

dr Magdalena Ajchel

Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa

w Siedlcach

ORCID 0000-0002-9141-3059

WYBRANE ELEMENTY SZAREJ STREFY W RACHUNKACH NARODOWYCH POLSKI

SELECTED GRAY ZONE ELEMENTS IN POLISH ACCOUNTS

Streszczenie

Artykuł przedstawia wielkości wybranych elementów szarej strefy oraz ich wpływ na całość gospodarki Polski. Analiza zawartych wskaźników, została poprzedzona ogólną charakterystyką szarej strefy, definicjami, sposobami jej pojmowania oraz metodami szacunku jej wielkości.

W niniejszym opracowaniu zostały wykorzystane publikacje dotyczące szarej strefy, jak również wyniki badań prowadzonych między innymi przez Główny Urząd Statystyczny oraz Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Słowa kluczowe: analiza, badania, element, strefa, wskaźniki

Abstract

The article presents the sizes of selected elements of the shadow economy and their impact on the entire Polish economy. The analysis of the included indicators was preceded by the general characteristics of the gray area, definitions, methods of its understanding and methods of estimating its size.

In this study, publications related to the shadow economy were used, as well as the results of surveys carried out, among others by the Central Statistical Office of Poland and the Institute of Economic Forecasts and Analyses.

Key words: analysis, research, element, zone, indicators

Wstęp

Po roku 1989' wraz z transformacją do Polski „przywędrowało” nowe pojęcie – szara strefa, bo o niej mowa stało się hasłem często używanym zarówno przez polityków jak również społeczeństwo. Bo choć przez cały okres 50-lecia

Polski Ludowej praca na czarno i obrót nielegalnymi towarami był na porządku dziennym, dopiero okres transformacji ukazał jak wielki jest to problem. Pojęcie własności wspólnej zostało wyparte własnością jednostki. Sytuacja taka ukazała bardzo duży problem społeczno – gospodarczy. Błyskawiczny rozrost strefy prywatnej spowodował wprost proporcjonalny rozrost szarej strefy w sferze usług i obrotu materiałami, a „raczkujące” prawo gospodarcze stwarzało duże pole do popisu dla osób szukających łatwego zarobku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wielkości wybranych elementów szarej strefy oraz ich wpływu na całość gospodarki Polski. Analiza tychże wskaźników – poprzedzona ogólną charakterystyką szarej strefy, definicjami, sposobami jej pojmowania aż wreszcie metodami szacunku jej wielkości ukazuje dużą część gospodarki narodowej, dotychczas nieujmowanej w rachunku narodowym.

W opracowaniu zostały użyte publikacje dotyczące szarej strefy, jak również wyniki badań prowadzonych między innymi przez Główny Urząd Statystyczny oraz Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych. Wiele z informacji nie pokrywa się z sobą i stanowi tylko pewien punkt odniesienia czy jedynie szacunek rządu wielkości. Natomiast nawet tak ogólne podejście ukazuje ogrom skali problemu oraz potrzebę walki z coraz to nowymi sposobami omijania prawa podatkowego.

1. Definicje szarej strefy i jej elementy składowe

Na temat pojęcia szarej strefy pojawia się wiele kontrowersji i sporów. Niezwykle trudne jest sformułowanie jednej, syntetycznej i akceptowanej przez wszystkich definicji. Wynika to z bardzo dużej liczby przeróżnych określeń związanych z niezarejestrowaną działalnością gospodarczą, jak również zabarwienia publicystycznego, albo i kolokwialnego.

W literaturze przedmiotu można natrafić na wiele różnych definicji. Jedne są do siebie bardzo podobne, inne pomimo tego, że określają gospodarkę nieoficjalną to znacznie od siebie odbiegają. Mnogość i różnorodność definicji wynika z przeróżnych celów, którymi kierują się poszczególni badacze. Ma na to również wpływ odmienna optyka postrzegania rzeczywistości społeczno-gospodarczej, bądź też innych założeń metodologicznych, albo konwencji badawczych.

W międzynarodowej literaturze możemy znaleźć kilkanaście różnych określeń nieoficjalnej części gospodarki, które są używane przez autorów różnych prac. Poniżej przedstawiono kilka z nich¹:

- Shadow economy- zaciemiona gospodarka (Schneider),
- Informal economy- nieformalna gospodarka (ILO),

¹ Sojak R., *Szara strefa przemocy - szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, WNUM, Toruń 2007, s. 14.

- Grey economy- szara gospodarka (Alderslade, Talmage, Freeman),
- Unofficial economy- gospodarka nieoficjalna (Alexeev, Pyle),
- Hidden economy- gospodarka ukryta (Bhattacharyya),
- Black economy- czarna gospodarka. (Dallago),
- Underground economy- gospodarka podziemna (Feige).

W perspektywie ekonomicznej szara strefa jest przedmiotem zainteresowania zarówno osób mocno związanych z ekonomią, jak i uczestników życia gospodarczego. Zainteresowanie to wynika z następujących powodów ²:

1. Szara strefa ma ogromny udział w kształtowaniu się dobrobytu narodowego. Ma ona znaczenie w związku z wpływem nierejestrowanej części produktu narodowego brutto na poziom życia społecznego. Oficjalne dane statystyk krajowych nie uwzględniają całości sektora nieoficjalnego w sferze produktów i usług.
2. Gospodarka nieoficjalna jest znaczącym obszarem nieprzynoszącym żadnych wpływów w rozumieniu polityki fiskalnej Państwa, stanowiąc jednocześnie potencjalny obszar zasilania budżetu.
3. Gospodarka nieformalna stanowi doskonałe odzwierciedlenie stanu gospodarki formalnej, oraz świadczy o nieprzystosowaniu istniejącej gospodarki kraju do rzeczywistości, potrzeb społeczeństwa oraz zapotrzebowania na unormowania prawne.

Z punktu widzenia kulturoznawstwa szara strefa jest postrzegana jako zespół określonych działań pewnej grupy społecznej. Ludzie z danej zbiorowości pełnią określone role społeczne; najczęściej stanowią przedstawicieli pewnych grup zawodowych, których działania zazwyczaj są ze sobą powiązane. W perspektywie antropologicznej gospodarka nieoficjalna przedstawiana jest, jako przejaw patologii społecznej. Zaburzenia te można ujmować i analizować w kontekście społecznym. Można, zatem uznać, że problem gospodarki nieformalnej jest równie poważny w kontekście ekonomicznym jak również społecznym.

Perspektywa socjologiczno-polityczna ukazuje szarą strefę, jako wynik pewnego rodzaju luki między sferą przepisów prawa, a zapotrzebowaniem społeczeństwa na dany produkt- usługę. Trzeba również zauważyć, że gospodarka nieformalna jest odpowiedzią rynku na rozwój gospodarczy danej społeczności i zachodzące na nim procesy. Bezpośrednim powodem takiego stanu rzeczy jest najczęściej zbyt rozbudowana polityka fiskalna lub brak rozwiązań podatkowych dotyczących danego zagadnienia. Często praktyką jest również różna interpretacja przedłożonych przepisów przez zróżnicowane jednostki systemu podatkowego.

Restrykcyjny system fiskalny, czy przekraczające poziom ogólnej akceptacji społecznej obciążenia podatkowe prowadzą do powstawania patologii szarej strefy. Za powody jej powstawania uznaje się również brak oficjalnych

² Ibidem, s. 14.

struktur prawa lub ich nieadekwatność względem sytuacji finansowej i gospodarczej społeczeństwa.

Odnosząc się do działalności gospodarczej niemieszczącej się w oficjalnych statystykach możemy wyodrębnić dwa kluczowe rodzaje definicji szarej strefy. Ze względu na ich charakter oddziaływania możemy podzielić je na:

- działające w ujęciu węższym - do gospodarki nieoficjalnej zaliczane są takie sfery aktywności gospodarczej, które, pomimo, iż należałoby objąć je restrykcją fiskalną kontrolą państwa, pozostają nierejestrowane ze względu na ich mnogość i brak możliwości całkowitego zablokowania (przykładem takiego zjawiska jest: praca na czarno, sprzedaż produktów bez paragonów, czyli nielegalny handel, a także oszustwa podatkowe),
- działające w ujęciu szerszym - zaliczane są do nich praktycznie wszystkie dziedziny aktywności gospodarczej, które nie są rejestrowane i nie są mierzone w żaden sposób przez podmioty odpowiedzialne za politykę fiskalną państwa. Bez znaczenia pozostaje ich aspekt społeczny oraz to czy są one zaliczane do legalnych (np. pomoc sąsiedzka, uprawa ogródka itp.), półlegalnych (np. wytwarzanie dóbr lub świadczenia usług z użyciem nielegalnie pozyskanych materiałów i surowców), albo całkowicie nielegalnych (produkcja towarów i świadczenie usług z wykorzystaniem komponentów pozyskanych z oficjalnego sektora - handel i produkcja narkotyków, obrót bronią, czy pędzenie bimbru).

Idąc dalej można stwierdzić, iż definicja sformułowana przez G. Marsa umożliwia głębszy ogląd przedmiotu badań nad szarą strefą i pozbawiona jest cech wiążących ją jedynie z określonym miejscem i czasem. Definicja ta mówi, iż szara strefa jest to: „Nieformalna działalność gospodarcza, która polega na takim przepływie zasobów do indywidualnych osób na ich prywatny użytek, który nie pojawia się w oficjalnych rozliczeniach - albo występuje w nich, ale pod innymi tytułami - i która pozostaje w związku z działalnością zawodową i oficjalnie zarobkową tych osób. Zasoby te mogą pochodzić bezpośrednio z wykonywanej pracy, z miejsca zatrudnienia lub też mogą pochodzić ze źródeł zewnętrznych pozostających w związku z wykonywaną przez jednostkę pracą”.

2. Geneza badania

W statystyce krajowej podstawowe czynniki rachunków narodowych są opracowywane zgodnie z zasadami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej. Na system rachunków narodowych składa się wybrany zbiór wzajemnie ze sobą korelacyjnych rachunków makroekonomicznych umożliwiających uzyskanie spójnych danych o dochodach tj. źródłach finansowania kosztów oraz

danych dotyczących produkcji i jej podziału na środki przeznaczone na spożycie i akumulację oraz saldo wymiany produktów w obrocie międzynarodowym.

Przepisy systemu rachunków narodowych (SNA – 93/ESA - 95) wymagają, włączenia zarówno działalności legalnej, jak i działalność nielegalnej do rachunków narodowych. Pomimo iż działalność nielegalna to w rozumieniu prawnym działalność zabroniona powinna być uwzględniona w rachunku narodowym w celu:³

- ujęcia całościowego gospodarki narodowej,
- uzyskania wewnętrznej spójności rachunków,
- uzyskania realnej porównywalności rachunków narodowych pomiędzy krajami.

Na terenie Polski możemy rozpoznać cały wachlarz działań nielegalnych, należy tu wymienić: prostytucję, przemyt, produkcję i handel narkotykami nielegalny hazard kradzieże i paserstwo, łapówkarstwo, nielegalny handel bronią piractwo komputerowe i audiowizualne, pranie brudnych pieniędzy, itp.

Przedmiotem badania w niniejszym artykule są cztery rodzaje działalności nielegalnej:

- kreatywna, agresywna oraz oszukańcza rachunkowość,
- transfer dochodów za granicę,
- nierejestrowany obrót towarami i usługami,
- czarna strefa.

Przy ocenie szacunkowej wybranych elementów działalności zabronionej oparto się na metodach: cząstkowej pośredniej oraz analizie rozbieżności. Metoda ta polega na analizie dwóch zbiorów danych odnoszących się do tej samej próby. Dane porównywane muszą jednak pochodzić z dwóch różnych źródeł. Analiza różnicy powstałej pomiędzy zebranymi danymi może zostać potraktowana jako wskaźnik rozmiarów badanej próby. Bezpośredni wybór metod badania wynika z posiadanych informacji źródłowych. W wielu przypadkach ze względu na brak szczegółowych informacji dane opierają się na założeniach, umożliwiających tym samym wykonanie obliczeń. Zważywszy na wyżej wymienione czynniki uzyskane wyniki mogą być traktowane jako orientacyjne wielkości.

Na potrzeby systemu rachunków narodowych szacowanie są elementy działalności nielegalnych w następujących transakcjach:⁴

- produkcja globalna (produkcja i marża handlowa),
- zużycie pośrednie (zużycie do produkcji lub do działalności handlowej),
- wynagrodzenia, (w rozliczeniach międzynarodowych),
- nadwyżka operacyjna brutto (dochód organizatorów produkcji, usług, handlu),
- import i eksport przedsiębiorstw międzynarodowych,
- spożycie.

³ Buszko A., *Mechanizmy szarej strefy*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 22.

⁴ Pietrzak M., Bołkunow W., *Szara strefa a gospodarka w okresie kryzysu*, Marszałek, Toruń 2013, s. 19.

Produkcja globalna obrazuje realny rezultat z działalności, pomniejszony o koszt zużycia pośredniego określa wartość dodaną brutto. Z kolei zużycie pośrednie obejmuje całość zużytych materiałów tj.: surowców, energii, know-how, usług outsourcingowych, wydatków służbowych i innych kosztów.

Import i eksport obejmują wartość towarów przywiezionych i wywiezionych z kraju w ramach transakcji handlowych oraz koszty usług pośrednich tj. koszt usług transportowych, łącznościowych, logistyki i innych. Natomiast spożycie oznacza wartość produktów (wyrobów, usług) zużytych na zaspokojenie potrzeb.

Szczegółową metodologię obliczeń dla przedstawionych elementów nielegalnej działalności szarej strefy opracowano na podstawie przeprowadzonych badań, do których zostały wykorzystane dane wtórne pochodzące z Rachunków narodowych według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016 publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, a także z raportów Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych dotyczących szarej strefy z lat 2015-2018. W artykule skorzystano z metody statystyki opisowej, do której zalicza się miary położenia, zmienności i dynamiki.

3. Szacunki wybranych elementów szarej strefy

W danych Głównego Urzędu Statystycznego szacunki rozmiarów szarej strefy nazywane są „gospodarką nieobserwowaną”, a jej obliczenie następuje poprzez zsumowanie części legalnej i nielegalnej gospodarki. Za część legalną uważa się „szarą gospodarkę”, która nie jest zakazywana prawnie, a ukrywana przed instytucjami publicznymi.

Główny Urząd Statystyczny przedstawia dwie formy szarej gospodarki: ukrytą i nieformalną. Działalność ukryta dotyczy nieprzedstawiania przez zarejestrowane podmioty gospodarcze swoich efektów, zaś działalność nieformalna określa osoby fizyczne, które nie zarejestrowały własnej działalności gospodarczej. Ostatnim elementem szarej strefy ujmowanym przez Główny Urząd Statystyczny jest działalność nielegalna, w skład, w której wchodzi np. handel narkotykami, działalność sutenerska, czy przemysł papierosów.

Tabela 1. Struktura szarej strefy w Polsce w latach 2013-2016 (w proc.)

| Elementy szarej strefy | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------|-------------------------|------|------|------|------|
| Szara gospodarka | Działalność ukryta | 10,6 | 10,4 | 11,0 | 10,8 |
| | Działalność nieformalna | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 2,1 |
| Działalność nielegalna | | 0,8 | 0,6 | 0,3 | 0,3 |
| Łącznie | | 13,8 | 13,3 | 13,5 | 13,2 |

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018.

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2013–2016 wynosił średnio 13,5 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2016 roku – było to 13,2 procent, a największym w 2013 roku – 13,8 procent. Największy wpływ na rozmiary szarej strefy miała działalność ukryta, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. W latach 2013–2016 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,7 procent, co stanowiło około 80 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. W roku 2013 udział jej wynosił 0,8 procent PKB, po czym zmniejszył się do 0,6 procent w roku 2014 oraz 0,3 procent w latach 2015-2016. Spadek udziału był spowodowany przede wszystkim niższymi szacunkami produkcji i handlu narkotykami. Największa część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na sektor handlowy oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią (Tabela 2). Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 5,2 procent PKB w 2016 roku (około 40 procent szarej strefy). Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (17 procent) – firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 2,3 procent PKB. Jedynym sektorem nie usługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, był przemysł. Przypadło na niego około 11 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2016 roku. Stanowiło to około 1,4 procent PKB.

Tabela nr 2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2013–2016 (w proc.)

| Sekcje PKD | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|
| Przemysł | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| Budownictwo | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,3 |
| Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia | 5,6 | 5,3 | 5,0 | 5,2 |
| Transport i gospodarka magazynowa | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 1,0 |
| Obsługa rynku nieruchomości | 1,4 | 1,3 | 1,7 | 1,5 |
| Pozostałe sekcje | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Gospodarka nieobserwowana | 13,8 | 13,3 | 13,5 | 13,2 |
| PKB | 100 | 100 | 100 | 100 |

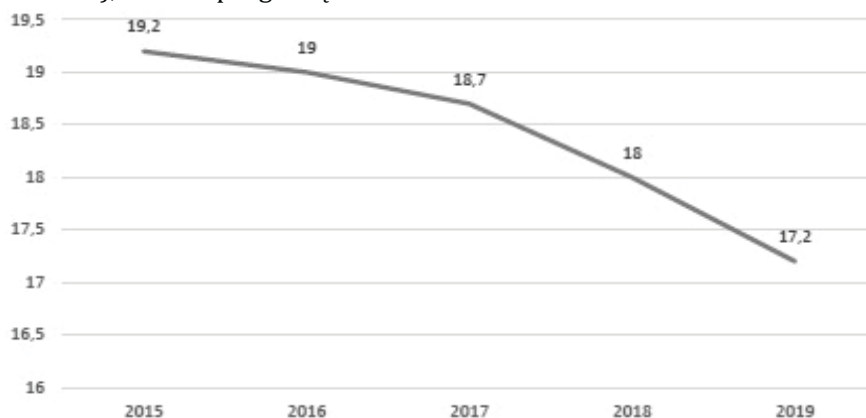
Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018.

Poza Głównym Urzędem Statystycznym, szacunkiem szarej strefy w Polsce zajmuje się Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych. Szacunki Instytutu są

bardziej szczegółowe i w ich skład wchodzi większy zakres działalności, które są zaliczane do szarej strefy. Główny Urząd Statystyczny do swoich badań nad szarą strefą pomija średnie i duże przedsiębiorstwa, a bada tylko mikro (do 9 osób) i małe (10-49) przedsiębiorstwa. Natomiast szacunek szarej strefy przeprowadzany przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych składa się z dwóch części:

- danych GUS:
 - o danych obejmujących działalność nielegalną,
 - o danych dotyczących części działalności ukrytej,
 - o danych dotyczących działalności nieformalnej,
- własnych doszacowań do wymienionych powyżej elementów szarej strefy.

Dokonywane szacunki szarej strefy przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych obejmują również lata 2017 i 2018 (w odróżnieniu od danych GUS do 2016 roku), a także prognozę na 2019 rok.



Wykres nr 1. Struktura szarej strefy wg IPAG w Polsce w latach 2015-2019

Źródło: Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa 2019.

Całkowity udział szarej strefy w gospodarce IPAG oblicza jako iloraz całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie (w ujęciu IPAG) i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS, (czyli o doszacowania IPAG). W latach 2015–2018 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,7 procent. W badanym okresie najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2015 roku – było to 19,2 procent. Poczynając od tego roku udział szarej strefy systematycznie zmniejsza się. IPAG prognozuje również dalszy spadek udziału szarej strefy w 2019 roku

4. Wpływ szacunków na poziom i dynamikę PKB

Z szacunków Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż średni poziom szarej strefy w Polsce w latach 2013-2016 wynosił 13,5%. Największym wpływem na końcowe obliczenia miała działalność ukryta, czyli przez legalnie działające firmy, które oszukują skarb państwa ukrywają przed nim część swoich dochodów. Średni ich udział w latach 2013-2016 wynosił 10,7%, co stanowiło aż 80% całej szarej strefy w Polsce. Z kolei jak można było zauważyć w szacunkach Głównego Urzędu Statystycznego wynagrodzenia osób, które nie zarejestrowały działalności gospodarczej wynosiły 20% rozmiarów szarej strefy w Polsce, co stanowiło prawie 2,2% PKB. W przypadku podziału szarej strefy na sektory gospodarki, największy występuje w sektorze handlowych i gastronomicznym, gdzie gospodarka nieobserwowana stanowiła aż 5,2% PKB. Wysoki poziom szarej strefy wystąpił także w firmach budowlanych, gdzie szacuje się szarą strefę na 2,3% PKB.

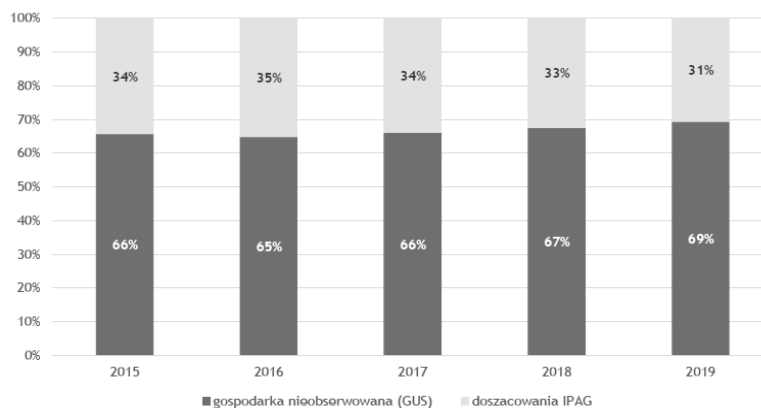
Tabela nr 3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2015–2019

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| PKB (mld PLN) (GUS do 2018, rok 2019 – prognoza MF) | 1 800 | 1 861 | 1 989 | 2 116 | 2 334 |
| Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2016, od 2017 szacunki IPAG) | 243 | 246 | 263 | 273 | 294 |
| Udział szarej strefy (GUS do 2016, od 2017 szacunki IPAG) | 13,5% | 13,2% | 13,2% | 12,9% | 12,6% |

Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, szacunki IPAG

Jak widać powyżej rozmiar szarej strefy w PKB Polski zwiększył się z 243 mld złotych w 2015 roku do 273 w 2018 roku. Według Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych w 2019 roku ma nastąpić kolejny wzrost do 294 mld złotych. Zatem wzrost PKB wiąże się także ze wzrostem szarej strefy w Polsce.

W 2019 roku główną część szarej strefy nadal będą stanowić ukrywane dochody legalnie działających przedsiębiorstw oraz wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, które są objęte szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego (łącznie będą stanowić około 58-60 procent wartości dodanej szarej strefy). Około 2 procent będzie nadal przypadać na działalności nielegalne, obejmowane szacunkami GUS, czyli su-tenerstwo, produkcję i handel narkotykami oraz przemyt papierosów. Doszacowania IPAG, czyli ta część gospodarki nierejestrowanej, która nie jest obejmowana szacunkami GUS, będzie stanowić około 31 procent wartości dodanej szarej strefy w Polsce w 2019 roku.



Wykres nr 2. Struktura szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2015–2019

Źródło: GUS (lata 2015-2016), szacunki IPAG

Przedstawione powyżej dane pozwalają wysnuć odpowiednie wnioski dotyczące wpływu szarej strefy na poziom i dynamikę PKB w Polsce. Według Głównego Urzędu Statystycznego i Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, najistotniejszym negatywnym aspektem jest zakłócanie przez szarą strefę mechanizmów konkurencyjnych, które wpływają na poziom PKB. Unikanie opodatkowania umożliwia nieuczciwym przedsiębiorstwom do oferowania swoim klientom niższych cen za usługi i produkty. Doprowadza to do walki handlowej, w której mniejsze podmioty gospodarcze zazwyczaj nie dają rady i muszą ogłaszać upadłość lub przenoszą się do szarej strefy. W dalszej perspektywie, zamiast budować PKB, zostaje on uszczuplony. Należy także nadmienić, iż kryterium ceny jest ważne szczególnie w okresach bessy, czyli słabej koniunktury, dlatego też w czasie recesji obserwowany jest wzrost szarej strefy i znaczne obniżanie PKB.⁵

Kolejnym negatywnym aspektem, mającym wpływ na zmniejszenie się PKB w Polsce poprzez szarą strefę jest zmniejszenie się podatkowych dochodów państwa. Jak już wspomniano kilkakrotnie, szara strefa jest sposobem na unikanie opodatkowania, przez co skarb państwa ponosi z tego tytułu konkretne straty. Jednakże ani Główny Urząd Statystyczny, ani Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych nie podają konkretnych sum. Jest to ich zdaniem niemożliwe do oszacowania, gdyż jak podkreślają, gdyby nie istniała szara strefa, to część działalności w niej ukrywanej realizowana byłaby oficjalnie. Wynika to z kilku powodów, dla jednych firm nie byłoby to opłacalne, innym nie chciałoby się podjąć działań związanych z legalizacją działalności, a jeszcze inni przegraliby walkę z konkurencją i zbankrutowali. Reasumując, w praktyce

⁵ Jasiński W., Mądrzejewski W., Wiciak K., *Przestępczość zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Zwalczenie. Ujęcia praktyczne*, WSP, Szczytno 2013, s. 126.

gospodarczej istnieje grupa przedsiębiorstw i osób, która może działać tylko i wyłącznie w szarej strefie i w przypadku jej likwidacji dochody budżetowe nie zwiększyłyby się, gdyż nie prowadziliby oni działalności gospodarczej. Należy jednak pamiętać, iż poprzez zmniejszenie dochodów państwa przez szarą strefę cierpi nie tylko budżet, ale i całe społeczeństwo. W przypadku zmniejszenia się budżetu, rząd nie jest w stanie zrealizować wszystkich zobowiązań związanych z polityką społeczną i gospodarczą. Również poprzez zmniejszenie dochodów państwa przez szarą strefę powoduje niemożliwość prowadzenia przez państwo łagodnej polityki fiskalnej. Dlatego też w Polsce od wielu lat jest w tym zakresie bardzo mały postęp. Zarówno działania obecnego jak i poprzedniego rządu przyniosły Polakom wiele nowych podatków, które mają na celu podreperowanie budżetu państwa. Można, zatem wysnuć wniosek, iż część firm, która unika płacenia podatków ma wpływ na fakt, że reszta musi płacić podatki wyższe. Z kolei wyższe podatki oznaczają jedynie większy napływ przedsiębiorstw i osób do szarej strefy, i koło się zamyka. Państwa, w tym Polska podjęły, zatem wiele działań systemowych, dzięki którym ograniczono zakres szarej strefy.

Należy także wspomnieć, iż szara strefa posiada także pozytywne skutki na strukturę i dynamikę PKB w Polsce. W literaturze ekonomicznej można spotkać się z określeniem, iż szara strefa „oliwi gospodarke”. Oznacza to, iż część osób dzięki szarej strefie jest w stanie zarabiać w pewnych obszarach gospodarki. Dotyczy to głównie osób o niskich kwalifikacjach lub nieposiadających ich wcale. Dzięki podejmowaniu przez nich pracy w szarej strefie nie obciążają oni funduszy pomocy społecznej, a zarobione pieniądze wydają w legalnej gospodarce, przez co pośrednio płacą podatki np. akcyzę, czy VAT. Można, zatem podsumować, iż takie osoby budując i również tworzą PKB Polski.

5. Metody ograniczania rozmiarów szarej strefy

Ograniczając wielkość szarej strefy należy skupić się na przejawach nieprawidłowości i nadużyć w życiu gospodarczym, które to sprawiają, że powstają realne straty fiskalne, wprowadzają pewien chaos konkurencyjny pomiędzy przedsiębiorstwami, albo zmierzają do wykorzystywania uczestników rynku pracy, którzy cechują się bardzo słabą siłą przetargową. Państwo powinno zachować pewną wstrzemięźliwość jest chodzi o używanie sankcji za prowadzenie działań w szarej strefie w stosunku do osób, które pozostają w sferze ubóstwa, albo są emerytami wykonującymi drobne zajęcia zwiększające ich niewielkie dochody, a także do osób będących uczniami, studentami itp. Dochody osiągane przez tzw. marginalną siłę roboczą prowadzą do zmniejszenia obciążeń finansowych pomocy społecznej.

Właśnie w takim kierunku zmierzają rozwiązania, które zostały zawarte w tzw. konstytucji biznesu. W rozwiązaniach tych przewidziane zostało: zniesienie obowiązku rejestrowania działalności, które prowadzą osoby fizyczne osiągające miesięcznie przychód mniejszy niż 50% obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia przez wszystkie miesiące w roku. Dochody osiągane z takiej działalności, czyli z działalności nierejestrowanej podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Skierowane jest to do osób, które osobiście wykonują jakąś działalność, albo przez ostatnie 5 lat nie prowadziły firmy. Bardzo ważne jest jednak to, aby działalność ta nie była objęta wymogiem otrzymania koncesji, licencji czy innego pozwolenia.⁶

W krajach UE bardzo często jako naturalną formę ograniczenia wielkości szarej strefy stosuje się zarządzanie systemem pobierania podatku VAT, który to jest uznawany za największą pozycję w dochodach budżetu każdego państwa. Kluczowe w tym jest monitorowanie tego, czy wszystkie przedsiębiorstwa wywiązują się z obowiązku wpłacania podatku, a także istotne jest regulowanie samego zasięgu jego obowiązywania. W Polsce system podatku VAT obejmował coraz to więcej działalności i z biegiem czasu obniżane były kwoty obrotu, poniżej których nie ma obowiązku płacenia wspomnianego podatku. Istotnym elementem w zarządzaniu systemem VAT jest stworzenie rejestru płatników podatku VAT i możliwość wykreślenia z niego tych przedsiębiorstw, w przypadku, których stwierdzi się jakieś nieprawidłowości. Skreślenie przedsiębiorstwa ze wspomnianej listy oznacza tyle, że firma będzie musiała się borykać z trudniejszymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej.

W latach 2016-2018 przez rząd podejmowane były przeróżne działania, które miały doprowadzić do uszczelnienia systemu podatkowego, przede wszystkim miały one zapobiec temu, aby przedsiębiorstwa nie uchylały się od płacenia podatku VAT. Działania podejmowane przez rząd zmierzały także do zapobiegania wyłudzeniom podatku VAT przez grupy przestępcze, które stosowały w tym celu tzw. karuzele podatkowe. W roku 2016 wprowadzone zostało także inne działanie, mowa o Jednolitym Pliku Kontrolnym, czyli obowiązkowe stało się raportowanie fiskusowi szczegółów wszystkich faktur, z jakimi dane przedsiębiorstwo się styka. Poza tym służby skarbowe zaczęły przeprowadzać wzmożone kontrole.

W roku 2014 do życia powołana została koalicja na rzecz ograniczenia szarej strefy. Koalicję powołano przez Business Centre Club, United Nations Global Compact w Polsce, Najwyższą Izbę Kontroli, Ministerstwa Finansów i Gospodarki oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Koalicja miała zajmować się monitorowaniem zakresu szarej strefy, opracowywaniem całkiem nowych rozwiązań, dzięki którym można prowadzić walkę z szarą strefą, koordyno-

⁶ Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa 2019, s. 13.

wać działania przedsiębiorców i przedstawicieli władz publicznych mających wpływ na zwalczanie wspomnianego zjawiska.

Działalności, w których początkowo szara strefa była problemem z czasem uzyskała pozytywne efekty. Był to między innymi hurtowy handel stałą oraz handel sprzętem elektronicznym, przede wszystkim, jeśli chodzi o telefony komórkowe, gdyż w tym przypadku zastosowany został odwrócony VAT. W przemyśle paliwowym i tytoniowym najbardziej skutecznym działaniem okazało się systematyczne przeprowadzanie kontroli i dążenie do egzekwowania obowiązującego prawa. Bardzo podobne rozwiązania zostały zastosowane w walce z nielegalnym hazardem na automatach do gry. Bardzo wątpliwym sukcesem okazało się wdrożenie odwróconego VAT w budownictwie, gdzie niestety stanowiło to kluczowy problem w utrzymaniu płynności u podwykonawców.

Władze wprowadzały również działania, których celem miało być edukowanie społeczeństwa i kreowanie wśród ludzi pożądaných postaw. Jednym z takich działań była loteria paragonowa, która miała sprawić, że konsumenci będą domagali się od sprzedawców oraz usługodawców wydania paragonu fiskalnego, który potwierdza opłacenie podatku VAT. Narodowa Loteria Paragonowa wystartowała w październiku 2015 roku i trwała półtora roku. Podczas trwania loterii zarejestrowanych zostało przeszło 137 milionów paragonów fiskalnych. Wśród osób, które wzięły udział w loterii rozlosowywano nagrody rzeczowe, w tym także samochody osobowe. W specjalny sposób premiowano rejestrację paragonów z działalności, która zajmowała znaczące miejsce w szarej strefie.⁷

Podsumowanie

Szara strefa jako zjawisko powszechne i ponad ustrojowe dotyczy wszystkich państw we wszystkich możliwych systemach ekonomicznych. Pomimo, że występuje ono z różną intensywnością i w różnym zakresie, stanowi istotny czynnik życia społecznego i ekonomicznego mając znaczący wpływ na całość kształt gospodarki całego świata. Za główną przyczynę istnienia szarej strefy możemy uznać chęć szybkiego wzbogacenia się, czy błyskawicznej akumulacji kapitału. Pozostałe z przyczyn odnoszących się do szarej strefy mają charakter marginalny i występują głównie przy sprzyjających okolicznościach. Mówiąc o szarej strefie nie możemy również zapomnieć o czynnikach etnicznych mających wpływ na jej kształt. W tym zakresie historia polski ukazuje bardzo duży wpływ okresu komunistycznego na postrzeganie prawa oraz samego pojęcia szarej strefy.

⁷ Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa 2019, s. 14.

W dzisiejszych czasach wielkość oraz skala oddziaływania szarej strefy zależy od ogólnego stanu gospodarki, poziomu życia społeczeństwa, całokształtu systemu przepisów prawa oraz kontroli wykorzystania tychże przepisów.

Rozwoju oraz samego faktu występowania szarej strefy nie można wyeliminować całkowicie, możliwym jest jedynie jej relatywne utrzymywanie na niskim poziomie oraz odpowiadanie nowymi regulacjami prawa na coraz to nowe rozwiązania stosowane w celu ominięcia zobowiązań podatkowych. I chociaż sam fakt występowania szarej strefy w marginalnym jej znaczeniu można uznać za pozytywny (rozwój mikro i małych przedsiębiorstw, aktywizacja osób o niskim wykształceniu, brak ubóstwa, łagodzenie i hamowanie inflacji), to korzyści z jej występowania w wielu miejscach są neutralizowane przez negatywne jej aspekty. Należy pamiętać również, że szara strefa jako jeden z najważniejszych czynników wypacza możliwość korzystania uczciwie z polityki socjalnej.

Wielkość oraz rozległość szarej strefy powoduje trudność w jej prawidłowym oszacowaniu pod względem rozmiarów i wymiaru ekonomicznego. Jedynie jej integralność z gospodarką oficjalną daje możliwość częściowych szacunków.

Według raportu Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych szara strefa w Polsce wyniesie w 2019 roku około 17,2 proc. PKB. Pomimo iż jest to o 0,7 pkt. proc. mniej niż w 2018 r. i o 1,5 pkt. proc. mniej niż w 2014 r. to w ujęciu nominalnym szara strefa urosła. W 2018 r. wielkość nielegalnego rynku wyniosła szacunkowo 402 mld zł, czyli o 6 mld zł więcej niż w 2017 r. i o około 41 mld zł więcej niż w 2014 r. W roku 2019 ma to być już 424 mld zł. Rynek szarej strefy poszerza się również o nowe zagadnienia np. hotelarstwo i przewóz prywatny osób.

Na podstawie powyższego można wywnioskować, że gospodarka nierejestrowana stanowi kluczowy element odpowiadający za wielkość luki budżetowej. Wysokość wpływów z podatków, która powinna zostać osiągnięta a nie wpłynęła do budżetu z powodu szarej strefy stanowi poważny problem polityki fiskalnej państwa. Wielkość problemu ukazuje kierunek i potrzebę rozwoju przepisów umożliwiających wykorzystanie środków pochodzących z uszczelnienia szerokiego strumienia luki podatkowej w celu rozwoju polskiej gospodarki. Dlatego też efektywna kontrola podatkowa jest najskuteczniejszym rodzajem działania prewencyjnego. Przekonanie podatnika o dużym prawdopodobieństwie wykrycia jego oszustw w dużej mierze powoduje rezygnację z nieuczciwego działania⁸. Niestety nader często kontrolowani i sprawdzani są uczciwi podatnicy, którym kontrole utrudniają prowadzenie działalności, a podmioty nieuczciwe nie ponoszą kosztów fiskalnych, a także kar i sankcji przewidzianych przepisami prawa⁹.

⁸ S. Dolata, Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym, s. 56.

⁹ D. Ćwikowski, Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, CeDeWu, Warszawa 2016, s.

Bibliografia

1. Buszko A., *Mechanizmy szarej strefy*, CeDeWu, Warszawa 2016.
2. Ćwikowski D., *Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, CeDeWu, Warszawa 2016.
3. Dolata S., *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
4. Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa 2019.
5. Jasiński W., Mądrzejewski W., Wiciak K., *Przestępczość zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Zwalczenie. Ujęcia praktyczne*, WSP, Szczytno 2013.
6. Pietrzak M., Bołkunow W., *Szara strefa a gospodarka w okresie kryzysu*, Marszałek, Toruń 2013.
7. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.
8. Sojak R., *Szara strefa przemocy - szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, WNUM, Toruń 2007.
9. www.mf.gov.pl
10. <https://stat.gov.pl/>