



**Jacek Fundowicz
Krzysztof Łapiński
Marcin Peterlik
Bohdan Wyżnikiewicz**

Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku

Partnerem raportu jest



**Warszawa
Marzec 2016**



Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku



Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Definicja szarej strefy	6
2. Mierzenie rozmiarów szarej strefy gospodarczej	8
3. Gospodarcze znaczenie szarej strefy.....	10
4. Metody ograniczania szarej strefy	14
5. Rozmiary szarej strefy w Polsce	17
5.1. Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego	17
5.2. Szacunki IBnGR	19
6. Szara strefa w Europie.....	25



Wprowadzenie

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową przedstawia **trzeci z rzędu** raport poświęcony zjawisku szarej strefy gospodarczej w Polsce, dyskusji na temat jego rozmiarów, zasięgu, a także sposobów jego ograniczania. Celem raportu jest zwrócenie uwagi opinii publicznej na zjawisko ukrywania przed władzami rzeczywistych rozmiarów działalności gospodarczej oraz próba uporządkowania debaty na ten temat.

Efekty istnienia szarej strefy gospodarczej są odczuwane w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego:

- budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków od przedsiębiorstw i osób fizycznych,
- przedsiębiorcy muszą stawiać czoła nieuczciwej konkurencji, niekiedy tracąc na jej rzecz udział w rynku,
- osoby pracujące na czarno nie są objęte systemem zabezpieczenia społecznego, co ma szereg negatywnych następstw społecznych w dłuższym okresie, zwłaszcza chodzi tu o zabezpieczenie emerytalne.
- do konsumentów mogą trafiać dobra i usługi niespełniające standardów określanych w przepisach.

Teoria ekonomii upatruje przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo. Jest to ważna przyczyna systemowa, jednak istotne są także postawy części przedsiębiorców wyrażające się niską tzw. moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania dochodów, które można ukryć przed państwem, co jest związane zwykle z obchodzeniem przepisów prawa. Niektóre działalności w szarej strefie gospodarczej mają charakter całkowicie przestępczy, jednak nie każda działalność przestępcza oznacza tworzenie wartości dodanej, czyli PKB.

W ostatecznych efektach istnienia szarej strefy gospodarczej, obok bezdyskusyjnie negatywnego oddziaływania na gospodarkę, można dopatrzeć się w niektórych jej segmentach także elementów pozytywnych. Zalicza się do nich przede wszystkim możliwość uzyskiwania jakichkolwiek dochodów przez tzw. marginalną siłę roboczą (bezrobotnych, emerytów i rencistów, studentów, nielegalnych imigrantów), przez co zmniejsza się poziom napięć społecznych, zawęża obszar ubóstwa i słabnie nacisk na wypłaty środków pieniężnych z pomocy społecznej.

Prześlaniem, jakie niesie ten raport, jest także wskazanie administracji rządowej, że wchodzenie do szarej strefy w wielu przypadkach nie jest wyrazem złej woli ze strony osób i przedsiębiorców, lecz efektem nadmiernie restrykcyjnych przepisów i regulacji oraz



nakładania, zwłaszcza na mikro-, małe i średnie firmy, zbyt wysokich obciążeń i danin na rzecz państwa. W sytuacjach takich niejednokrotnie ludzie stają przed alternatywą, czy zaprzestać działalności gospodarczej, czy wejść w szarą strefę. Doświadczenia polskie i zagraniczne wskazują na większą skuteczność w ograniczaniu rozmiarów szarej strefy działań systemowych niż represyjnych.

Skuteczną i sprawdzoną w wielu krajach metodą ograniczania rozmiarów szarej strefy jest propagowanie i rozwój obrotu bezgotówkowego. Wiadomo bowiem, że transakcje finansowe w szarej strefie są ze zrozumiałych względów przeprowadzane z wykorzystaniem gotówki, dzięki czemu nie pozostawia się dokumentów, czyli śladów, na podstawie których władze mogą stwierdzić fakt prowadzenia działalności gospodarczej.

Raport oprócz przedstawienia szeregu aspektów szarej strefy gospodarczej zawiera także szacunki i prognozę rozmiarów szarej strefy w Polsce w latach 2012 – 2016. Szacunki zostały dokonane w konwencji rachunkowości narodowej, co oznacza, że oszacowany został udział szarej strefy w skorygowanym produkcie krajowym brutto¹. Inną konsekwencją takiego podejścia jest zaliczanie do szarej strefy wyłącznie wartości dodanej kreowanej przez uczestników działalności gospodarczej ukrywanej przed władzami.

Główny Urząd Statystyczny szacuje rozmiary szarej strefy gospodarczej od lat 90. XX wieku zgodnie z zasadami metodologicznymi przyjętymi przez społeczność międzynarodową zawartymi w dokumencie SNA 2008 (*System of National Accounts*)² i jego europejskiej wersji ESA 2010 (*European System of Accounts*)³. IBnGR powiększa rozmiary szarej strefy gospodarczej oszacowane przez GUS o swoje szacunki. Szacunki te, z jednej strony opierają się, na przekonaniu, że obliczenia GUS nie obejmują całości szarej strefy gospodarczej, a z drugiej strony IBnGR wykorzystuje w nich wyniki swoich badań prowadzonych przez ponad 20 lat w wielu sektorach polskiej gospodarki.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w popularny sposób, zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową ogłosił **12 marca 2016 roku dniem wyjścia z szarej strefy**. Gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby **72 dni**, a w ciągu pozostałych do końca roku 294⁴ dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę udziału szarej strefy w 2016 roku na poziomie 19,7 procent skorygowanego produktu krajowego brutto.

¹ IBnGR skorygował wartość polskiego PKB o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS

² *System of National Accounts 2008*, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, New York 2009.

³ *European System of Accounts – 2010*, Eurostat, European Commission, Luxembourg 2013.

⁴ Należy mieć na uwadze, że rok 2016 jest rokiem przestępnym. W roku niebędącym rokiem przestępnym, liczba tych dni wynosiłaby oczywiście 293, a dniem wyjścia z szarej strefy byłby 13 marca.

1. Definicja szarej strefy

Szara strefa to stosowany powszechnie w Polsce termin określający zjawisko prowadzenia działalności gospodarczych poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa. Określeń tego zjawiska można w literaturze znaleźć wiele. Główny Urząd Statystyczny używa terminu „gospodarka nieobserwowana”. Mówi się też o gospodarce nieformalnej lub gospodarce w cieniu, tłumacząc bezpośrednio z języka angielskiego *shadow economy*.

W raporcie posługujemy się określeniem „szara strefa gospodarcza”, rozumiejąc przez to gospodarkę nieobserwowaną, zdefiniowaną zgodnie z zasadami rachunków narodowych w ESA 2010. Składają się na nią trzy podstawowe elementy:

1. *działalność nielegalna, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej,*
2. *działalność ukryta, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych,*
3. *działalność określana jako „nieformalna”, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów⁵.*

Pierwszym elementem szarej strefy gospodarczej jest **działalność nielegalna**, zabroniona przez prawo i ścigana jako przestępstwo bądź wykroczenie. Dotyczy to w szczególności wartości dodanej związanej z przemytem papierosów, produkcją i rozprowadzaniem narkotyków oraz z prostytutką i sutenerstwem. Zgodnie z ustaleniami Komisji Europejskiej na te trzy działalności nielegalne przypada większość obrotów tego elementu szarej strefy. Rozgraniczenie między legalnością i nielegalnością działalności gospodarczych jest rozstrzygane w prawie krajowym. Przykładowo w Polsce prostytutka nie stanowi naruszenia prawa, jest nim natomiast sutenerstwo, czyli czerpanie korzyści majątkowych z uprawiania prostytutki przez inne osoby. Dlatego też prostytutka nie jest ujmowana w oficjalnych szacunkach szarej strefy.

Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak znane są też przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych przez zarejestrowane i legalnie działające przedsiębiorstwa.

Włączenie nielegalnej produkcji do rachunków narodowych we wszystkich krajach Unii Europejskiej nastąpiło w 2014 roku. Dwa pozostałe elementy szarej strefy gospodarczej były już sukcesywnie włączane do szacunków PKB od lat 90. XX wieku. Trzeba zaznaczyć, że włączanie szarej strefy do PKB ma wpływ jedynie na poziom PKB, a wpływ na jego dynamikę jest śladowy, w praktyce bliski zeru. Rzecz w tym, że rewizje wartości z tego tytułu nie są przeprowadzane skokowo, lecz dotyczą dłuższych szeregów czasowych.

⁵ *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L174, Wydanie polskie, Legislacja, tom 56, 26 czerwca 2013, str. 352.



Drugim elementem szarej strefy jest **ukryta działalność prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa**. Innymi słowy chodzi tu o zaniżanie obrotów, głównie celem obniżenia uciążliwości wynikających z opodatkowania. Inny powód ukrywania części produkcji dóbr lub usług to niewypełnianie standardów wymaganych przez przepisy prawa (na przykład z powodu braku odpowiednich uprawnień, czy też niespełniania norm technicznych lub wymogów ochrony środowiska). Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki.

Mikro- i małe przedsiębiorstwa zaniżają obroty najczęściej z przyczyn systemowych, zbyt restrykcyjnych warunków prowadzenia interesów w stosunku do ich potencjału gospodarczego. Mechanizm ten można zilustrować na przykładzie efektów stałego podnoszenia wysokości oficjalnego minimalnego wynagrodzenia, co następuje pod silnym i skutecznym naciskiem związków zawodowych na rząd. W 2000 roku minimalne wynagrodzenie wynosiło 700 zł, w 2016 roku wynosi ono 1850 zł. Jego wysokość wzrosła zatem w ciągu 16 lat o blisko 165 procent, czyli średnio o 6,3 procent rocznie. W okresie do 2015 roku średnie ceny produkcji sprzedanej przemysłu wzrosły o ok. 35 procent (w ujęciu średniorocznie o 2,0 procent), a wskaźnik inflacji konsumenckiej CPI wzrósł o 42 procent (średniorocznie o 2,4 procent). Przy kosztach pracy rosnących 2,5-3 razy szybciej niż inflacja wielu drobnych przedsiębiorców dla utrzymania się na rynku jest „zmuszonych” do wypłacania wynagrodzeń swoim pracownikom w dwóch częściach. Pierwszej na poziomie minimalnego wynagrodzenia lub nieco powyżej i drugiej poza ewidencją. Według GUS relacja średniego wynagrodzenia do minimalnego w mikroprzedsiębiorstwach osób fizycznych zmniejszyła się ze 140,4 procent w 2005 roku do 116,1 procent w 2014 roku.

Nieformalna działalność gospodarcza, jako **trzeci element** szarej strefy gospodarczej, podejmowana jest głównie przez osoby fizyczne odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz przedsiębiorstw. Całkowity brak bezpośredniej rejestracji jest albo wynikiem małej skali działalności, albo działaniem z pominięciem regulacji i standardów, może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć.

W działalność nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w drugim elemencie szarej strefy gospodarczej (działalności ukrytej). Są to m.in.: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim; pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający w szarej strefie, niekiedy wykorzystując do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy; emeryci i renciści, dysponujący dużą ilością czasu; studenci i uczniowie; imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem. Siła robocza uczestnicząca w szarej strefie określana jest mianem „**pracujących na czarno**”.

2. Mierzenie rozmiarów szarej strefy gospodarczej

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., po opublikowaniu przez OECD wspomnianego wcześniej podręcznika porządkującego podejścia do szacowania rozmiarów szarej strefy, 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.

Rozbieżność można interpretować w taki sposób, że szacunki prowadzone w ramach statystyki publicznej wymagają bardziej „twardych” informacji i potwierdzenia danych z różnych źródeł. Tego rodzaju ograniczeń nie napotykają szacunki niezależnych ośrodków badawczych.

Możemy wyróżnić kilka grup metod pośrednich:

- analizy rynku pracy,
- analizy fiskalne,
- analizy sfery monetarnej,
- analizy porównawcze w rachunkach narodowych – rozbieżności między dochodami i wydatkami gospodarstw domowych,
- modelowanie ekonometryczne,
- podejścia wrywkowe i ciekawostkowe.

Analizy rynku pracy pozwalają na ocenę zaangażowania pracowników w działalność w szarej strefie gospodarczej. Najprostszą metodą, stosowaną również w Polsce, jest porównanie liczby zarejestrowanych bezrobotnych z ich liczbą wynikającą z szacowania liczby bezrobotnych przy zastosowaniu definicji bezrobotnych zalecanej przez Międzynarodową Organizację Pracy (International Labour Office).

Unikanie płacenia podatków jest głównym przejawem szarej strefy i stąd duże znaczenie oceny rozmiarów tego zjawiska.

Szara strefa pozostawia ślady w agregatach monetarnych, takich jak szybkość obrotu gotówki i popyt na banknoty o dużych nominałach, które stanowią podstawę rozliczeń między uczestnikami szarej strefy.



Statystycy jeszcze w latach 70. stwierdzili, że badania statystyczne wykazują większe wydatki gospodarstw domowych, niż wynikałoby to ze zsumowania ich dochodów i oszczędności. Różnicę tę w dużym stopniu tłumaczy osiągnięcie dochodów z szarej strefy.

Modelowanie ekonometryczne rozmiarów szarej strefy polega na szukaniu zależności między zmiennymi opisującymi szarą strefę. Jedną z odmian metod ekonometrycznych jest tzw. miękkie modelowanie polegające na szacowaniu zmiennej nieobserwowalnej na podstawie zmiennych, o których wiadomo, że mają związek z badaną zmienną, którą są rozmiary szarej strefy.

Podejścia wyrywkowe i ciekawostkowe pozwalają na szacunki niektórych aspektów szarej strefy. Zalicza się do nich na przykład analizę zużycia energii elektrycznej w różnych miejscach, wychodząc z założenia, że ponadprzeciętne jej zużycie oznacza działalność w szarej strefie.

Mnogość metod szacowania rozmiarów szarej strefy, a także różny sposób jej definiowania, to główne powody rozbieżnych rezultatów. Stosowanie metod pośrednich może prowadzić do podwójnego liczenia efektów tych samych działalności. Z kolei metody ekonometryczne, stosowane zwłaszcza do porównań międzynarodowych, pomijają specyfikę różnych gospodarek i mają skłonność do prezentowania teoretycznych rozmiarów szarej strefy, wynikających z założeń przyjętych do modelu, a nie rzeczywistych rozmiarów.

Główny Urząd Statystyczny prowadzi szacunki rozmiarów szarej strefy gospodarczej od końca lat 90. obejmując szacunkami okres od 1995 roku. Szacunki dotyczą gospodarki legalnej, czyli drugiego i trzeciego elementu szarej strefy, zaś gospodarkę nielegalną obejmują w okresie od 2005 roku.

Zastosowano metodę bezpośrednią i analizę rynku pracy oraz badanie ankietowe konsumentów. Metoda bezpośrednia, zwana też metodą kielecką (badanie prowadzone jest w Urzędzie Statystycznym w Kielcach), polega na porównaniu eksperckich normatywów wydajności pracy i wynagrodzenia na jednego pracownika w różnych typach przedsiębiorstw z wynikami uzyskanymi ze sprawozdań statystycznych. Porównania te pozwalają na oszacowanie rozmiarów działalności ukrytej, drugiego elementu szarej strefy gospodarczej. Bada się też uchylanie się przedsiębiorstw od płacenia podatku od towarów i usług (VAT). Rozmiary działalności nieformalnej GUS szacuje na podstawie kilku badań, w tym badania BAEL (badanie aktywności ekonomicznej ludności).

3. Gospodarcze znaczenie szarej strefy

Szara strefa gospodarcza występuje we wszystkich gospodarkach świata, choć jej skala znacznie różni się pomiędzy krajami. Szara strefa jest zjawiskiem o charakterze negatywnym, choć teoria ekonomii wskazuje także pewne pozytywne – mikro- i makroekonomiczne – aspekty prowadzenia działalności w szarej strefie.

Działalność w szarej strefie prowadzą zarówno zarejestrowane podmioty gospodarcze, jak i takie, które w ogóle nie rejestrują swojej działalności. W przypadku firm zarejestrowanych część działalności prowadzona jest oficjalnie, a część w szarej strefie. Innymi słowy, zarejestrowani przedsiębiorcy uwzględniają w swojej księgowości i zgłaszają do opodatkowania tylko część otrzymywanych przychodów. W przypadku firm niezarejestrowanych cała działalność prowadzona jest z definicji poza oficjalnym obiegiem gospodarczym.

Główne przyczyny powstawania szarej strefy to nadmiar regulacji oraz wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Najistotniejsze z punktu widzenia przedsiębiorców są oczywiście koszty wynikające z wysokich obciążeń podatkowych, ale istotna jest także wysokość innych opłat związanych z prowadzeniem działalności – zarówno różnego rodzaju obowiązkowych opłat administracyjnych, jak i kosztów wynikających z innych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców (np. zakupu kasy fiskalnej). Inna bardzo ważna kategoria kosztów związana jest z zatrudnianiem pracowników – chodzi przede wszystkim o parapodatkowe obciążenia płac (składki na ubezpieczenia społeczne), a także o ustawową płacę minimalną. Im wyższe są wskazane powyżej koszty prowadzenia legalnej działalności, tym większa skłonność przedsiębiorców do przenoszenia działalności w szarą strefę.

Czynnikiem prowadzącym do rozwoju szarej strefy jest również przeregulowanie gospodarki. Przykłady nadmiernych regulacji można mnożyć. Oprócz wskazanej powyżej ustawowej płacy minimalnej, chodzi między innymi o obowiązkowe koncesje i zezwolenia potrzebne do prowadzenia niektórych rodzajów działalności (m.in. niektóre zawody prawnicze, przewozy taksówkami), nadmiar obowiązkowych formularzy i deklaracji podatkowych czy też zbyt dużą liczbę kontroli prowadzonych przez różnego rodzaju państwowe instytucje. Przedsiębiorców do oficjalnego działania zniechęcają też często nadmiernie rozbudowane przepisy i obowiązki związane z bezpieczeństwem pracy, ochroną środowiska czy normami technicznymi i jakościowymi obowiązujące w konkretnych branżach. Ważny, ogólny aspekt regulacyjny wiąże się też z przejrzystością prawa gospodarczego, a w szczególności systemu podatkowego. Im bardziej skomplikowany jest bowiem system podatkowy, tym większa skłonność przedsiębiorców do unikania opodatkowania. Dobrym przykładem nadmiernego skomplikowania systemu podatkowego są regulacje dotyczące podatku VAT.



Najistotniejszym negatywnym aspektem występowania szarej strefy jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych w gospodarce. Firmy działające w szarej strefie stają się bowiem często bardziej konkurencyjne od firm działających w pełni legalnie. Szara strefa oznacza unikanie opodatkowania (zarówno podatkami pośrednimi, jak i bezpośrednimi), a to z kolei umożliwia nieuczciwym przedsiębiorcom oferowanie swoim klientom towarów i usług po niższych cenach. Często po cenach, których nie są w stanie zaoferować podmioty płacące podatki. Kryterium ceny staje się szczególnie istotne w okresach słabej koniunktury gospodarczej, gdy dochody konsumentów nie rosną szybko lub spadają – kiedy sytuacja gospodarcza jest zła, często dla uczciwych firm jedynym sposobem, aby sprostać konkurencji ze strony podmiotów niepłacących podatków, staje się również przeniesienie działalności do szarej strefy. Dlatego właśnie w okresach recesji lub spowolnienia gospodarczego obserwujemy rozrost szarej strefy.

Zaburzenie konkurencji rynkowej przez podmioty działające w szarej strefie prowadzi do sytuacji, w której najważniejszym czynnikiem konkurencji rynkowej staje się cena. W efekcie przedsiębiorcy coraz mniejszą wagę przywiązują do takich elementów walki konkurencyjnej jak jakość czy innowacyjność produktów. Coraz mniejsze środki przeznaczane są na działania mające tę jakość i innowacyjność podnosić – spadają więc na przykład nakłady na badania i rozwój. W skali makroekonomicznej skutkuje to spadkiem innowacyjności i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i pośrednio wpływa negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego. Przedstawiony mechanizm obrazuje przenoszenie negatywnych efektów szarej strefy ze skali mikroekonomicznej w wymiar makroekonomiczny.

Inny negatywny aspekt makroekonomiczny związany jest z faktem uszczuplenia przez szarą strefę dochodów podatkowych państwa. Głównym motywem prowadzenia działalności w szarej strefie jest unikanie opodatkowania – zarówno podatkami pośrednimi, jak i bezpośrednimi. Tym samym budżet państwa ponosi z tego tytułu konkretne straty. Straty te jednak bardzo trudno oszacować, ponieważ należy pamiętać, że gdyby teoretycznie nie istniała szara strefa, to tylko część działalności w niej ukrywanej byłaby realizowana oficjalnie. Wynika to z wielu powodów – dla części osób byłoby to nieopłacalne, część nie znalazłaby motywacji i chęci do podjęcia działań związanych z rejestracją działalności, z kolei inni przedsiębiorcy przegraliby walkę konkurencyjną i nie byłoby w stanie utrzymać się na rynku. Innymi słowy, w praktyce występuje grupa osób/firm, która jest w stanie działać tylko i wyłącznie w ramach szarej strefy, a więc w ich przypadku hipotetyczna likwidacja szarej strefy nie przyniosłaby dodatkowych dochodów budżetowych, gdyż w oficjalnej sferze nie prowadziliby oni działalności gospodarczej.

Zmniejszanie dochodów państwa przez szarą strefę gospodarczą ma swoje dalsze negatywne konsekwencje w postaci ograniczania możliwości łagodzenia polityki fiskalnej. Inaczej mówiąc, przez fakt, że część przedsiębiorców unika płacenia podatków, cała reszta musi płacić wyższe podatki. Większe obciążenia fiskalne to z kolei najważniejszy powód działania

firm w szarej strefie. W ten sposób krąg się zamyka, a jedynym sposobem na jego przerwanie jest podjęcie działań systemowych zmierzających do ograniczenia zakresu szarej strefy.

Warto wspomnieć także o negatywnych konsekwencjach szarej strefy dla pracowników, którzy znajdują w niej zatrudnienie. Osoby takie z reguły pozbawione są wszelkich praw pracowniczych, w tym prawa do urlopu, prawa do odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy oraz nie są z oczywistych względów objęte ubezpieczeniem zdrowotnym ani społecznym. Praca w szarej strefie oznacza też brak prawa do emerytury za okres przepracowany nielegalnie. Dla części osób praca w szarej strefie jest wyborem, ale część decyduje się na pracę nierejestrowaną, gdyż z uwagi na niskie kwalifikacje lub specyfikę lokalnego rynku pracy nie ma szans na legalne zatrudnienie.

Dokonywane co kilka lat przez Główny Urząd Statystyczny szacunki liczby osób zaangażowanych w szarą strefę, inaczej mówiąc liczby osób zatrudnianych „na czarno”⁶ rzucają interesujące światło na zjawisko pracy nierejestrowanej. Szacunki te nie obejmują wszystkich osób pracujących w ukrywanych działalnościach, co zostało jasno zaznaczone przez autorów opracowania. Powodów niedoszacowania jest kilka. Po pierwsze, ludzie uczestniczący w badaniach statystycznych niechętnie przyznają się do pracy na czarno, czyli do łamania prawa. Po drugie, wielu osobom przyzwyczajonym od lat do otrzymywania części wynagrodzenia w gotówce „pod stołem” może się wydawać, że jest to sytuacja naturalna. Po trzecie, szacowana w kolejnych badaniach liczba osób przyznających się do wykonywania pracy nierejestrowanej pozostaje bez związku z szacunkami rozmiarów produkcji w szarej strefie, co ilustruje poniższa tablica.

Tablica 3.1. Szacunki pracy nierejestrowanej na tle szacunków rozmiarów szarej strefy GUS

	Pracujący w szarej strefie		Udział szarej strefy w PKB w proc.
	w tys. osób	jako procent pracujących ogółem	
1995	2 199	14,9	b.d.
1998	1 431	9,3	(2000 r.) 17,0
2004	1 317	9,6	14,5
2009	785	4,6	13,1
2010	732	4,6	12,6
2014	711	4,5	(2013 r.) 14,5

Źródło: Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, grudzień 2015

⁶ Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r., Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa, grudzień 2015



Badania GUS pokazują, że na czarno pracuje zdecydowanie więcej mężczyzn niż kobiet, przeważają osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym i zjawisko to dotyczy podobnej liczby mieszkańców wsi i miast. Najwięcej osób deklaruje wskazuje pracę na czarno w miesiącach letnich (lipiec, sierpień i wrzesień). Wśród pracujących na czarno w 2014 roku ponad 55 procent deklaroowało, że jest to dla nich podstawowe źródło dochodów. Pozostali traktowali pracę nierejestrowaną jako dodatkowe źródło dochodów. Pracodawcami dla omawianej grupy osób w przeważającej mierze były osoby prywatne, rzadziej firmy prywatne lub spółdzielnie w innym systemie niż chałupniczy. Na czarno pracowało najwięcej osób w grupach wiekowych 45-59 lat i 35-44 lata. Do najwyższych wynagrodzeń (średnio 1350 zł miesięcznie) przyznały się osoby w najmłodszej grupie wiekowej (15-24 lata), zaś osoby w wieku powyżej 60 lat deklarowały zaledwie kilku dziesięciozłotowe dochody z pracy na czarno.

Ponad połowa ankietowanych odmówiła odpowiedzi w sprawie wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia z pracy na czarno i zaledwie 5 procent przyznało się do uzyskiwania miesięcznego dochodu na poziomie ponad 1601 zł. Jedną z przyczyn niskich dochodów z pracy na czarno jest niewątpliwie fakt, że duża część osób pracowała tylko przez część miesiąca.

W omawianym badaniu GUS badano także gospodarstwa domowe zatrudniające osoby na czarno. Liczbę takich gospodarstw oszacowano na 380 tysięcy. Najczęściej zatrudniano osoby do prac remontowych i napraw budowlano-instalacyjnych oraz prac ogrodniczo-rolnych.

Na koniec wspomnieć należy o pewnych pozytywnych aspektach, jakie wiążą się z występowaniem szarej strefy gospodarczej. W ekonomii często używa się określenia, że szara strefa „oliwi gospodarke”. Chodzi o to, że szara strefa umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, zarobkowej w pewnych obszarach i sytuacjach, gdzie ta działalność nie mogłaby być prowadzona w ramach oficjalnej gospodarki. Chodzi na przykład o wspomniane już zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, które nie miałyby szans na legalną pracę. Osoby takie uzyskują dochody w szarej strefie, dzięki czemu, po pierwsze, nie obciążają funduszy pomocy społecznej, a po drugie, zarobione pieniądze wydają w przeważającej części już w ramach legalnej gospodarki. Bardzo często praca w szarej strefie jest jedynym sposobem uzyskania dochodów przez osoby bez kwalifikacji. Ponadto trzeba pamiętać, że jest grupa konsumentów, która, na przykład ze względów finansowych, nie dokonywałaby zakupów i nie korzystałaby z pewnych usług oferowanych przez firmy działające w sferze oficjalnej. Szara strefa umożliwia więc sprzedaż tych produktów oraz zrealizowanie tych usług, przez co wpływa pozytywnie na tworzenie PKB.

4. Metody ograniczania szarej strefy

Wspomniane powyżej elementy pozytywnego oddziaływania szarej strefy na gospodarkę należy dostrzegać, ale trzeba przede wszystkim pamiętać, że w dużej mierze są one pochodną niedoskonałości systemu gospodarczego, który zmusza część przedsiębiorców i konsumentów do „ukrywania się” w szarej strefie. Ponadto należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że owe nieliczne pozytywne mechanizmy związane z szarą strefą gospodarczą nie zmieniają ogólnej negatywnej oceny tego zjawiska. Dlatego, w ocenie Instytutu, wskazane jest prowadzenie polityki gospodarczej, w tym szczególnie polityki regulacyjnej, zmierzającej do ograniczania zakresu działalności nierejestrowanej.

Wśród najważniejszych elementów takiej polityki państwa wskazać należy przede wszystkim takie działania jak:

- upraszczanie systemu podatkowego,
- obniżanie obciążeń fiskalnych,
- ograniczanie pozapodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem działalności,
- zmniejszanie liczby regulacji, w tym liczby koncesji i pozwoleń,
- ograniczenie do niezbędnych liczby i zakresu dopuszczalnych kontroli w firmach,
- wspieranie rozwoju i promowanie obrotu bezgotówkowego (m.in. poprzez promowanie płatności elektronicznych, czy też wprowadzanie administracyjnych ograniczeń płatności gotówkowych).

Walka z szarą strefą powinna być zatem prowadzona przede wszystkim poprzez odpowiednią politykę gospodarczą nakierowaną na likwidację czynników systemowych sprzyjających rozwojowi szarej strefy. Efektem tego będzie bowiem coraz mniejsza skłonność przedsiębiorców do podejmowania ryzyka związanego z prowadzeniem działalności w ramach szarej strefy. Należy sobie zdawać sprawę, że szara strefa będzie rozwijała się tak długo, jak długo ukrywanie działalności będzie się przedsiębiorcom opłacało. Gdy natomiast postrzegana suma ryzyk związanych z ewentualnymi karami po wykryciu nierejestrowanych dochodów przez odpowiednie służby kontrolne zacznie przewyższać postrzegane korzyści z ukrywania tych dochodów, szara strefa zacznie się w sposób naturalny kurczyć.

Państwo dysponuje instytucjami uprawnionymi do stosowania metod represyjnych, a więc prowadzenia kontroli skarbowych i nakładania określonych przepisami prawa kar na przedsiębiorców, którym zostanie udowodnione ukrywanie części lub całości obrotów. Państwo musi oczywiście wykorzystywać odpowiednie narzędzia kontrolne i represyjne do walki z szarą strefą, jednak wykorzystywane są one w przypadkach, gdy nielegalna



działalność miała już miejsce. W ocenie Instytutu, w przypadku dążenia do ograniczania szarej strefy znacznie skuteczniejsze są działania profilaktyczne, o których była mowa powyżej, a więc tworzenie takich regulacji gospodarczych, które nie będą zachęcały przedsiębiorców do ukrywania działalności przed fiskusem.

Elementem „profilaktyki” powinny być także działania prowadzące do budowania w świadomości społecznej przekonania, że szara strefa jest zjawiskiem szkodliwym i w interesie społecznym leży jej ograniczenie. Warto też przekonywać społeczeństwo, że dokonując zakupu towaru lub usługi w szarej strefie działamy w efekcie na swoją niekorzyść, ponieważ uszczuplanie dochodów państwa przez szarą strefę powoduje w długim okresie konieczność podnoszenia podatków i prowadzi do wzrostu obciążeń fiskalnych dla wszystkich podatników lub do ograniczenia zakresu lub jakości usług oferowanych przez państwo obywatelom. Warte wspierania są więc kampanie społeczne, które w sposób skuteczny mogą o tym przekonywać, takie jak na przykład stosowana w wielu krajach, a obecnie także w Polsce, loteria paragonowa, której celem jest zachęcanie konsumentów do brania paragonów od sprzedawców. Innym przykładem takiej polityki „świadomościowej” mogą być przepisy, które w 2012 roku wprowadzono w Grecji, a na mocy których, klient, który nie otrzymał w restauracji paragonu fiskalnego, był zwolniony z obowiązku zapłaty za posiłek.

W opinii Instytutu, prowadząc politykę mającą na celu ograniczenie szarej strefy warto korzystać z rozwiązań sprawdzonych w innych krajach. Międzynarodowe badania dotyczące szarej strefy, które były prowadzone na zlecenie Visa Europe, pokazują, że w wielu krajach z powodzeniem stosowane są różne metody promowania płatności elektronicznych.

Pierwszy przykład, który warto wskazać to **Włochy**. Wprowadzono tam obowiązek dokonywania płatności o wartości powyżej 1 tysiąca euro drogą elektroniczną. Wprowadzono również ulgi podatkowe dla płatności elektronicznych (bezzgotówkowych) w punktach handlowo-usługowych, połączone z karami dla detalistów, którym udowodniono trzykrotne niewydanie klientom potwierdzenia zakupu w okresie pięciu lat. Badania wykazały, że dodatkowe wpływy podatkowe będące efektem tych działań wyniosły 9,1 mld euro.

Warto przytoczyć też przykład **Korei Południowej** – kraju, którego gospodarka pod względem porządku instytucjonalnego może służyć za wzór dla innych krajów. W Korei Południowej, która wdrożyła wiele działań zachęcających do płatności elektronicznych (jak np. obowiązek instalacji terminala płatniczego w sklepach, których obrót roczny przekracza równowartość 20 tysięcy euro), udział płatności kartami w konsumpcji indywidualnej zwiększył się z niecałych 5 procent na początku lat 90-tych do ponad 50 procent w 2009 roku. Ciekawostką może być to, że w kraju tym nie tylko detalista uzyskuje odpis w podatku VAT, jeśli stosuje płatności elektroniczne – również obywatel uzyskuje jednorazowy odpis



podatkowy, jeśli jego wydatki opłacane kartami przekraczają 25 procent jego dochodu (20 procent dla kart kredytowych)

W **Singapurze** instytucje państwowe same zaczęły dokonywać płatności elektronicznych i przyjmować je, np. w zakresie wynagrodzeń pracowników, płatności podatkowych czy też kar i grzywien. Jest to przykład szczególnie warty podkreślenia, gdyż stanowi wyraźne wskazanie ze strony władz państwowych (administracji), że warto korzystać z płatności elektronicznych, w tym również płatności kartowych.

Podobne rozwiązania odnośnie płatności elektronicznych w różnego rodzaju urzędach administracji państwowej czy lokalnej oraz wszystkich placówkach powiązanych z organami władzy obowiązują w **Wielkiej Brytanii**.

Wśród dodatkowych przykładów wymienić można **Kolumbię** i **Argentynę**, które wprowadziły ulgi w podatku od sprzedaży w stosunku do płatności detalicznych dokonywanych przy użyciu kart płatniczych.

W **Meksyku** władze ustanowiły specjalny fundusz dopłacający właścicielom małych sklepów do terminali płatniczych. W efekcie, nasycenie terminalami płatniczymi wzrosło o 200 procent, a liczba transakcji dokonywanych kartami w placówkach handlowo-usługowych wzrosła w ciągu pięciu lat o ponad 300 procent.

Podsumowując, należy podkreślić, że szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem negatywnym, którego zakres jest pochodną jakości szeroko rozumianego systemu regulacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem wielkości obciążeń fiskalnych w danym kraju. Szara strefa niesie ze sobą szereg negatywnych efektów gospodarczych zarówno w wymiarze mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym. Choć w niektórych sytuacjach szara strefa może też pozytywnie oddziaływać na procesy gospodarcze, to należy podejmować działania systemowe mające na celu eliminowanie czynników, które prowadzą do jej rozwoju.

5. Rozmiary szarej strefy w Polsce

5.1. Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez Główny Urząd Statystyczny zawierają zarówno „legalną”, jak i nielegalną jej część. Część „legalna”, określana jako „szara gospodarka”, nie jest zakazana przez prawo, a jedynie ukrywana przed organami administracji publicznej. Jak już wspomniano, GUS wskazuje na dwie formy ukrywania działalności gospodarczej: tj. zaniżanie efektów działalności przez podmioty gospodarcze rejestrowane (działalność ukryta) oraz działalność gospodarczą nierejestrowaną podejmowaną przez osoby fizyczne na własny rachunek (działalność nieformalna). Z kolei zakres działalności nielegalnych to: produkcja i handel narkotykami, przemyt papierosów oraz sutenerstwo.

Tablica 5.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2010–2013 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2010	2011	2012	2013
Działalność „legalna”	Działalność ukryta	8,6	7,9	9,5	9,8
	Działalność nieformalna	3,3	3,5	3,7	3,9
Działalność nielegalna		0,7	0,7	0,8	0,8
Gospodarka nieobserwowana		12,6	12,1	14,0	14,5
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2010–2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2015.

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce wynosił w latach 2010–2013 12,1–14,5 procent. W roku 2011 udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego, po czym wzrósł o 1,9 punktu w roku 2012 i o dalsze 0,5 punktu w roku 2013.

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 2010–2013 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 9,0 procent, co stanowiło 66 procent całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 27 procent rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 3,3–3,9 procent produktu krajowego brutto.

Tablica 5.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2010–2013 (w proc.)

Sekcje PKD	2010	2011	2012	2013
Przemysł	1,3	1,1	1,4	1,5
Budownictwo	2,4	2,4	2,5	2,6
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	5,8	5,6	6,1	6,1
Transport i gospodarka magazynowa	0,6	0,4	0,6	1,0
Obsługa rynku nieruchomości	1,0	1,1	1,6	1,4
Pozostałe sekcje	1,5	1,5	1,8	1,9
Gospodarka nieobserwowana	12,6	12,1	14,0	14,5
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2010–2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2015.

Największą część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na sektor handlowy oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią – 42 procent w 2013 roku. Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 6,1 procent PKB. Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo, na które przypadło 18 procent. Firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 2,6 procent PKB.

Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, był przemysł. Przypadło na niego około 10 procent wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2013 roku. Stanowiło to około 1,5 procent PKB.

5.2. Szacunki IBnGR

Szacunki Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową obejmują większy zakres działalności, które są zaliczane do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego. W przypadku szacunków zanizania obrotów obliczenia GUS obejmują bowiem, z założenia, tylko mikroprzedsiębiorstwa (o liczbie pracujących do 9 osób), pomijając większe przedsiębiorstwa. Swoje szacunki Instytut opiera na ponad 20-letnim doświadczeniu w badaniu rozmaitych sektorów polskiej gospodarki, które były i są dotknięte zjawiskiem szarej strefy.

Szara strefa w ujęciu IBnGR stanowi sumę trzech części:

- szacunków GUS, które obejmują część działalności ukrytej (drugi element szarej strefy) i nieformalnej (trzeci element szarej strefy),
- szacunków GUS, dotyczących działalności nielegalnej (sutenerstwo, produkcja i handel narkotykami oraz przemyt papierosów), stanowiącej znaczącą część pierwszego elementu szarej strefy,
- doszacowań IBnGR, które swym zakresem obejmują wszystkie trzy elementy szarej strefy.

Szacunki rozmiarów szarej strefy opublikowane przez GUS obejmują jedynie okres do 2013 roku, stąd też szacunki dla lat 2014–2015 oraz prognoza dla roku 2016 zostały opracowane przez IBnGR. Instytut oszacował więc wielkości szarej strefy (w ujęciu GUS) w cenach bieżących, a następnie odniósł je do wartości polskiego PKB (wyrażonego również w cenach bieżących). Źródłem danych dotyczących wartości produktu krajowego brutto był GUS (lata 2011–2015) oraz Ministerstwo Finansów (prognoza z projektu Ustawy budżetowej na rok 2016).

Tablica 5.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
PKB (mld PLN) (GUS do 2014; 2015 - prognoza MF)	1 629	1 656	1 719	1 790	1 888
Gospodarka nieobserwowana (mld PLN) (GUS do 2013, od 2014 szacunki IBnGR)	228	240	234	240	260
Udział szarej strefy (GUS do 2013, od 2014 szacunki IBnGR)	14,0%	14,5%	13,6%	13,4%	13,8%

Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, szacunki IBnGR.

Według obliczeń IBnGR rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 228 mld PLN w 2012 roku do 240 mld PLN w 2015 roku. Oznacza to jej wzrost w cenach bieżących o 5,2 procent. W 2016 roku udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto wyniesie 13,8 procent, czyli będzie mniejszy niż na początku analizowanego okresu o 0,2

punktu procentowego. W ujęciu względnym szara strefa odznaczała się największymi rozmiarami w 2013 roku – jej udział w polskim PKB wyniósł wtedy 14,5 procent.

Według szacunków GUS, na działalności nielegalne (sutenerstwo, produkcja i handel narkotykami oraz przemyt papierosów) przypada około 0,8 procent polskiego PKB. Takie też założenie przyjął IBnGR do szacunków dla lat 2014-2016. Oznacza to, że w roku 2016 wartość dodana w tej części szarej strefy wyniesie 14,3 mld PLN.

Tablica 5.4. Szacunki rozmiarów szarej gospodarki (w ujęciu IBnGR) w polskiej gospodarce w latach 2012–2016 (mld PLN)

	2012	2013	2014	2015	2016
Gospodarka nieobserwowana (GUS)	228	240	234	240	260
z tego:					
Szara gospodarka (1)	215	227	220	226	245
Działalność nielegalna (2)	13	13	14	14	15
Doszacowania IBnGR (3)	147	112	126	129	139
Szara strefa (ujęcie IBnGR) (1+2+3)	375	352	360	368	399
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IBnGR	1776	1768	1845	1919	2027
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	21,1%	19,9%	19,5%	19,2%	19,7%

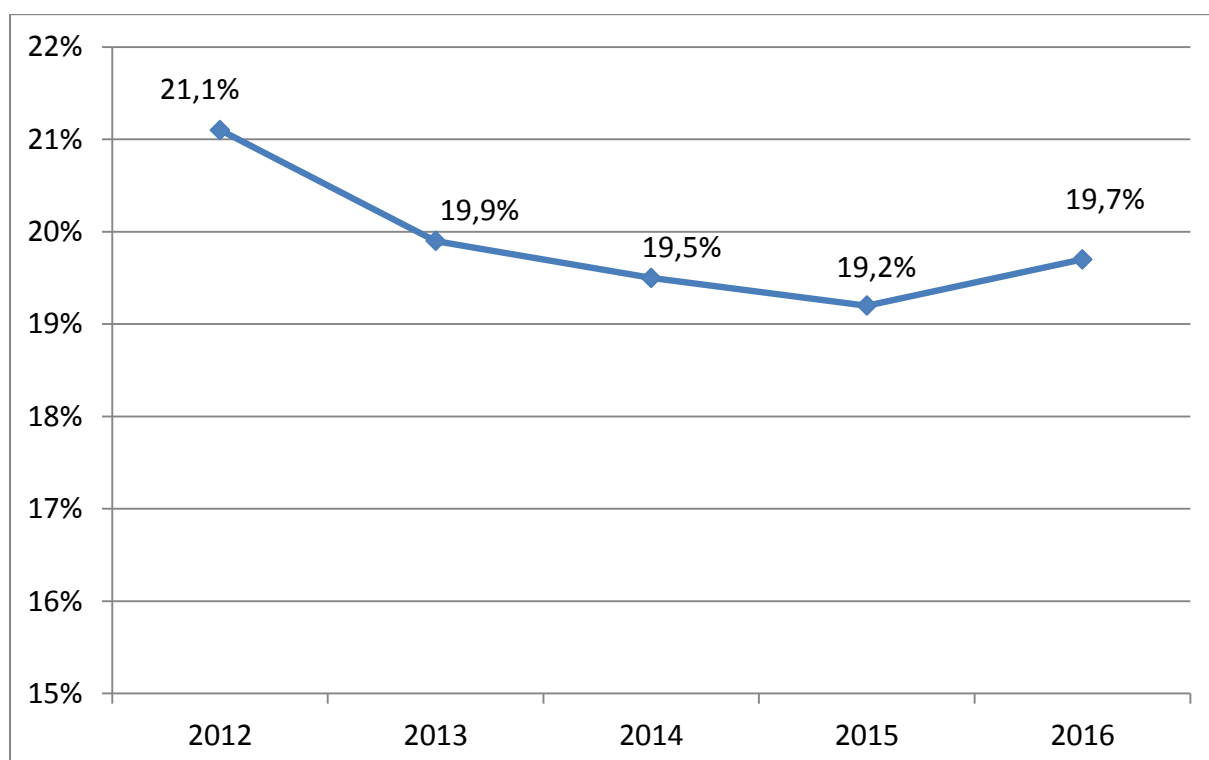
Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, szacunki IBnGR.

Doszacowania IBnGR obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, uwzględniane przez GUS. Zestawienie najważniejszych działalności w podziale na sekcje znajduje się w tablicy 5.5. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. GUS nie uwzględnia w swych szacunkach m.in. nielegalnego handlu paliwami, części handlu targowiskowego, części handlu przygranicznego czy też dynamicznie rosnącego w ostatnim czasie handlu elektronicznego.

Innym przykładem sektora, który w znacznej części nie jest objęty oficjalnymi statystykami GUS, jest nielegalny hazard. Dochody z nielegalnych zakładów, gier hazardowych czy też z niezarejestrowanych automatów do gier losowych w zdecydowanej większości powiększają szarą strefę w Polsce. Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które nie są objęte szacunkami przez GUS. Innym przykładem usług, które są niemal w całości pomijane przez GUS, są usługi edukacyjne, polegające między innymi na pisaniu prac dyplomowych na zlecenie. IBnGR uwzględnia też efekty nierejestrowanej działalności gospodarczej obywateli innych krajów w Polsce, np. Ukrainy, czy Wietnamu.

W ocenie IBnGR całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniesie w 2016 roku 399 mld PLN. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. W latach 2012–2016 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IBnGR wzrosła o 24 mld PLN. Instytut prognozuje, że w samym 2016 roku nastąpi dalszy wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 31 mld PLN.

Wykres 5.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IBnGR) w polskiej gospodarce w latach 2012–2016



Źródło: Szacunki IBnGR.

Całkowity udział szarej strefy w gospodarce IBnGR oblicza jako iloraz całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie (w ujęciu IBnGR) i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS (czyli o doszacowania IBnGR).

W latach 2012–2015 udział szarej strefy (w ujęciu IBnGR) w polskiej gospodarce wynosił średnio 19,9 procent. Najwyższym udziałem szara strefa odznaczała się w 2012 roku, czyli w roku organizacji EURO 2012. Począwszy od roku 2013 udział szarej strefy zmniejszał się. IBnGR prognozuje jednak, że w 2016 roku udział szarej strefy w gospodarce wzrośnie i wyniesie 19,7 procent. Choć wzrost ten nie będzie duży, to oznacza on jednak odwrócenie występującej w ostatnim czasie tendencji spadkowej. Pierwszym powodem, dla którego tak się stanie jest prawdopodobne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w drugiej połowie roku. Według prognozy Instytutu, wzrost PKB zwolni z poziomu prawie 4 procent w czwartym kwartale 2015 roku, do 3,3 procent w czwartym kwartale 2016 roku. Pogorszenie



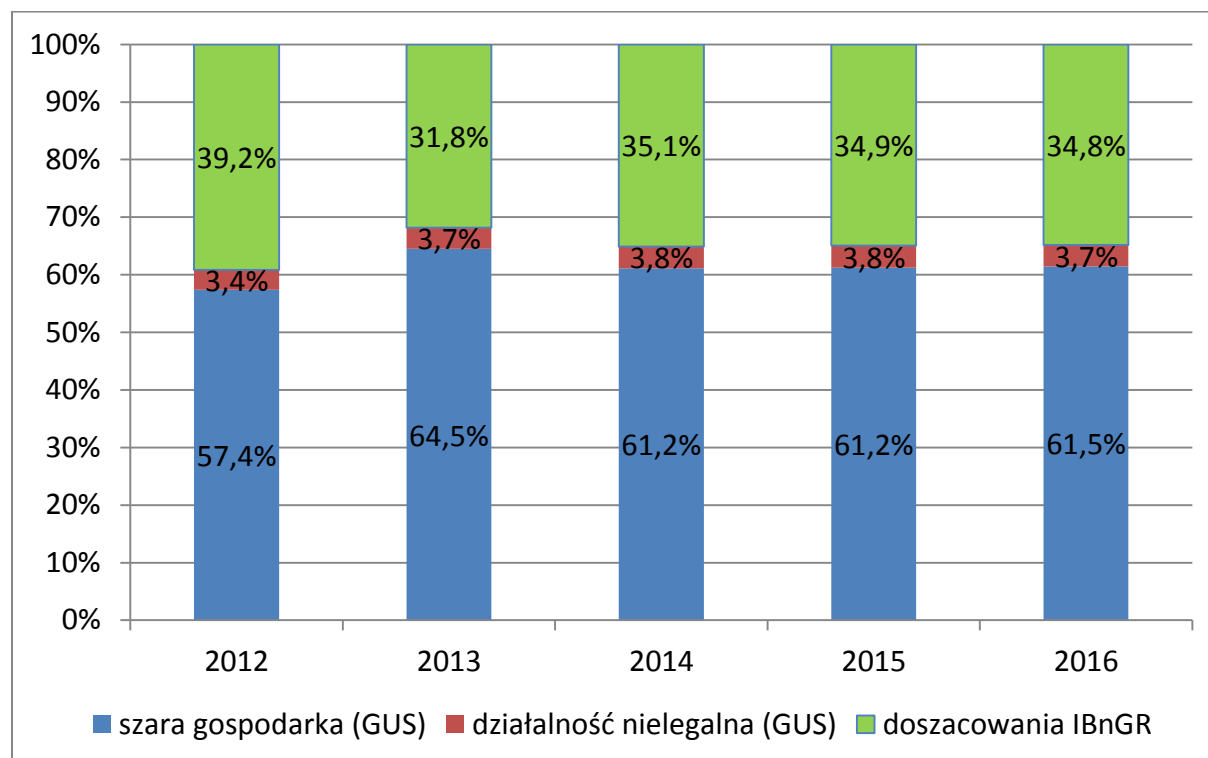
koniunktury makroekonomicznej i związany z tym spadek popytu w wielu sektorach gospodarki powoduje zaostrzenie konkurencji rynkowej, co z kolei skłania zazwyczaj część firm do budowania przewagi konkurencyjnej w sposób nieuczciwy i obniżanie kosztów poprzez przeniesienie części działalności do szarej strefy. Także z powodu chęci obniżenia kosztów działalności część przedsiębiorców decyduje się w okresie dekoniunktury na przeniesienie niektórych pracowników zatrudnionych dotąd legalnie do szarej strefy, bądź obniżenie pracownikom oficjalnych zarobków i wypłacenie części wynagrodzenia „pod stołem”.

Drugim głównym czynnikiem przemawiającym za prognozowanym wzrostem udziału szarej strefy są niektóre działania rządu, które prowadzą do zwiększenia poziomu fiskalizacji polskiej gospodarki. Wprowadzane przez rząd nowe podatki prowadzić będą w sposób bezpośredni (podatek handlowy) lub pośredni (podatek bankowy) do wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw, co skutkować będzie poszukiwaniem możliwości ograniczania tych kosztów w innych obszarach. W sektorze handlowym, gdzie szara strefa i tak jest stosunkowo duża, prowadzić to będzie z pewnością do jej dalszego rozwoju.

Warto też zwrócić uwagę na rzadko podnoszony dotąd problem możliwego wpływu programu 500+ na szarą strefę na rynku pracy. Tak znaczący dopływ gotówki może w przypadku wielu osób zmienić dotychczasowe zachowania na rynku pracy. Po pierwsze, legalnie zatrudnione osoby będą bardziej skłonne do ukrywania części swoich dochodów tak aby znaleźć się poniżej progu, od którego przysługuje świadczenie na pierwsze dziecko. Po drugie, środki te zmniejszą motywację do poszukiwania legalnej pracy i zwiększą skłonność do podejmowania krótkookresowej, okazyjnej pracy na czarno. Dodatkowe dochody w postaci pieniędzy rządowych spowodują bowiem, że dorabianie w szarej strefie stanie się dla wielu osób wystarczające. W połączeniu ze wskazanym powyżej wzrostem skłonności przedsiębiorców do poszukiwania i zatrudniania pracowników w szarej strefie, może to doprowadzić w ciągu kilku najbliższych kwartałów do znaczącego wzrostu liczby osób pracujących na czarno.

Struktura szarej strefy w 2016 roku nie zmieni się znacząco w porównaniu z 2015 rokiem. Główną część 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 61-62 procent wartości dodanej szarej strefy).

Wykres 5.2. Struktura szarej strefy (w ujęciu IBnGR) w polskiej gospodarce w latach 2012–2016



Źródło: GUS (lata 2012-2013), szacunki IBnGR.

Okolo 4 procent będzie nadal przypadać na działalności nielegalne, obejmowane szacunkami GUS, czyli sutenerstwo, produkcję i handel narkotykami oraz przemyt papierosów. 35 procent wartości dodanej szarej strefy będą stanowić tzw. doszacowania IBnGR, czyli ta część gospodarki nierejestrowanej, która nie jest obejmowana szacunkami GUS.

Tablica 5.5. Najważniejsze działalności nieuwzględniane lub uwzględniane w niepełnym stopniu w oficjalnych szacunkach

A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	<ul style="list-style-type: none"> • sezonowe prace w rolnictwie • nielegalna wycinka i sprzedaż drzew • sprzedaż runa leśnego • kłusownictwo
B	Górnictwo i wydobywanie	<ul style="list-style-type: none"> • dzikie kopalnie węgla • wydobywanie piasku i żwiru
C	Przetwórstwo przemysłowe	<ul style="list-style-type: none"> • produkcja alkoholu i wyrobów tytoniowych • produkcja odzieży
E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalne gospodarowanie odpadami • obrót zużytym olejem silnikowym
F	Budownictwo	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane prace budowlane
G	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalny handel bronią • nieopodatkowany handel uliczny • nieopodatkowany handel elektroniczny



Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku

		<ul style="list-style-type: none">• handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu• naprawy i serwis pojazdów• handel przygraniczny• usługi komisowe• oszukańcza sprzedaż w internecie
H	Transport i gospodarka magazynowa	<ul style="list-style-type: none">• nielicencjonowany transport osobowy (tzw. przewóz osób)• zawyżanie opłat
I	Zakwaterowanie i gastronomia	<ul style="list-style-type: none">• nierejestrowane usługi noclegowe i catering• napiwki
J	Informacja i komunikacja	<ul style="list-style-type: none">• nierejestrowane usługi informatyczne• nielegalne kopiowanie i rozpowszechnianie treści objętych prawami autorskimi (piractwo komputerowe, odpłatne udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki, kserowanie książek)
K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	<ul style="list-style-type: none">• lichwiarstwo• handel walutami
L	Obsługa rynku nieruchomości	<ul style="list-style-type: none">• wynajem nieruchomości i pomieszczeń• dzierżawa gruntów
M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	<ul style="list-style-type: none">• usługi prawnicze (porady prawne)
N	Administrowanie i działalność wspierająca	<ul style="list-style-type: none">• usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie PIT-u)• usługi doradcze, pośrednictwo (np. przy sprzedaży auta, poza komisem)
P	Edukacja	<ul style="list-style-type: none">• korepetycje• pisanie prac dyplomowych
Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	<ul style="list-style-type: none">• znachorzy, kręgarze
R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	<ul style="list-style-type: none">• nierejestrowany/nielegalny hazard, zakłady wzajemne przez internet• handel biletami (rynek wtórny)
S	Pozostała działalność usługowa	<ul style="list-style-type: none">• nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie
T	Gosp. domowe zatrudniające pracowników, gosp. domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby	<ul style="list-style-type: none">• opieka nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi• pomoc domowa• odpłatna pomoc sąsiedzka

Źródło: Opracowanie własne

6. Szara strefa w Europie

Występowanie szarej strefy nie jest oczywiście wyłącznie cechą polskiej gospodarki. Badania poziomu szarej strefy w krajach europejskich prowadzi od wielu lat prof. Friedrich Schneider z Johannes Kepler University w Linz (Austria). Wyniki najnowszych badań opublikowane zostały w artykule ze stycznia 2016 roku zatytułowanym *Trotz gegenläufiger Tendenzen (Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Flüchtlinge) ein Rückgang der Schattenwirtschaft (des Pusch) in Österreich in 2016*.

Z uwagi na różnice metodologiczne, szacunki wielkości szarej strefy w Polsce dokonywane przez prof. Schneidera różnią się od tych prezentowanych przez GUS oraz IBnGR. W badaniach Schneidera wykorzystane zostały wszelkie dostępne szacunki dotyczące wielkości szarej strefy w krajach europejskiej. Posłużono się także wynikami anonimowych badań ankietowych.

W trakcie analiz wykorzystywano także dane makroekonomiczne, które najlepiej oddają charakter badanej gospodarki (m.in. inflacja, stopa bezrobocia, tempo wzrostu gospodarczego, poziom PKB per capita). Następnie za pomocą ekonometrycznego modelu MIMIC (ang. *Multiple Indicators Multiple Causes*) przeanalizowano, jaki wpływ na rozwój szarej strefy mają oprócz czynników makroekonomicznych także takie czynniki, jak podatki bezpośrednio, obciążenie składkami na ubezpieczenie społeczne, wolność gospodarcza, jakość regulacji itd. Model MIMIC powstał więc w oparciu o szeregi zmiennych obserwowalnych, jak również szeregi zmiennych, które zostały oszacowane. Model w rezultacie określa zależność między wielkością szarej strefy a pozostałymi zmiennymi.

Autor opracowania szacuje, że szara strefa w 28 krajach Unii Europejskiej wyniesie w 2016 roku średnio 17,9 procent produktu krajowego brutto. Oznacza to spadek o 4,7 punktu procentowego, w stosunku do roku 2003, gdyż wówczas udział szarej strefy w tej grupie krajów szacowany był na 22,6 procent.

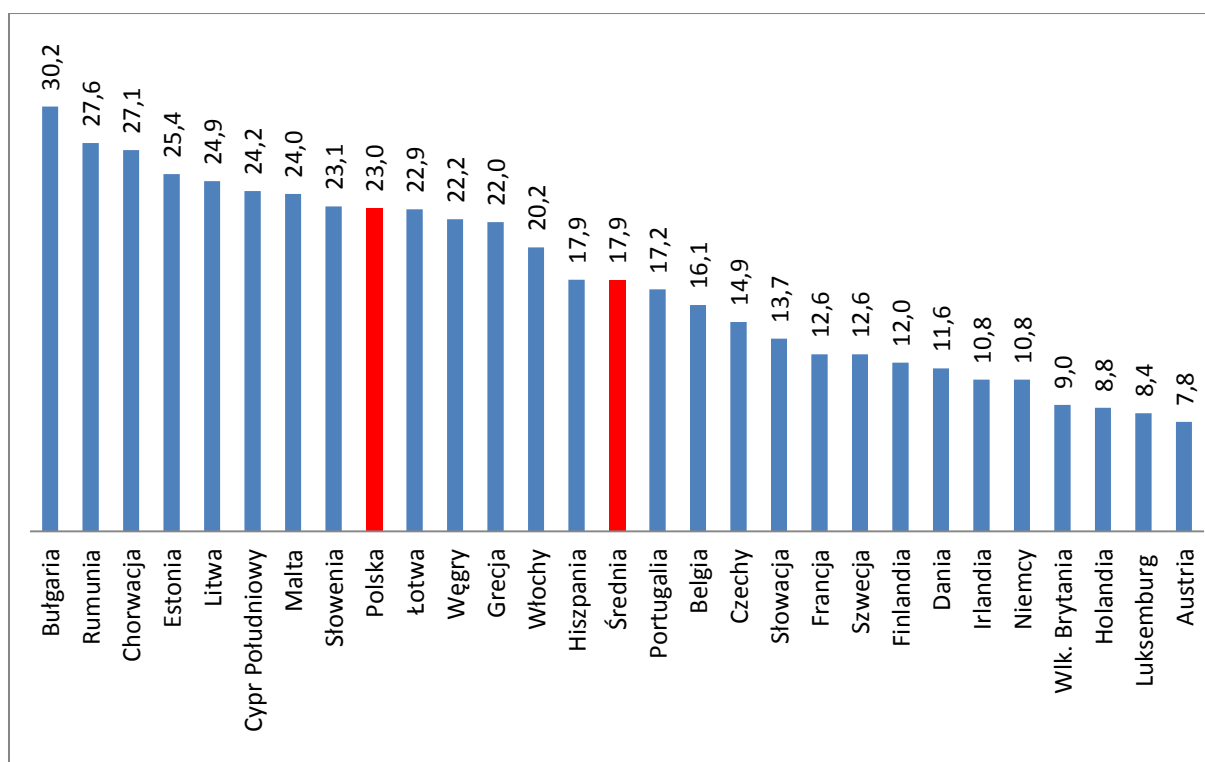
Szara strefa w ujęciu zastosowanym w raporcie to legalnie prowadzona działalność gospodarcza ukrywana przed instytucjami państwowymi, a w szczególności przed urzędem skarbowym. Składa się ona z dwóch elementów:

- nierejestrowanej pracy, czyli wynagrodzeń wypłacanych i otrzymywanych bez wiedzy państwa,
- ukrywanych/zaniżanych dochodów, w celu odprowadzania przez firmy mniejszych podatków.

Nierejestrowana praca stanowi około 2/3 europejskiej szarej strefy⁷. Dotyczy ona zwykle rolnictwa, budownictwa i usług świadczonych na potrzeby gospodarstw domowych, takich jak na przykład pomoc domowa, opieka nad dziećmi itp. Zaniżanie dochodów z kolei dotyczy przede wszystkim firm małych (sklepy, bary), w których duża część transakcji jest zwykle realizowana za pomocą gotówki. Według raportu na ukrywane dochody przypada około jednej trzeciej szarej strefy w Europie.

Według badań prof. Schneidera, największa szara strefa występuje w Bułgarii, gdzie stanowi ona nieco ponad 30 procent PKB. Szara strefa przekraczająca jedną czwartą PKB występuje jeszcze w pięciu krajach: Rumunii, Turcji, Chorwacji, Estonii i Litwie. Na drugim końcu zestawienia znalazły się kraje, w których szara strefa jest najmniejsza. Liderem jest tu Austria, w której udział nielegalnej gospodarki wynosi 7,8 procent. Kolejne miejsca zajmują trzy kraje, w których szara strefa nie przekracza 10 procent PKB: Luksemburg, Holandia oraz Wielka Brytania. Polska, z szarą strefą wielkości 23,0 procent PKB znalazła się wśród krajów, gdzie zjawisko to ma rozmiar większy niż europejska średnia.

Wykres 6.1. Rozmiary szarej strefy w UE-28 w 2016 r. (% oficjalnego PKB)



Źródło: F.Schneider, *Trotz gegenläufiger Tendenzen (Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Flüchtlinge) ein Rückgang der Schattenwirtschaft (des Pfusches) in Österreich in 2016*.

http://www.econ.jku.at/%5Cmembers%5CSchneider%5Cfiles%5Cpublications%5C2016%5CPfusches_2016.pdf

⁷ "The Shadow Economy in Europe, 2013", AT Kearney, Visa, Friedrich Schneider



Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku

Opracowanie prof. Schneidera nie obejmuje swoim zakresem działalności nielegalnej i przestępczej, jak np. produkcja i handel narkotykami, przemyt, pranie pieniędzy, oszustwa finansowe itd. W szacunkach nie zawarto także usług świadczonych przez gospodarstwa domowe, które nie muszą być raportowane jako działalność gospodarcza, jak np. pomoc sąsiedzka. Innymi słowy szara strefa w ujęciu prezentowanym w raporcie to legalna działalność gospodarcza, ale niedokumentowana, prowadzona bez wiedzy państwa, a więc niezgodnie z obowiązującymi regulacjami.

Na koniec warto zaznaczyć, że w ocenie wielu ekspertów zajmujących się szarą strefą, szacunki prof. Schneidera dotyczące rozmiarów tego zjawiska w poszczególnych krajach europejskich są nieco zawyżone.