

Ewa Grzegorzewska-Mischka\*  
Wojciech Wyrzykowski\*\*

## Szara strefa jako skutek polityki podatkowej państwa

### Wstęp

Szara strefa jest dziś na świecie zjawiskiem powszechnym i pojawia się w różnych formach. Dotyka różnych gospodarek, przy czym jej nasilenie (wzrost) występuje najczęściej tam, gdzie rośnie ingerencja państwa w obszar działalności biznesu. Dlatego rozwija się najszybciej w tych krajach, w których prawo nadmiernie ogranicza swobodę działania przedsiębiorców, pomniejszając tym samym możliwości w ich dążeniu do powiększania zysków [Grzegorzewska-Mischka, 2010]. Są kraje, w których nawet ponad połowa PKB jest wytwarzana przez osoby wykonujące pracę w szarej strefie. Niestety, nie ma dziś skutecznych metod do całkowitego jej wyeliminowania.

Głównym narzędziem wykorzystywanym do walki z szarą strefą i ingerowania przez państwo w działalność przedsiębiorców, choć nie z pełnym skutkiem, jest prawo. Przewiduje bowiem odczuwalne dolegliwości (sankcje) dla tych, którzy łamią przepisy. Szczególnie zaś dotkliwie dla przedsiębiorców staje się prawo podatkowe. Jest dotkliwe wtedy, kiedy reguły gry wobec przedsiębiorców, jak pisze J. Penc [1997], są zbyt restryktywne, tzn. kiedy dominuje prymat funkcji fiskalnej państwa nad funkcją regulującą i stymulującą. Dlatego, zdaniem wymienionego autora, skłania to niektórych przedsiębiorców do odchodzenia od przedsiębiorczości jawnej do przedsiębiorczości zakamuflowanej, która staje się przedsiębiorczością penalizowaną.

Prawo podatkowe stanowi nie tylko o wielkości ciężarów nakładanych na przedsiębiorców, ale samo w sobie jest pewnego rodzaju ciężarem. Jest tak dlatego, że przepisy w obszarze podatków są często niejednoznaczne, niespójne, a przez to i nie zawsze zrozumiałe. Z tego powodu stają się także przyczyną „ucieczki” niektórych przedsiębiorców

\* Prof. dr hab., Katedra Przedsiębiorczości i Prawa Gospodarczego, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk, ewa.grzegorzewska@zie.pg.gda.pl

\*\* Dr hab., Katedra Przedsiębiorczości i Prawa Gospodarczego, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk, wojciech.wyrzykowski@zie.pg.gda.pl

w szarą strefę. Wprawdzie w tej strefie dolegliwość przepisów ich nie osiąga, jednak obciąża ryzykiem kary przy ujawnieniu działania ich w tym obszarze. Podmioty te mogą relatywnie szybko wejść w konflikt m.in. z organami podatkowymi.

Jednym z małych kroków podejmowanych obecnie w Polsce mających służyć poprawie sytuacji w zakresie przejrzystości prawa podatkowego i zarazem służących wsparciu przedsiębiorców jest projekt zmian w ustawie Ordynacja podatkowa. Celem zmian ma być ujednoczenie w kraju interpretacji podatkowej. Miałaby ona umożliwić załatwianie przez podatników spraw w dowolnych urzędach skarbowych w Polsce, a także umożliwić wsparcie ich poprzez powołanie do życia instytucji asystenta podatnika. Ta instytucja jest szczególnie potrzebna przedsiębiorcom i może być doceniana w początkującym okresie ich działalności gospodarczej [www.money.pl, 2015]. W założeniach akcentuje się, że przyjęte przepisy będą jasne, przejrzyste i przyjazne uczciwym podatnikom [www.egospodarka.pl, 2015].

Dokonane zmiany idą w kierunku uproszczenia systemu podatkowego oraz ułatwienia działalności podatnikom. W szczególności należy pozytywnie ocenić postulat wprowadzenia wprost do Ordynacji podatkowej zasady *in dubio pro tributario*<sup>1</sup>. Pozytywne należy również ocenić postulat dotyczący wyjątków przerywających bądź zawieszających bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Jednak należy pamiętać, że zmiany te są jedynie załącznikiem potrzebnych zmian w systemie podatkowym. Efektem finalnym powinno być stworzenie Ordynacji podatkowej gwarantującej jasność, pewność i stabilność prawa podatkowego.

Celem artykułu jest wykazanie, że szara strefa ma w Polsce swoje określone źródła, w tym w dużym stopniu podatkowe. W niniejszych rozważaniach dążono do wykazania tego, że podatki i zbudowany wraz z nimi cały system obciążeń przedsiębiorców mógłby, przy jego choćby częściowej zmianie, ograniczać ich ucieczkę w szarą strefę.

Udowadniając słuszność tych twierdzeń, posłużono się metodą analizy piśmiennictwa, obserwacją oraz metodami statystycznymi, bazując na wcześniejszych badaniach autorów.

---

<sup>1</sup> Wprowadzenie regulacji w Ordynacji podatkowej wskazującej, że niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika wpłynie na zwiększenie ochrony praw podatników w relacjach z organami podatkowymi i da możliwość obrony stanowiska podatników przed sądami administracyjnymi.

## 1. Pojęcie szarej strefy

W literaturze przedmiotu pojęcie „szara strefa” nie jest jednolicie definiowane. Nie ma też jednolitego nazewnictwa tej strefy. Można bowiem spotkać zamiennie używane dla niej określenia, takie jak np.: nielegalna gospodarka, ukryta gospodarka czy np. nielegalny obieg. Potocznie definiuje się ją w sposób prosty, przyjmując, że określa ją „ukrywana działalność gospodarcza, prawem dozwolonej produkcji lub usługi, przed organami podatkowymi, celnymi i innymi instytucjami kontrolnymi” [www.egospodarka.pl, 2015].

W potocznej definicji nie dodaje się i nie podkreśla, że dochody uzyskiwane z tej działalności przyczyniają się w dość istotny sposób do tworzenia (wzrostu) PKB. W literaturze naukowej w formułowanych definicjach tej strefy wspomniany aspekt jest jednak ujmowany.

Jedną z powszechniej stosowanych w literaturze przedmiotu definicji szarej strefy jest ta, jak pisze austriacki autor F. Schneider, która stanowi, że „budują ją wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, jakie przyczyniają się do oficjalnie liczonego PKB, ale bieżąco są działalnością nierejestrowaną” [Schneider, Enste, 2000].

Podobnie formułują szarą strefę wskazywani przez wymienionego autora np.: L. E. Feige, F. i W. Pommerehne, czy H. Lubell. Według polskiego autora T. Chrościckiego szara strefa to część działalności gospodarczej, która ma wprawdzie legalny charakter, ale w całości lub w części ukrywana jest przed urzędami podatkowymi, celnymi, ubezpieczeń społecznych i nie znajduje odzwierciedlenia w sprawozdawczości statystycznej. Na podstawie szacunków GUS zalicza ją jednak do wartości produktu krajowego brutto [Chrościcki, 2007]. Należy podkreślić – co wynika z przytoczonej definicji – że chodzi o dokonywanie jedynie szacunków wielkości szarej strefy. Działalność w niej jest bowiem niezgłaszana i dlatego jej rozmiary stają się po prostu niemierzalne. Wynika to przede wszystkim z braku źródeł danych na jej temat.

W kontekście prezentowanych definicji warto nawiązać także do definicji szarej strefy prezentowanej w polskim Systemie Rachunków Narodowych. Definicja ta wskazuje m.in. także na produkcję nielegalną, czyli działalność zabronioną przez prawo oraz nieformalną produkcję gospodarstw domowych. Jednakże przy tak szerokim rozumieniu tej strefy jeszcze większą trudność sprawiałoby jej szacowanie. Dlatego też w badaniach szarej strefy uwzględnia się przede wszystkim działalność legalną, ale niezgłoszoną (niezarejestrowaną).

W tym miejscu należy dodać, że ucieczkę do szarej strefy obserwuje się także wśród osób zabiegających na rynku pracy o zatrudnienie. Ma to miejsce najczęściej w sytuacji utrzymującego się lub rosnącego w kraju bezrobocia. Może dochodzić w takich okresach do nierejestrowanego zatrudniania się przez osoby podejmujące pracę, zwaną też potocznie pracą „na czarno”. To też staje się istotnym elementem omawianego zjawiska, czyli szarej strefy. Ucieczka tych osób w tę sferę nie ma jednak z reguły bezpośredniego związku z ich chęcią omijania obciążeń podatkowych i tych związanych ze składkami na świadczenia społeczne. Ma zaś związek wyłącznie z narzucanymi im przez pracodawcę (przedsiębiorcę) warunkami zatrudnienia. Równoległe z zatrudnianymi on sam też w takim przypadku wchodzi w szarą strefę. W zasadzie to on korzysta na zatrudnianiu pracowników „na czarno”. Głównym zaś celem takiego działania jest korzyść polegająca m.in. na unikaniu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne czy omijaniu procedur administracyjnych, jak np. wypełnianie kwestionariuszy statystycznych itp.

Z braku jednolitego określania pojęcia i zakresu szarej strefy wynika, że można analizować ją w różnym zakresie. Oznacza to, że należy w toku jej badania stosować kilka metod badawczych. Każda zaś metoda da w konsekwencji inne wyniki jej rozmiarów, ale wszystkie wskazują na jej dynamikę [Smuga, 2005].

## 2. Państwo wobec szarej strefy

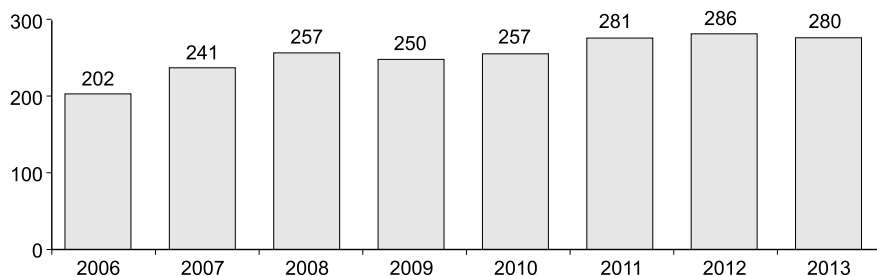
Państwa, chcąc zapobiegać szerzeniu się szarej strefy, najczęściej realizują ścisłą kontrolę prowadzonej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej. Czynią to w różny sposób, posługując się w zasadzie takim samym narzędziem, jakim jest prawo. Wykorzystują w ramach kontroli przedsiębiorców możliwość stosowania różnych środków karnych, ale także próbują edukować społeczeństwo. Rzadziej natomiast rozwiązują problem poprzez reformy systemów podatkowych i ubezpieczeń społecznych, które – jak słusznie podkreślają F. Schneider i D. H. Enste – mogłyby poprawić dynamikę oficjalnej gospodarki [Schneider, Enste, 2000].

W Polsce walka państwa z szarą strefą i dbałość o rejestrowaną działalność przedsiębiorców zapewnia mu jak na razie stałe i gwarantowane wpływy z podatków. Byłyby one zapewne większe, gdyby bardziej ograniczać w kraju działalność nierejestrowaną. Należy jednak postawić istotne pytanie: czy będzie możliwe ograniczenie tego przy za-

chowaniu dotychczasowego systemu podatkowego? Jeśli odpowiedź brzmi „nie”, to co należy w nim zmienić? Czy wystarczy zmienić tylko system podatkowy, czy też należy podjąć równolegle jeszcze inne działania? Jakie? Propozycje rozwiązań uwzględniono w dalszej części artykułu.

W Polsce wpływy z podatków wskazywały w ostatnich latach nieznacznie rosnącą tendencję. Ich wielkości przedstawiono na rysunku 1.

**Rysunek 1. Roczne wpływy z podatków w latach 2006–2013 [mld zł]**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www.finanse.mf.gov.pl, 2015].

Jak wynika z rysunku, ten dokonujący się w ostatnich latach wzrost (z małymi odchyleniami) rocznych wpływów z podatków mógł wynikać m.in. z tego, że regulacje prawne w zakresie opodatkowania wobec wielu działań stawały się coraz bardziej restryktywne. I tak np. w 2011 r. podwyższono VAT na czas do 2013 r. (z 22% na 23%), a następnie przedłużono jego obowiązywanie na tym poziomie do 2016 r. Podwyższono też np. akcyzę na oleje napędowe, wyroby spirytusowe o 15%, wyroby i susz tytoniowy o 4% (w 2012 r.), a w 2014 r. o 5%, zamrożono kwotę wolną od podatku itd. Tego typu działania ze strony państwa mogły stać się źródłem wzrostu wpływu z podatków (widocznego na wykresie), podobnie jak mogło sprzyjać temu zwiększenie ściągальności podatków, dokonywane w wyniku wzrostu liczby przeprowadzanych kontroli wśród podatników. Takim działaniom ze strony państwa towarzyszy jednak z reguły chęć uciekania od narzucanego reżimu ponoszenia podatkowych obciążeń i szukania z tego powodu miejsca w szarej strefie. Wymieniany wcześniej ekonomista F. Schneider, powołując się na twierdzenia także wielu innych autorów, jako jedną z ważniejszych przyczyn tej ucieczki wskazuje właśnie na tę, która nawiązuje do podatków.

Opodatkowanie i jego skutki to w ogóle złożone zjawisko, bo obejmuje nie tylko sferę prawną, ale w równie dużym stopniu ekonomiczną,

nie mówiąc już o społecznej. Nie trzeba zaś szczególnych dowodów, aby przyjąć, że podatki w istotny sposób mogą nie tylko sprzyjać szerzeniu się szarej strefy, ale także hamować wzrost gospodarczy kraju.

### 3. Podatki a szara strefa gospodarcza

Podatki i opłaty stanowią podstawowe źródło dochodów państwa i samorządów. Pochodzą w głównej mierze z opodatkowania aktywności gospodarczej społeczeństwa i są wystarczające tylko wówczas, gdy maksymalnie duży obszar tej aktywności będzie opodatkowany. Skuteczność dochodów podatkowych zależy nie tylko od wielkości bazy podatkowej, poprawności rozwiązań systemu prawno-podatkowego, ale w dużej mierze od poziomu akceptacji przez społeczeństwo i przedsiębiorców tych rozwiązań.

Do podstawowych przyczyn występowania i względnej trwałości szarej strefy zalicza się: nadmierny fiskalizm, źle skonstruowany i nadmiernie rozbudowany system ulg i preferencji podatkowych, mało elastyczne prawo pracy, zbyt wysokie pozapłacowe koszty pracy oraz bezrobocie. Zależność między fiskalizmem państwa o poziomie szarej strefy jest niewątpliwa i bardzo wyraźna. Wzrost fiskalizmu zawsze jest powodem rozwoju szarej strefy podatkowej. Z kolei wzrastający poziom szarej strefy gospodarczej jest podstawowym sygnałem braku akceptacji rozwiązań podatkowych w państwie.

Nieakceptowany poziom i zakres opodatkowania zawsze były powodem gwałtownych reakcji społeczeństw. W przeszłości przejawiały się działaniami bardzo gwałtownymi, określanymi jako „bunt podatkowy”, jak i bardziej spekulacyjnymi, jak uchylanie się czy unikanie opodatkowania, których najbardziej popularnym przykładem jest ucieczka w szarą strefę gospodarczą. Szara strefa gospodarcza towarzyszy podatkom od początku ich funkcjonowania, jednak rzetelne badania tych zagadnień rozpoczęły się w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku [Cagan, 1958]. W Polsce wzrost zainteresowania szarą strefą rozpoczął się dopiero po rozpoczęciu zmian związanych z transformacją systemową. Postrzeganie szarej strefy w różnych kontekstach społecznych, politycznych i gospodarczych skutkuje brakiem jednoznacznych definicji ją określających. W związku z tym najczęściej przyjmowane są cztery obszary kwalifikowania szarej strefy, które kształtują zakres definicyjny, jakościowy i ilościowy, przyjęty przez polską praktykę statystyczną oraz odpowiednie organy administracji państwowej (tablica 1).

**Tablica 1. Podstawowe elementy konstruujące obszar „szarej strefy gospodarczej”**

Podstawowe elementy konstruujące obszar „szarej strefy gospodarczej	
Jest to potajemna produkcja, co prawda działalność nosząca znamiona legalności, ale niezgłaszana odpowiednim organom ( <i>underground productions</i> ). W tym zakresie wyróżnić można produkcję sektora nieformalnego ( <i>informal sector production</i> ), którego celem jest zapewnienie pracy i dochodu osobom działającym w tych podmiotach.	Produkcja nielegalna, zabroniona przez prawo, w związku z czym ukrywana we wszystkich jej płaszczyznach ( <i>illegal production</i> ).
Transfery zysków oraz innych składników majątkowych w celu zaniżenia zobowiązań podatkowych.	Nieformalna produkcja gospodarstw domowych na własny użytek ( <i>household production for own final use</i> ).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Jasiński, 2004].

Oczywistym celem oraz następstwem produkcji ukrytej jest nieujawnianie źródeł dochodów z nią związanych. Produkcję ukrytą podejmują zarówno podmioty zarejestrowane (mamy wówczas do czynienia z uchylaniem się od płacenia podatków), jak i podmioty niezarejestrowane (wówczas mówimy o unikaniu płacenia podatków). Narzędzia takich zachowań są zróżnicowane, ale najczęściej obejmują: niewystawianie lub posługiwanie się fakturami nieodzwierciedlającymi faktycznych transakcji, pochodzącymi od nieistniejących podmiotów, fałszowanie dowodów płatności, nierzetelne lub wadliwe prowadzenie ksiąg podatkowych, zaniżenie rozmiarów prowadzonej działalności. Są nimi również: wykorzystywanie luk i niejasności w prawie podatkowym oraz zatrudnianie pracowników „na czarno”.

Źródłem produkcji ukrytej może być również działalność optymalizująca opodatkowanie, w wyniku której następuje w sposób sztuczny zredukowanie podstaw opodatkowania. Z kolei produkcja nielegalna skupia się na wytwarzaniu takich wyrobów lub świadczeniu takich usług, których zarówno wytwarzanie, obrót, jak też rozpowszechnianie jest generalnie zabronione przez obowiązujące przepisy prawa. Wśród tych metod najczęściej spotykanymi formami są przestępstwa gospodarcze.

Sposoby unikania podatków są różne w poszczególnych krajach i uzależnione od obowiązujących przepisów prawa podatkowego. Skutki

szarej strefy są wielopłaszczyznowe i dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin gospodarki oraz życia społeczeństwa. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć:

1. Zmniejszanie wpływów do budżetu państwa i budżetów samorządowych. Zmniejszone wpływy skutkują spadkiem ilości oraz jakości dóbr publicznych. Przeciwdziałanie tym zjawiskom przez państwo skutkuje wzrostem stawek podatkowych, które z kolei uszczuplają dochody społeczeństwa oraz wpływają negatywnie na rozwój przedsiębiorczości w sektorze prywatnym.
2. Tworzenie luki budżetowej. Zmniejszenie wpływów budżetowych z tytułu podatków prowadzi do zmniejszenia się prorozwojowych nakładów państwowych oraz kredytów dla przedsiębiorstw. Spirala działań wywołuje zwiększenie liczby bezrobotnych, którzy następnie uciekają w szarą strefę. Powstający deficyt budżetowy jest najczęściej przyczyną procesów inflacyjnych.
3. Zmniejszenie wydatków państwa na naukę, prace badawczo-rozwojowe, infrastrukturę społeczno-ekonomiczną, płatności transferowe, płace sfery budżetowej, co skutkuje obniżeniem poziomu życia wszystkich tych osób, a w konsekwencji spadkiem popytu konsumenckiego.
4. Szara strefa wstrzymuje rozwój legalnie działających sektorów gospodarczych. Podmioty, działając w gospodarce nieformalnej, unikają płacenia podatków oraz składek ZUS, zatrudniają pracowników „na czarno”, w wyniku czego ich koszty są niższe. Skutkuje to tym, że oficjalna gospodarka ma mniejszą wydolność.
5. Szara strefa deformuje cały obraz krajowej gospodarki. Nieprawdziwe dane ekonomiczne doprowadzają do podejmowania fałszywych decyzji wpływających następnie na ryzyko związane z błędnymi przewidywaniami rozwoju gospodarki.

#### **4. Metody badania rozmiarów oraz szacunki szarej strefy gospodarczej**

Istota zjawiska szarej strefy powoduje, że badanie jej rzeczywistych rozmiarów w gospodarce jest niezwykle trudne. Trudno jest mierzyć sfery ukrywane, dodatkowo w sytuacji, gdy uczestnicy tych procesów pragną zostać niezidentyfikowani. Do tej pory nie zaproponowano jednej skutecznej metody badania zjawiska „gospodarki cienia”. Trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu pełnego obszaru ukrytej gospodarki (działalność legalna, nielegalna, przestępcza, gospodarstwa domowe itd.) powodują,



że wyniki prezentowane przez różne organizacje, przy zastosowaniu własnych metod badań, różnią się wzajemnie w sposób tak istotny, że mogą stwarzać wątpliwości co do prawidłowości takich szacunków.

Zaproponowane badawcze metody pomiaru poziomu szarej strefy gospodarczej dzielone są na metody bezpośrednie i pośrednie [Schneider, i inni, 2007]. Przedstawiono je w tablicy 2.

**Tablica 2. Metody pomiaru poziomu szarej strefy gospodarczej oraz ich konstrukcja**

Rodzaj metody	Konstrukcja metody
metoda ankiety	Opiera się na analizie danych pozyskanych w drodze dobrowolnej ankiety wśród podmiotów gospodarczych (Zaletą metody jest możliwość pozyskania dokładnych informacji wśród anonimowej grupy przedsiębiorców. Wadą jest ryzyko skonstruowania błędnych wniosków w przypadku złego sformułowania kwestionariusza).
metoda kontroli fiskalnej	Oparta jest na badaniach rozbieżności pomiędzy składanymi deklaracjami podatkowymi a wynikami określającymi prawidłowe zobowiązanie, uzyskanymi w drodze wyrwykowych kontroli, dokonywanych wśród statystycznej populacji przedsiębiorców (Podstawową wadą metody jest fakt, iż przeprowadzane kontrole podatkowe, umożliwiające skonfrontowanie ich wyników ze składanymi deklaracjami, nie odbywają się na podstawie doboru losowego, lecz zgodnie z planem kontroli).
metoda rozbieżności	Oparta na wyliczeniach różnic pomiędzy statystyką dochodu a statystyką wydatków. Jej podstawę stanowi koncepcja, że w rachunkowości krajowej wartość dochodu PNB (produkt narodowy brutto) powinna być równa wysokości wydatków PNB.
metoda różnic między oficjalną a rzeczywistą siłą roboczą	W metodzie zakłada się, że udział siły roboczej jest wielkością stałą. Zatem spadek jej udziału w oficjalnej gospodarce oznacza jej przejście do szarej gospodarki.

Rodzaj metody	Konstrukcja metody
metoda transakcyjna	Oparta na założeniu istnienia stałej relacji między ilością transakcji i oficjalnym PNB. Poprzez powiązanie całkowitego nominalnego PNB z ilością transakcji można obliczyć wartość PNB szarej strefy, odejmując wartość oficjalnego PNB od całkowitego nominalnego PNB.
metoda popytu na pieniądź	Oparta na korelacji popytu na pieniądź i obciążeń podatkowych (skoro transakcje w szarej strefie są realizowane wyłącznie w gotówce, to wzrost wartości „gospodarki cienia” zwiększa w tym samym okresie popyt na pieniądź.
metoda analizy zużycia energii elektrycznej	Elastyczność produkcji względem zużycia energii elektrycznej jest zazwyczaj bliska jedności. To z kolei oznacza, że wzrost zużycia energii jest wskaźnikiem wzrostu ogólnego, wynikającego z gospodarki oficjalnej i nieoficjalnej. To pozwala przy porównaniu rzeczywistego zużycia energii oraz oficjalnego PKB na oszacowanie wartości PKB nieoficjalnego.
metoda agregowanego modelu – metoda Dynamic	Pozwala ona na ujęcie i przebadanie wielu różnych przyczyn istnienia i rozwoju szarej strefy. Metoda ta uwzględnia wiele czynników konstruujących skalę szarej gospodarki.

Źródło: Opracowanie na podstawie [Wyrzykowski, 2013].

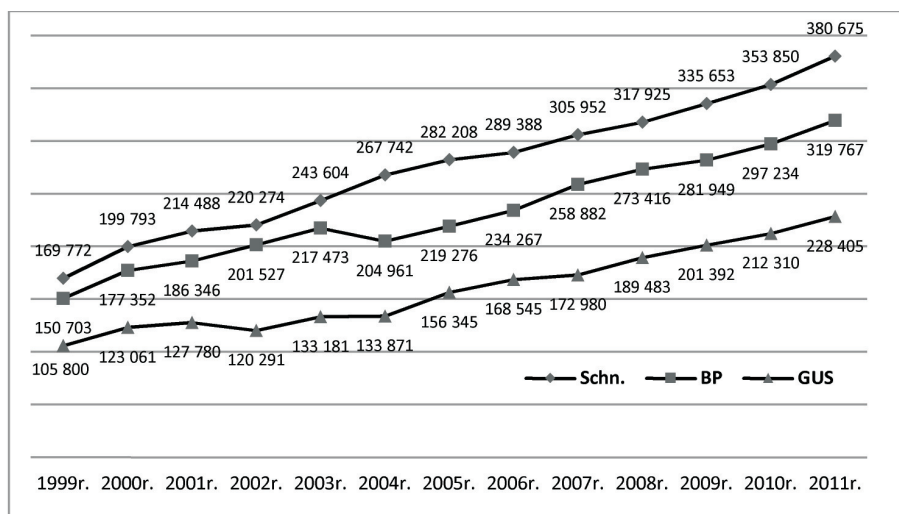
W ostatnim okresie najbardziej rozwijają się ekonometryczne metody pomiaru szarej strefy. Są nimi: metoda badania popytu na pieniądź, metoda pomiaru zużycia energii elektrycznej oraz metoda Dynamic. Doświadczenia wskazują, że są to również metody najbardziej wiarygodne i jednocześnie metody najtańsze.

W Polsce zawsze mieliśmy problem z oszacowaniem rzeczywistej wartości szarej strefy gospodarczej, jej udziału w PKB oraz następstw podatkowych. W zasadzie dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych podejmowane są dokładniejsze próby oszacowania wielkości szarej strefy gospodarczej. Pierwsze badania zrealizowane przez Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN określiły rozmiary szarej strefy w 1993 r. na poziomie ok. 20% PKB. Dla porównania, Inteligence Unit londyńskiego tygodnika „Economist” zaliczał w tym samym okresie pod tym względem Polskę do tej samej kategorii co Hiszpanię (25%) i Grecję (30%). Szarą strefę w Polsce szacowano więc w przedziale o dużej rozpię-

tości, tj. pomiędzy 340 a 450 bln starych złotych rocznie. Badania Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej realizowane przy zastosowaniu metod ekonometrycznych oszacowały udział szarej strefy w PKB w 2006 r. w wysokości 22,1% (przy zastosowaniu metody popytu na energię elektryczną) oraz na poziomie 22,8% (przy zastosowaniu metody badania popytu na pieniądź).

Zespół pod kierownictwem F. Schneidera dokonał analogicznych wyliczeń przy zastosowaniu szacunku metodą Dynamic i w 2006 r. ocenił udział szarej strefy gospodarczej w polskim PKB na poziomie istotnie wyższym, bo wynoszącym 27,3%. Jeszcze inaczej szacowane są analogiczne wielkości w przypadku badań realizowanych przez GUS, który z uwagi na przyjęty (ograniczony) zakres szarej strefy gospodarki zawsze zaniża jej rzeczywistą wartość. W tym samym 2006 r. oszacował jej udział w PKB na poziomie 15,9%. Wydaje się zatem za uzasadnione szacowanie poziomu szarej strefy gospodarczej w Polsce przy użyciu przynajmniej kilku metod i dopiero na ich podstawie można wyrobić sobie pogląd co do jej rzeczywistych rozmiarów. Analiza tak uzyskanych danych pozwala na stwierdzenie, że realna wartość szarej strefy gospodarczej w 2011 r. jest zawarta w przedziale pomiędzy 228 mld zł a 380 mld zł (wyliczono na podstawie metod: F. Schneidera, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz GUS – rysunek 2).

**Rysunek 2. Estymowana wartość szarej strefy gospodarczej w Polsce w latach 1999–2011 przy zastosowaniu trzech metod badawczych**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Schneider, 2006; Renoy i inni, 2004].

## 5. Podatkowe skutki szarej strefy gospodarczej w Polsce

Podstawowymi czynnikami wpływającymi na rozwój szarej strefy gospodarczej jest nieakceptowalny, zbyt fiskalny system podatkowy oraz próby jego obejścia przez podatników, czego przyczyny leżą nie tylko w sferze materialnej, ale również zakorzenionej od pokoleń w sferze behawioralnej. Ograniczony zakres kontroli podatkowych i skarbowych powoduje, że ich wyniki nie są w stanie nawet w przybliżeniu określić rzeczywistej skali szarej strefy gospodarczej oraz jej skutków podatkowych. Dlatego też, szacując jej rozmiary, można ponownie zastosować opartą na danych statystycznych ich estymację.

Udział podatków w całkowitym PKB Polski w 2013 r. wynosił 32,5%. Wartość PKB w tym samym roku wyniosła 1635 mld zł. Przyjmując szacunki udziału szarej strefy gospodarczej w zakresie od 16% określanych przez GUS do 27% określanych przez zespół Schneidera, można określić wartość szarej strefy w Polsce w 2013 r. w przedziale pomiędzy 261 mld zł a 446 mld zł. To pozwala na estymację strat podatkowych, jakie ponosimy poprzez wyłączenie spod opodatkowania tej części wartości PKB. Można ją zatem oszacować w przedziale od 84,8 mld zł do 145 mld zł. Skoro jako podstawową przyczynę wzrostu szarej strefy gospodarczej najczęściej wymienia się nadmierny fiskalizm państwa i wynikającą z tego niską akceptowalność obowiązującego systemu podatkowego, należy odpowiedzieć na pytanie, jak mocno skorelowana jest zależność pomiędzy wartością udziału szarej strefy w gospodarce narodowej a wielkością udziału podatków w całkowitym PKB. Czyli, na ile wzrost ogólnego obciążenia podatkowego (ciężaru podatkowego czy też stopnia fiskalizmu państwa) przyczynia się do rozwoju szarej strefy.

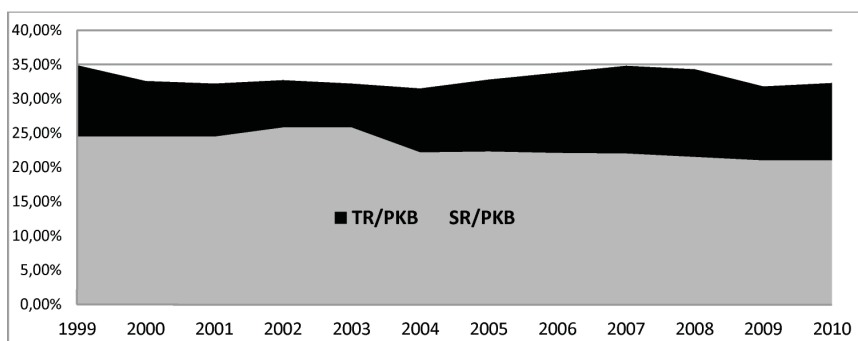
Zależność między wzrostem fiskalizmu a wzrostem szarej strefy wydaje się być oczywista. Jednak są badania, które nie wykazują istotnej korelacji pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami [Aruoba, 2010]. Wykazują one m.in., że wiele państw znanych z wysokich podatków charakteryzuje się małą szarą strefą gospodarczą, a z kolei część państw kojarzonych z niskimi podatkami ma relatywnie duży segment gospodarki nieformalnej. Sytuację w tym zakresie prezentuje rysunek 3.

Jak widać z zestawienia, co może być pewnym zaskoczeniem, w Polsce szara strefa nie wykazuje bezpośredniej korelacji z wielkością ciężaru podatkowego, a to oznacza, że decydujący wpływ na rozwój tej strefy mają inne niż wyłącznie podatkowe czynniki.

Wydaje się, że skłonność do działania w szarej strefie w Polsce w głównej mierze wynika z dwóch czynników:

- niskiego prawdopodobieństwa wykrycia ukrytej działalności i ewentualnych kosztów z tym związanych,
- poziomu atrakcyjności korzyści wynikających z działania w formalnym sektorze, a w głównej mierze stopnia ochrony przez państwo legalnie działających przedsiębiorców (czy też pracowników w sytuacji „pracy na czarno”).

**Rysunek 3. Porównanie udziału szarej strefy w PKB oraz udziału podatków w PKB w Polsce**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [[www.ec.europa.eu/taxtrends](http://www.ec.europa.eu/taxtrends), [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)].

## Zakończenie

Rozwiązań nie należy szukać w podnoszeniu restrykcyjności aparatu skarbowego. Paradoksalnie wcale nie najważniejsze są działania ujawniające przypadki nieformalnej gospodarki. Sam poziom wysokości ciężarów podatkowych, aczkolwiek ważny, nie jest jedyną i podstawową przyczyną rozwoju szarej strefy gospodarczej. Dobrze skonstruowane stabilne prawo gospodarcze, preferencje dla przedsiębiorczości, które nie mogą być jedynie ciągle deklarowane, a muszą być rozwiązaniami rzeczywistymi, ochrona i gwarancja stabilizacji i niezmienności prawa podatkowego, ewidentna ochrona rzetelnych, uczciwych przedsiębiorców<sup>2</sup> przyniesie

<sup>2</sup> Elementami ochrony rzetelnych przedsiębiorców mogą być przyznane im specjalne uprawnienia, jak np. niestosowanie wobec nich, przy sporadycznych wykroczeniach, kar wynikających z Kodeksu karnego skarbowego, zmniejszanie odsetek ustawowych z tytułu sporadycznych opóźnień w zapłacie podatku, ograniczenie liczby kontroli wobec nich czy stosowanie bardzo uproszczonych procedur sprawdzających i inne. Z kolei upraszczanie procedur rozpoczynania działalności gospodarczej związane jest m.in. z doprowadzeniem do końca procedury jednego okienka (obecnie nadal należy udać się do ZUS i US przy wyborze opodatkowania podatkiem VAT), uelastycznieniem prawa

większe efekty w podwyższaniu oficjalnego PKB niż stałe podatkowe obietnice, najczęściej wyborcze. Zwiększanie w ten sposób polskiego PKB bezpośrednio wpłynie na zwiększenie dochodów podatkowych i – jak to wynika z symulacji – w wartościach pozwalających jeśli nie na całkowitą likwidację, to na pewno istotne zmniejszenie corocznego deficytu budżetowego. Takie niefiskalne zwiększanie dochodów z podatków pozwoli również na ich naturalne a nie politycznie wymuszone ich obniżanie w następnych okresach. Działania zmierzające do zmniejszania obszarów szarej strefy gospodarczej powinny obejmować szeroki asortyment inicjatyw, od stanowienia racjonalnego prawa gospodarczego i podatkowego, poprzez system narzędzi wspomagających walkę z szarą strefą (narzędzia fiskalne), racjonalne, ale nie nadmierne kontrole, upraszczanie procedur rozpoczynania działalności gospodarczej i zwiększanie stopnia wolności gospodarczej. Szarej strefy nie da się zlikwidować, ale można ją ograniczać. Szukanie rozwiązań jedynie we wzmacnianiu systemu kontroli na niewiele się zda, gdyż szara strefa w Polsce obejmuje aktualnie zbyt dużą liczbę podmiotów gospodarczych i ludzi. Do walki z szarą strefą gospodarczą należy włączyć społeczeństwo, poprzez zainteresowanie np. pozyskiwaniem rachunków. Przykładowo, obowiązująca kilka lat temu ulga remontowa powodowała, że można ją było uzyskać wyłącznie na podstawie posiadanej faktury VAT za wykonane usługi. Dziś brak takiej ulgi powoduje, że możliwość obniżenia wartości usługi niepotwierdzonej doręczoną fakturą (poprzez odjęcie podatku VAT i podatku dochodowego) jest zbyt dużą pokusą.

Źle skonstruowany system podatkowy jest jednym z podstawowych źródeł szarej strefy gospodarczej. W celu jej eliminowania należy wdrażać rozwiązania akceptowalne, eliminujące ucieczkę spod opodatkowania. Należy podejmować skuteczniejsze badania nad zależnością między systemem podatkowym a poziomem szarej strefy. Podatkowe i nie tylko podatkowe skutki gospodarki ukrytej są tak olbrzymie, że przekazanie chociażby ułamka procentu na takie badania przyniesie zwielokrotnione korzyści [Wyrzykowski, 2013].

---

wyboru formy opodatkowania działalności gospodarczej, rozszerzeniem form zryczałtowanych na większy asortyment rodzajów działalności, zwolnieniem z obowiązku wpłacania zaliczek na podatek dochodowy przez pierwszy rok działalności, uruchamianiem działalności gospodarczej „na próbę”.

## Literatura

1. Aruoba S. B. (2010), *Informal Sector Government Policy and Institutions*, University of Maryland.
2. Cagan P. (1958), *The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply*, w: „Journal of Political Economy”, Vol. 66, No. 4.
3. Chrościcki T. (2007), *Szara strefa w polskiej gospodarce na tle innych krajów*, w: „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 9.
4. Grzegorzewska-Mischka E. (2010), *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Wyd. SGH, Warszawa.
5. Jasiński X. (2004), *Prawo bankowe*, Lexis Nexis, Warszawa.
6. Penc J. (1997), *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
7. Schneider F., Marcinkowska, I., Cichocki S. (2007), *Szara strefa gospodarki w Polsce i innych państwach w okresie przejściowym*, Raport przygotowany dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach projektu „Przyczyny pracy nierejestrowanej, jej skala, charakter i skutki społeczne” realizowanego przez Departament Rynku Pracy MPiPS w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006.
8. Renoy P., Ivarsson S., Wusten-Gritsai O., Van der, Meijer E. (2004) *Undeclared Working an Enlarged Union. An Analysis of Undeclared Work*, w: *In-Depth Study of Specific Items*, European Commission, Employment & Social Affairs, Bruksela.
9. Schneider F., Enste D. H. (2000), *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, w: „Journal of Economic Literature”, Vol. 38.
10. Schneider F., (2006) *Shadow Economies and Corruption all over the World*, w: *What Do We Really Know?*, „IZA Discussion Paper”, No. 2315.
11. Smuga T., Burzyński W., Karpińska-Mizielińska W., Marzec A., Niemczyk J., Smuga T., Ważniewski P., (2005), *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
12. Wyrzykowski W. (2013), *Podatkowe uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
13. <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/administracja-podatkowa-do-zmiany-koniec,155,0,1748635.html>, dostęp dnia 30.03.2015.

14. <http://www.egospodarka.pl/116966,Cztery-miesiace-na-zreby-nowej-konstytucji-podatkowej-Wiecej-praw-dla-podatnikow,1,24,1.html>, dostęp dnia 03.04.2015.
15. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/miesieczna-informacja-o-bezrobociu-rejestrowanym-w-polsce-w-lutym-2015-roku,1,37.html>, dostęp dnia 04.04.2015.
16. <http://www.egospodarka.pl/70931,Szara-strefa-w-gospodarce,1,20,2.html>, dostęp dnia 03.04.2015.
17. <http://www.stat.gov.pl>, dostęp dnia 03.04.2015.
18. <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/wplywy-budzetowe>, dostęp dnia 03.04.2015.

### **Streszczenie**

Skutki szarej strefy są wielopłaszczyznowe i dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin gospodarki oraz życia społeczeństwa. Jednym z podstawowych czynników wpływających na rozwój szarej strefy gospodarczej jest nieakceptowalny system podatkowy. Badania i estymacje pozwalają na oszacowanie podatkowych skutków szarej strefy gospodarczej w Polsce w przedziale od 84,8 mld zł do 145 mld zł. W celu eliminowania podatkowych uwarunkowań szarej strefy należy wdrażać rozwiązania akceptowalne, eliminujące ucieczkę spod opodatkowania. Konstrukcja odpowiednich narzędzi musi być poprzedzona skuteczniejszymi badaniami nad zależnością między systemem podatkowym a poziomem szarej strefy.

### **Słowa kluczowe**

przedsiębiorca, przedsiębiorczość, podatki, szara strefa gospodarcza

### **The gray area as a result of state tax policy (Summary)**

The effects of the informal economy are multifaceted and affects virtually all sectors of the economy and of society. One of the main factors affecting the development of the underground economy is not accepted, the tax system. Research and estimates allow you to estimate the fiscal impact of the gray economy in Poland in the range from 84.8 billion to 145 billion zł. In order to eliminate the gray area of tax considerations should be implemented solutions acceptable to eliminate escape from taxation. Construction of suitable tools must be preceded by a more effective research on the relationship between the tax system and the level of the shadow economy.

### **Keywords**

entrepreneur, entrepreneurship, taxes, gray economic zone