w warunkach lockdownu potrzeb konsumpcyjnych (np. usługi fryzjerskie, hotelarskie, gastronomia, działalność klubów fitness itd.), połączona z koniecznością zarabiania środków na utrzymanie przez podmioty zaspokajające tego typu potrzeby. Pojawiły się zatem popyt i podaż na dobra i usługi, które w normalnych warunkach realizowane są jako normalna działalność gospodarcza, zgodnie ze wszystkimi, powszechnie akceptowanymi i obowiązującymi normami, a które w okresie pandemii realizowane były w szarej strefie. Szersza analiza zagadnienia odnośnie zaliczania tych aktywności do szarej strefy znalazła się w raporcie IPAG z 2021 roku⁶.

W obliczu toczącej się na Ukrainie wojny pojawiły się nowe, nieznane wcześniej, aspekty gospodarki szarostrefowej. W tym kontekście wymienić należy podejście podmiotów gospodarczych do sankcji nałożonych na Rosję i Białoruś. Wiele grup produktów objętych zostało zakazem obrotu z państwami-agresorami, w znacznym stopniu wstrzymane zostały obroty finansowe z tymi państwami, a dodatkowo pojawiła się grupa obywateli z tych krajów, których aktywa zostały zamrożone. Tam, gdzie pojawiają się wszelkie obostrzenia, rodzić się może pokusa odniesienia nielegalnego, a przy tym ponadnormalnie rentownego zysku. Nie inaczej jest w przypadku prób obchodzenia sankcji. Próby takie traktować należałoby jako nowe przejawy szarej strefy. Podkreślić przy tym należy, że do szerokiej informacji publicznej nie przedostawały się dotychczas pochodzące z Polski sygnały o tego typu zjawiskach. Pamiętać należy jednak, że ryzyko ich powstania będzie rosło, wraz z wdrażaniem kolejnych pakietów sankcyjnych oraz przedłużaniem się czasu ich obowiązywania. Ponieważ konieczność ich funkcjonowania i zaostrożenia jest w Polsce niemal konsensusem, istotne jest przygotowanie odpowiednich mechanizmów w maksymalny sposób ograniczających możliwość omijania sankcji.

Blokada morskich szlaków handlowych Ukrainy sprawiła, że Polska stała się dla niej głównym szlakiem tranzytowo-handlowym, zarówno dla zaopatrzenia jak i eksportu. Tranzyt ukraińskich produktów, zwłaszcza płodów rolnych, przez terytorium polskie osiągnął rozmiary wielokrotnie przewyższające wolumeny sprzed agresji rosyjskiej. Ustanowione tzw. „korytarze solidarnościowe”, które miały ułatwić tranzyt do

krajów trzecich, okazały się nieszczerne. Duża część przewożonych produktów zamiast trafić do krajów docelowych, pozostaje na terytorium Polski. Zwiększona podaż destabilizuje krajowe ceny, co znacząco wpływa na funkcjonowanie rynku rolnego w Polsce, działającego w ramach unijnej wspólnej gospodarki rolnej. Pojawiła się zatem zapowiedź wprowadzenia nowych procedur tranzytu ukraińskiego zboża przez Polskę, które mają usprawnić transport, a równocześnie przeciwdziałać ewentualnym nieprawidłowościom. Wdrożony ma zostać obowiązek plombowania transportów do momentu ich przeładunku w miejscu docelowym (czyli albo w koncesjonowanym magazynie portowym albo w magazynie koncesjonowanym w innym kraju). Dla części podmiotów, które w obecnie obowiązujących ramach prawnych zaczęły notować zyski związane z obrotem ukraińskim zbożem, rodzić się zatem będzie pokusa, by swoją działalność przenieść do pojawiającego się nowego segmentu szarej strefy. Pojawić się mogą ponadto grupy, których działalność ukierunkuje się na obchodzenie wprowadzanych rozwiązań.

Przykładem rynku, na którym tragiczne wydarzenia na Ukrainie wpłynęły pozytywnie na zmniejszenie udziałów szarej strefy jest rynek tytoniowy. Szersze omówienie tych zjawisk stanowi część analizy przedstawionej w rozdziale siódmym raportu. W tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że przed wybuchem wojny znacząca część przemytu papierosów do Polski pochodziła z Ukrainy, Białorusi i Rosji. Obecnie wolumeny przemytu w znaczący sposób zostały ograniczone. W przypadku kierunku ukraińskiego, stanowi to wynik dokonanych przez wojska rosyjskie zniszczeń wojennych w zakładach wytwórczych. Spadek przemytu z Rosji i Białorusi wiązać należy ze znaczącym uszczelnieniem granic. Ponadto na Białorusi wcześniejszy przerzut nielegalnych papierosów organizowany był przy wydatnym współudziale rządzącego reżimu. Prowadzona przeciwko Polsce wojna hybrydowa sprawiła, że służby białoruskie większy nacisk położyły na sterowanie nielegalną migracją niż na dotychczasową działalność.

Funkcjonowanie szarej strefy cechuje się pewną inercją - wejście niektórych podmiotów w jej orbitę działać może „demoralizująco”, a przejście z powrotem do w pełni legalnej gospodarki może być utrudnione, lub ostateczność pozostawania w szarej strefie wyższa od korzyści płynących z legalizacji działalności, nawet po uwzględnieniu stopnia ryzyka. Z tego względu patologiczne zjawiska i procesy, które pojawiły się w związku z pandemią i wojną na Ukrainie mogą trwać znacznie dłużej niż oba te wydarzenia.

⁶ Szara strefa 2021, IPAG, Warszawa, marzec 2021, s. 10-11

3. Szara strefa gospodarcza według działalności

Główny Urząd Statystyczny, w corocznych publikacjach „Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych”, podaje szacunki rozmiarów i sektorowej struktury szarej strefy gospodarczej z czterech lat (Tablica 1.2. str. 7). W oficjalnej nomenklaturze statystyki publicznej używa się określenia „gospodarka nieobserwowana”, na którą składa się szara gospodarka i działalności nielegalne. Szacunki dla czteroletnich okresów podawane są ponad półtora roku po grudniu ostatniego roku objętego szacunkami. W sierpniu 2022 roku podane zostały szacunki dla lat 2017-2020.

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

W tym rozdziale opisane zostały działalności w ramach szarej strefy we wszystkich sekcjach Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD 2007). Instytut w 2018 roku dokonał szczegółowej analizy struktury szarej strefy w sekcjach PKD i ten szacunek stanowi punkt odniesienia do projekcji zmian udziałów w sekcjach. Zawartość poniższego opisu jest co roku rozszerzana o kolejne działalności zidentyfikowane przez zespół IPAG.

Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo i ogrodnictwo

W działalnościach rolniczych i okolorolniczych dość powszechne jest oferowanie pracy na czarno, szczególnie w okresach spiętrzeń sezonowych. Popyt na pracę wzrasta wówczas znacząco na krótki okres, a producenci rolni, by nie tracić zbiorów, muszą zatrudnić większą liczbę pracowników. Częsty jest ubój zwierząt na własne potrzeby lub na pokątną sprzedaż. Podobnie jest z nielegalną wycinką drzew w lasach państwowych oraz sprzedażą drewna. Wzdłuż dróg z ruchem samochodowym popularna jest sprzedaż runa leśnego i owoców. Podobnie jest z warzywami i owocami sprzedawanymi na targowiskach. Leśnicy nie są w stanie skutecznie zapobiegać różnym przejawom kłusownictwa czy nielegalnym wycinkom choinek w okresie świąt Bożego Narodzenia. Niektórzy rybacy i wędkarze sprzedają pokątnie ryby. W różnych miejscach znajdują się niewielkie nielegalne plantacje konopi indyjskich służących do produkcji marihuany. Prowadzona jest też hodowla psów i kotów nieobjętych oficjalną listą hodowli Związku Kynologicznego PL czy Polskiego Związku Felinologicznego. Nierejestrowane usługi ogrodnicze świadczone są na rzecz właścicieli działek rekreacyjnych i domów jednorodzinnych.

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2020 roku pokazują, że w 1310 tys. gospodarstw indywidualnych pracowały nie tylko osoby zaliczane do rodzinnej siły roboczej (użytkownik gospodarstwa, współmatrzonek, pozostali członkowie rodziny

pracujący bez formalnego wynagrodzenia), ale również zatrudniani w tych gospodarstwach pracownicy najemni o różnym statusie. Byli to pracownicy stali i dorywczy, wspomagani przez pracowników firm zewnętrznych, świadczących odpłatne usługi w gospodarstwie rolnym, czyli pracowników kontraktowych oraz pomoc sąsiedzka⁷. Należy podkreślić, że w porównaniu z 2010 rokiem, kiedy przeprowadzono poprzedni spis rolny, nastąpiła znacząca zmiana w strukturze zatrudnienia w gospodarstwach indywidualnych. W mniejszym stopniu w pracę w gospodarstwach angażowane były rodziny rolników i pracownicy najemni stali i dorywczy, a w znacznie większym stopniu pracownicy kontraktowi oraz pracujący w ramach pomocy sąsiedzkiej. O ile w 2010 roku zaledwie 6,2 proc. gospodarstw indywidualnych korzystało z usług pracowników kontraktowych, to w 2020 roku odsetek ten wzrósł do 25,4 proc., zaś w przypadku pomocy sąsiedzkiej z 13,9 proc. do 33,4 proc. Taka sytuacja stwarza duży potencjał do zatrudniania osób bez urzędowych rejestracji, angażowanych ad hoc do prac w rolnictwie. Tezę tę potwierdza pośrednio struktura nakładów pracy przedstawiona w wynikach spisu. Z podanych informacji wynika, że 92,3 proc. nakładów pracy dostarczyła rodzinna siła robocza, pracownicy najemni - 6,1 proc., a pracownicy kontraktowi i pomoc sąsiedzka - 1,6 proc. Instytut oszacował udział rolnictwa, leśnictwa i ogrodnictwa w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach bardziej prawdopodobny jest wzrost tego wskaźnika niż jego spadek.

Górnictwo i wydobywanie

Na terenach, gdzie leżą pokłady węgla kamiennego, na nieznaną bliżej skalę funkcjonują małe dzikie szyby w okolicach wyeksploatowanych kopalń. W 2022 roku, w wyniku wstrzymania importu węgla z Rosji i jego braków z powodu niedostatecznego importu zastępczego z innych krajów, zaczęły powstawać patologie w jego dystrybucji, szczególnie spekulacje dla zdeterminowanych i zainteresowanych zakupem węgla indywidualnych gospodarstw domowych. Nielegalnie wydobywany piasek i żwir oraz inne kruszywa sprzedawane są na potrzeby budownictwa metodą gospodarczą. Na Pomorzu, głównie na Mierzei Wiślanej i w okolicach Gdańska, nielegalnie eksploatowane są złoża bursztynu. Nie można też wykluczyć poszukiwań bursztynu na Lubelszczyźnie, gdzie zalegają złoża bursztynu, które według szacunków geologów, są znacznie większe niż na Pomorzu. Instytut oszacował udział górnictwa i wydobywania w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 0,7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach pewne jest zwiększanie się tego udziału.

Przetwórstwo przemysłowe

Najbardziej typowe działalności przemysłowe w ramach szarej strefy gospodarczej to nielegalna produkcja alkoholu

⁷ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/pracujacy-i-naklady-pracy-w-gospodarstwach-rolnych-w-okresie-12-miesiocy-wyniki-wstepne-psr-2020,5,1.html>

(bimbru), tytoniu, narkotyków i substancji psychotropowych, w tym tzw. dopalaczy. Do legalnie produkowanych wyrobów przemysłowych przez szarą strefę w pierwszej kolejności należy wymienić produkcję odzieży. Na rynku coraz częściej pojawiają się podrabiane leki i tzw. suplementy diety rozprowadzane w siłowniach i klubach fitness. Za pośrednictwem Internetu rozprowadzane są, cieszące się dużym zainteresowaniem, rozmaite substancje na odchudzanie i przyrost mięśni. Falszowane są niektóre materiały budowlane: do cementu pochodzącego z cementowni dodaje się bezwartościowe składniki obniżające jego wartość użytkową. Częstym zjawiskiem jest ponadto produkcja podrabianych wyrobów powszechnie znanych marek. Centralne Biuro Śledcze Policji informuje, że grupy przestępcze zajmują się także produkcją broni⁸. Instytut oszacował udział przemysłu przetwórczego w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 11,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie się tego udziału na zbliżonym poziomie lub niewielki jego wzrost.

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

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

Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja

Na całym świecie i także w Polsce pojawiają się tzw. mafie śmieciowe, które zajmując się obrotem odpadami uczestniczą w szarej strefie gospodarczej. Wynegocjowane wysokie ceny płacone przez „producentów śmieci” za wywóz i utylizację odpadów, zakładają działania przewidziane w normach unijnych prowadzące do utylizacji odpadów z możliwie minimalnym uszczerbkiem dla środowiska naturalnego. W rzeczywistości nie wszystkie wymagania są przestrzegane i realizowane, co w nieuzasadniony sposób zwiększa dochody nieuczciwych przedsiębiorców, choćby poprzez zawyżanie kosztów działalności. Do tej grupy należy też zaliczyć prowadzone na zlecenie producentów skupy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego celem utylizacji, w którym notuje się handel dokumentami poświadczającymi fikcyjne dokonanie utylizacji. Nie do końca przejrzysty jest obrót zużytym olejem silnikowym. Instytut oszacował udział tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,8 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału. Taki scenariusz potwierdzają informacje podawane przez UN Global Compact Poland w raportach „Przeciwdziałanie szarej strefie”.

Budownictwo

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

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

Handel i naprawa pojazdów samochodowych

Handel, obok budownictwa, jest sektorem najbardziej dotkniętym działalnościami szarej strefy gospodarczej. Na szarą strefę w handlu składają się liczne i niepowiązane ze sobą formy działalności. Do najlepiej rozpoznanych działalności handlowych w szarej strefie należą: pozafakturowy handel towarami niewiadomego pochodzenia, nielegalny handel bronią i amunicją, nieopodatkowany handel uliczny i przycementarny, obnośny handel napojów na dworcach kolejowych, w pociągach i na plażach, nieopodatkowany handel za pośrednictwem Internetu, handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu, handel targowiskowy w obszarach przygranicznych, oszukańcza sprzedaż w Internecie, handel podrabianymi lekami, nielegalny eksport leków z Polski, handel narkotykami i dopalaczami, handel papierosami z przemytu i nielegalnej produkcji, przemyt papierosów za granicę i do kraju, nierejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, w tym na koncertach muzyki rozrywkowej, usługi komisowe, naprawy i serwis pojazdów w warsztatach, handel częściami samochodowymi nieznanego pochodzenia. Na prawdopodobnie największej w Polsce giełdzie warzyw i owoców w Broniszach pod Warszawą (Warszawski Rolno - Spożywczy Rynek Hurtowy S.A), zakupy detalistów (właścicieli straganów i małych sklepów) w dużej części prowadzone są w gotówce. Stwarza to pole działania dla szarej strefy. Przedstawiona wyżej lista działalności handlowych opiera się w dużej mierze na pracownikach zatrudnianych na czarno oraz na optacaniu ich „pod stołem”. CBŚP informuje o zwiększającej się liczbie rozbijanych krajowych grup przestępczych w 2021 roku⁹. Duża część tych grup działa w nielegalnej szarej strefie (handel narkotykami i dopalaczami, handel bronią bądź wyrobami tytoniowymi). Sukcesem działań CBŚP jest coraz większa skuteczność biura, jednak wiele nielegalnych działań pozostaje niewykrytych. Z uwagi na wysokie zyski, w miejsce likwidowanych grup przestępczych powstają nowe. Instytut oszacował udział handlu i naprawy pojazdów samochodowych w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 26,9 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie

⁸ <https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html>

⁹ tamże

fie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest powolne obniżanie się tego udziału, głównie w wyniku licznych działań podejmowanych przez państwo w ramach zwalczania szarej strefy gospodarczej.

Transport i gospodarka magazynowa

Przy bardzo dużej liczbie przedsiębiorstw transportowych i silnej konkurencji między nimi zdarzają się przypadki nielicencjonowanego transportu osobowego i towarowego, w tym przeprowadzki dla indywidualnych klientów. Klienci mniej płacą za usługi, a przewoźnicy płacą niższe podatki. Zdarza się też zawyżanie opłat za transport przez nieuczciwych przewoźników i konduktorów czy też niewydawanie opłaconych przez pasażerów biletów. W takich przypadkach pojawia się albo nieopodatkowany dochód w przedsiębiorstwach transportowych, albo ma miejsce przywłaszczanie opłat należnych właścicielom firm przewożących pasażerów. Instytut oszacował udział transportu i gospodarki magazynowej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 7,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

Zakwaterowanie i gastronomia

Jako czubek góry lodowej można określić przyczyny tragicznego w skutkach wypadku polskiego autokaru w Chorwacji w sierpniu 2022 roku. Biuro podróży organizujące pielgrzymkę do Medjugorie w Bośni i Hercegowinie działało bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki. Takich biur podróży jest więcej. W czasie wakacji szkolnych przewozem dzieci i młodzieży zajmują się przypadkowi przewoźnicy, a pobyty kolonijne zdarzają się w miejscach oferowanych częściowo przez szarą strefę.

Od kilku lat ma miejsce dynamiczny rozwój tzw. krótkookresowego wynajmu mieszkań, głównie turystom, nie do końca uregulowanego przepisami, co prowadzi do uszczerbku w opodatkowaniu tej działalności¹⁰. Usługi noclegowe nie są w pełni nierejestrowane. Zamykanie hoteli, nakazywane przez władze w czasie nasilania się pandemii, było omijane przez niektóre firmy z tego najbardziej dotkniętego restrykcjami sektora. Po zniesieniu ograniczeń firmy dotknięte skutkami pandemii usiłują nadrobić straty - szacowane na 2-3 lata - wchodząc częściowo do szarej strefy. Podobne zjawiska można rozszerzyć na usługi cateringowe i dowóz żywności z restauracji do mieszkań i biur. W sezonie urlopowym w gastronomii zatrudniane są osoby na czarno, napiwki stanowią dużą część ich dochodów. Inspekcje pokazują przypadki zaniżania obrotów w gastronomii oraz ograniczające koszty nieprzebranie przepisów sanitarnych. W obu powyższych działalnościach usługowych w wyniku przestojów spowodowanych pandemią miały miejsce dwa zjawiska charakterystyczne dla szarej strefy gospodarczej. Pierwszym było prowadzenie działalności przy wykorzystaniu luk prawnych i naciąganiu prawa. Drugim zjawiskiem była przyspieszona rotacja kadr wywołana przestojami spowodowanymi

przez pandemię. Pracodawcy nie mieli środków na zatrudnianie rzeszy pracowników, pozostających w bezczynności. Osoby takie szukały jakiegokolwiek zatrudnienia, w tym w szarej strefie gospodarczej. Rok 2023 przyniósł serię bankructw lub odchodzenia od prowadzenia działalności w gastronomii.

Instytut oszacował udział zakwaterowania i gastronomii w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 6,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie tego udziału na poziomie ukształtowanym w czasie pandemii.

Informacja i komunikacja

Powszechne jest, trudne do oszacowania jego rozmiarów, zjawisko nielegalnego kopiowania i rozpowszechniania treści, objętych prawami autorskimi w formie piractwa komputerowego, odpłatnego udostępniania nielegalnych kopii filmów i muzyki oraz kserowanie książek i czasopism. Nowe i coraz bardziej skomplikowane technologie teleinformatyczne, oferowane użytkownikom komputerów, wymagają pomocy ze strony informatyków. Duża część usług z zakresu wdrażania takich technologii i serwisu komputerowego dla gospodarstw domowych, świadczona jest przy ukrywaniu części przychodów w rozliczeniach z władzami skarbowymi. Instytut oszacował udział Informacji i komunikacji w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest nieznaczne zwiększanie się tego udziału.

Działalność finansowa i ubezpieczeniowa

Proceder lichwiarstwa - praktykowany również przez tzw. shadow banking - nie został wyeliminowany, mimo wprowadzenia ograniczeń i restrykcji w działalności pozabankowych firm pożyczkowych, ochraniających interesy osób, nieposiadających zdolności kredytowych według standardów banków komercyjnych. Plagą staje się wyludzenie prawa własności do mieszkań od osób starszych w ramach rzekomych rent na dożywocie. Mieszkania takie trafiają później na rynek nieruchomości. Świadczone są też odpłatnie usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie zeznań podatkowych) usługi doradcze, pośrednictwo (np. sprzedaży samochodu poza komisem). Instytut oszacował udział działalności finansowej i ubezpieczeniowej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

Obsługa rynku nieruchomości

Przy stosunkowo niskim ryczałtowym opodatkowaniu nadal trwa nierejestrowany wynajem nieruchomości i pomieszczeń przez właścicieli. Zjawiskiem z pogranicza szarej strefy jest spekulacyjny i nieopodatkowany handel nowobudowanymi

¹⁰ Ta forma działalności w ramach szarej strefy gospodarczej została szczegółowo omówiona w raporcie „Szara strefa 2019”, IPAG, Warszawa, marzec 2019

mieszkaniami. Osoby trudniące się tym procederem nabywają jednorazowo od deweloperów w dużych miastach po kilkanaście lub kilkadziesiąt mieszkań, gdy tylko zostają wystawione na sprzedaż. Korzystają przy tym z rabatów wpłacając stosunkowo niewielkie zaliczki. Kolejnym krokiem jest ogłaszanie ofert sprzedaży mieszkań na licznych wyspecjalizowanych portalach internetowych, a następnie dokonywana jest faktyczna sprzedaż ostatecznym nabywcom mieszkań w formie cesji, które nie pociągają za sobą opłat na rzecz władz skarbowych. Proceder taki, przy ciągłym wzroście cen nieruchomości i przy koncentracji na cieszącym się dużym popytem niewielkich mieszkaniach, okazuje się bardzo opłacalny z bliskim zeru ryzykiem niepowodzenia, czyli niesprzedania mieszkania czy zagrożeniem karą. W tym przypadku wykorzystywane są luki prawne, umożliwiające prowadzenie specyficznego i nieopodatkowanego pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Gwałtowny wzrost cen mieszkań obserwowany od połowy 2022 roku oznaczający spadek popytu na mieszkania ogranicz ten proceder. Z kolei na terenach wiejskich często prowadzona jest nieoficjalna dzierżawa gruntów rolnych, zwykle w zamkniętych gremiach sąsiedzkich lub rodzinnych. Instytut oszacował udział obsługi rynku nieruchomości w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 11,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach, w związku z perturbacjami na rynku mieszkaniowym najbardziej prawdopodobne jest ustabilizowanie się tego udziału lub jego spadek.

Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna

Przy dużej liczbie absolwentów uniwersyteckich wydziałów prawa i trudnościach w znalezieniu stałej dobrze płatnej pracy, wielu z nich świadczy odpłatnie nierejestrowane usługi prawnicze, głównie porady i redaguje pisma niezbędne do załatwiania spraw w urzędach i wymiarze sprawiedliwości. Do różnego rodzaju wydarzeń towarzyskich (wesela, chrzciny) angażowani są profesjonalni fotografowie, którzy zaniżają swoje oficjalne obroty. Podobnie przedstawiają się sprawy tłumaczeń na języki obce. Rzeczoznawcy z różnych technicznych specjalności dokonują odpłatnych ekspertyz bez rejestracji honorariów z tego tytułu. Instytut oszacował udział działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,0 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału, głównie z powodu rosnącego opodatkowania działalności profesjonalnych i eksperckich.

Administrowanie i działalność wspierająca

W tej sekcji PKD znajdują się działalności potencjalnie podatne szarą strefę, takie jak sprzątanie obiektów, wynajem, dzierżawa i wypożyczanie rozmaitego sprzętu i maszyn, usługi detektywistyczne i usługi ochrony. Instytut oszacował udział administrowania i działalności wspierającej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 0,2 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zmniejszanie się tego udziału.

Edukacja

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

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

Opieka zdrowotna i pomoc społeczna

Nadal notowane są przypadki udzielania odpłatnej pomocy lekarskiej gotówką i bez pokwitowań, nawet w niepublicznych przychodniach. Nieznana jest liczba znachorów w Polsce, ale wiadomo, że jest ich wielu. Od czasu do czasu opinia publiczna dowiadyuje się o zgonach jako efekcie praktyk znachorskich lub leczenia przez osoby bez uprawnień lekarskich. Opieka w domu nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi, świadczona także przez osoby z zagranicy, odbywa się często bez jakiegokolwiek rejestracji. Instytut oszacował udział opieki zdrowotnej i pomocy społecznej w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 4,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją

Jest wielu amatorów nierejestrowanego, zatem nielegalnego hazardu w różnych formach, także w Internecie. Nadal dostępne są nielegalne automaty do gier losowych, wypłacających wygrane, tzw. jednoręcy bandyci. Przez Internet organizowane są zakłady wzajemne. Odbywa się handel biletami na wtórnym rynku, na rozmaite wydarzenia i imprezy. Zaniżane są dochody zespołów muzycznych i indywidualnych wykonawców za usługi świadczone na imprezach towarzyskich i rodzinnych. Instytut oszacował udział działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 2,1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

Pozostała działalność usługowa

Niektóre zakłady fryzjerskie i kosmetyczne nie wydają kwitów fiskalnych swoim klientom. Nierejestrowane dochody wykorzystywane są do finansowania dodatkowych w stosunku do zaniżanych w deklaracjach, wynagrodzeń pracowników. Prowadzone są nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie pojazdów. Instytut oszacował udział pozostałej działalności usługowej w szarej strefie

gospodarczej w 2018 roku na 2,7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

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

Zatrudnianie pomocy domowych i osób do pomocy w gospodarstwach domowych oraz odpłatna pomoc sąsiedzka. Instytut oszacował udział działalności w ramach tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej w 2018 roku na 1,7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

4. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej

Obrót gotówkowy i bezgotówkowy

Oczywistą cechą działalności w szarej strefie gospodarczej jest chęć zachowania anonimowości, co skłania do postępowania się przede wszystkim gotówką między stronami transakcji rynkowych. Typowym przykładem jest nieewidencjonowanie przychodów w przedsiębiorstwach, w tym także w działalności gospodarczej osób fizycznych. Uzyskane w ten sposób środki, poza tworzeniem kapitału obrotowego, są najczęściej wykorzystywane na trzy sposoby. Pierwszym przeznaczeniem tych środków jest opłacanie pracowników zatrudnionych bez umów o pracę (na czarno). Drugim przeznaczeniem jest tzw. „płacenie pod stołem”, czyli wypłacanie legalnie zatrudnionym pracownikom części wynagrodzenia, które nie jest obciążone daninami, takimi jak podatek PIT (obciążający pracownika i pracodawcę) oraz składki na ubezpieczenie społeczne. Oba opisane wyżej przypadki są charakterystyczne głównie dla działalności usługowych, takich jak budownictwo i remonty, wszelkie usługi osobiste, takie jak fryzjerskie, kosmetyczne, pomocy domowych, usługi profesjonalne, takie jak usługi informatyków, prawników, lekarzy, usługi transportowe, gastronomiczne itd. Podobne sytuacje mogą mieć miejsce w przemyśle przetwórczym, przy pracach sezonowych w rolnictwie, sadownictwie czy rybołówstwie. Trzecim przeznaczeniem mogą być nieopodatkowane zyski przedsiębiorców.

Działania dla ograniczenia rozmiarów szarej strefy

Od początku transformacji w latach 90. XX wieku władze kraju w odpowiedzi na zjawisko szarej strefy gospodarczej podejmują rozmaite inicjatywy zmierzających do ograniczenia rozmiarów tego zjawiska. W ostatnich kilku latach prowadzone są działania przez kilka resortów, głównie przez ministerstwa właściwe do spraw finansów publicznych oraz do spraw pracy. Podstawowym celem jest zapewnienie wyższych wpływów podatkowych do budżetu państwa. Władzom chodzi także o zmniejszenie odsetka osób nieobjętych ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym, promowanie uczciwej konkurencji na rynku czy walkę z przestępczością gospodarczą. Cele te nie pozostają ze sobą w sprzeczności i uzupełniają się wzajemnie.

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

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

Rosnąca liczba osób posiadających konta bankowe, karty płatnicze lub inne instrumenty płatności bezgotówkowych oraz korzystających z szerokiego wachlarza usług wykonywanych osobiście, czy remontowych coraz częściej unika zakupów u przedsiębiorców wymagających płacenia gotówką. Decyduje tu nawyk płatności bezgotówkowych prowadzący do niechęci postępowania się gotówką oraz noszenia przy sobie większych sum w gotówce. Znika tym samym ryzyko utraty gotówki w wyniku kradzieży lub zgubienia jej. Jednocześnie, warto też wskazać na rosnącą świadomość konsumentów w zakresie ich praw przy transakcjach, które gdy nie podlegają rejestracji pozbawiają ich np. prawa do naprawy, gwarancji, wymiany towaru, czy ponownego wykonania wadliwej usługi.

Takim właśnie podejściem do płatności za usługi sprzyja rozwój obrotu bezgotówkowego. Jest to proces długoletni i toczy się stopniowo. W pierwszej kolejności obejmuje ludzi o wyższych dochodach, głównie w miastach, oraz ludzi młodych. Obecnie wygoda i bezpieczeństwo, jakie niosą płatności bezgotówkowe oraz coraz powszechniejszy dostęp do technologii i infrastruktury, zachęcają do korzystania z nich przez osoby o niższych dochodach, osoby starsze i mieszkańcy wsi.

wyprzedzać i neutralizować większość niekorzystnych dla niej działań państwa.

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

Przedsiębiorcy z powodzeniem wyszukują i wykorzystują dla swoich korzyści luki prawne lub prowadzą działania osadzone w obszarach nieregulowanych przez państwo lub uregulowanych w sposób niedostateczny. Świadczą o tym między innymi pokazujące się od czasu do czasu w mediach informacje o ujawnianych efektach pracy Centralnego Biura Śledczego Policji, innych służb, a także informacje od przedsiębiorców pokrzywdzonych przez nieuczciwą konkurencję.

Zgodnie z definicjami zawartymi w rozdziale 1, należy różnicować dwie części szarej strefy tj. legalną i nielegalną oraz stosować odmienne i adekwatne instrumenty oddziaływania. Nie bez znaczenia jest także fakt, że podejmowane działania i instrumenty będą nakierowane na rozmaite przestępstwa i wykroczenia, takie jak kradzieże czy wyłudzenia, które w świetle definicji ekonomicznych nie stanowią szarej strefy gospodarczej, bowiem nie tworzą one wartości dodanej, czyli PKB.

Narzędzi ograniczania szarej strefy pozostających w dyspozycji państwa jest wiele i zostały one wymienione i szczegółowo opisywane w rozdziale 5 raportu.

Działania mają charakter zarówno krótkookresowy (doraźny), jak i długookresowy. Podejmowane są reformy zmieniające wybrane elementy systemu prawa gospodarczego wynikające z szybko dokonujących się zmian w zjawiskach gospodarczych i w ich 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, zaktócają konkurencję między przedsiębiorstwami czy też prowadzą do wykorzystywania pracowników o słabej

sile przetargowej. 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. Duża część dochodów uzyskiwanych przez wspomnianą wyżej marginalną siłę roboczą zmniejsza bowiem obecne i przyszłe wydatki państwa związane z finansowaniem pomocy społecznej.

Obok działań państwa nad ograniczaniem rozmiarów szarej strefy gospodarczej należy także podkreślić starania kilku organizacji nienastawionych na zys zaliczanych do tzw. trzeciego sektora, których działalność wspiera rozwój infrastruktury, poziom edukacji i digitalizacji przedsiębiorstw w Polsce.

Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania szarej strefy

Uczestnicy i beneficjenci szarej strefy gospodarczej unikają obrotu bezgotówkowego, bowiem w systemie finansowym pozostaje zapis, między innymi w systemach bankowych, w systemach płatniczych, dokumentacji przedsiębiorstw i rejestrach księgowych.

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

Obrót bezgotówkowy, oprócz wpływu na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej, przynosi także inne wymierne korzyści dla wzrostu gospodarczego. Wskazują na to prowadzone w różnych ośrodkach i odnoszące się do różnych okresów badania wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost polskiego PKB i jego składowych. Badania Zandiego¹¹ dla lat 2008-2012 dla Polski pokazały, że wzrost liczby kart płatniczych o 1 procent przyczynia się do wzrostu PKB o 0,02 procent. W rozpatrywanym okresie pięciu lat efekt wzrostu liczby kart kredytowych i debetowych doprowadził do skumulowanego wzrostu PKB o 0,54 procent. Podobne badania Jankowiaka¹² 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 popytu krajowego, czyli 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 Łazarskiego¹³ 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.

Pozytywny wpływ obrotu bezgotówkowego na wzrost gospodarczy wynika z łącznego efektu poniższych czynników:

- przyspieszenie czasu realizacji transakcji i procesów gospodarczych głównie dzięki coraz szerszemu stosowaniu nowoczesnych rozwiązań informatycznych, oraz niepodważalne bezpieczeństwo transferów finansowych wpływające na ich powszechność,
- wzrost pewności obrotu prowadzący do zwiększania skłonności do rozwoju działalności gospodarczej,
- wspieranie rozwoju sprzedaży przez Internet, czyli coraz bardziej popularnej formy zakupów (zwiększanie popytu) w większości wykorzystując płatności bezgotówkowe,
- łatwość przeprowadzania transakcji bezgotówkowych, która prowadzi do minimalnego angażowania czasu przy transakcjach, pozwalając na wykorzystanie oszczędzonego czasu do innych działań,
- rozwój usług kurierskich na konkurencyjnym rynku, rozbudowa sieci paczkomatów z wykorzystaniem przyjaznych w obsłudze technik informatycznych prowadzących do racjonalizacji dystrybucji i tym samym do skracania czasu dostaw zamawianych artykułów,
- zwiększanie pewności obrotów dzięki eliminacji zagrożenia utraty gotówki w przypadku noszenia jej przy sobie.

¹¹ Zandi M., Singh V., Irving J., (2013), *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*, Moody's Analytics, Economic & Consumer Credit Analytics, February 2013

¹² Jankowiak J., (2004), *Karty płatnicze visa a podstawowe wielkości makroekonomiczne*, Warszawa, grudzień 2004 r. (mimeo)

¹³ Radło M. et alia, *Pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy a rozwój polskiej gospodarki*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2014

Wszystkie powyższe czynniki rozpatrywane w skali makroekonomicznej mają pozytywny wpływ na zwiększenie popytu i wydajności pracy w przedsiębiorstwach między innymi w takich sektorach jak bankowość, handel, logistyka, dystrybucja i IT.

Wykorzystując dane przekrojowo - czasowe NBP analizuje od 2006 roku zależność między poziomem PKB per capita a liczbą transakcji dokonywanych przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych, również per capita¹⁴. W 2021 roku wskaźnik korelacji między tymi wielkościami w całej Unii Europejskiej był pozytywny i wyniósł 0,73. Przy wyższym poziomie PKB per capita omawiana zależność jest silniejsza.

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

Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego nie jest bezpośrednim celem działań rządu. Jest to jednak skuteczne narzędzie, chętnie wykorzystywane przez rząd do realizacji swoich celów. Niewątpliwym priorytetem władz jest pobieranie podatków i innych należności z tytułu obrotu gospodarczego. Obrót bezgotówkowy stanowi też ważny oręż władz skarbowych w zwalczaniu tzw. prania brudnych pieniędzy, czyli wprowadzania do legalnego obiegu gospodarczego pokazanych kapitałów uzyskanych z przestępstw.

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

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

Internetu, w tym usług bankowych i ciągłego rozszerzania ich zakresu dla posiadaczy rachunków bankowych.

Dokonania polskiego systemu bankowego w zaprzęgnięciu technologii do bezgotówkowej obsługi klientów banków stawiają nas nieco powyżej średniej europejskiej w korzystaniu z obrotu bezgotówkowego. Brak jest, co prawda, jednego syntetycznego wskaźnika obrazującego sytuację w tej dziedzinie, jednak w wielu zestawieniach pozycja Polski na tle krajów Unii przedstawia się korzystnie¹⁵.

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

Zwiększa się też popularność zakupów towarów, w tym także żywności, za pośrednictwem sklepów internetowych, również z zagranicy. Podobnie rzecz się ma z płatnościami za usługi turystyczne oraz bilety na wydarzenia kulturalne i sportowe czy subskrypcje usług online.

Warto podkreślić też wprowadzanie nowych usług i unowocześnianie dotychczasowych, przez banki komercyjne. Rozszerzone zostały funkcjonalności bankomatów: oprócz wypłat możliwe jest dokonywanie błyskawicznych wpłat gotówki, a także dokonywanie przekazów pieniężnych w systemie płatniczym: karta płatnicza/gotówka - bankomat - bankomat - karta płatnicza/gotówka. Adresaci takich przelewów mogą je otrzymywać w czasie rzeczywistym. Inne wprowadzane usługi bankowe to wielowalutowe karty płatnicze, obejmujące najbardziej popularne waluty, czy też korzystanie z kart kredytowych. Usługi tego rodzaju wprowadzane przez jeden bank są szybko adaptowane przez kolejne banki.

Wysoka inflacja przyczynia się do ograniczania zakupów niektórych dóbr. W związku z tym, dla zwiększenia obrotów, niektóre portale zakupów przez Internet wprowadzają możliwość odroczenia płatności. Ten coraz bardziej popularny sposób dokonywania płatności jest dostępny jedynie w obrocie bezgotówkowym.

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

¹⁴ Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za 2021 r., NBP, Warszawa grudzień 2022 r. https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/porownanie_UE_2021.pdf

¹⁵ Wiele wskaźników jest omawianych w cyklicznej publikacji NBP „Porównanie wybranych ...” op. cit.,

usługę wymiany i całkowicie eliminują prawdopodobieństwo utraty walut w przypadku kradzieży lub oszustw.

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

eKonto Junior dostępne jest dla dzieci poniżej 13 roku życia. Konto takie podpisane jest do konta bankowego rodzica, a dzieci otrzymują kartę i oferowaną przez niektóre banki opakowaną kartę płatniczą. Dzienny limit płatności wynosi 50 zł na początek i może zostać powiększony. Dla dzieci w wieku ponad 13 lat dostępne są konta młodzieżowe z możliwością korzystania z bankomatów, aplikacji mobilnych czy bankowości internetowej. Jest to znakomita inwestycja w edukację finansową, która będzie wspierała przyszły obrót bezgotówkowy.

Tablica 4.1. Dane statystyczne ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w latach 2018-2022

	Q3 2018	Q3 2019	Q3 2020	Q3 2021	Q3 2022	Zmiana do Q3 2018, %
Liczba kart płatniczych w mln	40,4	42,2	43,3	42,8	44,1	9,2
w tym						
Liczba kart z funkcją zbliżeniową	33,5	36,4	37,9	39,5	41,8	24,8
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	1408	1683	1880	2159	2431	72,2
w tym						
Liczba transakcji bezgotówkowych kartami w mln	1227	1508	1732	2017	2294	87,0
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	186	209	220	252	288	54,8
Liczba terminali POS (<i>point of sale</i>) w tys.	742,3	867,7	993,0	1094,9	1209,8	63,0
Liczba bankomatów w tys.	23,0	22,6	21,9	21,4	21,2	-7,8

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

Dane w powyższej tabeli ilustrują szybki rozwój systemu transakcji bezgotówkowych w Polsce w ostatnich pięciu latach. Najnowsze dostępne informacje publikowane przez Narodowy Bank Polski odnoszą się do trzeciego kwartału 2022 roku. Liczba transakcji bezgotówkowych kartami płatniczymi wskazuje na nieomal ich podwajanie się w okresie pięcioletnim, a ich wartość wzrasta o ponad 10 procent rocznie. W tym samym okresie wartość transakcji kartami zbliżeniowymi wzrosła o 92 procent.

NBP nie prowadzi szacunków udziału transakcji bezgotówkowych w transakcjach detalicznych. Szacunki te były opracowywane przez różne ośrodki, przez co brak jest spójnej i wiarygodnej informacji. Niemniej jednak można stwierdzić, że udział ten w okresie pandemii COVID-19 w latach 2020 i 2021 przekroczył poziom 50 procent i nadal zwiększa się.

Liczby przedstawione w tabeli 4.1 charakteryzują rozwój obrotu bezgotówkowego na koniec trzech kwartałów w latach 2018 - 2022 i także pokazują ewolucję zachowań klientów korzystających z obrotu bezgotówkowego. W okresie tym prawie o 90 procent wzrosła liczba transakcji bezgotówkowych kartami, o więcej niż połowę zwiększyła się wartość transakcji kartami płatniczymi i o prawie 2/3 wzrosła liczba terminali POS na terenie Polski. Stanowi to wyraz dynamicznego rozwoju rynku płatności bezgotówkowych. Wartości

wskaźników odnoszące się do obrotu bezgotówkowego znacząco przewyższają wartości takich wskaźników makroekonomicznych jak tempo wzrostu PKB, czy wzrost dochodów ludności.

Udział kart zbliżeniowych w liczbie kart płatniczych osiągnął poziom 92,4 proc. i towarzyszy mu rozwój infrastruktury do płatności niewielkich kwot, choćby w różnego rodzaju opłatach z wykorzystaniem płatności samoobsługowych takich jak: sprzedaż biletów komunikacji miejskiej i podmiejskiej, opłaty parkingowe, kupno słodczy, napojów w automatach itp.

Udział transakcji bezgotówkowych w płatnościach kartami zwiększył się z 87,1 proc. w trzecim kwartale 2018 roku do 94,9 proc. w trzecim kwartale 2022 roku. Przy towarzyszącym temu zjawisku spadkowi liczby bankomatów jest to potwierdzenie tendencji zmniejszającego się zainteresowania posługiwaniem się gotówką, czyli malejącego popytu na gotówkę ze strony posiadaczy kart płatniczych.

W trzecim kwartale 2021 roku zanotowano zmniejszenie liczby kart płatniczych. Jest to efekt podjętej przez banki akcji wycofywania kart płatniczych nieaktywnych przez dłuższy okres. W drugim kwartale 2022 roku odsetek aktywnych kart płatniczych wynosił 72,2 procent, podczas gdy dwa lata wcześniej był na poziomie 65,8 procent. Na dorosłą osobę, klienta indywidualnego, przypada w Polsce średnio około blisko 1,5 karty płatniczej.

Perspektywy dalszego rozwoju obrotu bezgotówkowego są korzystne, aczkolwiek w niedługim czasie potencjał

dalszego silnego wzrostu może zostać ograniczony przez bardzo wysokie nasycenie rynku tym rodzajem płatności.

Działania instytucjonalne

Od początku 2017 roku w Polsce obowiązuje górny limit 15 000 zł dla płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym, zgodnie z ustawą o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Przed 2017 rokiem limit ten wynosił 15 000 euro. Transakcje powyżej 15 000 zł muszą obligatoryjnie być przeprowadzane z wykorzystaniem obrotu bezgotówkowego¹⁶. Przekroczenie tego limitu przy płatności gotówkowej skutkuje niemożnością zaliczenia takiej transakcji do kosztów uzyskania przychodów. Planowane jest obniżenie limitu dozwolonych rozliczeń gotówkowych w transakcjach między przedsiębiorcami do 8 tys. zł od 2024 roku¹⁷. Regulacja ta ma na celu ograniczenie zjawiska prania brudnych pieniędzy, pochodzących z szarej strefy gospodarczej lub z działalności przestępczej.

Jeszcze w latach 90. XX wieku banki rozpoczęły zniechęcanie swoich klientów detalicznych do dokonywania wpłat gotówkowych w kasach banku, wprowadzając stosunkowo wysokie prowizje od najbardziej popularnych przelewów, czyli od opłat rachunków telefonicznych, za media, czynsze itd. Tak pomyślany quasi przymus ekonomiczny okazał się skuteczny. Skłonił on duży odsetek klientów do stosowania wpłat bezgotówkowych, najczęściej ze swojego rachunku bankowego, wykorzystując bardzo wygodną formę tzw. stałego zlecenia lub polecenia zapłaty polegającego na zleceniu bankowi dokonywania cyklicznych przelewów. Jednocześnie Poczta Polska wprowadziła w swoich okienkach możliwość płatności bezgotówkowych dla osób płacących rachunki osobiście.

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

promocja innowacji technologicznych wspierających obrót bezgotówkowy w Polsce”.

Ambitnym zamierzeniem tej inicjatywy było podwojenie ogólnej liczby terminali płatniczych w Polsce (uterminalowanie Polski) biorąc za punkt wyjścia ich liczbę do końca 2017 roku, nieco poniżej 600 tys. terminali. Głównym narzędziem do osiągnięcia takiego rezultatu był Program Polska Bezgotówkowa, którego rdzeń 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 terminala w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Program finansowany jest przez uczestników rynku: organizacje płatnicze, wydawców kart - banki oraz agentów rozliczeniowych. Drugim komponentem Programu są działania o charakterze edukacyjnym i marketingowym skierowane do przedsiębiorców i konsumentów, promujące obrót bezgotówkowy.

Podwojenie liczby terminali płatniczych do około 1,2 miliona nastąpiło na początku trzeciego kwartału 2022 roku, czyli zaledwie w ciągu 5 lat działania. Według statystyk Narodowego Banku Polskiego, od 2017 roku, co roku przybywa więcej niż 100 tysięcy terminali. Tempo wzrostu liczby akceptantów kart płatniczych było również wysokie. Jest to w dużej mierze efekt działalności Fundacji Polska Bezgotówkowa. Od początku swojej działalności do lutego 2023 roku Polska Bezgotówkowa dostarczyła ponad 567 tys. terminali płatniczych do ok. 414 tys. przedsiębiorców dofinansowanych w ramach Programu Polska Bezgotówkowa. Terminale te posłużyły do przeprowadzenia 1,3 mld transakcji na łączną kwotę 75 mld złotych¹⁸.

Faktyczna liczba terminali płatniczych w Polsce jest prawdopodobnie większa niż podaje to w swoich statystykach Narodowy Bank Polski. W kraju instalowane są bowiem terminale przez międzynarodowe podmioty świadczące usługi transgraniczne. Podmioty takie nie są zobowiązane do przedstawiania sprawozdań z działalności do NBP.

¹⁶ Z wywiadów przeprowadzonych na warszawskich targowiskach, przez IPAG wynika, że na rynku hurtowym warzyw i owoców w podwarszawskich Broniszach, niezależnie od kwot, transakcje przeprowadzane są głównie w gotówce.

¹⁷ <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5584806,Limit-płatności-gotówka-2022-2023-zmiany-2024-r-przedsiębiorcy-konsumenci.html>

¹⁸ <https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/pol-milionowy-terminal-zainstalowany-dzieki-fundacji-polska-bezgotowkowa>

5. Polityka państwa wobec szarej strefy gospodarczej

Rozdział ten zawiera głównie omówienie działań przedstawionych w serii raportów pt. „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce(różne okresy)”. Raporty te były opracowywane w wyniku porozumienia ramowego między UN Global Compact Network Poland a Ministerstwem Finansów, Krajową Administracją Skarbową i Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii (2021 rok) oraz współpracy z organizacjami przedsiębiorców lub przedsiębiorcami z kilkunastu branż. Raport opublikowany w lutym 2023 roku podsumowuje działania z lat 2014 - 2022. Oprócz raportów UN Global Compact w rozdziale tym wykorzystane zostały też inne źródła danych.

Rozwiązania mające prowadzić do ograniczenia szarej strefy w raporcie dla lat 2020-2021¹⁹ dotyczą zmian instytucjonalnych, jak również wprowadzenia nowych instrumentów.

Powołanie Krajowej Administracji Skarbowej

Utworzenie KAS doprowadziło, według opinii Ministerstwa Finansów, do ograniczenia zjawiska szarej strefy oraz przestępstw skarbowych dzięki centralizacji jednostek kontrolujących i usprawnienia wymiany informacji.

Wprowadzenie zmian w organizacji sądów i prokuratury

Zmiany wprowadzane w celu zwiększenia wykrywalności przestępstw o charakterze gospodarczym, w tym utworzenie specjalnych komórek do walki z przestępczością gospodarczą i finansową oraz stosowanie mechanizmu konfiskaty rozszerzonej, nie zapewniły zadowalających korzyści mimo wysokich kosztów.

Jednolity Plik Kontrolny

Celem wprowadzenia JPK było uszczelnienie polskiego systemu podatkowego. JPK obejmuje duże firmy oraz średnie, małe i mikro-. Składa się ze struktur logicznych postaci elektronicznej ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych według standardu elektronicznej wymiany informacji księgowych obowiązującej w państwach OECD. Analiza krzyżowa tych plików umożliwia wskazanie podmiotów wymagających kontroli. Dzięki temu możliwe jest eliminowanie nieprawidłowości w fakturach, które dotyczą towarów i usług w najwyższym stopniu narażonych na nadużycia podatkowe.

Pakiet przewozowy (System SENT)

Instrumentem pozwalającym na zmniejszenie szarej strefy jest także system SENT. Pozwala on na monitorowanie towarów „wrażliwych” (paliwa, oleje, produkty alkoholowe, susz tytoniowy oraz paliwa opałowe, rozpuszczalniki i rozcieńczalniki). Negatywne opinie dotyczyły nieprecyzyjnych przepisów określających nakładanie kar, jak również wysokości tych kar. Rozwiązanie to stanowi poważne obciążenie dla małych przedsiębiorstw transportowych.

Mechanizm Podzielonej Płatności (MPP)

W mechanizmie podzielonej płatności (MPP) płatność obejmująca wartość netto za nabyty towar lub usługę jest wpłacana na rachunek rozliczeniowy dostawcy, a pozostała część, która odpowiada kwocie VAT z faktury, jest wpłacana na specjalny rachunek bankowy dostawcy - rachunek VAT.

Ograniczenie płatności gotówkowych

Jest to nieskomplikowane i akceptowalne społecznie rozwiązanie, które przyczynia się do ograniczenia szarej strefy i jednocześnie gwarantuje wpływy do Skarbu Państwa. Transakcje elektroniczne mogą być stale monitorowane.

Mechanizm solidarnej odpowiedzialności

Mechanizm solidarnej odpowiedzialności powoduje, że obie strony transakcji ponoszą skutki transakcji przeprowadzonej niezgodnie z prawem.

Konfiskata rozszerzona

Procedura konfiskaty rozszerzonej oznacza przepadek mienia pochodzącego z przestępstwa. Możliwe jest również zastosowanie konfiskaty rozszerzonej również wobec osób trzecich, którym sprawca przestępstwa przekazał mienie. Jest to bardzo skuteczna procedura (sprawdzona w walce z mafią), pod warunkiem, że nie jest nadużywane zabezpieczenie majątku w postaci przedsiębiorstw wykorzystanych do popełniania przestępstw.

System STIR

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) umożliwia monitorowanie wielkiej ilości danych finansowych. Jest to, co prawda, dodatkowe obciążenie instytucji finansowych, ale przyczynia się do skutecznej działalności KAS.

Kasy fiskalne on-line

Wymóg stosowania kas fiskalnych on-line umożliwił systematyczne pozyskiwanie ogromnej ilości danych przesyłanych do organów skarbowych i stworzenie bazy analitycznej.

Krajowy Rejestr e-faktur

Jest to kolejny masowy system analityczno-kontrolny (obok JPK_VAT, STIR, SENT, Mechanizmu Podzielonej Płatności, kas on-line, białej listy podatników), którego celem jest usprawnienie działania e-kontroli, czyli działania polegającego na pobraniu w formie elektronicznej przez KAS danych z systemu księgowego podatnika, a następnie poddanie ich dokładniej weryfikacji przy udziale zaawansowanych narzędzi analitycznych.

Nowelizacja ustawy AML

Zmiana ustawy o przeciwdziałaniu zjawisku praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 marca 2021 roku, ma na celu implementację tzw.

¹⁹ Szersze omówienie opisanych tu instrumentów znajduje się w raporcie „Szara strefa 2022” IPAG, Warszawa, marzec 2022

Dyrektyw AML (ang. *Anti-money Laundering Procedure*) oraz CFT (ang. *Counting Financing of Terrorism*). Nie ma to bezpośredniego wpływu na szarą strefę, ale utrudnia wprowadzenie do legalnego obiegu pieniędzy z szarej strefy.

Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. sygnalistów)

Przepisy wdrażające unijną dyrektywę dotyczące ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. sygnalistów) powinny być wprowadzone w państwach członkowskich UE do 17 grudnia 2021 r. W Polsce prowadzone są obecnie prace nad projektem ustawy. Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów przewidziane jest w I kwartale 2023 roku. Ustawa ma zapewnić ochronę nie tylko pracownikom, ale także funkcjonariuszom służb mundurowych i żołnierzom zawodowym. Kontrowersje budzi rezygnacja z RPO jako podmiotu właściwego do zgłoszeń zewnętrznych na rzecz PIP.

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

Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi w postaci elektronicznej wykaz podmiotów VAT, które nie zostały zarejestrowane przez naczelnika urzędu skarbowego albo które zostały wykreślone przez niego z rejestru jako podatnicy VAT, zarejestrowanych wcześniej jako podatnicy VAT. W wykazie znajdują się podmioty, których rejestracja jako podatników VAT została przywrócona. W wykazie można sprawdzać podmioty na wybrany dzień, przypadający nie wcześniej niż w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym podmiot jest sprawdzany. Prowadzenie wykazu umożliwia weryfikację kontrahentów.

Poniżej przedstawione są skrótowo efekty działań podjętych wobec trzech branż w latach 2020-2021.

Branża hazardowa²⁰

Działalność branży hazardowej reguluje ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2009 nr 201 poz. 1540) z późniejszymi zmianami²¹. Nowelizowane przepisy stworzyły nowe możliwości dla legalnych operatorów (w tym np. w zakresie reklamy bukmacherów) i ograniczyły działalność szarej strefy, dzięki czemu wzrosły wpływy do budżetu Państwa.

Ustawa z 30 marca 2021 r. wprowadziła między innymi zmiany w zakresie:

- organizacji turniejów pokerowych, które zobowiązują organizatorów do podawania szczegółowych informacji o zwycięzcach turniejów,
- Salonów Gier na Automatach, ułatwiające powstawanie nowych legalnych salonów gier,
- zmiany w zakresie Rejestru Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą, oraz

zmiany uproszczające procedurę wpisywania domen na listę i rozszerzające jego zakres tego rejestru.

Szara strefa na rynku gier i zakładów przed 2017 dochodziła nawet do 80 proc. wartości całego rynku. W przypadku branży gier i zakładów szarą strefą są głównie nielegalni operatorzy świadczący usługi w Internecie w postaci kasyna internetowego i zakładów wzajemnych oraz w kanale stacjonarnym w postaci nielegalnych salonów gier na automatach.

Organizowanie turniejów pokerowych wymaga spełnienia wielu obowiązków biurokratycznych, co zniechęca do organizowania tego typu wydarzeń. Gracze z Polski wyjeżdżają więc do innych krajów (tzw. turystyka pokerowa - szczególnie często do Czech). Wśród czynników ograniczających rozwój tej gry w Polsce jest podatek od wygranej w turnieju pokerowym.

Mimo wprowadzenia wielu rozwiązań regulacyjnych, szara strefa w grach na automatach jest istotnym problemem. Nielegalne salony stanowią poważną konkurencję dla legalnych punktów oraz dla kasyn stacjonarnych. Istnieje jednak szereg sposobów na ograniczenie szarej strefy w segmencie gier na automatach i zdecydowane zwiększenie dochodów budżetowych z legalnego hazardu. Oto niektóre z proponowanych rozwiązań:

- zniesienie minimalnej liczby automatów na punkt,
- możliwość prowadzenia działań informacyjnych i zniesienie zakazu reklamy,
- prostsza rejestracja graczy,
- brak księgi gości,
- wprowadzenie obowiązku podatkowego (PIT) dla graczy grających w gry urządzone bez zezwolenia;
- wprowadzenie systemu homologacji automatów do gier w miejsce obecnie obowiązujących badań technicznych.

Szara strefa stanowiła przed nowelizacją ustawy o grach hazardowych 100 proc. rynku. Wejście na rynek legalnego kasyna internetowego zmniejszyło o połowę udział nielegalnej działalności w całych przychodach z gier kasynowych online.

Rozwiązania, które mogą przyczynić się do ograniczenia szarej strefy w tym obszarze:

- możliwość prowadzenia działań informacyjnych i zniesienie zakazu reklamy,
- uszczelnienie blokowania stron i płatności na stronach nielegalnych operatorów,
- możliwość afiliacji strony kasyna internetowego (marketingu i promocji produktów poprzez współpracę z partnerami),
- szybsza dostępność wypłat na kontach bankowych,
- doprecyzowanie kwestii podatkowych związanych z pokerem online.

²⁰ Na podstawie raportu „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/21”

²¹ zmieniona ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88), która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, które weszły w życie 1 lipca 2017 r., ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. poz. 723 z późn. zm.), ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021.802)

Nowelizacja ustawy hazardowej z grudnia 2016 roku ograniczyła działalność nielegalnych bukmacherów poprzez blokadę domen, w ramach których przyjmowane są nielegalne zakłady i blokowanie przepływów finansowych między polskimi bankami a nielegalnymi zakładami bukmacherskimi. Problem jednak nadal istnieje i wciąż należy prowadzić działania zmierzające ku zminimalizowaniu liczby nielegalnych bukmacherów. Rozwiązaniem może być wyrównanie szans legalnych operatorów w rywalizacji z nielegalnymi podmiotami głównie zagranicznymi.

Rekomendacje branży hazardowej:

- skuteczne blokowanie stron internetowych z nielegalnymi grami hazardowymi,
- zwiększenie świadomości społecznej w zakresie hazardu. Zmiany w zakresie regulacji prawnych odnośnie do reklamy i informacji dotyczącej gier,
- zmiana podstawy obciążeń fiskalnych gier i zakładów - podstawą obciążeń powinna być marża brutto operatora (GGR), a nie jego przychód,
- utworzenie Komisji Nadzoru Hazardu,
- obowiązki techniczne legalnych operatorów,
- zmiana przepisów o pokerze (w tym podatkowych),
- zmiana przepisów dotyczących wysokości wygranych w grach hazardowych,
- ściślejsza współpraca Ministerstwa Finansów z Komisją Nadzoru Finansowego,
- zmiany w zasadach przetargów na koncesje kasynowe,
- niedopuszczanie do przerw w prowadzonej działalności kasyn.

Branża odpadowa

Mimo podejmowania różnych działań przez władze w branży odpadowej rozwiązania wymaga jeszcze wiele problemów, w tym dotyczących odpadów komunalnych i wysypisk odpadów oraz recyklingu. Ułatwienia wymaga współpraca z administracją rządową i samorządową w zakresie odbierania, przetwarzania i utylizacji odpadów. Kontrola nad międzynarodowymi transportami odpadów nie jest wystarczająca. Natomiast pozytywnie oceniane są gminne systemy segregacji odpadów komunalnych. Wyzwaniem pozostaje zagospodarowanie odpadów przemysłowych, budowlanych, niebezpiecznych czy też osadów z oczyszczalni ścieków. Potrzebne są dalsze konsultacje i współpraca z ekspertami znającymi wszystkie aspekty działalności szarej strefy w branży odpadowej.

Pomimo wykonania licznych kroków w celu ograniczenia szarej strefy, jej kontroli, monitorowania lub przeanalizowania - zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym - należy uznać, że podjęte kroki nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Do powstania opóźnień przyczyniła się w pewnym zakresie pandemia COVID-19 i ograniczenia nią spowodowane.

Wiele nieprawidłowości ma miejsce w obszarze edukacji środowiskowej, odpadowej czy recyklingowej. Braki w tym zakresie powodują pojawienie się zjawiska tzw. greenwashing, tłumaczonego jako "ekościema". To sformułowanie odnosi

się do zachowania przedsiębiorstw, które swoim marketingiem próbują wprowadzić konsumentów w błąd, informując, że wybory, których dokonują, są ekologiczne.

Problemy dotyczące gospodarki odpadami wciąż nie zostały rozwiązane, a niezbędne potrzeby inwestycyjne, obejmujące instalacje przetwarzające odpady, do 2028 roku wynoszą prawie 19 mld zł.

Rozwiązania finansowe, które wspierają powstawanie nowych instalacji, m.in. dofinansowanie unijne, środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, wymagają dodatkowego wsparcia ze strony partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Podsumowując, działania powinny być podejmowane lub kontynuowane w następujących obszarach:

1. wprowadzenie nowego modelu finansowania branży, opartego na Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP),
2. uszczelnienie systemu kontroli nad podmiotami uczestniczącymi w obrocie odpadami oraz kontrola nad certyfikacją recyklingu i jednostkami odpowiedzialnymi za wydawanie Dokumentów Potwierdzających Recykling,
3. stworzenie rejestru podmiotów zaufanych w branży odpadowej,
4. stworzenie narzędzi dla samorządów lokalnych, które zwiększyłyby bezpieczeństwo i kontrolę nad obrotem w branży odpadowej,
5. optymalizacja kontroli nad ilością opakowań wprowadzonych na rynek przez przedsiębiorców,
6. edukacja,
7. partnerstwo Publiczno-Prywatne - zmiana modelu współpracy między podmiotami z branży a jednostkami samorządu terytorialnego,
8. objęcie branży odpadowej systemem SENT oraz Pakietem Przewozowym (Monitoring odpadów).

Branża olejów przepalonych

W wyniku normalnej eksploatacji pojazdów silnikowych oraz innych urządzeń, powstają oleje przepalone, które powinny być poddane regeneracji lub utylizacji w specjalnie przeznaczonych do tego instalacjach. Jednakże oleje przepalone mają wysoką wartość energetyczną i mogą być spalane w nieprzystosowanych do tego instalacjach, głównie w celu ogrzewania warsztatów, szklarni i innych zakładów usługowo-produkcyjnych. Powoduje to dużą emisję toksycznych substancji, co stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Nielegalne użycie olejów odpadowych jako olejów opałowych stanowi także złamanie przepisów podatkowych. Często, zwłaszcza w gospodarstwach wiejskich, oleje odpadowe są stosowane do konserwacji drewna bądź też wylane wprost do środowiska, co powoduje zanieczyszczenie wody i gleby. Dotychczasowe działania na nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, konieczne więc jest podjęcie działań w zakresie:

1. uszczelnienia rynku pierwotnego,
2. uszczelnienia systemu zbiórki odpadów,

3. uszczelnienia systemu przetwarzania odpadów.

Raport UN Global Compact podsumowujący okres 2014-2022 zawiera opis działań mających na celu przeciwdziałanie szarej strefie w trzynastu branżach: paliwowej, napojów spirytusowych, wyrobów tytoniowych, urządzeń elektrycznych i elektronicznych, gastronomii, budowlanej, ochrony marki, farmaceutycznej, dystrybucji węgla, leasingowej, transportu drogowego osób i shadow banking.

Autorzy z UN Global Compact Poland piszą w podsumowaniu: *raport prezentuje sukcesy „Programu przeciwdziałania szarej strefie 2014-2022”²². Zauważają jednak, że obecny wzrost szarej strefy nie powinien być dla analityków zaskoczeniem, należy niemniej pamiętać, że powiększająca się szara strefa powinna z czasem zahamować oraz w pewnym momencie zacząć się kurczyć. Piszą jednocześnie, że poziom szarej strefy w Polsce ...może przekraczać w 2022 roku już 20,65% polskiego PKB. Stwierdzają również niepewność takiego szacunku.*

Wyjaśnienia, z jednej strony sukcesu „Programu...”, a z drugiej strony wzrostu poziomu szarej strefy do ponad 20 procent PKB w 2022 roku, można szukać w dwóch scenariuszach. W pierwszym scenariuszu nastąpiło odrodzenie się szarej

strefy w niektórych branżach, w których odniesiono sukces w przeciwdziałaniu jej, a dodatkowo rozrosła się szara strefa nie objęta programem. W drugim scenariuszu, większość wzrostu szarej strefy należałoby przypisać działalności nie objętej programem, a program doprowadził do trwałego ograniczenia rozmiarów szarej strefy w branżach objętych programem.

Zdaniem Instytutu, pierwszym scenariusz jest bardziej prawdopodobny, z jednym zastrzeżeniem. W ciągu jednego roku, nawet w wyniku pandemii i inflacji udział szarej strefy w PKB nie może zwiększyć się aż o 4-5 punktów procentowych.

Autorzy raportu w swoich szacunkach udziału szarej strefy w polskim PKB w latach 1991-2015 oparli się o szacunki Friedricha Schneidera opublikowane w styczniu 2018 roku w Working Papers²³ Międzynarodowego Funduszu Walutowego²⁴. Wyniki badań nad szarą strefą tego kontrowersyjnego autora są często krytykowane przez badaczy szarej strefy gospodarczej, głównie z powodu właściwości modelu MIMIC stosowanego przez Schneidera. O tych słabych stronach modelu pisze sam autor²⁵. Jedną ze słabości tego modelu jest uzyskiwanie wielkości względnych PKB, a nie wartości absolutnych.

²² <https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2023/02/publikacja-szara-strefa-www.pdf>

²³ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>

²⁴ MFW zastrzega, że poglądy autorów prezentowane w Working Papers niekoniecznie są poglądami MFW, jego Zarządu i kadry menadżerskiej

²⁵ <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/openec-2017-0001/html?lang=en>

6. Szara strefa w turystyce

W 2022 roku Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa, na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki (MSiT) przygotował raport dotyczący zjawiska szarej strefy gospodarczej na rynku usług turystycznych w Polsce²⁶. Celem opracowania była identyfikacja, na podstawie badań empirycznych (wywiady z przedsiębiorcami, samorządowcami i instytucjami otoczenia turystyki), przyczyn funkcjonowania szarej strefy w sektorze turystyki, jej zakresu oraz najważniejszych przejawów, a następnie ocena skali strat z tytułu szarej strefy, zwłaszcza budżetu państwa, a także sformułowanie rekomendacji zawierających wskazanie pożądanych kierunków zmian w tym obszarze działalności.

W niniejszym raporcie ograniczono się wyłącznie do prezentacji najważniejszych przyczyn i skutków, jakie za sobą nieścisłe występowanie szarej strefy w sektorze turystycznym. Skutki podzielono na trzy grupy:

- skutki dla samorządów,
- skutki dla przedsiębiorstw,
- skutki dla rynku pracy.

Wartość tych informacji jest o tyle wysoka, że pochodzą one bezpośrednio od osób, które ze względu na charakter aktywności zawodowej, spotykają się na co dzień z przejawami i konsekwencjami szarej strefy.

Przyczyny

Do zasadniczych czynników, powiększających szarą strefę w turystyce należą: wysokie podatki, skomplikowane regulacje i czasochłonna biurokracja. Każdy z tych czynników stanowi dostateczny bodziec do ukrywania dochodów przed państwem. Mnogość potencjalnych powodów, dla których przedsiębiorcy przechodzą do szarej strefy jest niewątpliwie słabym punktem systemu. Eliminacja każdego z nich jest trudna i nie oznacza automatycznie sukcesu w walce z szarą strefą.

Kolejnym słabym punktem jest to, że korzyści z ukrywania dochodów lub pracy na czarno przewyższają ewentualne konsekwencje. Państwo będzie zawsze odnotowywać niższe od potencjalnych dochody, jeśli działalność w szarej strefie będzie się przedsiębiorcom opłacać. Tak samo wpływy z podatku PIT czy składki na ubezpieczenie społeczne będą zaniżane, dopóki wypłata „pod stołem” będzie istotnie wyższa od wynagrodzenia netto (po odprowadzeniu zgodnych prawem należnych podatków i składek). Mechanizm ten działa też po stronie usługobiorców - turyści nie mają zwykle oporów przed korzystaniem z usług niezarejestrowanych przedsiębiorców, jeśli to oznacza dla nich mniejsze koszty pobytu w danej miejscowości. Niezbyt wysoka moralność podatkowa również będzie obniżać skuteczność działania systemu dochodów budżetu państwa.

Do prowadzenia działalności w szarej strefie zachęca też względnie słaba skuteczność instytucji kontrolnych, która jednak nie wynika z ich małego profesjonalizmu a jedynie z ograniczonych uprawnień (różne służby mają różne uprawnienia). Od efektywności służb kontrolnych, czyli wykrywalności nadużyć, zależy sprawność działania systemu poboru podatków.

Rozwojowi szarej strefy sprzyja w turystyce również „niedoskonałość” systemu podatkowego. Możliwość korzystania z udogodnień przewidzianych przepisami prawa jak np. uproszczone formy ewidencjonowania, uproszczona księgowość, uproszczone formy rozliczania się z urzędem skarbowym, brak obowiązków rejestracyjnych, zwolnienia podmiotowe VAT itp., zachęcają do nadużyć. Ułatwienia w rozliczaniu się z fiskusem, czy też zwolnienia od podatku mają m.in. za zadanie skłaniać przedsiębiorców do prowadzenia legalnej działalności. Niektóre firmy jednak ukrywają część obrotów, czy też rzeczywiste rozmiary zatrudnienia, tylko po to, aby móc w nieuprawniony sposób skorzystać z preferencyjnych warunków prowadzenia biznesu.

Skutki dla samorządów

Z badań przeprowadzonych przez IPAG wynika, że konsekwencje funkcjonowania szarej strefy w turystyce dla jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności ich budżetów, są w większości negatywne. Ukrywanie prowadzonej działalności oraz rzeczywistych dochodów przedsiębiorców turystycznych powoduje przede wszystkim zmniejszenie wpływów do budżetów samorządów.

Szara strefa oznacza ogólnie mniejsze wpływy z podatku dochodowego PIT i CIT, w których gminy mają udział, ale ewentualne kontrole podatkowe leżą w gestii administracji skarbowej. Samorzady koncentrują się więc na egzekwowaniu zapłaty tych podatków, które trafiają bezpośrednio do ich budżetu. Rozmówcy IPAG wskazywali na trzy główne źródła potencjalnych ubytków dochodów budżetowych spowodowanych działalnością w szarej strefie:

- niższe wpływy z tytułu opłaty miejscowej,
- niższe wpływy z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego,
- niższe wpływy z tytułu podatku od nieruchomości.

Opłatę miejscową pobiera się od osób przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie. Opłata jest naliczana za każdą rozpoczętą dobę pobytu w takiej miejscowości. W sytuacji, w której działalność noclegowa jest prowadzona nielegalnie (bez rejestracji obiektu), rzecz jasna pobieranie opłaty miejscowej nie występuje. Zdarzają się też przypadki, że również zarejestrowane obiekty noclegowe nie raportują wszystkich noclegów

²⁶ Fragmenty raportu zostały wykorzystane za zgodą Departamentu Turystyki MSiT

(ukrywają część dochodów), tym samym nie pobierają wtedy od turystów dodatkowych opłat.

Pobór opłaty miejscowej od strony technicznej wymaga od właściciela obiektu wydawania pokwitowania za każdą pobraną opłatę, prowadzenia ewidencji osób od których opłata jest pobierana oraz odprowadzenia pobranej opłaty miejscowej do budżetu gminy/miasta w określonym terminie, po przekroczeniu którego nalicza się odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych. Dochodzą zatem dodatkowe formalności, których część przedsiębiorców, szczególnie tych małych, chce po prostu uniknąć.

Opłaty za zajęcie pasa drogowego stanowią istotne źródło wpływów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W sezonie letnim w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie stawki te zazwyczaj wzrastają. Pojawiają się więc dodatkowe wpływy z tytułu zajęcia miejsca przez drobne placówki handlowe (stragany), lokale gastronomiczne (budki z lodami, fastfoody, ogródki piwne itp.), wypożyczalnie sprzętu, automaty vendingowe czy parki rozrywki. Stawki ustala się zwykle za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego za każdy dzień. Nieuczciwi usługodawcy zaniżają zajmowaną w rzeczywistości powierzchnię, co po przemnożeniu przez liczbę dni w sezonie, oznacza już znaczące kwoty.

Jeśli chodzi o podatek od nieruchomości, to w sytuacji, gdy w danym obiekcie/lokalu prowadzona jest działalność gospodarcza, stawki podatku są wyższe niż gdyby lokal służył wyłącznie celom mieszkaniowym. Wysokości stawek różnią się też między miejscowościami, gdyż ich wysokość leży w gestii lokalnej rady miasta czy gminy.

Jak wskazano podczas wywiadów, duża różnica między stawkami dla budynków mieszkalnych a budynków, w których prowadzi się działalność gospodarczą, jest istotnym czynnikiem skłaniającym przedsiębiorców do ukrywania dochodów. W sytuacji, gdy właściciel budynku mieszkalnego zdecyduje się na wynajem pokoi dla turystów, zgodnie z prawem będzie musiał zapłacić niejednokrotnie 20-30-krotnie wyższy podatek od nieruchomości. Urzędnicy podkreślali też, że osoby oferujące prywatne kwatery często nie są w ogóle świadomi tego, że wiąże się to również z koniecznością odprowadzenia wyższego podatku.

W trakcie wywiadów wskazywano również, że turyści rzadko kiedy mają opory przed korzystaniem z usług niezarejestrowanych przedsiębiorców, jeśli to oznacza dla nich mniejsze koszty pobytu w danej miejscowości. Urzędy natomiast mają wtedy ograniczone narzędzia do wyegzekwowania należnych im wpływów podatkowych. Niemniej, niektóre z badanych przez IPAG gmin podejmują we własnym zakresie pewne nieformalne działania. Jednym z przykładów jest analiza ofert wynajmu pokoi na terenie miasta/gminy w serwisie booking.com lub innych lokalnych bazach turystycznych i porównanie z urzędowym rejestrem obiektów świadczących usługi hotelarskie. Czasami w ten sposób udaje się zidentyfikować obiekty całkowicie działające w szarej strefie. Nie zawsze

jednak udaje się uruchomić postępowanie, gdyż często właściciele nie są mieszkańcami danej miejscowości. Pojawia się więc problem z dotarciem do właściwej osoby. Rozmówcy wskazują, że liczba przedsiębiorców, którym udaje się udowodnić nadużycia i tak jest znikoma w porównaniu z rzeczywistą skalą problemu, jaka zwykle występuje w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie. Niemniej, władze gmin, które starają się aktywnie walczyć z szarą strefą, przyznają, że dzięki ich staraniom (kontrola, mandaty, wnioski do sądu) wysokość potencjalnych ubytków dochodów wynosi w ich opinii nie więcej niż 15-20 procent odnotowanych wpływów.

Przedstawiciele samorządów przyznają ponadto, że szara strefa w turystyce w pewnym stopniu sprzyja rozwojowi regionu. Niskie ceny oferowane przez firmy działające w ukryciu, skłaniają również mniej zamożnych turystów do przyjazdu do regionu. Zwiększony ruch turystyczny kreuje popyt konsumpcyjny, co w praktyce oznacza wzrost obrotów w lokalnych placówkach handlowo-usługowych. Powoduje to wzrost wpływów z podatku dochodowego CIT od legalnie działających firm w innych sektorach oraz z podatku dochodowego PIT od osób legalnie w tych firmach zatrudnionych.

Skutki dla przedsiębiorców

Przedsiębiorcy zrzeszeni w lokalnych izbach i organizacjach, skupiających legalnie działające firmy, przyznają, że firmy prowadzące działalność zgodnie z prawem, tracą na funkcjonowaniu szarej strefy w turystyce. Podmioty, które nie płacą podatków są zwykle bardziej konkurencyjne cenowo od uczciwych przedsiębiorców (choć trudno mówić w takim przypadku o uczciwej konkurencji). W przypadku sektora turystycznego oznacza to dla turystów niższe ceny noclegów i tańsze wyżywienie, które jakościowo zazwyczaj nie ustępuje oferowanemu poza szarą strefą. Poza tym turyści nie zawsze też zdają sobie sprawę, że wspierają firmę działającą w całości lub częściowo w szarej strefie.

Podczas wywiadów przedsiębiorcy z sektora turystycznego wskazywali również, że gdyby nie było szarej strefy, to ich firmy uzyskiwałyby wyższe przychody. W konsekwencji oznaczałoby to wyższe odprowadzane przez nich podatki. Jednocześnie przyznają też, że niektóre firmy przenoszą działalność do szarej strefy, bo im się to po prostu opłaca. W opinii przedstawicieli izb turystycznych najważniejszym czynnikiem, skłaniającym do ukrywania dochodów i zatrudniania na czarno, są wysokie podatki i koszty pracy. Ponadto do rozwoju działalności w szarej strefie zachęca słaba, zdaniem przedstawicieli izb przedsiębiorców, skuteczność instytucji kontrolnych.

Niektórzy z rozmówców wskazywali, że nie zawsze wejście do szarej strefy musi oznaczać celowo nieuczciwe działanie. Czasami jest to swego rodzaju bufor chroniący firmę przed upadkiem (firma mogłaby nie sprostać warunkom rynkowym), a czasami przymus spowodowany olbrzymimi rozmiarami szarej strefy w danym regionie. Przy tak zniekształconym rynku funkcjonowanie w stu procentach poza szarą strefą oznacza w praktyce ponoszenie strat, prowadzące do zamknięcia firmy.

Skutki dla rynku pracy

Oceny skutków szarej strefy w turystyce dla rynku pracy, płynące z przeprowadzonych wywiadów, są ambiwalentne. Z jednej strony w szarej strefie znajdują zatrudnienie osoby, które najprawdopodobniej z różnych względów (np. niskie kwalifikacje, krótki czas pracy, ogólnie niski poziom wynagrodzeń w branży) nie miałyby szans, by znaleźć w pełni legalną pracę. Z drugiej strony, praca na czarno oznacza brak wpływów do budżetu państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Poza tym praca w szarej strefie obniża efektywność instytucji rynku pracy w walce z bezrobociem.

Przedstawiciele urzędów pracy, jak również przedsiębiorców zrzeszonych w lokalnych organizacjach turystycznych przyznawali w trakcie wywiadów, że praca w szarej strefie, w szczególności w sezonie turystycznym, nie jest czymś nadzwyczajnym w ich regionie. Jednocześnie należy rozróżnić dwie sytuacje - po pierwsze, część pracowników nie ma wyboru i dla nich praca na czarno w okresie letnim w turystyce stanowi jedyne możliwe źródło dochodów. Problem ten w szczególności dotyczy małych miejscowości, w których poza sezonem wakacyjnym trudno jest o znalezienie zatrudnienia. Po drugie, część osób byłaby najpewniej w stanie znaleźć zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, ale wybiera szarą strefę, gdyż uzyskuje dzięki temu dodatkowe korzyści w postaci wyższego wynagrodzenia.

Specjaliści z urzędów pracy wskazują, że dość charakterystyczny jest zwyczaj rejestrowania się pracowników sezonowych jako osoby bezrobotne (uzyskują wtedy prawo do ubezpieczenia zdrowotnego bez konieczności podejmowania

pracy) i równoległego podejmowania zatrudnienia w szarej strefie w okresie letnim. Osoby te często też nie wykazują w ogóle zainteresowania jakąkolwiek legalną formą zatrudnienia. W powiatowych urzędach pracy, obejmujących swym zasięgiem miejscowości atrakcyjne turystycznie, przed sezonem zwykle pojawia się zwiększone zainteresowanie zatrudnieniem nowych osób. Powstają nowe oferty pracy, czy też oferty odbycia stażu w hotelach, barach, czy restauracjach. Mimo to, dla części pracowników nadal bardziej atrakcyjne pozostaje podejmowanie pracy w szarej strefie. Dochodzi więc do sytuacji, w której zatrudnienie na czarno wzrasta, mimo dostępnych legalnych ofert pracy.

Urzednicy wskazywali, że w trakcie paneli eksperckich odbywających się w powiatowych urzędach pracy, zawody związane z turystyką są wymieniane jako te, które są charakterystyczne dla szarej strefy, m.in. kelnerzy, kucharze, pomoce hotelarskie. Trzeba jednak podkreślić, że ujawniają się pewne różnice między regionami. W województwie podlaskim, jeśli chodzi o zawód kelnera/barmana to niemal standardem jest zatrudnienie w szarej strefie. Z kolei w województwie pomorskim na rynku panuje deficyt pracowników w tym zawodzie m.in. ze względu na niskie płace i jednocześnie wysokie wymagania, jak np. znajomość języków obcych. Sytuacja, w której pracodawcy mają problemy ze znalezieniem pracowników, przeważnie sprzyja ograniczeniu rozmiarów szarej strefy. Potencjalni kandydaci mogą wtedy oczekiwać lepszych ofert pracy i co ważniejsze, mają większe szanse na znalezienie w pełni legalnego zatrudnienia.

7. Szara strefa w branży tytoniowej

Definicja problemu

Na krajowym rynku papierosów zjawisko szarej strefy obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary²⁷:

- 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 obwiązujących znaków akcyzy.

Mimo tego, że Polska ma jedną z najniższych stawek akcyzy na papierosy w UE, w dalszym ciągu podstawową przyczyną występowania obu wymienionych przejawów szarej strefy jest wysoki stopień opodatkowania papierosów. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowiły w 2022 roku w Polsce 83 procent ceny paczki papierosów. Obecnie, spośród państw Unii Europejskiej, jedynie w Bułgarii i na Węgrzech obowiązuje niższy minimalny podatek akcyzowy niż w Polsce²⁸. Do niedawna Polska znajdowała się pod tym względem na drugim miejscu, a podatek akcyzowy niższy był tylko w Bułgarii.

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 wykrycia, postrzegane były przez lata jako relatywnie mało uciążliwe. Mimo zaostżenia wysokości kar od 1 maja 2021 roku²⁹, wysoka zyskowność wciąż stanowi zachętę do podejmowania działalności w szarej strefie. Duża część nielegalnej krajowej produkcji wyrobów tytoniowych kierowana jest na nielegalny eksport, czyli przemysł do innych krajów Unii Europejskiej - zwłaszcza do Niemiec, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Włoch, czy Francji.

W odniesieniu do rynku polskiego zjawiskiem znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo jest sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie wyrobów rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. 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, mimo wspomnianego zaostżenia przepisów - wciąż stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków.

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są straty budżetu państwa, wynikające z nieodprowadzania należnych podatków - przede wszystkim akcyzy i VAT, ale dodatkowo również PIT i CIT. Wartość tak zwanej luki podatkowej związanej z szarą strefą na samym tylko rynku nielegalnych papierosów szacować należy w 2022 roku na kwotę ponad 1,7 miliarda złotych strat ponoszonych przez budżet państwa. Dla porównania warto przypomnieć, że po 11 miesiącach 2022 roku całkowite dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły ponad 72,70 miliarda złotych, a całkowite dochody budżetowe z akcyzy od rynku tytoniowego za ten okres prawie 23,49 miliarda złotych. Oznacza to, że dochody z akcyzy tytoniowej stanowiły ponad 32 procent dochodów akcyzowych budżetu. Sumarycznie szacuje się, iż dochody budżetowe z tytułu akcyzy papierosowej wyniosły w 2022 roku znacznie powyżej 25 mld zł.

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, 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 2022 roku)³⁰, wartość dodana, która została wytworzona w 2020 roku w wyniku przemytu papierosów do Polski, stanowiła około 0,01 procent PKB, czyli prawie 234 miliony złotych. Rok wcześniej, tj. w 2019, udział wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski w PKB był taki sam (0,01 procent PKB), co oznaczało wartość prawie 230 milionów złotych. W ujęciu nominalnym oznacza to, że wartość dodana wzrosła w 2020 roku o niecałe 4,6 miliona złotych, co odnosząc do skali zjawiska i pamiętając o szacunkowości obliczeń, oznacza stabilizację wartości. Biorąc pod uwagę

²⁷ Specyfiki przejawów szarej strefy na rynku e-papierosów i nowatorskich wyrobów tytoniowych omówione są w oddzielnych częściach rozdziału.

²⁸ https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/excise-duties/excise-duties-tobacco_en

²⁹ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 694.

³⁰ *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2017-2020*, GUS, Warszawa, 2022

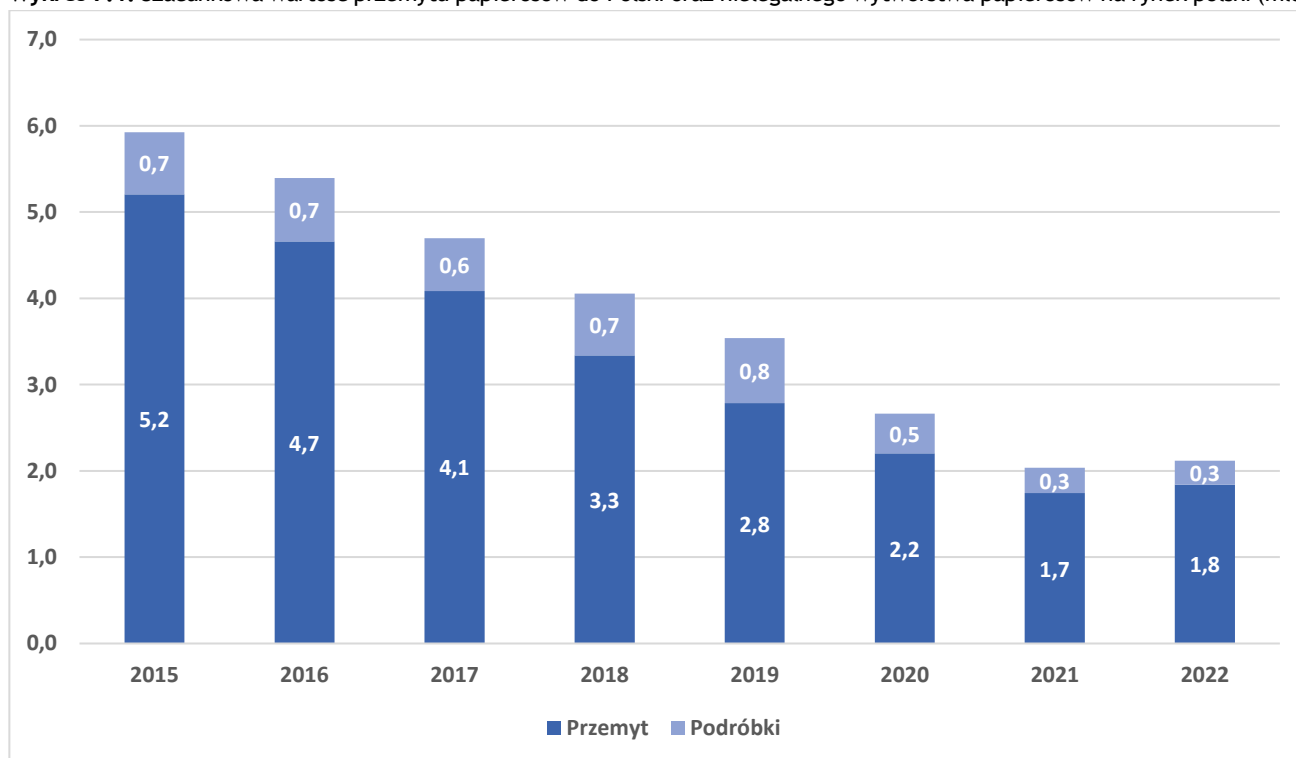
dłuższy horyzont czasowy (od 2017 roku), szacunki GUS pokazują spadek wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski, zarówno w ujęciu względnym, jak i bezwzględny. W latach 2017-2018 udział wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski w PKB był dwukrotnie wyższy (0,02 procent PKB), co oznaczało w tym okresie odpowiednio 398 oraz ponad 424 miliony złotych.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemytu papierosów uznać należy za zaniżone. Przyjmując jako założenie wartość legalnej sprzedaży papierosów w Polsce, wyznaczoną w oparciu o jej wolumen oraz średnią ważoną ceny sprzedaży, wartość przemytu w 2015 roku szacować należy na około 5,2 miliarda złotych. W następnych latach obserwowany był spadek tej wartości do około 1,7 miliarda złotych w 2021 roku oraz 1,8 miliarda złotych w 2022 roku. Zaznaczyć należy, że nieznaczny wzrost wartości przemytu

w 2022 roku odnotowany został paradoksalnie przy rynkowym spadku udziału papierosów pochodzących z przemytu³¹. Wzrost wartości przemytu wynikał z połączenia dwóch zjawisk: wzrostu cen papierosów oraz wzrostu wielkości rynku.

Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,3 miliarda złotych w 2022 roku. Nadmienić przy tym należy, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papierosów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości papierosy z szarej strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie. Ewolucja zjawiska w latach 2015-2022 przedstawiona została na wykresie 7.1.

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



Źródło: Szacunki IPAG

Według szacunków firmy badawczej Almares okresem najwyższego nasilenia udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów był rok 2015. Udział ten, w wyniku intensywnego wzrostu skali opodatkowania w latach poprzednich oraz luk w systemie, wzrósł wówczas do poziomu 18-19 procent³². Następnie w 2016 roku oraz w pierwszej połowie 2017 roku obserwowany był sukcesywny spadek poziomu tego zjawiska do niecałych 14 procent w drugim kwartale 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

³¹ Spadek ten omówiony został w dalszej części rozdziału.

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

IPAG, wzrost ten mógł wynikać z przesunięć kapitału należącego do grup przestępczych z innych obszarów nielegalnej działalności na rynek tytoniowy. W tym czasie ciężar zwalczania szarej strefy położony został bowiem przede wszystkim na wyłudzenia podatku VAT (walka z tzw. karuzelą podatkową) oraz wprowadzanie do obrotu paliwa bez odprowadzania adekwatnej akcyzy. Przyniosło to wymierne efekty w postaci wyeliminowania z rynku dużej części nieopodatkowanego paliwa oraz częściowego uszczelnienia systemu podatkowego. W znacznej mierze ograniczony został również rynek nielegalnego hazardu, a więc kapitał lokowany dotychczas w tych działalnościach musiał znaleźć alternatywne obszary zaangażowania. Ze względu na wspomnianą stosunkowo niską wykrywalność i potencjalnie niskie kary, ulokowany został na rynku tytoniowym.

W kolejnych kwartałach udział szarej strefy w rynku papierosów powrócił do wcześniejszego trendu spadkowego, by w drugim kwartale 2019 roku osiągnąć poziom 9,4 procent - najniższy od wielu lat. Oznacza to, że w porównaniu z okresem największego nasilenia zjawiska, udział szarej strefy w krajowym rynku zmniejszył się o 9,6 punktu procentowego. W opinii IPAG, spadek ten wynikał z kombinacji kilku czynników: braku skokowych i niezapowiedzianych z odpowiednim wyprzedzeniem podwyżek podatku akcyzowego, wdrażanych zmian legislacyjnych, wzrostu dochodów rozporządzalnych konsumentów, zaostrzenia kontroli rynku, a także - wynikającego ze wzmocnienia 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 kon-

sumentów w domach poza koniecznymi wypadkami w drastyczny sposób ograniczyły możliwości nielegalnego importu, a także zbytu przemycanych papierosów. Nie ma wprawdzie wiarygodnych danych liczbowych dla drugiego kwartału 2020 roku (czyli okresu całkowitego „zamrożenia” gospodarki), jednak udział szarej strefy w krajowym rynku bliski był wówczas zeru. Spostrzeżenie to nie jest jednak podparte twardymi danymi liczbowymi, a jedynie obserwacjami. W trzecim kwartale 2020 roku udział papierosów z przemytu zwiększył się w porównaniu do sytuacji sprzed pandemii. Podstawową tego przyczyną była koncentracja służb państwowych na innych działaniach, głównie związanych ze zwalczaniem skutków pandemii, a drugą - chęć odrobienia strat z okresu lockdownu przez podmioty czerpiące korzyści z nielegalnego handlu. W końcu 2020 roku, w obliczu drugiego lockdownu, nastąpił ponowny powrót do długookresowego trendu spadkowego. Począwszy od drugiego kwartału 2021 roku udział szarej strefy w rynku polskim rynku tytoniowym waha się w granicach 4,9-5,8 procent. Są to najniższe wyniki w historii dotychczasowych badań.

Warto także podkreślić, że niskiemu udziałowi szarej strefy w rynku nie przeszkodziły wprowadzone w tym czasie podwyżki podatku akcyzowego na wszystkie wyroby tytoniowe. Istotny jest tu fakt, że zmiany wysokości podatku akcyzowego ogłaszane są obecnie z wyprzedzeniem (wdrożono w tym czasie tzw. mapę drogową podwyżek), rynek nie jest nimi zaskakiwany, jak to bywało w latach, kiedy udział szarej strefy wzrastał. Inną kwestią jest, że wprowadzone w ostatnim czasie podwyżki akcyzy nie rekompensują poziomu inflacji i nie przekładają się na zauważalny wzrost cen papierosów. Pozytywnie wpływa to na obniżenie poziomu szarej strefy, ale z drugiej strony utrudnia realizację celów zdrowotnych polityki państwa i negatywnie wpływa na wpływy budżetowe. Ceny papierosów rosły wolniej niż przeciętne tempo wzrostu cen innych towarów i usług konsumpcyjnych w polskiej gospodarce. W tym samym czasie ceny wielu dóbr tzw. pierwszej potrzeby rosły znacznie szybciej od cen papierosów i od wskaźnika inflacji. Ponadto, tempo wzrostu cen papierosów było niższe od nominalnego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej. W rezultacie dostępność cenowa legalnie dostępnych papierosów rosła znacznie szybciej niż dóbr pierwszej potrzeby³³.

Na niski udział szarej strefy w rynku istotny wpływ ma również zaostrzenie kontroli rynku, a także - wynikający ze wzmocnienia walki z szarą strefą - wzrost cen wyrobów nielegalnych na szarym rynku. Coraz bardziej skuteczne i skoordynowane działania polskich służb, w tym głównie Centralnego Biura Śledczego Policji, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Straży Granicznej podejmowane są nierzadko we współpracy z legalnie działającymi na rynku polskim producentami, od których organy państwowe czerpią część swojej wiedzy o specyfice rynku i szarej strefy, niezbędną do skutecznego ścigania przestępczości tytoniowej.

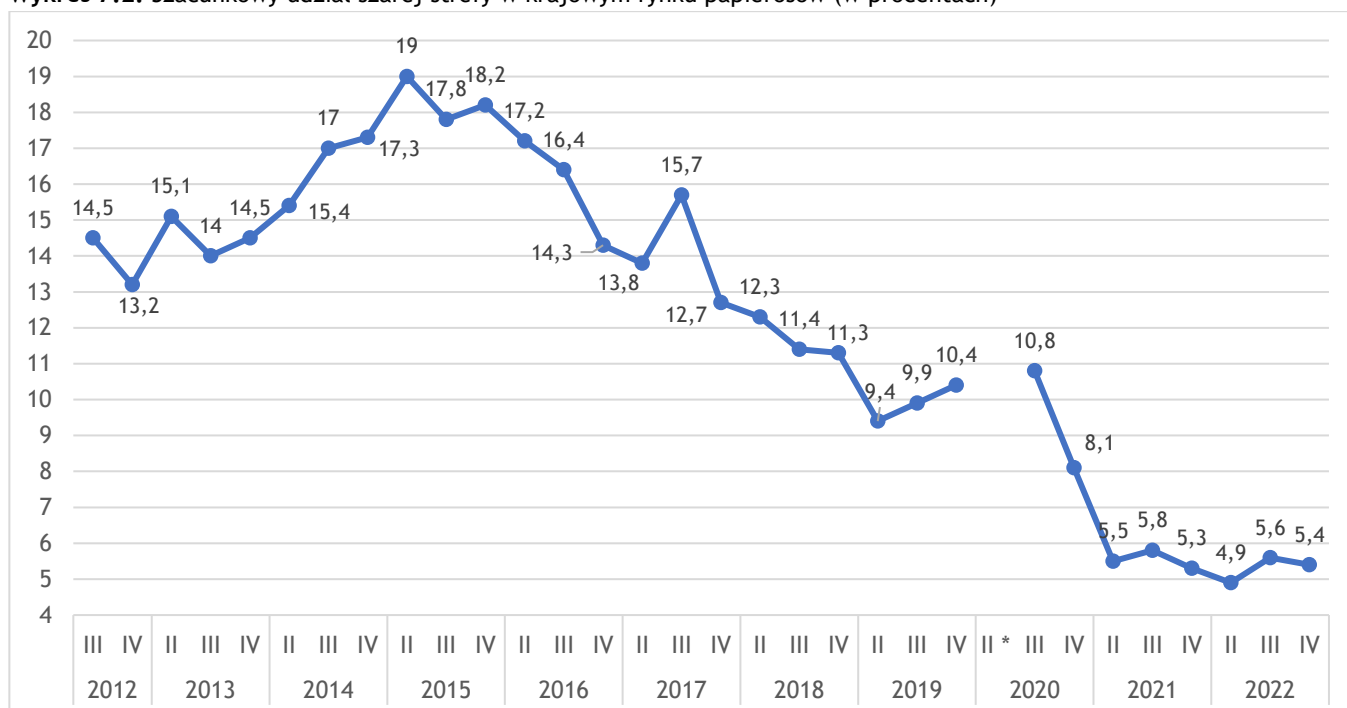
³³ Zmiany cen papierosów i wybranych dóbr konsumpcyjnych w Polsce w latach 2016-2021, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa, listopad 2022, https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Ceny_papierosow_2016-2021_raport.pdf

Wspomnieć ponadto należy o wzmocnionej ochronie polskiej granicy wschodniej, dzięki czemu przerzut nielegalnych towarów stał się bardziej utrudniony. Przez szereg lat największy wolumenowo przemysł papierosów do Polski pochodził z Białorusi i Ukrainy, przy czym z tego pierwszego kraju wspierany i współorganizowany był nierzadko nieoficjalnie przez służby i przedsiębiorstwa państwowe. Począwszy od połowy 2021 roku, w związku z wojną hybrydową na granicy Polski z Białorusią, z jednej strony wzmocniona została ochrona polskiej granicy, dzięki czemu przerzut nielegalnych towarów stał się bardziej utrudniony, a z drugiej strony służby białoruskie większy nacisk położyły na sterowanie nielegalną migracją niż na dotychczasową działalność. Wybuch wojny na Ukrainie w lutym 2022 roku wpłynął na radykalne ograniczenie przemysłu z tego kierunku. Zniszczenia wojenne zakładów produkujących papierosy na Ukrainie spowodowały bowiem braki zaopatrzeniowe na rynku ukraińskim. Wartość

ujawnionych przez Straż Graniczną (przy współudziale z innymi służbami) nielegalnych papierosów spadła w 2022 r. o 54 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim, przy czym spadek wartości przemysłu na granicy z Ukrainą wyniósł 74 proc., z Rosją 79 proc., a z Białorusią 94 proc.³⁴.

Analiza danych z badania firmy Almares, uzyskanych w oparciu o zebrane puste opakowania po papierosach wskazuje, że papierosów pochodzących z przemysłu 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. Począwszy od 2021 roku, kiedy rynkowy udział papierosów z przemysłu obniżył się poniżej 6 procent, udział papierosów podrobionych wahał się w granicach 0,6-1,0 procent.

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



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

Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

Duże obawy odnośnie możliwości skokowego wzrostu udziału szarej strefy w rynku w Polsce i całej Unii Europejskiej wiązano w 2020 roku z wejściem w życie w maju 2020 roku przepisów tzw. dyrektywy tytoniowej³⁵, dotyczących m.in. zakazu sprzedaży papierosów mentolowych. Po czteroletnim okresie przejściowym od wejścia w życie innych przepisów dyrektywy, który zakończył się 20 maja 2020 roku, sprzedaż papierosów mentolowych stała się w Polsce zabroniona. Papierosy mentolowe według różnych szacunków stanowiły około 30 procent polskiego legalnego rynku papierosów. Spodziewano się, że wobec prohibicji na ten segment rynku,

względnie duża część popytu może przesunąć się na wyroby przemycane lub produkowane nielegalnie. Poszerzyć się miało zwłaszcza zjawisko przemysłu (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

³⁴ Informacja Statystyczna Straży Granicznej za 2022 r., Warszawa, styczeń 2023, <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>

³⁵ Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych (2014/40/UE). Weszła w życie w maju 2016 r.

w życie prohibicji, folijki zapachowe i kapsułki smakowe, aromatyzujące tradycyjne papierosy. Po drugie, część konsumentów przeniosta swój popyt na alternatywy dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych (e-papierosy i podgrzewacze tytoniu), których nowe obostrzenia początkowo nie objęły³⁶. 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. Węgry³⁷.

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

W szczytowym jak do tej pory okresie rozwoju szarej strefy na krajowym rynku wyrobów tytoniowych, czyli wspomnianym 2015 roku, udział wyrobów nielegalnych stanowił około 1/4 całego rynku³⁸ tytoniu. W innych opracowaniach wskazuje się, że udział szarej strefy na poziomie około 25 procent rynku osiągnięty został już w 2013 roku³⁹, a w niektórych udział ten oszacowano na 25-30 procent w 2016 roku⁴⁰. Szczególnie duże wzrosty tego udziału notowane były w okresie dynamicznego wzrostu poziomu obciążenia fiskalnego wyrobów tytoniowych, szybszego niż wzrost zamożności konsumentów, a więc w latach 2010-2014. W okresie tym nie podejmowano ponadto wystarczających działań, ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnej działalności w tym sektorze. Wzrost stawek podatkowych prowadził do szybkiego wzrostu cen wyrobów tytoniowych na rynku legalnym, w wyniku czego popyt, który charakteryzuje się wysoką sztywnością, przenosił się na tańszą alternatywę, w postaci wyrobów objętych niższymi stawkami akcyzy (cygara imprezowe) lub w ogóle nie objętych akcyzą, jak papierosy podrabiane w nielegalnych wytwórniach lub pochodzące z przemytu.

Nadmienić należy, że wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe przekraczał tempo wymagane unijnymi zobowiązaniami Polski. Poziom opodatkowania wymagany przez Unię

Europejską do 2018 roku osiągnięty został w Polsce już w 2014 roku. Mimo szybkiego wzrostu stawek akcyzy, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych 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 powyżej na około 2-3 procent rocznie. Istotna różnica między tymi tempami wynikała zatem z rozwoju udziału w rynku szarej strefy. Po ogłoszeniu moratorium na podwyżkę akcyzy tytoniowej w 2015 roku, wpływy budżetowe z tytułu akcyzy tytoniowej ponownie zaczęły wzrastać. Wskazuje to na fakt, że kluczowymi czynnikami warunkującymi zmiany rozmiaru szarej strefy na rynku tytoniowym są, obok poziomu opodatkowania, również siła nabywczą obywateli, tempo zmian poziomu opodatkowania oraz jego przewidywalność.

Realnym zagrożeniem dla stabilności polskiego rynku wyrobów tytoniowych w najbliższej przyszłości są planowane przez Komisję Europejską zmiany w dyrektywie 2011/64/UE. Oficjalnie deklarowanym celem politycznym tych zmian jest doprowadzenie do 2040 roku niemal całkowitej redukcji odsetka osób palących w Unii Europejskiej. Unijny plan zakłada, że do 2025 roku procent osób palących zmniejszy się do 20 procent, a w 2040 roku wynieść mniej niż 5 procent. Głównym narzędziem wdrażania tej zmiany społecznej ma być polityka akcyzowa. W rzeczywistości projektowane zmiany nie ograniczają się do osób palących papierosy, ale dążą do niemal całkowitego wyeliminowania z rynku wyrobów tytoniowych poprzez drastyczne podniesienie minimalnych stawek akcyzy na różne kategorie wyrobów tytoniowych.

Głównymi orędownikami projektowanych zmian są państwa, w których obecnie obowiązujące stawki akcyzowe należą do najwyższych w UE, czyli Francja, Irlandia, Finlandia i Niemcy. Zbyt wysokie stawki opodatkowania stanowią grunt pod wzmożone działanie szarej strefy. Najbardziej drastycznym przykładem jest w tym kontekście rynek francuski, na którym udział szarej strefy sięga obecnie 30 procent, co jest rekordem w Unii Europejskiej. Państwami najbardziej zagrożonymi planowaną rewizją dyrektywy są te, w których poziom akcyzy jest najniższy, tj. Bułgaria, Węgry i Polska.

Projekt dyrektywy ukazać się ma wiosną 2023 roku, jednak już jesienią 2022 roku do prasy europejskiej przedostały się planowane wysokości nowych stawek. Według tych informacji, minimalny poziom akcyzy na papierosy wzrosnąć miałby dwukrotnie: z obecnych 90 euro za 1000 sztuk papierosów do 180 euro. W przeliczeniu na paczkę papierosów oznacza to

³⁶ Zmiana tego stanu rzeczy omówiona została w dalszej części rozdziału, poświęconej nowatorskim wyrobom tytoniowym.

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

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

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

⁴⁰ *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016

wzrost z 1,80 euro za paczkę do 3,60 euro za paczkę, co przy średniorocznym kursie złotego z 2022 roku przeliczyć można odpowiednio na 8,44 i 16,88 złotych za paczkę. Dla porównania warto w tym miejscu wspomnieć, że średnia ważona cena paczki papierosów w 2022 roku wynosiła 15,17 złotych. Uwzględnienie w cenach papierosów tak dużej podwyżki wiązałoby się z ponownym gwałtownym wzrostem udziału szarej strefy w rynku i spadku dochodów budżetowych. Reakcję polskiego rynku na zbyt szybki i zbyt duży wzrost obciążeń podatkowych obserwowaliśmy już wcześniej, przed 2015 rokiem.

Rozwój szarej strefy byłby tym gwałtowniejszy, że Komisja planuje wprowadzić bardzo wysokie opodatkowanie wszystkich dostępnych alternatyw, tj. tytoniu do podgrzewania i płynów do e-papierosów. Mocniejsze płyny do e-papierosów podlegałyby akcyzie w wysokości co najmniej 40 procent, podczas gdy te o niższej mocy podlegałyby podatkowi w wysokości 20 procent. Podgrzewane wyroby tytoniowe miałyby zostać objęte stawką podatkową znacznie przewyższającą stawki stosowane w państwach unijnych.

W tym miejscu nasuwa się pytanie czy w ogóle możliwe jest ujednoczenie stawek podatkowych i cen w UE, jeśli brak jest tzw. stawki maksymalnej, której bogate państwa członkowskie nie mogłyby przekroczyć. W opinii IPAG, rewizja dyrektywy bez wprowadzenia takiej stawki maksymalnej nie będzie miała sensu, ponieważ wschodnioeuropejskie państwa członkowskie UE nigdy nie dorównają poziomowi opodatkowania w bogatszych krajach zachodniej i północnej UE, jeśli te ostatnie, realizując partykularne interesy, będą bez końca podwyższały minimalne stawki akcyzowe.

Rynek e-papierosów

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

Płyny do papierosów elektronicznych (liquidy), niezależnie od faktu czy zawierają one w swoim składzie nikotynę, czy też są to płyny beznikotynowe, podlegają efektywnemu opodatkowaniu od 1 lipca 2020 roku. Z uwagi na panującą w okresie wejścia w życie opodatkowania pandemię COVID-19, Ministerstwo Finansów zdecydowało się na zaniechanie poboru podatku akcyzowego od tych wyrobów do końca września 2020 roku. W myśl pierwotnie obowiązujących przepisów, akcyzie i obowiązkowi banderolowania podlegały roztwory, których charakter, skład i właściwości wskazywały na to, że są przeznaczone do papierosów elektronicznych. O obowiązku tym nie decydowała stosowna informacja na półce sklepowej czy opakowaniu wyrobu lub jej brak tylko fakt, że produkt do e-papierosów oferowany był w sklepach

bądź innych punktach sprzedaży z wyrobami tytoniowymi i ich substytutami.

Stawka akcyzy od płynu do e-papierosów ustalona została w wysokości 0,55 złotych za 1 ml. Oznacza to, że akcyza za litr płynu do e-papierosów wynosi 550 złotych. Stawka ta związana jest z przyjętym przez Ministerstwo Finansów przelicznikiem ilości płynu odpowiadającego paczce papierosów. Wprowadzając opodatkowanie Minister Finansów przyjął, że odpowiednikiem paczki papierosów są 3 ml płynu do e-papierosów. Jest to wielkość uśredniona, która uwzględnia zarówno niewielkie zużycie w systemach zamkniętych (kartridże) jak kilkukrotnie wyższe w systemach otwartych.

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

Po wprowadzeniu obowiązków akcyzowych, podstawowym, a dodatkowo powszechnym, sposobem unikania płacenia podatku akcyzowego stało się oferowanie w sprzedaży płynów, które oficjalnie nie stanowiły płynów do e-papierosów. Oznaczane były one na opakowaniach np. jako „aromaty o zastosowaniu uniwersalnym”, „aromaty spożywcze” (np. do ciast), czy jako „aromaty do kominków zapachowych”. Skład tych płynów jest identyczny jak płynów używanych do e-papierosów⁴¹. W celu użycia takiego płynu do e-papierosa z nikotyną, wystarczające jest jedynie domieszanie do niego tzw. shota do liquidów, zawierającego skoncentrowaną dawkę nikotyny. Umożliwiły to zazwyczaj oferowane w sprzedaży przez podmioty działające w szarej strefie opakowania „aromatów”, będących w rzeczywistości płynami do e-papierosów. Przykładowa 60 mililitrowa butelka z „aromatem” zawierała 50 ml płynu oraz 10 ml wolnego miejsca na dodanie komponentu nikotynowego. „Aromaty” w celu uniknięcia obowiązku banderolowania sprzedawane były przy tym poza punktami oferującymi wyroby tytoniowe - stacjonarnie bądź przez Internet.

Łatwość obchodzenia obowiązku akcyzowego spowodowała niemal całkowite wypchnięcie z legalnego rynku płynów beznikotynowych i przeniesienie przytłaczającej większości obrotu nimi do szarej strefy. Według szacunków Stowarzyszenia Vaping Association Polska, udział szarej strefy w obrocie płynami beznikotynowymi wzrósł do około 90 procent, przy 90 procentowym udziale legalnej sprzedaży w przypadku

⁴¹ Zaznaczyć przy tym należy, że użycie przez konsumentów e-papierosów faktycznego aromatu do kominka lub innych tego typu substancji byłoby toksyczne.

plynów zawierających nikotynę. Nastąpiło ponadto przesunięcie części popytu z produktów zawierających nikotynę na produkty beznikotynowe, które po domieszanu tzw. shotów zamienić się mogą w produkty nikotynowe.

Drastycznie wysoki udział szarej strefy w rynku oznaczał powstanie dużej luki podatkowej i strat budżetu państwa. Według badań rynku przeprowadzonych w 2019 roku, całkowity wolumen sprzedaży płynów do e-papierosów (zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny) wynosił około 1 miliona litrów. Udział płynów nikotynowych wynosił przy tym około 47 procent, a płynów bez nikotyny - pozostałe 53 procent⁴². Według szacunków Stowarzyszenia Vaping Association Polska, podatek akcyzowy w 2021 roku odprowadzony został jedynie od około 300 tysięcy litrów płynów. Pozostały wolumen sprzedaży realizowany był w szarej strefie. Faktyczne dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od płynów do e-papierosów wyniosły około 200 milionów złotych.

Przy założeniu w latach 2019-2021 braku zmiany wielkości rynku oraz udziałów produktów beznikotynowych i nikotynowych, oszacować można wartość potencjalnej rocznej straty budżetu, wynikającej ze sprzedaży płynów do e-papierosów w szarej strefie. W przypadku gdyby podatek akcyzowy odprowadzany był od całego wolumenu rynkowego, dochód budżetu wyniósłby około 550 milionów złotych (1 milion litrów * stawka 0,55 złotych za 1 ml). Ze sprzedaży samych produktów nikotynowych dochód budżetowy wyniósłby niecałe 260 miliony złotych, a ze sprzedaży produktów beznikotynowych pozostałe ponad 290 miliony złotych. Oznacza to, że wartość rocznej luki podatkowej szacować należy na co najmniej około 350 milionów złotych. Jest to kwota minimalna. W rzeczywistości, w związku ze wzrostem wielkości rynku oraz przesunięciem części popytu w kierunku produktów beznikotynowych, wartości potencjalnych rocznych wpływów budżetowych oraz luki podatkowej były wyższe. Zaznaczyć przy tym należy, że na zwiększenie kwoty luki podatkowej nie wpływał wzrost cen rynkowych, jako że stawka akcyzy ma charakter kwotowy.

Patologiczną sytuację panującą na rynku e-papierosów zmieniła uchwalona przez Sejm Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 roku o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁴³. Najważniejsze przyjęte w niej przepisy weszły w życie z początkiem 2023 roku. Na dotychczasowym poziomie pozostała stawka akcyzy na płyn do e-papierosów, która w dalszym ciągu wynosi 0,55 złotych za 1 ml. Rozszerzona została natomiast definicja obłożonego akcyzą płynu do e-papierosów. W nowej wersji płynem do papierosów elektronicznych jest roztwór przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny, w tym baza do tego roztworu zawierająca glikol lub glicerynę, przy czym roztwór uważa się za przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, gdy jest używany albo ze względu na jego skład i właściwości fizykochemiczne może być użyty w papierosach elektronicznych,

bez względu na miejsce jego sprzedaży bądź oferowania na sprzedaż. Podkreślenia wymagają dwa elementy rozszerzenia definicji: o objęciu opodatkowaniem decyduje sama możliwość wykorzystania roztworu w e-papierosach oraz brak uzależnienia od miejsca sprzedaży. Nowa definicja opiera się więc nie na przeznaczeniu do wykorzystania, ale na możliwości użycia.

Zaproponowana zmiana umożliwi organom kontrolnym i podatkowym wykazanie, że sprzedawca płynów do e-papierosów jedynie dla pozorów wskazywał przeznaczenie tych wyrobów do celów nieopodatkowanych. Zablokowana miała zostać w ten sposób główna droga wchodzenia produktów związanych z e-papierosami do szarej strefy. W przyjętych przepisach nie doprecyzowano jednak, jakie warunki musi spełniać dany produkt oraz jakie jego właściwości będą miały decydujące znaczenia przy klasyfikacji pozwalającej na uznanie, że dany wyrób spełnia kryteria płynu do papierosów elektronicznych. Wyjaśnienie nowej definicji płynu do papierosów elektronicznych przedstawił komunikat Ministerstwa Finansów opublikowany 1 grudnia 2022 roku. Zgodnie z nim, pod pojęciem płynu do papierosów elektronicznych jako roztworu należy rozumieć jednorodną mieszaninę dwóch lub więcej związków chemicznych. Takimi mieszaninami nie są ani gliceryna ani glikol. Warunkiem zakwalifikowania wyrobu jako płynu do e-papierosów będzie jego użycie albo możliwość takiego użycia w papierosach elektronicznych wynikająca z jego składu i właściwości fizykochemicznych. Poszczególne komponenty, które nie stanowią roztworu lub ich skład i właściwości fizykochemiczne nie wskazują na użycie w papierosach elektronicznych w celu efektywnej konsumpcji, jak np. sama gliceryna czy glikol, nie podlegają opodatkowaniu akcyzą.

Wyjaśnienie to jest o tyle ważne, że akcyzie nie będzie podlegała produkcja i dystrybucja glikolu propylenowego czy gliceryny oraz ich użycie np. w branżach farmaceutycznej, kosmetycznej, budowlanej, motoryzacyjnej. Przykładowo nie podlega opodatkowaniu akcyzą gliceryna oferowana na sprzedaż w aptece. Podobnie dzieje się w przypadku glikolu propylenowego używanego do produkcji żelu do mycia. Jednak akcyzie podlega sprzedaż wyrobu oferowanego jako aromat do kominka, zawierający mieszaninę glikolu, gliceryny, substancji zapachowej i nikotyny. Problemem może być jednak fakt, że inne podmioty gospodarcze, w tym konsumenci, mogą kupić bez akcyzy półprodukty (glikol, gliceryna, aromaty spożywcze) i samemu wytwarzać z nich liquidy do e-papierosów. Formą zabezpieczenia przed stosowaniem tego proceduru na skalę przemysłową ma być istniejąca w polskim systemie prawnym tzw. klauzula obejścia prawa. Ma ona na celu wyeliminowanie podmiotów, które tworzą sztuczne struktury z zamiarem uchylania się od opodatkowania. Jeśli zatem z okoliczności sprzedaży będzie wynikać osiągnięcie „korzyści podatkowej”, możliwe będzie zastosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

⁴² *Badanie rynku płynów do elektronicznych papierosów*, badanie ECDP Business Consulting dla Stowarzyszenia Vaping Association Polska, Kraków, grudzień 2019

⁴³ Dz.U. 2022 poz. 2707

W chwili oddawania prezentowanego raportu do druku, nowelizowane przepisy działają zbyt krótko, by ocenić, w jakim stopniu udało się im się wyeliminować istniejące wcześniej nieprawidłowości. Z pewnością nie są one doskonałe i nie zamykają wszystkich możliwości wprowadzania na rynek produktów bez akcyzy. W szczególności pozwalają ponadto konsumentom w łatwy sposób obchodzić prawo na własny użytek. Pamiętać dodatkowo należy, że szara strefa w każdej jej dziedzinie cechuje się wysokimi zdolnościami adaptacyjnymi. Nieuczciwi przedsiębiorcy z pewnością będą zatem znajdować kolejne ścieżki obejścia ducha prawa i ograniczanie udziałów szarej strefy w omawianym segmencie rynku wymagać będzie w przyszłości kolejnych nowelizacji ustawy.

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). Ze względu na niewielki jeszcze udział sprzedaży wyrobów nowatorskich w rynku wyrobów tytoniowych nie zidentyfikowano na razie w Polsce problemu ich nielegalnej produkcji. Kupić można natomiast wyroby, które nie zawierają tytoniu ale przystosowane są do podgrzewania w dostępnych na rynku urządzeniach. Warto przypomnieć, że nowatorskie wyroby tytoniowe wprowadzono na polski rynek niedawno, bo w kwietniu 2017 roku. Popularność używania tych wyrobów od tego czasu wzrasta, szybciej jednak w dużych aglomeracjach miejskich, a w mniejszych miejscowościach - nieco wolniej.

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 nielegalny przywóz wyrobów nowatorskich z zagranicy i sprzedaż konsumentom w Polsce. Przed wejściem w życie realnego opodatkowania straty budżetu państwa wynikające z tego proceduru wynikały wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku VAT, obecnie pojawiły się dodatkowo straty z tytułu podatku akcyzowego.

Wraz ze wzrostem opodatkowania oraz wielkości sprzedaży rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych, rośnie jednak również ryzyko wzrostu rozmiarów szarej strefy. Obecnie udział wyrobów nowatorskich w rynku (biorąc pod uwagę wszystkie kategorie wyrobów wraz z szarą strefą) szacować należy na około 6,5-7 procent. Coraz bardziej zwiększa się zatem również rynek dla potencjalnych grup, chcących czerpać korzyści z działalności szarostrefowej. Z punktu widze-

nia efektywności działań, większą skuteczność przynosić powinno przeciwdziałanie zjawisku zanim przybierze istotne rozmiary, niż późniejsze ograniczanie wielkości generowanych strat. W kontekście tym warto zwrócić uwagę, że zachętą dla działalności w szarej strefie są na rynku wyrobów nowatorskich różnice w opodatkowaniu tych wyrobów w Polsce oraz na Białorusi i Ukrainie. Stawki opodatkowania w tych krajach są o 35-43 procent niższe niż w Polsce. Niższe stawki akcyzy oraz koszty pracy sprawiają, że paczka wkładów jest ponad dwuipółkrotnie tańsza niż w Polsce. Niższe ceny u wschodnich sąsiadów stanowią zatem zachętę do przemytu tych wyrobów na rynek polski.

W ostatnim czasie pojawiło się ponadto ryzyko istotnego wzrostu szarej strefy w segmencie mentolowych oraz innych smakowych wkładów do podgrzewaczy tytoniu wynikające z wdrażania ustawodawstwa unijnego. Jak wspomniano wcześniej, jednym z kanałów zmiany popytu po wprowadzeniu zakazu sprzedaży papierosów mentolowych stało się przejście części konsumentów na stosowanie wyrobów nowatorskich. Obecnie ponad 70 procent polskiego rynku wkładów do podgrzewaczy tytoniu stanowią wkłady smakowe - mentolowe i owocowe. Ze względu na wzrost udziałów rynkowych wyrobów nowatorskich powyżej 2,5 procent na poziomie unijnym, Komisja Europejska za pomocą tzw. aktu delegowanego (czyli odpowiednika rozporządzenia wykonawczego) do dyrektywy tytoniowej zakazuje sprzedaży wkładów smakowych we wszystkich państwach unijnych⁴⁴.

Na mocy nowej dyrektywy delegowanej, państwa członkowskie UE mają wprowadzić zakaz sprzedaży aromatyzowanych wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu od 23 października 2023 roku. Ustawodawcy krajowi mają w terminie do 23 lipca 2023 roku przygotować i przyjąć właściwe przepisy, implementujące rozporządzenie Komisji Europejskiej. Oznacza to, że działające na rynku podmioty oraz konsumenci do tego czasu muszą dostosować się do istotnie zmienionych warunków rynkowych. Istnieje zatem znaczące prawdopodobieństwo dynamicznego rozwoju nowego segmentu szarej strefy, polegającego na przemycie wyrobów z krajów spoza Unii, gdzie warianty smakowe są szeroko dostępne. Przemysł ten rozwijać się może nie tylko kanałami tradycyjnymi, ale dodatkowo znacznie trudniejszymi do wykrycia drogami internetowymi. Równoległe pojawia się wysokie ryzyko powrotu byłych palaczy, którzy przeszli na mniej szkodliwe rozwiązania alternatywne, do palenia papierosów, zaopatrzonych na przykład we wspomniane aromatyzujące folijki zapachowe i kapsułki smakowe.

Potencjalne straty dla budżetu państwa wynikające z wdrożenia nowego zakazu szacować należy na ponad pół miliarda złotych.

Zmiany systemowe i legislacyjne

Jak wspomniano wcześniej, istotnym czynnikiem obserwowanym zmniejszania się udziału szarej strefy w rynku po

⁴⁴ Dyrektywa Delegowana Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2100&from=PL>

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

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

Wśród najważniejszych rozwiązań sprzyjających walce z szarą strefą wymienić trzeba np. wdrożenie od kwietnia 2017 roku systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT⁴⁵. 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 tytoniowego⁴⁶. 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 nieprze-

strzeganie przepisów ustawy obłożone sankcjami. Produkcenci rolni, zajmujący się uprawą tytoniu, jego produkcją i zbytem obowiązani są do rejestracji w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. System ten zadziałał skutecznie, przeciwdziałając w dużej mierze dostarczaniu surowca do nielegalnych wytwórni, a jego ewentualne rozszczęlnienie mogłoby skutkować otwarciem furtki dla zwiększenia udziałów szarej strefy w rynku.

Szereg pozytywnych zmian w zakresie zwalczania szarej strefy na rynku tytoniowym przyniosła wspomniana na początku rozdziału nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (w tym kodeksu karnego skarbowego i ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych) z 30 marca 2021 roku⁴⁷. Ważną regulowaną w niej kwestią jest m.in. podniesienie wymiaru kar za wprowadzanie do obrotu nieopodatkowanych wyrobów tytoniowych. Istotnym problemem pozostawała bowiem wcześniej niska uciążliwość kar orzekanych względem osób trudniących się nielegalnym wytwórstwem, dystrybucją oraz przemytem wyrobów tytoniowych. Nowelizacja zaostrza nieco wymiar kar za nielegalną produkcję wyrobów tytoniowych i wprowadza do kodeksu pojęcie nowego czynu karalnego, tj. nielegalnej produkcji wyrobów akcyzowych.

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

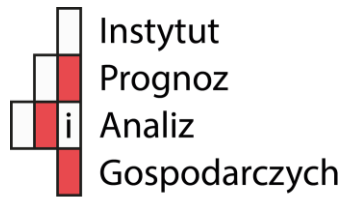
Ustawa realizuje inny zgłaszany od szeregu lat postulat, będący narzędziem walki z szarą strefą. Przed wejściem w życie nowelizacji, maszyny do produkcji papierosów konfiskowane przy likwidacji nielegalnych fabryk papierosów, mimo orzeczenia przepadku na rzecz Skarbu Państwa, nie były automatycznie niszczone.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

⁴⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Dz.U. 2021 poz. 694.

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



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