

Pojedynek Polski z gospodarką w cieniu, czyli szara strefa oraz sposoby jej ograniczania w pigułce

Streszczenie

Szara strefa jest bardzo kompleksowym zjawiskiem, które odciska piętno na gospodarkach wszystkich krajów. Pozbawiona kontroli wywiera bardzo negatywny wpływ na ekonomię, dlatego też podejmowane są różne działania mające na celu jej ograniczenie. Nie powinno się jednak zapominać o pozytywnych aspektach gospodarki w cieniu. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych faktów dotyczących tego zjawiska z uwzględnieniem struktury oraz historycznych aspektów, jak i zwięźle przybliżenie narzędzi, których przeznaczeniem jest ograniczenie negatywnych następstw szarej strefy.

Słowa kluczowe

szara strefa, gospodarka w cieniu, Jednolity Plik Kontrolny, Centralny Rejestr Faktur, *Split Payment*, Mechanizm Podzielonej Płatności, podatek od towarów i usług, luka podatkowa

Wstęp

Gospodarka to system wytwarzania dóbr oraz świadczenia usług, którego celem jest zaspokojenie ludzkich potrzeb poprzez reagowanie na komunikaty wysyłane przez rynek. Jest zagmatwanym i skomplikowanym organizmem, który ciągle ewoluuje pod wpływem zmian zachodzących w otoczeniu oraz próbuje dostosować się do aktualnej rzeczywistości. Owa elastyczność w adaptowaniu się do środowiska i jego wahań jest bez wątpienia atutem tego systemu, aczkolwiek często przybiera ona, dzięki swobodzie działania oraz kreatywności jej uczestników, niekoniecznie legalne aktywności i ścieżki postępowania gospodarczego. Dlatego też bardzo ważne jest, aby starać się gospodarkę objąć pewnymi schematami, narzuconymi ogólnie mechanizmami, które będą próbować zagwarantować pożądane cechy tego systemu – poczucie sprawiedliwości wśród wszystkich oraz stabilne funkcjonowanie oparte na klarownych zasadach prawa.

Ale w rzeczywistości nic nigdy nie jest idealne i nie funkcjonuje tak, jak to sobie wyobrażano. Mimo istnienia – jak by się mogło każdemu wydawać – sprawiedliwych wobec wszystkich zasad gospodarczych, ram postępowania i sposobów działania, dochodzi często do swoistego „rozszczelnienia” gospodarki, dającego ujście wszelkim

zachowaniom, które odstają od ogólnie przyjętych norm, przybierając mniej lub bardziej legalne formy. Działania takie można w dużym skrócie nazwać „szarą strefą”.

ABC szarej strefy

Pojęcia „szara strefa” nie da się wytłumaczyć skrótowo, w jednym zdaniu. „Ze względu na ogrom tego zjawiska, różnorodność form, które przybiera, jak i różne czynniki, które go kształtują, napotyka się problemy w zdefiniowaniu, rozpoznaniu i dokonaniu szacunków tego problemu”¹. Próby bardzo zwięzłego zdefiniowania tego zjawiska zazwyczaj są nieudolne, ukazują jedynie ułamek całokształtu i skupiają się tylko na pejoratywnych implikacjach wobec gospodarki, co nie do końca jest prawdą. Na próżno jednak szukać jednolitej, legalnej definicji omawianego zjawiska. W raporcie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową szara strefa to „termin określający zjawisko prowadzenia działalności gospodarczych poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa”². Z kolei w innej publikacji można przeczytać, że „przez szarą strefę rozumie się działalność gospodarczą niezgłoszoną do opodatkowania oraz dochody niezajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów”³. Natomiast internetowy słownik języka polskiego definiuje to zjawisko następująco – „niezarejestrowana działalność gospodarcza lub działalność niezgodna z obowiązującymi przepisami”⁴. Warto również przyrzeć się bardziej formalnej definicji szarej strefy, którą można odnaleźć na stronie Głównego Urzędu Statystycznego. Prezentowana definicja dotyczy jednak gospodarki nieobserwowanej – jednego z wielu wyrazów bliskoznacznych opisujących zjawisko, o którym traktuje ten artykuł. Według autorów tej definicji gospodarka nieobserwowana to „grupa działalności ekonomicznych, dla których istnieje największe prawdopodobieństwo, że będą nieobserwowane lub pominięte z powodu braków w sposobie zbierania statystycznych danych podstawowych”⁵. Zaś nieobserwowane lub pominięte działalności to „działalność ukryta, działalność nielegalna, działalność sektora nieformalnego, nieobserwowana działalność gospodarstw domowych na własny użytek”⁶. Analizując powyższą definicję na tle innych, można delikatnie zasugerować, iż odzwierciedla ona opisywane zjawisko w sposób bardzo udany, ale nie wyczerpuje jego wieloaspektowości.

¹ S. Madurski, *Pojedynek Polski z gospodarką w cieniu*, praca licencjacka nieopublikowana, s. 6.

² J. Fundowicz [i in.], *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016, s. 6.

³ E. Janik, *Szara strefa – patologia życia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2010, Z. 64, Prawo, t. 9, s. 44.

⁴ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/szara%20strefa.html> [dostęp: 24.01.2020].

⁵ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1665,pojecie.html> [dostęp: 24.01.2020].

⁶ *Ibidem*.

Dlatego też warto zainteresować się, w jaki sposób dokonano zdefiniowania szarej strefy na arenie międzynarodowej. Bardzo ważną rolę w zakresie terminologii odegrało wprowadzenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 2010⁷. Dokument ten sugeruje stosowanie terminu *non-observed economy* oznaczającego „gospodarkę nieobserwowaną”, w obrębie którego można wyróżnić trzy rodzaje działalności:

- „działalność nielegalną, w przypadku której strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej;
- działalność ukrytą, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia urzędowej kontroli;
- działalność określaną jako «nieformalna», zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów”⁸.

Autorzy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej dokonali niespotykanej wcześniej formalizacji i systematyzacji szarej strefy, a dodatkowo przedstawili jej strukturę. Mimo to, aby w pełni ukazać różnorodność i ciekawość tego zjawiska, warto przyjrzeć się jeszcze mniej oficjalnym synonimom (rysunek nr 1).

Rysunek 1. Przykładowe synonimy szarej strefy



Źródło: opracowanie własne.

Oczywiście nie są to wszystkie wyrażenia, jakie można spotkać w literaturze. Dodatkowo, bez dogłębnej analizy, można odnieść wrażenie, iż granice między każdym z pojęć są stosunkowo płynne, aczkolwiek każde z nich chce uwypuklić pewien aspekt szarej strefy.

Autor niniejszego artykułu w szczególności zwraca uwagę na wyrażenia, które powstały wskutek przetłumaczenia na język polski wyrazu *shadow*. Dosłownym tłumaczeniem

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0549&from=EN> [dostęp: 24.01.2020].

⁸ *Ibidem*.

jest oczywiście słowo „cień”, aczkolwiek, w zależności od kontekstu, można spotkać się w języku polskim z frazą „w ukryciu” (*in the shadow*). Różnice te, nie wpływając na krańcowy wydźwięk tych wyrażen, zawdzięczamy plastyczności języka polskiego. Dlaczego jednak zaczęto używać powyższych sformułowań w odniesieniu do szarej strefy? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należałoby zapoznać się ze znaczeniem, dosłownym i metaforycznym, słowa „cień”. Encyklopedia PWN definiuje to zjawisko jako „obszar za nieprzezroczystym przedmiotem (przeszkodą), do którego światło ze źródła nie dochodzi”⁹. Często jest też wykorzystywany przez twórców w ujęciu alegorycznym i symbolicznym. „Cień kładzie się, gra na przemian ze światłem, tańczy po ścianach i suficie, ale jest tak nieuchwytny i dwuwymiarowy, że stał się symbolem istnienia na pograniczu nicości”¹⁰. Jest konotowany z brakiem godziwości, uczciwości czy rzetelności, podejmowaniem działań wbrew naturze człowieka i społeczeństwu, jak również wzbudza pesymistyczne nastawienia. Metaforyczne ujęcie nadaje zatem słowu „cień” bardzo tajemniczy charakter. „Gospodarka w cieniu oznacza więc sytuację, kiedy jednostki chcą coś ukryć, niezależnie od tego, czy przyczyną jest strach, czy ludzka niemożliwość; czy ma to podłoże behawioralne, czy czysto ekonomiczne”¹¹. Autor niniejszego artykułu jest zdania, iż wyrażenie „gospodarka w cieniu” w interesujący i nienaganny sposób opisuje szarą strefę, dlatego też pojawiło się ono w tytule oraz będzie stosowane jako synonim omawianego zjawiska.

Dlaczego ucieka się do gospodarki w cieniu?

Gospodarka w cieniu jest integralną częścią każdego kraju, lecz jej skala w każdym z nich jest inna. Ze względu jednak na rozprzestrzenianie się jej w coraz większym tempie zaczęto analizować przyczyny powstawania oraz skutki, jakie wywołuje. Istnienie gospodarki w cieniu w każdym kraju jest podyktowane przez inne czynniki historyczne, społeczne i gospodarcze, lecz można zauważyć pewien wspólny mianownik.

Wydaje się naturalne, że szara strefa istnieje od zarania dziejów, kiedy to zaczęły powstawać cywilizacje próbujące ukonstytuować zasady współżycia gospodarczego. Owe gospodarki, rozumiejąc bagaż obowiązków, jakie niesie ze sobą stworzenie państwa, oraz chcąc, aby dobrze ono funkcjonowało, postanowiły wprowadzić publiczne obciążenia – daniny (z łac. *tributum*). Bardzo szybko trybut, składany wcześniej w naturze, przyjął formę pieniężną, a to dało początek szarej strefie. „Na problem unikania opłat za dobra publiczne (tzw. problem gapowicza) zwrócił uwagę już w starożytnej Grecji

⁹ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/cien;3886542.html> [dostęp: 24.01.2020].

¹⁰ <https://antrim91.wordpress.com/2012/08/04/bez-cienia-ani-rusz/> [dostęp: 24.01.2020].

¹¹ S. Madurski, *op. cit.*, s. 11.

Demokryt (ok. 460–380 r. p.n.e.)¹², natomiast po raz pierwszy pojęcie szarej strefy zostało użyte w 1971 r. przez Keitha Harta – brytyjskiego antropologa.

Celowo pomijając historyczne uwarunkowania gospodarki w cieniu (gdyż jest to zbyt obszerny temat), należałoby przejść do czynników ekonomiczno-gospodarczo-społecznych, które zostały scharakteryzowane przez Friedricha Schneidera, Dominika H. Enste¹³ i Leandro Medinę¹⁴. Są to:

- wzrost podatkowych obciążeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne;
- intensyfikacja regulacji prawnych, zwłaszcza na rynku pracy;
- wymuszone ograniczenie maksymalnej liczby godzin pracy powiązane z wcześniejszą emeryturą;
- długookresowy spadek lojalności wobec instytucji publicznych, demoralizacja społeczeństwa oraz zmniejszająca się podatkowa moralność;
- transfery socjalne;
- sektor usług publicznych;
- rosnąca stopa bezrobocia;
- jakość instytucji publicznych;
- rozmiar sektora rolnego;
- używanie gotówki;
- rosnąca liczba osób samozatrudnionych;
- działania „odstrasżające” lub ich brak.

W literaturze przedmiotu¹⁵ zdarza się również klasyfikowanie przyczyn powstania szarej strefy ze względu na czynniki ekonomiczne (problemy ze znalezieniem legalnej pracy, niewystarczające dochody lub ich brak, strach emerytów i osób bezrobotnych przed utratą świadczeń), instytucjonalne (wysokie obciążenia podatkowe, zasiłki dla osób bezrobotnych, stosunkowa łatwość zatrudniania i zwalniania) oraz psychologiczne (podatkowa moralność społeczeństwa, predyspozycje związane z podejmowaniem ryzykownych działań).

Znając już cały wachlarz przyczyn implikujących szarostrefowe zachowania, warto przyjrzeć się, które z nich najbardziej oddziałują na Polaków. Tą tematyką zajmuje się od 2004 r. Główny Urząd Statystyczny, przeprowadzając modułowe badania BAEL

¹² E. Janik, *op. cit.*, s. 43.

¹³ D.H. Enste, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*, „CESifo Working Paper Series”, Working Paper No. 196, München 1999, s. 12-22.

¹⁴ L. Medina, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Paper – African Department”, WP/18/17, 2018, s. 35-36.

¹⁵ G. Gołębiowski, *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1(1), s. 19.

(Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności). Według ostatniego pomiaru¹⁶ (biorąc pod uwagę osoby zarobkujące w sposób szarostrefowy) głównymi powodami podjęcia pracy w cieniu są: proponowanie przez pracodawcę wyższego wynagrodzenia w przypadku nierejestrowania umowy o pracę (37,5%), brak możliwości znalezienia formalnej pracy (35,1%), niewystarczające dochody (33,3%), wysoka składka ubezpieczeniowa (24,8%), obawa przed utratą pewnych świadczeń (emerytura, zasiłki) w momencie podjęcia legalnej pracy (16,6%), wysokość obciążeń podatkowych (14,9%), sytuacja rodzinna bądź życiowa (13,2%) oraz niechęć wiązania się z konkretnym miejscem pracy na dłuższy okres lub na stałe (1,3%)¹⁷. Z kolei najczęstszymi pracami podejmowanymi na szaro są: remonty i naprawy (49,2%), usługi budowlane i instalacyjne (38,8%), opieka nad dziećmi lub starszymi osobami (29,2%), wykonywanie domowych prac (27,3%), nauczanie w formie korepetycji (23,1%)¹⁸. Przeprowadzone przez GUS badanie wykazało, że w 2017 r. w gospodarczym cieniu pracowało aż 880 tysięcy osób, co stanowi 5,4% ogółu pracujących osób (w 2014 r. liczba ta wyniosła 773 tysiące – 4,7% ogółu pracujących¹⁹), a dla 47,7% stanowiło to pracę główną (w 2014 r. odsetek ten wyniósł 55,7%)²⁰.

Szara strefa nie taka czarno-biała

Poznawszy już przyczyny obcowania z gospodarką w cieniu, oczywiste jest dokonanie analizy jej wpływu na otoczenie. W zależności od kraju i jego przystosowania się do tego zjawiska szara strefa przyjmuje różne rozmiary, aczkolwiek skutki, które powoduje, można poddać pewnym uogólnieniom. Badaniami nad gospodarką w cieniu zajmują się specjaliści z dziedziny ekonomii, jak też kryminologii. Ekonomiści starają się dostrzec również pozytywne aspekty rozpatrywanego zagadnienia, zaś kryminolodzy ukazują głównie pejoratywne skutki niszczące gospodarkę i moralność społeczeństwa. Konsekwencje, które wywołuje szara strefa, warto rozpatrywać w obu aspektach z uwzględnieniem otoczenia bliższego i dalszego, co zaproponował Grigorios Gikas, dokonując podziału na następstwa: pozytywne w ujęciu makroekonomicznym, pozytywne w ujęciu

¹⁶ A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2019, s. 9, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2017-roku,22,5.html> [dostęp: 24.01.2020].

¹⁷ Jeden respondent mógł wymienić więcej przyczyn, dlatego wyniki nie dają 100%.

¹⁸ Jeden respondent mógł wymienić więcej wykonywanych prac, dlatego wyniki nie dają 100%.

¹⁹ Badania w roku 2014 przeprowadzono w okresie styczeń-wrzesień, a w roku 2017 w okresie styczeń-grudzień.

²⁰ A. Zgierska (red.), *op. cit.*, s. 13.

mikroekonomicznym, negatywne w ujęciu makroekonomicznym i negatywne w ujęciu mikroekonomicznym²¹.

W ujęciu makroekonomicznym za pozytywne przejawy istnienia gospodarki w cieniu G. Gikas uważa: zwiększenie podaży, tworzenie dodatkowego popytu oraz miejsc pracy. Dodatkowo zarobione w sposób szarostrefowy pieniądze i tak – chociaż częściowo – zostaną wydane na powstałe w oficjalnej gospodarce dobra ekonomiczne, co wpłynie na zyski przedsiębiorstw oraz podatki zasilające budżety państw. Kolejną zaletą jest uzupełnianie luki produkcyjnej w sytuacji, gdy dla sektora oficjalnego jest to nieopłacalne. Z kolei z perspektywy mikroekonomicznej pozytywnym aspektem istnienia gospodarki w cieniu jest możliwość ucieczki od płacenia podatków lub zmniejszenie tego ciężaru. „Stawiając się w miejscu przedsiębiorcy operującego w szarej strefie, jest to niewątpliwym atutem, gdyż środki zaoszczędzone z uniknięcia uiszczenia daniny publicznej może przeznaczyć na lepszą jakość dóbr i usług, czy wyższe wynagrodzenie, co może się wiązać z większą satysfakcją pracowników, a w efekcie z większą produktywnością”²². Powyższe wnioski oczywiście są subiektywne, a ich pozytywny wydźwięk zależy od punktu widzenia i skali zjawiska.

Konieczna jest również analiza negatywnych następstw gospodarki w cieniu, które są poważniejsze od tych pozytywnych, a dodatkowo często wręcz je redukują. Najtrudniejsze do zniwelowania są pejoratywne skutki w makroekonomicznym ujęciu. Sam fakt istnienia szarej strefy doprowadza do zafałszowania szeregu ekonomicznych wielkości – inflacji, produktywności, wskaźnika zatrudnienia czy dochodu narodowego. Im większe natężenie zjawiska, tym większa rozbieżność między pozycjami prezentowanymi w oficjalnych statystykach. Takie różnice mogą mieć katastrofalne skutki dla gospodarki – nie można wtedy sformułować prawidłowych kroków sanacyjnych, takich jak polityka gospodarcza (głównie antyinflacyjna) czy odpowiednia polityka socjalna (zwiększenie nakładów na zasiłki dla bezrobotnych). Dodatkowo państwo, w którym działalność gospodarcza (według oficjalnych statystyk) charakteryzuje się niską dynamiką, może zacząć przeznaczać większe ilości środków w celu jej ożywienia, mimo że w rzeczywistości sytuacja nie prezentuje się tak tragicznie. Ekonomiczne wskaźniki są bardzo wrażliwe na „zaciemnione” działania, co może doprowadzić do wyciągnięcia przez państwo zupełnie złych wniosków. Do podobnej sytuacji dochodzi w sferze obciążeń podatkowych i paropodatkowych. Uciekanie w gospodarczy cień implikuje niższe od zamierzonych wpływy do budżetu państwa. Może to skutkować podjęciem przez państwo decyzji o podniesieniu publicznych obciążeń, co z kolei może spowodować, że więcej

²¹ G. Gikas, *Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9, s. 23-24.

²² S. Madurski, *op. cit.*, s. 33.

osób podejmie decyzję o ucieczce w szarą strefę, więc w rezultacie ma się do czynienia z błędnym kołem. Poza tym sam fakt istnienia gospodarki w cieniu mocno obniża etyczność i moralność społeczeństwa oraz powoduje spadek zaufania wobec władz. „W najbardziej skrajnych przypadkach społeczeństwo, które nie zauważa działań władz w likwidowaniu szarej strefy, zaczyna przechodzić do gospodarczego cienia wiedząc, że nie poniesie zbyt wielu konsekwencji, a takie działania mogą skutkować dezintegracją społeczną, ekonomiczną i polityczną”²³. Z kolei mikroekonomicznym negatywnym przejawem analizowanego zjawiska jest chociażby brak gwarancji odnośnie do jakości czy sposobu wytworzenia dobra ekonomicznego. Pojawia się w takiej sytuacji również ryzyko nieuregulowania zobowiązania przez kontrahenta. Natomiast z perspektywy pracowniczej negatywną konsekwencją jest brak jakichkolwiek świadczeń: zdrowotnych, społecznych i emerytalnych.

Na temat zjawiska szarej strefy nie można wygłosić jednoznacznej opinii, gdyż nie jest ono całkowicie negatywne lub pozytywne. Owszem, przeważają destruktywne elementy, ale nie można zapominać o korzyściach, które płyną z jej istnienia. Z drugiej zaś strony jest ona dla wielu osób jedynym akceptowalnym wyborem, dzięki któremu możliwe jest znalezienie pracy i zarabianie pieniędzy. „Blaski i cienie tego zjawiska przeplatają się nawzajem, utrudniając jednoznaczną ocenę, lecz można zauważyć, iż przeprowadzana na małą skalę pomaga w rozwoju i kreatywności, a samo państwo na tym nie cierpi”²⁴. Najważniejsze jest więc to, aby trzymać szarą strefę w ryzach i nie dopuścić do rozprzestrzenienia się jej na dużą skalę. Z tego powodu gospodarki podejmują określone działania, wprowadzają narzędzia i dostosowują swoje ustawodawstwo tak, by ograniczyć najbardziej negatywne przejawy gospodarki w cieniu.

Krótką charakterystyka wybranych narzędzi do walki z gospodarką w cieniu

Najważniejszym elementem budżetu każdego państwa są dochody pochodzące z podatków. Umożliwiają one realizację postulowanych celów i założeń, dlatego też rządzącym zależy na nieustannym przypływie tych środków. Wpływy z podatku od towarów i usług od zawsze stanowiły największy udział w dochodach podatkowych. W 2018 r. relacja VAT-u do podatkowych wpływów ogółem osiągnęła rekordowe 50,08% (tabela nr 1)²⁵.

²³ S. Madurski, *op. cit.*, s. 34.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. – omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2019, s. 34.

Tabela 1. Udział podatku VAT w dochodach ogółem i dochodach podatkowych w latach 2008-2018

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	w milionach zł										
Dochody ogółem	253 547	274 184	250 303	277 557	287 595	279 151	283 543	289 137	314 684	350 415	380 048
Dochody podatkowe	219 499	214 879	222 553	243 211	248 275	241 651	254 781	259 674	273 138	315 257	349 354
Podatek VAT	101 783	99 455	107 880	120 832	120 001	113 412	124 262	123 121	126 584	156 801	174 947
Udział podatku VAT w dochodach podatkowych	46,37%	46,28%	48,47%	49,68%	48,33%	46,93%	48,77%	47,41%	46,34%	49,74%	50,08%
Udział podatku VAT w dochodach ogółem	40,14%	36,27%	43,1%	43,53%	41,73%	40,63%	43,82%	42,58%	40,23%	44,75%	46,03%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> [dostęp: 24.01.2020].

Rosnące obciążenia podatkowe powodują, iż niektórzy przedsiębiorcy decydują się na pewne kręctwa mające na celu uniknięcie lub obniżenie tego obowiązku. Efektem takich działań jest istnienie luki podatkowej, a jej zwalczanie jest priorytetem władz polskich.

Jednolity Plik Kontrolny (JPK) powstał z myślą o utworzeniu integralnej bazy dotyczącej podmiotów gospodarczych. Jest elektronicznym zbiorem danych generowanym na podstawie informatycznych systemów przedsiębiorców, które powstały na podstawie informacji pochodzących z dokumentów księgowych, ksiąg podatkowych i ewidencji operacji gospodarczych. Taki katalog wiadomości na temat jednostki przekazywany jest organom podatkowym, by usprawnić przeprowadzanie kontroli oraz umożliwić dokonywanie analiz. JPK charakteryzuje się jednolitym układem i formatem (.xml), obwarowane jest konkretnymi terminami i wymogami. W polskiej gospodarce zaczął obowiązywać od 1 lipca 2016 r., a podstawą prawną dotyczącego jego funkcjonowania są: art. 82 §1b, §2d²⁶ i art. 193a²⁷ ustawy Ordynacja Podatkowa. Na JPK w obecnym kształcie składa się 7 struktur: JPK_KR (księgi rachunkowe), JPK_PKPIR (podatkowa księga przychodów i rozchodów), JPK_WB (wyciąg bankowy), JPK_MAG (magazyn), JPK_VAT

²⁶ Wprowadzony przez ustawę z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 846).

²⁷ Wprowadzony przez ustawę z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649).

(ewidencja zakupu i sprzedaży), JPK_FA (faktury VAT) i JPK_EWP (ewidencja przychodów). JPK_VAT musi być przesyłany wyłącznie w formie elektronicznej, bez wezwania organów podatkowych, do 25. dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni, a niespełnienie tego obowiązku może doprowadzić do nałożenia sankcji karnych i karnych skarbowych. Pozostałe struktury przedsiębiorstwa przesyłają na uzasadnione żądanie organów podatkowych w ciągu 3 dni.

Dnia 18.10.2019 r. Ministerstwo Finansów opublikowało rozporządzenie²⁸ o nowym pliku JPK_VAT (nazywanym również JPK_VDEK) obejmującym ewidencję oraz deklaracje VAT. Owa struktura ma obowiązywać dużych przedsiębiorców od 1 kwietnia 2020 r., zaś pozostałych od 1 lipca 2020 r. Zmiana ta ma zmniejszyć koszty, obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorców oraz ułatwić rozliczenia z organami. „Nowa struktura JPK_VAT została opracowana w wyniku konsultacji podatkowych z przedsiębiorcami, co pozwoliło na lepsze przystosowanie pliku do ich potrzeb”²⁹.

JPK przyczynia się do powstania ogromnej bazy danych na temat podmiotów gospodarczych, co ułatwia pracę organów podatkowych. „Dzięki analizie plików JPK_VAT od stycznia do sierpnia 2019 r. Krajowa Administracja Skarbowa zidentyfikowała rozbieżności dotyczące kwoty 8,7 mld zł. [...] Ponadto MF poinformowało, że w tym samym okresie na podstawie JPK VAT zidentyfikowano i poddano do weryfikacji ponad 80 tys. faktur wystawionych przez podmioty niezarejestrowane do VAT na kwotę 2,7 mld zł”³⁰.

Centralny Rejestr Faktur (CRF) jest zapowiadany przez Ministerstwo Finansów od dłuższego czasu – jego wprowadzenie planowane jest od 2017 r. Jednak jego funkcjonowanie jest uzależnione od pełnego uruchomienia nowej formy struktury JPK_VAT, czyli połączonej ewidencji i deklaracji vatowskiej. Symbioza tych narzędzi polega na tym, iż CRF będzie powstawał w wyniku danych wpływających do KAS dzięki plikom JPK_VDEK. Informacje te będą zasilać rejestr w czasie rzeczywistym dzięki elektronicznym kopiom faktur. Planowane rozwiązanie, jako repozytorium danych o zasięgu ogólnopolskim, ma znacznie przyspieszyć weryfikację faktur, ograniczyć wystawianie pustych faktur oraz zredukować podatkowe karuzele. „Szeroki zbiór danych przesyłanych przez podatników, interpretowany i badany za pomocą rozbudowanego systemu informacyjnego służącego do ich przetwarzania, zezwoli na uzyskanie wystarczająco klarownego obrazu przedsiębiorcy oraz relacji z jego otoczeniem, co umożliwi wychwytywanie

²⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 1988).

²⁹ *Podpisano rozporządzenie ws nowego JPK_VAT*, <https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/zmiany-w-prawie/podpisano-rozporzadzenie-ws-nowego-jpk-vat/> [dostęp: 24.01.2020].

³⁰ M. Musiał, *JPK_VAT – ujawniono rozbieżności na kwotę 8,7 mld zł*, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/3570366,JPK-VAT-2019-ujawniono-rozbieznosci-na-kwote-87-mld-zl.html> [dostęp: 24.01.2020].

wielu sprzeczności z podatkową literą prawa”³¹. Założenia dotyczące terminu wprowadzenia CRF (1.07.2020 r.) są jak najbardziej zasadne, jednak Ministerstwo Finansów nie wydało żadnego oświadczenia odnośnie do daty wdrożenia tej instytucji.

Split payment (mechanizm podzielonej płatności) jest stosunkowo nowym narzędziem służącym do ograniczania szarej strefy i tyczy się sfery podatku od wartości dodanej. W polskiej gospodarce zaczął funkcjonować w formie fakultatywnej 1 lipca 2018 r.³², a podstawę prawną stanowi rozdział 1a ustawy o VAT – „Mechanizm podzielonej płatności”. Zasady funkcjonowania tego narzędzia są bardzo proste – „podzielenie płatności za dany towar lub usługę, które są obciążone podatkiem, polega na tym, że nabywca dokonuje wpłaty środków za dostarczony towar lub wykonaną usługę w wysokości odpowiadającej wartości netto (stanowiącej podstawę opodatkowania VAT) lub jej części na rachunek rozliczeniowy przedsiębiorcy, zaś kwota podatku VAT lub jej część uiszczana jest na specjalnie do tego celu wyodrębnionym rachunku VAT”³³. MPP stosuje się wyłącznie przy profesjonalnym obrocie B2B dotyczącym transakcji dokonywanych poleceniem przelewu. Dotychczasowa forma *split payment* zakładała dobrowolność wyboru takiego sposobu rozliczania się z przedsiębiorcą, jednak wskutek decyzji wykonawczej Rady UE 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r.³⁴ (przychylnie odnoszącej się do próśb polskiego rządu) możliwe stało się wdrożenie formy obowiązkowej, obowiązującej przedsiębiorców od 1 listopada 2019 r.³⁵. Nowa forma MPP wymusza stosowanie mechanizmu przez nabywcę przy jednoczesnym spełnieniu przesłanek:

- transakcja dotyczy „dóbr wrażliwych” wykazanych w załączniku nr 15 ustawy o VAT;
- kwota brutto na wystawianej fakturze (z obowiązkowym dodatkowym oznaczeniem „mechanizm podzielonej płatności”) przekracza 15 000 zł³⁶.

Przymusowa forma MPP dotyczy w większości tych towarów i usług, które przed wprowadzeniem narzędzia podlegały odwrotnemu obciążeniu i odpowiedzialności solidarnej (załączniki nr 11, 13, 14 ustawy o VAT). Można więc powiedzieć, że obowiązkowy *split payment* wkroczył w terytorium poprzednich regulacji, które w sposób niedolny starały się ograniczać gospodarkę w cieniu.

Obligatoryjność MPP w konkretnych sytuacjach nie wyklucza jednak fakultatywności stosowania w pozostałych przypadkach. Nabywcy muszą jednak zwracać

³¹ S. Madurski, *op. cit.*, s. 58.

³² Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 62).

³³ S. Madurski, *op. cit.*, s. 62.

³⁴ Dz. Urz. UE L 51/19.

³⁵ Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1751 z późn. zm.).

³⁶ Art. 19 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646).

szczególną uwagę, kiedy spada na nich obowiązek rozdzielania płatności, gdyż za niedostosowanie się do przepisów organy podatkowe zwiększają zobowiązanie podatkowe o 30% od kwoty transakcji objętej *split payment*. Ów mechanizm ma swoje wady i zalety. Kontrowersje wśród przedsiębiorców wzbudza fakt „zamrożenia” środków na wyodrębnionym w banku rachunku VAT, co może wpływać na ich płynność finansową oraz zmuszać ich do zewnętrznych form finansowania. Z drugiej zaś strony już na starcie eliminowane jest ryzyko „uciekającego” podatnika, który po otrzymaniu zapłaty zniknie bez odprowadzenia podatku. Bez wątpienia *split payment* jest skutecznym narzędziem ograniczania szarej strefy.

Podsumowanie

Gospodarka w cieniu to zjawisko, które niewątpliwie wpływa na funkcjonowanie każdego kraju. Brak prób jej okiełznania może okazać się katastrofalny dla stabilności i bezpieczeństwa finansów. Może to również rzutować na moralność społeczeństwa, które – nie widząc starań władz, które powinny zapewnić poczucie sprawiedliwości – może osuwać się w gospodarczy cień. Jednak o szarej strefie nie można myśleć wyłącznie w kategoriach negatywnych. Owszem, wielka skala tego procederu jest destrukcyjna, aczkolwiek zauważalne są pewne pozytywne aspekty, które – zwłaszcza w ujęciu mikroekonomicznym – równoważą te złe. Zauważa się pewien schemat polegający na uwypuklaniu największych wad gospodarki w cieniu (oszustwa podatkowe, pustoszenie budżetu i zwiększająca się luka podatkowa), jednak jej „człowieczy aspekt” jest spychany na margines, a przecież w wielu sytuacjach jest ona jedyną możliwością na zarobkowanie i umożliwienie ludziom przeżycia. Cienie i blaski szarej strefy wzajemnie się przenikają, oddziałują na siebie, co mocno utrudnia jednoznaczny werdykt.

W przeciągu ostatnich lat priorytetowym celem działań polskiego rządu jest ograniczenie gospodarki w cieniu, czego przejawem są nieustanne nowelizacje ustaw, nowe regulacje i narzędzia oraz instytucje, których zadaniem jest ograniczenie tego procederu. Jednak jest to dopiero początek walki, dlatego o aktualnej sytuacji można mówić jako o pojedynku Polski z gospodarką w cieniu. Aby poznać pełne rezultaty, należy poczekać, aż proponowane zmiany i specjalnie do tego celu stworzona infrastruktura zaczną w pełni ze sobą kooperować, co pozwoli na wydanie ostatecznego werdyktu.

Bibliografia

Źródła

- Decyzja wykonawcza Rady UE 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 51/19).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.
- Ustawa z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649).
- Ustawa z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 846).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 62).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646).
- Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1751 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 1988).

Literatura

- Enste D.H., Schneider F., *Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*, „CESifo Working Paper Series”, Monachium 1999, Working Paper No. 196, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=272624 [dostęp: 24.01.2020].
- Fundowicz J., Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Warszawa 2016, <http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf> [dostęp: 24.01.2020].
- Gikas G., *Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9, <http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/5107> [dostęp: 24.01.2020].
- Gołębiowski G., *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1(1), <http://ce.vizja.pl/en/download-pdf/page/18/volume/1/issue/1/id/2> [dostęp: 24.01.2020].
- Janik E., *Szara strefa – patologia życia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2010, Z. 64, Prawo 9, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=420186> [dostęp: 24.01.2020].

Madurski S., *Pojedynek Polski z gospodarką w cieniu*, praca licencjacka nieopublikowana.

Medina L., Schneider F., *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Paper – African Department” 2018, WP/18/17, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3124402 [dostęp: 24.01.2020].

Internet

Musiak M., *JPK_VAT 2019 – ujawniono rozbieżności na kwotę 8,7 mld*, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/3570366,JPK-VAT-2019-ujawniono-rozbieznosci-na-kwote-87-mld-zl.html> [dostęp: 24.01.2020].

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. – omówienie, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018> [dostęp: 24.01.2020].

Zgierska A. (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2017-roku,22,5.html> [dostęp: 24.01.2020].

<https://antrim91.wordpress.com/2012/08/04/bez-cienia-ani-rusz/> [dostęp: 24.01.2020].

<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/cien;3886542.html> [dostęp: 24.01.2020].

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/szara%20strefa.html> [dostęp: 24.01.2020].

<https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1665,pojecie.html> [dostęp: 24.01.2020].

<https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/zmiany-w-prawie/podpisano-rozporzadzenie-ws-nowego-jpk-vat/> [dostęp: 24.01.2020].

The duel between Poland and the shadow economy – a guide to reducing the grey area

Abstract

Grey area is a very complex phenomenon that leaves a mark in the economies of all countries. Without control, it has a very negative impact on economy, which is why various measures are taken to reduce it. However, one should not forget about the positive aspects of shadow economy. The purpose of this working paper is to present essential information of this phenomenon, taking into consideration its structure and historical aspects, as well as brief depiction of tools designed to limit the negative consequences of the grey area.

Keywords

grey area, shadow economies, Standard Audit File for Tax, Central Invoice Register, Split Payment, Value Added Tax, tax gap