

Zjawisko szarej strefy w gospodarce

Dariusz Pauch*

Streszczenie: *Cel* – zaprezentowanie skali zjawiska szarej strefy w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej oraz prezentacja przykładowych sposobów ograniczania tego zjawiska. *Metodologia badania* – na podstawie analizy literatury przedmiotu polskiej i zagranicznej. Weryfikacji poddano również wyniki raportów na temat szarej strefy o charakterze krajowym i międzynarodowym. *Wynik* – wskazano na rozmiary szarej strefy w krajach Unii Europejskiej, a także zaprezentowano wielkość szarej gospodarki w Polsce w latach 2004–2014 na tle średniego poziomu wszystkich pozostałych krajów Unii. Następnie przedstawiono sposoby ograniczania szarej strefy stosowane w poszczególnych gospodarkach. *Oryginalność/wartość* – usystematyzowanie wiedzy dotyczącej zjawiska szarej strefy oraz zwrócenie uwagi na metody ograniczania powyższego zjawiska.

Słowa kluczowe: szara strefa, gospodarka, podatki

Wprowadzenie

Szara strefa jest ugruntowaną praktyką unikania regulacji życia społecznego, przepisów prawa podatkowego i ubezpieczeniowego, warunków zatrudnienia, bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych, handlowych. Dlatego też podstawową jej cechą jest – w potocznym rozumieniu – wzbogacanie się kosztem innych. W wielu gospodarstwach domowych – w rodzinach wielodzietnych, bezrobotnych – jest to przysłowio-
wa, lecz faktycznie ostatnia, jedyna „deska ratunku”. Jednak szara strefa jest również środowiskiem dla interesów mafijnych. Praktykowane jest tu wykorzystywanie niekompetencji urzędników krajowych i zagranicznych. Zdarza się nieprecyzyjne, oszukańcze formułowanie misji firm, zwłaszcza zagranicznych.

Ekonomiści od kilkudziesięciu lat interesują się szarą strefą. Badacze są zgodni, że bez względu na rozmiary zjawiska ma ono istotne, głównie negatywne oddziaływanie na gospodarkę. Oszacowanie rzeczywistych rozmiarów szarej strefy jest trudne, a brak pełnej znajomości rozmiarów, możliwości wskazania wszystkich przyczyn istnienia oraz czynników sprzyjających rozwojowi szarej strefy uniemożliwia skuteczne zmniejszenie skali czy wręcz zlikwidowanie tego zjawiska.

* dr Dariusz Pauch, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, 71-004 Szczecin, ul. Cukrowa 8, e-mail: dariusz.pauch@wzieu.pl.

Dlatego głównym celem artykułu jest zaprezentowanie skali zjawiska szarej strefy w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej oraz prezentacja przykładowych sposobów ograniczania tego zjawiska.

1. Pojęcie i znaczenie szarej strefy w gospodarce

O niejednoznaczności tego pojęcia świadczy wielorakość terminów funkcjonujących w literaturze fachowej i w mediach. Często wymiennie używa się takich pojęć, jak: szara gospodarka, czarna gospodarka, podziemna gospodarka, drugi obieg gospodarczy, gospodarka cienia, nieformalna, nielegalna, utajona, ukryta bądź równoległa. Fakt, że wszystkie wymienione terminy można spotkać w literaturze światowej, a ich angielskie odpowiedniki to: *gray economy*, *black economy*, *underground economy*, *subterranean economy*, *secondo economy*, *shadow*, *informel*, *irregular*, *parallel economy*, oznacza, że zjawisko to ma charakter trwały i istnieje we wszystkich gospodarkach (Krajewska 1998: 89).

Podstawowa definicja określa szarą strefę jako wszelkie działania gospodarcze, które przyczyniają się do oficjalnego (albo obserwowalnego) PKB, ale które pozostają bezpośrednio niezarejestrowane (Schneider, Enste 2000). Inna definicja podkreśla, że szara strefa to takie działania gospodarcze, które pozostają niezmierzone lub nie są zgłaszane (Feige 1979).

Według B.S. Freya i F. Schneidera na szarą strefę składają się wszystkie w danym czasie nierejestrowane rodzaje działalności produkcyjnej (tworzącej wartość dodaną), które powinny być uwzględnione w produkcie narodowym (Frey, Schneider 2000).

Działania przestrzegające reguł zalicza się do gospodarki oficjalnej, działania je łamiące do szarej strefy. Działania należące do szarej strefy dzieli się następnie na grupy wyróżnione ze względu na rodzaj łamanych reguł:

- a) gospodarka nielegalna (*illegal economy*) – składa się z działań gospodarczych łamiących przepisy prawne, które określają zakres legalnego działania gospodarczego; należy do niej na przykład produkcja narkotyków i nielegalny handel walutami obcymi;
- b) gospodarka niezgłoszona (*unreported economy*) – składa się z działań przynoszących dochód niezgłaszany organom podatkowym;
- c) gospodarka niezarejestrowana (*unrecorded economy*) – składa się z działań niezgłoszonych rządowym instytucjom statystycznym;
- d) gospodarka nieformalna (*informal economy*) – składa się z działań gospodarczych, które z jednej strony unikają kosztów wynikających z wszelkich regulacji, a z drugiej strony nie są objęte korzyściami wynikającymi z powyższych reguł (Cichocki 2006).

W literaturze wskazuje się na następujące negatywne aspekty dużego udziału szarej strefy w gospodarce:

- a) podstawowe wskaźniki ekonomiczne dotyczące gospodarki, takie jak poziom i dynamika PKB, inflacja, zatrudnienie, są zniekształcone – rząd nie ma więc dobrych podstaw do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej;

- b) nieuczciwa konkurencja dla podmiotów działających oficjalnie, które mają wyższe koszty, gdyż płacą podatki i składki na ubezpieczenia społeczne;
- c) większy deficyt budżetowy wynikający z mniejszych wpływów podatkowych;
- d) wyższa stopa procentowa, gdyż w warunkach niskiej ściągłości podatków alternatywną formę finansowania wydatków publicznych stanowią obligacje państwowe, zaś rosnącej podaży obligacji towarzyszy wyższe ich oprocentowanie zapewniające dodatkowy popyt na te papiery wartościowe;
- e) osłabienie funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego ze względu na to, że pracownicy zatrudnieni nieoficjalnie nie są obciążeni składkami na ubezpieczenia społeczne;
- f) negatywna ocena rządu przez społeczeństwo, która nie sprzyja przeprowadzeniu reform zwiększających skuteczność polityki gospodarczej (Krajewska 2010: 282).

Nie można również pominąć faktu korzyści płynących z istnienia szarej strefy. Wśród pozytywnych stron istnienia tego zjawiska można wyróżnić następujące:

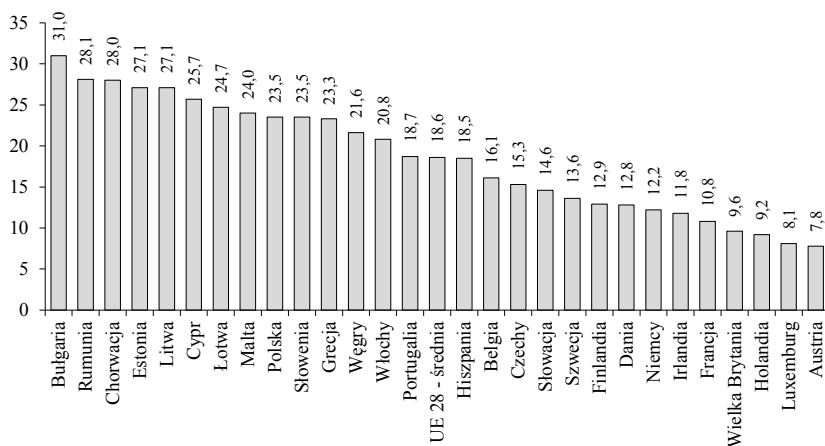
1. Z punktu widzenia gospodarki praca nierejestrowana powiększa rynek pracy, jakkolwiek najczęściej powstają miejsca pracy o niskiej produktywności i niskich wynagrodzeniach, które nie powstałyby w formalnej sferze gospodarki.
2. Zatrudnieni w szarej strefie są nabywcami towarów i usług, zwiększają zatem popyt konsumpcyjny, przyczyniając się w sposób pośredni do zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT, a w pewnym zakresie przyczyniają się także do tworzenia nowych miejsc pracy legalnej.
3. Z punktu widzenia pracownika praca nierejestrowana stanowi źródło dochodu, którego brak zwiększałby zagrożenie ubóstwem pracującego i jego rodziny. Dla pewnej grupy pracowników, szczególnie tych o niskich kwalifikacjach, możliwość podjęcia pracy nierejestrowanej jest w praktyce jedyną szansą na własne dochody.
4. Praca nierejestrowana przynosi korzyści również pracodawcom. Najważniejszą z nich są oczywiście niższe koszty pracy. Niekiedy jest to zasadniczy czynnik mający wpływ na ostateczną decyzję o zatrudnieniu pracownika. Często ze względu na bariery administracyjne zatrudnienie nierejestrowane to jedyny sposób na szybkie wykonanie pracy przez pozyskanego na krótki okres pracownika. Zatrudnienie nierejestrowane zmniejsza też ryzyko ekonomiczne, jakie wiąże się z zatrudnieniem rejestrowanym (na przykład finansowanie absencji chorobowej przez pierwsze 33 dni w roku) (Pater 2007).

2. Rozmiary szarej strefy

Szara strefa gospodarcza z natury rzeczy unika jakiegokolwiek rejestracji i obserwacji administracyjnej. Jej działania pozostawiają jednak rozmaite „ślady” w gospodarce, dzięki czemu możliwe staje się ich analizowanie prowadzące do szacowania jej rozmiarów. W dwóch ostatnich dekadach XX wieku rozwinięte zostały przez ekonomistów liczne metody

pośredniego szacowania rozmiarów szarej strefy. Metody te sprowadzają się, najogólniej mówiąc, do wykorzystywania informacji gospodarczych opisujących pośrednio efekty szarej strefy. Poczynając od połowy lat 90., szacunki z tego zakresu stały się rutynowym przedsięwzięciem urzędów statystycznych. Mimo to ośrodki naukowe w dalszym ciągu przedstawiają swoje oszacowania, które zwykle wskazują na większe rozmiary szarej strefy niż wynikające z oficjalnych obliczeń urzędów statystycznych.

Według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, który swój szacunek oparł na danych Głównego Urzędu Statystycznego, szara strefa w Polsce zwiększyła się ze 192 mld zł w 2011 roku do 224 mld zł w 2015 roku, co stanowi 16,7% PKB. Ocenia się, że w krajach rozwiniętych rozmiary szarej strefy są mniejsze niż w grupie krajów transformujących się, czego potwierdzeniem są szacunki F. Schneidera opublikowane w raporcie (2015). Według danych z raportu najwyższym poziomem szarej strefy w 2014 roku występował w Bułgarii, Rumunii i Chorwacji. Na drugim biegunie rankingu znajdują się takie państwa, jak: Holandia, Luksemburg i Austria (rysunek 1).

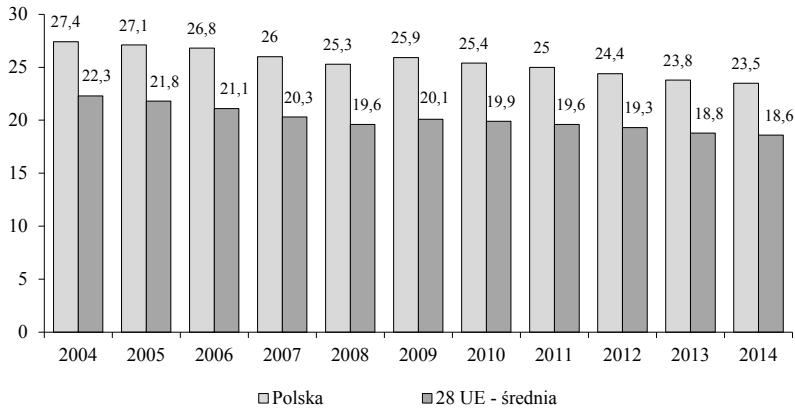


Rysunek 1. Wielkość szarej strefy krajów Unii Europejskiej w 2014 roku (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schneider (2015).

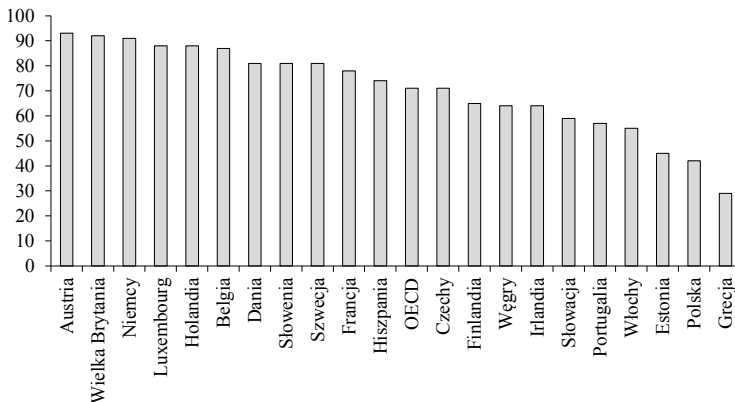
W dalszym ciągu wielkość szarej strefy w Polsce jest na wysokim, ponad 23-procentowym PKB. Wielkość ta przewyższa średnią wszystkich krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej. Pozytywnym aspektem jest fakt, że skala nieoficjalnej gospodarki w Polsce z roku na rok ulega zmniejszeniu. Na rysunku 2 zaprezentowano wielkość szarej strefy w Polsce w relacji do średniej krajów Unii Europejskiej w latach 2004–2014.

Schneider (2015) postawił tezę, że jedną z głównych przyczyn istnienia szarej strefy jest jakość usług publicznych. W listopadzie 2013 roku OECD opublikowała raport *Government at a Glance 2013* dotyczący wydajności oraz zarządzania w sektorze publicznym. W raporcie znalazły się badania odnoszące się do satysfakcji mieszkańców 35 krajów



Rysunek 2. Wielkość szarej strefy w Polsce w relacji do średniej arytmetycznej krajów Unii Europejskiej w latach 2004–2014 (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schneider (2015).



Rysunek 3. Satysfakcja z dostępności i jakości usług opieki zdrowotnej w 2012 roku (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (OECD 2013).

w zakresie usług publicznych. Analizie poddano następujące kwestie: zaufanie do lokalnej policji, satysfakcję z systemu edukacji oraz opieki zdrowotnej. W przypadku pierwszego kryterium największym zaufaniem do lokalnej policji w 2012 roku mogli się pochwalić obywatele Islandii (wskaźnik 89) i Szwajcarii (wskaźnik 89). Natomiast najniższe zaufanie do lokalnej policji było w Meksyku (wskaźnik 35). Polska w przypadku zaufania do policji znalazła się na 32 miejscu (wskaźnik 58). Jeżeli chodzi o satysfakcję z systemu edukacji, najwyższy poziom wystąpił w Irlandii (wskaźnik 82). Na drugim końcu rankingu znalazło

się Chile (wskaźnik 44). Polska w przypadku satysfakcji z edukacji znalazła się na 28 miejscu (wskaźnik 60). Prezentacja wyników ostatniego parametru (satysfakcja z dostępności do opieki zdrowotnej) została ujęta na rysunku 3.

W przypadku powyższego rankingu Polska zajmuje niechlubne, przedostatnie miejsce (34). Gorzej sytuację dostępności do opieki zdrowotnej oceniają tylko obywatele Grecji. Badanie OECD dotyczące poziomu zadowolenia i zaufania do usług publicznych może potwierdzać hipotezę Schneidera, że wielkość szarej strefy uzależniona jest od jakości usług publicznych.

3. Sposoby ograniczania szarej strefy

Polityka gospodarcza wobec szarej strefy powinna uwzględniać wiele różnych aspektów oraz wymiarów życia społecznego i gospodarczego. Dobór instrumentów jej realizacji pozwalających zapobiegać występowaniu zjawisk niepożądanych (na przykład w postaci niekontrolowanego rozrostu nieoficjalnych form aktywności gospodarczej) i skutecznie egzekwować istniejące regulacje prawne powinien być szczególnie staranny. Wydaje się, że nie można tutaj pominąć następujących uwarunkowań wpływających na zachowania podmiotów działających w sektorze nieformalnym:

- a) psychologicznych i psychospołecznych aspektów zachowań ludzkich;
- b) strategii podmiotów gospodarczych funkcjonujących w szarej strefie;
- c) politycznej presji i lobbingu wywieranego przez wpływowe grupy przedsiębiorców i organizacje związkowe;
- d) dylematów etycznych związanych ze skutecznym stosowaniem prawa, nienaruszającym jednakże powszechnie przyjętego w krajach o demokracji wolnorynkowej zakresu wolności osobistej.

K. Szawałek (2003) uświadamia, że istnienie szarej strefy w Polsce jest wynikiem słabości państwa, co przejawia się między innymi w uznaniowości urzędników, korupcji i nieefektywności wymiaru sprawiedliwości.

Jednym z istotnych elementów walki z szarą strefą jest promowanie i wspieranie rozwoju obrotu bezgotówkowego, płatności w szarej strefie są bowiem realizowane niemal wyłącznie w postaci gotówkowej, tak aby nie pozostawały żadne ślady transakcji w systemie finansowym. Działania wspierające obrót bezgotówkowy ze strony państwa to na przykład wprowadzenie możliwości płacenia kartami w urzędach, co z pewnością przekonałoby wielu konsumentów do tego, że płatności te są wygodne i bezpieczne.

Międzynarodowe badania dotyczące szarej strefy, które były prowadzone na zlecenie Visa Europe, pokazują, że na świecie z powodzeniem stosowane są różne metody promowania płatności elektronicznych:

1. W Wielkiej Brytanii i Singapurze instytucje państwowe same zaczęły dokonywać płatności elektronicznych i przyjmować je na przykład w zakresie wynagrodzeń pracowników, płatności podatkowych czy też kar i grzywien.

2. We Włoszech wprowadzono obowiązek dokonywania płatności o wartości powyżej 1 tys. euro drogą elektroniczną. Wprowadzono również ulgi podatkowe dla płatności elektronicznych (bezgotówkowych) w punktach handlowo-usługowych połączone z karami dla detalistów, którym udowodniono trzykrotne niewydanie klientom potwierdzenia zakupu w okresie 5 lat. Badania wykazały, że dodatkowe wpływy podatkowe z tego tytułu wyniosły 9,1 mld euro. Podobne wymogi wprowadzono w Hiszpanii (dla płatności > 2,5 tys. euro) i Grecji (dla płatności > 1,5 tys. euro).
3. W Portugalii nałożono na banki obowiązek zgłaszania władzom podatkowym transakcji dokonywanych w punktach handlowo-usługowych.
4. Kolumbia i Argentyna wprowadziły ulgi w podatku od sprzedaży w stosunku do płatności detalicznych dokonywanych przy użyciu kart płatniczych.
5. W Meksyku władze ustanowiły specjalny fundusz dopłacający właścicielom małych sklepów do terminali płatniczych. W efekcie nasycenie terminalami płatniczymi wzrosło o 200%, a liczba transakcji dokonywanych kartami w placówkach handlowo-usługowych wzrosła w ciągu 5 lat o ponad 300%.
6. W Korei Południowej, która wdrożyła wiele działań zachęcających do płatności elektronicznych (na przykład obowiązek instalacji terminalu płatniczego w sklepach, których obrót roczny przekracza równowartość 20 tys. euro), udział płatności kartami w konsumpcji indywidualnej zwiększył się z niecałych 5% na początku lat 90. do ponad 50% w 2009 roku. Ciekawostką może być to, że w Korei Południowej nie tylko detalista uzyskuje odpis w podatku VAT, jeśli stosuje płatności elektroniczne – również obywatel uzyskuje jednorazowy odpis podatkowy, jeśli jego wydatki opłacane kartami przekraczają 20% jego dochodu dla kart kredytowych lub 25% dla kart debetowych.
7. W Polsce Ministerstwo Finansów w opinii do projektu założeń Prawa działalności gospodarczej opowiedziało się za wprowadzeniem zmian w limitach płatności granicznej przedsiębiorców zmuszających do płatności bezgotówkowej. Postulat resortu finansów dotyczy obniżenia limitu z 15 tys. euro do kwoty 3 tys. euro (Łapiński, Peterlik, Wyżnikiewicz 2014).

Powyższe informacje potwierdza raport (Schneider, Enste 2000), z którego wynika, że zwiększenie płatności elektronicznych o około 10% rocznie przez okres kolejnych 4 lat może ograniczyć obszar szarej strefy do 5%.

Uwagi końcowe

Polityka gospodarcza stawia sobie wiele celów o charakterze ekonomicznym i społecznym; większość z nich trudno jest zrealizować bezkonfliktowo i bezproblemowo. Osiągnięcie jednych ogranicza bądź czasami wręcz uniemożliwia realizację innych (wiąże się to z syndromem nazywanym niekiedy „natłokiem słusznych celów”). Przykładem takiego dylematu mającego swoje implikacje w odniesieniu do szarej strefy może być rozbieżność

między pro wzrostowymi i pro efektywnościowymi celami polityki gospodarczej a jej funkcją egalitarną niwelującą zbyt daleko idące i dysfunkcyjne rozpiętości w poziomie dochodów, konsumpcji i zamożności obywateli. Obniżenie podatków i kosztów pracy, cięcia wydatków socjalnych i uelastycznienie Kodeksu pracy może ograniczyć motywację przedsiębiorców do podejmowania działalności w gospodarce ukrytej i przyczynić się do stworzenia nowych miejsc pracy w sektorze oficjalnym, ale z drugiej strony może również przyczynić się do utraty pracy przez część zatrudnionych i wymuszonego zepchnięcia ich do szarej strefy (Mróz 2010).

Jednym z pierwszych postulowanych działań powinno być obniżenie stawki podatku VAT. Właściwszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednej stawki podatku VAT na poziomie 15% na wszystkie towary i usługi. Ze względu na fakt, że żywność obecnie objęta jest obniżoną stawką, zasadne byłoby znaczne zwiększenie kwoty wolnej od podatku dochodowego dla osób, których dochody nie przekroczyłyby określonej kwoty.

Szarą strefę można zmniejszać, wprowadzając sprawdzone w innych krajach rozwiązania systemowe. Przykładem takich rozwiązań jest odwrotne obciążenie (*reverse charge*) w rozliczeniach podatku VAT. Wprowadzenie 1 kwietnia 2011 roku odwrotnego obciążenia w obrocie złomem zmniejszyło nieprawidłowości w tym sektorze o 99% (Zalewski 2014).

Kolejnym postulowanym rozwiązaniem jest zwiększenie wpływu organizacji skupiających przedsiębiorców na nałożenie nowych obowiązków na podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W szczególności dotyczy to opiniowania w zakresie jednoznaczności proponowanych rozwiązań regulacyjnych (zatrzymanie procesu produkowania rocznie na przykład tysięcy interpretacji indywidualnych). Wprowadzanie niejednoznacznych uregulowań w pewien sposób „służy” administracji państwowej, ale z drugiej strony zniechęca potencjalnych przedsiębiorców do podejmowania ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Literatura

- Cichocki S. (2006), *Metody pomiaru szarej strefy*, „Gospodarka Narodowa” nr 1–2.
- Feige L.E. (1979), *How Big Is the Irregular Economy?*, „Challenge” listopad–grudzień.
- Frey B.S., Schneider F. (2000), *Informal and Underground Economy*, University of Linz Working Papers no. 10.
- Krajewska A. (1998), *Uwarunkowania i konsekwencje szarej strefy w Polsce. Etyka w życiu gospodarczym*, t. I, SWSEiZ, Łódź 1998.
- Krajewska A. (2010), *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa.
- Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B. (2014), *Szara strefa w Polskiej gospodarce*, IBnGR, Warszawa.
- Mróz B. (2010), *Szara strefa a dylematy polityki gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 4.
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*.
- Pater K. (2007), *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Schneider F. (2015), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, Linz.
- Schneider F., Enste H.D. (2000), *Shadow Economies: Size, Causes and Consequence*, „Journal of Economic Literature” vol. 38.

Szwalek K. (2003), *Ostrożnie z wybielaniem. Raport specjalny: szara strefa*, „Business Week – Edycja Polska” nr 8.
Zalewski Ł. (2014), *Mniej wyludzeń VAT w 2014 roku. Odwrotne obciążenie dobrze służy budżetowi*, www.gazeta-prawna.pl (5.05.2015).

THE PHENOMENON OF THE GRAY ECONOMY

Abstract: *Purpose* – demonstrate the scale of the gray economy in Poland and other EU countries and to present examples of ways to reduce this phenomenon. *Design/methodology/approach* – Based on the analysis of literature Polish and foreign. The results were verified reports about the gray economy on a national and international level. *Findings* – Indicated the size of the shadow economy in the EU, and also presents the size of the gray economy in Poland in the years 2004–2014 against the average level of all other EU countries. Then presents ways to reduce the gray market used in individual economies. *Originality/value* – Systematization of knowledge regarding the phenomenon of “gray economy” and to draw attention to ways to help reduce this phenomenon.

Keywords: gray economy, taxes

Cytowanie

Pauch D. (2015), *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 247–255; www.wneiz.pl/frfu.

