

Ekonomia

Szara strefa gospodarki

Determinanty i mechanizmy
kształtowania

Paulina Malaczewska



Szara strefa gospodarki

Determinanty i mechanizmy
kształtowania



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Szara strefa gospodarki

Determinanty i mechanizmy
kształtowania

Paulina Malaczewska

Paulina Malaczewska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Ekonometrii, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENT

Wojciech Maciejewski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/Alexmit

Publikacja monografii została sfinansowana ze środków na badania dla młodych naukowców
(kod projektu: B1711200001766.02)

© Copyright by Paulina Malaczewska, Łódź 2019

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08364.17.0.M

Ark. wyd. 11,5; ark. druk. 14,0

ISBN 978-83-8142-229-1

e-ISBN 978-83-8142-230-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Charakterystyka szarej strefy gospodarki	13
1.1. Definicja szarej strefy gospodarki	13
1.2. Metody pomiaru szarej strefy	22
1.3. Przegląd badań nad determinantami szarej strefy	30
1.3.1. Obciążenia podatkowe i paropodatkowe	35
1.3.2. Biurokracja oraz regulacje prawa pracy	38
1.3.3. Korupcja	39
1.3.4. Jakość instytucji publicznych	41
1.3.5. Działanie organów kontrolnych i wysokość kary	42
1.3.6. <i>Tax morale</i> społeczeństwa	43
1.3.7. Stopa bezrobocia oraz transfery społeczne	45
1.3.8. Nierówności płacowe	46
1.3.9. Inne	47
1.4. Uwagi końcowe	49
Rozdział 2	
Przegląd wybranych teoretycznych modeli szarej strefy gospodarki	51
2.1. Wprowadzenie	51
2.2. Gra pomiędzy urzędnikiem i przedsiębiorcą – Bilotkach (2006)	52
2.3. Szara strefa jako efekt konkurencji między rządem i mafią – Johnson i in. (1997)	55
2.4. Związek między korupcją (biurokracją) i szarą strefą – Friedman i in. (2000)	58
2.5. Pogłębiona analiza związku korupcji i szarej strefy – Choi, Thum (2005)	62
2.6. Rola rynków kapitałowych w kształtowaniu zjawiska szarej strefy – Beloded (2005)	67
2.7. Rola organów kontroli w kształtowaniu się szarej strefy – Jędrzejowicz (1995)	70
2.8. Kapitałochłonność i pracochłonność produkcji w szarej strefie – Ihrig, Moe (2004)	72
2.9. Oddziaływanie regulacji środowiskowych na wielkość produkcji ukrytej – Biswas i in. (2012)	75
2.10. Model klasy DSGE z uwzględnieniem szarej strefy gospodarki – Orsi i in. (2014)	78
2.11. Wnioski i podsumowanie	83

Rozdział 3

Modele teoretyczne kształtowania się szarej strefy gospodarki 85

3.1. Wprowadzenie	85
3.2. Model pracy nierejestrowanej	88
3.2.1. Założenia ogólne	88
3.2.2. Rząd	88
3.2.3. Typowe gospodarstwo domowe	90
3.2.4. Kształt funkcji P i S	94
3.2.5. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego z konkretnymi postaciami funkcyjnymi P i S	98
3.2.5.1. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego – krok 1	100
3.2.5.2. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego – krok 2	101
3.2.5.3. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego – krok 3 i 4	106
3.2.6. Analiza wrażliwości stanu równowagi Nasha	108
3.3. Model produkcji nierejestrowanej	114
3.3.1. Założenia ogólne	114
3.3.2. Rząd	115
3.3.3. Typowe przedsiębiorstwo	118
3.3.4. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego	121
3.3.4.1. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego – krok 1	123
3.3.4.2. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego – krok 2	124
3.3.4.3. Rozwiązanie zadania optymalizacyjnego – krok 3 i 4	128
3.3.5. Analiza wrażliwości stanu równowagi Nasha	131
3.4. Uwagi końcowe	138

Rozdział 4

Kalibracja parametrów modelu pracy nierejestrowanej i modelu produkcji ukrytej 139

4.1. Wprowadzenie	139
4.2. Dane dotyczące modelu pracy nierejestrowanej	140
4.2.1. Rozmiary pracy nierejestrowanej	141
4.2.2. Stopa podatkowa	142
4.2.3. Wynagrodzenie w sferze oficjalnej	143
4.2.4. Wynagrodzenie w szarej strefie	144
4.2.5. Efektywność organów kontroli	147
4.2.6. Grzywna za pracę nierejestrowaną	148
4.2.7. Stopa biurokratyczna	150
4.2.8. <i>Tax morale</i> społeczeństwa	151
4.2.9. Efektywność rządu	153
4.2.10. Stopień demokratyczności rządu	155

4.3. Kalibracja wartości pozostałych parametrów modelu pracy nierejestrowanej	157
4.4. Dane dotyczące modelu produkcji nierejestrowanej	160
4.4.1. Rozmiary produkcji ukrytej	161
4.4.2. Opodatkowanie zysku przedsiębiorstw	162
4.4.3. Łączny zysk przedsiębiorstw z działalności produkcyjnej	163
4.4.4. Efektywność organów kontroli	164
4.4.5. Grzywna za produkcję ukrytą	165
4.4.6. Udział uczciwych urzędników w gospodarce	166
4.4.7. Stopa biurokratyczna	168
4.4.8. Efektywność rządu	168
4.4.9. Stopień demokratyczności rządu	168
4.4.10. Wysokość łapówki w szarej strefie i strefie oficjalnej gospodarki	168
4.5. Kalibracja wartości pozostałych parametrów modelu produkcji ukrytej	170
4.6. Podsumowanie	174

Rozdział 5

Analizy scenariuszowe dla polskiej gospodarki **175**

5.1. Wprowadzenie	175
5.2. Analiza wrażliwości modelu pracy nierejestrowanej	176
5.3. Analiza wrażliwości modelu produkcji nierejestrowanej	180
5.4. Analizy scenariuszowe	184
5.4.1. Scenariusz 1 – rozwiązania francuskie	185
5.4.2. Scenariusz 2 – rozwiązania duńskie	187
5.4.3. Scenariusz 3 – strategia oparta na teorii neoliberalnej	188
5.4.4. Scenariusz 4 – strategia większej kontroli	190
5.4.5. Scenariusz 5 – strategia efektywnego państwa	192
5.5. Podsumowanie i wnioski	194

Zakończenie	197
-------------	-----

Bibliografia	203
--------------	-----

Załączniki	211
------------	-----

Spis tabel i rysunków	221
-----------------------	-----

Wstęp

Zgodnie z różnymi szacunkami udział szarej strefy w gospodarce stanowi od kilku do nawet kilkudziesięciu procent PKB w różnych krajach. Problem ten dotyczy również Polski. Świadczy o tym fakt ogłoszenia przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 12 marca 2016 r. „dnem wyjścia z szarej strefy”. Oznacza to, że symbolicznie przez 72 dni w roku cała produkcja krajowa była wytwarzana poza gospodarką rejestrowaną. Wyliczenie to powstało na podstawie prognozy IBnGR wielkości szarej strefy w Polsce na rok 2016, wyznaczonej na poziomie 19,7% PKB.

Analiza wielkości i zmian struktury szarej strefy stanowi bardzo trudne zadanie. Mimo iż badania nad tą tematyką prowadzone są w literaturze ekonomicznej od wielu lat, ciągle niewiele wyników ma charakter trwałych prawidłowości. Jest to związane ze specyfiką gospodarki nierejestrowanej. Jednostki, które działają w szarej strefie, starają się bowiem pozostać nieuchwytnie i niezauważone nie tylko dla organów państwowych, takich jak Państwowa Inspekcja Pracy czy Urząd Skarbowy, lecz także dla wszelkich organizacji, urzędów i stowarzyszeń zajmujących się zbieraniem danych statystycznych. To oraz naturalne wewnętrzne zróżnicowanie rynku pracy nierejestrowanej i produkcji ukrytej powoduje, że w literaturze wciąż nie osiągnięto porozumienia dotyczącego nie tylko sposobów pomiaru, ale nawet definicji i cech szarej strefy.

Aktywność w szarej strefie gospodarki pociąga za sobą określone skutki. Z jednej strony podmioty gospodarcze, które nie rejestrują swojej działalności, nie muszą spełniać licznych, wymaganych przez prawo norm. Ukrywają część zysków bądź zarobków, tym samym unikając opodatkowania. Przynosi to utratę dochodów budżetowych danej gospodarki, zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Z drugiej strony podmioty te narażają się na ewentualne sankcje w postaci kar i grzywien, gdyby taka ukryta aktywność została ujawniona. Dodatkowym kosztem może być ostracyzm społeczny związany z pracą „na czarno” lub ukrywaniem zysku i związany z tym dyskomfort moralny.

Jednostki, decydując się na podjęcie ukrytej działalności ekonomicznej, dokonują kalkulacji zysków i strat z niej płynących. Wybierają zatem rozwiązania, które

maksymalizują uzyskane przez nie korzyści. Wpływ na owe wybory poprzez podejmowane decyzje w zakresie polityki gospodarczej i społecznej ma organ sprawujący władzę w gospodarce. Ustala on m.in. konkretne poziomy obciążeń podatkowych, barier biurokratycznych, zakres i uprawnienia instytucji kontrolnych. Oznacza to, że istnieje wiele różnych instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych determinant szarej strefy, a sama aktywność nierejestrowana jest szczególnym efektem ścierania się dążeń podmiotów gospodarczych i rządu w danej gospodarce.

Szara strefa może być zatem rozpatrywana jako wynik gier rynkowych toczonych między rządem a podmiotami gospodarczymi, czyli graczami. Można przypuszczać, że są to gry o sumie niezerowej. Sugerują to uwarunkowania prawno-organizacyjne, sprzeczność interesów graczy z jednej strony i pozorność wspólnoty interesów z drugiej.

Celem prezentowanej monografii jest analiza wielkości i zmian strukturalnych szarej strefy pod kątem jej długookresowych determinant oraz mechanizmów jej kształtowania. W analizie zastosowano autorskie, skonstruowane na podstawie istniejących badań, modele zatrudnienia nierejestrowanego i produkcji ukrytej. Uwzględniono w nich możliwie wiele, uznanych w literaturze za kluczowe, długookresowych czynników sprawczych szarej gospodarki. Zgodnie z wiedzą autorki są to najbardziej złożone pod tym kątem modele szarej strefy istniejące w literaturze tematu. Teoretyczne własności matematyczne i ekonomiczne owych modeli zostały szczegółowo przeanalizowane. Dodatkowo, przeprowadzono na nich przykładowe badania empiryczne, opierając się na danych statystycznych dotyczących gospodarki Polski. Dzięki zastosowanym metodom możliwe było także wskazanie rekomendacji dla polityki gospodarczej i społecznej, jak również zbadanie efektywności instrumentów polityki gospodarczej wpływających na wielkość oraz strukturę szarej strefy.

Monografia składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia.

Rozdział pierwszy poświęcono analizie definicji szarej strefy gospodarki, z uwzględnieniem jej komponentów – pracy nierejestrowanej i produkcji ukrytej. Omówiono też problem pomiaru rozmiarów gospodarki nieformalnej i dokonano przeglądu licznych badań nad determinantami szarej strefy.

W rozdziale drugim zaprezentowano wybrane – najważniejsze, zdaniem autorki, istniejące w literaturze modele matematyczne szarej strefy. Dokonano również ich krytycznej oceny.

Rozdział trzeci, stanowiący główną część publikacji, zawiera opis konstrukcji dwóch modeli szarej gospodarki: pracy nierejestrowanej i produkcji ukrytej oraz rozwiązania prezentowanych w nich zagadnień optymalizacyjnych. W modelach tych uwzględniono możliwie wiele z wcześniej wyodrębnionych czynników sprawczych gospodarki nierejestrowanej. Otrzymane rozwiązania poddano szczegółowej analizie.

Rozdział czwarty zawiera opis mierników wybranych dla odzwierciedlenia poszczególnych parametrów modeli, które są związane z determinantami szarej

gospodarki. Ponadto zostały w nim ujęte odpowiednie dane dla gospodarki Polski i skalibrowane parametry niemierzalne.

Zaproponowane oszacowania poszczególnych parametrów wykorzystano w rozdziale piątym. Zawiera on przykładową analizę empiryczną bazującą na zaprezentowanych modelach, opartą na symulacjach scenariuszowych potencjalnych strategii polityki gospodarczej. Przeprowadzone eksperymenty pokazały przydatność empiryczną i decyzyjną skonstruowanych modeli matematycznych.

W zakończeniu monografii podsumowano omówione treści.

W trakcie prowadzenia badań nad mechanizmami funkcjonowania szarej gospodarki autorka natknęła się na następujące bariery poznawcze. Po pierwsze, brakuje w literaturze jednomyślności co do definicji szarej strefy. Po drugie, jej pomiar jest niepewny. Po trzecie, nie ma pełnej zgodności co do ostatecznej listy wszystkich determinant tego zjawiska. Po czwarte, istniejące mierniki owych determinant, zwłaszcza tych o charakterze jakościowym, są co najmniej wątpliwe. Stąd główny nacisk w tej pracy został położony na badania teoretyczne, a fragmenty związane z zastosowaniami empirycznymi mają charakter ilustracji, nie zaś badania *stricte* empirycznego przeprowadzonego dla Polski – do ich wyników należy więc podchodzić z dużą ostrożnością. Jak stwierdza J. Gajdka (2008), s. 113:

Tymczasem, jeśli wziąć pod uwagę skalę badań nad tym problemem [zjawiskiem szarej strefy gospodarki – przyp. P. M.], obejmują one przede wszystkim badania nad zakresem zjawiska oraz towarzyszącymi mu patologicznymi postępowaniami, natomiast w znacznie mniejszym stopniu znajdują odbicie w postaci teoretycznych analiz badania, mające na celu wyjaśnienie mechanizmu oraz zachowania się różnych stron działających w szarej strefie w sposób sformalizowany, korzystające z różnego rodzaju ujęć modelowych, charakterystycznych dla dzisiejszych nauk o gospodarce. Stwierdzenie to jest szczególnie prawdziwe w odniesieniu do polskiej literatury przedmiotu, w której istnieje bardzo niewiele prac o tym charakterze.

Autorka stara się niniejszą publikacją wypełnić tę lukę od strony teoretycznej.

Bez względu na poziom trudności oraz kontrowersyjność wyników badań prowadzonych nad zagadnieniem szarej gospodarki, znaczenie tego zjawiska sprawia, że takie analizy są niezbędne i potrzebne. Niestety, w prezentowanej monografii nie udało się uniknąć dużej dozy uznaniowości, która jest nieodłączną częścią badań nad poruszaną tematyką, co obniża potencjalną wartość poznawczą i aplikacyjną opracowania. Odpowiadając jednak na pytanie, czy warto zajmować się tak niepewnym i nieuchwytnym zjawiskiem gospodarczym, w analizie którego korzysta się z szeregu niepotwierdzonych teorii, nieudowodnionych tez i dyskusyjnych założeń, należy jednoznacznie stwierdzić, iż właśnie dlatego należy prowadzić takie badania, by choć odrobinę ograniczyć ową niepewność i niejasność.

W tym miejscu autorka chciałaby złożyć podziękowania wszystkim osobom, które przyczyniły się do udoskonalenia tej książki: koleżankom, kolegom i przełożonym z Katedry Ekonometrii Uniwersytetu Łódzkiego, pracownikom Katedry Ekonomii Matematycznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Instytutu Ekonomii UŁ, Katedry Badań Operacyjnych, Finansów i Zastosowań Informatyki Politechniki Wrocławskiej, Pani Profesor Iwonie Konarzewskiej z Katedry Badań Operacyjnych UŁ, a także uczestnikom konferencji „Matematyka i informatyka na usługach ekonomii” oraz konferencji „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych”. Autorka dziękuje także Panu Profesorowi Witoldowi Kuleszy, kierownikowi Katedry Prawa Karnego UŁ, za długą i owocną rozmowę o aspektach prawnych i społecznych gospodarki nieformalnej.

Osobne podziękowania autorka kieruje do swojego promotora, Pana Profesora Władysława Milo, za inspirację, zachętę do badań i uwagi ogólne. Autorka pragnie też złożyć szczególne podziękowania recenzentom rozprawy doktorskiej – Panu Profesorowi Wojciechowi Maciejewskiemu oraz Panu Profesorowi Krzysztofowi Maladze. Ich cenne uwagi, w miarę możliwości, zostały uwzględnione w monografii i pozwoliły uniknąć wielu błędów i nieścisłości.

Wyrazy wdzięczności autorka kieruje też do swojego Męża, Macieja, który był głównym krytykiem wielu pomysłów i źródłem inspirujących uwag w trakcie pisania tej pracy.

Publikacja monografii została sfinansowana ze środków na badania dla młodych naukowców (kod projektu: B1711200001766.02).

Rozdział 1

Charakterystyka szarej strefy gospodarki

1.1. Definicja szarej strefy gospodarki

Choć szara strefa¹ od lat jest przedmiotem badań nauk społecznych, w tym głównie ekonomicznych, w literaturze nie ma zgodności co do jej jednoznacznej definicji. Co więcej, badacze często utożsamiają wiele innych pojęć ze zjawiskiem szarej strefy. W literaturze ekonomicznej można zatem znaleźć m.in. takie określenia, jak: strefa nierejestrowana, gospodarka podziemna, gospodarka ukryta, gospodarka nieoficjalna, szara gospodarka, produkcja ukryta, czarny rynek, drugi obieg gospodarczy, zacieniona gospodarka, równoległa gospodarka, nierejestrowana gospodarka, praca nierejestrowana, praca „na czarno” (por. m.in. Mróz, 2002, s. 13; Kabaj, 2009a, s. 1; Smuga i in., 2005, s. 5). Często terminy te są używane zamiennie, czasem jednak zawęża się lub poszerza znaczenie któregoś z nich w celu uwypuklenia przedmiotu badania. Na definicję szarej strefy silny wpływ mają również przyjmowane w badaniach szacunki jej wielkości², które narzucają zakres konotacyjny tego pojęcia. Konieczne jest zatem takie precyzyjne zdefiniowanie w obecnym badaniu zjawiska szarej strefy gospodarki, które nie będzie budziło żadnych wątpliwości.

W jednej z fundamentalnych prac nad zjawiskiem szarej strefy Feige (1989) stwierdza, że na gospodarkę podziemną (*underground economy*) składają się wszystkie rodzaje działalności gospodarczej (oraz uzyskiwane z nich dochody) wykonywane przez jednostki, które starają się ukryć je przed obserwacją, regula-

1 W niniejszej monografii pojęcie „szara strefa” jest zastępowane określeniami: szara gospodarka, gospodarka nieformalna, gospodarka nierejestrowana, gospodarka nieoficjalna, gospodarka ukryta, aktywność nierejestrowana, aktywność ukryta, sektor nierejestrowany, sektor nieformalny. Są one traktowane jako jego synonimy. Podobnie termin „praca nierejestrowana” jest zastępowany przez zwroty: praca „na czarno”, praca nieformalna, praca ukryta, praca w szarej strefie, zaś pojęcie „produkcja nierejestrowana” przez określenia: „produkcja ukryta”, „produkcja w szarej strefie”, „produkcja nieoficjalna”, „produkcja nieformalna”.

2 Problem szacowania wielkości szarej strefy zostanie omówiony w następnym podrozdziale.

cjami, opodatkowaniem i zmylić organy państwowe. Określenie to dotyczy wielu różnych obszarów aktywności gospodarczej, takich jak obrót narkotykami, prostytucja, praca „na czarno”, hazard, uchylanie się od opodatkowania, nierejestrowana produkcja. Pomimo swego zróżnicowania – jak zauważa dalej autor – mają one jedną cechę wspólną: celowe i świadome dążenie do pozostania w ukryciu przed administracją publiczną. Feige wyróżnia trzy powiązane ze sobą obszary działalności podziemnej (Feige, 1989, s. 4–5):

- 1) gospodarkę nielegalną (*illegal economy*) – związaną z ukrywaniem dochodów z prowadzenia działalności przestępczej;
- 2) gospodarkę niezgłoszoną (*unreported economy*) – związaną z uchylaniem się od opodatkowania;
- 3) gospodarkę niezarejestrowaną (*unrecorded economy*) – związaną z ukrywaniem działalności przed urzędami statystycznymi;

które w kolejnej pracy Feige (1990) wzbogaca o jeszcze jeden komponent:

- 4) gospodarkę nieformalną (*informal sector*) – związaną z aktywnością gospodarczą, która ze względu na brak rejestracji wolna jest od niektórych opłat formalnych (np. opodatkowania, opłat skarbowych), jednocześnie jej niesformalizowanie uniemożliwia czerpanie pewnych korzyści (np. z dofinansowań rządowych, ubezpieczeń społecznych).

Podobną definicję szarej strefy przyjmują Schneider i Enste (2000), którzy określają ją jako ogół działań gospodarczych przyczyniających się do wytworzenia PKB, a które pozostały niezarejestrowane. Ta bardzo ogólna definicja prowadzi do licznych problemów badawczych, bowiem do nierejestrowanych aktywności gospodarczych należy zaliczyć zarówno działalność legalną ukrytą, jak i nielegalną. Pierwsza z nich obejmuje wszystkie działania podmiotów gospodarczych, które można by było zarejestrować w danej gospodarce, ale m.in. ze względu na obciążenia biurokratyczne, chęć uniknięcia opodatkowania – pozostają ukryte. Należy do nich np. praca nierejestrowana w legalnych sektorach gospodarki. Natomiast aktywność gospodarcza nielegalna związana jest z tworzeniem i obrotem dobrami zakazanymi oraz świadczeniem usług nielegalnych, takich jak produkcja i dystrybucja narkotyków, sutenerstwo, handel bronią zakazaną, handel organami ludzkimi. To zróżnicowanie komponentów wchodzących w skład szarej strefy powoduje trudności w pomiarze zjawiska i określeniu determinant działalności nierejestrowanej. Dodatkowo kłopotliwe jest – jak zauważają autorzy – że część transakcji odbywa się na rynku pieniężnym, część jest związana z wymianą barterową, niektóre mają na celu uniknięcie opodatkowania (*tax avoidance*), a jeszcze inne uchylenie się od opodatkowania (*tax evasion*)³ (Schneider, Ernste, 2000, s. 79). Problema-

3 Szczególnie złożone prawnie i finansowo są działania kryjące się pod nazwą „Panama Papers”, ujawnione 9 maja 2016 r., wskazujące na istnienie łańcuchowo zorganizowanych sieci firm realnych i związanych z nimi firm „wirtualno-słupowych”, skrywających część majątków osób wpływowych politycznie, finansowo lub przestępczo. Dane dotyczą ponad 200 tys. takich firm

tyczne jest również, czy do tak rozumianej szarej strefy należy wliczać produkcję i usługi gospodarstw domowych świadczone na własny użytek (np. tworzenie wzków, gotowanie obiadów, sprząatanie, opiekę nad niepełnosprawnymi) oraz różnego rodzaju niezarejestrowane działalności wolontariackie i *non-profit*.

Głodek (2008) określa szarą gospodarkę jako segment podporządkowany sferze oficjalnej, w której działające podmioty rejestrują swoją aktywność, ale szukają w szarej strefie sposobów podniesienia swojej konkurencyjności na rynku, np. poprzez uniknięcie części opodatkowania. Dzięki temu maleją koszty działalności gospodarczej i w rezultacie rosną możliwości prowadzenia konkurencji cenowej. Na negatywne skutki oddziaływania szarej strefy na wolną konkurencję na rynku zwraca też uwagę w swoim raporcie Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (Łapiński i in., 2015).

Ze względu na trudność w tworzeniu spójnej i syntetycznej definicji szarej strefy gospodarki, w literaturze ekonomicznej często podaje się definicje enumeratywne (polegające na wymienienu komponentów, które ją tworzą). Przykładowo, Rajewski i Zienkowski (1995) do szarej strefy zaliczyli cztery rodzaje działalności:

- 1) tworzenie dóbr i świadczenie usług zakazanych przez przepisy prawne, np. produkcja narkotyków;
- 2) tworzenie dóbr i świadczenie usług legalnych w danym kraju, ale przez osoby, które nie posiadają stosownych uprawnień, np. usługi dentystyczne świadczone przez osobę bez wykształcenia medycznego;
- 3) tworzenie dóbr i świadczenie usług legalnych, ale nierejestrowanie całości bądź części swej działalności, np. praca „na czarno”, usługi medyczne, usługi artystyczne;
- 4) działalność gospodarcza prywatnych instytucji *non-profit*, której produkty i usługi są ukryte lub trudne do wycenienia, np. działalność Kościołów, towarzystw naukowych, artystycznych.

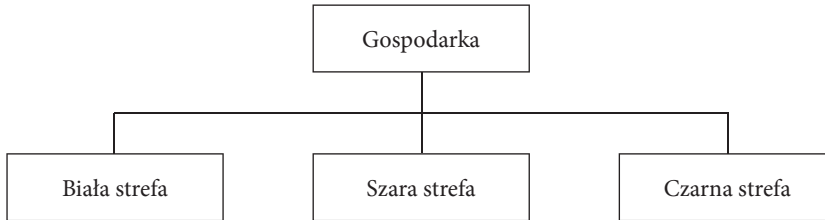
Szulc (2013) stwierdza, że szara strefa składa się z trzech komponentów:

- 1) aktywności – produkcji dóbr i świadczenia usług poza oficjalnym sektorem w celu uniknięcia opodatkowania i innych opłat;
- 2) transakcji – nierejestrowanych płatności, które powinny być zgłoszone stosownym organom, celem np. odprowadzenia podatku VAT;
- 3) dochodów – nierejestrowanie całości bądź części dochodu celem uniknięcia opodatkowania i opłat.

Głodek (2008) proponuje podział gospodarki na trzy strefy (por. rys. 1). W skład białej strefy wchodzi jedynie działania gospodarcze w pełni rejestrowane i zgodne z przepisami prawa. Jej przeciwieństwem jest czarna strefa, która obejmuje aktywności gospodarcze niejawne i niezgodne z regulacjami prawnymi. Natomiast szara strefa jest zjawiskiem pośrednim – zaliczają się do niej działania

z wielu krajów, por. m.in. <https://panamapapers.icij.org/blog/20160509-offshore-database-release.html> [dostęp: 12.05.2016].

gospodarce dozwolone przez prawo i wykonywane przy uzyskaniu wszystkich niezbędnych uprawnień (cecha białej strefy), które jednak pozostają niezgłoszone odpowiednim organom państwowym (cecha czarnej strefy)⁴.



Rysunek 1. Ujęcie przedmiotowe szarej strefy

Źródło: Głodek (2008), s. 16.

Trudności w skonstruowaniu spójnej definicji szarej strefy powodują, że część badaczy, zamiast wyjaśniać jej znaczenie, dokonuje wypunktowania najważniejszych cech szarej gospodarki. Mróz (2002) wymienia wśród nich:

- 1) oparcie istnienia szarej gospodarki na działalności nieoficjalnej i/lub nielegalnej;
- 2) nieobserwowalność zjawisk i mechanizmów składowych;
- 3) nieuchwytność przez statystyki jej wielkości i efektów;
- 4) brak nadzoru i regulacji.

Zdaniem autorki cechy 2) i 3) oraz 4) w wersji „brak stosownego nadzoru i regulacji” mogą odnosić się też do niektórych zjawisk tzw. białej strefy.

Niezwykle rozbudowaną i szczegółową listę cech szarej strefy proponuje prof. Witold Kulesza⁵:

1. Szara strefa służy zaspokajaniu rzeczywistych potrzeb dużych grup społecznych na dobra i usługi, które nie są dostępne poza szarą strefą lub na takie, które są dostępne w sferze oficjalnej, ale po wyższej cenie.

4 Tym niemniej precyzyjne zaklasyfikowanie danej aktywności gospodarczej do jednej, konkretnej strefy w wielu przypadkach może być trudne, co wiąże się z niejednoznacznością i niedookreślonością przepisów prawa.

5 Autorka w tym miejscu pragnie złożyć serdeczne podziękowania Panu prof. zw. dr. hab. Witoldowi Kuleszy, kierownikowi Zakładu Prawa Karnego Materialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, który swoimi przemyśleniami dotyczącymi zjawiska szarej strefy gospodarki, wynikającymi z wieloletniej praktyki prawa karnego, znacząco wzbogacił wartość prezentowanej monografii. Wymieniane cechy pochodzą z przekazu ustnego, dlatego nie została podana publikacja, z której je zaczerpnięto. Zdaniem autorki szara gospodarka jest interdyscyplinarnym zagadnieniem, stąd w tej kwestii niezwykle cenne są uwagi zgłaszane również przez badaczy dyscyplin innych niż ekonomia, m.in. prawników i socjologów. Więcej o aspektach prawnych nielegalnego zatrudnienia w Polsce znaleźć można m.in. w pracy Drabek (2012).

2. Działalność w szarej strefie nie tworzy kategorii osób mających poczucie bycia pokrzywdzonymi, w szczególności w relacji dostawca – odbiorca.
3. Wykrycie działalności nierejestrowanej jest bardzo utrudnione. Wynika to bezpośrednio z cechy nr 2, albowiem brak kategorii osób szczególnie pokrzywdzonych prowadzi do niewielkiego odsetka zgłoszeń składanych organom ścigania.
4. Szara strefa tworzy własne reguły postępowania w kontaktach dostawca – odbiorca, swoisty kodeks tzw. dobrych w tej strefie zachowań, w którym ważną rolę odgrywa m.in. lojalność, reputacja.
5. Szara strefa wytwarza grupę osób chroniących tę działalność. Zaliczyć do niej należy zarówno jednostki skorumpowane, które zajmują pewne istotne stanowiska (np. urzędnik, policjant), jak również osoby nieskorumpowane, które są przekonane o niecelowości i szkodliwości likwidacji szarej strefy.
6. Nadrzedną rolę w działalności gospodarczej w szarej strefie odgrywa efektywność ekonomiczna (kalkulacja zysków i strat), bowiem głównym celem jest dążenie do maksymalizacji zysku.
7. Rząd nie dąży do zlikwidowania szarej strefy, gdyż pewien jej niezerowy poziom jest korzystny dla gospodarki. Rząd czuwa jednak, aby uczestniczące w szarej gospodarce podmioty nie opanowały rynku i go nie zdominowały.
8. Rząd jednocześnie chroni interesy podmiotów działających w sferze oficjalnej, które legalnie płacą podatki, dlatego też dąży do partycypacji w części dochodów uzyskiwanych w szarej strefie pod postacią m.in. grzywien.
9. Rząd toleruje występowanie pewnej wielkości szarej strefy, ale jednocześnie chroni zasady uczciwej konkurencji. Aktywność w szarej strefie wiąże się często z przewagą konkurencyjną, która może wyeliminować z rynku legalnie działające podmioty, które rząd próbuje chronić.
10. W szarej strefie unika się stosowania przemocy wobec pracowników i nabywców ze względu na ryzyko pozostawienia śladu. Wyjątek stanowią skrajne przypadki związane z ryzykiem ujawnienia procederu. Jednostki, które donoszą organom ścigania o działalności nierejestrowanej muszą się liczyć ze stygmatyzacją przez społeczność szarej strefy.

Ów dekalog cech jakościowych warto włączyć do listy determinant wpływających na wielkość i dynamikę zmian struktury szarej strefy, a także modelowo sprawdzić ich istotność empiryczną, np. w klasie liniowych modeli ilościowo-jakościowych opisujących tę część gospodarki.

Warto nadmienić, iż szara strefa nie jest zjawiskiem jednowymiarowym, wyłącznie niekorzystnym dla gospodarki. Oprócz szeregu strat, które powoduje, generuje też pewne korzyści ekonomiczne zarówno dla podmiotów zaangażowanych w działalność nierejestrowaną, jak i z perspektywy całej gospodarki. Jest to aspekt często pomijany w literaturze tematu. Znakomity wyjątek stanowi praca

Kabaja (2009a). Autor dokonuje w niej wypunktowania kosztów i korzyści zatrudnienia nierejestrowanego. Wśród korzyści wymienia m.in. szansę aktywizacji zawodowej (osób długotrwale bezrobotnych, marginalnych zasobów pracy, osób o niskich kwalifikacjach), zwiększanie dochodów i podniesienie poziomu życia oraz obniżenie kosztów pracy. Z kolei Pater (2009) zauważa, że praca nierejestrowana poszerza rynek pracy, tworząc nowe miejsca zatrudnienia. Uzyskane w szarej strefie dochody są też często wydatkowane w gospodarce oficjalnej (popyt konsumpcyjny wzrasta), dzięki czemu mogą być tworzone nowe miejsca pracy w sferze oficjalnej. Co więcej, wydatki pochodzące z aktywności nierejestrowanej zwiększają przychody budżetowe rządu, bowiem od zakupionych towarów i usług odprowadzany jest podatek. Autor wśród korzyści płynących z zatrudnienia nierejestrowanego wymienia również obniżenie ryzyka ekonomicznego pracodawców związanego z zatrudnieniem rejestrowanym.

Komentując różne definicje szarej gospodarki, które pojawiają się w literaturze ekonomicznej, Mróz (2002) na podstawie ich analizy wyciąga wnioski, że nie istnieje jedna definicja, która spotkałaby się z akceptacją wszystkich badaczy i możliwe, że nigdy taka nie powstanie. Wynika to, według niego, ze specyfiki zjawisk z nią związanych i niesłychanego zróżnicowania jej form, które sprawiają, że różni badacze jako przedmiot zainteresowania przyjmują odmienne obszary i komponenty szarej gospodarki. Co więcej, często w badaniach empirycznych definicja narzucana jest przez miernik szarej strefy wykorzystywany w analizach. W związku z powyższymi uwagami autor wypunktowuje jedynie najczęstsze kontrowersyjne kwestie związane z definicją szarej strefy (Mróz, 2002, s. 22):

1. Czy do szarej strefy należy zaliczyć produkcję własną gospodarstw domowych służącą zaspokojeniu wewnętrznych potrzeb?
2. Czy do szarej strefy powinno się zaliczać działalność nielegalną (oraz które jej przejawy)?
3. Czy do szarej strefy powinno się zaliczać jedynie wytworzoną w niej wartość dodaną, czy też transfery powodujące redystrybucję dochodów?

Interesujące rozróżnienie wprowadzają Rajewski i Zienkowski (1995). Zwracają oni uwagę na dwa problemy związane z definicją szarej strefy. Pierwszy z nich dotyczy konieczności rozgraniczenia produkcji w szarej gospodarce (w wyniku której tworzone są produkty i świadczone są usługi) od transferów (które polegają jedynie na przepływie środków pieniężnych i dóbr). Jedynie faktycznie wytwarzana produkcja powinna być wliczana do PKB, gdyż transfery nie kreują nowej produkcji oraz zniekształcają rzeczywisty obraz wielkości PKB danej gospodarki. Jak jednak zauważają autorzy, ze względu na trudność pomiaru i wyodrębnienia transferów jest to na razie konstrukt teoretyczny. Drugi problem wiąże się z trudnością sklasyfikowania działalności gospodarczej prywatnych instytucji *non-profit*, które ze względu na swój ukryty charakter (z punktu widzenia dostępności danych statystycznych) wliczane są do szarej

strefy. Jako przykład można tu podać różne organizacje społeczne, Kościoły, które nie mają obowiązku przedstawiania sprawozdań statystycznych ze swojej działalności. Nie spełniają one klasycznej definicji szarej strefy, bo sprawują działalność legalną i zarejestrowaną w danym kraju, jednak ze względu na brak danych dotyczących wartości wytworzonych dóbr i usług przypisuje się im informacyjnie ukryty charakter. Krytykując niektóre badania, Poławski (2009) zauważa, że dyskusyjne jest poddawanie analizom tylko jednego obszaru szarej strefy, np. pracy nierejestrowanej, gdyż nie oddaje to w pełni istoty szarej gospodarki i wydaje się dość naiwnym podejściem.

Na interesujący problem definicyjny zwraca uwagę w swojej pracy Giza-Poleszczuk (2009). Zauważa ona, że inne jest potoczne rozumienie pojęcia szarej strefy (w tym głównie pracy nierejestrowanej), a zupełnie inne naukowe. W języku potocznym praca nierejestrowana nazywana jest często „dorabianiem sobie, chałturzeniem, pracą po godzinach, radzeniem sobie, lewizną, fuchą” (Giza-Poleszczuk, 2009, s. 20), a wszystkie te określenia są w środowisku uczestników szarej strefy nacechowane pozytywnie i świadczą o zaradności życiowej oraz są powodem do dumy. Co więcej, bywa, że podmioty gospodarcze nie są świadome uczestniczenia w szarej gospodarce. Natomiast zgodnie z definicją naukową działalność nierejestrowana ma wydźwięk negatywny, polega bowiem na łamaniu przepisów prawa i podlega penalizacji. Ważne jest zatem, zwłaszcza przy przeprowadzaniu badań ankietowych, by dobrze zdefiniować zjawisko szarej strefy, tak aby połączyć te dwa podejścia, nie budząc nieufności osoby badanej, ale i nie sugerując jej odpowiedzi.

Główny Urząd Statystyczny w Polsce stosuje definicję szarej strefy gospodarki zgodną z zaleceniami Eurostatu (*Wdrożenie Europejskiego Systemu...* 2014, s. 12–13) wynikającymi z Systemu Rachunków Narodowych SNA-93 oraz jego następnej wersji SNA2008⁶. W tym celu został stworzony termin „gospodarka nieobserwowana” (*Non-Observed Economy*), który obejmuje wszelkie działania gospodarcze nieobserwowalne:

- 1) działalność w szarej strefie (*underground production*) – obejmuje aktywności gospodarcze, które są legalne w danym kraju, ale które nie zostały w całości bądź części zarejestrowane ze względu na:
 - dążenie do uniknięcia obciążeń podatkowych,
 - dążenie do uniknięcia składek na ubezpieczenie społeczne,
 - nieprzestrzeganie wymogów prawa pracy, takich jak warunki pracy, płaca minimalna, czas pracy,
 - dążenie do uniknięcia procedur biurokratycznych;
- 2) działalność nielegalną (*illegal production*) – dotyczy tworzenia dóbr i świadczenia usług zakazanych w danym kraju (np. produkcja narkotyków) lub wykonywanych przez jednostki, które nie posiadają do tego sto-

6 A także jego europejskiego odpowiednika ESA2010.

sownych uprawnień (np. świadczenie usług medycznych bez stosownego wykształcenia);

- 3) działalność sektora nieformalnego lub działalność gospodarstw domowych na własny użytek⁷ (*informal sector production* lub *household production for own final use*) – produkcja sektora nieformalnego (*Measuring the Non-Observed Economy...* 2002, s. 162) związana jest z sektorem gospodarstw domowych, które całkowicie odpowiadają za wszelkie zobowiązania finansowe i niefinansowe podejmowane w ramach tej działalności. Jednostki te działają zazwyczaj na małą skalę, nie mają sztywnych reguł organizacyjnych. Stosunki pracy – jeśli istnieją – są głównie nieformalne, oparte na pokrewieństwie lub osobistych i społecznych relacjach, a nie na prawnych umowach. Głównym celem produkcji nierejestrowanej jest dostarczenie dochodów i pracy osobom zaangażowanym w tę aktywność⁸. Natomiast działalność gospodarstw domowych na własny użytek związana jest z produkcją prywatną służącą zaspokojeniu potrzeb członków gospodarstwa domowego (m.in. uprawa roślin i hodowla zwierząt, płatne usługi domowe, utrzymanie mieszkania).

W związku z tym GUS zawęził definicję szarej strefy, ograniczając ją jedynie do nierejestrowanej legalnej działalności gospodarczej. Istotą tak rozumianej szarej gospodarki jest świadome działanie podmiotów gospodarczych celem uzyskania korzyści ekonomicznych i biurokratycznych wymienionych w definicji.

Warto jeszcze wspomnieć, że dotychczas polski urząd statystyczny zajmował się mierzeniem rozmiarów jedynie legalnej części gospodarki nieobserwowanej (*Rachunki narodowe [...] 2009–2012*, s. 365), podobnie jak większość innych krajów europejskich. Natomiast od 2014 r. GUS ma obowiązek szacowania również działalności nielegalnych i uwzględniania ich w rachunkach narodowych⁹. Jest to związane z utworzeniem nowego ogólnosiwiatowego Systemu Rachunków Narodowych SNA2008 oraz jego odpowiednika dla krajów UE – ESA2010¹⁰. Wliczanie do PKB działalności nielegalnej i półlegalnej wzbudza wiele kontrowersji¹¹, świadczy bowiem o tym, że im większe

7 W oryginalnej wersji poradnika OECD te dwie formy aktywności gospodarczej zostały rozgraniczone, natomiast GUS dokonał ich połączenia.

8 W zaproponowanej definicji nie dokonano jednak wyraźnego rozróżnienia między działalnością sektora nieformalnego a szarą strefą oraz działalnością gospodarstw domowych na własny użytek, co znacząco utrudnia zrozumienie istoty sektora nieformalnego.

9 Jako priorytet dla gospodarki Polski ustalono próbę oszacowania działalności związanej z prostytucją, rynkiem narkotyków i przemytem (głównie papierosów).

10 Podstawę prawną stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. (obowiązujące od września 2014 r.).

11 Pełne sprawozdanie z posiedzenia Naukowej Rady Statystycznej, podczas której debatowano nad tym problemem, można znaleźć w pracy Majsterek (2014).