

Ad. dr Bogdan Mróz

Katedra Poziomu Życia i Konsumpcji
Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Szara strefa a dylematy polityki gospodarczej

FUNKCJE I ZNACZENIE SZAREJ STREFY W PROCESACH GOSPODAROWANIA

Znaczne rozmiary szarej strefy w okresie transformacji w Polsce stawiają na porządku dnia problem dualizmu życia gospodarczego oraz jego konsekwencji ekonomicznych i społecznych. W tym kontekście pojawia się pytanie, jaka powinna być polityka gospodarcza rządu i jego agend wobec nierejestrowanych form działalności ekonomicznej.

W literaturze fachowej podkreśla się, że pewne obszary aktywności gospodarczej przedsiębiorstw i jednostek były, są i będą wymykać się kontroli i reglamentacji instytucji państwowych, które często tłamszą indywidualną inicjatywę, przedsiębiorczość i ograniczają konkurencję. Wskazuje się również na następujące funkcje, jakie w systemie gospodarczym spełnia nierejestrowana działalność ekonomiczna:

- alokacyjna, ułatwiająca prawidłowy przebieg procesów dostosowawczych w gospodarce („*economic lubricant*”);
- stabilizacyjna, amortyzująca wstrząsy i perturbacje w sektorze oficjalnym, np. dając zatrudnienie bezrobotnym („*economic buffer*”);
- redystrybucyjna, sprzyjająca wyrównywaniu nieuzasadnionych dysproporcji w opłacaniu różnych rodzajów pracy i łagodząca występujące na tym tle konflikty i napięcia społeczne („*social mollifier*”)¹.

Wielu ekonomistów i analityków dostrzega zarówno korzystne, jak i niekorzystne skutki występowania nierejestrowanych form działalności gospodarczej. Do pozytywnych stron istnienia gospodarki nieoficjalnej zalicza się na ogół:

- neutralizację skutków bezrobocia poprzez częściową absorpcję nadwyżki podaży pracy w sektorze oficjalnym,
- stymulację popytu konsumpcyjnego dzięki uzyskiwaniu dodatkowych dochodów,

¹ Por. D. Cassel, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, ORDO, Band 37, 1986.

- możliwość podniesienia poziomu życia konsumentów i gospodarstw domowych,
- redukcję kosztów w firmach prywatnych,
- mobilizujące oddziaływanie presji konkurencyjnej na niezbyt elastyczne i mobilne przedsiębiorstwa sektora oficjalnego, co pośrednio przyczynia się do ożywienia i poprawy koniunktury gospodarczej.

Doceniając pozytywne aspekty nie można jednak bagatelizować ujemnych skutków funkcjonowania gospodarki nieformalnej. Należą do nich niewątpliwie zmniejszone wpływy do budżetu państwa spowodowane unikaniem płacenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne przez przedsiębiorców i obywateli oraz niekontrolowane procesy redystrybucji dochodów, powodujące nieuzasadnione wkładem pracy, przedsiębiorczości i względami merytokratycznymi procesy rozwarstwienia społecznego. Inne niepożądane skutki to zwiększenie kosztów transakcyjnych w gospodarce², za co w końcu płaci finalny konsument, procesy anomii społecznej oraz ukształtowanie się negatywnych wzorców etyki gospodarowania (naganne praktyki biznesowe, kult cwaniackiej zaradności życiowej itp.). Nie bez znaczenia jest również zjawisko nieuczciwej konkurencji, wynikające z wykorzystywania przez przedsiębiorców zaangażowanych w gospodarkę nieoficjalną pracy nierejestrowanej, manipulacji kosztami oraz unikania płacenia podatków i składek ZUS.

Istotną kwestią, która również powinna być brana pod uwagę przy tworzeniu bilansu skutków szarej strefy są reperkusje o charakterze trudnomierzalnych kosztów społecznych, związanych np. z anarchizującym wpływem niektórych obszarów gospodarki nieoficjalnej (np. kryminalnego podziemia gospodarczego) na całość procesów gospodarowania. Słabość instytucji państwowych, biurokratyzacja, sobiepaństwo i skorumpowanie aparatu urzędniczego, brak odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej oraz klarownych reguł funkcjonowania życia gospodarczego mogą stanowić istotne bariery w procesach wzrostu gospodarczego³.

² Szacuje się np., że w Polsce koszty budownictwa mieszkaniowego byłyby o co najmniej 10% niższe, gdyby wyeliminować sprzyjające korupcji i pozostawione swobodnej interpretacji urzędników przepisy dotyczące odrolniania gruntów, uzyskiwania niezbędnych pozwoleń, przetargów itp.

³ Zwraca na to uwagę np. K. Nielsen. Por. *Industrial Policy or Structural Adjustment? A Case of Planned Versus Creeping Institutional Change*, „American Behavioural Scientist”, Vol. 38, No. 5, February 1995.

PROBLEM WYBORU POLITYKI GOSPODARCZEJ WOBEC SEKTORA NIEFORMALNEGO

Niekorzystne skutki działalności ekonomicznej realizowanej w szarej strefie uzmysławiają potrzebę prowadzenia odpowiedniej polityki w odniesieniu do ukrytego nurtu życia gospodarczego, stawiają również z całą ostrością dylematy z tym związane.

W gruncie rzeczy od początku transformacji systemowej w Polsce można mówić o realizacji liberalnej opcji polityki gospodarczej wobec szarej strefy, zakładającej tolerancyjną, permissywną postawę administracji gospodarczej w stosunku do różnych przejawów nierejestrowanej działalności ekonomicznej. Trudno jest przesądzić, w jakim stopniu była ona rezultatem świadomych założeń i koncepcji, w jakim zaś stanowiła nieunikniony koszt transformacji systemu gospodarczego wynikający z faktu, iż uwaga ekip rządzących skoncentrowana była na kluczowych zagadnieniach reform systemowych.

Można chyba zaryzykować hipotezę, że, pomimo werbalnych deklaracji, niektórych obostrzeń i zapowiedzi zmian (dotyczących np. sposobu działania i uprawnień kontroli skarbowej) liberalny kurs polityki gospodarczej wobec gospodarki nieoficjalnej („przymykanie oczu”, permissywizm) podtrzymywany jest do tej pory.

Okres transformacji pociągnął za sobą radykalną zmianę reguł gry w gospodarce i stworzył nowe, niespotykane wcześniej, często kuszące możliwości uzyskiwania nierejestrowanych dochodów, związane z dostępem do informacji, realizacją swoistej renty władzy i statusu społeczno-zawodowego. W ostatniej dekadzie dał się zauważyć burzliwy rozwój różnych form niekontrolowanego przepływu pieniędzy między uczestnikami życia społeczno-gospodarczego i politycznego. Istotny jest tutaj zwłaszcza styk polityki, administracji i biznesu, lobbying oraz drażliwa kwestia finansowania partii politycznych⁴.

Doświadczenia wielu krajów (w tym również doświadczenia polskie ostatnich lat) wskazują, że pozostawienie wielu sfer życia gospodarczego uznaniowości i swobodnej interpretacji urzędników sprzyja rozwojowi różnorodnych form korupcji. Rozbudowany i niezbyt przejrzysty system koncesjonowania w połączeniu z niejednoznacznymi przepisami, dotyczącymi np. organizacji przetargów stwarza spore pole do korupcji i nadużyć (przykładowo w ustawie o zamówieniach publicznych można znaleźć wiele luk, umożliwiających fawo-

⁴ Por. na ten temat: B. Mróz, *Lobbying – sztuka wywierania nacisku*, „Marketing i Rynek” 1998, nr 3 oraz tegoż autora: *Lobbying gospodarczy w Polsce: między korupcją a profesjonalnym rzecznictwem interesów*, [w:] *Ekonomiczne instrumenty wsparcia ożywienia gospodarki w Polsce*, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.

ryzowanie wybranego oferenta, zdarzają się przypadki preparowania przetargów, które wygrywają wcześniej ustalone firmy lub osoby).

W Polsce występuje duży zakres ingerencji biurokratycznej w życie gospodarcze⁵. Według ekspertów Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, przy prowadzeniu różnych form działalności gospodarczej wymaganych jest ponad sto różnego rodzaju zezwoleń i licencji, których przyznawanie odbywa się często w sposób uznaniowy. Specjalne pozwolenia wymagane są m.in. przy wytwarzaniu i dystrybucji energii, handlu zwierzętami, gospodarowaniu odpadami, obrocie napojami alkoholowymi oraz prowadzeniu działalności ubezpieczeniowej lub maklerskiej. Ciąsną gorset przepisów i regulacji administracyjnych oraz nadmierna liczba różnego rodzaju kontroli kępuje inicjatywę, ogranicza przedsiębiorczość i zakres wolności gospodarczej firm i jednostek. Liczba instytucji, które – poza Urzędem Skarbowym – kontrolują firmy, wzrosła w ciągu ostatnich 7 lat z 29 w 1997 r. do 40 w 2003 r.⁶

Tabela 1

Przetargi na zamówienia publiczne w Polsce w latach 1997–2002 (powyżej 30 tys. euro)

Rok	Liczba przetargów	Wartość przetargów (w mld zł)
1997	25965	13,6
1998	26825	17,5
1999	25310	17,7
2000	32281	23,0
2001	35794	23,9
2002	40541	35,0

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych. Cyt. za: M. Solecka, *Straty na własne życzenie*, „Rzeczpospolita”, 9–10.08. 2003.

Mnożenie się i ekspansja różnych form uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów sprawiają, iż co pewien czas w kręgach rządowych i parlamentarnych pojawiają się postulaty zdecydowanego zaostrzenia polityki wobec szarej strefy. Opcja restrykcyjna, zakładająca większe uprawnienia państwowych organów kontrolnych i administracji gospodarczej, wprowadzenie bardziej surowych sankcji karnych i podjęcie szeroko zakrojonej krucjaty antykorupcyjnej⁷

⁵ Szerzej na temat zależności między biurokratyzacją życia gospodarczego i zakresem wolności gospodarczej a rozwojem szarej strefy patrz: B. Mróz: *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002 (rozdziały II i VI).

⁶ Por. J. Jasiński, *Koncesji wiele, kontrolujących jeszcze więcej*, „Rzeczpospolita”, 8.08.2003.

⁷ Nagłośnione przez media w pierwszej połowie 2003 r. różnego rodzaju afery i patologie gospodarcze, wykryte przypadki korupcji, malwersacji finansowych i nadużywania funkcji publicznych sprawiają, iż w kręgach opiniotwórczych coraz częściej pojawiają się postulaty zdecydowanego zaostrzenia kursu wobec mnożących się patologii życia społecznego i gospodarczego. W części wynika to zapewne

wydaje się na pierwszy rzut oka pociągająca, szczególnie dla populistycznie nastawionych polityków, ale przykłady płynące z innych krajów wskazują, iż skuteczność rozwiązań represyjnych jest nader wątpliwa. Pouczające mogą tutaj być np. doświadczenia krajów Ameryki Łacińskiej lub włoskie, gdzie utworzenie specjalnej policji finansowej (*Guardia di Finanza*) bynajmniej nie zapobiegło pladze korupcji, wprost przeciwnie, stworzyło dodatkowe możliwości przekupywania jej funkcjonariuszy.

Według opinii przedsiębiorców, wręczanie łapówek będzie miało miejsce dopóty, dopóki z punktu widzenia mikroekonomicznej kalkulacji będzie to opłacalne. W ujęciu teoretycznym potwierdza to model G. S. Beckera przedstawiony w *Ekonomicznej teorii zachowań ludzkich*, zakładający racjonalność ekonomiczną zachowań przestępczych; według Beckera przestępcy wybierają te warianty działania, które maksymalizują ich indywidualne funkcje użyteczności.

Ograniczona i doraźna, krótkotrwała skuteczność rozwiązań represyjnych oraz zwiększania zakresu penalizacji nie oznacza, iż należy z nich całkowicie zrezygnować. Sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana, ponieważ gospodarkę nieoficjalną charakteryzuje bogactwo form i przejawów występowania. Jednoznaczna ocena efektów polityki wobec nierejestrowanej działalności gospodarczej jest zatem niesłychanie trudna i różnić się będzie w zależności od konkretnego rodzaju nieoficjalnej aktywności ekonomicznej.

Wydaje się, że warunkiem wstępnym ograniczenia szarej strefy jest uporządkowanie gospodarki oficjalnej oraz stworzenie odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej i legislacyjnej. Niezbędne jest również ograniczenie tendencji etatystycznych i wprowadzenie w większym zakresie procesów deregulacji życia gospodarczego. Często postulowane przez przedsiębiorców obniżenie podatków i obciążeń socjalnych jest wprawdzie pożądane, ale naiwnością byłoby sądzić, iż spowoduje to automatycznie ograniczenie pracy na czarno⁸; konieczna jest tutaj kompleksowa, dobrze przygotowana pod względem koncepcyjnym i możliwości realizacyjnych, reforma finansów publicznych, w tym systemu podatkowego.

Projektując rozwiązania mające na celu ograniczenie nieoficjalnych form działalności gospodarczej należy uwzględnić następujące okoliczności:

- wzrost rozmiarów gospodarki nieoficjalnej (wywołany m.in. zbyt wysokimi podatkami i obciążeniami podatkowymi) powoduje erozję bazy podatkowej

z koniunkturalizmu polityków, myślących w kategoriach przyszłych wyborów parlamentarnych, nie bez znaczenia jest jednak również presja mediów i opinii publicznej.

⁸ Słusznie zwraca na to uwagę I. Jędrasik-Jankowska, pisząc, iż nie można oczekiwać, że po zmniejszeniu składki na ZUS wynagrodzenie pracownika wzrośnie o jej wysokość; „(...) nielogiczne jest bowiem założenie, że pracodawca chce być dobrym wujkiem i domaga się zmniejszenia (likwidacji) składki na ZUS po to, aby zwiększyć pracownikowi wynagrodzenie”. Por. *Czy praca „na czarno” jest uczciwa*, „Rzeczpospolita”, 12.04.1996.

- i zmniejszenie wpływów do państwowej kasy, przyczyniając się do deficytu budżetowego i skłaniając administrację fiskalną do dalszego podnoszenia podatków, co z kolei stwarza motywację dla konsumentów i podmiotów gospodarczych do angażowania się w gospodarkę nieformalną;
- gospodarka ukryta deformuje oficjalne wskaźniki gospodarcze i może przyczyniać się do zmistyfikowanego postrzegania rzeczywistości. Błędne wyobrażenia odnośnie do stopy bezrobocia, poziomu dochodów i konsumpcji utrudniają w poważnym stopniu prowadzenie skutecznej polityki gospodarczej.

POLITYKA GOSPODARCZA WOBEC SZAREJ STREFY: DYLEMATY I OGRANICZENIA

Prowadzenie przemyślanej i skutecznej polityki w stosunku do nieoficjalnych form działalności gospodarczej nie jest zadaniem łatwym. Dotyczy to zarówno etapu koncepcyjnego (projektowanie polityki gospodarczej), jak i realizacyjnego, który na ogół nastęrcza najwięcej problemów. Dobierając zestaw instrumentów realizacji założonych celów (policy mix) należy mieć na uwadze nie tylko same rozmiary gospodarki nieoficjalnej, mierzone procentowym udziałem w PKB, ale również jej wpływ na procesy redystrybucji dochodów oraz implikacje dla efektywności mikro- i makroekonomicznej.

Reakcją polityki gospodarczej na zmniejszone dochody budżetu państwa wynikające z występowania różnych form nierejestrowanej działalności gospodarczej może być próba zrekompensowania utraconych dochodów poprzez podwyższenie podatków dla wszystkich obywateli i podmiotów gospodarczych (w tym podatników i firm uczciwie wywiązujących się z obowiązku podatkowego). Podwyższenie podatków, zwiększając koszty działania w gospodarce oficjalnej, może sprzyjać przemieszczaniu aktywności ekonomicznej do szarej strefy i w konsekwencji skutkować zmniejszonymi wpływami podatkowymi, kreując lub pogłębiając istniejący deficyt budżetowy. Tworzy się w ten sposób klasyczny mechanizm błędnego koła.

Inną reakcją może być zmniejszenie wydatków na ważne cele społeczne (edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne itp.), finansowanych z budżetu państwa. Oba z wymienionych wariantów reakcji polityki gospodarczej na skutki gospodarki nieoficjalnej będą miały odmienne reperkusje efektywnościowe i redystrybucyjne.

Można wyodrębnić dwie funkcje polityki gospodarczej wobec szarej strefy: prewencyjną (profilaktyczną) i korekcyjną. Przez pierwszą należy rozumieć dobór takich celów i narzędzi realizacji polityki gospodarczej, które będą minimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych zjawisk ubocznych,

np. w postaci rozrostu szarej strefy. Chodzi o to, żeby stosować takie instrumenty i mechanizmy (np. w postaci odpowiednio zaprojektowanych systemów podatkowych), aby *ex ante* zapobiegać niepożądanym i patologicznym zjawiskom w gospodarce. Funkcja korekcyjna polityki gospodarczej powinna polegać na neutralizacji i ograniczeniu negatywnych następstw gospodarki nieoficjalnej. Będą to więc działania podejmowane *ex post*, ukierunkowane na zbieranie i analizę informacji o szarej strefie, sporządzenie jej mapy branżowo-terytorialnej, opracowanie metod wykrywania nierejestrowanych form aktywności gospodarczej, wreszcie na podjęcie działań adekwatnych do charakteru wykrytych nieprawidłowości.

Nierejestrowana aktywność gospodarcza wpływa na alokację dostępnych zasobów w gospodarce, jak również na makroekonomiczną efektywność gospodarowania. Na ogół jest zgodność wśród badaczy i analityków życia gospodarczego, że w rozwiniętej gospodarce rynkowej o niezbyt wysokich podatkach występowanie szarej strefy obniża możliwą do wytworzenia wartość dodaną i efektywność ekonomiczną w skali całej gospodarki. Sprawa wygląda inaczej, kiedy mamy do czynienia z systemami gospodarczymi o innym charakterze, np. z modelem restrykcyjnej gospodarki sterowanej centralnie, bądź też z gospodarzami o wyjątkowo wysokich stawkach podatkowych. Wówczas przemieszczenie aktywności do sektora ukrytego może podnieść efektywność gospodarowania w skali makro i przyczynić się do lepszego wykorzystania istniejących zasobów czynników wytwórczych. Sprawa nie jest jasna, jaka jest *per saldo* rola sektora nieoficjalnego w krajach o rozwiniętych gospodarkach rynkowych, w których występują relatywnie duże obciążenia podatkowe i socjalne.

Z punktu widzenia polityki gospodarczej nie bez znaczenia jest też branżowe i terytorialne rozmieszczenie oraz zróżnicowanie aktywności w ramach sektora nieformalnego. Rozkład równomierny będzie wymagał nieco innego podejścia i innych instrumentów polityki gospodarczej niż w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z silną koncentracją w określonych branżach gospodarki lub regionach kraju. W tym ostatnim przypadku można posłużyć się wspomagającymi instrumentami polityki regionalnej i sektorowej.

Opracowując warianty polityki gospodarczej w odniesieniu do gospodarki nieoficjalnej nie można abstrahować od jej specyficznych atrybutów. Typową działalność w sektorze nieformalnym wyróżniają następujące cechy:

- produkcja (lub świadczenie usług) na niewielką skalę,
- niewielka liczba zatrudnionych pracowników,
- pracochłonne metody produkcji,
- mniejszy zakres specjalizacji funkcyjnej niż w firmach sektora oficjalnego,
- niewielki zakres korzystania z podwykonawców (w celu ograniczenia ryzyka wykrycia nierejestrowanej działalności),

– dodatkowe koszty transakcyjne prowadzenia działalności w ukryciu.

Sektor ukryty stanowi, jak wcześniej wspomniano, naturalny bufor absorbujący nadmiar siły roboczej w gospodarce oficjalnej. W związku z tym często pojawia się pokusa, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych lub też okresach przedwyborczych, że politycy „przymykają oczy” na różnorodne przejawy szarej strefy. Zdarza się nawet, że wręcz kokietują przedsiębiorców i pracowników funkcjonujących w sektorze nieformalnym, dając im do zrozumienia w sposób mniej lub bardziej zawołowany, że jeśli oni wygrają wybory wszystko zostanie po staremu i nie będą nękać uczestników szarej strefy. J. Tendler nazywa ten niepisany sojusz świata polityki i nieoficjalnej przedsiębiorczości „diabelskim paktem”, który powoduje, że wiele krajów zacofanych gospodarczo (np. w Ameryce Łacińskiej) nie może w pełni wykorzystać swojego potencjału rozwojowego⁹.

Polityka wobec gospodarki nieoficjalnej nie może również pomijać konsumenckiego punktu widzenia. Z perspektywy konsumentów bilans funkcjonowania szarej strefy życia gospodarczego nie jest jednoznaczny. Z jednej strony oferuje ona miejsca pracy, niższe ceny i, wywierając presję konkurencyjną, działa mobilizująco na sektor oficjalny, zmuszając go do większej efektywności. Z drugiej natomiast dobra i usługi oferowane przez sektor nieformalny nie mają gwarancji i nie zapewniają dostatecznego poziomu ochrony konsumencjonalnej. Ponadto pojawiają się wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa produktów wytworzonych w gospodarce ukrytej (m.in. wynikające z omijania procedur certyfikacji i dopuszczania do obrotu), skutków zdrowotnych konsumpcji niektórych artykułów, braku zgodności z różnymi normami (np. sanitarnymi), wreszcie negatywnych efektów zewnętrznych dla środowiska naturalnego. Polityka gospodarcza musi uwzględniać te okoliczności i neutralizować oraz ograniczać ich negatywne konsekwencje poprzez zróżnicowane działania, począwszy od sankcji karnych, a skończywszy na szeroko zakrojonych akcjach profilaktycznych i edukacyjnych.

W ocenie efektów redystrybucyjnych gospodarki ukrytej przyjmuje się często uproszczone założenie, że aktorzy i protagoniści sektora ukrytego inkasują w całości swoje zyski. Tymczasem ponoszą oni też często niebagatelne koszty transakcyjne (np. w postaci konieczności płacenia łapówek skorumpowanym politykom i urzędnikom), co niewątpliwie uszczupla ich zyski.

Wydaje się, że należy jeszcze wziąć pod uwagę dwa inne aspekty. Pierwszy dotyczy dystrybucji korzyści z tytułu istnienia sektora nieformalnego między występujących w nim producentów/oferentów a konsumentów oferowanych przezeń dóbr i usług. Jeśli wytwory sektora ukrytego będą doskonale substy-

⁹ Por. J. Tendler, *The Informal Sector, Small Firms, and the Devil's Deal*, UNRISD News, No. 24, Spring/Summer 2001.

tuczynie względem oferty gospodarki oficjalnej, wówczas sprzedawane będą po tych samych cenach, a zatem nabywcy produktów wytworzonych „w cieniu” nie odniosą żadnych korzyści. Jeśli natomiast produkcja sektora ukrytego nie jest doskonale substytucyjna względem dóbr i usług dostępnych w gospodarce oficjalnej, wówczas producenci działający w gospodarce nieoficjalnej będą sprzedawać swoje wyroby po niższych cenach, z czego mogą skorzystać nabywcy oferowanych przez nich dóbr i usług. Dodajmy od razu, iż na ogół oferta sektora nieformalnego nie jest doskonale substytucyjna względem dóbr i usług dostępnych w gospodarce oficjalnej m.in. ze względu na pewne jej ułomności (np. brak uprawnień gwarancyjnych oraz możliwości legalnego dochodzenia roszczeń konsumenckich).

Drugi aspekt skutków redystrybucyjnych gospodarki nieoficjalnej dotyczy charakterystyki rozkładu korzyści między jej uczestników. Ocena ta nie może abstrahować od kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w ukryciu, na które składają się oprócz wymiernych komponentów (dodatkowe koszty transakcyjne, np. w postaci łapówek, mniejsza produktywność czynników wytwórczych) również niewymierne koszty psychiczne pozostawania w „strefie cienia”¹⁰. Koszty te są zróżnicowane interpersonalnie, co powoduje, że korzyści i pożytki wynikające z funkcjonowania w sektorze ukrytym nie są jednakowe nawet wśród osób otrzymujących nominalnie to samo wynagrodzenie. Odrębnym zagadnieniem jest podział korzyści z pozostawania w sektorze ukrytym między pracodawców i pracobiorców.

Dla części osób oferujących swoją pracę w gospodarce nieformalnej koszty nierejestrowanej aktywności ekonomicznej są niskie. Do takiej kategorii należą np. ludzie młodzi, świeżo przybyli imigranci, mieszkańcy różnego rodzaju gett (etnicznych, językowych). Na ogół nie mają oni wiele do stracenia, a ponadto trudno byłoby im znaleźć pracę w gospodarce oficjalnej, np. ze względu na brak wykształcenia, znajomości języka, ustawodawstwo związkowe czy inne bariery wejścia na oficjalny rynek pracy. Projektując rozwiązania polityki gospodarczej wobec szarej strefy należy pamiętać, iż ograniczenie nieoficjalnej aktywności ekonomicznej pozbawiłoby ich środków do życia i w konsekwencji, przy braku innych możliwości, mogłoby spowodować wzrost przestępczości lub innych patologii życia społecznego (narkomania, prostytutka itp.).

Trzeba również pamiętać, iż stosunek rządu i jego agend do gospodarki ukrytej będzie zależał od zabarwienia politycznego ekipy sprawującej władzę oraz jej koalicyjnych partnerów. Rządy mogą różnie reagować na utracone dochody budżetowe, wynikające z istnienia i rozwoju szarej strefy. Generalnie dostępne

¹⁰ Por. J. R. Kesselman, *Policy implications of tax evasion and the underground economy*, The University of British Columbia, Discussion Paper No. 95–10, Vancouver, March 1995, s. 9.

są tutaj dwie opcje: zwiększenie obciążeń podatkowych (niekoniecznie poprzez podniesienie nominalnych stóp podatkowych) oraz ograniczenie wydatków publicznych, finansowanych z budżetu państwa¹¹. Naturalnie może też wystąpić kombinacja obu wariantów, z przewagą któregoś z nich. Rządy o proweniencji lewicowej, socjaldemokratycznej na ogół wybierają wariant pierwszy, rządy o zabarwieniu liberalnym akcentują przede wszystkim konieczność ograniczenia wydatków finansowanych z budżetu państwa i proponują cięcia funduszy przeznaczonych na programy pomocy społecznej, adresowanych do uboższych warstw społeczeństwa.

Polityka gospodarcza wobec szarej strefy powinna uwzględniać wiele różnych aspektów i wymiarów życia społecznego i gospodarczego. Dobór instrumentów jej realizacji, pozwalających zapobiegać występowaniu zjawisk niepożądanych (np. w postaci niekontrolowanego rozrostu nieoficjalnych form aktywności gospodarczej) i skutecznie egzekwować istniejące regulacje prawne, powinien być szczególnie staranny. Wydaje się, że nie można tutaj pominąć następujących uwarunkowań, wpływających na zachowania podmiotów działających w sektorze nieformalnym:

- psychologicznych i psychospołecznych aspektów zachowań ludzkich,
- strategii podmiotów gospodarczych funkcjonujących w szarej strefie,
- politycznej presji i lobbingu wywieranego przez wpływowe grupy przedsiębiorców i organizacje związkowe,
- dylematów etycznych, związanych ze skutecznym stosowaniem prawa, nie naruszającym jednakże powszechnie przyjętego w krajach o demokracji wolnorynkowej zakresu wolności osobistej.

Z perspektywy podmiotu gospodarczego – potencjalnego uczestnika szarej strefy w indywidualnej kalkulacji mikroekonomicznej istotne są dwa kryteria: represyjność sankcji oraz prawdopodobieństwo wykrycia nierejestrowanej działalności. Polityka zapobiegania rozwojowi gospodarki nieoficjalnej powinna również uwzględniać ten aspekt i dobrać taką kombinację natężenia represji karnej i intensywności działań wykrywczych, która będzie optymalna w danych warunkach.

Mnożenie i zwiększanie dolegliwości sankcji karnych nie pociąga za sobą prawie żadnych kosztów, natomiast zwiększanie prawdopodobieństwa wykrycia wiąże się ze znacznymi nakładami na rozbudowę aparatu skarbowego, koniecznością zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów, wdrożenia nowych systemów informatycznych itp., w związku z tym rządy często ulegają pokusie zwiększania represyjności bez ponoszenia dodatkowych nakładów na zwiększenie sku-

¹¹ Pouczająca jest w tym względzie dyskusja dotycząca sposobów uporania się z luką budżetową, przeprowadzona w Polsce jesienią 2001 r.

teczności działania służb skarbowych, celnych, policji itp., co – poza doraźnym usatysfakcjonowaniem opinii publicznej – nie może przynieść pożądanych długofalowych efektów. W skrajnym, hipotetycznym wariancie mogłoby to przyjąć postać „wprowadzenia kary śmierci przez powieszenie za przestępstwa podatkowe, przy zerowym prawdopodobieństwie ich wykrycia”, jak to sugestywnie określił Serge-Christophe Kolm¹². Oczywiście taka ekstremalna polityka nie jest możliwa chociażby ze względu na fakt, iż poddanie drastycznej penalizacji przypadkowych pomyłek w zeznaniach podatkowych byłoby społecznie nie do zaakceptowania.

Polityka wobec sektora nieformalnego (w tym sankcje karno-skarbowe) musi uwzględniać wpływ podejmowanych działań na alokację zasobów między gospodarkę oficjalną a szarą strefę. Zbyt surowe restrykcje prawdopodobnie zmniejszą produktywność sektora nieformalnego oraz całkowity wolumen jego produkcji, ograniczą też motywację do podejmowania nierejestrowanej aktywności ekonomicznej. Część tej aktywności może zostać przemieszczona do sektora oficjalnego, ale też może być zagospodarowana w inny sposób (zwiększenie puli czasu wolnego, wytwarzanie dóbr i usług na własne potrzeby w ramach gospodarki samozaopatrzeniowej). Niepożądanym efektem ubocznym takiej polityki może być skurczenie się bazy podatkowej i mniejsze dochody z tytułu podatków niż w przypadku wybrania opcji mniej drastycznej penalizacji.

Należy również pamiętać, iż metody i instrumenty działania administracji gospodarczej w stosunku do szarej strefy (w tym polityka fiskalna oraz postępowanie policji skarbowej i podobnych służb) w większym stopniu ukierunkowane są na tropienie nieprawidłowości w zarejestrowanych podmiotach gospodarczych i wśród obywateli figurujących w spisach podatników, niż wykrywanie tzw. martwych dusz i firm-fantomów, które w świetle prawa nie istnieją, natomiast znakomicie prosperują „w cieniu”. Powód jest prozaiczny: po prostu znacznie łatwiej jest kontrolować zeznania podatkowe i zarejestrowane podmioty gospodarcze niż prowadzić żmudne, nie zawsze ukoronowane sukcesem działania, mające na celu wykrycie działalności wytwórczej i usługowej realizowanej przez firmy operujące wyłącznie w szarej strefie, które w świetle prawa nie istnieją.

Występowanie różnych form gospodarki nieoficjalnej (w tym oszustw podatkowych) rodzi określone konsekwencje dla polityki kształtowania dochodów różnych grup społeczeństwa oraz wymaga zaprojektowania adekwatnych i prorozwojowych systemów podatkowych. Należy pamiętać, iż skłonność do respektowania przepisów prawa podatkowego zależy w znacznej mierze od

¹² Por. Y. Benjamini, S. Maital, *Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Evasion Policy: Behavioral Aspects*, [w:] W. Gaertner, A. Wenig (red.), *The Economics of the Shadow Economy*, Springer Verlag, Berlin 1985, s. 254.

społecznej percepcji regulacji w tym zakresie (czy są one postrzegane jako racjonalne, sprawiedliwe, sprzyjające przedsiębiorczości itp.). Nie bez znaczenia są także inne czynniki, takie jak:

- ogólna ocena polityki gospodarczej,
- sprawność państwa w zapewnianiu dóbr publicznych,
- stan finansów publicznych,
- relacje między podatkami bezpośrednimi a pośrednimi,
- wysokość stawek podatkowych i stopień progresji skali podatkowej,
- zakres ulg i preferencji podatkowych.

Niektóre formy gospodarki nieoficjalnej (w szczególności uchylanie się od płacenia podatków) pojawiają się na styku firmy – gospodarstwa domowe. W transakcjach między firmami występują na ogół mechanizmy zabezpieczające przed takimi praktykami, wmontowane np. w procedurę zwrotu podatku VAT w kolejnych fazach przetwórstwa (ogniwach łańcucha wartości dodanej). W transakcjach, polegających na bezpośredniej sprzedaży przez firmy dóbr i usług gospodarstwom domowym, często ciągłość ewidencji obrotu gospodarczego zostaje zerwana. Wynika to z faktu, iż gospodarstwa domowe jako finalni odbiorcy na ogół nie potrzebują faktur i dowodów sprzedaży w celach odliczeń podatkowych, co prowokuje niektóre firmy do tzw. sprzedaży bez rachunku (bezfakturowej).

Bardzo trudnym problemem z punktu widzenia skuteczności zapobiegania szarej strefie jest ustalenie optymalnej wysokości stawek podatkowych, jak również określenie skali progresji w odniesieniu do podatku od dochodów osobistych. Dylemat polega m.in. na tym, iż istnieje sprzeczność między efektywnościową a redystrybucyjną funkcją podatków. Często można spotkać się z poglądem, iż zmniejszenie skali progresji spowoduje ograniczenie szarej strefy, jednak praktyka polityki gospodarczej i empiryczne przykłady niektórych krajów (np. skandynawskich) wskazują, że nie zawsze taka zależność występuje. Podobnie nie można *a priori* twierdzić, iż jeśli obniżymy wysokość stawek podatkowych, to zmniejszy się automatycznie zakres gospodarki nieoficjalnej.

Dyskusje i kontrowersje wśród specjalistów, zwłaszcza w kontekście implikacji dla gospodarki nieformalnej, wzbudza problem ustalenia optymalnej relacji między wpływami z podatków bezpośrednich i pośrednich. Część ekonomistów twierdzi, iż skoro mamy do czynienia z uchylaniem się od płacenia podatków bezpośrednich przez uczestników szarej strefy, to należałoby w szerszym zakresie wykorzystywać podatki pośrednie (podatek od sprzedaży/obrotu oraz podatek VAT) i opodatkować ich konsumpcję. Problem polega na tym, iż podatki nie są narzędziem selektywnym i podwyższenie istniejących lub wprowadzenie nowych podatków pośrednich dotknęłoby również nieuchronnie uczestników sektora oficjalnego. Ponadto i te podatki mogą być obchodzone w najróżniejszy

sposób; dotyczy to szczególnie sytuacji, kiedy mamy do czynienia ze sprzedażą przez firmy dóbr i usług bezpośrednio gospodarstwu domowemu.

Inną ważną kwestią, trudną do jednoznacznego rozstrzygnięcia, jest umiejętne wykorzystanie podatku akcyzowego i podatku od nieruchomości. Czasami rządy starają się odzyskać chociaż część utraconych wpływów podatkowych od dobrze zarabiających uczestników szarej strefy (głównie przedsiębiorców) poprzez wprowadzenie wysokiego podatku akcyzowego na dobra, które są duże, widoczne i które muszą być w jakiś sposób rejestrowane, a więc trudno byłoby je ukryć (np. domy, nieruchomości, jachty itp.) i które stosunkowo łatwo można wycenić. Pozwala to zmniejszyć stopę opodatkowania innych składników aktywów, łatwiejszych do ukrycia (np. dochodów), zmniejszając tym samym motywację do ich ukrywania. Taką politykę zastosowano w Stanach Zjednoczonych w 1991 r., wprowadzając wysoką akcyzę na luksusowe samochody, łodzie, jachty, samoloty, biżuterię i futra¹³.

Polityka gospodarcza stawia sobie wiele celów o charakterze ekonomicznym i społecznym; większość z nich trudno jest zrealizować bezkonfliktowo i bezproblemowo. Osiągnięcie jednych ogranicza, bądź czasami wręcz uniemożliwia realizację innych (wiąże się to z syndromem nazywanym niekiedy „natłokiem słusznych celów”). Przykładem takiego dylematu, mającego swoje implikacje w odniesieniu do szarej strefy, może być rozbieżność między pro-wzrostowymi i proefektywnościowymi celami polityki gospodarczej a jej funkcją egalitaryzacyjną, niwelującą zbyt daleko idące i dysfunkcjonalne rozpiętości w poziomie dochodów, konsumpcji i zamożności obywateli. Obniżenie podatków i kosztów pracy, cięcia wydatków socjalnych i uelastycznienie kodeksu pracy może ograniczyć motywację przedsiębiorców do podejmowania działalności w gospodarce ukrytej i przyczynić się do stworzenia nowych miejsc pracy w sektorze oficjalnym, ale z drugiej strony może również przyczynić się do utraty pracy przez część zatrudnionych i wymuszonego zepchnięcia ich do szarej strefy.

W gospodarce nieoficjalnej można spotkać bardzo różne formy i sposoby uzyskiwania nierejestrowanych dochodów; w gruncie rzeczy mamy tutaj do czynienia z wieloma odcieniami „szarości”. Z jednej strony działają w niej bossowie podziemnego biznesu, obracający ogromnymi kwotami (np. na rynku pirackich nagrań fonograficznych i oprogramowania komputerowego), z drugiej natomiast rzesze bezrobotnych, pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów wykonujących, sezonowo lub okazjonalnie, drobne prace na czarno. Wydaje się, że trudno byłoby stosować jedną miarę dla obu rodzajów aktywności w szarej strefie.

¹³ Tamże, s. 16.

W pierwszym przypadku nosi ona często znamiona działalności przestępczej i powoduje – obok innych negatywnych skutków – duży uszczerbek dla dochodów budżetu państwa, w drugim natomiast uszczerbek jest relatywnie niewielki, a utracone dochody budżetu są w jakiś sposób rekompensowane przez fakt uaktywnienia osób pozostających bez pracy i wpływy z podatków pośrednich.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi należałoby sugerować, aby polityka rządu i administracji gospodarczej w stosunku do różnych rodzajów i obszarów gospodarki nieoficjalnej była aktywna i wykorzystywała zróżnicowane instrumentarium metod ekonomicznych, administracyjnych i regulacji prawnych. Nie ulega np. wątpliwości, iż kryminalne podziemie gospodarcze powinno być energicznie i stanowczo zwalczane, natomiast przejawy drobnej, nieformalnej przedsiębiorczości należałoby traktować znacznie bardziej pobłażliwie i dążyć do ich absorpcji przez gospodarkę oficjalną. Państwo powinno wystrzegać się nadmiernej zaborczości regulacyjnej, skutkującej migracją firm i obywateli w „strefę cienia”, natomiast tam wszędzie, gdzie jest to możliwe, powinno podawać im pomocną dłoń, pozostawiając odpowiednio duży margines dla indywidualnej wolności gospodarczej.

LITERATURA

- Benjamini Y. S., Maital S., *Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Evasion Policy: Behavioral Aspects*, [w:] *The Economics of the Shadow Economy*, pr. zbior. pod red. W. Gaertnera i A. Weniga, Springer Verlag, Berlin 1985.
- Cassel D., *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, ORDO, Band 37, 1986.
- Jasiński J., *Koncesji wiele, kontrolujących jeszcze więcej*, „Rzeczpospolita”, 8.08.2003.
- Jędrasik-Jankowska I., *Czy praca „na czarno” jest uczciwa*, „Rzeczpospolita”, 12.04.1996.
- Kesselman J. R., *Policy implications of tax evasion and the underground economy*, The University of British Columbia, Discussion Paper No. 95–10, Vancouver, March 1995.
- Mróz B., *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
- Mróz B., *Lobbing gospodarczy w Polsce: między korupcją a profesjonalnym rzecznictwem interesów*, [w:] *Ekonomiczne instrumenty wsparcia ożywienia gospodarki w Polsce*, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Nielsen K., *Industrial Policy or Structural Adjustment? A Case of Planned Versus Creeping Institutional Change*, „American Behavioural Scientist”, Vol. 38, No. 5, February 1995.
- Tendler J., *The Informal Sector, Small Firms, and the Devil’s Deal*, UNRISD News, No. 24, Spring/Summer 2001.

Shadow Economy and Economic Policies: Trade-Offs and Dilemmas

Summary

Flourishing unregistered economic activities seem to be one of the major challenges governments and policy makers face nowadays. The existence and development of various forms of shadow economy poses a threat to the harmonious and equilibrated growth of the national economy. One of the key dilemmas and hot issues on the political agenda is how to combine growth-oriented policy measures (i.e. lower taxes, less regulatory burden) with simultaneous reduction of the second economy activities. The author tries to shed some light on these issues as well as to point out dilemmas and trade-offs related to the adoption of adequate policy mix.