

Monika Pasternak-Malicka*

Szara strefa – definicje, przyczyny, szacunki. Polska perspektywa zjawiska

Grey economy: definitions, causes, and size: The main objective of this article is to assess the causes and scope of activities performed in the Polish informal economy with the focus on the small and medium-sized enterprises. It begins with the definitions and causes of the grey economy. Next, the author applies descriptive statistics to analyse the range of the scope of it Poland and selected countries. The research for the years 2010–2019 was conducted in an attempt to evaluate the phenomenon of tax fraud and qualitative methods of forecasting used to identify the opinions of Polish entrepreneurs regarding the extent of state budget's losses due to the tax evasion.

Słowa kluczowe: szara strefa w Polsce, uchylanie się od podatków, małe i średnie przedsiębiorstwa

Keywords: grey economy in Poland, tax evasion, small and medium-sized enterprises

* Doktor nauk ekonomicznych, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukaszevicza, Zakład Finansów i Bankowości • e-mail: malicka@prz.edu.pl • <https://orcid.org/0000-0002-0011-7626>

Wstęp

Szara strefa jest powszechnym zjawiskiem występującym w różnym zakresie we wszystkich państwach świata. Ocenia się, że średnio w państwach OECD ok. 18% PKB jest wytwarzane w gospodarce nieobserwowalnej, a wskaźnik ten w państwach rozwijających się przekracza nawet 40% PKB¹. Wydaje się, że skoro szara strefa występuje na każdej szerokości geograficznej, to zidentyfikować można wspólne przyczyny tego zjawiska, chociaż mogą one działać z różną siłą, w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danego państwa.

¹ F. Schneider, A. Buehn, *Shadow Economy: Estimation Methods, Problems, Results and Open Questions*, „Open Economics” 2018, nr 1, s. 1–29, s. 22; DOI 10.1515/openec-2017-0001.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest próba oceny przyczyn aktywności w szarej strefie podmiotów gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W pierwszej części opracowania dokonano klasyfikacji pojęciowej zjawiska szarej strefy, co z uwagi na jego wieloznaczność wydaje się zasadne. W kolejnej części przedstawione zostały przyczyny aktywności podmiotów gospodarczych w szarej strefie. W trzeciej – zaprezentowano szacunki opisywanego zjawiska Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych oraz F. Schneidera. W następnej, wykorzystując metodę bezpośrednią – kwestionariuszową i posługując się fragmentami własnych badań ankietowych z lat 2010–2019, dokonano próby oceny jakościowej przyczyn zjawiska szarej strefy. W ostatniej części publikacji wskazano uwarunkowania oraz działania wpływające na rozmiary gospodarki nieobserwowalnej w Polsce.

Spory definicyjne i istota szarej strefy

Szara strefa jest terminem stosowanym powszechnie w Polsce, który określa zjawisko prowadzenia działalności poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa. W literaturze przedmiotu używa się terminu gospodarka nieformalna, nielegalna, nieobserwowalna, nieoficjalna, szara strefa, gospodarka cienia czy też ukryta.

Szarą strefę trudno jest zdefiniować, gdyż w literaturze można znaleźć jej wiele różnych, często zbliżonych, ale też i wykluczających się definicji. Różnorodność ujęć definicyjnych wynika z różnych celów badaczy tego zjawiska oraz zróżnicowania systemów społeczno-ekonomicznych poddawanych obserwacji².

Najpopularniejszy wydaje się pogląd, że gospodarka nieoficjalna to ta, która, tworząc nową wartość, nie podlega rejestracji w ramach rachunku narodowego. Z tej definicji wyłącza się działalność wytwórczą gospodarstw domowych nakierowanych na własne potrzeby³. Czołowy amerykański badacz gospodarki nieformalnej P.M. Gutmann definiuje ją jako szerokie spektrum działań gospodarczych, które umykają rejestracji fiskalnej i w znacznej części są nieobecne w oficjalnych statystykach⁴. Według G. Marsa nieformalna działalność gospodarcza polega na takim przepływie zasobów do indywidualnych osób na ich prywatny użytek, jaki nie pojawia się w oficjalnych rozliczeniach⁵. Wśród polskich autorów podejście odpowiadające kategorii gospodarki nieobserwowalnej reprezentuje m.in. B. Wyżnikiewicz, który do gospodarki nieoficjalnej zaliczył dochody ludności, legalne i nielegalne, nieuwzględniane z różnych przyczyn

² B. Mróz, *Metody pomiaru gospodarki nieoficjalnej*, „*Ekonomista*” 2001, nr 1, s. 93.

³ M. Bednarski, R. Kokoszcyński, *Czwarty sektor*, „*Przegląd Organizacji*” 1989, nr 1, s. 8.

⁴ P.M. Gutmann, *The Subterranean Economy. Redux* [w:] *The Economics of the Shadow Economy*, red. W. Gaertner, A. Wenig, Berlin 1985, s. 2–15.

⁵ G. Mars, *Cheats at Work. An Anthropology of Workplace Crime*, London 1984, s. 10.

w rachunku dochodu narodowego⁶. Przegląd podobnego ujęcia definicyjnego szarej strefy według innych autorów prezentuje tabela 1.

Wielu badaczy, formułując definicję szarej strefy, podkreśla, że unikanie podatków stanowi zasadniczy motyw lokowania się podmiotów w gospodarce nieobserwowalnej. Stąd szara strefa przez wielu finansistów nazywana jest zręcznością podatkową czy nadużywaniem prawa podatkowego⁷. Często akcentuje się też chęć uniknięcia regulacji prawnych dotyczących np. koncesjonowania, norm jakościowych czy związanych z ustawodawstwem pracy⁸. Według E.L. Feige szara strefa to część działań ekonomicznych, z których dochody są wyłączone spod regulacji prawnych, opodatkowania oraz obserwacji organów urzędowych. Wszystkie te działania mają jedną wspólną cechę – osoby w nie zaangażowane dążą do ukrycia przed organami rządowymi osiągniętych dochodów⁹. D. Cassel i A. Caspers przez pojęcie gospodarki nieobserwowalnej rozumieją te wszystkie formy aktywności gospodarczej, które nie są uregulowane przepisami prawnymi oraz nie podlegają opodatkowaniu¹⁰. Podobnie F. Schneider używa terminu szara strefa dla określenia aktywności rynkowej polegającej na produkcji niezakazanych produktów, ukrytej przed kontrolą publiczną, w celu uniknięcia odprowadzania podatków, świadczeń społecznych czy innych regulacji¹¹. S. Pozo z kolei definiuje ją jako przedsięwzięcia gospodarcze, które są dokonywane poza normami prawa¹².

Wielokrotnie w definicjach szarej strefy pojawia się kryterium legalności zaliczanych do niej działań. W tym ujęciu działalność prowadzona niezgodnie z prawem tworzy szarą strefę, natomiast podmioty, które nie naruszają prawa, składają się na gospodarkę oficjalną. Na przykład w ocenie V. Tanziego gospodarka nieoficjalna obejmuje wszystkie te transakcje gospodarcze oparte na wymianie gotówkowej, które dokonywane są poza oficjalnym rynkiem¹³.

⁶ B. Wyżnikiewicz, J. Fundowicz, K. Łapiński, *Szara strefa 2018*, IPAG, Warszawa 2018, s. 5 i n.

⁷ J.C. Martinez, *La fraude fiscale*, Paris 1984, s. 11 [za:] M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK, Toruń 2001, s. 24.

⁸ M. Bednarski, R. Kokoszcyński, *Nieoficjalna gospodarka i jej społeczne następstwa*, „*Ekonomista*”, 1988, nr 3–4, s. 702.

⁹ E.L. Feige, *The underground economy. Tax evasion and information distortion*, Cambridge University Press, 1989, s. 2.

¹⁰ D. Cassel, A. Caspers, *Was ist Schattenwirtschaft? Begriff und Erscheinungsformen der Sekond Economy*, „*Wirtschaftswissenschaftliches Studium*” 1984, Heft 1, s. 1–7.

¹¹ F. Schneider, C. Williams, *The Shadow Economy*, Institute of Economic Affairs, Profile Books, Ltd. – Hobbs the Printers, London 2013, s. 25.

¹² S. Pozo, *Exploring the Underground Economy. Studies of Illegal and Unreported Activity*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo 1996, s. 156.

¹³ V. Tanzi, *The Underground Economy in the United States and Abroad*, LexingtonBooks D.C. Heath and Company, 1982, s. 3.

Tabela 1. Klasyfikacja definicji szarej strefy

Kryterium / Definicja	Autor
Zaakcentowanie braku rejestracji w oficjalnych statystykach	
Wszelka działalność produkcyjna, handlowa i finansowa prowadzona w celu osiągnięcia dochodu pieniężnego i nierejestrowana przez statystykę	M. Wiśniewski
Szara strefa jako całość nieewidencjonowanych działań gospodarczych i zarobkowych oraz osiąganych z nich dochodów, pozostających poza kontrolą fiskalną aparatu państwowego	J.W. Wójcik
Gospodarka nieformalna rozumiana najczęściej jako ta część PKB, która z powodu nierejestrowania i/lub niepełnego rejestrowania nie jest mierzona przez oficjalne statystyki	M. Grabowski, P. Jędrzejewski, R. Kubacki, A. Szymańska
Szara strefa jako działalność gospodarcza, której wyniki nie są uwzględniane w dochodzie narodowym	G. Gikas
Szara strefa to wszelka działalność produkcyjna, handlowa i finansowa, która nie podlega oficjalnemu organizowaniu, kontrolowaniu i rozliczaniu	H. Mruk
Do podmiotów szarej strefy zalicza się przedsiębiorstwa i osoby fizyczne uchylające się całkowicie od rejestracji i wynikających z niej konsekwencji	W. Herer, W. Sadowski
Gospodarkę nieoficjalną rozumie się jako działalność gospodarczą ludności nierejestrowaną przez statystykę	A. Szablewski
Szara strefa obejmuje działalność nierejestrowaną, zmierzającą do uzyskania korzyści materialnych	B. Mróz
Unikanie podatków i regulacji prawnych	
Szara strefa obejmuje nieopodatkowane dochody osiągane przy produkcji legalnych dóbr i usług. Wiąże się ona z niepłaceniem podatków, chociaż chęć ich uniknięcia nie musi być jedynym motywem działania	L. Balcerowicz
Celem podmiotów funkcjonujących w sektorze nieformalnym jest świadome unikanie płacenia świadczeń pieniężnych na rzecz państwa	Z. Rajewski, L. Zienkowski
Zjawisko szarej strefy definiowane jest jako polegające głównie na uchylaniu się od płacenia podatków	K. Dzierżawski
Kryterium legalności jako podstawa klasyfikacji	
Do szarej strefy włącza się zarówno działania przynoszące dochody podejmowane zgodnie z prawem, ale niezgłaszane do urzędu skarbowego, jak i działania z pogranicza prawa, a także działalność nielegalną, przestępczą, a nawet mafijną	A. Krajewska
Szara strefa to każda działalność nielegalna oraz taka, która skutkuje utratą dochodów budżetowych bądź nie stymuluje oficjalnego wzrostu PKB	A. Buszko
Podkreślana jest praktyka unikania regulacji życia społecznego, przepisów prawa podatkowego i ubezpieczeniowego, BHP itp.	D. Pauch

Źródło: na podstawie: M. Wiśniewski, *Źródła i rozmiary drugiego obiegu gospodarczego w Polsce*, „Ekonomista” 1985, nr 6; W.J. Wójcik, *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, Twigger, Warszawa 2002, s. 55; M. Grabowski, P. Jędrzejewski, R. Kubacki, A. Szymańska, *Szara strefa w transformacji gospodarki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995, s. 3; G. Gikas, *Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9, s. 21; H. Mruk, *Rynek równoległy a sfera oficjalna*, „Handel Wewnętrzny” 1988, nr 6, s. 1; W. Herer, W. Sadowski, *Wpływ szarej strefy na makroproporcje gospodarki narodowej [w:] Szara gospodarka w Polsce. Rozmiary, przyczyny, konsekwencje*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1996, s. 31; A. Szablewski, *Przedsiębiorczość a rozwój nie rejestrowanej działalności gospodarczej*, „Gospodarka Planowa” 1988, nr 3, s. 77; B. Mróz, *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 23; L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, PWN, Warszawa 1997; Z. Rajewski, L. Zienkowski, *Szara gospodarka w systemie rachunków narodowych [w:] Szara gospodarka w Polsce. Rozmiary, przyczyny, konsekwencje*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1996, s. 13; K. Dzierżawski, *Krótki kurs ekonomii praktycznej*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Warszawa 2006, s. 85; A. Krajewska, *Podatki. Unia Europejska. Polska. Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004, s. 237; A. Buszko, *Poziom szarej strefy w Polsce w kontekście luki podatkowej*, „Annales, Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H” 2017, vol. LI, nr 4, s. 48; D. Pauch, *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76(1), s. 247–255.

Zdaniem części statystyków definicje szarej strefy prezentowane w literaturze ekonomicznej formułowane są zbyt ogólnie¹⁴. Początkowo gospodarkę nieoficjalną na płaszczyźnie statystycznej rozpatrywano według obowiązujących do 1993 r. zasad rachunków narodowych Organizacji Narodów Zjednoczonych (*System of National Accounts*, SNA). W 1993 r. uległo zmianie podejście do problematyki szarej strefy gospodarczej w rachunkach narodowych. Wprowadzono wtedy nowy system rachunków określany jako SNA-93. Zgodnie z nim gospodarka nieformalna obejmowała produkcję nielegalną oraz ukrytą¹⁵. Natomiast w 2014 r. nastąpiło włączenie nielegalnej produkcji do rachunków narodowych we wszystkich państwach UE¹⁶.

W nomenklaturze rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami ESA 2010¹⁷, używa się nazwy gospodarka nieobserwowalna. Takim terminem posługuje się również GUS w swoich publikacjach. Na szarą strefę składają się wówczas trzy elementy¹⁸:

- działalność nielegalna – obejmująca produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż lub rozprowadzanie jest zabronione przez prawo, np. przemysł papierosów, produkcja i handel narkotykami, sutenerstwo,
- działalność ukryta – w jej przypadku transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych, np. zaniżanie obrotów,
- działalność nieformalna – podejmowana głównie przez osoby fizyczne odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób bądź przedsiębiorstw, np. marginalna siła robocza – bezrobotni o niskich kwalifikacjach, emeryci, imigranci, uczniowie.

Działalność gospodarczą podmiotów szarej strefy można podzielić ze względu na zakres jej zwalczania: działalność zawsze ściganą (np. przemysł), ściganą sporadycznie (np. domowe wytwarzanie alkoholu) oraz działalność nieściganą (np. korepetycje, drobne naprawy sąsiedzkie)¹⁹.

¹⁴ S. Szarek, D. Okliński, *Czynniki wpływające na akceptację szarej strefy w społeczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie” 2016, nr 109, s. 89.

¹⁵ *Szara gospodarka w rachunkach narodowych* [w:] *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów 2000–2003*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, czerwiec 2005, s. 419.

¹⁶ J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016, s. 6.

¹⁷ Zob. Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r.; dalej rozporządzenie ESA 2010.

¹⁸ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013–2016*, Warszawa 2018, s. 279 i n.

¹⁹ A. Kubiczek, *Gospodarka nieformalna jako wyraz zawodności państwa*, „Prawo i Ekonomia” 2010, t. VI, s. 364.

W literaturze przedmiotu można spotkać się także z klasyfikacją szarej strefy zgodnie z kryterium legalności. Wyróżnia się²⁰:

- nieoficjalną gospodarkę legalną – nieujmowaną w sprawozdawczości, ale nienaruszającą norm prawa, np. przetwórstwo w gospodarstwie domowym,
- gospodarkę pozaprawną, np. naruszenie bezpieczeństwa ekologicznego,
- gospodarkę półlegalną, np. oszustwa podatkowe,
- gospodarkę nielegalną, kryminalną, np. handel bronią.

Najczęściej gospodarka nieobserwowalna jest określana jako prowadzenie działalności, która chociaż co do swej istoty nie jest zabroniona, to jednak prowadzona jest w sposób nieujawniany²¹. W większości przypadków z obszaru gospodarki nieobserwowalnej wyłącza się produkcję gospodarstw domowych wytwarzaną na własne potrzeby. Dla tego artykułu przyjęto, że szara strefa jest działalnością gospodarczą prowadzoną przede wszystkim bez odprowadzania należnych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne od całości lub części aktywności gospodarczej, a także funkcjonowania bez wymaganych zezwoleń bądź nieprzestrzegania przepisów prawa.

Przyczyny szarej strefy według literatury przedmiotu

Literatura przedmiotu wskazuje na różnorodne czynniki i uwarunkowania stwarzające podatny grunt dla rozwoju szarej strefy. Z międzynarodowych badań nad opisywanym zjawiskiem wynika, że struktura przyczyn wywołujących i potęgujących gospodarkę nieoficjalną jest zbliżona do siebie w poszczególnych państwach. Należy jednak dodać, że wprawdzie wymieniane są podobne motywy, to jednak spojrzenie na stopień ich ważności jest różne.

F. Schneider jako główne przyczyny wywołujące wzrost gospodarki nieobserwowalnej wskazuje²²:

- wzrost obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne,
- zakres regulacji państwowych,
- transfery socjalne, szczególne uwarunkowania dotyczące rynku pracy,
- usługi sektora publicznego.

Z kolei P. Gaudemet wyróżnia cztery przyczyny ucieczki przed podatkiem, jako jednej z podstawowych form gospodarki nieformalnej. Są to:

²⁰ A.M. Pietrzak, W. Bołkunow, *Szara strefa a gospodarka w okresie kryzysu*, Wydawnictwo ECE, Toruń 2013, s. 12–13.

²¹ F. Schneider, L. Medina, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, WP/18/17, International Monetary Fund, January 2018, s. 18.

²² F. Schneider, *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?*, 2006, s. 56.

- przyczyny moralne (mała świadomość fiskalna, mentalność i moralność podatkowa),
- ekonomiczne (wpływ sytuacji ekonomicznej podatnika oraz koniunktury gospodarczej),
- techniczne (związane z wysokim stopniem skomplikowania współczesnych systemów podatkowych),
- polityczne (np. wynikające z braku akceptacji prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej)²³.

P.M. Gutmann podaje także cztery główne bodźce rozwoju gospodarki nieoficjalnej w społeczeństwie amerykańskim²⁴:

- wysokie podatki (zbyt wysokie – istotny jest tu czynnik psychologiczny, a nie wartość względna),
- nadmierna obecność państwa w gospodarce (zbyt duża liczba przepisów),
- rozbudowa instytucji kontrolujących oraz przepisy zabraniające pewnych obszarów działalności, np. handlu narkotykami,
- korzyści zagwarantowane przez państwo, np. zasiłki dla bezrobotnych.

Według D.H. Enste można wskazać trzy najistotniejsze determinanty szarej strefy:

- wzrost obciążeń fiskalnych i składek na ubezpieczenie społeczne, które ograniczają elastyczność rynku pracy wraz z liczbą regulacji,
- spadek moralności podatkowej,
- czynniki zwiększające podaż pracy, takie jak wymuszona redukcja tygodniowego czasu pracy, odchodzenie na wcześniejsze emerytury i wzrastająca stopa bezrobocia²⁵.

Obecnie w literaturze coraz częściej można spotkać klasyfikację ogólną uporządkowującą przyczyny szarej strefy w trzech grupach. Wyróżnia się w niej czynniki: ekonomiczne, instytucjonalne oraz psychologiczne²⁶.

²³ P. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 575 i n.

²⁴ P.M. Gutmann, *The Subterranean Economy*, „Financial Analysts Journal” 1977, vol. 33, November–December.

²⁵ D.H. Enste, *The Shadow Economy and Institutional Change in EU Accession Countries – A Two Pillar Strategy for the Challenges ahead*, Working Paper, Center for the Study of Democracy, s. 21.

²⁶ G. Gołębiowski, *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1, s. 19; A.M. Pietrzak, W. Bołkunow, *Szara strefa*, *op. cit.*, s. 23–24; A. Kubiczek, *Gospodarka nieformalna jako wyraz zawodności państwa*, „Prawo i Ekonomia” 2010, t. VI, s. 362; S. Szarek, D. Okliński, *Czynniki wpływające na akceptację szarej strefy*, *op. cit.*, s. 91.

Stosując się do wyżej wspomnianej klasyfikacji, można usystematyzować determinanty aktywności podmiotów gospodarczych w szarej strefie, ze szczególnym uwzględnieniem sektora MŚP. Do grupy przyczyn ekonomicznych zaliczyć można:

- podatki i składki na ubezpieczenia społeczne – można je zakwalifikować wprawdzie także jako instrumenty instytucjonalne, chociaż najczęstszą przyczyną oszustw podatkowych jest chęć zysku, który dają niezapłacone w należnej wysokości daniny,
- kryzys bądź spowolnienie gospodarcze powodujące spadek rentowności, ograniczenia popytowe na produkty bądź usługi oferowane przez przedsiębiorstwo, zatory płatnicze w kontaktach z odbiorcami,
- rywalizacja podmiotów funkcjonujących w szarej strefie, konkurujących niższą ceną,
- wzrost sektora usług w dochodzie narodowym i w zatrudnieniu – jest to obszar gospodarki, w którym łatwiej zatrudniać pracowników poza ewidencją oraz ukrywać przychody,
- wzrost liczby małych przedsiębiorstw, w których z reguły łatwiej jest prowadzić działalność gospodarczą z pominięciem przepisów podatkowych,
- stopa bezrobocia – badania wskazują, że w miarę wzrostu bezrobocia rośnie skłonność do zatrudniania się pracowników w szarej strefie, co przy obopólnych korzyściach pracownika i pracodawcy jest bardzo trudne do wykrycia przez administrację państwową; równocześnie należy podkreślić, że praca nierejestrowana jest domeną małych i średnich przedsiębiorstw.

Drugą grupę przyczyn tworzą bodźce instytucjonalne, wśród których wyróżnia się:

- nieelastyczne przepisy i normy prawa pracy, np. wysokość płacy minimalnej,
- uwarunkowania Kodeksu pracy, np. zasady zatrudniania i zwalniania pracowników,
- wysokie zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia socjalne – stwarzające motywację dla potencjalnych pracowników do podejmowania pracy nierejestrowanej w sektorze MŚP,
- mało przejrzyste przepisy dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, np. konieczność posiadania kasy fiskalnej – przy małej skali działalności nie zawsze będzie opłacalne dla mikroprzedsiębiorcy,
- nadmierna aktywność państwa w kwestii regulacji rynku – wprowadzanie kolejnych szczegółowych regulacji, ograniczeń, licencji przyczynia się do niespójności przepisów, zbyt restrykcyjnych zakazów, a także uznaniowości i swobodnej interpretacji, stając się zarazem elementem korupcjogennym,

- względnie małe ryzyko wykrycia nieprawidłowości fiskalnych przez administrację skarbową,
- duże zróżnicowanie stawek podatku VAT i akcyzy wśród podobnych grup asortymentowych.

Ostatnia grupa przyczyn to przyczyny psychologiczne, takie jak indywidualne skłonności do podejmowania ryzyka oraz moralność i mentalność podatkowa. Na zachowanie przedsiębiorców w istotnym stopniu mogą wpływać czynniki moralne związane z etyką oraz stanem świadomości grupy społecznej, z której się wywodzą. W literaturze rozgranicza się dwa pojęcia opisujące stosunek obywateli do płacenia danin: mentalność i moralność podatkową. Mentalność można określić jako zbiorową reakcję społeczną na opodatkowanie. Jest to postawa wobec obciążeń fiskalnych reprezentowana przez określoną grupę społeczną. Moralność natomiast odnosi się do indywidualnych reakcji na opodatkowanie, czyli sięga do sumienia podatnika. W Polsce ze względu na zaszczości historyczne nie występuje wysoko rozwinięta moralność fiskalna, stąd w rezultacie brak stygmatyzacji przedsiębiorstw, które unikają płacenia podatków oraz zatrudniają pracowników nielegalnie.

Istnieją zasadnicze różnice pomiędzy podmiotami sektora MŚP a dużymi przedsiębiorstwami w zakresie prowadzenia aktywności w szarej strefie. W sektorze MŚP występują wymienione wyżej przyczyny działalności w gospodarce nieoficjalnej, natomiast duże przedsiębiorstwa stosują optymalizację podatkową, która wymaga skomplikowanych rozwiązań księgowych oraz prawnych, na które małe i średnie podmioty najczęściej nie stać. W sektorze MŚP wykorzystywane są proste metody prowadzące do obniżania obciążeń fiskalnych, jak np. zaniżanie obrotów poprzez sprzedaż bez paragonów.

Możliwość unikania podatków jest różna w poszczególnych branżach. Gdy daniny są wysokie i skomplikowane, to rozrastają się branże o relatywnie niskiej produktywności, ponieważ wówczas łatwiej unika się podatków. Konieczne inwestycje niezbędne przy rozpoczęciu i rozszerzaniu działalności są małe, a rentowność nie zwiększa się istotnie wraz ze skalą produkcji. Specyfika takiej aktywności, tj. niewielki i trudny do wykrycia majątek, a także mała skala działalności, powoduje, że przedsiębiorstwa te nie wyróżniają się i łatwiej im ukryć dochody przed administracją skarbową²⁷.

Główne przyczyny aktywności w szarej strefie MŚP to nadmiar regulacji oraz wysokie koszty prowadzenia działalności. Wydaje się, że najistotniejsze są koszty wynikające z wysokich obciążeń fiskalnych. Nie bez znaczenia są też składki na ubezpieczenia społeczne, w dużym stopniu wpływające na koszty uzyskania przychodów. Im wyższe są koszty prowadzenia legalnej działalności, tym większa pokusa i skłonność przedsiębiorców do wchodzenia w szarą strefę.

²⁷ A.M. Pietrzak, W. Bołkunow, *Szara strefa*, *op. cit.*, s. 27–29.

Podmioty działające w gospodarce nieobserwowalnej stają się bardziej konkurencyjne od podmiotów funkcjonujących w pełni legalnie, gdyż unikanie pośrednich i bezpośrednich podatków umożliwia nieuczciwym przedsiębiorcom oferowanie niższych cen – często takich, których nie są w stanie zaproponować uczciwi przedsiębiorcy. W związku z tym można mówić o tzw. spirali szarej strefy, czyli sytuacji zmuszającej do podejmowania nieuczciwej konkurencji. Kryterium ceny staje się szczególnie istotne w okresach słabej koniunktury, gdy dochody konsumentów spadają. Wówczas często dla uczciwych przedsiębiorców jedynym sposobem, aby sprostać konkurencji ze strony podmiotów niepłacących podatków, staje się również przejście do szarej strefy.

Czynnikiem prowadzącym do rozwoju szarej strefy jest również przeregulowanie gospodarki, np. wprowadzanie urzędowej płacy minimalnej, obowiązkowych koncesji i zezwoleń potrzebnych do prowadzenia działalności, nadmiar obowiązkowych formularzy. Przedsiębiorców do legalnej aktywności zniechęcają też nadmiernie rozbudowane przepisy i obowiązki związane z bezpieczeństwem pracy, ochroną środowiska czy normami jakościowymi²⁸.

Badania prowadzone w Polsce potwierdzają występowanie podobnego katalogu przyczyn, a także wskazują, że największy wpływ na aktywność w szarej strefie podmiotów sektora MŚP mają czynniki o charakterze ekonomicznym. Między innymi badania ankietowe przeprowadzone w roku 2003 wśród grupy 271 małych przedsiębiorstw wskazały, że największy wpływ na przechodzenie do szarej strefy miały (według wskazań): zbyt duże obciążenia ZUS, zbyt wysokie podatki, potrzeba obniżenia kosztów, aby sprostać legalnej konkurencji, oraz potrzeba obniżenia kosztów, aby sprostać konkurencji z szarej strefy²⁹.

Podobne motywy sugerują badania pilotażowe zrealizowane przez R. Wolańskiego wśród 10 mikroprzedsiębiorstw z branży motoryzacyjnej. Dla wszystkich badanych podmiotów motywacją do oszustw fiskalnych było uzyskanie korzyści finansowych i taka sama postawa konkurencji. Natomiast dla większości z nich bodźcem był brak zaufania do działań państwa, efektywniejsze wykorzystanie uzyskanych środków, przyzwolenie społeczne dla takiego postępowania oraz przyzwyczajenie wynikające z wieloletniego schematu takich działań³⁰.

²⁸ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2018*, op. cit., s. 8.

²⁹ B. Nogalski, J. Karpacz, A. Wójcik-Karpacz, *Małe przedsiębiorstwa w obliczu gospodarczego cienia* [w:] *Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 63–64.

³⁰ R. Wolański, *Unikanie i uchylanie się od opodatkowania w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw – przyczyny, specyfika, skutki*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 3(132), s. 142–143, DOI: 10.18276/epu.2018.132-12.

Skala szarej strefy w Polsce na tle wybranych państw

Pierwsze badania nad szarą strefą przeprowadzono w latach 50. XX wieku. Nie dotyczyły one początkowo bezpośrednio opisywanego zjawiska ani nie nadały mu obecnej nazwy, lecz koncentrowały się przede wszystkim na unikaniu opodatkowania jako istotnego czynnika wpływającego na gospodarkę³¹. Jednak już w latach 80. i 90. XX wieku powstało wiele prac i raportów dotyczących szarej strefy. W tym czasie nie tylko ekonomiści i socjologowie podejmowali tę tematykę w swych publikacjach. Dołączyli do nich także statystycy. W Polsce apogeum badań nad gospodarką nieoficjalną przypadało na 1992–1993, kiedy odnotowano znaczny wzrost szarej strefy.

Rozmiary gospodarki nieobserwowalnej na przestrzeni dekad ulegały istotnym zmianom. Przedstawia to w ujęciu historycznym następujące zestawienie³²:

- lata 70. – ok. 3% dochodu narodowego,
- lata 80. – 5–7% dochodu narodowego,
- rok 1992 – ok. 20% dochodu narodowego,
- rok 1995 – 15–19% PKB,
- rok 2000 – 14,4–17% PKB,
- rok 2005 – 14–15,9% PKB.

W szacunkach wielkości szarej strefy stosowane są różne sposoby pomiaru, przy czym najczęściej wyróżnia się podejście bezpośrednie i pośrednie. Pierwsza grupa metod opiera się na bezpośrednich kontaktach z podmiotami gospodarki ukrytej, a więc m.in. na wykorzystaniu wypowiedzi pracowników, pracodawców itd. oraz na informacjach uzyskanych z kontroli podatkowych. W tym wypadku informacje uzyskiwane są ze źródeł pierwotnych, w przeciwieństwie do podejścia pośredniego, w którym analizuje się źródła wtórne i posługuje się różnymi wskaźnikami makroekonomicznymi uzyskiwanymi na podstawie różnych informacji wyjściowych. Do nich przede wszystkim należą metody jednoczynnikowe, takie jak: szacunek PKB na podstawie luki między dochodami a wydatkami, badanie różnic w stopie zatrudnienia, szacowanie dochodów ukrytych przed urzędami podatkowymi przez zastosowanie metod monetarnych, rachunków narodowych; oraz metody wieloczynnikowe, np. monitorowanie stylu życia, miękkie modelowanie.

W Polsce szacunków wielkości szarej strefy cyklicznie dokonuje Główny Urząd Statystyczny (GUS), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (do 2016 r.), Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG) oraz niezależne

³¹ T. Piecuch, E. Szczygieł, *Przedsiębiorczość szarej strefy*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, t. 10 (46), nr 2, s. 96, DOI:<http://dx.doi.org/10.18290/reiz.2018.10.2-6>.

³² K. Górka, M. Łuszczuk, *Gospodarka nieobserwowalna w Polsce i na świecie*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, t. 2, nr 41, s. 226, DOI:10.18276/SIP.2015.44/2-19.

ośrodki badawcze, przeprowadzające badania incydentalnie³³. Na przykład w 2015 r. spółka EY szacowała wielkość gospodarki nieobserwowalnej na 12,4% PKB ogółem, przy czym w niektórych branżach, np. tytoniowej czy paliwowej, sięgała ona 23%³⁴.

W najdłuższym horyzoncie czasowym szacunki wielkości gospodarki nieobserwowalnej dokonywane są przez GUS. Zawierają one zarówno legalną, jak i nielegalną część szarej strefy (do 2014 r. nie obejmowały działalności przestępczej, zakazanej przez prawo³⁵). Wykres 1 ilustruje udział szarej strefy w tworzeniu PKB w latach 1994–2016. W 1994 r. udział ten kształtował się na najwyższym poziomie 17,2%, po czym zaczął systematycznie spadać do 2000 r., kiedy wzrósł ponownie do 17%. W 2008 r. obniżył się do najniższego poziomu, szacowanego na 11,8% PKB. W kolejnych latach, wraz ze spowolnieniem gospodarczym, będącym skutkiem kryzysu *subprime*, wskaźnik wzrósł o 1–2 punkty procentowe. W latach 2012–2015 udział szarej strefy w polskiej gospodarce wynosił średnio 13,4%. Najniższy poziom odnotowano w roku 2012 (13%), a najwyższy – 2013 (13,8%)³⁶. W 2016 r. udział gospodarki nieobserwowalnej oszacowano na 13,2% PKB, z czego szara strefa w jednostkach zarejestrowanych wynosiła 10,8%, z tytułu wykonania pracy nierejestrowanej 2,1%, natomiast działalność nielegalna (sutenerstwo, narkotyki, przemyt papierosów) 0,3% PKB³⁷.

Największy wpływ na rozmiar szarej strefy miała działalność ukryta, czyli ta część gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące podmioty gospodarcze. W latach 2013–2016 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,7%, co stanowiło ok. 80% całej gospodarki nieobserwowalnej szacowanej przez GUS.

³³ Najczęściej są to badania wybranego obszaru szarej strefy np. pracy na czarno. Zob. K. Kłoc, *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*, seria „Raporty CASE”, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1998; M. Pasternak-Malicka, *Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, „Studia BAS” 2013, nr 4(36), s. 27–56 [Praca Polaków, red. A. Grycuk, B. Kłoc]. Przedmiotem badań bywają też usługi turystyczne w odniesieniu do sektora nieformalnego; zob. T. Smuga, *Metodologia badań szarej strefy rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005.

³⁴ *Raport EY, Ograniczanie szarej strefy poprzez płatności elektroniczne*, Warszawa, 5 kwietnia 2016, <https://www.ey.com/pl>.

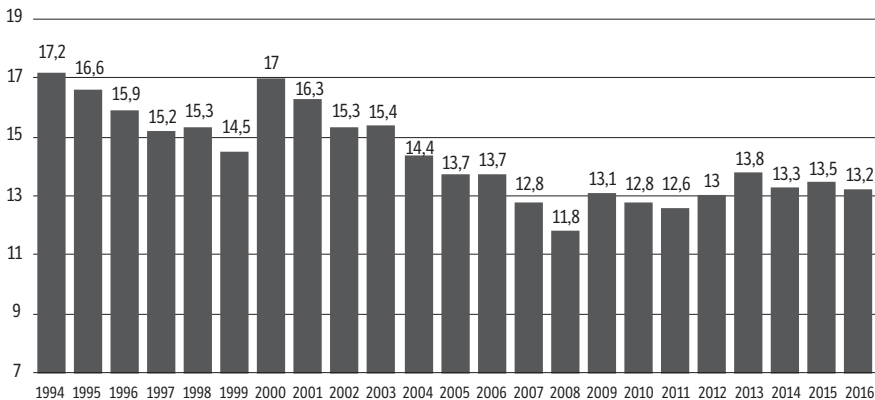
³⁵ GUS rachunki produktu krajowego brutto zestawia zgodnie z wymogami systemu rachunków narodowych i regionalnych ESA 2010. Z zasad tych wynika jednoznacznie konieczność uwzględnienia również aktywności nieobserwowalnej, w tym szarej strefy, która dotyczy zarówno produkcji ukrytej, jak i nielegalnej. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nakazuje, aby kraje członkowskie uwzględniały także tzw. nielegalną szarą strefę, np. przemyt, prostytutka, handel narkotykami; zob. rozporządzenie w sprawie ESA 2010.

³⁶ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012–2015*, Warszawa 2017, s. 267.

³⁷ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013–2016*, Warszawa 2018, s. 281 i n.

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych oblicza rozmiary gospodarki nieobserwowalnej w Polsce na poziomie wyższym niż GUS, doszacowując tę wartość m.in. o nielegalny handel paliwami, handel na targowiskach, przygraniczny czy elektroniczny³⁸. Tabela 2 prezentuje szacunki rozmiarów szarej strefy, według metodologii IPAG, w polskiej gospodarce w latach 2015–2019. W ocenie IPAG całkowita wartość szarej strefy w 2019 r. wyniesie 424 mld zł, co stanowić będzie 17,2% PKB (w 2016 r. – 19%, 2017 r. – 18,7% PKB, w 2018 r. – 18%).

Wykres 1. Gospodarka nieobserwowalna w Polsce według GUS w latach 1994–2016
(w %)



Źródło: na podstawie GUS, *Rachunki narodowe wg sektorów i podsektorów instytucjonalnych* z lat 1995–2018.

Tabela 2. Szacunki rozmiarów szarej strefy w ujęciu IPAG w polskiej gospodarce w latach 2014–2019
(mld zł)

	2015	2016	2017	2018	2019
Gospodarka nieobserwowalna wg GUS (1)	243	246	263	273	294
Oszacowania IPAG (2)	127	133	135	132	130
Szara strefa wg IPAG (1+2)	370	3799	397	405	424
PKB skorygowany o szarą strefę wg IPAG	1927	1994	2124	2248	2464
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB (w %)	19,2	19,0	18,7	18,0	17,2

Źródło: J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa, marzec 2019, s. 24.

Pomimo stopniowego spadku procentowego udziału szarej strefy w PKB, zauważalna jest tendencja wzrostowa w kwotach absolutnych. W latach 2015–2019 wartość dodana gospodarki nieobserwowalnej w ujęciu IPAG może wzrosnąć

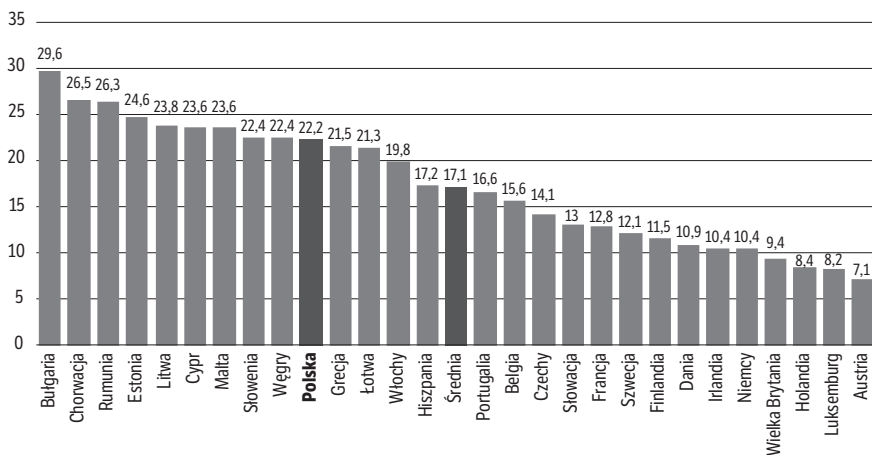
³⁸ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2018*, *op. cit.*, s. 21 i n.

o 54 mld zł. Instytut prognozuje, że w samym tylko 2019 r. nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 19 mld zł³⁹.

W międzynarodowych badaniach nad szarą strefą gospodarki specjalizuje się Friedrich Schneider, który wykorzystując metodę MIMIC (*Multiple Indicators Multiple Causes*) oblicza udział gospodarki nieoficjalnej w PKB⁴⁰. Wykres 2 przedstawia szacunki w wybranych państwach UE w 2017 r. Najmniejszy udział odnotowano w Austrii (7,1%) oraz Holandii i w Luksemburgu, gdzie wielkość szarej strefy zbliżył się do 8% PKB, największy natomiast zaobserwowano w Bułgarii, w której wskaźnik ten wynosił ok. 1/3 PKB.

Friedrich Schneider szacuje, że szara strefa w 28 państwach Unii Europejskiej wyniosła w 2017 r. średnio 17,1% PKB, co oznacza spadek badanego zjawiska w stosunku do 2003 r. o 5,5 punktu procentowego (wówczas średni udział wynosił 22,6%). Rezultaty otrzymane przez F. Schneidera sugerują, że rozmiar szarej strefy w Polsce niemal dwukrotnie przekracza oficjalne statystyki GUS. Według austriackiego badacza w 2000 r. szara strefa w Polsce osiągnęła wysokość 27,6%, w 2002 r. – 28,9%, a w 2017 r. – 22,2% PKB. Wykres 3 prezentuje zakres szarej strefy w Polsce w latach 2000–2017 według szacunków F. Schneidera.

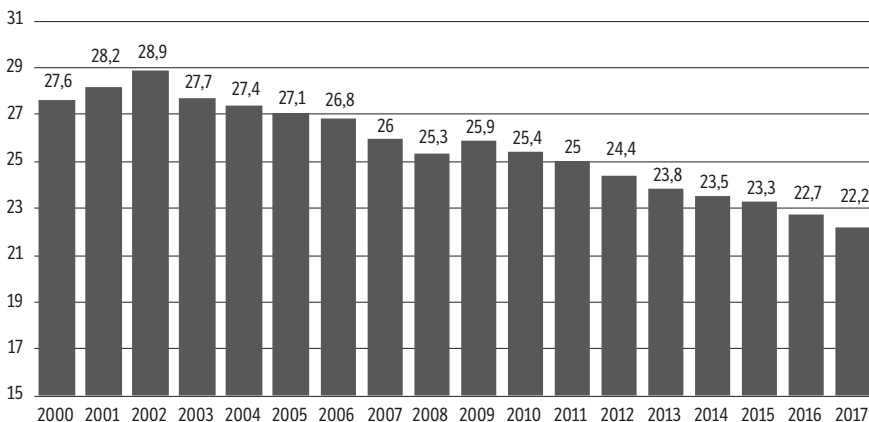
Wykres 2. Szara strefa gospodarki według F. Schneidera w państwach Unii Europejskiej w 2017 r. (w % PKB)



Źródło: na podstawie F. Schneider, *Implausible Large Differences of the Size of the Underground Economies in Highly Developed European Countries?*, A Comparison of Different Estimation Methods, http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2017/EstShadEc_OECDCountries.pdf.

³⁹ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyznikiewicz, D. Wyznikiewicz, *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa, marzec 2019, s. 24.

⁴⁰ F. Schneider, *Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries*, Johannes Kepler University of Linz, 24 July 2007 r.; B. Torgler, F. Schneider, *Shadow Economy, Tax Morale, Governance and Institutional Quality: A panel Analysis*, IZA Discussion Paper Series 2007, s. 9–10.

Wykres 3. Szara strefa w Polsce w latach 2000–2017 według F. Schneidera (w % PKB)

Źródło: na podstawie F. Schneider, *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World, First Results over the Period 1999 to 2003*, IZA, Discussion Paper No. 1431, 2004; F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015*, www.Econ.jku.at/Schneider/foles/publications, January 20, 2015; L. Medina, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, WP/18/17, International Monetary Fund, styczeń 2018, s. 18, 66 i n.

Z szacunków Schneidera można wnioskować, że blisko 1/5 prowadzonej działalności gospodarczej jest ukrywana przed administracją skarbową w Polsce. Największą jej część stanowi tzw. działalność ukryta, czyli nierejestrowane transakcje i obroty legalnie działających przedsiębiorstw. W aktywności w szarej strefie wyróżnia się przede wszystkim zaniżanie dochodów w celu obniżania należności podatkowych oraz zatrudnienie nierejestrowane.

Mimo wszystko zauważalna jest tendencja spadkowa, co wiąże się z coraz efektywniejszymi działaniami administracji skarbowej oraz występowaniem dobrej koniunktury gospodarczej. Według raportu *Digital Payments and the Informal Economy* Polska zajęła piąte miejsce wśród 60 analizowanych państw pod względem ograniczania rozmiarów szarej strefy⁴¹. W latach 2007–2016 polska gospodarka cienia skurczyła się o 30% (z 24,9% do 17,4% PKB). Oznacza to, że według cytowanego raportu, jej rozmiary są już mniejsze niż w Hiszpanii, Portugalii czy we Włoszech.

Podobna tendencja odnotowana została w badaniach Ź. Popławskiej, V. Humenyuka oraz L. Seniv. Według tych badaczy w okresie 2005–2015 nielegalna przedsiębiorczość w Polsce zmniejszyła się o 28,6% (z 26,72% do 19,7% PKB).

⁴¹ A.T. Kearney, *Digital Payments and the Global Informal Economy*, Financial Services, <https://www.atkearney.com/financial-services/digital-payments-and-the-global-informal-economy>, [marzec 2019].

Stwierdzono, że bezpośrednią przyczyną, która spowodowała tę pozytywną zmianę, było polepszenie w stosunku do 2005 r. wskaźników płacenia podatków oraz handlu transgranicznego⁴². Ponadto wydaje się, że na spadek udziału szarej strefy w gospodarce wpływa poprawa na rynku pracy. Lepsza sytuacja zawodowa Polaków przekłada się na wzrost zamożności, wyższe dochody. Wraz z poprawą sytuacji dochodowej zmniejsz się skłonność do korzystania z oferty gospodarki nieobserwowalnej.

Przyczyny przestępstw podatkowych w świetle własnych badań ankietowych przeprowadzonych w województwie podkarpackim

Za pierwszoplanowy czynnik wywołujący wzrost szarej strefy w gospodarce rynkowej powszechnie uznaje się wysokie obciążenia podatkowe. Przeświadczenie to dotyczy wszystkich rodzajów podatków, choć szczególnie podkreśla się znaczenie podatku dochodowego i podatku VAT. W celu identyfikacji przyczyn szarej strefy wśród przedsiębiorców w ujęciu subiektywnym zapytano ich, w ramach własnych badań ankietowych⁴³ prowadzonych na terenie województwa podkarpackiego w latach 2010–2019, o przyczynę aktywności w szarej strefie gospodarki. Strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia tabela 3.

Niemal w każdym roku badania blisko co trzeci przedsiębiorca wskazywał na wysokie podatki pośrednie jako powody skłaniające podmioty gospodarcze do popełniania przestępstw skarbowych (37,5% w 2007 r.; 44,2% w 2014 r.; 35,1% w 2019 r.). Przesłanką do oszustw fiskalnych jest także konkurencja firm działających poza oficjalnym obiegiem gospodarczym, niepłacących podatków, dzięki czemu mogących oferować niższe ceny towarów i usług – na tę przyczynę wskazywał co piąty przedsiębiorca w 2019 r., choć w poprzednich latach był to czynnik dużo mocniej akcentowany – 37,5% wskazań w 2007 r. Zbyt wysokie podatki dochodowe powodujące spadek zysków w trudnej sytuacji rynkowej były przyczyną aktywności w szarej strefie w ocenie blisko co trzeciego respondenta. Brak skuteczności państwa w egzekwowaniu prawa podkreślał średnio co dwunasty ankietowany.

⁴² Ż. Popławska, V. Humenyuk, L. Seniv, *Wpływ państwowych regulacji biznesu na wielkość szarej strefy*, „*Ekonomia i Zarządzanie*” 2018, t. 10(46), nr 2, s. 89 i n., DOI:<http://dx.doi.org/10.18290/reiz.2018.10.2-5>.

⁴³ Badania własne przeprowadzono na celowej próbie 250 podmiotów gospodarczych (w kwietniu i maju 2010 r.), 281 podm. gosp. (w maju 2011 r.), 232 podm. gosp. (w styczniu 2012 r.), 237 podm. gosp. (w styczniu 2013 r.), 188 podm. gosp. (w styczniu 2014 r.), 244 podm. gosp. (w styczniu 2015 r.), 325 podm. gosp. (w styczniu 2016 r.), 289 podm. gosp. (w styczniu 2017 r.), 225 podm. gosp. (w styczniu 2018 r.) oraz 268 podm. gosp. (w styczniu 2019 r.). Wywiady zostały przeprowadzone na terenie województwa podkarpackiego. Ankiety były skierowane do podmiotów z sektora MŚP o zróżnicowanym poziomie obrotów, liczbie zatrudnionych pracowników oraz okresie funkcjonowania na rynku.

Tabela 3. Struktura odpowiedzi na pytanie: co Pana/i zdaniem powoduje, że podmioty gospodarcze działają w szarej strefie?

Powody aktywności w szarej strefie	Struktura procentowa									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zmusza je do tego konkurencja firm nielegalnych	20,0	27,8	33,7	35,9	29,3	29,9	28,3	24,9	26,7	20,5
Wysokie podatki pośrednie	36,8	33,7	37,1	35,9	44,2	37,7	31,3	25,6	32,4	35,1
Nie są w stanie zapłacić tak wysokich podatków	24,8	17,1	26,3	24,9	26,1	23,3	23,7	24,2	22,2	29,1
Zajmują się produkcją nielegalnych towarów	15,2	12,5	6,9	9,7	8,5	7,8	6,5	5,9	6,7	10,8
Zbyt długa procedura założenia i rejestracji firmy	18,4	11,4	8,7	6,3	5,3	7,8	6,7	8,7	5,8	9,0
Zakres biurokratycznej regulacji	16,0	7,8	14,2	10,1	14,9	12,3	14,1	11,8	16,4	10,8
Zbyt częste zmiany systemu podatkowego	8,0	9,3	6,1	3,4	6,4	9,0	12,9	5,9	5,8	8,2
Zmniejszenie prawdopodobieństwa kontroli	8,8	7,1	3,9	6,8	12,2	7,4	6,4	2,8	5,3	7,5
Działalność prowadzona na bardzo małą skalę	7,6	11,4	12,1	8,9	9,4	9,9	3,4	10,7	8,9	11,9
Brak zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania (kredyty)	3,6	1,4	2,6	0,4	0	1,2	0,6	0,7	3,1	2,6
Brak zdania	5,2	3,2	4,3	6,3	6,9	7,0	3,7	13,1	8,0	11,2
Razem*	166,0	151,6	158,5	148,9	163,2	154,1	137,6	134,6	141,3	156,7

* Suma wynosi ponad 100%, gdyż ankietowani mogli wskazać kilka odpowiedzi.

Źródło: na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród podmiotów gospodarczych na terenie województwa podkarpackiego w latach 2010–2019.

Podmioty sektora MŚP najczęściej stosują proste metody służące obniżeniu należności podatkowych. Jest to przede wszystkim czynność przejawiająca się niewydawaniem paragonów czy faktur, w konsekwencji prowadząca do obniżenia skali swojej działalności, a zatem do obniżenia wysokości podatków pośrednich. Natomiast zaniżenie wysokości przychodów prowadzi do ograniczenia płaconych podatków dochodowych. Inne najczęściej stwierdzane nieprawidłowości z tytułu podatku od towarów i usług dotyczą ukrywania lub usuwania dokumentów dotyczących sprzedaży, zawyżania wartości sprzedaży eksportowej (dla uzyskania przywilejów związanych ze stawką 0%) oraz stosowania stawki podatkowej niższej niż należna. Podatnicy wykazują w deklaracji sprzedaż towaru lub usługi na przykład ze stawką 0 lub 8% zamiast właściwej 23%, tym samym zaniżając zobowiązanie podatkowe. Kolejną powszechną nieprawidłowością w zakresie podatku VAT jest deklarowanie sprzedaży zwolnionej od podatku jako sprzedaży opodatkowanej, czego konsekwencją jest niezasadne korzystanie z prawa do odliczenia pełnej kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług.

Tabela 4. Struktura odpowiedzi na pytanie: jakie są najpowszechniejsze formy gospodarki nieformalnej?

Opinie	Struktura procentowa										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Sprzedaż poza kasą fiskalną (zaniżanie obrotów)	32,8	26,0	37,9	31,7	28,2	35,3	32,0	29,4	30,2	37,7	
Nielegalne zatrudnienie pracowników	26,0	34,5	24,1	34,2	32,4	32,4	28,3	32,9	29,8	28,0	
Przemyt	19,6	12,8	12,1	13,9	12,2	14,8	18,8	13,5	14,7	8,6	
Sztuczne zawyżanie kosztów	10,8	6,1	8,6	5,1	16,0	9,4	6,8	9,7	6,2	13,4	
Wyłudzenia	4,0	3,2	5,6	2,9	3,2	2,1	7,7	3,5	10,7	3,7	
Pranie pieniędzy	1,2	3,2	0,9	2,9	4,3	2,5	2,5	2,4	2,2	4,5	
Korupcja	2,8	3,2	7,3	7,6	2,7	2,5	3,4	4,5	5,3	3,7	
Inne	0	0	0,4	1,3	0	0	0	2,4	0	0	

Źródło: jak pod tabelą 3.

Przedsiębiorcy biorący udział w badaniu wśród wariantów odpowiedzi dotyczących różnych form gospodarki nieoficjalnej najczęściej wskazywali zaniżanie obrotów. Blisko co trzeci respondent był zdania, że najpowszechniejszą formą przestępstw skarbowych jest sprzedaż poza kasą fiskalną – w 2019 r. 37,7% przedsiębiorców wybrało ten wariant odpowiedzi. Wyniki analizy ankietowej mogą świadczyć, że skala procederu jest bardzo szeroka także w odniesieniu do zatrudniania pracowników poza ewidencją. W latach 2010–2019 tę formę wskazywało od 24,1% do 34,5% przedsiębiorców.

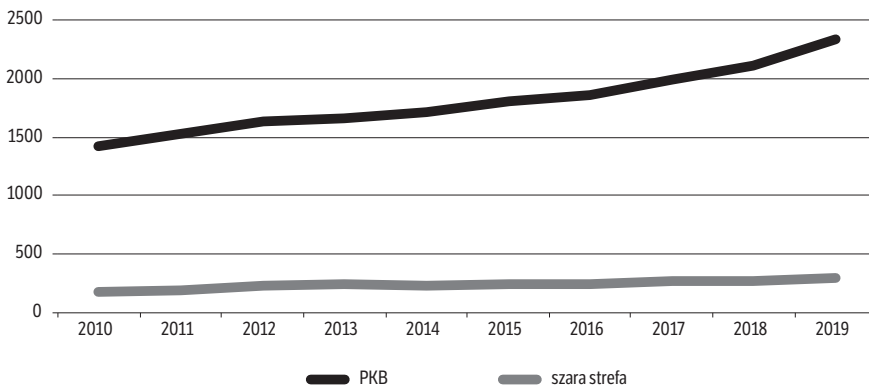
Uwarunkowania i działania instytucjonalne wpływające na rozmiary szarej strefy w Polsce

Czynnikiem wpływającym na zakres szarej strefy są obciążenia podatkowe i paropodatkowe, których wysokość staje się bardziej odczuwalna w okresach spadku koniunktury gospodarczej. Wzrasta wówczas pokusa aktywności w szarej strefie. Wskazuje się zatem, że czynnikiem sprzyjającym ograniczaniu zakresu gospodarki nieoficjalnej jest polepszenie koniunktury. Poprawa warunków prowadzenia działalności przyczynia się do wzrostu rentowności w całej gospodarce oraz zwiększa się liczba potencjalnych możliwości atrakcyjnego lokowania kapitału w gospodarce legalnej. Odbiorcy towarów i usług stają się zamożniejsi, więc stać ich na zakup towarów oferowanych przez sektor oficjalny.

Wydawać by się mogło, że polepszenie koniunktury w ostatnich latach w Polsce powinno ograniczyć zakres szarej strefy. Wskaźniki procentowe prezentowane w podrozdziale *Skala szarej strefy w Polsce na tle wybranych państw* wydają się wskazywać na stopniowe zmniejszanie się szarej strefy w gospodarce. Równocześnie z analizy danych prezentowanych na wykresie 4 wynika, że gospodarka nieoficjalna zachowuje się procyklicznie, tzn. zgodnie z kierunka-

mi zmian koniunktury gospodarczej. Dzieje się tak, gdyż przynajmniej część dochodów uzyskiwanych w gospodarce nieobserwowalnej intensyfikuje popyt konsumpcyjny i inwestycyjny realizowany w sektorze oficjalnym. Ponadto część podmiotów funkcjonujących w szarej strefie dostarcza produkty i usługi przedsiębiorstwom działającym w pełni legalnie. Wskazuje się, że kierunek zmian szarej strefy pod wpływem koniunktury makroekonomicznej zależy przede wszystkim od struktury gospodarki, źródła szoków wywołujących wahania oraz poziomu sztywności rynku pracy⁴⁴. Szara strefa zachowuje się w większym stopniu w sposób procykliczny, gdy zakres gospodarki nieoficjalnej jest większy, praca nierejestrowa bardziej rozpowszechniona, a powiązania pomiędzy legalną a nielegalną częścią gospodarki silniejsze⁴⁵.

Wykres 4. Szacunki rozmiarów szarej strefy w Polsce w latach 2010–2019 (w mld zł)



Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, IPAG.

Zaobserwowaną prawidłowość zdają się potwierdzać dane zamieszczone na wykresie 5, który ilustruje zależność pomiędzy szacunkami szarej strefy a poziomem PKB w Polsce w latach 2010–2019. Posługując się metodą regresji liniowej, określono linię trendu, której wzór znajduje się w prawym dolnym rogu wykresu. Pod nim umiejscowiony jest współczynnik R^2 , czyli wskaźnik determinacji⁴⁶.

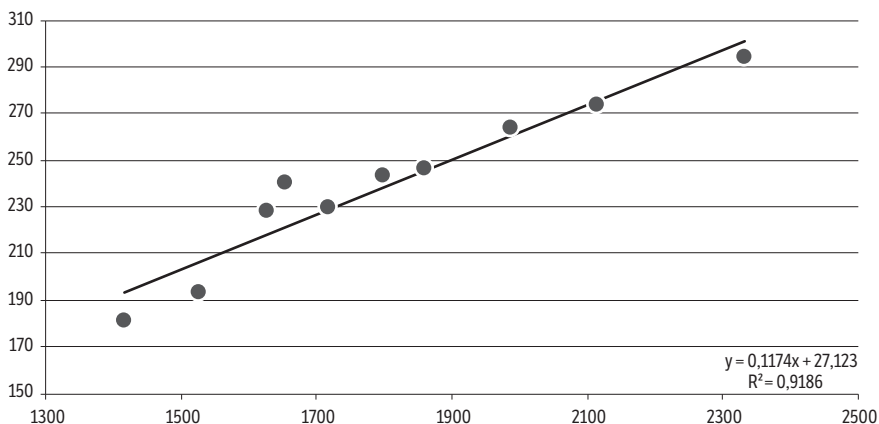
⁴⁴ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2019*, op. cit., s. 9–10.

⁴⁵ Zagadnienie związku między cyklem koniunkturalnym a szarą strefą rynku pracy można także znaleźć w artykule S. Cichockiego, *Determinanty zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce w okresach wysokiej i niskiej koniunktury gospodarczej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 3.

⁴⁶ Wskaźnik determinacji ma wartość od 0 do 1. Jeśli jest mniejszy niż 0,5, oznacza, że model jest niedopasowany do obserwacji. Jeśli wynosi od 0,5 do 0,6 – dopasowanie słabe; od 0,6 do 0,8 – dopasowanie zadowalające; od 0,8 do 0,9 – dobre; od 0,9 do 1 – bardzo dobre.

Jego wartość wyniosła 0,9186, co oznacza bardzo silną (92%) zależność między dynamiką PKB a skalą zjawiska określanego mianem gospodarki nieobserwowalnej. R^2 ukazuje zależność dodatnią, co oznacza, że wzrostowi PKB w mld zł będzie towarzyszył wzrost szarej strefy w wartościach nominalnych.

Wykres 5. Wykres rozrzutu między zakresem szarej strefy a PKB w Polsce w latach 2010–2019 (w mld zł)



Źródło: na podstawie danych z wykresu 4.

Innym agregatowym wskaźnikiem określającym kondycję gospodarki jest stopa bezrobocia, która w latach 2010–2019 uległa obniżeniu do poziomu najniższego od 2010 r. (12,9% w styczniu 2010 r.; 6,1% w styczniu 2019 r.). Na początku drugiej dekady XXI wieku, kiedy stopa bezrobocia była stosunkowo wysoka, pozycja pracowników względem pracodawcy była słabsza. W warunkach deficytu miejsc pracy osoby poszukujące zatrudnienia chętniej godziły się na mniej korzystne warunki zatrudnienia oferowane przez gospodarkę nieoficjalną⁴⁷. Natomiast spadek bezrobocia, skutkujący szerszą ofertą miejsc pracy, może zmuszać pracodawców do odchodzenia od zatrudnienia nierejestrowanego. Rynek pracy stał się rynkiem pracownika, a wzrost świadomości społeczeństwa może wpływać na podejmowanie przez pracowników bardziej racjonalnych wyborów wśród ofert spoza szarej strefy.

Równocześnie pojawiły się regulacje dotyczące rynku pracy, które mogą stwarzać pokusę dla osób chcących podjąć nierejestrowane zatrudnienie. Są

⁴⁷ Szerzej nt. pracy nierejestrowanej w wymiarze lokalnym zob. m.in. E. Kryńska i in., *Praca nierejestrowana na Mazowszu – jej skala, charakter i skutki społeczne*, Wojewódzki Urząd Pracy, Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa 2015; *Praca nierejestrowana – charakterystyka zjawiska w województwie łódzkim*, red. E. Kryńska, IBC, IPiSS, Łódź 2015.

nimi np. ustawowe minimalne wynagrodzenie za pracę czy program „Rodzina 500+”.

Minimalne wynagrodzenie wzrastało w Polsce w tempie przewyższającym wzrost średniego wynagrodzenia krajowego. W latach 2010–2019 minimalne wynagrodzenie powiększyło się z 1317 do 2250 zł, czyli o 70,8% (7,1% średniorocznie). Tak znaczna podwyżka płacy minimalnej jest szczególnie uciążliwa dla małych przedsiębiorstw, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, w słabiej rozwiniętych gospodarczo województwach. We wspomnianym okresie dziesięciu lat przeciętne wynagrodzenie wzrosło w Polsce z 3300 do 4949,42 zł w lutym 2019 r., czyli o 50% (5% wzrost średnioroczny). Prezentowane dane pokazują, że minimalne wynagrodzenie rosło szybciej niż wynagrodzenie przeciętne. Nadmierny obligatoryjnie wymuszony wzrost płacy minimalnej, nieodzwierciedlający tendencji rynkowych, może skłaniać lub nawet wymuszać na mikroprzedsiębiorstwach zatrudnianie poza ewidencją. W słabiej rozwiniętych gospodarczo regionach, gdzie potencjalni klienci uzyskują niższe dochody i szukają oszczędności w codziennych zakupach, niektóre podmioty, aby sprostać wymaganiom cenowym, decydują się na nieoficjalne zatrudnienie pracowników (niższe koszty pracy w małych przedsiębiorstwach często bardzo mocno wpływają na finalną cenę oferowanych dóbr i usług).

Innym rozwiązaniem prawnym z zakresu rynku pracy mogącym motywować do podejmowania pracy nierejestrowanej jest wspomniany wyżej program „Rodzina 500+”, realizowany od kwietnia 2016 r. Podstawowym celem miało być zwiększenie dzietności i ograniczenie sfery ubóstwa, niemniej taki program z perspektywy rynku pracy może oznaczać wzrost potencjalnych zasobów siły roboczej gotowej do jej podjęcia w szarej strefie⁴⁸. Dane GUS zdają się potwierdzać spadek aktywności zawodowej kobiet w wieku rozrodczym (wiek 25–34 lata) w latach 2016 i 2017, podczas gdy w całej zbiorowości nastąpił wzrost współczynnika aktywności zawodowej⁴⁹. Wydaje się, że wspomniany program wraz z innymi świadczeniami socjalnymi może pobudzać szarą strefę, gdyż opiekunowie prawni dzieci, na które przysługuje świadczenie, nie chcą wykazywać wysokich formalnych dochodów, jeżeli ich dochód nieznacznie przekracza wymagane kryterium dochodowe uprawniające do wypłaty 500 zł także za pierwsze dziecko⁵⁰.

⁴⁸ Efekt ograniczania aktywności na rynku pracy, a zarazem pokusa pracy w szarej strefie, mogą być szczególnie silne wśród rodzin o niskich dochodach. W tym wypadku dodatkowym czynnikiem zniechęcającym do pracy legalnej jest dotychczasowy próg dochodowy uprawniający do poboru świadczenia na pierwsze dziecko. Zob. I. Magda i in., „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian, SGH, UW, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2019, s. 10 i n.

⁴⁹ GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, III kwartał 2017, Warszawa 2018.

⁵⁰ Od lipca 2019 r. zapowiadane jest rozszerzenie uprawnień do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko bez względu na osiągnięty dochód.

W Polsce najskuteczniejsze działania prowadzące do ograniczania rozmiarów gospodarki nieobserwowalnej odbywają się w trzech, na ogół niepowiązanych ze sobą, obszarach. Pierwszy to działania nastawione na odzyskiwanie traconych należności podatkowych (legislacyjne, kontrolne, represyjne). Kolejny to edukacja i prewencja podejmowana przez organy administracji państwowej (przykładem może być wprowadzona w czwartym kwartale 2015 r. Narodowa Loteria Paragonowa⁵¹, która zachęcała podatników do domagania się od sprzedawców i usługodawców paragonów fiskalnych, potwierdzających opłacenie VAT).

Trzecim obszarem, a zarazem skuteczną i sprawdzoną w wielu państwach metodą, jest propagowanie i rozwój obrotu bezgotówkowego. Wynika to z faktu, że transakcje w szarej strefie przeprowadzane są niemal wyłącznie z wykorzystaniem gotówki, dzięki czemu nie pozostawiają „śladów”, na podstawie których można stwierdzić niezgodności. Rozszerzanie obrotu bezgotówkowego następuje w Polsce od początku transformacji gospodarczej, ale w ostatnich kilku latach daje się zauważyć intensyfikację tego procesu. Dzieje się tak za sprawą rewolucyjnego postępu technologicznego w tym zakresie, połączonego z wdrażaniem nowych rozwiązań przez polski system bankowy, np. płatności za pomocą urządzeń mobilnych, płatności zbliżeniowe bez autoryzacji kodem PIN. Innym czynnikiem przyspieszającym obrót bezgotówkowy było obniżenie prowizji za obsługę terminali płatniczych dla przedsiębiorców, umożliwienie dokonywania tego typu transakcji w urzędach miast i gmin, obligatoryjne wymuszenie wypłat wynagrodzeń sfery budżetowej przez konta bankowe.

Kolejnym elementem wdrożonym przez Ministerstwo Finansów w ramach szerzenia praktyki rzetelnego i legalnego obrotu gospodarczego było obniżenie progu płatności gotówkowych. Zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej od stycznia 2017 r. obowiązuje górny limit 15 000 zł dla płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym (poprzednio limit ten wynosił 15 000 euro). Wprowadzenie takiej regulacji ma na celu ograniczenie zjawiska prania brudnych pieniędzy pochodzących z szarej strefy i wydaje się, że w praktyce faktury dokumentujące transakcje o podobnej wartości regulowane w formie gotówkowej z wysokim prawdopodobieństwem mogły mieć charakter fikcyjny.

Istotną modyfikacją ukierunkowaną na walkę z szarą strefą jest przekształcenie służb kontroli skarbowej oraz służb celnych w Krajową Administrację Skarbową (1 marca 2017 r.). Dzięki nowej instytucji nastąpiła efektywniejsza wymiana danych, konsolidacja i koordynacja kontroli, a także bardziej efektywne planowane i realizacja działań nakierowanych na ograniczanie szarej strefy.

⁵¹ Narodowa Loteria Paragonowa wprowadzona została w październiku 2015 r. i trwała 18 miesięcy, a w jej ramach zarejestrowano ponad 137 mln paragonów fiskalnych, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości*, UN Global Compact, Warszawa 2017, s. 75.

Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów wynika, że urzędnicy skarbowi stali się skuteczniejsi i lepiej przygotowani – w I półroczu 2018 r. znacznie wzrosła efektywność kontroli przy jednoczesnym spadku ich liczby⁵². Stało się tak dzięki konsekwentnemu przenoszeniu ciężaru walki z nieprawidłowościami podatkowymi na etap analizy danych, planowania i typowania kontroli. Tradycyjna kontrola prowadzona w siedzibie przedsiębiorstwa jest tylko zwieńczeniem całego procesu⁵³.

Na poprawę efektywności urzędników skarbowych mogło mieć wpływ wdrożenie 1 lipca 2016 r. Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK), który pomaga minimalizować przede wszystkim potencjalne nieprawidłowości w podatku VAT. JPK to obligatoryjne raportowanie organom skarbowym o szczegółach wszystkich faktur, z jakimi przedsiębiorstwo ma do czynienia. Początkowo wymóg ten dotyczył jedynie dużych przedsiębiorstw, natomiast od 1 stycznia 2018 r. objął już wszystkich podatników.

W reformach prawa gospodarczego zawartych w Konstytucji biznesu⁵⁴ zaproponowano małym przedsiębiorcom rozwiązanie mające skłonić ich do wyjścia z szarej strefy. Jest nim tzw. działalność nierejestrowana, która zaczęła obowiązywać 30 kwietnia 2018 r. Działalność nierejestrowana jest propozycją skierowaną do drobnych usługodawców, działających na małą skalę, np. prowadzących korepetycje, świadczących drobne usługi krawieckie, czy innych osób, dla których działalność gospodarcza ma charakter dorywczy. Najczęściej takie podmioty funkcjonują w szarej strefie, gdyż przy ich niskich dochodach z okazjonalnej aktywności nie zawsze opłaca im się ewidencjonować działalność. Nowe rozwiązanie umożliwia takim osobom prowadzenie drobnej działalności zarobkowej (przychód nieprzekraczający 50% minimalnego wynagrodzenia, tj. 1125 zł w 2019 r.) bez rejestracji w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Osoby te nie będą także podlegać obowiązkowi ubezpieczeń społecznych. Jednak istnieje obawa, że narzędzie to, mające zachęcać do legalizacji aktywności gospodarczej może przewrotnie do niej motywować. Osoby takie, prowadząc minimalną ewidencję zdarzeń gospodarczych (ewidencja sprzedaży), mogą dalej być skłonne tak zaniżać przychody, aby nie przekroczyć wymaganego ustawowego progu uprawniającego je do zwolnienia ze składek ZUS.

⁵² W pierwszym półroczu 2018 r. urzędy celno-skarbowe przeprowadziły łącznie 1700 kontroli, ustalając zobowiązania podatkowe na kwotę 6,40 mld zł, wobec 2633 kontroli zakończonych ustaleniami na łączną kwotę 7,44 mld zł w analogicznym okresie 2017 r. W konsekwencji średnia kwota ustaleń na jedną kontrolę wyniosła 3,55 mln zł w 2018 r, a w 2017 r. – 2,82 mln zł. Por. Raport *Bezpieczny podatnik. Pod lupą fiskusa*, AXA, YE, Warszawa, grudzień 2018, s. 6.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Konstytucja biznesu to pakiet pięciu ustaw ułatwiających działalność przedsiębiorcom.

Podsumowanie

Gospodarka nieobserwowalna nie jest łatwym obszarem badawczym, czego dowodem są toczące się spory definicyjne oraz rozbieżności w sposobie i zakresie postrzegania różnorodnych przejawów nieoficjalnej działalności gospodarczej. Przegląd starszych i nowszych definicji na przestrzeni lat pokazuje, że szarą strefę najczęściej określa się jako prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na omijaniu obciążeń fiskalnych. To wskazuje najważniejszy bodziec aktywności podmiotów gospodarczych w szarej strefie.

Z problemem gospodarki nieoficjalnej borykają się wszystkie państwa świata, począwszy od państw ubogich i zacofanych ekonomicznie, poprzez kraje rozwijające się, aż do bogatych i dobrze rozwiniętych gospodarczo. Podobna sytuacja ma miejsce w Unii Europejskiej. Według danych szacunkowych z 2017 r. szara strefa w 28 państwach Unii Europejskiej wynosiła średnio 17,1% PKB. Polska w tym zestawieniu zamyka pierwszą dziesiątkę pod względem zakresu szarej strefy z wynikiem 5,1 punktu procentowego – wyższym od średniej unijnej.

Krajowe oraz międzynarodowe szacunki szarej strefy w Polsce prezentują tendencję malejącą opisywanego zjawiska. Według Głównego Urzędu Statystycznego gospodarka nieobserwowalna w Polsce zmniejszyła się z 17,2% PKB w 1994 r. do 13,2% PKB w 2016 r. W ocenie F. Schneidera w porównaniu z rokiem 2000 skala szarej strefy skurczyła się z 27,6% do 22,2% PKB w 2017 r. Mimo tendencji spadkowej rozmiary gospodarki nieobserwowalnej w wartościach nominalnych w dalszym ciągu są ogromne. Zgodnie z szacunkami Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych całkowita wartość szarej strefy w 2019 r. wyniesie 242 mld zł, co stanowić będzie 17,2% PKB (w 2016 r. – 19%, 2017 r. – 18,7%, w 2018 r. – 18%).

Szara strefa uznawana jest za zjawisko wielowymiarowe, mające wpływ na wiele aspektów życia społecznego i gospodarczego. Równie złożone bywają powody, które skłaniają przedsiębiorców do prowadzenia działalności w gospodarce nieoficjalnej. W literaturze przedmiotu najczęściej upatruje się ich w nadmiernych obciążeniach podatkowych i paropodatkowych nakładanych przez państwo, przy czym ważna jest nie wysokość nominalna, lecz subiektywne odczucie przedsiębiorcy w zależności od koniunktury gospodarczej, intensywności konkurencji itp. Także badania ankietowe przeprowadzone w latach 2010–2019 wskazują, że pierwszoplanowym czynnikiem wywołującym wzrost gospodarki cienia są wysokie obciążenia podatkowe. Niemal w każdym roku badania blisko co trzeci przedsiębiorca wskazywał na wysokie podatki pośrednie jako przyczyny skłaniające go do popełniania przestępstw skarbowych.

Gospodarka nieobserwowalna jest rezultatem naturalnego dążenia przedsiębiorców do zwiększania zysków, jak również ich oporu wobec działań regulacyjnych stosowanych przez państwo. Skutkuje to takimi zachowaniami, jak

świadome unikanie płacenia podatków, składek na ubezpieczenie społeczne, opłat ekologicznych i innych świadczeń na rzecz instytucji państwowych i samorządowych, a także sztuczne zawyżanie kosztów uzyskania przychodów celem obniżenia wysokości podatku dochodowego. Wydaje się, że aby ograniczyć szarą strefę, wystarczyłoby obniżyć podatki. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę fakt, iż podatki stanowią główne źródło dochodów budżetu państwa, rozwiązanie to nie jest już tak oczywiste.

Analiza danych statystycznych w ostatnich latach pokazuje stopniowe i powolne obniżanie się udziału szarej strefy w produkcie krajowym brutto. Jest to efektem kilku czynników: poprawiającej się koniunktury gospodarczej, zdecydowanych działań władz nakierowanych na uszczelnienie systemu podatkowego, wprowadzenie nowych regulacji oraz działań na rzecz promocji obrotu bezgotówkowego. Pozytywnie należy ocenić także konsolidację w administracji celno-skarbowej, która umożliwiła koordynację działania wszystkich służb, a dzięki temu poprawę efektywności kontroli. Równocześnie pojawiają się też symptomy zwiększania aktywności w szarej strefie za sprawą niektórych rozwiązań prawnych, jak np. programu „Rodzina 500+” czy podniesienia wysokości minimalnego wynagrodzenia. Kwestią sporną jest także tak zwana działalność nierejestrowana, która w założeniu miała ograniczać szarą strefę, a docelowo może okazać się bodźcem do jej wzrostu. Wydaje się, że lepsze rezultaty będą przynosić działania systemowe nakierowane na łagodzenie różnych ograniczeń nakładanych na przedsiębiorstwa niż działania represyjne.

Bibliografia

- Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1997
- Bednarski M., Kokoszczyński R., *Czwarty sektor*, „Przegląd Organizacji” 1989, nr 1.
- Bednarski M., Kokoszczyński R., *Nieoficjalna gospodarka i jej społeczne następstwa*, „Ekonomista” 1988, nr 3–4.
- Bezpieczny podatnik. Pod lupą fiskusa*, AXA, YE, Warszawa, grudzień 2018
- Buszko A., *Poziom szarej strefy w Polsce w kontekście luki podatkowej*, „Annales, Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H” 2017, vol. LI, nr 4.
- Cassel D., Caspers A., *Was ist Schattenwirtschaft? Begriff und Erscheinungsformen der Sekond Economy*, „Wirtschaftswissenschaftliches Studium” 1984, Heft 1.
- Cichocki S., *Determinanty zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce w okresach wysokiej i niskiej koniunktury gospodarczej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 3.
- Dzierżawski K., *Krótki kurs ekonomii praktycznej*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Warszawa 2006.
- Enste D.H., *The Shadow Economy and Institutional Change in EU Accession Countries – A Two Pillar Strategy for the Challenges ahead*, Working Paper, Center for the Study of Democracy, 2002.

- Feige E.L., *The underground economy. Tax evasion and information distortion*, Cambridge University Press, 1989.
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa, marzec 2019.
- Gaudemet P., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Gikas G., *Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9.
- Gołębiowski G., *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1.
- Górka K., Łuszczuk M., *Gospodarka nieobserwowalna w Polsce i na świecie*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, t. 2, nr 41, DOI:10.18276/SIP.2015.44/2-19.
- Grabowski M., Jędrzejowski P., Kubacki R., Szymańska A., *Szara strefa w transformacji gospodarki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995.
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2012–2015*, Warszawa 2017.
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013–2016*, Warszawa 2018.
- Gutmann P.M., *The Subterranean Economy*, „Financial Analysts Journal” 1977, vol. 33, November–December.
- Gutmann P.M., *The Subterranean Economy. Redux* [w:] *The Economics of the Shadow Economy*, red. W. Gaertner, A. Wenig, Berlin 1985.
- Herer W., Sadowski W., *Wpływ szarej strefy na makroproporcje gospodarki narodowej* [w:] *Szara gospodarka w Polsce. Rozmiary, przyczyny, konsekwencje*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1996.
- Kalinowski M., *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK, Toruń 2001.
- Kearney A.T., *Digital Payments and the Global Informal Economy*, Financial Services, 2015, <https://www.atkearney.com/financial-services/digital-payments-and-the-global-informal-economy>.
- Kloc K., *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*, seria „Raporty CASE”, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1998.
- Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska. Polska. Kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.
- Kryńska E. i in., *Praca nierejestrowana na Mazowszu – jej skala, charakter i skutki społeczne*, Wojewódzki Urząd Pracy, Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa 2015
- Kubiczek A., *Gospodarka nieformalna jako wyraz zawodności państwa*, „Prawo i Ekonomia” 2010, t. VI.
- Magda I. i in., *„Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian*, SGH, UW, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2019.
- Mars G., *Cheats at Work. An Anthropology of Workplace Crime*, London 1984.
- Martinez J.C., *La fraude fiscale*, Paris 1984.

- Medina L., Schneider F., *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, WP/18/17, International Monetary Fund, styczeń 2018.
- Mróz B., *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
- Mróz B., *Metody pomiaru gospodarki nieoficjalnej*, „*Ekonomista*” 2001, nr 1.
- Mruk H., *Rynek równoległy a sfera oficjalna*, „*Handel Wewnętrzny*” 1988, nr 6.
- Nogalski B., Karpacz J., Wójcik-Karpacz A., *Małe przedsiębiorstwa w obliczu gospodarczego cienia* [w:] *Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
- Pasternak-Malicka M., *Zatrudnienie nierejestrowane w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, „*Studia BAS*” 2013, nr 4(36) [*Praca Polaków*, red. A. Grycuk, B. Kłos].
- Pauch D., *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*” 2015, t. 76, nr 1.
- Piecuch T., Szczygieł E., *Przedsiębiorczość szarej strefy*, „*Roczniki Ekonomii i Zarządzania*” 2018, t. 10 (46), nr 2, DOI:<http://dx.doi.org/10.18290/reiz.2018.10.2-6>.
- Pietrzak A.M., Bołkunow W., *Szara strefa a gospodarka w okresie kryzysu*, Wydawnictwo ECE, Toruń 2013.
- Popławska Ż., Humenyuk V., Seniv L., *Wpływ państwowych regulacji biznesu na wielkość szarej strefy*, „*Ekonomia i Zarządzanie*” 2018, t. 10(46), nr 2, <http://dx.doi.org/10.18290/reiz.2018.10.2-5>.
- Pozo S., *Exploring the Underground Economy. Studies of Illegal and Unreported Activity*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo 1996.
- Praca nierejestrowana – charakterystyka zjawiska w województwie łódzkim*, red. E. Kryńska, IBC, IPiSS, Łódź 2015.
- Rajewski Z., Zienkowski L., *Szara gospodarka w systemie rachunków narodowych* [w:] *Szara gospodarka w Polsce. Rozmiary, przyczyny, konsekwencje*, ZBSE GUS i PAN, Warszawa 1996.
- Raport EY, Ograniczanie szarej strefy poprzez płatności elektroniczne*, Warszawa, 5 kwietnia 2016 r., <https://www.ey.com/pl>.
- Schneider F., *Implausible Large Differences of the Size of the Underground Economies in Highly Developed European Countries?*, A Comparison of Different Estimation Methods, http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2017/EstShadEc_OECD_Countries.pdf.
- Schneider F., Medina L., *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, WP/18/17, International Monetary Fund, January 2018.
- Schneider F., *Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries*, Johannes Kepler University of Linz, 24 July 2007 r.
- Schneider F., *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?*, 2006.
- Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015*, January 20, 2015, www.Econ.jku.at/Schneider/foles/publications.

- Schneider F., *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World, First Results over the Period 1999 to 2003*, IZA, Discussion Paper No. 1431, 2004.
- Schneider F., Buehn A., *Shadow Economy: Estimation Methods, Problems, Results and Open Questions*, „Open Economics” 2018, nr 1, DOI 10,1515/openec-2017-0001.
- Schneider F., Williams C., *The Shadow Economy*, Institute of Economic Affairs, Profile Books, Ltd. – Hobbs the Printers, London 2013.
- Smuga T., *Metodologia badań szarej strefy rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005.
- Szablewski A., *Przedsiębiorczość a rozwój nie rejestrowanej działalności gospodarczej*, „Gospodarka Planowa” 1988, nr 3.
- Szara gospodarka w rachunkach narodowych [w:] Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów 2000–2003*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, czerwiec 2005.
- Szarek S., Okliński D., *Czynniki wpływające na akceptację szarej strefy w społeczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie” 2016, nr 109.
- Tanzi V., *The Underground Economy in the United States and Abroad*, LexingtonBooks D.C. Heath and Company, 1982.
- Torgler B., Schneider F., *Shadow Economy, Tax Morale, Governance and Institutional Quality: A Panel Analysis*, IZA Discussion Paper Series 2007.
- Wiśniewski M., *Źródła i rozmiary drugiego obiegu gospodarczego w Polsce*, „Ekonomista” 1985, nr 6.
- Wolański R., *Unikanie i uchylanie się od opodatkowania w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw – przyczyny, specyfika, skutki*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 3(132), doi:10.18276/epu.2018.132-12
- Wójcik W.J., *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, Twigger, Warszawa 2002.
- Wyżnikiewicz B., Fundowicz J., Łapiński K., *Szara strefa 2018*, IPAG, Warszawa 2018.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r.