

RAPORT

SZARA STREFA

TO NIEUCZCIWA KONKURENCJA



Związek Pracodawców i Przedsiębiorców
www.zpp.net.pl

WARSZAWA, KWIECIEŃ 2016

SPIS TREŚCI

Synteza	3
Rekomendacje	5
1. Wprowadzenie	6
1.1. Czym jest szara strefa?	6
1.2. Szara strefa w Polsce	8
2. Szara strefa pracy	10
2.1. Wielkość szarej strefy pracy w Polsce	11
2.2. Przyczyny szarej strefy pracy w Polsce	12
2.3. Propozycje rozwiązań	14
3. Szara strefa w branży tytoniowej	16
3.1. Wielkość szarej strefy na polskim rynku tytoniowym	16
3.2. Przyczyny szarej strefy na polskim rynku tytoniowym	17
3.3. Propozycje rozwiązań	19
4. Szara strefa w branży alkoholowej	22
4.1. Wielkość szarej strefy na polskim rynku alkoholowym	22
4.2. Przyczyny szarej strefy na polskim rynku alkoholowym	23
4.3. Propozycje rozwiązań	24
5. Szara strefa w branży paliwowej	25
5.1. Wielkość szarej strefy na polskim rynku paliwowym	25
5.2. Przyczyny szarej strefy na polskim rynku paliwowym	25
5.3. Propozycje rozwiązań	26
6. Podsumowanie	27

SYNTEZA

Występowanie szarej strefy jest dzisiaj jednym z większych problemów polskiej gospodarki. Uszczupla ona wpływy do budżetu państwa, a ludzie działający w jej ramach stanowią nieuczciwą konkurencję dla legalnie funkcjonujących przedsiębiorców. Żeby skutecznie walczyć z tym zjawiskiem, na samym początku, należy je trafnie zdefiniować. Problem pojawia się już na tym etapie, ponieważ nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana definicja szarej strefy. Granica między podejmowaniem aktywności „nierejestrowanych” lub „nieformalnych” a zwykłym przestępstwem, czyli między szarą a czarną strefą, jest niebywale cienka i płynna, stąd też mnogość możliwych do zaobserwowania, w toku debaty publicznej, podejść do tego zagadnienia. Z problemów definicyjnych wynikają między innymi rozbieżności pomiędzy różnymi szacunkami dotyczącymi wielkości szarej strefy w Polsce – wahają się one od niewiele ponad dziesięciu do ponad dwudziestu procent gospodarki.

Szara strefa pracy stanowi w Polsce relatywnie powszechny i zdecydowanie poważny problem. Powszechny, ponieważ liczba osób zatrudnionych w sposób nierejestrowany oscyluje między ok. milionem a dwoma milionami. Poważny, gdyż osoby zatrudnione „na czarno” nie płacą np. składek emerytalnych, co po pierwsze wiąże się z niewystarczającymi wpływami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a po drugie ze zdecydowanie niższą emeryturą w przyszłości, a może nawet jej brakiem. Podstawowe przyczyny występowania szarej strefy pracy w Polsce są dwie: zbyt wysokie pozapłacowe koszty pracy i przeregulowanie gospodarki. W związku z tym należy podjąć szereg działań przeciwdziałających szarej strefie zatrudnienia: obniżyć pozapłacowe koszty pracy, uprościć procedury (pierwszym krokiem może być zaproponowana ustawa o małej działalności gospodarczej) i poprawić jakość prawa.

Według dostępnych szacunków wielkość szarej strefy rynku tytoniowego stanowi ok. 25 – 30 proc. legalnego rynku. Ogromne są więc straty finansowe wynikające z jej istnienia – w latach 2010 – 2014 legalnie funkcjonujące podmioty straciły przez nią 1,2 miliarda złotych, a budżet państwa, z tytułu niezapłaconych podatków od samych tylko papierosów, aż 17,5 miliarda złotych. Wśród głównych przyczyn szarej strefy na rynku tytoniowym można wyróżnić przede wszystkim zbyt wysoką akcyzę, zbyt łagodne sankcje za nielegalny obrót towarami akcyzowymi oraz niewystarczające uprawnienia Służby Celnej. Wobec powyższego powinno się ograniczyć wzrost wysokości podatku akcyzowego (istnieje bowiem uzasadnione przypuszczenie, że szczyt tzw. krzywej Laffera został już osiągnięty), wydelegować w ramach Służby Celnej specjalną jednostkę wyspecjalizowaną w walce z szarą strefą, a sankcje wynikające z nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi powinny zostać podniesione i bezpośrednio uzależnione od wielkości strat budżetu państwa.

Szacunki dotyczące wielkości szarej strefy rynku alkoholowego w Polsce są bardzo zróżnicowane. Z całą pewnością można jednak ustalić absolutnie minimalną granicę znajdującą się na wysokości ok. 10 proc. legalnego rynku. Według wszelkiego prawdopodobieństwa jest to nieco więcej, jednak z pewnością nie mniej, niż dziesięć procent. Głównymi przyczynami szarej strefy na rynku alkoholowym są, podobnie jak w przypadku rynku tytoniowego, zbyt wysoka akcyza oraz brak skutecznych działań odpowiednich służb wymierzonych w choćby tak powszechne procedery jak odkażanie

SYNTEZA

alkoholu przemysłowego. Z tej przyczyny propozycje rozwiązań są analogiczne do postulatów przedstawionych wobec rynku tytoniowego – przede wszystkim należałoby powstrzymać się od dalszej podwyżki akcyzy (a w idealnym scenariuszu ją obniżyć) oraz ukierunkować odpowiednie służby raczej na przeciwdziałanie przestępcom, czyli przemytnikom i osobom dystrybuującym nielegalny alkohol w hurtowych ilościach, niż kontrolowanie legalnie działających przedsiębiorców i ściganie drobnych bimbrowników.

Szara strefa na rynku paliwowym stanowi spory problem i dotyczy przede wszystkim oleju napędowego. Według szacunków, szara strefa oleju napędowego wynosi co najmniej 12,6 proc. legalnego rynku. Głównymi sposobami funkcjonowania w szarej strefie rynku paliwowego są: sprzedaż oleju opałowego jako napędowego oraz wyłudzenie podatku VAT poprzez wykorzystywanie mechanizmów karuzelowych. Wydaje się, że skutecznymi metodami walki z szarą strefą na rynku paliwowym, poza sposobami wymienionymi wyżej dla wszystkich towarów akcyzowych, byłyby wyposażenie Prezesa URE w nowe kompetencje dotyczące cofania koncesji na obrót paliwami płynnymi z zagranicą oraz przeformułowanie organizacyjne podmiotów (samych w sobie oraz ich współpracy) aktualnie zaangażowanych w walkę z szarą strefą w zakresie paliw.

REKOMENDACJE

- Należy **obniżyć pozapłacowe koszty pracy**, choćby poprzez przyjęcie rozwiązania zaproponowanego przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, takiego jak jeden prosty podatek od funduszu płac, w wysokości 25 proc.
- Rozwiązaniem przejściowym powinno być wyprowadzenie z szarej strefy drobnych usług i małej działalności gospodarczej, do 30 tysięcy złotych sprzedaży rocznej, poprzez opodatkowanie jej **jednym podatkiem ryczałtowym w wysokości 15 proc. obejmującym ZUS, VAT i podatek dochodowy**.
- Trzeba **uprościć procedury**, szczególnie dla tych form działalności, które ze względu na swoją niewielką dochodowość aktualnie są w znacznej mierze nierejestrowane. Pierwszym krokiem powinno być **przyjęcie ustawy o małej działalności gospodarczej**, której podstawowe założenia przedstawiono w raporcie.
- Należy **poprawić jakość legislacji** w taki sposób, by nie opłacało się funkcjonować i zatrudniać w szarej strefie z powodu uniknięcia konieczności śledzenia na bieżąco wszystkich zmian w przepisach.
- Należy **przestać podwyższać akcyzę na alkohol i wyroby tytoniowe**. W przeciwnym wypadku przestępcom dalej będzie opłacało się obracać tymi towarami w sposób nierejestrowany, bo uchylając się od płacenia podatków będą w stanie zaoferować niższe ceny, o wiele korzystniejsze od legalnie oferowanych produktów.
- Trzeba **zreformować Kodeks karny skarbowy** w taki sposób, by sankcje z tytułu nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi były wyższe i bezpośrednio powiązane z wielkością uszczupień budżetu państwa.
- Rekomendowanym działaniem jest **wyposażenie Służby Celnej w nowe kompetencje** operacyjno - rozpoznawcze, a być może utworzenie w jej ramach specjalnej jednostki do walki z szarą strefą towarów akcyzowych.
- Trzeba **skoordynować działania wszystkich walczących z szarą strefą służb** w taki sposób, by przepływ informacji pomiędzy nimi był sprawny i skuteczny, co pozwoliłoby na zwiększenie stopnia wykrywalności przestępstw związanych z funkcjonowaniem w szarej strefie, a w rezultacie zmniejszyłoby samą szarą strefę.
- W zakresie walki z szarą strefą na rynku paliwowym dobrym rozwiązaniem wydawałoby się wyposażenie Prezesa URE w nową kompetencję dotyczącą cofania koncesji na obrót paliwami płynnymi z zagranicą.

1. WPROWADZENIE

1.1. CZYM JEST SZARA STREFA?

Chcąc przeanalizować jakiegokolwiek zjawisko (tj. ocenić jego rozmiary, odnaleźć przyczyny jego występowania czy też spróbować opisać jego skutki) należy je najpierw zdefiniować. Przyjmując to proste założenie, na samym wstępie rozważań dotyczących szarej strefy w Polsce, trzeba uściślić co można rozumieć pod pojęciem szarej strefy. Głębsze badania nad tym zagadnieniem prowadzą do niepokojącego wniosku – nie istnieje jedna, spójna, powszechnie aprobowana definicja szarej strefy. Jest to wielki problem, zarówno przy określaniu rozmiarów szarej strefy, jak i przy podejmowaniu prób walki z tym zjawiskiem. Ekonomista Vito Tanzi stwierdził nawet, że kwestia definicji szarej strefy (podziemnej gospodarki) nie jest jedynie nieznaczącym zagadnieniem semantycznym, lecz sprawą wagi fundamentalnej¹. Redukując jednak teoretyczne rozważania na ten temat do absolutnego minimum należy podać kilka przykładów definicji formułowanych zarówno przez środowiska naukowe, jak i przez różnego rodzaju instytucje.

Według jednej z podstawowych definicji, przytaczanej choćby przez Friedricha Schneidera i Dominika Enste, szara strefa to wszelkie działania gospodarcze, które przyczyniają się do oficjalnego albo obserwowalnego produktu krajowego brutto, ale pozostają bezpośrednio niezarejestrowane². Z kolei Philip M. Smith proponuje kilka definicji szarej strefy³. W najwęższym znaczeniu w zakres szarej strefy wchodziłyby: legalna produkcja dóbr i legalne dostarczanie usług, prowadzone w celach zarobkowych i ukrywane w taki sposób, by nie zostały ujęte w PKB. W najszerszym znaczeniu szarą strefą byłyby: produkcja dóbr i dostarczanie usług zarówno for profit, jak i non profit, intencjonalnie wykluczone z oficjalnych obliczeń PKB albo ukrywane w taki sposób, by nie zostały w nich ujęte. Definicje te są jednak problematyczne z punktu widzenia włączenia szarej strefy do rachunków narodowych⁴, co na poziomie Unii Europejskiej zostało postanowione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie⁵. Na mocy tego rozporządzenia (wdrażającego system rachunków narodowych ESA 95) wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do wliczania wyników z działalności nielegalnej do rachunków narodowych. W myśl ESA 95, a zarazem przepisów rozporządzenia, w zakres definicji produkcji (kluczowej z punktu widzenia szacowania produktu krajowego brutto) wchodzi m.in. działalność zakazana przez prawo (np. prostytutka i wytwarzanie narkotyków) oraz produkcja, z której przychody w całości nie są deklarowane władzom fiskalnym. Należy dodać, że nielegalne działania gospodarcze są traktowane jako transakcje tylko wtedy, gdy wszystkie uczestniczące w nich jednostki zaangażowały się w nie dobrowolnie (stąd też np. kradzież nie jest transakcją). W Polsce postanowienia te zostały przyjęte dopiero po latach, przy okazji wdrażania nowego systemu rachunków narodowych ESA 2010, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych

¹ http://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2014/03/Manha_BP.pdf

² <http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/Schneider/files/publications/JEL.pdf>

³ <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/UndergroundEconomy.pdf#page=33>

⁴ <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/szara-strefa-w-pkb-czyli-liczenie-niepolicialnego/>

⁵ https://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/Documents/3_960625_rozp_rady_ESA95_pol.pdf

1. WPROWADZENIE

w Unii Europejskiej⁶. Ze względu na trudności ze szczegółowym określeniem zakresu pojęcia szarej strefy Eurostat zaproponował następujące definicje, pomocne przy szacowaniu wpływów z nielegalnej lub nierejestrowanej działalności⁷:

Gospodarka nieobserwowana – obszar gospodarki obejmujący grupę działalności ekonomicznych, dla których istnieje największe prawdopodobieństwo, że będą nieobserwowane. Są to: działalność w szarej strefie, działalność nielegalna, działalność sektora nieformalnego lub działalność gospodarstw domowych na własny użytek.

Szara gospodarka – działania produkcyjne w sensie ekonomicznym, całkowicie legalne co do istoty, ale ukrywane przed władzami publicznymi, by uniknąć:

- płacenia podatków albo składek na ubezpieczenia społeczne,
- stosowania wymogów prawa (takich jak płaca minimalna czy maksymalny czas pracy),
- procedur administracyjnych.

Działalność nielegalna – produkcja wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie są zabronione przez prawo oraz działalność produkcyjna, która zwykle jest legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów nie mających do tego prawa (na przykład praktyka medyczna bez licencji).

Granice między ww. częściami gospodarki są bardzo płynne, z czego wynika dodatkowa trudność przy szacowaniu wielkości czerpanych z nich dochodów.

Żeby jeszcze bardziej skomplikować sytuację trzeba zaznaczyć, że sformułowano jeszcze inne, alternatywne w stosunku do wyżej zaprezentowanego, podziały aktywności gospodarczych mogących wchodzić w skład szarej strefy. Ekonomista Edgar Feige podzielił je na następujące grupy, wyróżnione ze względu na rodzaj łamanych reguł⁸:

- a) gospodarka nielegalna – składająca się z działań gospodarczych łamiących przepisy prawne, innymi słowy obejmująca aktywności z natury rzeczy sprzeczne z prawem, takie jak np. produkcja i sprzedaż narkotyków,
- b) gospodarka niezgłoszona – składająca się z działań gospodarczych przynoszących dochód niezgłaszany organom podatkowym,
- c) gospodarka niezarejestrowana – składająca się z działań gospodarczych niezgłoszonych rządowym instytucjom statystycznym,
- d) gospodarka nieformalna – składająca się z działań gospodarczych prowadzonych w taki sposób, że z jednej strony unikają kosztów wynikających z regulacji prawnych, a z drugiej strony nie są objęte korzyściami wynikającymi z tychże reguł.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:PL:PDF>

⁷ http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5526/8/1/1/notatka_informacyjna_esa_2010-29_09_2014_28_09_2014_ostat_1.pdf

⁸ http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2006_01-02_03.pdf

1. WPROWADZENIE

Przywoływani już Friedrich Schneider oraz Dominik Enst, opierając się na badaniach Rolfa Mirusa i Rogera Smotha, skonstruowali z kolei następującą matrycę ilustrującą różne postaci, pod którymi prowadzona może być działalność wchodząca w zakres szarej strefy⁹:

Transakcje z udziałem pieniądza		Transakcje bez udziału pieniądza		
Działania gospodarcze z natury nielegalne	Handel kradzionymi towarami, wytwarzanie narkotyków i handel nimi, prostytutka, hazard, przemysł, oszustwa finansowe.	Barterowa wymiana narkotyków, dóbr kradzionych, pochodzących z przemytu itd. Wytwarzanie narkotyków na własny użytek. Kradzież na własny użytek.		
Działania gospodarcze z natury legalne	Skutkujące uchylaniem się od opodatkowania	Skutkujące unikaniem opodatkowania	Skutkujące uchylaniem się od opodatkowania	Skutkujące unikaniem opodatkowania
	Nierejestrowany dochód z działalności gospodarczej, pensje pochodzące z pracy „na czarno” w legalnie działającym przedsiębiorstwie (tj. obracającym legalnymi towarami)	Zniżki dla pracowników, benefity socjalne.	Barterowa wymiana dóbr i usług nabytych zgodnie z prawem.	Pomoc sąsiedzka etc.

Jak widać już samo zdefiniowanie szarej strefy sprawia ogromne trudności i stanowi bardzo istotny problem wpływający w dużym stopniu na decyzje podejmowane zarówno w skali gospodarki globalnej, jak i na poziomie gospodarek poszczególnych państw. Można generalnie przyjąć, że szara strefa stanowi pewną praktykę gospodarczą unikania albo łamania różnego rodzaju regulacji – przepisów prawa karnego, podatkowego i ubezpieczeniowego, przepisów sanitarnych i handlowych, warunków zatrudnienia czy też bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁰.

1.2. SZARA STREFA W POLSCE

Wobec zarysowanych w poprzednim podrozdziale wątpliwości, dotyczących samej tylko definicji szarej strefy, łatwo się domyślić, że szacunki dotyczące wielkości szarej strefy w Polsce są zróżnicowane. I tak, według Friedricha Schneidera, w 2014 roku w Polsce udział szarej strefy w PKB sięgał 23,5 proc.¹¹ Według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową w 2015 roku udział szarej strefy w polskim PKB wynosił 19,2 proc., a w 2016 roku wzrosło o 0,5 pp. do 19,7 proc.¹² Główny Urząd Statystyczny podał z kolei swoje dane dotyczące

⁹ Patrz przypis nr 2

¹⁰

https://d1dmfej9n5lghm.cloudfront.net/msport/article_attachments/attachments/9753/original/Metodologia_ba_dan_szarej_strefy.doc?1334719026

¹¹ http://www.igmnir.pl/images/f6cc0c331f33be388efc998d0062abea_Szara_proc.20strefa_proc.2015_proc.20kwietnia_proc.202015.pdf

¹² http://epoznan.pl/news-news-65417-Rosnie_szara_strefa_jej_wartosc_to_jedna_piata_PKB

1. WPROWADZENIE

lat 2010 – 2013. Według nich, w tym okresie udział gospodarki nieobserwowanej (obejmującej tzw. szarą gospodarkę i działalność nielegalną) w PKB wzrósł z 12,6 proc. do 14,5 proc.¹³.

	2010	2011	2012	2013
Procentowy udział gospodarki nieobserwowanej w PKB ogółem, w tym:	12,6	12,1	14	14,5
- udział szarej gospodarki w PKB	11,9	11,4	13,2	13,7
- udział działalności nielegalnej w PKB	0,7	0,7	0,8	0,8

Jak widać, rozmaite szacunki różnią się od siebie dość znacznie (skrajne warianty o niemal 10 pp.). Ciężko zatem ocenić, czy szara strefa ogółem stanowi czwartą, jak wynikałoby ze scenariusza pesymistycznego, czy siódmą część polskiej gospodarki, jak sugerowałyby optymistyczne wyliczenia GUS-u. Niezależnie jednak od dokładnych danych można stwierdzić z całą pewnością, że szara strefa stanowi w Polsce bardzo duży i istotny problem. Duży, ponieważ nie ulega żadnej wątpliwości, że wart jest zdecydowanie więcej niż 10 proc. produktu krajowego brutto. Istotny, bo ludzie działający w szarej strefie stanowią nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorców prowadzących swoje działalności zgodnie z przepisami. Unikając ponoszenia różnorodnych kosztów (m.in. podatkowych czy związanych z legalnym zatrudnianiem pracowników), nie stosując się do reguł wynikających z przepisów administracyjnych czy też ustaw szczególnych, obejmujących swoim zakresem konkretne branże, mogą nieczysto konkurować, np. poprzez oferowanie sprzedaży produktów czy wykonania usług po atrakcyjniejszej, bo zaniżonej cenie. Czyniąc to w sposób ciągły, ludzie działający w szarej strefie mogą powoli wyprzeć swoich uczciwych konkurentów z rynku, w skrajnych przypadkach doprowadzając ich do bankructwa. Nie dość jednak tego – przestępcy z szarej strefy negatywnie wpływają również na stan finansów państwa, ponieważ nie odprowadzają przewidzianych w przepisach prawa podatków i należności albo odprowadzają je w zaniżonej wysokości.

¹³ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/rachunki-narodowe-wedlug-sektorow-i-podsektorow-instytucjonalnych-w-latach-2010-2013,4,10.html>

2. SZARA STREFA PRACY

Formalno-prawną definicję pracy nierejestrowanej, pracy w szarej strefie czy też – według nomenklatury ustawowej – nielegalnego zatrudnienia albo nielegalnej innej pracy zarobkowej odnaleźć można w art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴. Zgodnie z treścią przepisu nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza:

- a) zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,
- b) niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
- c) podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy.

Zgodnie z ustawą praca w szarej strefie możliwa jest w trzech konfiguracjach. W pierwszej z nich, ujmując rzecz najprościej, osoba pracuje bez umowy. Zgodnie z art. 29 par. 2 kodeksu pracy¹⁵ umowę o pracę zawiera się na piśmie, a jeżeli forma pisemna nie została zachowana, pracodawca powinien najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika potwierdzić mu na piśmie ustalenia co do stron umowy, jej rodzaju oraz warunków. W drugiej konfiguracji istotny jest element zgłoszenia osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego. Według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku, o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶, ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym obowiązkowo podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami (z wyłączeniem prokuratorów). W artykule 8 ustawy zdefiniowano z kolei pojęcie pracownika. Uważa się za niego osobę pozostającą w stosunku pracy, a także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli osoba ta zawarła taką umowę z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. W końcu, zgodnie z art. 36 ustawy, każda osoba, objęta obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, podlega zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych (ust. 1), a w przypadku pracowników obowiązek zgłoszenia ich należy do płatnika składek, czyli, według art. 1 pkt 2 lit. A, pracodawcy.

Z punktu widzenia statystycznego istotne jest pojęcie pracy niezarejestrowanej. Zgodnie z metodologią GUS¹⁷ przez pracę niezarejestrowaną należy rozumieć:

- a) pracę najemną wykonywaną bez nawiązania stosunku pracy, czyli bez umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem, bez względu na sektor własności (również u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych); praca nie może być również wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru; z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej pracownik nie uzyskuje ubezpieczenia społecznego, a więc uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych;

¹⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>

¹⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19740240141>

¹⁶ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981370887>

¹⁷ http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Zasady_metodyczne_stat_ryнку_pracy_i_wynagrodzen.pdf

2. SZARA STREFA PRACY

okres wykonywania tej pracy nie jest także zaliczany jako składkowy z punktu widzenia ZUS, a pracodawca nie odprowadza na konto ZUS i Funduszu Pracy odpowiednich sum z tytułu wypłacanego wynagrodzenia; od dochodów z pracy nierejestrowanej nie są płacone podatki osobiste,

- b) pracę na rachunek własny, jeśli z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki finansowe wobec państwa (np. podatki).

W raporcie pt. „Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce”¹⁸, przygotowanym na zlecenie Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, podzielono zatrudnienie nierejestrowane na kilka podstawowych typów, co obrazuje poniższa tabelka¹⁹:

	Praca w pełni nierejestrowana	Praca częściowo nierejestrowana
Pracownicy najemni	Umowa ustna (bez umowy pisemnej).	Umowa pisemna na kwotę niższą od rzeczywiście wypłacanej.
	Umowa pisemna, ale bez odprowadzania należnych podatków i składek.	
Samozatrudnienie	Działalność w ogóle niezarejestrowana.	Działalność zarejestrowana, ale część przychodów niewykazywana organom podatkowym

2.1. WIELKOŚĆ SZAREJ STREFY PRACY W POLSCE

Dane dotyczące wielkości i charakteru szarej strefy pracy w Polsce odnaleźć można w publikacji GUS pt. „Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 roku”²⁰. Zgodnie z informacjami zaprezentowanymi w opracowaniu w 2014 roku „na czarno” pracowało 711 tysięcy osób, co stanowi 4,5 proc. ogółu osób pracujących. Co ciekawe, według przytoczonych danych, na przestrzeni lat 1995 – 2014 liczba osób pracujących w szarej strefie zmniejszyła się ok. trzykrotnie²¹.

ROK	Liczba osób pracujących w szarej strefie (w tysiącach)	Liczba osób pracujących w szarej strefie, jako odsetek osób pracujących w ogóle
1995	2199	14,9 proc.
1998	1431	9,3 proc.
2004	1317	9,6 proc.
2009	785	4,9 proc.
2010	732	4,6 proc.
2014	711	4,5 proc.

¹⁸ http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/4718/1/1/Przyczyny_proc.20pracy_proc.20nierejestrowanej_proc.20w_proc.20Polsce.pdf

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2014-roku,4,4.html>

²¹ *Ibidem*.

2. SZARA STREFA PRACY

Oczywiście i w zakresie skali zjawiska pracy „na czarno” pojawiają się zróżnicowane estymacje. Według szacunków Forum Obywatelskiego Rozwoju, opartych o wyniki badania „Shadow Economies in the Baltic Sea Region 2015”, w szarej strefie pracują niemal 2 miliony Polaków²². Nawet zresztą w obrębie statystyk GUS-u pojawiają się pewne różnice dotyczące liczby osób pracujących w szarej strefie – według danych szacunkowych przytoczonych w Małym Roczniku Statystycznym 2015, w 2014 roku, liczba osób pracujących „na czarno” wyniosła niewiele ponad milion osób. Można przypuszczać, że różnice w danych mogą mieć związek z zaprezentowanym na poprzedniej stronie podziałem zatrudnienia nierejestrowanego na kilka typów, tj. niektóre z badań mogą uwzględniać jedynie zatrudnienie całkowicie nierejestrowane (czyli związane z np. brakiem jakiegokolwiek umowy), a inne doliczać mogą do tego dane dotyczące zatrudnienia częściowo nierejestrowanego (obejmującego np. sytuacje, w których pracownik zatrudniony na umowę o pracę, poza podstawową pensją, od której odprowadzane są wszelkie wymagane należności publicznoprawne, dostaje dodatkowe wynagrodzenie „pod stołem”). W każdym razie, można bezpiecznie przyjąć, że liczba osób pracujących w Polsce „na czarno”, oscyluje między ok. milionem, a dwoma milionami ludzi. Okazuje się zatem, że to zjawisko dosyć powszechne, a więc i realny problem społeczny.

2.2. PRZYCZYNY SZAREJ STREFY PRACY W POLSCE

Niezależnie od tego do jakich badań nie zajrzeć, wymienione przyczyny szarej strefy pracy (nie tylko w Polsce) będą w grubsza takie same. Friedrich Schneider, w jednym ze swoich artykułów, wymienił jako przyczyny istnienia szarej strefy pracy m.in. obciążenie podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne²³. Schneider zwraca uwagę na fakt, że ludzie są, z punktu widzenia teorii gier, racjonalnymi graczami dążącymi do maksymalizacji osiągniętych korzyści, zatem ich skłonność do częściowego lub całkowitego uczestnictwa w szarej strefie jest dodatnio zależna od oczekiwanej „wypłaty” oraz negatywnie zależna od prawdopodobieństwa zostania wykrytym przez odpowiednie organy państwa (istotna zatem wydaje się być jakość instytucji publicznych). Z tego założenia wychodząc sformułował prostą tezę: im wyższe obciążenie pracy podatkami, tym większa jest skłonność jednostek do pracowania w szarej strefie, ponieważ zwiększa się możliwość osiągnięcia „wypłaty”. Ostatecznie klin podatkowy identyfikowany jest jako kluczowy czynnik powstawania szarej strefy. Podobne wnioski sformułowane zostały na łamach przytaczanego już raportu pt. „Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce”²⁴. Autorzy powołują się w nim na wyniki badań przeprowadzonych w Austrii, Niemczech i państwach skandynawskich – empirycznie dowiedziono, że podatki pośrednie i bezpośrednie mają znaczący wpływ na szarą strefę. Wpływ ten nie jest jednak decydujący - w Austrii okazało się, że redukcja obciążenia podatkami bezpośrednimi nie doprowadziła do istotnego zmniejszenia wielkości szarej strefy, ponieważ inne ważne czynniki pozostały niezmiennic. Jednym z takich czynników są np. regulacje prawne i stopień ich skomplikowania. Również i o nich pisze Friedrich Schneider zauważając, że wszystkie uregulowania dotyczące rynku pracy czy handlu negatywnie wpływają na pole możliwości, którym dysponuje jednostka. Tym samym, według autora, państwa przeregulowane cechują się wyższym udziałem szarej strefy w PKB niż pozostałe.

²² <http://www.tvp.info/22812961/2-miliony-osob-w-polsce-pracuje-na-czarno-przyczyna-restrykcyjne-prawo>

²³ <http://ftp.iza.org/dp8278.pdf>

²⁴ Patrz przypis nr 18

2. SZARA STREFA PRACY

Wyniki ankiet przeprowadzanych na potrzeby wspomnianego już badania „Shadow Economies in a Baltic Sea Region 2015”²⁵ wydają się potwierdzać przedstawione powyżej wnioski. W Szwecji prawdopodobieństwo zostania przyłapanym na pracy bez umowy, albo przynajmniej otrzymywania części wypłaty „pod stołem”, zostało ocenione jako „bardzo wysokie” albo „wysokie” przez 63 proc. respondentów. W przypadku Polski było tak już zaledwie 32 proc. ankietowanych. Oczywiście najczęściej podawaną przyczyną pracy „na czarno” były wyższe pensje osiągnięte wskutek takiego zatrudnienia, ze względu na nadmierne obciążenie podatkowe legalnej pracy.

Bardzo ciekawe wnioski można z kolei wyciągnąć z lektury wyników badań przeprowadzonych na potrzeby raportu „Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce”²⁶. Z punktu widzenia przedsiębiorców jako główne bariery legalnego zatrudniania nowych pracowników wyróżnić można m.in. wysokie składki na ubezpieczenia społeczne czy zbyt szytywne i kosztowne regulacje prawne. Przedsiębiorcy pytani o trzy możliwe działania na rzecz wyeliminowania skłonności do zatrudnienia pracowników nierejestrowanych wymienili przede wszystkim: obniżenie składek ZUS (91,7 proc. respondentów), zmniejszenie podatków (79 proc.) i mniejszą biurokrację (35,9 proc.). Bardzo interesujący jest fakt, że opinie pracowników publicznych służb kontrolnych, dotyczące najważniejszych działań zmierzających do ograniczenia zatrudnienia nierejestrowanego są w dużej mierze zbieżne z powyższymi wskazaniami. 75,7 proc. ankietowanych stwierdziło, że w celu ograniczenia szarej strefy pracy należałoby zmniejszyć obciążenia pracodawców (tj. zmniejszyć pozapłatowe koszty pracy, składki na ZUS). Niemal co piąty badany stwierdził z kolei, że trzeba byłoby obniżyć podatki dla pracodawców i pracowników oraz podwyższyć kwotę od podatku. Istotną rozbieżnością jest fakt, że zdaniem pracowników służb kontrolnych (prawie 40 proc.) receptą na zatrudnienie nierejestrowane jest zwiększenie częstotliwości i udoskonalenie systemu kontroli pracodawców.

Z punktu widzenia faktów oceny zarówno pracowników, jak i pracodawców wydają się być jak najbardziej uzasadnione. Co prawda, według najnowszych dostępnych danych OECD (dane za 2013 rok), obciążenie podatkami w Polsce jest stosunkowo przeciętne (31,9 proc. PKB przy średniej dla krajów OECD wynoszącej 34,2 proc.)²⁷, ale szkopuł tkwi w wysokich kosztach obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Okazuje się bowiem, że aż 39 proc. wpływów podatkowych w Polsce pochodzi właśnie z tego tytułu – jest to szósty najwyższy wynik wśród państw członkowskich Organizacji. Ma to swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w danych dotyczących klinu podatkowego (podatkowego obciążenia pracy) – jest on w Polsce prawie równy średniej OECD (w 2014 roku 35,6 proc. przy średniej wynoszącej 36 proc.), ale za aż 83 proc. tego obciążenia odpowiadają składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (średnia dla OECD – 63 proc.)²⁸. W rezultacie składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne stanowią aż 29,7 proc. ogólnych kosztów pracy – jest to dwunasty najwyższy wynik w OECD²⁹. Skutek? Z pensji brutto wynoszącej 4000 złotych pracownik uzyskuje netto niewiele ponad 2850 złotych, a jego etat kosztuje pracodawcę ponad 4800 złotych. Oznacza to, że około połowa wynagrodzenia brutto trafia do państwa, a nie do pracownika. W takiej sytuacji perspektywa zarobkowania „na czarno”,

²⁵ <http://www.llri.lt/wp-content/uploads/2015/11/Shadow-Economies-in-a-Baltic-Sea-Region.pdf>

²⁶ http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/4718/1/1/Wybrane_proc.20informacje_proc.20badan.pdf

²⁷ <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-poland.pdf>

²⁸ <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-poland.pdf>

²⁹ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-wages-2015/income-tax-plus-employee-and-employer-social-security-contributions_tax_wages-2015-table2-en#page1

2. SZARA STREFA PRACY

staje się niebywale kusząca, ponieważ wiąże się z uniknięciem wszystkich przewidzianych prawem należności odprowadzanych od wynagrodzenia.

Dodatkowo według raportu „Barometr otoczenia prawnego w polskiej gospodarce” opublikowanego przez Grand Thornton, w 2015 roku w Polsce weszło w życie niemal 30 tysięcy stron maszynopisu prawa³⁰. Trzeba oczywiście wziąć poprawkę na fakt, iż część tego materiału nie stanowiła nowości legislacyjnej (chodzi tu np. o publikację ujednoliconych wersji ustaw), wciąż jednak jest to liczba porażająca. Wynika z tego wprost, że prawo w Polsce produkowane jest hurtowo, niejednokrotnie nierozsądnie, co w bezpośredni sposób przekłada się na warunki prowadzenia działalności gospodarczej i zatrudnianie pracowników. Należy pamiętać również o tym, że szara strefa pracy obejmuje nie tylko pracowników, ale także osoby samozatrudnione, nierejestrujące swojej działalności. Z ich punktu widzenia funkcjonowanie w szarej strefie jest korzystne z jednego podstawowego powodu – pozwala na uniknięcie konieczności poddawania się wszelkim nowym regulacjom, a zatem i bieżącego śledzenia zmian prawnych.

2.3. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Żeby ograniczyć skalę szarej strefy zatrudnienia w Polsce należałoby powziąć trzy podstawowe kroki. Pierwszym jest drastyczne obniżenie pozapłacowych kosztów pracy. Jak wynika ze wszelkich badań, faktów i analiz pozapłacowe koszty pracy, w tym wysokość składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, mają bezpośredni wpływ na wielkość szarej strefy zatrudnienia. Innymi słowy liczba osób pracujących „na czarno” rośnie proporcjonalnie do stopnia obciążenia podatkowego pracy. Kompleksową propozycję obniżenia pozapłacowych kosztów pracy, a jednocześnie znacznego uproszczenia polskiego systemu podatkowego (co, jak wynika z dotychczasowych rozważań, powinno przynieść zauważalne rezultaty) przedstawił Związek Przedsiębiorców i Pracodawców w opracowaniu pt. „Ustawa Dzierżawskiego. Nowy ład podatkowy”³¹. Zaprezentowana w raporcie koncepcja jest bardzo prosta i polega na zastąpieniu podatku PIT i składek na ubezpieczenia społeczne prostym dwudziestopięcioprocentowym podatkiem od funduszu płac. Tym samym, podatkowe obciążenie pracy zmniejszyłoby się ok. dwukrotnie. Praca „na czarno” stałaby się zdecydowanie mniej opłacalna – zarówno z punktu widzenia pracownika, jak i pracodawcy.

Drugim krokiem powinno być uregulowanie jak największej liczby form prowadzenia działalności nierejestrowanej w jak najprostszy sposób. Jako wzorcowy przykład można podać ustawę o małej działalności gospodarczej. Podlegałaby jej, zgodnie z nazwą, mała działalność gospodarcza, rozumiana jako działalność, z której dochody nie przekraczają 30 tysięcy złotych rocznie. Mała działalność gospodarcza powinna zostać objęta prostym, niskim podatkiem w wysokości 15 proc. od obrotu i to byłaby jedyna należność publicznoprawna, którą osoba prowadząca taką działalność musiałaby uiścić – dopiero na poziomie urzędu skarbowego wpływy z tytułu tego podatku powinny być przekazywane do ZUS, NFZ i reszty instytucji, w proporcjach takich jak obecnie. Wprowadzenie takiej ustawy w życie wiązałoby się z koniecznością znowelizowania kilku innych ustaw regulujących obowiązki przedsiębiorców (trzeba byłoby np. zmienić przepisy dot. obowiązku posiadania kasy fiskalnej, zwiększając próg, po przekroczeniu którego taki obowiązek się pojawia - z 20 tysięcy złotych rocznie do 30 tysięcy złotych rocznie). W ramach małej

³⁰ <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/w-2015-r-polska-pobila-legislacyjny-rekord?utm>

³¹ <http://zpp.net.pl/materialy/run,19.download,file,1572.html>

2. SZARA STREFA PRACY

działalności gospodarczej sprzedaż powinna być rejestrowana w sposób zrozumiały dla osób trzecich. Wprowadzenie takiej ustawy, w kształcie proponowanym w ramach niniejszego podrozdziału, pozwoliłoby na uregulowanie znacznej liczby działalności prowadzonych w szarej strefie ze względu na z natury niewielkie przychody (np. szewc, który miesięcznie osiąga przychód w wysokości 1800 złotych, nie będzie w stanie od tej kwoty odprowadzić wszelkich należnych składek i podatku dochodowego). Byłoby to korzystne nie tylko z punktu widzenia osób prowadzących taką działalność, ale również z punktu widzenia państwa, ponieważ pojawiłoby się nowe źródło wpływów podatkowych. Co istotne wprowadzanie zachęt do sformalizowania niezarejestrowanej działalności stanowi jedno z działań uznanych przez Unię Europejską za skuteczne w walce z szarą strefą³².

Trzecim krokiem powinno być poprawienie jakości stanowionego prawa i zmniejszenie częstotliwości jego nowelizowania. Zgodnie z założeniem, że przeregulowana gospodarka ma skłonność do generowania większej szarej strefy, należy dążyć do możliwie minimalnego poziomu regulacji, które jednocześnie byłyby proste, przejrzyste i zrozumiałe dla przeciętnego obywatela. W tym zakresie poprawa nie może się niestety odbyć jedynie na poziomie prawnego uregulowania prac Sejmu i procesu legislacyjnego. Konieczna jest zmiana świadomości i nastawienia ustawodawcy – kształtowanie systemu prawnego nie może odbywać się w drodze wykonywania szeregu skomplikowanych, pospiesznych ruchów prawodawczych. Powinno być przemyślanym procesem, toczącym się w naturalnym tempie, niezbędnym dla zachowania elementarnej jakości uchwalanych przepisów.

³² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-298_pl.htm

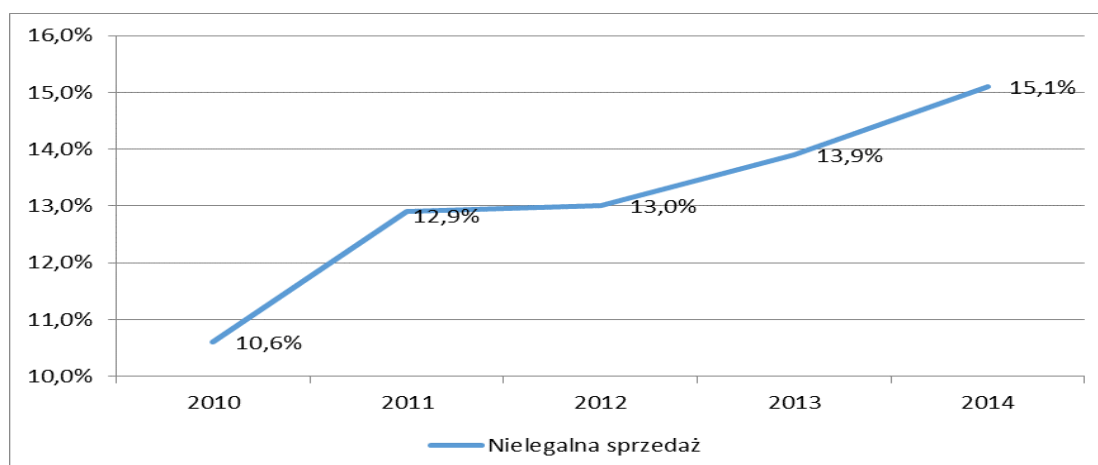
3. SZARA STREFA W BRANŻY TYTONIOWEJ ³³

3.1. WIELKOŚĆ SZAREJ STREFY NA POLSKIM RYNKU TYTONIOWYM

Wartość rodzimego rynku wyrobów tytoniowych można szacować na kwotę 35 – 40 mld zł rocznie. Branża tytoniowa zatrudnia bezpośrednio około 60 – 70 tys. osób. Wpływy do budżetu Państwa generowane przez tę branżę przekraczają 23 mld zł. Rynek wyrobów tytoniowych jest jednak bardzo narażony na występowanie zjawiska szarej strefy, której skala (przemyt papierosów, nielegalna produkcja papierosów i tytoni do palenia, handel nieopodatkowanym tytoniem) zwiększa się z roku na rok. Obecnie jej udział w całym rynku przekracza 25 proc. (papierosy i tytoń), co należy do najwyższych wartości w całej Unii Europejskiej. W latach 2010 – 2014 budżet Państwa mógł stracić na tym nawet 30 mld zł.

Z raportu firmy KPMG (opartego na danych pochodzących z badania firmy Almares, które polegało na sprawdzaniu zużytych opakowań) wynika, że udział szarej strefy w sprzedaży papierosów w ostatnich pięciu latach stale się zwiększał³⁴.

Wykres 1. Udział szarej strefy w rynku papierosów w Polsce w latach 2010 – 2014.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPMG.

Szara strefa to jednak nie tylko papierosy. Nielegalny obrót jest w rzeczywistości większy o szarą strefę tytoniu do palenia. Dr Paweł Gembicki oszacował ją na 7 – 8 mld szt. papierosów w roku 2013³⁵. W legalnym obrocie miałyby one wartość około 5 mld zł (licząc wg ceny i akcyzy dla papierosów)³⁶. **Oznacza to, że cała szara strefa wyrobów tytoniowych jest faktycznie warta obecnie około 10 mld zł w skali roku i faktycznie stanowi ona blisko 25 – 30 proc. całego rynku³⁷.**

³³ Rozdział jest podsumowaniem raportu „Polityka podatkowa państwa a rozwój szarej strefy – analiza rynku wyrobów tytoniowych” przygotowanego w 2016 roku przez Fundację Republikańską we współpracy z British American Tobacco.

³⁴ Project Sun. A study of the illicit cigarette market in European Union, Norway and Switzerland. 2014 Results, KPMG, Wielka Brytania 2014, s. 190.

³⁵ Raport Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Szara strefa wyrobów tytoniowych latach 2011 – 2014. Nowe trendy i zagrożenia

³⁶ Obliczenia własne na podstawie Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011 – 2014. Nowe trendy i zagrożenia, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 16.

³⁷ Obliczenia własne na podstawie danych Najwyższej Izby Kontroli, Komisji Europejskiej, KPMG oraz Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

3. SZARA STREFA W BRANŻY TYTONIOWEJ

Wartość szarej strefy (zarówno papierosów, jak i tytoniu do palenia) powiększała się w latach 2011 – 2014 średnio o 13 proc. rocznie. W efekcie, w 2014 roku, była warta blisko 60 proc. więcej niż w 2010 roku, podczas gdy cały rynek wzrósł o niecałe 12 proc. Ponadto, w wartościach bezwzględnych, wzrost wartości szarej strefy był o ponad ćwierć miliarda złotych większy niż wzrost sprzedaży legalnej. Dynamika rozwoju szarej strefy jest zatem wyższa niż rozwój legalnego rynku wyrobów tytoniowych.

Wielkość szarej strefy papierosów równa jest ogólnym stratom z jej tytułu. W latach 2010 – 2014, na skutek występowania szarej strefy wyrobów tytoniowych, straty legalnego rynku wyrobów tytoniowych (szacowane utracone zyski) wyniosły ok. 1,2 mld zł. **Z kolei budżet Państwa stracił w tym okresie ok. 17,5 mld zł z tytułu uszczuplenia podatków od samych papierosów³⁸.**

3.2. PRZYCZYNY SZAREJ STREFY NA POLSKIM RYNKU TYTONIOWYM

W Polsce szara strefa wyrobów tytoniowych ma kilka źródeł pochodzenia. Zasila ją przemysł, przede wszystkim z krajów wschodnich tj. Białoruś, Rosja, Ukraina. Wynika to z faktu, że w tych krajach jest znacznie niższe opodatkowanie wyrobów tytoniowych, a w związku z tym niższa jest ich cena. Drugim źródłem jest nielegalna produkcja papierosów w Polsce. Powstaje coraz więcej fabryk tych produktów, co oznacza też większą pewność siebie przestępców. Zorganizowanie takiego przetwórstwa wiąże się z wydatkami rządu kilkuset tysięcy złotych. Proceder ten musi być więc niezwykle zyskowy, a przestępcy muszą liczyć na to, że istnieje duża szansa, iż nie poniosą zbyt dotkliwych konsekwencji swojego działania. Następnym źródłem jest nielegalna produkcja tytoniu do palenia.

Najważniejszym zaś czynnikiem zwiększającym szarą strefę w Polsce jest nadmierne i szybko rosnące opodatkowanie – powoduje ono wzrost cen legalnych produktów i przesuwanie konsumentów do nielegalnego obrotu. Wzrost podatku akcyzowego w ostatnich latach przekraczał kilkakrotnie wzrosty obiektywnych wskaźników makroekonomicznych, takich jak inflacja, wzrost wynagrodzeń czy wzrost PKB. Tak szybkie tempo podwyżek nie było podyktowane zobowiązaniami unijnymi, ponieważ poziom 90 EUR / 1000 sztuk papierosów, wymagany przez UE dopiero w 2018 roku, został przekroczony już w roku 2014. Jednocześnie wzrost szarej strefy był mocno skorelowany ze wzrostem akcyzy.

Co istotne, w zasadzie wszystkie rodzaje wyrobów tytoniowych sprzedawanych w szarej strefie są skierowane przede wszystkim do konsumentów legalnych wyrobów zaliczanych do kategorii tańszych. Ta kategoria stanowi ponad 60 proc. wszystkich wyrobów tytoniowych konsumowanych w Polsce. Jest to oczywiste, ponieważ Ci konsumenci charakteryzują się najwyższą wrażliwością cenową i najszybciej, w wyniku bodźców cenowych, poszukują nielegalnych substytutów. Konsumenci produktów segmentu premium, czyli np. cygar czy drogich marek papierosów, są znacznie mniej skłonni do przejścia do szarej strefy, czyli do zaopatrywania się z nielegalnych źródeł.

Opodatkowanie papierosów stanowi około 85 proc. ich ceny. Poziom opodatkowania wyrobów tytoniowych w stosunku do ich ceny detalicznej należy do jednych z najwyższych w Unii Europejskiej. Podatki od wyrobów tytoniowych tj. przede wszystkim akcyza oraz VAT

³⁸ Obliczenia własne na podstawie Analiz wykonania budżetu Państwa Najwyższej Izby Kontroli, Roczników statystycznych przemysłu Głównego Urzędu Statystycznego oraz Excise Duty Tables Komisji Europejskiej.

3. SZARA STREFA W BRANŻY TYTONIOWEJ

dostarczają około 23 mld zł wpływów do budżetu państwa rocznie, czyli około 8 proc. wszystkich wpływów budżetowych. Wpływy te wzrastały co roku, aż do 2012, zaś od 2013 roku zmniejszają się w wyniku dramatycznego spadku wielkości legalnego rynku (po 10 proc. rocznie), co działo się właśnie głównie w wyniku odpływu konsumentów do szarej strefy.

Co charakterystyczne, wpływy podatkowe od wyrobów tytoniowych przyjmują kształt krzywej Laffera, z czego można wysnuć wniosek o przekroczeniu granicy obciążenia podatkowego, w którym osiągnane są maksymalnie wysokie wpływy do budżetu Państwa.

Walka z szarą strefą wyrobów tytoniowych, w szczególności z przemysłem papierosów do Polski, jest od wielu lat jednym z głównych, deklarowanych celów Służby Celnej.

Organy państwowe nie są jednak w stanie skutecznie zapobiegać istnieniu szarej strefy. Co więcej zjawisko to zdaje się nasilać, zamiast zmniejszać, pomimo dużych środków zaangażowanych w jego zwalczanie. Jak się wydaje jest to spowodowane przede wszystkim następującymi czynnikami:

1. Służba Celna nie posiada wystarczających uprawnień pozwalających jej na skuteczne działanie w zakresie zapobiegania lub zwalczania szarej strefy;
2. Sankcje, które mogą być nakładane na podmioty działające w szarej strefie okazują się nie dość restrykcyjne i nie spełniają funkcji odstraszającej;
3. Wartość przychodów uzyskiwanych lub oczekiwanych przez podmioty zajmujące się nielegalnym obrotem lub produkcją wyrobów akcyzowych jest bardzo wysoka, co w powiązaniu z nieproporcjonalnie niskimi, w stosunku do tych przychodów, sankcjami sprawia, że działalność w szarej strefie jest bardzo opłacalna.

Podjęcie zdecydowanych działań, w wymienionych powyżej obszarach, jest niezbędne, nie tylko aby poprawić obecną sytuację, ale też zapobiec rozszerzaniu się szarej strefy w przyszłości. Istnieje bowiem ryzyko powiększania się szarej strefy po wejściu w życie przepisów implementujących tzw. dyrektywę tytoniową. Przepisy te będą bowiem nakładały nowe obowiązki i ograniczenia na legalny handel wyrobami tytoniowymi (przykładowo, obowiązek pokrycia 65 proc. powierzchni paczki papierosów ostrzeżeniami zdrowotnymi albo zakaz legalnego handlu papierosami mentolowymi od 2020 roku). Tego typu ograniczenia i obowiązki nie będą obowiązywać w krajach będących źródłem przemytu papierosów do Polski, co spowoduje dalszy wzrost atrakcyjności papierosów z przemytu.

Wszystkim służbom (Policja, Straż Graniczna, Służba Celna, itd.) udaje im się przechwycić mniej niż 10 proc. nielegalnego obrotu. Podkreślenia wymaga fakt, że szara strefa w Polsce jest w bardzo dużym zakresie opanowana przez zorganizowane grupy przestępcze. **Tego rodzaju działalność powinna być w możliwie najszerszym zakresie likwidowana, do czego konieczne jest wyposażenie Służby Celnej w możliwość aktywnego prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych.** Bez tego typu uprawnień Służba Celna działa z opóźnieniem i może tylko reagować na bezpośrednie próby przemytu (przeszukania pojazdów, RTG wybranych losowo lub podejrzanych ciężarówek, itp.), nie będzie natomiast mogła aktywnie zwalczać zorganizowanej przestępczości, a ma przecież największą wiedzę i doświadczenie w tej dziedzinie. Służba Celna ma ograniczone uprawnienia w zakresie prowadzenia czynności operacyjno - rozpoznawczych, szczególnie na tle jej zagranicznych odpowiedników.

3. SZARA STREFA W BRANŻY TYTONIOWEJ

Analizując politykę karną w obszarze przestępstw i wykroczeń dotyczących wyrobów akcyzowych interesujące jest, że kwota zasądzonych grzywien jest wielokrotnie niższa niż potencjalne utracone przychody przestępców. Przestępcy mogą bardziej obawiać się strat „biznesowych” niż dotkliwości sankcji karnych. Należy również pamiętać, że straty dla budżetu Państwa, jak i dla całej gospodarki z tytułu istnienia szarej strefy są znacznie wyższe niż przychody przestępców. Łączne kwoty grzywien zasądzonych od zidentyfikowanych i osądzonych przypadków przemytu lub nielegalnego handlu i produkcji wyrobami tytoniowymi stanowią zatem niewielki procent strat budżetowych, od tych samych zidentyfikowanych przypadków.

Kary dla przestępców powinny być mocniej powiązane z wysokością szkód wynikłych z nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Tylko w ten sposób kary te byłyby odpowiednio dotkliwe oraz miałyby funkcję odstraszającą. W obecnej sytuacji natomiast przestępcy mogą w pewien sposób akceptować ewentualne zagrożenie sankcjami karnymi w postaci grzywny, skoro spodziewane przychody z tytułu nielegalnego handlu wielokrotnie przewyższają ewentualne sankcje.

3.3. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

W latach 2010-2014, które były okresem szczególnie szybkiego wzrostu szarej strefy, sytuacja w zakresie polityki akcyzowej była daleka od optymalnej.

Pozytywnie należy jednak ocenić decyzje o braku podwyżek stawek akcyzy w roku 2015 i 2016. Rok 2015 dowodzi, że brak podwyżek pomaga zahamować szybki odpływ konsumentów do szarej strefy. Wolumen legalnego rynku papierosów zmniejszył się o nieco ponad 2 proc. w porównaniu do roku 2014, podczas gdy w latach ubiegłych spadek ten wynosił po 10 proc. rocznie. Jednocześnie wpływy budżetowe, po dwóch latach wyraźnych spadków, wykazują stabilizację w 2015. Wpływy z akcyzy tytoniowej za okres styczeń – listopad 2015 wyniosły 16,5 mld złotych i były na takim samym poziomie, jak w analogicznym okresie roku poprzedniego.

Niezbędne jest jednak podjęcie planowych działań umożliwiających zatrzymanie wzrostu szarej strefy, a w perspektywie jej ograniczenie. Rekomendowane są następujące działania.

Obszar podatkowy:

Poziom opodatkowania wyrobów tytoniowych jest obecnie bardzo wysoki. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że szczyt krzywej Laffera został w tym przypadku przekroczony i znajdujemy się obecnie na opadającym fragmencie wykresu. Niesie to za sobą poważne konsekwencje w postaci nadmiernego rozrostu szarej strefy, którą można obecnie szacować na 25 – 30 proc. całego rynku. **Zaleca się więc ograniczenie wzrostu podatku akcyzowego, tak jak miało to miejsce w 2015 roku, na dłuższy okres. Według nas obciążenie to nie powinno się zwiększać, co najmniej do 2018 roku. Należy podkreślić, że obecnie nie istnieją zewnętrzne czynniki wymuszające podwyżki akcyzy, ponieważ Polska spełniła już wymogi unijne dotyczące minimalnego poziomu akcyzy.**

W kolejnych okresach należy zdecydowanie ograniczyć tempo wzrostu podatku i uczynić go bardziej przewidywalnym. **Dynamika tego podatku powinna zostać powiązana z jednym ze wskaźników makroekonomicznych. Uważamy, że takim wskaźnikiem mogłaby być inflacja lub wzrost średniego wynagrodzenia brutto.**

3. SZARA STREFA W BRANŻY TYTONIOWEJ

Nie mniej istotną kwestią jest konstrukcja podatku akcyzowego. Potencjalne zmiany w konstrukcji podatku, poprzez zmniejszenie stawki procentowej i wzrost stawki kwotowej, obciążąłoby przede wszystkim konsumentów tańszych wyrobów, którzy są bardziej podatni na przejście do szarej strefy. Taka zmiana struktury zwiększyłaby więc presję na rozrost nielegalnego obrotu. Jednocześnie zmiana ta spowodowałaby natychmiastową utratę części wpływów generowanych przez stawkę procentową od droższych segmentów cenowych. W efekcie dochody budżetu Państwa uszczupliłyby się jeszcze bardziej. **Rekomendujemy więc utrzymanie stawki procentowej podatku akcyzowego na obecnym poziomie 31,41 proc.**

W skrócie:

1. **należy utrzymać stawki podatku akcyzowego na niezmiennym poziomie, co najmniej do 2018 roku;**
2. **w kolejnych okresach zmiany opodatkowania powinny być bardziej przewidywalne, a także powiązane z obiektywnym wskaźnikiem ekonomicznym (np. inflacją);**
3. **utrzymanie obecnej struktury podatku akcyzowego jest kluczowe dla ograniczenia wzrostu szarej strefy. Obniżenie stawki procentowej spowodowałoby dodatkowe dociążenie podatkowe najmniej zamożnych konsumentów;**
4. **ostrożne podejście do potencjalnego opodatkowania podatkiem akcyzowym nowych kategorii produktów, np. e-papierosów, tak, aby nie spowodować nieodwracalnego przesunięcia znacznej części konsumpcji tych produktów do szarej strefy.**

Obszar prawny:

Sankcje karne dotyczące przestępstw akcyzowych są mało dotkliwe. Wiąże się to z poważnym ograniczeniem niektórych podstawowych funkcji kary, w szczególności odstraszałającej, ponieważ potencjalne zyski z przestępczego procederu znacznie przewyższają ewentualne zagrożenie karą. W związku z tym, postulujemy zmiany w Kodeksie karnym skarbowym, które bardziej wiązałyby wysokość kar ze skalą szkód wyrządzonych przez przestępczą działalność. Postulowane jest również zaostrzenie kar grzywnien poprzez podniesienie dolnej i górnej granicy grzywny oraz obligatoryjny przepadek mienia używanego do przestępczego procederu. Dzięki temu kara ta odzyska wymiar prewencyjny.

Zmianie powinno ulec też Prawo własności przemysłowej. Obecnie w niektórych sytuacjach nie można oskarżyć przestępców na jego podstawie, np. samo znalezienie przez służby podrabianych opakowań papierosów przeznaczonych do nielegalnej produkcji i obrotu nie jest penalizowane (za wyjątkiem przygotowań do fałszowania znaków akcyzy). Należy **rozważyć wprowadzenie szerszego zakresu penalizacji przygotowania do popełnienia przestępstw z zakresu szarej strefy wyrobów tytoniowych.**

Aby usprawnić pracę celników, należy ułatwić im nakładanie mandatów za drobny przemysł. Obecnie wysokość mandatu zależy od opinii celnika, co może wydłużać proces decyzyjny i prowadzić do niecelowych wymiarów kary. Rekomendujemy **stworzenie taryfikatora mandatów, który powiąże wysokość kary z wielkością uszczuplenia podatkowego.** Dodatkowo mandatom tym powinien **towarzyszyć rejestr wykroczeń.** Przekroczenie ustalonej wartości powtórzeń zarejestrowanych wykroczeń oznaczałoby popełnienie przestępstwa i wiązałoby się z większą sankcją.

3. SZARA STREFA W BRANŻY TYTONIOWEJ

W skrócie:

1. obecny Kodeks karny skarbowy nie spełnia swoich funkcji;
2. rekomendowane jest bezpośrednie powiązanie wysokości sankcji ze szkodą wyrządzoną budżetowi państwa;
3. rekomendowane jest podniesienie dolnej i górnej granicy kwoty grzywny, przepadek mienia używanego do przestępstwa oraz obowiązek zwrotu kosztów administracyjnych (np. związanych ze zniszczeniem nielegalnego towaru);
4. należy rozważyć penalizację przygotowywania do popełnienia przestępstw związanych z podrabianiem wyrobów tytoniowych;
5. utworzenie taryfikatora mandatów dla przemytników wraz z rejestrem wykroczeń.

Obszar instytucjonalny:

Polskie służby, w szczególności Służba Celna, osiągają coraz większą skuteczność w walce z przestępczością akcyzową, jednak szara strefa rośnie znacznie szybciej. Oznacza to, że niezbędna jest ich reforma, pozwalająca na skokowy wzrost efektywności działania.

Z tego względu rekomendujemy **utworzenie, być może w ramach Służby Celnej, specjalistycznej jednostki walczącej z szarą strefą**. Taka jednostka mogłaby zajmować się nie tylko szarą strefą wyrobów akcyzowych, ale np. również zorganizowaną przestępczością działającą w celu wyłudzenia VAT, a w perspektywie i innego rodzaju przestępstwami gospodarczymi i finansowymi.

Aby ograniczyć rozrost instytucji i dublowanie kompetencji należałoby ją **scalić z innymi instytucjami i wydziałami służb** (urzędy kontroli skarbowej lub wydziały policji) zajmującymi się tego typu przestępczością.

Wskazać należy, że być może część z tych postulatów zostanie zrealizowanych w ramach realizacji tzw. Krajowej Administracji Skarbowej, nad którą trwają obecnie prace w Ministerstwie Finansów, co byłoby bardzo pożądane. Nie istnieje jednakże jeszcze konkretny projekt przepisów ustawowych, które można byłoby poddać analizie pod tym kątem.

Kolejną kwestią, aby system był pełny, jest stworzenie wyspecjalizowanej jednostki prokuratury mogącej zajmować się przestępstwami o charakterze gospodarczym, finansowym czy skarbowym. Doświadczenia uczą nas, że tradycyjne prokuratury nie zawsze dają sobie radę z coraz bardziej skomplikowanymi metodami przestępców. Utworzenie wyspecjalizowanych jednostek prokuratury „finansowej”, zajmującej się tym wycinkiem kryminalnej rzeczywistości, pozwoliłoby na osiągnięcie wysokiej skuteczności. Instytucja ta powinna być blisko najważniejszych wydarzeń finansowych i gospodarczych.

W skrócie:

1. utworzenie, być może w ramach Służby Celnej, wyspecjalizowanej jednostki specjalizującej się w zwalczaniu szarej strefy, a w perspektywie wszystkimi przestępstwami podatkowymi lub gospodarczymi, z pełnymi uprawnieniami operacyjno – rozpoznawczymi;
2. scalenie nowej służby z urzędami kontroli skarbowej i wydziałami innych służb zajmującymi się przestępczością gospodarczą i finansową;
3. utworzenie wyspecjalizowanych jednostek w ramach prokuratury specjalizujących się w ściganiu przestępstw gospodarczych i finansowych.

4. SZARA STREFA W BRANŻY ALKOHOLOWEJ

4.1. WIELKOŚĆ SZAREJ STREFY NA POLSKIM RYNKU ALKOHOLOWYM

Z uwagi na fakt, iż szara strefa na rynku alkoholowym funkcjonuje w zasadzie tuż obok świata przestępczego, istnieje przynajmniej kilka rodzajów aktywności podejmowanych w jej obrębie. Za wspólny ich mianownik można przyjąć fakt, iż mają na celu uchylene się albo uniknięcie opodatkowania podatkiem VAT lub akcyzą. Funkcjonowanie w szarej strefie rynku alkoholowego polega zatem albo na produkcji i obrocie alkoholem nielegalnym (bez opłacenia akcyzy, przy czym alkohol ten pochodzi niejednokrotnie z przemytu, bądź odkażania alkoholu skażonego), albo na nierejestrowanej sprzedaży alkoholu legalnego.

Rok	Dostawy wódki, likierów i innych napojów alkoholowych w przeliczeniu na stuprocentowy alkohol (w tys. hektolitrów)
2013	1433
2014	1104

Wydaje się, że wiarygodnym miernikiem wielkości szarej strefy w polskiej branży alkoholowej jest wielkość spożycia nierejestrowanego alkoholu. Związek Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego ocenił je w 2013 roku na 18 milionów litrów 100 proc. alkoholu rocznie, co stanowi 15 proc. legalnego rynku napojów spirytusowych³⁹. Według szacunków organizacji szara strefa odpowiada za straty branży w wysokości ok. 100 – 150 milionów złotych oraz za straty budżetu w wysokości ponad miliarda złotych rocznie. Według danych przedstawionych przez Jacka Moskalewicza i Łukasza Wieczorka, z Zakładu Badań nad Alkoholizmem i Toksykomaniami Instytutu Psychiatrii i Neurologii, w 2006 roku nierejestrowane spożycie alkoholu wyniosło 2,3 litra 100 proc. alkoholu rocznie per capita⁴⁰. WHO w 2009 roku oceniła nierejestrowane spożycie alkoholu w Polsce na 3 litry czystego alkoholu na jednego mieszkańca w wieku 15 lat i więcej, co stanowiło 22 proc. całkowitego spożycia⁴¹. Późniejsze szacunki Zakładu Badań nad Alkoholizmem i Toksykomaniami Instytutu Psychiatrii i Neurologii wskazywały na stały udział nierejestrowanego spożycia alkoholu w spożyciu ogółem, kształtujący się na poziomie 17 proc., co daje 2 litry czystego alkoholu na jednego mieszkańca w wieku powyżej 15 lat⁴². Ministerstwo Finansów oszacowało z kolei wielkość alkoholowej szarej strefy na ok. 9 proc. legalnego rynku w roku 2014⁴³.

Według danych przekazanych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Służba Celna dokonała w 2014 roku 3698 ujawnień przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami alkoholowymi, co stanowi w stosunku do roku 2013 wzrost o 841 ujawnienia⁴⁴. Wzrosła również ilość zajętego przez Służbę alkoholu.

³⁹<http://www.portalspozywczy.pl/alkohole-uzywki/wiadomosci/nierejestrowane-spozycie-alkoholu-w-polsce-to-ok-18-mln-litrow-czystego-spirytusu,89002.html>

⁴⁰http://ain.ipin.edu.pl/archiwum/2009/4/t22n4_1.pdf

⁴¹http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/160680/e96457.pdf

⁴² Odpowiedź Zakładu z dnia 24 marca 2016 roku na zapytanie ZPP.

⁴³ Odpowiedź Ministerstwa z dnia 25 marca 2016 roku na zapytanie ZPP.

⁴⁴ Odpowiedź PARPA z dnia 25 marca 2016 roku na zapytanie ZPP.

4. SZARA STREFA W BRANŻY ALKOHOLOWEJ

Rok	Ilość zajętego alkoholu (w litrach objętościowych)
2009	248386
2010	261900
2011	281250
2012	265744
2013	166785
2014	168825

Inną ciekawą informacją jest, odnotowany przez OECD, wzrost liczby pacjentów hospitalizowanych wskutek zatrucia metanolem⁴⁵. O ile przed rokiem 2009 liczba osób hospitalizowanych z tego powodu wynosiła zdecydowanie poniżej 200, o tyle w roku 2009 było to już 250 osób, a w roku 2010 aż 345. W ostatnim odnotowanym w analizie roku 2012, były 283 takie osoby.

Jak można wywnioskować z powyższych danych oszacowanie wielkości szarej strefy rynku alkoholowego w Polsce jest niebywale trudne. Podejmowane są próby, jednak, ze względu na brak jednolitej metodologii, wyniki badań różnych ośrodków mogą się od siebie znacznie różnić. Wydaje się, że na podstawie zebranych powyżej informacji, można ustalić absolutnie dolną granicę wielkości szarej strefy alkoholowej na poziomie ok. 10 proc. legalnego rynku.

4.2. PRZYCZYNY SZAREJ STREFY NA POLSKIM RYNKU ALKOHOLOWYM

Pierwszą i niewątpliwie najistotniejszą przyczyną występowania szarej strefy na polskim rynku alkoholowym jest wysokie obciążenie podatkowe wyrobów alkoholowych. Już w 2011 roku media pisały o tym, że aż 2/3 ceny półlitrowej butelki wódki w Polsce to akcyza i podatek VAT, a zaledwie 8,6 proc. pokrywa koszt produkcji⁴⁶. W takiej sytuacji konsument oczywiście będzie skłonny zaopatrzyć się w alkohol z innego źródła, choćby nielegalnego. Tymczasem w ciągu następnych lat akcyza na alkohol rosła, zamiast spadać. Oczywiście nie odniosło to skutku w postaci wzrostu wpływów do budżetu.

Rok	Wysokość akcyzy od alkoholu etylowego	Wysokość wpływów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego od alkoholu etylowego (w tys. zł) ⁴⁷
2013	4960 zł/hl 100 proc. Vol. ⁴⁸	7.158.814
2014	5704 zł/hl 100 proc. Vol. ⁴⁹	6.614.086

⁴⁵ <https://www.oecd.org/gov/risk/illicit-trade-converging-criminal-networks.pdf>

⁴⁶ <http://www.portalspozywczy.pl/inne/wiadomosci/w-cenie-jednej-butelki-wodki-az-dwie-trzecie-to-akcyza-i-podatek-vat,52736.html>

⁴⁷ http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset_publisher/R79o/content/4674699;jsessionid=429AB030842D4B2BB9B27A281FA57E35?redirect=http%2Fproc.3A%2Fproc.2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%2Fjsessionid%2F429AB030842D4B2BB9B27A281FA57E35%2Fproc.3Fp_p_id%2F3D101_INSTANCE_R79o%2Fproc.26p_p_lifecycle%2F3D0%2Fproc.26p_p_state%2F3Dnormal%2Fproc.26p_p_mode%2F3Dview%2Fproc.26p_p_col_id%2F3Dcolumn-2%2Fproc.26p_p_col_count%2F3D1#p_p_id_101_INSTANCE_R79o

⁴⁸ <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/927897/stawki2013v2.pdf>

⁴⁹ <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/927897/Stawki+2014>

4. SZARA STREFA W BRANŻY ALKOHOLOWEJ

Oczywistym jest, że im większe będzie podatkowe obciążenie legalnego produktu (np. alkoholu), a zarazem jego cena, tym bardziej opłacalne staną się wszelkie próby uniknięcia tych kosztów, i tym większa stanie się szara strefa. Dlatego też podwyższanie akcyzy na alkohol nie ma większego sensu, ponieważ nie powoduje żadnego pozytywnego skutku. Teoretyczny spadek spożycia alkoholu rekompensowany jest wzrostem spożycia nierejestrowanego.

Inną przyczyną szarej strefy rynku alkoholowego w Polsce jest brak pomysłu na to, jak radzić sobie z konkretnymi problemami warunkującymi jej istnienie. Jako przykład podać można powszechną praktykę odkażania alkoholu przemysłowego w taki sposób, by nadawał się on do spożycia⁵⁰. Jest to problem znany już od lat. Skażony alkohol sprowadza się do Polski najczęściej pod postacią płynu do spryskiwaczy albo podpałki do grilla, a następnie prostymi metodami odkaża, czyniąc z niego alkohol konsumpcyjny. Skażony alkohol trafia do Polski stale, z mniej więcej tych samych terenów. Tymczasem w 2015 roku, równoległe ze spadkiem rejestrowanego spożycia napojów spirytusowych (w tym w szczególności wódki), nastąpił gwałtowny, radykalny wzrost importu węgierskiego skażonego alkoholu⁵¹. Według przedstawicieli branży fakt ten jest w oczywisty sposób powiązany z nielegalnym obrotem alkoholem odkażanym.

4.3. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Wydaje się, że propozycje rozwiązań przeciwdziałających rozwojowi szarej strefy rynku alkoholowego są z grubsza analogiczne do postulatów przedstawionych w poprzednim rozdziale dla rynku tytoniowego. Przede wszystkim, nie należy w dalszym ciągu podnosić akcyzy na wyroby spirytusowe – okazało się to działaniem całkowicie bezcelowym i nieprzynoszącym żadnych pozytywnych rezultatów. W idealnym scenariuszu należałoby raczej powoli obniżyć akcyzę, by pozwolić legalnie funkcjonującym przedsiębiorcom na sprzedawanie swoich produktów po cenach akceptowalnych przez konsumentów – w takiej sytuacji ci ostatni nie będą skłonni do poszukiwania alkoholu na szarym albo czarnym rynku.

Innym działaniem, które należałoby podjąć, jest skoordynowanie prac wszystkich zainteresowanych służb i instytucji i ukierunkowanie ich na walkę ze źródłami realnego problemu, czyli grupami przestępczymi zajmującymi się przemytem alkoholu konsumpcyjnego czy odkażaniem alkoholu przemysłowego. Zamiast skupiać się na kontrolowaniu legalnie działających przedsiębiorców czy ściganiu niegroźnych, drobnych bimbrowników, należałoby wszystkie siły zogniskować wokół konkretnych zadań z zakresu zwalczania przestępczości w obrębie szarej strefy rynku alkoholowego.

⁵⁰ <http://gieldaspoywczca.pl/Wiadomo-proc.C5-proc.9Bci/Odka-proc.C5-proc.BCanka-przeb-proc.C3-proc.B3j-na-ryнку-mocnych-alkoholi-43735.html>

⁵¹ <http://www.portalspoywczcy.pl/alkohole-uzywki/wiadomosci/niska-produkcja-wodki-rosnie-import-skazonego-spirytusu-z-wegier,122034.html>

5. SZARA STREFA W BRANŻY PALIWOWEJ

5.1. WIELKOŚĆ SZAREJ STREFY NA POLSKIM RYNKU PALIWOWYM

W 2015 roku łączna konsumpcja paliw ciekłych w Polsce wyniosła 26 milionów litrów sześciennych, co stanowiło wzrost o 1,2 miliona litrów sześciennych w porównaniu do roku 2014⁵². Według szacunków przedstawicieli branży wartość szarej strefy na polskim rynku paliwowym wynosi około 10 miliardów złotych⁵³. W 2014 roku oceniano, że co szósty litr oleju napędowego sprzedawany jest w szarej strefie⁵⁴. Takiej ocenie odpowiadają również szacunki branży, wg której w 2015 roku szara strefa na rynku oleju napędowego utrzymywała się na takim samym poziomie, na jakim była w roku 2014, czyli wynosiła ok. 15 - 20 proc. rynku⁵⁵. Ze względu na swoją dochodowość, procedury przestępcze funkcjonujące w ramach szarej strefy rynku paliwowego, często organizowane są przez sprawnie działające, profesjonalne struktury. Jedna grupa jest w stanie narazić skarb państwa na straty rzędu nawet 330 milionów złotych⁵⁶.

Najczęściej podejmowaną aktywnością, w ramach paliwowej szarej strefy, jest wyłudzenie podatku VAT. Jak wynika z raportu, przygotowanego przez EY na zlecenie Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, strefa wyłudzeń VAT na rynku oleju napędowego w 2012 roku wyniosła co najmniej 12,6 proc. szacowanego całkowitego zużycia oleju napędowego, co odpowiada wartości około 11 miliardów złotych. W ciągu dalszych lat dochodziło do wzrostu szacowanych wyłudzeń VAT nawet do poziomu 24,2 proc. wartości rynku⁵⁷. Cała szara strefa rynku paliw opiera się zatem na dwóch podstawowych mechanizmach, tj. sprzedaży oleju opałowego jako napędowego (te oleje objęte są innymi stawkami akcyzy) oraz wyłudzeniu zwrotu VAT w ramach dostaw wewnątrzspółnotowych (paliwa importowane w praktyce nie bywają przedmiotem tego procederu), w oparciu o mechanizmy karuzelowe z udziałem „znikającego handlarza”⁵⁸.

5.2. PRZYCZYNY SZAREJ STREFY NA POLSKIM RYNKU PALIWOWYM

Z uwagi na charakter szarej strefy na polskim rynku paliwowym oparty, jak już wcześniej wspomniano, o wyłudzenia VAT w ramach wewnątrzspółnotowych dostaw towarów, jako przyczynę jej występowania należy zidentyfikować brak skutecznych mechanizmów zapobiegających tym przestępczym procederom albo przynajmniej czyniących walkę z nimi bardziej efektywną. Paliwo może być sprowadzane na polski rynek, w drodze wewnątrzspółnotowej dostawy towarów, jedynie przez podmiot posiadający odpowiednią koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą. Może się to odbyć na dwa sposoby: albo poprzez przemieszczenie towaru pomiędzy zagranicznym a polskim składem podatkowym,

⁵² <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/popihn-wzrasta-rynek-paliw-ale-glowne-problemy-branzy-pozostaja-bez-zmian>

⁵³ <http://www.polskieradio.pl/42/3146/Artykul/1408319,Szara-strefa-paliwowa-w-Polsce-warta-jest-10-mln-zl>

⁵⁴ http://wyborcza.biz/biznes/1,147754,15659132,Paliwa_z_szarej_strefy_zalewaja_Polske_budzet_traci.html

⁵⁵ <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/realne-jest-ograniczenie-szarej-strefy-w-paliwach-o-ok-30-proc-tj-o-3-mln-zl-popihn/8m6cyv>

⁵⁶ http://www.popihn.pl/problemy_branzy2.php?news_id=96

⁵⁷ Patrz przypis nr 46.

⁵⁸ <http://nf.pl/przedsiębiorca/rzad-nie-wygra-z-szara-strefa-w-handlu-paliwami,48699,226>

5. SZARA STREFA W BRANŻY PALIWOWEJ

albo poprzez zarejestrowanego odbiorcę, czyli przedsiębiorstwo, które dokona na rzecz podmiotu, dysponującego koncesją na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, wewnątrzwspólnotowego nabycia towaru oraz opłaci podatek akcyzowy i opłatę paliwową. W obu analizowanych przypadkach, jeśli wewnątrzwspólnotowej dostawy dokonał czynny podatnik VAT, przy dalszej sprzedaży sprowadzonego towaru będzie on musiał do ceny doliczyć podatek VAT. Jeśli jednak dostawy dokona zagraniczna spółka niezarejestrowana w Polsce jako czynny podatnik, dalsza sprzedaż paliwa zostanie objęta stawką 0 proc. VAT. Podmiot kupujący rzeczzone paliwo i dysponujący koncesją odsprzedaje je w Polsce dalej, już z doliczonym do ceny podatkiem VAT. Należności jednak nie uiszcza, a następnie znika. Scenariusz jest zatem analogiczny do klasycznych karuzel vatowskich, choć nieco bardziej skomplikowany ze względu na fakt, iż rynek obrotu paliwami jest koncesjonowany, a funkcjonowanie na nim wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty paliwowej i dopełnienia szeregu szczególnych obowiązków, takich jak np. utrzymywanie rezerw obowiązkowych.

5.3. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Wydaje się, że rozwiązania problemu należy upatrywać w działaniach prowadzonych na dwóch poziomach. Pierwszym jest poziom legislacyjny, w ramach którego można byłoby wyposażyć Prezesa URE w kompetencję cofania koncesji na obrót paliwami płynnymi z zagranicą w przypadku nie dopełniania obowiązków, takich jak utworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych paliw płynnych (przestępcy nie są skłonni do dotrzymania tego obowiązku, ponieważ składowane zapasy zawsze mogą stać się ewentualnie przedmiotem egzekucji), czy opłacenie opłaty zapasowej. Dodatkowo, należałoby wprowadzić szereg usprawnień o charakterze operacyjnym. Ze względu na mnogość instytucji i urzędów potencjalnie zaangażowanych w prowadzenie działań mających na celu wykrywanie i zapobieganie tego rodzaju przestępstwom (od prokuratury i policji, poprzez Ministerstwo Finansów, aż do Urzędu Regulacji Energetyki) absolutnym priorytetem powinno być pełne skoordynowanie ich prac.

6. PODSUMOWANIE

Szara strefa to bez wątpienia jeden z większych problemów, z jakimi styka się polska gospodarka. Jej negatywne działanie odczuwalne jest dwojako – przez budżet państwa, ze względu na zbyt niskie wpływy oraz przez legalnie działających przedsiębiorców, ze względu na nieuczciwą konkurencję ze strony ludzi funkcjonujących w obrębie szarej strefy. Kluczowym zatem zadaniem na najbliższe lata powinno być maksymalnie zaangażowanie w zwalczanie tego zjawiska, które na głębszym poziomie wpływa również na osłabienie więzi obywateli z własnym państwem. Żyjąc, pracując, handlując czy kupując w szarej strefie obchodzą prawo, które w tym państwie obowiązuje oraz odrzucają wprowadzane przez ustawodawcę regulacje. Tym samym, rezygnują z łożenia na to państwo, a jednocześnie z przyjmowania od niego świadczeń. Nie dzieje się to bez przyczyny. Nie licząc przestępców, działających wbrew prawu, których trzeba bezwzględnie ścigać i z całą surowością karać, właśnie to państwo wypchnęło znaczącą część tych ludzi do funkcjonowania w szarej strefie. Ustanawiając składki ZUS na absurdalnie wysokim poziomie sprawiło, że szewc, zarabiający niecałe dwa tysiące złotych miesięcznie, nie ma żadnych szans na otwarcie legalnej działalności, bo nie wystarczyłoby mu środków do życia. W dużej mierze te same przepisy obowiązują malutkich przedsiębiorców działających lokalnie, na niewielką skalę i z niewielkim zyskiem oraz ogromne korporacje funkcjonujące w wielu państwach Europy i świata. Galopująco podwyższana akcyza sprawiła, że ceny towarów, takich jak alkohol czy papierosy, osiągnęły poziom niemożliwy do zaakceptowania przez dużą część konsumentów. I wcale nie postępują oni zgodnie z zamysłem ustawodawcy, bo nie rezygnują z tych używek, tylko zaopatrują się w nie na bazarach, bez akcyzy, bez pewności, że spożywany produkt jest bezpieczny.

Nie można się oszukiwać – problemu szarej strefy prawdopodobnie nigdy nie będzie można rozwiązać w całości. Można jednak skutecznie wpłynąć na jego znaczne zmniejszenie, tak żeby szara strefa nie stanowiła 15 czy 20 proc. gospodarki, a może 5 proc., a zatem była marginesem zdrowo funkcjonującego rynku, a nie jego znaczącą częścią. Wystarczy jedynie wola polityczna i szereg przemysłanych, punktowo wymierzonych działań. Pozostaje mieć nadzieję, że zarówno wola, jak i pomysły na te działania gdzieś się znajdują. Kilka koncepcji zaprezentowano już na łamach tego raportu.

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW
UL. NOWY ŚWIAT NOWY ŚWIAT 33, 00-029 WARSZAWA

TEL./FAX 22 826 08 31

MAIL: BIURO@ZZP.NET.PL, WWW.ZPP.NET