

PIOTR MISZTAL

ISTOTA I ZNACZENIE SZAREJ STREFY W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Szara strefa jest wciąż aktualnym i istotnym problemem w zasadzie we wszystkich krajach świata. W ciągu ostatniej dekady wiele organów administracyjnych i podatkowych wzmocniło wysiłki na rzecz zidentyfikowania i rozwiązania tego problemu. Analizując zjawisko szarej strefy, często używa się zamiennie pojęć: gospodarka nieobserwowana, czarna gospodarka, gospodarka podziemna, gospodarka nieformalna, gospodarka drugiego obiegu czy strefa nierejestrowana. Każde z tych pojęć różni się od siebie w szczegółach definicyjnych. Jednakże wspólnym ich mianownikiem jest działalność polegająca na łamaniu bądź nadużywaniu regulacji dla osiągnięcia korzyści z tytułu realizowanych transakcji gospodarczych.

Szara strefa gospodarcza jest zdefiniowana w *Słowniku Oksfordzkim* jako „nielegalna działalność gospodarcza istniejąca obok oficjalnej gospodarki danego kraju”. Jest to rynek, na którym towary i usługi są przedmiotem nielegalnego handlu, aby uniknąć regulacji rządowej lub opodatkowania¹.

Zgodnie z definicją Schneidera, gospodarka nieformalna obejmuje wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, których nie można zmierzyć ze względu na brak oficjalnych statystyk, chociaż przyczyniają się one do zwiększenia wartości, a zatem

Dr hab. PIOTR MISZTAL, prof. UJK – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania; adres do korespondencji: ul. Świętokrzyska 21, 25-406 Kielce; e-mail: pmisztal@ujk.edu.pl

¹ <https://en.oxforddictionaries.com/>

muszą być uwzględnione przy obliczaniu dochodu narodowego². Z kolei Tanzi i Smith określają gospodarkę nieformalną jako rynkową produkcję towarów i usług, legalną lub nielegalną, której nie można uwzględnić w oficjalnych obliczeniach PKB³. Natomiast Bagachwa i Naho uważają, że podziemną gospodarkę można podzielić na trzy grupy: sektor nieformalny, gospodarkę równoległą i gospodarkę czarnorynkową⁴. Zatem pierwszą cechą charakterystyczną szarej strefy jest jej nieformalny charakter, tzn. dotyczy ona niezarejestrowanych w oficjalnych statystykach transakcji, a uczestnicy tej gospodarki mają niewielki dostęp lub nie mają żadnego dostępu do rynków zorganizowanych, instytucji kredytowych, edukacji formalnej i szkoleń lub do wielu usług publicznych. Równoległe działania rynkowe są alternatywą legalnej działalności rynkowej. Obejmują one nielegalną produkcję i handel towarami i usługami, które są zgodne z prawem. Działania na czarnym rynku obejmują także produkcję i dystrybucję towarów rynkowych i nierynkowych, które są zabronione przez rząd⁵.

Tabela 1. Formy transakcji i rodzaje działalności w szarej strefie

Rodzaj działalności	Transakcje pieniężne		Transakcje niepieniężne	
Działalność nielegalna	Handel skradzionymi towarami, produkcja i handel narkotykami, prostytutka, hazard, przemyt, oszustwa itp.		Wymiana barterowa narkotyków, skradzionych lub przemyconych towarów, produkcja narkotyków na własny użytek	
	Uchylenie się od podatków (<i>tax evasion</i>)	Minimalizacja podatków (<i>tax avoidance</i>)	Uchylenie się od podatków (<i>tax evasion</i>)	Minimalizacja podatków (<i>tax avoidance</i>)
Działalność legalna	Nieudokumentowane dochody z samozatrudnienia; nierejestrowane zatrudnienie	Dodatkowe świadczenia i bonusy przyznawane pracownikom	Wymiana barterowa usług prawnych i towarów	Samodzielne wykonywanie prac lub tzw. pomoc sąsiedzka

Źródło: Z. ERDİNÇ, *The Reasons of Underground Economy, Its Results, Methods and the Turkish Case*, "Journal of Business & Economic Policy" 3(2016), No. 1.

² F. SCHNEIDER, *Estimating the Size of the Danish Shadow Economy Using the Currency, Demand Approach: An Attempt*, "Scandinavian Journal of Economics" 1986, No. 88(4), pp. 643-668.

³ V. TANZI, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, "IMF Working Paper" 1994, No 99, pp. 1-20 oraz P. SMITH, *Assessing the Size of the Underground Economy: The Canadian Statistical Perspectives*, "Canadian Economic Observer" 1994, No. 11-010, 3.16-33, 18 March.

⁴ M.S.D. BAGACHWA, A. NAHO, *Estimating the Second Economy in Tanzania*, "World Development" 23(1995), No. 8, pp. 87-99.

⁵ Z. ERDİNÇ, *The Reasons of Underground Economy, Its Results, Methods and the Turkish Case*, "Journal of Business & Economic Policy" 3(2016), No. 1.

Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Tabeli 1 w ramach działalności nielegalnej i legalnej mogą być zawierane transakcje o charakterze pieniężnym i niepieniężnym, które zalicza się do szarej strefy. Jednocześnie szara strefa w przypadku działalności legalnej może dotyczyć kwestii uchylania się od podatków lub minimalizacji podatków.

Bez względu na odnoszenie się do konkretnej definicji badanej problematyki, szara strefa jest zjawiskiem negatywnym, prowadzącym do tworzenia nierejestrowanej wartości dodanej, która nie jest rozliczana dla celów fiskalnych. Zgodnie z podejściem prezentowanym przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) szara strefa jest rozumiana jako gospodarka nieobserwowana. Zatem zgodnie z definicją stosowaną przez GUS szara strefa obejmuje tylko przypadki operacji dobrowolnych, w których obie strony zgadzają się na działanie poza kontrolą ze strony państwa. W tej sytuacji szara strefa składa się z trzech rodzajów działalności:

- a) z działalności nielegalnej, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej;
- b) z działalności ukrytej, w przypadku której transakcje nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych;
- c) z działalności nieformalnej, w przypadku, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów takiej działalności⁶.

Tabela 2. Rodzaje działalności w szarej strefie według GUS

Działalność nielegalna		Działalność ukryta	Działalność nieformalna	Wyłudzenia
Działalność zabroniona, np. produkcja i sprzedaż narkotyków	Działalność koncesjonowana, np. produkcja i sprzedaż alkoholu oraz wyrobów tytoniowych	Działalność legalna, w której nie dochodzi do pełnej rejestracji czynności, np. brak rejestracji obrotu w ramach działalności gospodarczej	Działalność drobna i legalna, ale nie rejestrowana, np. świadczenie drobnych usług dla lokalnej społeczności	Działalność zorganizowana i ukierunkowana na uzyskiwanie korzyści materialnych, opierająca się na dostępnych mechanizmach prawnych, np. wprowadzanie do obiegu „pustych” faktur i odliczanie VAT z „pustych” faktur celem wyłudzenia zwrotu VAT

Źródło: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości*.

⁶ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości*, UN Global Compact Network Poland, Warszawa 2016.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również szczególne formy i obszary działalności zaliczane do szarej strefy.

Tabela 3. Szczególne formy i obszary działalności w ramach szarej strefy

Forma szarej strefy	Obszary działalności
Nierejestrowana działalność gospodarcza	Firmy nie rejestrują się w administracji podatkowej i tym samym nie płacą podatku dochodowego i podatku od towarów i usług (VAT)
Nierejestrowane źródła dochodu	Przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne otrzymują dochody z nieznanymi administracji podatkowej źródeł
Zawyżanie kosztów działalności	Przedsiębiorstwa zawyżają koszty uzyskania przychodu, np. za pomocą fałszywych faktur lub za sprawą zмовy z innymi podmiotami
Kradzież tożsamości	Wykorzystywanie fałszywych tożsamości w celu uniknięcia zobowiązań podatkowych lub dochodzenia zwrotów należnych innym osobom
Przedsiębiorstwa typu Phoenix	Firmy, które powstają z zamiarem stania się niewypłacalnymi przed zaplaceniem podatku i innych zobowiązań (włącznie z pozbywaniem się aktywów i znikaniem przed zaplaceniem należnego podatku)
Oszustwa transgraniczne	Osoby prowadzące działalność transgraniczną w celu wykorzystania luk w prawie i możliwości ukrycia się poza zasięgiem innej administracji podatkowej
Oszustwa ze strony pracodawcy	Brak rejestracji pracowników w administracji podatkowej lub wymaganie takiej rejestracji jako warunku zatrudnienia; nieprzestrzeganie wymogów dotyczących potrącania zobowiązań z tytułu podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne; nielegalne zatrudnianie pracowników (np. nieletnich); płacenie wynagrodzeń mniejszych niż wymagane minimalne wynagrodzenie
Pranie pieniędzy	Przeniesienie pieniędzy z nielegalnej działalności do legalnego przedsiębiorstwa w celu uczynienia jego pochodzenia legalnym
Wyłudzenia podatku VAT	Wnioskowanie o zwrot lub odliczenie podatku VAT, który nie został zapłacony przez dostawcę, w tym poprzez zorganizowane oszustwo transgraniczne
Nierejestrowana sprzedaż na odległość	Uniknięcie zapłaty podatku VAT przez sprzedaż internetową w jednym kraju produktów pochodzących z innego kraju bez rejestracji działalności
Nielegalny handel	Sprzedaż podrabianych towarów lub unikanie płacenia cła w handlu zagranicznym

Źródło: *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats*, OECD 2017.

Działalność ta obejmuje wszelkie czynności, w szczególności związane z nierejestrowaną działalnością gospodarczą, nierejestrowanymi źródłami dochodu, zawyżaniem kosztów działalności przedsiębiorstw, kradzieżą tożsamości, prowadzeniem działalności typu Phoenix, oszustwami transgranicznymi, oszustwami po stronie pracodawcy, praniem „brudnych” pieniędzy, wyłudzeniami podatku VAT, nierejestrowaną sprzedażą na odległość i nielegalnym handlem.

W skład szarej strefy wchodzi zatem wiele różnorodnych rodzajów działalności, które łączą jednak wspólne cechy. Przede wszystkim przedmiotem działalności są produkty i usługi mające charakter rynkowy, a realizowane transakcje mają dobrowolny charakter. Stanowią tym samym część obiegu gospodarczego, gdyż są zasilane środkami finansowymi pochodzącymi z legalnej gospodarki, a dochody z tych działalności trafiają do legalnego obiegu gospodarczego. Ponadto transakcje dokonywane w ramach szarej sfery realizowane są prawie wyłącznie za pomocą gotówki oraz są ukrywane przed władzami, głównie w celu niepłacenia należnych podatków⁷.

1. PRZYCZYNY I SKUTKI WYSTĘPOWANIA SZAREJ STREFY

W literaturze ekonomicznej wskazuje się wiele czynników determinujących rozmiary szarej strefy w gospodarce. Do najważniejszych zalicza się przede wszystkim: obciążenia podatkowe i składki na ubezpieczenie społeczne; jakość instytucji publicznych; przepisy prawne; usługi sektora publicznego; morale podatkowe; rozwój oficjalnej gospodarki; samozatrudnienie⁸.

Wzrost ogólnego obciążenia podatkowego wpływa na wybory związane z podejmowaniem pracy i może stymulować podaż pracy w szarej strefie. Im większa różnica między całkowitymi kosztami pracy w oficjalnej gospodarce a zarobkami z pracy po opodatkowaniu, tym większa zachęta do obniżenia klina podatkowego i pracy w szarej strefie. Ten klin podatkowy zależy od obciążeń, czyli płatności związanych z ubezpieczeniami społecznymi, oraz od ogólnego obciążenia podatkowego, co czyni je kluczowym czynnikiem warunkującym istnienie szarej strefy.

Jakość instytucji publicznych jest kolejnym kluczowym czynnikiem w rozwoju sektora nieformalnego. W szczególności efektywne i dyskrecjonalne stosowanie przepisów podatkowych i regulacji rządowych odgrywa kluczową rolę w podejmowaniu decyzji o działalności w szarej strefie. Biurokracja w połączeniu

⁷ B. WYŻNIKIEWICZ, *Nikt nie wygrywa z szarą strefą gospodarczą*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl> [dostęp: 09.12.2015].

⁸ F. SCHNEIDER, *Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly developed Countries*, s. 46.

ze skorumpowanymi urzędnikami państwowymi wiąże się zazwyczaj z większą nieoficjalną działalnością, podczas gdy skuteczne rządy prawa – dzięki przestrzeganiu praw własności i egzekwowaniu zobowiązań kontraktowych – zwiększają korzyści wynikające z działalności w gospodarce formalnej. Prawdopodobieństwo wzrostu znaczenia sektora nieformalnego, rozwijającego się z powodu niepowodzenia instytucji politycznych w promowaniu wydajnej gospodarki rynkowej i nieefektywnego dostarczania dóbr publicznych, może zostać ograniczone, jeśli instytucje publiczne będą w większym stopniu odpowiadały preferencjom uczestników rynku.

Różnego typu regulacje, takie jak regulacje rynku pracy czy bariery handlowe, są kolejnym ważnym czynnikiem, który ogranicza możliwości funkcjonowania podmiotów w oficjalnej gospodarce. Prowadzą one do znacznego wzrostu kosztów pracy w oficjalnej gospodarce, a tym samym stanowią kolejną zachętę do pracy w szarej strefie. Gospodarki krajów, które są przeregulowane, mają zazwyczaj większy udział szarej strefy w całkowitym PKB.

Wzrost znaczenia szarej strefy może prowadzić do niższych dochodów państwa, które z kolei obniżają jakość i ilość publicznie dostarczanych towarów i usług. W ostatecznym rozrachunku może to się przyczynić do wzrostu stawek podatkowych dla przedsiębiorstw i osób prywatnych. Rezultatem tego może być jeszcze silniejsza zachęta do uczestnictwa w szarej strefie.

Skuteczność sektora publicznego ma również pośredni wpływ na wielkość szarej strefy, ponieważ wpływa na morale podatkowe. W zależności od przestrzegania przepisów podatkowych obowiązuje psychologiczna umowa podatkowa, która z jednej strony wiąże się z prawami i obowiązkami podatników i obywateli, ale z drugiej strony – z jego organami podatkowymi. Podatnicy są bardziej skłonni do uczciwego płacenia podatków, jeśli otrzymują cenne usługi publiczne w zamian. Ważną rolę odgrywa również traktowanie podatników przez organ podatkowy. Jeżeli podatnicy traktowani są jak partnerzy w umowie (podatkowej), a nie jak podwładni w hierarchicznej relacji, wówczas szybciej wywiązują się z zobowiązań wynikających z umowy podatkowej. Stąd (lepiej) morale podatkowe i (silniejsze) normy społeczne mogą zmniejszyć prawdopodobieństwo wzrostu szarej strefy.

Rozwój oficjalnej gospodarki jest kolejnym kluczowym czynnikiem determinującym udział szarej strefy w kraju. Im wyższy poziom bezrobocia, tym większa skłonność do podejmowania pracy w szarej strefie, i na odwrót. Podobnie im wyższy wskaźnik samozatrudnienia, tym większą część działalności przenosi się do szarej strefy⁹.

⁹ *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats*, OECD 2017.

Oprócz mniejszych dochodów budżetowych niezbędnych do finansowania usług publicznych szara strefa powoduje również inne skutki, które mogą potęgować problemy gospodarcze i społeczne. W szczególności:

a) podważa zaufanie do systemu podatkowego i norm społecznych wspierających realizację zasady dobrowolności (może to mieć znaczący wpływ na postawy obywateli dotyczące przestrzegania przepisów prawa, zwłaszcza w wielu obszarach, w których administracja podatkowa opiera się na składanych oświadczeniach przez podatników);

b) może zwiększyć inne koszty rządowe i biznesowe (np. koszty zabezpieczenia społecznego, utratę opłat regulacyjnych i odszkodowań dla klientów, którzy ponieśli straty na skutek oszustw finansowych);

c) zakłóca konkurencję, zmniejszając koszty nieuczciwych firm (może to prowadzić do spadku liczby uczciwych przedsiębiorców lub rozszerzenia szarej strefy);

d) może narazić konsumentów na ryzyko (narażając je na niebezpieczeństwo wystąpienia ryzyka kredytowego, braku ubezpieczenia oraz zaniedbań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy);

e) może prowadzić do wyzysku pracowników (np. na skutek niewypłacania minimalnego wynagrodzenia lub braku ochrony umownej);

f) może zachęcać do podejmowania nielegalnej działalności (np. handel ludźmi, pranie brudnych pieniędzy)¹⁰.

Pomimo wielu negatywnych skutków, szara strefa może również przynosić pozytywne skutki dla gospodarki. Firmy działające w podziemnej gospodarce mają niższe koszty produkcji, dlatego istnieje zwiększone zapotrzebowanie na pracę w porównaniu z zarejestrowaną gospodarką. W wyniku tego zwiększonego zatrudnienia zależność od pomocy socjalnej i opieki społecznej zmniejsza się. Jak wspomniano wyżej, firmy działające w podziemnej gospodarce mogą oferować swoje towary i usługi po niższych cenach. Umożliwia to członkom społeczeństwa o niższych dochodach dostęp do towarów i usług, które wcześniej były dla nich nieosiągalne.

2. ZNACZENIE SZAREJ STREFY W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Szara strefa jest z definicji trudna do zmierzenia. W wielu krajach jest postrzegana jako jeden z istotnych elementów luki podatkowej. Szacunki dotyczące rozmiarów szarej strefy w 158 krajach na całym świecie wskazują, że w latach 1991-2015

¹⁰ Tamże, s. 8.

średni udział szarej strefy w PKB wynosił 31,9%. Największy udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto miał miejsce w Zimbabwie i wynosił 60,6%, zaś najniższy występował w Szwajcarii i kształtował się na poziomie 7,2%¹¹.

Szacunki dotyczące rozmiarów szarej strefy w krajach członkowskich Unii Europejskiej, dokonane przez Schneidera, znacząco różnią się w poszczególnych państwach i wynoszą od niespełna 8% produktu krajowego brutto w niektórych krajach do około 30% w innych krajach. Schneider w swoich szacunkach wykorzystał anonimowe badania ankietowe oraz dostępne dane makroekonomiczne. Następnie za pomocą modelu ekonometrycznego MIMIC (*Multiple Indicators Multiple Causes*) analizował wpływ czynników makroekonomicznych na rozwój szarej strefy.

Zgodnie z wynikami badań największy udział szarej strefy w gospodarce występował w 2016 roku Bułgarii i przekraczał 30% PKB tego kraju. Stosunkowo wysoki udział szarej strefy w PKB występował także w Rumunii, Chorwacji i Estonii, gdzie przekraczał 25%. Najmniejszym udziałem szarej strefy w PKB odznaczały się takie kraje, jak Austria, Luksemburg, Holandia i Wielka Brytania. W tym przypadku udział szarej strefy w PKB był niższy niż 10%. Z kolei udział szarej strefy w Polsce wynosił 23% PKB i był znacznie wyższy niż średni udział szarej strefy w Unii Europejskiej, wynoszący 17,9% w 2016 roku.

Tabela 4. Udział szarej strefy w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w % PKB)

Kraj	2004	2010	2016
Bułgaria	35,3	32,6	30,2
Rumunia	32,5	29,8	27,6
Chorwacja	32,3	29,8	27,1
Estonia	30,8	29,3	25,4
Litwa	31,7	29,7	24,9
Cypr	28,3	26,2	24,2
Malta	26,7	26,0	24,0
Słowenia	26,5	24,3	23,1
Polska	27,4	25,4	23,0
Łotwa	30,0	27,3	22,9
Węgry	24,7	23,3	22,2
Grecja	28,1	25,4	22,0

¹¹ L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, "IMF Working Paper" 2018, No. 18-17.

Włochy	25,2	21,8	20,2
Hiszpania	21,9	19,4	17,9
UE 28 (średnia)	22,6	19,9	17,9
Portugalia	21,7	19,2	17,2
Belgia	20,7	17,4	16,1
Czechy	19,1	16,7	14,9
Słowacja	18,2	16,4	13,7
Francja	14,3	11,3	12,6
Szwecja	18,1	15,0	12,6
Finlandia	17,2	14,0	12,0
Dania	17,1	14,0	11,6
Niemcy	15,7	13,5	10,8
Irlandia	15,2	13,0	10,8
Wielka Brytania	12,3	10,7	9,0
Holandia	12,5	10,0	8,8
Luksemburg	9,8	8,4	8,4
Austria	11,0	8,2	7,8

Źródło: F. SCHNEIDER, *Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly Developed Countries: Selected New Results*, "CESifo DICE Report" 2016, No. 4, s. 48.

Ze względu na różnice metodologiczne nieco niższy udział szarej strefy w Polsce szacuje Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Mianowicie, zgodnie z wyliczeniami tejże instytucji udział szarej strefy w Polsce wynosił w 2016 r. około 19,7% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że gdyby skumulować działalność podmiotów w szarej strefie, to okres ten trwałby 72 dni w ciągu całego roku. Stąd wynika, że w ciągu pozostałych 294 dni roku działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce¹². Z kolei według szacunków dokonanych przez Główny Urząd Statystyczny szara strefa stanowiła w 2014 r. około 13,3% PKB, podczas gdy szacunki EYPolska wskazują, iż udział szarej strefy w PKB stanowił w tym samym okresie 12,4%¹³.

Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Schneidera nierejestrowana praca stanowiła około 2/3 szarej strefy w Unii Europejskiej. Sytuacja ta dotyczyła

¹² J. FUNDOWICZ, K. ŁAPIŃSKI, M. PETERLIK, B. WYŻNIKIEWICZ, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016, s. 5.

¹³ *Działania organów kontroli skarbowej i organów służby celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.

w szczególności rolnictwa, budownictwa i usług świadczonych na potrzeby gospodarstw domowych. Z kolei około 1/3 szarej strefy w Unii Europejskiej stanowiły заниżane lub ukrywane dochody. Odnosiło się to głównie do małych przedsiębiorstw, w których znaczna część transakcji była zwykle rozliczana za pomocą gotówki¹⁴.

W 2017 r. międzynarodowa organizacja *Association of Chartered Certified Accountants*, zrzeszająca specjalistów z zakresu finansów, rachunkowości i zarządzania, dokonała prognozy zmian znaczenia szarej strefy w wybranych krajach Unii Europejskiej. Wyniki tych badań jednoznacznie wskazują na przewidywany spadek udziału szarej strefy PKB w tych krajów do roku 2025.

Tabela 5. Prognoza udziału szarej strefy w wybranych krajach członkowskich UE do 2025 r. (w % PKB)

Kraj	2017	2020	2025
Bułgaria	29,8	29,6	29,6
Estonia	28,4	28,1	26,5
Włochy	26,5	26,6	26,4
Litwa	26,0	25,5	25,8
Polska	23,4	22,9	22,1
Łotwa	24,2	23,2	20,8
Irlandia	13,6	13,6	12,8
Wielka Brytania	11,3	11,2	10,8

Źródło: *Emerging from the Shadows the Shadow Economy to 2025*. The Association of Chartered Certified Accountants 2017.

Prognozowany spadek znaczenia szarej strefy w badanych krajach będzie w szczególności konsekwencją stabilnego wzrostu gospodarczego i prowadzonej polityki gospodarczej w tych krajach, ukierunkowanej na walkę z nieuczciwymi praktykami wśród przedsiębiorców.

3. DZIAŁANIA ZMIERZAJĄCE DO OGRANICZENIA SZAREJ STREFY

Działania zmierzające do ograniczania rozmiarów szarej strefy w gospodarce powinny być rozpatrywane w trzech kategoriach: pod względem horyzontu czasowego

¹⁴ F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy in Europe*, AT Kearney, Visa 2013.

(działania krótko- i długookresowe); pod względem regulacyjnym (działania modyfikujące wybrane elementy prawa gospodarczego); pod względem formy działań (działania represyjne, prewencyjne i edukacyjne)¹⁵.

W wielu krajach europejskich wysuwa się różnorodne propozycje zmierzające do ograniczenia zjawiska występowania szarej strefy w gospodarce. Najczęściej propozycje te odnoszą się do ograniczenia procederu unikania płacenia podatków lub wyłudzenia zwrotów podatkowych od państwa. Najważniejsze z tych propozycji zamieszczono w Tabeli 6.

Tabela 6. Propozycje działań ograniczających rozmiary szarej strefy

Rekomendacje	Wyjaśnienie	Waga rekomendacji
Loteria paragonowa	Zachęcanie konsumentów do pobierania paragonów fiskalnych i rejestrowania ich w centralnym systemie służącym do przyznawania nagród dla wybranych konsumentów, którzy pobrali paragon	Niska waga. Jest to rozwiązanie mające wspierać fiskalizację i zachęcać konsumentów do pobierania paragonów
Kasy fiskalne on-line	Wprowadzenie kas rejestrujących, które na bieżąco raportowałyby fiskalizowane operacje do organów skarbowych	Średnia waga. Może to być rozwiązanie dające organom bieżące informacje o stanie rozliczeń biznesu sprzedającego do konsumentów
Ograniczenie płatności gotówkowych	Płatności gotówkowe sprzyjają rozwojowi szarej strefy, stąd motywowanie przedsiębiorców do rozliczeń za pośrednictwem m.in. rachunków bankowych pozwala na walkę z tym zjawiskiem	Wysoka waga. Transakcje za pośrednictwem kart bankowych są bezpieczne i stanowią alternatywne źródło informacji o dokonanej transakcji z konsumentem
Mechanizm odwrotnego obciążenia	Rozliczanie VAT należnego przez nabywcę, co eliminuje ryzyko, że sprzedawca nie rozliczy tego podatku	Średnia waga. Jest to rozwiązanie punktowe, ograniczające wyłudzenie podatku naliczonego
Mechanizm solidarnej odpowiedzialności	Nabywca towaru czy usługi jest solidarnie odpowiedzialny ze sprzedawcą za rozliczenie VAT należnego	Średnia waga. Jest to ograniczenie punktowe, które wymusza większą dbałość o jakość dostawcy

¹⁵ J. FUNDOWICZ, K. ŁAPIŃSKI, B. WYŻNIKIEWICZ, *Szara strefa 2018*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2018, s. 11.

Mechanizm podzielonej płatności	Płatność za towar czy usługę – jest podzielona na dwa strumienie: kwotę netto (trafia bezpośrednio do sprzedawcy) oraz kwotę VAT (trafia na dedykowane konto, które jest monitorowane przez organy skarbowe)	Wysoka waga. Jest to rozwiązanie systemowo ograniczające wyłudzenia ze względu na kontrolę organów podatkowych nad kwotą VAT
Centralne fakturowanie	Faktury dokumentujące sprzedaż towarów czy usług są generowane i przechowywane z wykorzystaniem systemu centralnego, do którego dostęp mają organy skarbowe, co zapewnia pełną kontrolę nad procesem fakturowania i odliczania VAT	Wysoka waga. Jest to rozwiązanie systemowo ograniczające wyłudzenia, ze względu na kontrolę organów podatkowych nad mechanizmem fakturowania i odliczania VAT z faktur wystawionych za pośrednictwem centralnego systemu
Jednolity plik kontrolny (JPK)	Przedsiębiorcy na bieżąco raportują dane finansowe i podatkowe do organów skarbowych z wykorzystaniem formy elektronicznej	Wysoka waga. Jest to rozwiązanie dające organom możliwość kompleksowej analizy rozliczeń podatkowych i pozycji podatkowej przedsiębiorców, w tym typowania do kontroli
Koordinacja i centralizacja kontroli	Wypracowanie mechanizmów przekazywania danych i prowadzenia wspólnych akcji przez różne organy państwa o kompetencjach m.in. w zakresie kontroli czy ścigania	Wysoka waga. Jest to rozwiązanie procesowe, które powinno z jednej strony pozwolić na wczesne wykrywanie nieprawidłowości w systemie, a z drugiej na identyfikację sprawców tych nieprawidłowości

Źródło: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości.*

Do najważniejszych działań w ramach polityki państwa, które mogą przyczynić się do redukcji znaczenia szarej strefy w gospodarce, należy zaliczyć przede wszystkim takie, jak: upraszczanie systemu podatkowego; obniżanie obciążeń fiskalnych; ograniczanie pozapodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem działalności; zmniejszanie wszelkich regulacji do niezbędnego minimum (w tym koncesji i zezwoleń); ograniczenie liczby i zakresu dopuszczalnych kontroli w firmach; wspieranie rozwoju i promowanie obrotu bezgotówkowego (m.in. poprzez promowanie płatności elektronicznych czy też wprowadzanie administracyjnych ograniczeń dla płatności gotówkowych).

Walka z szarą strefą powinna być mocno wspierana poprzez odpowiednio prowadzoną politykę gospodarczą, ukierunkowaną na likwidację czynników systemowych sprzyjających rozwojowi szarej strefy. Skutkiem tych działań będzie coraz mniejsza skłonność przedsiębiorców do podejmowania ryzyka związanego z prowadzeniem działalności w ramach szarej strefy. Należy przy tym mieć świadomość tego, że

szara strefa będzie rozwijała się tak długo, jak długo opłacalne będzie dla przedsiębiorstw prowadzenie takiej działalności. Gdy natomiast przewidywane ryzyko związane z konsekwencjami wykrycia nierejestrowanych dochodów przez odpowiednie organy kontrolne znacznie przewyższać oczekiwane korzyści z ukrywania tych dochodów, udział szarej strefy w gospodarce zacznie się systematycznie zmniejszać¹⁶.

PODSUMOWANIE

Szara strefa jest złożonym zjawiskiem, które może mieć różne przyczyny i konsekwencje. Określa się ją jako nieobserwowaną część gospodarki, obejmującą nielegalne działania, w których strony są chętnymi partnerami w transakcjach gospodarczych, ukryte działania w przypadku transakcji, które same nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia oficjalnej kontroli, oraz działania nieformalne, w przypadku których zazwyczaj nie są prowadzone żadne rejestry. Zatem szara strefa może być aproksymowana przez niezgłoszone transakcje, dokonane zarówno przez niezarejestrowane, jak i zarejestrowane podmioty.

Stosunkowo wysoki poziom szarej strefy ma znaczące następstwa gospodarcze i społeczne. Jej negatywne konsekwencje związane są z obniżeniem podstawy opodatkowania, mniejszą ilością i jakością dóbr publicznych, zakłóceniami konkurencji rynkowej, degradacją instytucji gospodarczych i społecznych oraz niższym wzrostem gospodarczym. Podczas gdy szara strefa może również przynosić pewne korzyści, jest oczywiste, że są one zdominowane przez wiele negatywnych konsekwencji niezgłoszonych działań. Dlatego ważne jest, aby szukać narzędzi i rozwiązań, które mogą skutecznie zmniejszyć rozmiary szarej strefy. Najskuteczniejszym sposobem ograniczania jej rozmiarów w gospodarce wydaje się oddziaływanie na jej systemowe przyczyny, czyli eliminowanie przeróżnych regulacji, których uczestnicy życia gospodarczego nie są w stanie spełnić. Chodzi przede wszystkim o obciążenia fiskalne, zarówno o charakterze podatkowym, jak i niepodatkowym, najbardziej dotkliwe zwłaszcza dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które mają dominującą pozycję w krajach członkowskich Unii Europejskiej od względem tworzenia miejsc pracy i generowania wzrostu gospodarczego.

¹⁶ J. FUNDOWICZ, K. ŁAPIŃSKI, M. PETERLIK, B. WYŻNIKIEWICZ, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, s. 5.

BIBLIOGRAFIA

- BAGACHWA M.S.D., NAHO A., Estimating the Second Economy in Tanzania, "World Development" 1995, No. 23(8), pp. 87-99.
- Działania organów kontroli skarbowej i organów służby celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.
- Emerging from the Shadows. The Shadow Economy to 2025. Report the Association of Chartered Certified Accountants 2017.
- ERDİNÇ Z., The Reasons of Underground Economy, Its Results, Methods and the Turkish Case, "Journal of Business & Economic Policy" 3(2016), No. 1.
- FUNDOWICZ J., ŁAPIŃSKI K., PETERLIK M., WYŻNIKIEWICZ B., Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016.
- FUNDOWICZ J., ŁAPIŃSKI K., WYŻNIKIEWICZ B., Szara strefa 2018, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2018.
- MEDINA L., SCHNEIDER F., Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, "IMF Working Paper" 2018, No. 18-17.
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości, UN Global Compact Network Poland, Warszawa 2016.
- SCHNEIDER F., Estimating the Size of the Danish Shadow Economy Using the Currency. Demand Approach: An Attempt, "Scandinavian Journal of Economics" 1986, No. 88(4), pp. 643-668.
- SCHNEIDER F., Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results, CESifo DICE Report 2016, No. 4, p. 48.
- SCHNEIDER F., The Shadow Economy in Europe, AT Kearney, Visa 2013.
- Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats, OECD 2017.
- SMITH P., Assessing the Size of the Underground Economy: The Canadian Statistical Perspectives, "Canadian Economic Observer" 1994, No. 11-010, 3.16-33, 18 March.
- TANZI V., Corruption, Governmental Activities, and Markets, "IMF Working Paper" 1994, No 99, pp. 1-20.
- WYŻNIKIEWICZ B., Nikt nie wygrywa z szarą strefą gospodarczą, <https://www.obserwatorfinansowy.pl> [dostęp: 09.12.2015].
- <https://en.oxforddictionaries.com>

ISTOTA I ZNACZENIE SZAREJ STREFY
W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Szara strefa jest pojęciem różnorodnym i obejmującym wiele zjawisk, których wspólną cechą jest pozostawanie poza kontrolą państwa. Złożoność definicyjna tego pojęcia ma również swoje konsekwencje m.in. w jej odpowiednim pomiarze i tworzeniu precyzyjnych mechanizmów ukierunkowanych na jej zwalczanie. Szara strefa ciągle się zmienia i dostosowuje do aktualnych warunków rynkowych. W szczególności najnowsze zmiany sposobów pracy i modeli biznesowych, rozwój gospodarki cyfrowej, szersze zmiany społeczne i globalizacja powodują, iż pojawiają się nowe działania w szarej strefie, a niektóre istniejące rozszerzają swoją intensywność i zakres. Zjawiska te mogą tworzyć nowe problemy społeczne i potencjalnie mogą podważyć przestrzeganie przepisów podatkowych w szerszym zakresie. Dlatego celem niniejszej publikacji jest zdiagnozowanie głównych obszarów działalności w ramach szarej strefy, z jednoczesnym wskazaniem przyczyn oraz skutków ekonomicznych jej funkcjonowania, a także określenie znaczenia szarej strefy w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: szara strefa; gospodarka nieformalna; działalność nierejestrowana.

THE ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF THE SHADOW ECONOMY
IN THE EUROPEAN UNION MEMBER COUNTRIES

S u m m a r y

The shadow economy is a diverse concept and encompasses a series of phenomena whose common feature is the fact that it is beyond the control of the state. The complexity of the definition of the shadow economy also has its consequences, among others in its proper measurement and creating precise mechanisms aimed at combating it. The underground economy is constantly changing and adapting to current market conditions. In particular, the latest changes in the ways of working and business models, the development of the digital economy, wider social changes and globalization make new activities appear in the shadow economy and some existing ones expand their intensity and scope. They can create new social problems and may potentially undermine tax compliance in a wider scope. Therefore, the aim of this publication is to diagnose the main areas of activity in the shadow economy, with simultaneous indication of the causes and economic effects of its functioning and to determine the importance of the shadow economy in the EU member states.

Key words: shadow economy; informal economy; undeclared activity.