

**Artur POLAKIEWICZ<sup>1</sup>**

## **PRZYCZYNY I SPOŁECZNE SKUTKI WYSTĘPOWANIA ZJAWISKA „DROBNEGO” PRZEMYTU ORAZ „SZAREJ STREFY” W POWIATACH WOJ. PODKARPACKIEGO GRANICZĄCYCH Z UKRAINĄ<sup>2</sup>**

Artykuł jest rezultatem projektu badawczego pt.: „Mroczna strona granicy – skala i przyczyny występowania „szarej strefy” w powiatach woj. podkarpackiego graniczących z Ukrainą”. Przedstawia główne wnioski z panelu eksperckiego, które pozwoliły na zdiagnozowanie subregionalnego rynku pracy pod kątem skali, przyczyn i społecznych skutków występowania „szarej strefy”. Badaniami w ramach projektu, zarówno ilościowymi, jak i jakościowymi, objęci zostali m.in. przedsiębiorcy, osoby bezrobotne oraz osoby przekraczające granicę polsko-ukraińską w celach przemysłowo-zarobkowych (tzw. „mrówki”). Celem panelu była ostateczna analiza uzyskanych wyników oraz wskazanie działań pozwalających w dłuższej perspektywie czasowej na skuteczną redukcję skutków i przyczyn „szarej strefy” w powiatach woj. podkarpackiego graniczących z Ukrainą. Ponadto przed ekspertami uczestniczącymi w panelu postawiono zadanie merytorycznej oceny programów podejmowanych na rzecz neutralizacji „szarej strefy” oraz poproszono o wyłonienie działań, które mogą przyczynić się do rozwiązywania problemu „szarej strefy”.

### **1. WPROWADZENIE**

W powiatach woj. podkarpackiego graniczących z Ukrainą wciąż panuje duże bezrobocie i subregion ten należy do jednych z najsłabiej rozwiniętych obszarów Unii Europejskiej. Przyczyny wysokiego bezrobocia sięgają przeszłości. Proces przemian społecznych, zamiast odciążyć niektóre grupy, doprowadził do ich marginalizacji. Przegrany w procesie transformacji społecznej są bezrobotni. Zabezpieczenia socjalne, społeczny status i kwalifikacje zawodowe, które określały ich życiowe perspektywy do początku lat 90., nie są już wystarczające. W tej sytuacji poszkodowane warstwy społeczne zmuszone były szukać innych źródeł utrzymania. Nowe możliwości dała „szara sfera” gospodarki i niesformalizowane formy zarobku.

Obok produkcji rolniczej, zasiłków socjalnych i emigracji zarobkowej, powszechną formą przeciwdziałania bezrobociu i biedzie stał się przemyt. Na negatywne skutki „szarej strefy” i przemytu wskazują również przedsiębiorcy. Nie są oni w stanie konkurować

<sup>1</sup> Mgr Artur Polakiewicz, Zakład Nauk Humanistycznych, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

<sup>2</sup> Artykuł jest rezultatem realizacji przez firmę BD Center projektu badawczego pt.: „Mroczna strona granicy – skala i przyczyny występowania „szarej strefy” w powiatach woj. podkarpackiego graniczących z Ukrainą”. Projekt wdrażany był na podstawie umowy zawartej z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Rzeszowie, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 6.1 „Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wsparcie aktywności zawodowej w regionie”, poddziałanie 6.1.1 „Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy”. Kierownik projektu: dr Paweł Walawender, autor projektu i kierownik zespołu badawczego: mgr Artur Polakiewicz.

z granicą, która przynosi łatwy zarobek. Pracodawcy oferują często niższe wynagrodzenie niż wynosi potencjalny dochód z przemytu. Specyficzna sytuacja powiatów graniczących z Ukrainą sprawia, że mimo dużego bezrobocia trudno znaleźć tam pracowników. Przyczyn należy szukać w tym, że część zarejestrowanych bezrobotnych w rzeczywistości nie jest bez pracy, a wysokie koszty pracy sprawiają, iż przedsiębiorcy zatrudniają ludzi „na czarno”. Ponadto trudno oszacować faktyczny odsetek osób pozostających bez pracy, gdyż „drobni” przemysłowcy często nie widzą sensu zgłaszania się do PUP-ów.

Prezentowany artykuł przedstawia główne wnioski z panelu eksperckiego, który pozwolił na zdiagnozowanie subregionalnego rynku pracy pod kątem skali, przyczyn i społecznych skutków występowania „szarej strefy”. Badaniami w ramach projektu, zarówno ilościowymi, jak i jakościowymi, objęci zostali m.in. przedsiębiorcy, osoby bezrobotne oraz osoby przekraczające granicę polsko – ukraińską w celach przemysłowo – zarobkowych (tzw. „mrówki”) z powiatów lubaczowskiego, jarosławskiego, przemyskiego i bieszczadzkiego.

Celem panelu była ostateczna analiza uzyskanych wyników oraz wskazanie działań pozwalających w dłuższej perspektywie czasowej na skuteczną redukcję skutków i przyczyn „szarej strefy” w powiatach woj. podkarpackiego graniczących z Ukrainą. Ponadto przed ekspertami uczestniczącymi w panelu postawiono zadanie merytorycznej oceny programów podejmowanych na rzecz neutralizacji „szarej strefy” oraz poproszono o wyłonienie działań, które mogą przyczynić się do rozwiązywania problemu „szarej strefy”.

Uczestnikami panelu byli zarówno przedstawiciele świata nauki, jak również wieloletni praktycy zajmujący się zagadnieniami związanymi z tematem badań. W grupie ekspertów znaleźli się m.in. prawnicy, ekonomiści, socjologowie oraz kierownicy i pracownicy służb celnych i instytucji wsparcia.

Skład grupy ekspertów stanowili: dr Piotr Długosz, dr Tadeusz Gardziel, dr Dariusz Wyrwa, dr hab. Grzegorz Ostasz, dr Marcin Kamiński, dr Renata Wielgos-Struck, dr Barbara Marek-Zborowska, dr Sławomir Solecki, mgr Dominika Izdebska, mgr Bartosz Gruszecki, mgr Hubert Kotarski, mgr Małgorzata Bozacka, mgr Mariusz Ziaja, mgr Iwona Kurcz-Krawiec, mgr Marek Iwasieczko.

Poniżej przedstawiono wybrane stanowiska, propozycje i opinie ekspertów w odniesieniu do poszczególnych działań.

## **2. DZIAŁANIA SAMORZĄDOWE LUB RZĄDOWE MOGĄCE ZREDUKOWAĆ PROBLEM NIEREJESTROWANEGO BEZROBOCIA**

Najważniejszym działaniem zmierzającym do redukcji problemu zatrudnienia nierejestrowanego powinno być obniżenie kosztów pracodawców, zwiększenie kontroli oraz likwidacja czasochłonnych procedur i formalności związanych z zatrudnieniem pracownika. W tym celu należałoby dokonać zmian w przepisach prawnych, między innymi w obszarze ubezpieczeń społecznych (obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne i uproszczenie rozliczeń) i systemie podatków (zmniejszenie podatków). Ograniczaniu zjawiska sprzyjać będzie znoszenie barier administracyjnych dla pracodawców w zatrudnianiu pracowników oraz promowanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy wykonywanej w ramach prawnego stosunku pracy, ale świadczonej w niepełnym wymiarze czasowym, w specyficznych rozkładach czasu, w nietypowych warunkach itp.

Poważnym utrudnieniem jest znaczne oddalenie powiatów graniczących z Ukrainą od dużych aglomeracji oraz słaby rozwój technologii teleinformatycznych na tym terenie. W związku z tym większość powstających przedsiębiorstw nastawiona jest raczej na prowadzenie działalności o charakterze lokalnym, a znalezienie klientów wiąże się ze znacznymi wysiłkami. Zatrudnianie „na czarno” jest często traktowane jako sposób na przetrwanie firm, gdyż wiąże się z obniżeniem kosztów działalności przedsiębiorstwa. Dodatkowo sytuację zdaje się pogarszać niska świadomość społeczeństwa, która przyczynia się do zgody na zatrudnianie bez odpowiedniego zabezpieczenia społecznego.

Najlepszą formą przeciwdziałania nierejestrowanemu zatrudnieniu jest zatem wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, jednak konieczne byłoby objęcie powstających firm procesem inkubacji ze względu na szczególne warunki, w jakich powstają. Należałoby rozważyć przede wszystkim częściową refundację kosztów pracodawcy. Oczywiście kary za nielegalne zatrudnianie pracowników mogą odegrać pewną rolę, ale przy braku alternatywy trudno jest przypuszczać, że spowodują one znaczne obniżenie skali zjawiska. Konieczne jest również podjęcie działań, które przyczyniłyby się do zmiany postaw mieszkańców, szczególnie w zakresie motywacji do działania i przedsiębiorczości.

Ponieważ na omawianym terenie największe bezrobocie dotyczy wsi, efekty mogłyby przynieść także działania aktywizujące mieszkańców, szczególnie realizacja tzw. wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich. Koncepcja ta polega na rozwijaniu działalności pozarolniczej związanej bezpośrednio z rolnictwem, takiej jak zaopatrzenie w materiały i środki produkcji, usługi produkcyjne, transport i handel produktami rolnymi, a także agroturystyka, gospodarka leśna, pielęgnacja krajobrazu i ochrona środowiska, ponadto rozwijanie tych profili produkcji rolnej, które do tej pory miały niewielkie znaczenie, np. rolnictwo ekologiczne, gospodarstwa ekologiczne itp. Wszystkie te działania mogą powodować przyrost legalnych miejsc zatrudnienia.

Rozwiązaniem mogłoby być potraktowanie przygranicznych regionów jako „subregionu problemowego” z występującym na jego obszarze specjalnym rodzajem bezrobocia strukturalnego. Taka konstrukcja prawna pozwoliłaby zdobyć dla tego subregionu dodatkowe środki finansowe. Samorządy lokalne bez pomocy zewnętrznej (szczególnie finansowej) nie będą w stanie same podjąć działań zaradczo-pomocowych. Wzmocnienie sektora MŚP oraz pomoc lokalnym przedsiębiorcom np. w dziedzinie wykorzystania środków z UE i szeroko pojętego *know-how*, stałoby się szansą na ograniczenie „szarej strefy”. Uzyskanie przez te powiaty „specjalnego statusu” oraz pomocy ze strony polskiego rządu i Komisji Europejskiej może być jedynym skutecznym sposobem na ograniczenie „szarej strefy”.

### 3. DZIAŁANIA PREWENCYJNE W WALCE Z „SZARĄ STREFĄ”

Prewencja, chociaż jej skuteczność wymaga długiego okresu czasu, jest z całą pewnością ważnym elementem strategii w walce z „szarą strefą”. Eksperci biorący udział w panelu zwrócili uwagę między innymi na następujące jej elementy:

- przemyślane oddziaływanie na młodzież, jej sposób budowania strategii życiowych oraz dróg kariery zawodowej (np. w formie warsztatów psychologicznych). Jest to kwestia ważna, gdyż udział w szarej strefie może być z uwagi na łatwość zarobku dziecięcą metodą na życie, niezależną od wieku, zawodu, potencjalnych aspiracji.
- podejmowanie działań zmieniających mentalność ludzi w zakresie zachowań na rynku pracy, a także zwiększających stopień adaptacji do zmieniających się na tym

rynku warunków oraz wskazujących na szansę podnoszenia kompetencji w zakresie poszukiwania pracy.

- stwarzanie podstaw prawnych do zalegalizowania pracy w szarej strefie w zakresie popularnych usług, takich jak: sprzątanie, czyszczenie, opieka nad dzieckiem, prace ogrodowe. Może warto w tym względzie skorzystać z doświadczeń rządu austriackiego, który chce to uczynić przy pomocy tzw. czeków na usługi. Potencjalni pracodawcy kupowaliby je w kioskach i płacili nimi za usługi, byłyby one podstawą do rozliczeń podatkowych i ubezpieczeniowych oraz możliwa byłaby wymiana czeków na pieniądze (w Polsce problemem tym zajmuje się prof. P. Sałustowicz).

- uruchomienie specjalnej infolinii dla pracowników pracujących na czarno, zapewniającej im porady prawne, zwłaszcza o zagrożeniach związanych z wykonywaniem pracy nierejestrowanej, dostarczającej informacji nt. uprawnień pracownika i pracodawcy, ale także praktycznych wskazówek na temat możliwości przejścia do pracy rejestrowanej oraz umożliwiającej zgłaszanie konkretnych przypadków zatrudniania pracowników na czarno.

- koordynację służb zatrudnienia i służb społecznych (jednostki organizacyjne pomocy społecznej), które bezpośrednio zajmują się wsparciem dla potrzebujących i ich rodzin. Silniejsza współpraca tych służb powinna zapewnić lepszą identyfikację i pomoc ludziom, którzy realnie jej potrzebują, a nie ludziom pracującym „na czarno”, osobom, które nie mają zamiaru pracować lub ubiegają się o świadczenia socjalne równoległe w kilku instytucjach.

Dodatkowo można zastanowić się nad możliwością zorganizowania w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej kampanii społeczno-informacyjnej na temat negatywnych skutków funkcjonowania „szarej strefy”. Społeczna akceptacja dla nielegalnych działań w tym zakresie jest bowiem przynajmniej w części konsekwencją braku wiedzy na temat zasięgu negatywnego oddziaływania tzw. szarej strefy.

Wszystkie działania o charakterze prewencyjnym na terenach przygranicznych (promocja zatrudnienia, propagowanie własnej działalności gospodarczej, szkolenia, kursy zawodowe itp.) mogą mieć jedynie charakter uzupełniający. Skuteczność takich działań będzie zawsze ograniczona, jeżeli nie zostanie sprzężona z realnymi działaniami przyczyniającymi się do tworzenia nowych miejsc pracy. Brak realnej oferty dla bezrobotnych ze strony rynku pracy spowoduje, że znaczenie najlepszych nawet programów o charakterze prewencyjnym pozostanie iluzoryczne.

Wraz z wprowadzaniem programów pomocowych i naprawczych potrzebny jest również dialog i współpraca na linii Unia Europejska (Komisja Europejska) – polski rząd – władze samorządowe i lokalne – przedsiębiorcy – publiczne służby zatrudnienia. Bez kompleksowego programu pomocy i gwarancji finansowych takie działania nie mają żadnego uzasadnienia. Kontrole i mandaty dla przedsiębiorców zatrudniających nielegalnie pracowników nie mają większego sensu, gdyż przyniosą odwrotny skutek od zamierzonego.

#### **4. PROGRAMY I FORMY WSPARCIA DLA BEZROBOTNYCH**

Od początku transformacji głównym elementem przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków stały się programy aktywizujące bezrobotnych, obejmujące szkolenia i przekwalifikowania, prace interwencyjne i roboty publiczne, staże zawodowe, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, dotacje dla bezrobotnych i pracodawców.

Najbardziej efektywne zatrudnieniowo są programy wspierające małych i średnich przedsiębiorców oraz wspierające podjęcie przez bezrobotnych działalności gospodarczej (100%). Dużym zainteresowaniem na rynku pracy cieszą się również prace interwencyjne (powyżej 70%), jako forma sprawdzona, przynosząca wymierne korzyści zarówno pracodawcom, jak i uczestnikom tego programu.

Najmniej efektywnym zatrudnieniowo instrumentem aktywizacji bezrobotnych są roboty publiczne, które są programem mało efektywnym (18%), ale przynoszącym ogromne korzyści społeczności lokalnej. Bardzo popularną formą aktywizacji wśród ludzi młodych i pracodawców są staże zawodowe, jednak ich efektywność sięga zaledwie 30%. Porównywalną skuteczność notuje się przy szkoleniach i przekwalifikowaniach.

Praktyka wskazuje na szczególnie duże znaczenie wsparcia finansowego w przeciwdziałaniu bezrobociu. Pracodawcy przede wszystkim oczekują refundacji części kosztów zatrudnienia pracowników. Prawdopodobnie dopiero wtedy będą skłonni do zatrudniania pracowników zgodnie z obowiązującym prawem, gdy opłacalność jego łamania będzie niewielka. Pracodawcy oczekują bowiem refundacji ponoszonych kosztów w takim stopniu, by ich nakłady były identyczne jak przy zatrudnianiu pracownika „na czarno”. W przypadku wysokiego bezrobocia i niewielkiej liczby ofert pracy trudno jest poszukiwać innych rozwiązań, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji bezrobotnych. Alternatywą jest oferowanie miejsc pracy np. poprzez organizację prac interwencyjnych.

Przy wyborze programu lub formy wsparcia dla osób bezrobotnych istotne jest uwzględnienie różnic między bezrobotnymi głęboko i płytko wykluczonymi.

Dla pierwszych szczególnego znaczenia nabierają działania w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, organizowane przez instytucje zatrudnienia socjalnego, tj. Centra i Kluby Integracji Społecznej. Instytucje te prowadzą rozwiązania systemowe integrujące pomoc społeczną z rynkiem pracy. Ich uczestnicy zdobywają wiarę w swoje możliwości oraz szansę na nowe umiejętności zawodowe.

Dla bezrobotnych płytko wykluczonych dużą efektywność gwarantują Kluby Pracy, które uczą samodzielności i elastyczności zachowań na rynku pracy oraz podnoszą wiarę we własne możliwości.

Dla osób w wieku powyżej 50 lat efektywne są programy stwarzające możliwość odbywania przygotowania zawodowego w miejscu pracy, co stwarza większe szanse na szybkie znalezienie pracy w nowym zawodzie tuż po przekwalifikowaniu. Takie formy oddziaływania odzwierciedlają trendy gospodarki światowej i ewolucję światowych rynków pracy. Ważnym elementem wsparcia może być również promocja pracy tymczasowej realizowana poprzez rozwój instytucji świadczących usługi rekrutacyjne, np. agencje pracy tymczasowej. Przykładem skutecznych działań takiej instytucji służy firma Adecco.

Najmniej efektywne są zasiłki z pomocy społecznej udzielane osobom bezrobotnym – uzależniają i uczą postawy roszczeniowej, eliminując samodzielność.

Dyskusyjna jest też efektywność robót publicznych – nie są one instrumentem trwałego powrotu bezrobotnych na rynek pracy, nie uwzględniają też samodzielności niezbędnej do utrzymania się na nim.

## 5. BARIERY W ZWALCZANIU DROBNEGO PRZEMYTU

Skuteczne zwalczanie drobnego przemytu napotyka na dwie bariery: administracyjną i społeczną.

Pierwsza z nich sprowadza się do braku administracyjnych i technicznych instrumentów pozwalających organom państwa na całkowite uszczelnienie granicy z Ukrainą. Koszty takiego przedsięwzięcia byłyby bowiem niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści finansowych (fiskalnych), osiągniętych w wyniku pełnej kontroli ruchu granicznego (o ile w ogóle taka kontrola jest możliwa). W rzeczywistości zatem wprowadzając instrumenty prawne (i techniczne), służące kontroli ruchu granicznego i tranzytu towarów, organy państwa balansują pomiędzy wielkością nakładów finansowych możliwych do przekazania na uszczelnienie granicy a potencjalnymi korzyściami dla finansów publicznych z niego płynącymi. Walka z „drobnym” przemysłem ma sens tak długo, jak potencjalne korzyści wynikające z kontroli przygranicznego obrotu towarowego są większe niż koszty kontroli.

Druga z barier ma podłoże społeczne: „drobny” przemysł praktykowany przez mieszkańców powiatów przygranicznych nie tylko nie jest postrzegany przez nich jako naganne, lecz przeciwnie – spotyka się z przyzwoleniem ze strony przygranicznych społeczności. Co więcej, całkowite zamknięcie ruchu „mrówek” mogłoby spowodować protesty społeczne na terenach przygranicznych oraz dalsze ubożenie mieszkańców tych terenów i wzrost żądań socjalnych.

Tak długo zatem, jak mieszkańcy przygranicznych terenów nie będą w stanie znaleźć porównywalnego pod względem finansowym sposobu zarobkowania, „drobny” przemysł będzie zjawiskiem akceptowalnym społecznie na terenach przygranicznych. W zestawieniu z ograniczonymi możliwościami administracyjnego zwalczania przemytu praktycznie wyklucza to perspektywę zlikwidowania tego procederu.

Ponadto brak jest jednoznacznej negatywnej postawy społecznej wobec działalności przemysłowej. Przeważa w tym zakresie postawa ambiwalentna, a w niektórych przypadkach przemysł jest postrzegany jako swoista forma zaradności życiowej.

Drobny przemysł daje możliwość uzyskania dodatkowego dochodu, zwłaszcza osobom o bardzo niskich zarobkach. W takim przypadku zwiększenie liczby i atrakcyjności ofert pracy pozwoliłoby prawdopodobnie rozwiązać problem.

Zdecydowanie trudniejsze jest ograniczenie działalności „zawodowych” przemysłowców, którzy znają tylko taki sposób na życie. Relatywnie niewielki wysiłek fizyczny i umysłowy towarzyszącej takiej formie zarobkowania sprawia, że jest to atrakcyjne zajęcie, tym bardziej, że obowiązujące przepisy (w tym kary) nie są w stanie zniechęcić do takiej działalności. Trudno jest zastosować kary nie budzące wątpliwości. W przypadku osób niepracujących nie będą skuteczne kary finansowe, gdyż tacy przemysłowcy nie będą w stanie (przynajmniej oficjalnie) ich zapłacić. Najgorsze jest jednak to, iż przemysł niesie za sobą poważne problemy ekonomiczne, w tym zagrożenie dla legalnie działających przedsiębiorstw, których obroty spadają (dotyczy to zwłaszcza tych, które oferują produkty stanowiące przedmiot przemytu).

W tym przypadku prawdopodobnie jedynym rozwiązaniem może być podjęcie kompleksowych działań, które sprawią, że z jednej strony łatwiej będzie znaleźć dobrze płatną pracę, z drugiej zaś przemysł stanie się mało opłacalny.

Kolejną barierą jest masowość zjawiska, a co za tym idzie, kolejki na granicy i presja na służby celne w kierunku ich rozładowania. Problemem jest również nadmierna biurokracja i nieodpowiednie procedury prawne. W przypadku tak drobnego, jak i dużego przemytu należy wykonać te same czynności i wypełnić te same ilości dokumentów. Nie bez znaczenia pozostaje także zbyt liberalna polityka karna sądów orzekających

w sprawach karnych skarbowych wszczynanych przez organy celne w związku z ujawnieniem przemytu.

## 6. METODY SKUTECZNEJ WALKI Z „DROBNYM” PRZEMYTEM

Głównym czynnikiem napędzającym „drobny” przemysł przygraniczny jest istnienie znacznych różnic fiskalnych i celnych pomiędzy sąsiadującymi ze sobą obszarami celnymi. Od wieków granica pomiędzy państwami była szansą i zagrożeniem. Atrakcyjność przemysłu jest zawsze pochodną różnic fiskalnych w sąsiadujących krajach – im wyższe koszty pracy (obciążenia publicznoprawne) w jednym z państw i wyższe cła na granicy, tym większa atrakcyjność przemysłu, także drobnego (tzw. zjawiska „mrówek”). Tak długo, jak będą istnieć różnice gospodarcze i fiskalne pomiędzy graniczącymi ze sobą państwami, tak długo całkowite wyeliminowanie przemysłu jest nierealne.

Można zaryzykować tezę, że ze względu na obecną unijną politykę akcyzową i celną Unii Europejskiej w odniesieniu do towarów akcyzowych (wzrost podatku na papierosy), atrakcyjność przemysłu tychże towarów z Ukrainy będzie rosła mimo wprowadzanych utrudnień i barier celnych i administracyjnych.

Sposobem ograniczenia „drobnego” przemysłu mogłoby być przyznanie temu obszarowi specjalnego statusu, który pozwoliłby na przyjmowanie prawodawstwa w niektórych swoich lokalnych sprawach (*vide* południe Włoch). Pozwoliłby on także uzyskać dodatkowe zasoby finansowe na rozwój lokalny. Bez pomocy władz centralnych oraz środków z UE wprowadzenie działań zmniejszających atrakcyjność przemysłu nie będzie możliwe.

Bez pobudzenia lokalnego rozwoju, a co za tym idzie, również rynku pracy, wszelkie rozwiązania prawne pozwalające skuteczniej walczyć z przemysłem okażą się działaniami doraźnymi. Wyzwolenie endogennej potencjału nie będzie z kolei możliwe bez bardzo dużych nakładów finansowych, głównie z UE. Konkretnym przykładem takich działań może być wykorzystanie potencjału turystycznego tych terenów. Jednak bez inwestycji infrastrukturalnych w postaci dróg, sieci kolejowej, kanalizacji, dostępu do nowoczesnych środków komunikacji będzie to również niemożliwe.

Ważnym sposobem ograniczenia „drobnego” przemysłu jest inwestycja w kapitał ludzki młodych mieszkańców terenów przygranicznych. Efekty tych działań będą odległe w czasie, ale w finalnym rozrachunku okażą się najskuteczniejszą formą polepszenia sytuacji życiowej mieszkańców tych terenów. Wysoki poziom usług edukacyjnych będzie szansą dla dzieci oraz osób trudniących się „drobnym” przemysłem na zdobycie w przyszłości dobrze płatnej i przede wszystkim legalnej pracy.

Należałoby rozważyć także ograniczenie możliwości przekraczania granicy z Ukrainą dla osób, które stale wykorzystują ją w celu dokonywania przemysłu. Działania skutecznie zwalczające zjawisko polegają na utrudnieniu zbycia przez „mrówki” przeniesionych towarów.

Sprzedaż następuje zazwyczaj poza strefą kontroli służb celnych oddziałów granicznych, na bazarach w niedalekiej okolicy granic, w tzw. „dziuplach” dla odbiorców hurtowych; praktykowana jest też bezpośrednia sprzedaż odbiorcom detalicznym w miastach przygranicznych (Przemyśl, Jarosław, Lubaczów). Korzystnym rozwiązaniem prawnym, którego przywrócenie wpłynęłoby na lepsze możliwości walki z „drobnym” przemysłem w tym zakresie, to wyposażenie Służby Celnej w uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Jednym z problemów jest także okazjonalność przywozu; tutaj rozwiązaniem byłoby wprowadzenie takiego systemu, aby tę okazjonalność można było egzekwować.

Trudna jest egzekucja warunku nieodstępowania, czyli handlu towarami przywiezionymi z zagranicy. Uciążliwość kary w postaci przepadku towaru i grzywny nie odstrasza osoby handlującej od powrotu do procederu. W przemyśle angażują się osoby bezrobotne, nie posiadające majątku, stąd też ściągalność kar jest niewielka.

Należy zastanowić się nad stworzeniem rozwiązań ustawowych dla polskich przedsiębiorców handlowych w zakresie możliwości negocjowania cen hurtowych towarów stanowiących obecny przemysł z Ukrainą. Stworzenie szans sprzedaży oficjalnej tych towarów po korzystnej cenie pozwoliłoby z pewnością na zmniejszenie atrakcyjności tak zwanego „handlu walizkowego” i uporządkowanie relacji handlowych na granicy.

Najtrudniejszym jednak zadaniem jest zmiana mentalności ludzi, przyzwyczajonych od lat do uzyskiwania dużych zarobków bez konieczności odprowadzania składek, podatków, bez codziennego wstawania do pracy. Pokazał to protest z grudnia 2008 r., kiedy „mrówki” jasno stwierdziły, że od kilku lat granica z Ukrainą była największym w powiecie zakładem pracy.

## 7. TRUDNOŚCI W ZWALCZANIU „SZAREJ STREFY”

W regionie, w którym dominują niewielkie, prywatne zakłady pracy, a brak jest dużych pracodawców, z czym z reguły wiąże się wysokie bezrobocie, najtrudniejsze w praktyce jest egzekwowanie przepisów przewidujących sankcje dla „pracodawców” nielegalnie zatrudniających pracowników (art. 218–220 k.k. oraz art. 122 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) oraz osób o statusie bezrobotnych podejmujących pracę „na czarno” bez dopełnienia ustawowego obowiązku zgłoszenia tego faktu do urzędu pracy (art. 119 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Trudności związane z egzekwowaniem tych przepisów wynikają nie tyle z braku odpowiednich instrumentów prawnych po stronie organów kontroli zatrudnienia, co przede wszystkim ze względów społecznych i specyfiki obszaru przygranicznego.

W małych społecznościach lokalnych o wysokim bezrobociu, w których stosunki interpersonalne są bliskie („wszyscy się znają”), pomiędzy pracodawcą a zatrudnianym „na czarno” bezrobotnym powstaje swoista zmowa milczenia. Żadna z osób nie jest zainteresowana ujawnianiem tego faktu, bo obydwu stronom w krótkim okresie opłaca się praca „na czarno”. Pracodawca ponosi mniejsze koszty zatrudnienia, co wpływa na jego konkurencyjność, zaś pracownik zyskuje nierzadko jedyną szansę na zatrudnienie lub sposób na „dorobienie” do wypłacanych przez organy zatrudnienia zasiłków, rent, świadczeń przedemerytalnych itp. Problem ten dotyczy w większym stopniu pracobiorców niż pracodawców. O ile bowiem pracodawcę mogą spotkać z tytułu ujawnienia nielegalnego zatrudnienia co najwyżej sankcje administracyjne, finansowe lub karne, które nie stanowią zagrożenia dla jego bytu, o tyle bezrobotny decydujący się na złożenie zawiadomienia przeciwko takiemu pracodawcy ryzykuje znacznie więcej: utratą lub ograniczeniem świadczeń socjalnych, utratą pracy, trudnościami z jej znalezieniem czy wręcz wykluczeniem z rynku pracy ze względu na towarzyszące takiemu działaniu swoiste naznaczenie na rynku pracy, szczególnie odczuwalne w małych miejscowościach. Z podobnych powodów problem z egzekwowaniem przepisów służących zwalczaniu „szarej strefy” mają także organy kontroli zatrudnienia.



W małych miejscowościach, w których jest problem ze znalezieniem pracy, podmiot prowadzący działalność gospodarczą zyskuje często uprzywilejowany status, dzięki któremu – ze względu na nieformalne kontakty interpersonalne – otrzymuje „ciche” przyzwolenie aparatu administracji lokalnej na „miękkie”, „częściowe” działanie w szarej strefie.

W związku z powyższym występowanie „szarej strefy” w rejonach przygranicznych wynika między innymi z występowania powszechnego przyzwolenia i swoistej zmowy milczenia. Z jednej strony większość osób stara się zrozumieć przedsiębiorców, którzy zmuszeni są działać w trudnych warunkach, w sytuacji, w której konkurują nie tylko z legalnie działającymi podmiotami, ale również z osobami, które zajmują się przemytem zaniżając ceny i powodując spadek popytu na niektóre produkty. Z drugiej strony ubogie tereny nie pozwalają im na ustalanie wysokiej marży i uzyskanie wysokiej dynamiki rozwoju. Istotne jest także to, że wielu pracowników, nie myśląc o swojej przyszłości, godzi się raczej na nieco wyższe wynagrodzenie w zamian za rezygnację z zabezpieczenia socjalnego. W takich warunkach trudne jest egzekwowanie istniejących przepisów.

Problemy w zwalczaniu „drobnego” przemytu dotyczą nielegalnej działalności związanej z procederem skupowania, a następnie dystrybucji towarów przemysłowych. Towary te po zgromadzeniu w większe ilości są przewożone do innych krajów UE. Służba Celna przeciwdziała temu poprzez prowadzenie czynności kontrolnych na trasach przewozu przez wyspecjalizowane patrole mobilne. Uprawnieniom kontrolnym nie towarzyszą jednak uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych, co odbija się na skuteczności kontroli.

Ponadto pomimo wyposażenia wielu służb (urzędy kontroli skarbowej, organy celne, straż graniczna) w uprawnienia w zakresie kontroli obrotu towarowego, niewystarczająca wydaje się współpraca pomiędzy nimi.

## 8. PODSUMOWANIE

Realizacja projektu miała na celu zdiagnozowanie sytuacji i zebranie informacji, które pozwoliłyby zwiększyć efektywność inicjatyw podejmowanych na rzecz redukcji skutków i przyczyn „szarej strefy” w powiatach województwa podkarpackiego graniczących z Ukrainą.

W prezentowanym artykule wytypowano działania, które można traktować jako pewne wzorce przy planowaniu kolejnych badań i projektów. Uzyskane wyniki powinny być pomocne nie tylko władzom województwa podkarpackiego i organom działającym na rzecz walki z „szarą strefą”, ale również instytucjom rynku pracy w kształtowaniu polityki zatrudnienia.

Podjmując wyzwanie, jakim jest wieloaspektowe i bezstronne zbadanie tematu, o którym subiektywna wiedza potoczna jest bardzo rozbudowana, zespół badawczy i ekspercki ma nadzieję na wywołanie społecznej dyskusji nad problemem „szarej strefy”.

Wierzimy, że projekt ten w efekcie przyczyni się do powstania nowych koncepcji mających na celu zredukowanie negatywnych skutków „szarej strefy” oraz zwiększy świadomość badanego problemu w społeczeństwie.

Ponadto w świetle zmian z 1 grudnia 2008 r., związanych z ograniczeniem przenoszenia ilości papierosów przez granicę, i wraz z wejściem w życie od 1 lipca 2009 r. ustawy o małym ruchu granicznym czy też nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wyniki badań i diagnoza sytuacji stanowią cenny materiał oraz punkt

wyjścia dla kształtowania polityki rynku pracy w powiatach województwa podkarpackiego graniczących z Ukrainą.

**THE REASONS AND SOCIAL EFFECTS OF SMALL SMUGGLING  
AND BLACK ECONOMY IN THE COUNTIES OF PODKARPACKIE  
BORDERING ON UKRAINE**

The paper is a result of the research project 'The Dark Side of the Border – the Scale and Reasons of the Existence of Black Economy in the Counties of Podkarpackie bordering on Ukraine'. It presents the main conclusions of an expert panel which allow to diagnose the sub-regional labor market with regard to scale, reasons and social effects of the appearance of black economy. The entrepreneurs, the unemployed and the petty smugglers of the Polish-Ukrainian border (called euphemistically 'ants') were the main groups subjected to the research. The goal of the panel was to analyse the obtained results conclusively and to indicate means of reducing the effects and reasons of black economy in the counties of Podkarpackie bordering on Ukraine in the nearest future. Furthermore, the panel experts were to evaluate the programs implemented to neutralize black economy and to suggest some advice for the authorities on solving the problem.