

Michał Kubiak
Uniwersytet Gdański
Wydział Nauk Społecznych
ORCID 0000-0002-4231-8071

Konsekwencje szarej strefy w gospodarce z perspektywy bezpieczeństwa ekonomicznego

Consequences of the shadow economy in the
economy from the perspective of economic security

Abstrakt: W artykule scharakteryzowane zostało zjawisko tzw. szarej strefy w gospodarce w kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego. Pierwsza część rozdziału koncentruje się na przedstawieniu definicji szarej strefy oraz opisie metod jej pomiaru. W dalszej części poprzez pryzmat danych liczbowych analiza prezentuje skalę tego zjawiska w Polsce na tle państw UE i wskazuje na konsekwencje działalności gospodarczej podejmowanej w szarej strefie.

Słowa kluczowe: szara strefa, gospodarka nierejestrowana, nierejestrowane zatrudnienie

Abstract: The article deals with the phenomenon of the so called grey economy, which has been assessed here in the context of economic security. The first part of the chapter focuses on the definitions of the gray zone, subsequently the author describes methods for measuring the gray economy. The analysis also indicates the scale of the gray economy in Poland and other EU countries and endeavours to demonstrate the ramifications of economic activity being undertaken in the gray economy.

Keywords: grey economy, shadow economy, unreported economy, underground economy, unregistered economy, unregistered employment

Definiowanie i metody pomiaru szarej strefy

Szara strefa w gospodarce jest przedmiotem zainteresowania zarówno naukowców różnych specjalności – ekonomistów, socjologów, prawników, jak i firm oraz instytucji państwowych. Zjawisko to

jest zatem badane w różnych ujęciach, z czym wiążą się też różne akcenty w odniesieniu do jego definiowania. Istnieje wiele terminów używanych zamiennie na określenie szarej strefy, wśród których wymienić można takie jak: ukryta gospodarka, szara gospodarka czy drugi obieg gospodarczy.

Najbardziej rozpowszechnione rozumienie szarej strefy akcentuje działania gospodarcze przyczyniające się do oficjalnego (albo obserwowanego) PKB, które pozostają jednak bezpośrednio niezarejestrowane¹. Podobnie zjawisko to widzą przedstawiciele Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, według których „podstawowym kryterium zaliczania działalności gospodarczych jest tworzenie wartości dodanej, która umyka tradycyjnej obserwacji statystycznej prowadzonej przez narodowe urzędy statystyczne. Należy przez to rozumieć rynkowy i dobrowolny charakter transakcji”².

Dla Anny Krajewskiej termin szara strefa oznacza działalność ekonomiczną prowadzoną poza rejestracją i regulacją państwa, a więc nieobjętą opodatkowaniem. Autorka zalicza do niej zarówno przynoszące dochody działania podejmowane zgodnie z prawem, ale niezgłaszane do urzędu skarbowego, jak i działania z pogranicza prawa, a także działalność nielegalną, przestępczą, a nawet mafijną³. Brunon Hołyst twierdzi, że szara strefa to całość nieewidencjonowanych działań gospodarczych i zarobkowych oraz osiągniętych dochodów, pozostających poza kontrolą fiskalną aparatu państwowego⁴.

Już na podstawie przytoczonych wyżej definicji można wyróżnić dwa podejścia do definiowania analizowanego zjawiska. Pierwsze odnosi się do nierejestrowanej działalności, a drugie odwołuje się do sfery behawioralnej – uchylania się w działalności od obowiązków nałożonych przez prawo. Różnice w tym względzie wynikają najczęściej ze sposobów przyjętych szacunków i inaczej określonych celów badań⁵.

¹ F. Schneider, H.D. Enste, *Shadow Economies: Sizes, Causes and Consequence*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. XXXVIII, s. 77–114.

² K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Warszawa 2014, s. 8.

³ A. Krajewska, *Podatki – Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, Warszawa 2004, s. 237.

⁴ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1997, s. 323.

⁵ G. Gołębiowski, *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1, s. 18.

Według Bruno S. Freya i Friedricha Schneidera na szarą strefę „składają się wszystkie w danym czasie nierejestrowane rodzaje działalności produkcyjnej (tworzącej wartość dodaną), które powinny być uwzględnione w produkcie narodowym”⁶. Jest to równoznaczne z definicją „gospodarki podziemnej” z zaleceń dotyczących Systemu Rachunkowości Narodowej (*System of National Accounts – SNA*). Jest on zalecaną przez ONZ najczęściej wykorzystywaną obecnie metodą pomiaru efektów działalności gospodarczej. Oprócz niego istnieje też preferowany przez UE – Europejski System Rachunków Narodowych (*European System of Accounts – ESA*) – według którego działalność gospodarcza powinna być traktowana jako przedmiot rachunków narodowych, niezależnie od tego, czy jest to działalność legalna czy nielegalna⁷. Cechą nadrzędną systemu rachunków narodowych, obowiązującego w państwach UE, jest zapewnienie kompletności szacunków PKB (zatem obok produkcji bezpośrednio obserwowalnej poprzez badania statystyczne czy dane administracyjne uwzględnienie również produkcji nieobserwowalnej, w tym szarej gospodarki i działalności nielegalnej).

W Polsce GUS szacuje rozmiary szarej strefy gospodarczej od lat 90. XX wieku zgodnie z zasadami metodologicznymi zawartymi w dokumencie SNA 2008 i jego europejskiej wersji ESA 2010⁸. Z zasad systemu rachunków narodowych obowiązujących w państwach UE wynika konieczność uwzględnienia, obok produkcji bezpośrednio obserwowalnej, również aktywności nieobserwowalnej w szarej strefie gospodarki. Szara gospodarka dotyczy zarówno produkcji ukrytej, jak i nielegalnej⁹. W związku z tym w polskich *Rachunkach Narodowych* jedną z istotnych zmian jest wprowadzenie obok rozmiarów szarej gospodarki również szacunków działalności nielegalnej, czyli przemytu, prostytucji i handlu narkotykami (dane z tego obszaru GUS opublikowane zostały po raz pierwszy 29 września 2014 r.)¹⁰.

⁶ B.S. Frey, F. Schneider, *Informal and Underground Economy*, „University of Linz Working Papers” 2000, nr 10, s. 2.

⁷ Z. Rajewski, L. Zienkowski, *Szara gospodarka w systemie rachunków narodowych*, [w:] *Szara gospodarka w Polsce. Rozmiary, przyczyny, konsekwencje*, Warszawa 1996, s. 10.

⁸ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa...*, s. 7.

⁹ M. Pasternak-Malicka, *Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 4 (36), s. 32.

¹⁰ stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/europejski-system-rachunkow-narodowych-i-regionalnych-esa-2010/wdrozenie-esa2010-do-rachunkow-narodowych

Metody pomiaru szarej strefy zasadniczo dzieli się na bezpośrednie (obserwacja zjawisk mikroekonomicznych, dane zbierane przy wykorzystaniu badań ankietowych, oświadczeń majątkowych, deklaracji podatkowych) oraz pośrednie – makro (mierzące ją poprzez wykorzystywanie „śladów” w danych makroekonomicznych)¹¹. Do szacunków działalności nielegalnej wykorzystuje się dane ze źródeł administracyjnych i pozastatystycznych, w tym wyniki badań specjalistycznych instytucji i ośrodków naukowo-badawczych oraz raporty policyjne. Szacunki działalności nielegalnej dotyczą: działalności sutenerskiej (czerpanie zysków z uprawiania prostytucji przez inne osoby), produkcji i handlu narkotykami, przemytu papierosów.

Rozmiary i dynamika szarej strefy w polskiej gospodarce

Przed 1989 r. występowanie szarej strefy w Polsce uwarunkowane było samym charakterem gospodarki niedoboru¹². Zbigniew J. Stańczyk stwierdził, że wtedy szara strefa „stanowiła częściowe antidotum na zjawisko powszechnych niedoborów”¹³. Pierwsze lata transformacji systemowej przyniosły radykalną zmianę warunków gospodarowania i podnoszenie stopnia efektywności gospodarczej. Ze strony przedsiębiorstw państwowych nastąpiło ograniczenie popytu na pracę, bezrobocie osiągnęło wysoką dynamikę i nastąpił spadek dochodów realnych. Dla wielu osób praca w szarej strefie stała się znaczącym, czy wręcz jedynym źródłem utrzymania¹⁴. Zjawisko to zaczęło stopniowo wzbudzać większe zainteresowanie zarówno ze strony administracji państwowej, jak i niezależnych ośrodków

zmiany-metodologiczne-oraz-ich-wplyw-na-glowne-agregaty-makroekonomiczne,8,1.html [30.10. 2015].

¹¹ S. Cichocki, *Metody pomiaru szarej strefy*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 1–2, s. 39–54; P. Ważniewski, *Metody badania szarej strefy w gospodarce*, [w:] *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, red. T. Smuga, Warszawa 2005, s. 23–34.

¹² A.Z. Nowak, *Polityka pieniężna a druga gospodarka w Polsce w latach osiemdziesiątych*, Warszawa 1993, s. 36–73.

¹³ Z.J. Stańczyk, *Szara strefa w gospodarce polskiej od połowy lat osiemdziesiątych – przegląd badań*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 744, s. 167–178.

¹⁴ B. Mróz, *Gospodarstwa domowe w szarej strefie*. Materiały konferencji KZiF SGH nt. *Analiza warunków umożliwiających rozwój gospodarki polskiej*, cz. II, Kazimierz Dolny 1998, s. 274.

badawczych. Szacowano wówczas, że na „czarno” pracowało około 30% ludności, a uzyskane dochody stanowiły ponad 8% PKB¹⁵.

Po upływie ponad dwóch dekad (od połowy lat 90.) szara strefa w Polsce charakteryzuje się tendencją malejącą. Jednak problemy z nią związane w dalszym ciągu wpływają na sytuację społeczno-gospodarczą i nieustannie pojawiają się w różnych aspektach. Według niektórych autorów poziom polskiej gospodarki nieobserwowalnej sięga 15,4% PKB¹⁶, co biorąc pod uwagę wyniki badań GUS w 2014 r. (ponad 14% PKB), wydaje się zbieżne. Natomiast istnieją również szacunki pokazujące odpowiednio o prawie 10¹⁷ i 5 pkt proc. większe jej rozmiary¹⁸. Z kolei analizując ten problem w państwach UE, nasuwa się wniosek, że w bardziej rozwiniętych ma on niższy udział niż w grupie państw transformujących się. Przeciętny poziom szarej strefy dla UE na początku 2015 r. wynosił 18,0% PKB – największe rozmiary notowano w Bułgarii (30,6% PKB) i Rumunii (28,0% PKB), a najmniejsze w Austrii (8,2% PKB), Luksemburgu (8,3% PKB) oraz Holandii (9,0% PKB). Sytuacja w Polsce (o 5 pkt proc. wyższy poziom niż średnia UE) przedstawiła się relatywnie niekorzystnie (tylko osiem państw było pod tym względem gorszych)¹⁹. Optylizmem napawa jednak wyraźna, wspomniana już wyżej tendencja malejąca w latach 2003–2015, kiedy udział szarej strefy obniżył się o 4,4 pkt proc. Jak wynika z zestawienia (w tab. 1), w nowych państwach członkowskich UE szara strefa osiąga większe rozmiary niż w „starych”. Generalny wniosek, jaki nasuwa się po analizie, jest taki, że poziom szarej strefy rośnie z zachodu Europy na wschód i podobną tendencję można zaobserwować przesuwając się północy na południe.

¹⁵ Zob. szerzej: *Szara strefa w transformacji gospodarki*, red. M. Grabowski, „Transformacja Gospodarki” nr 58, Gdańsk 1995.

¹⁶ G. Gyomai, P. van de Ven, *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, „OECD Statistics Brief” June 2014, No. 18, s. 6.

¹⁷ F. Schneider, *The Shadow Economy in Europe 2013*, Linz 2014, s. 23; <https://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428> [26.10.2015].

¹⁸ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa...*, s. 22, 24–25.

¹⁹ F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, Linz 2015.

Tabela 1. Rozmiary szarej strefy w UE w 2015 r.

| Państwo | Udział szarej strefy [w % PKB] |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| Bulgaria | 30,6 |
| Rumunia | 28,0 |
| Chorwacja | 27,7 |
| Estonia | 26,2 |
| Litwa | 25,8 |
| Cypr | 24,8 |
| Malta | 24,3 |
| Łotwa | 23,6 |
| Polska | 23,3 |
| Słowenia | 23,3 |
| Grecja | 22,4 |
| Węgry | 21,9 |
| Włochy | 20,6 |
| Hiszpania | 18,2 |
| Portugalia | 17,6 |
| Belgia | 16,2 |
| Czechy | 15,1 |
| Słowacja | 14,1 |
| Szwecja | 13,2 |
| Finlandia | 12,4 |
| Francja | 12,3 |
| Niemcy | 12,2 |
| Dania | 12,0 |
| Irlandia | 11,3 |
| Wielka Brytania | 9,4 |
| Holandia | 9,0 |
| Luxemburg | 8,3 |
| Austria | 8,2 |
| Unia Europejska (28) | 18,0 |

Źródło: F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, Linz 2015, s. 4.

W myśl wspomnianych metodologicznych wytycznych Eurostatu, wyliczenia PKB dokonywane przez narodowe urzędy statystyczne powinny uwzględniać działalność nielegalną i półlegalną zarówno w produkcji, jak i usługach. Dotychczasowe szacunki sporządzane przez GUS uwzględniały „legalną szarą strefę”, czyli rodzaje

działalności, które nie są prawnie zabronione, jednak ich wykonywanie nie jest wykazywane przed organami administracji państwowej (podatkowymi, celnymi, ubezpieczeń społecznych, statystycznymi). Zaliczane są tu m.in. praca nierejestrowana i nieopodatkowany handel. W 2010 r. szacowano rozmiary „legalnej szarej strefy” na 12,8% wartości PKB (181,3 mld zł), natomiast tzw. „nielegalna szara strefa” (obejmująca głównie prostytutkę, wytwarzanie i handel narkotykami oraz przemysł) stanowiła kolejne 1,17 % PKB (16,8 mld zł)²⁰.

Tabela 2. Rozmiary szarej gospodarki i działalności nielegalnej w PKB 2010–2013

| Wyszczególnienie | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gospodarka nieobserwowalna jako % PKB | 12,6 | 12,1 | 14,0 | 14,5 |
| szara gospodarka | 11,9 | 11,4 | 13,2 | 13,7 |
| w jednostkach zarejestrowanych | 8,6 | 7,9 | 9,5 | 9,8 |
| z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej | 3,3 | 3,5 | 3,7 | 3,9 |
| działalność nielegalna | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| sutenerstwo | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| narkotyki | 0,51 | 0,52 | 0,61 | 0,60 |
| przemysł papierosów | 0,11 | 0,14 | 0,14 | 0,15 |
| 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 |

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013*, „Studia i Analizy Statystyczne” GUS, Warszawa 2015, s. 273.

W latach 2010–2013 udział gospodarki nieobserwowalnej w tworzeniu PKB kształtował się w przedziale 12–14,5% (w tym udział szarej gospodarki około 12,5%, a działalności nielegalnej około 0,75%) – tab. 2. Największy udział w szarej gospodarce miały

²⁰ Posiedzenie Naukowej Rady Statystycznej – grudzień 2013, oprac. M. Majsterek, „Wiadomości Statystyczne” 2014, nr 3, s. 76–85, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/pts/OZ_wiadomosci_statystyczne_3_2014.pdf [28.10.2015].

jednostki prowadzące działalność handlową, budowlaną oraz obsługę rynku nieruchomości. Z kolei działalność związana z produkcją i handlem narkotykami miała największy udział w tworzeniu dochodów osiąganych z tytułu działalności nielegalnej.

Udział i przyczyny pracy w nierejestrowanej szarej strefie

Jednym z segmentów gospodarki nieoficjalnej jest nieformalne wykonywanie pracy zarobkowej. Badania dotyczące pracy nierejestrowanej są prowadzone w Polsce cyklicznie, poczynając od 1995 r.²¹ – co daje możliwość obserwacji dynamiki tego zjawiska. Praca nierejestrowana jest określana generalnie jako wykonywana bez nawiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej lub na własny rachunek (i nierealizowanie obowiązków finansowych wobec państwa np. podatkowych)²². Na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności szacowano, że w 2009 r. pracę nierejestrowaną wykonywało 785 tys. osób (niespełna 5% ogółu pracujących), natomiast w 2014 r. niewiele mniej, bo 711 tys., czyli 4,5% (tab. 3). Warto podkreślić, że bilans dekady 2004–2014 charakteryzuje się spadkiem udziału osób wykonujących pracę w szarej strefie o ponad 5 pkt proc.

W Polsce w 2014 r. spośród wykonujących pracę w szarej strefie dla nieco więcej niż połowy praca ta była ich główną i jedyną (podobnie sytuacja przedstawiała się w 2010 r., z tym że obniżyła się liczba osób, dla których była to praca dodatkowa) – szczególnie dla części ludzi młodszych (praca w szarej strefie jako swego rodzaju preludium do wejścia w życie zawodowe, szczególnie prace sezonowe). Prawidłowością jest też, że okresowo, wraz z pogarszaniem się koniunktury, wzrasta poziom zaangażowania w szarą strefę, a pracujące w niej osoby są relatywnie słabo wykształcone. Główne obszary: prace ogrodniczo-rolne, remonty, naprawy i usługi budowlano-instalacyjne

²¹ M. Kałaska, J. Witkowski, S. Kostrubiec, *Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996; S. Kostrubiec, *Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r.*, GUS, Warszawa 1999; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015.

²² *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 10.

(generują 50,2% ogółu wykonujących pracę nierejestrowaną), związane z opieką nad dzieckiem lub osobą starszą, w handlu, gastronomii i usługach turystycznych oraz związane z działalnością produkcyjną. Wśród pracodawców oferujących tego typu pracę prawie 69% to osoby prywatne, a 26,5% to przedsiębiorstwa²³.

Tabela 3. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną w Polsce 1995–2014

| Rok | 1995 | 1998 | 2004 | 2009 | 2010 | 2014 |
|------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|
| Liczba osób w tys. | 2199 | 1431 | 1317 | 785 | 732 | 711 |
| Odsetek ogólnej liczby pracujących | 14,9% | 9,3% | 9,6% | 4,9% | 4,6% | 4,5% |

Źródło: *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005, s. 11-15; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r.*, GUS Warszawa 2011, s. 15; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, GUS Warszawa 2011, s. 15; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 15, 50.

Twierdzi się, że szara strefa i jej rozrost wywołane są przez bariery ekonomiczne regulacyjne i fiskalne w gospodarce²⁴. Trudno jest jednak przypisać konkretnym przyczynom określone wagi, ponieważ są one uwarunkowane wiązką czynników i okoliczności związanych z sytuacją gospodarczą, przepisami prawa, a także stopniem tolerancji społecznej samego zjawiska. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że szarej strefie sprzyjają skomplikowane i nieprzejrzyste przepisy podatkowe (w tym nieprecyzyjne sformułowania), które stają się źródłem nadużyć. Swój udział mają również: wzrost obciążeń podatkowych i składek, transfery socjalne, szczegółowe uregulowania rynku pracy, usługi sektora publicznego²⁵. Oprócz wyżej wymienionych w dalszej kolejności wspomina się: wymuszoną redukcję tygodniowego czasu pracy, odchodzenie na wcześniejsze emerytury i długoterminowy spadek cnót obywatelskich

²³ *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 20, 25–26.

²⁴ G. Gołębiowski, *Zjawisko szarej strefy*, s. 18.

²⁵ F. Schneider, *The Shadow Economy of 145 Countries All over the World: What do we really know?* 2006.

(niepodporządkowywanie się przepisom prawa oraz ograniczenia tzw. moralności podatkowej)²⁶.

O ile przyczyn pracy w szarej strefie z perspektywy oferującego zatrudnienie upatruje się w wysokich pozapłacowych kosztach osobowych i innych obowiązkach pracodawcy, to sami wykonujący pracę jako główne powody jej podejmowania wymieniają: brak możliwości znalezienia pracy, trudną sytuację materialną, wysokie składki, proponowanie przez pracodawcę wyższego wynagrodzenia bez rejestrowania umowy²⁷. Z jednej strony niskie wynagrodzenia, z którymi mamy do czynienia w szarej strefie²⁸, wiążą się dla pracodawców z niższą ceną płaconą za pracę, przy stosunkowo niewielkim ryzyku wykrycia, które najwyraźniej wydaje się opłacalne. Z drugiej strony dla wielu osób pracujących nieformalnie bywa to jedyna szansa na uzyskanie jakichkolwiek dochodów pozwalających na egzystencję²⁹. Autorzy badań przeprowadzonych na podstawie analizy różnic wynagrodzeń twierdzą, że „wbrew powszechnemu przekonaniu podjęcie zatrudnienia w szarej strefie nie jest wyborem, lecz przymusem ekonomicznym związanym z ograniczonymi możliwościami uczestniczenia w oficjalnym rynku pracy”³⁰.

Często wskazuje się na podobne czynniki stanowiące motywację do uczestniczenia w sektorze pracy nieformalnej. Zwraca się też uwagę, że bezrobocie może stanowić czynnik motywujący do aktywności w szarej strefie, w tym podejmowania w niej pracy. Okresy gorszej koniunktury i niekorzystna sytuacja na rynku sprzyjają rozrostowi gospodarki ukrytej. Wówczas redukcja kosztów staje się zadaniem pierwszoplanowym i firmy chętniej oferują pracę

²⁶ D.H. Ernste, *The Shadow Economy and Industrial Change in EU Accession Countries – A Two Pillar Strategy for the Challenges ahead*, 2002, s. 12; www.csd.bg/fileSrc.php?id=10415 [30.10.2015].

²⁷ *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005, s. 29; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 48; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 51; *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 11, 50.

²⁸ Przeciętny dochód z pracy nierejestrowanej w 2014 r.: 842 zł (75 zł dziennie), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, s. 24–25.

²⁹ P. Kozłowski, *Gospodarka nieformalna w Polsce. Dynamika i funkcje instytucji*, Warszawa 2004, s. 76; K. Głębicka, *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2005, s. 143.

³⁰ S. Cichoński, J. Tyrowicz, *Źródła zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce*, „Kredyt i Bank” 2010, nr 41 (1), s. 94.

nierejestrowaną lub/i wyrejestrowują czy zawieszają działalność³¹. Wskazuje się na pozytywną korelację rozmiarów szarej strefy ze zwiększającą się stopą bezrobocia, podkreślając jednocześnie, że „kiedy rośnie zatrudnienie rejestrowane i spada bezrobocie, zmniejsza się także zatrudnienie w szarej strefie”³². Zatem generalnie, gdy sytuacja w gospodarce się pogarsza, ludzie i przedsiębiorstwa chętniej „uciekają” do szarej strefy.

Konsekwencje szarej strefy w kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego

Bezpieczeństwo ekonomiczne określane jest jako „stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych”³³. Skupiając się na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej bezpieczeństwa ekonomicznego, wskazać należy rozwój gospodarki jako materialną podstawę rozwoju społecznego³⁴.

Szara strefa niesie za sobą zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, w szczególności w wymiarze finansowym, a z drugiej strony wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla osób wykonujących pracę nierejestrowaną.

Obciążenia podatkowe wpływają na obniżenie poziomu wydatków przeznaczanych na bezpośrednią konsumpcję, inwestycje oraz możliwości oszczędzania, zarówno w odniesieniu do gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw. W wielu przypadkach zarówno osoby prowadzące działalność, jak i firmy egzystują w szarej strefie ze względu na prostą kalkulację – gdyby dokonały wszystkich

³¹ M. Drozdowicz-Bieć, *Szara strefa w PKB, czyli liczenie niepoliczalnego*, 10 września 2013, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/szara-strefa-w-pkb-czyli-liczenie-niepoliczalnego> [19.10.2015].

³² K. Pater, *Przyczyny pracy nierejestrowanej*, s. 13.

³³ Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, Warszawa 1994, s. 189.

³⁴ K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2012, s. 79.

formalności i opłat, nie sprostałyby wymogom rynku³⁵. Oczywiście ma to wpływ nie tylko na dochody państwa, ale równocześnie na wiele sfer życia społecznego, które są finansowane z podatków. Uszczuplanie dochodów budżetu państwa w sposób pośredni może prowadzić do pogłębiania deficytu i konieczności zwiększenia rozmiarów opodatkowania. Wywołuje także niekorzystne zmiany struktury wydatków publicznych, ciągnąc za sobą szereg ekonomicznych konsekwencji, tzn. w dłuższej perspektywie uszczupla dochody ludności i nie wpływa mobilizująco na rozwój przedsiębiorczości (ze względu na wzrost fiskalizmu). Niższe wpływy budżetowe grożą również pogorszeniem jakości usług na rzecz obywateli. Jednak oprócz tego rozwój szarej strefy niesie za sobą sporo innych zagrożeń, jak np. podważanie zaufania do państwa, sprzyjanie demoralizacji podatników i szerzenie się poczucia niesprawiedliwości społecznej. Dochodzi do tego niezdrowa konkurencja – niższe koszty działalności w szarej strefie wiążą się z niższymi cenami, które podkopują podstawy legalnie funkcjonujących przedsiębiorstw. Fakt ten często powoduje paradoksalnie zjawisko przymusu działania w szarej strefie, przyczyniając się tym samym do zwiększania rozmiarów błędnego koła³⁶. Przez fakt, że część przedsiębiorców unika płacenia podatków, cała reszta stopniowo musi płacić więcej. Z kolei większe obciążenia podatkowe i składowe to najważniejszy powód działania firm w szarej strefie³⁷.

Do ujemnych stron szarej strefy zaliczyć należy przede wszystkim trudności w uchwyceniu przez statystykę publiczną rzeczywistych poziomów szczególnie ważnych dla gospodarki parametrów gospodarczych (produkcja, zatrudnienie). Poza tym należy wskazać również na redukcję wpływów z podatków (głównie bezpośrednich) i związane z tym reperkusje dla systemu zabezpieczenia społecznego. Negatywne konsekwencje szarej strefy leżą jednak nie tylko w sferze ekonomicznej. Warto zauważyć, że długotrwałe funkcjonowanie

³⁵ D. Ćwikowski, *Gospodarka nieoficjalna a system bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2012, s. 304.

³⁶ B. Nogalski, J. Karpacz, A. Wójcik-Karpacz, *Małe przedsiębiorstwa w obliczu gospodarczego cienia*, w: *Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2004, s. 17–28.

³⁷ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa*, s. 13–14.

w gospodarczym podziemiu i permanentne omijanie prawa prowadzi do destrukcji życia społecznego, kreując różnego rodzaju patologie. Duża skala szarej strefy wywołuje spadek praworządności i moralności podatkowej. Od tego bardzo blisko do przyzwolenia dla wielu niezgodnych z prawem aktywności – w tym korupcji, która stanowi zagrożenie zarówno dla ładu gospodarczego i społecznego. Negatywne konsekwencje są również ściśle związane z zagrożeniami dla bezpieczeństwa społecznego, wśród których wskazuje się na problem wykluczenia społecznego i kategorie osób nim zagrożone. Chodzi o te, które utraciły pracę i mają trudności z jej znalezieniem (borykające się z ciągłym zagrożeniem egzystencji – niskie i nieregularne wynagrodzenia), a także rodziny wielodzietne i ubogie³⁸.

Co prawda szara strefa tworzy i utrzymuje pewną liczbę miejsc pracy dla osób mających duże problemy ze znalezieniem oficjalnego zatrudnienia, lecz jest to w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza (m.in.: bezrobotni z niewielkimi niskimi kwalifikacjami, imigranci zarobkowi)³⁹. Trzeba też mieć na uwadze to, że dzięki popytowi na pracę osoby o niskich kwalifikacjach (niejednokrotnie bez doświadczenia zawodowego) mają szansę na uzyskiwanie dochodów, odciążając (przynajmniej teoretycznie) w ten sposób wydatki państwa np. na pomoc społeczną. Jednak dzieje się tak przy założeniu, że nie są oni równocześnie klientami tej instytucji – w praktyce część z nich mimo wykonywania pracy zarobkowej oficjalnie pozostaje również jej beneficjentem – łącząc dochody z pracy i zasiłków. Z drugiej strony, chociaż pracujący w szarej strefie nie płacą podatków bezpośrednich ani składek, to jednak nabywają produkty i usługi (potrzeby życiowe) objęte opodatkowaniem pośrednim. W ten sposób, tak czy inaczej mają oni swój udział w popycie i wzroście gospodarczym. Praca w szarej strefie ma przeważnie epizodyczny charakter – jest krótkookresowa, co wiąże się z niskim stopniem bezpieczeństwa socjalnego, a także warunkami pracy (standardy bezpieczeństwa, higiena pracy, dni wolne) oraz kwestiami ochrony zdrowia⁴⁰.

³⁸ M. Leszczyński, *Wybrane obszary zagrożeń dla rozwoju społeczno-ekonomicznego i bezpieczeństwa społecznego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2012, nr 1, s. 55–58.

³⁹ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa*, s. 11.

⁴⁰ Co dziesiąta osoba zarejestrowana jako bezrobotna pracowała bez umowy, czyli praw i ochrony, Sz. Czarnik, K. Turek, *Wykształcenie, praca, przedsiębiorczość Polaków*, Warszawa 2012, s. 108.

Jeśli szara strefa osiąga duże rozmiary, to w prostej linii oznacza upadek ładu gospodarczego i błędne koło nieuczciwej konkurencji. Coraz więcej przedsiębiorców zmuszonych jest schodzić do gospodarczego podziemia, ponieważ prowadząc interesy całkowicie legalnie, musieliby zamknąć firmy⁴¹. W sytuacji, kiedy wielu klientów nie jest w stanie płacić za usługi na tyle dużo, aby opłacało się prowadzić biznes w sposób całkowicie legalny, podmioty gospodarcze nagminnie zaniżają dochody, a osoby fizyczne nie rejestrują działalności – szczególnie widoczne jest to np. branży turystycznej⁴² (np. w Zakopanem 30–40% miejsc noclegowych w ogóle nie istnieje – co wynika z różnicy pomiędzy liczbą przyjeżdżających tam turystów a zarejestrowanych miejsc pobytowych)⁴³.

Szeroki udział szarej strefy powinien być bodźcem do wprowadzenia istotnych korekt w polityce gospodarczej. W katalogu działań państwa w walce z nią wymienić można oczywiście działania restrykcyjne, których egzemplifikacją są kontrole i kary dla nieuczciwych przedsiębiorców oraz wykonujących pracę, jak się okazuje, nie odnoszą one spodziewanych efektów. Trudno jest rozwiązać problemy związane z szarą strefą i ją ograniczyć, a jedyną sensowną drogą wydaje się rozłożony w czasie proces jej cywilizowania. Jednym z narzędzi walki z tym zjawiskiem może być rozwój transakcji bezgotówkowych, ponieważ zobowiązania w gospodarce nieobserwowalnej reguluje się praktycznie bez wyjątku za pośrednictwem gotówki (brak dowodu transakcji w systemie finansowym). Międzynarodowe badania dotyczące szarej strefy pokazują, że na świecie z sukcesem stosowane są różne metody promowania płatności elektronicznych, włącznie z działaniami wspierającymi obrót bezgotówkowy ze strony państwa w odniesieniu do płacenia kartami w urzędach. W państwach rozwiniętych popularność transakcji bezgotówkowych jest ważnym czynnikiem ograniczającym szarą strefę (np. we Włoszech transakcje

⁴¹ P. Słowik, *Szara strefa w Polsce jest tak duża, że nawet uczciwi przedsiębiorcy zaczynają oszukiwać*, 25 maja 2015, <http://biznes.interia.pl/firma/news/szara-strefa-w-polsce-jest-tak-duza-ze-nawet-uczciwi,2126108,1852> [19.10.2015].

⁴² W. Burzyński, *Charakterystyka zjawiska szarej strefy w gospodarce*, [w:] *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, red. T. Smuga, Warszawa 2005, s. 11–12.

⁴³ J. Bielecki, *Szara strefa błogosławieństwo kapitalizmu*, „Gazeta Prawna” 13 stycznia 2012, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/584227,szara_strefa_blogoslawienstwo_kapitalizmu.html [19.10.2015].

powyżej 1 tys. euro muszą być dokonywane w formie elektronicznej, wprowadzono też ulgi podatkowe dla płatności bezgotówkowych). W Wielkiej Brytanii istnieje możliwość dokonywania płatności bezgotówkowo w instytucjach państwowych i urzędach (np. w zakresie płatności podatkowych, kar i opłat administracyjnych)⁴⁴. Samo zwiększenie płatności elektronicznych o około 10% rocznie przez okres co najmniej 4 lat z rządu może zmniejszyć obszar szarej strefy do 5%⁴⁵.

Bibliografia

- Bielecki J., *Szara strefa błogosławieństwo kapitalizmu*, „Gazeta Prawna” 13 stycznia 2012.
- Burzyński W., *Charakterystyka zjawiska szarej strefy w gospodarce*, [w:] *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, red. T. Smuga, Warszawa 2005.
- Cichocki S., *Metody pomiaru szarej strefy*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 1–2.
- Ernste D.H., *The Shadow Economy and Industrial Change in EU Accession Countries – A Two Pillar Strategy for the Challenges ahead*, 2002, www.csd.bg/fileSrc.php?id=10415.
- Cichocki S., J. Tyrowicz J., *Źródła zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce*, „Kredyt i Bank” 2010, nr 41 (1).
- Ćwiek J., *Co trzecia firma w szarej strefie*, „Rzeczpospolita” 13 sierpnia 2012.
- Ćwikowski D., *Gospodarka nieoficjalna a system bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2012.
- Czarnik Sz., Turek K., *Wykształcenie, praca, przedsiębiorczość Polaków*, Warszawa 2012.
- Drozdowicz-Bieć M., *Szara strefa w PKB, czyli liczenie niepoliczalnego*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/szara-strefa-w-pkb-czyli-liczenie-niepoliczalnego> [10.09.2018].
- Frey B.S., Schneider F., *Informal and Underground Economy*, „University of Linz Working Papers” 2000, nr 10.

⁴⁴ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa*, s. 15–16.

⁴⁵ F. Schneider, *The Shadow Economy in Europe 2013*, Linz 2014, s. 18; <https://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428> [26.10.2015].

- Gołębiowski G., *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1.
- Grabowski M., *Szara strefa w transformacji gospodarki*, „Transformacja Gospodarki” nr 58, Gdańsk 1995.
- Gyomai G., Ven van de P., *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, “OECD Statistics Brief” June 2014, No. 18.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 1997.
- Kałaska M., Witkowski J., Kostrubiec S., *Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996.
- Kostrubiec S., *Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r.*, GUS, Warszawa 1999.
- Kozłowski P., *Gospodarka nieformalna w Polsce. Dynamika i funkcje instytucji*, Warszawa 2004.
- Krajewska A., *Podatki – Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, Warszawa 2004.
- Leszczyński M., *Wybrane obszary zagrożeń dla rozwoju społeczno-ekonomicznego i bezpieczeństwa społecznego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2012, nr 1.
- Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Warszawa 2014.
- Mróz B., *Gospodarstwa domowe w szarej strefie*. Materiały konferencji KZiF SGH nt. *Analiza warunków umożliwiających rozwój gospodarki polskiej*, cz. II, Kazimierz Dolny 8–10 czerwca 1998, mps.
- Nogalski B., Karpacz J., Wójcik-Karpacz A., *Małe przedsiębiorstwa w obliczu gospodarczego cienia*, [w:] *Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2004.
- Nowak A.Z., *Polityka pieniężna a druga gospodarka w Polsce w latach osiemdziesiątych*, Warszawa 1993.
- Pater K., *Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne. Synteza raportu końcowego z badań*, Warszawa 2007.
- Pasternak-Malicka M., *Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 4 (36).
- Posiedzenie Naukowej Rady Statystycznej – grudzień 2013*, oprac. M. Majsterek „Wiadomości Statystyczne” 2014, nr 3, s. 76–85.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r.*, GUS Warszawa 2011.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, GUS Warszawa 2011.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015.

- Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, jej skala, charakter i skutki społeczne*, red. M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, Warszawa 2008.
- Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013*, „Studia i Analizy Statystyczne” GUS, Warszawa 2015.
- Rajewski Z., Zienkowski L., *Szara gospodarka w systemie rachunków narodowych*, [w:] *Szara gospodarka w Polsce. Rozmiary, przyczyny, konsekwencje*, GUS, PAN, z. 233, Warszawa 1996.
- Schneider F., *The Shadow Economy in Europe 2013*, Linz 2014; <https://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>.
- Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, Linz 2015.
- Schneider F., Enste H.D., *Shadow Economies: Sizes, Causes and Consequence*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. XXXVIII.
- Schneider F., *The Shadow Economy of 145 Countries All over the World: What do we really know?* 2006.
- Schneider F., *The Shadow Economy in Europe 2013*, Linz 2014; <https://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428> [10.09.2018].
- Słowik P., *Szara strefa w Polsce jest tak duża, że nawet uczciwi przedsiębiorcy zaczynają oszukiwać*, <http://biznes.interia.pl/firma/news/szara-strefa-w-polsce-jest-tak-duza-ze-nawet-uczciwi,2126108,1852> [25.05.2015].
- Stańczyk Z.J., *Szara strefa w gospodarce polskiej od połowy lat osiemdziesiątych – przegląd badań*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 744.
- Ważniewski P., *Metody badania szarej strefy w gospodarce*, [w:] *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, red. T. Smuga, Warszawa 2005.
- Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne*, (notatka informacyjna z 29 września 2014) <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki->

narodowe/europejski-system-rachunkow-narodowych-i-regionalnych-esa-2010/wdrozenie-esa2010-do-rachunkow-narodowych-zmiany-metodologiczne-oraz-ich-wplyw-na-glowne-agregaty-makroekonomiczne,8,1.html [29.09.2014].