

HELENA ŻUKOWSKA

SZARA STREFA W GOSPODARCE
A SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH
I SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
– SPRZĘŻENIE ZWROTNE

WPROWADZENIE

Dane statystyczne i badania naukowe potwierdzają fakt, że niezarejestrowana działalność gospodarcza istnieje w każdej gospodarce – zarówno wysokorozwiniętej, jak i o niższym poziomie rozwoju. Gospodarka nierejestrowana ma różne odmiany, może to być działalność zarówno przestępcza, jak i nielegalna lub nieujawniona, choć legalna. Gospodarka nierejestrowana w sposób zdecydowany pogarsza stan finansów publicznych, w tym także finanse ubezpieczeń społecznych. Działalność w szarej strefie pomniejsza wielkość dochodów budżetu państwa z podatków, ale także zmniejsza wpływy składek do systemu ubezpieczeń społecznych. Im wyższy zakres szarej strefy, tym większy uszczerbek dla finansów publicznych – jest to relacja niekwestionowana.

Celem głównym niniejszego opracowania jest natomiast poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o relacje między wielkością szarej strefy a wielkością stawek podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Autor zdecydował się analizować szacunki szarej strefy przygotowywanych od wielu lat przez zespół prof. F. Schneidera – wybitnego austriackiego specjalisty z zakresu problematyki szarej strefy. Do analizy porównawczej wybrano kraje z różnymi poziomami szarej strefy oraz wysokość podatku dochodowego firm i wysokość składek ubezpieczeniowych (płaconych przez pracodawców i pracowników).

Założeniem artykułu jest hipoteza, że między wielkością szarej strefy a wysokością stawek podatkowych i składek ubezpieczeniowych zachodzi odwrotne sprzężenie zwrotne – wyższe obciążenia finansowe firm zwiększają zakres szarej strefy. Jednakże tej hipotezy nie udało się zweryfikować pozytywnie na danych statystycznych i szacunkach szarej strefy. Na wielkość szarej strefy wpływa bowiem – oprócz niezachęcających do legalnej działalności wysokich podatków i składek ubezpieczeniowych – znacznie więcej czynników, w tym silne państwo i rozwinięta świadomość społeczna (moralność podatkowa) o bezwzględnej konieczności i potrzebie ponoszenia ciężarów podatkowych i ubezpieczeniowych.

1. ISTOTA I PRZESŁANKI POWSTAWANIA SZAREJ STREFY

„Szara strefa”, „gospodarka nieobserwowana”, „czarny rynek” czy „luka podatkowa” to kategorie odnoszące się do tzw. gospodarki cienia – jest to część działalności gospodarczej wymykającej się rachunkom narodowym, ujęciom w oficjalnych statystykach i analizom makroekonomicznym. W naukach ekonomicznych istnieje wiele definicji szarej strefy. S. Cichocki przytacza kilka jej definicji, powołując się na klasyka tematyki szarej strefy F. Schneidera i innych autorów¹. Według F. Schneidera i H.D. Enste szara strefa to „wszelkie działania gospodarcze, które pozostają bezpośrednio niezarejestrowane”². L.E. Feige uważa, że są to działania gospodarcze, które pozostają niezmierzone lub nie są zgłaszane³. Definicje i szczegółowe opisy poniższych zjawisk składających się na szarą strefę znajdziemy w publikacji: F. Schneider, C.C. Williams, *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs, London 2013.

Według D. Paucha działania gospodarcze przestrzegające reguł ustalonych w gospodarce to działania w ramach gospodarki oficjalnej, a działania nieprzestrzegające reguł to szara strefa. Działania gospodarcze składające się na szarą strefę, w zależności od rodzaju łamanych reguł, dzieli się na⁴:

- 1) gospodarkę nielegalną (*illegal economy*), czyli działania gospodarcze łamiące przepisy prawne, np. produkcja narkotyków czy nielegalny handel;
- 2) gospodarkę niezgłoszoną (*unreported economy*), czyli działania niezgłaszane organom podatkowym;

¹ S. CICHOCKI, *Metody pomiaru szarej strefy*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 1-2, s. 37-39.

² F. SCHNEIDER, H.D. ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequence*, „Journal of Economic Literature” 38(2000), pp. 77-114.

³ L.E. FEIGE, *How Big Is the Irregular Economy?*, „Challenge” 22(1979), No. 5, pp. 5-13.

⁴ D. PAUCH, *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 1(2015), nr 76, s. 248.

3) gospodarkę niezarejestrowaną (*unrecorded economy*), tj. działania niezgłoszone rządowym instytucjom statystycznym;

4) gospodarkę nieformalną (*informal economy*), tj. działania, które unikają kosztów wynikających z regulacji, a jednocześnie nie są objęte korzyściami wynikającymi z powyższych reguł.

Wydaje się, że od szarej strefy powinno się jednak wyraźnie oddzielić gospodarkę nielegalną, czyli działalność nielegalną i przestępczą, tzw. czarną strefę.

System statystyki międzynarodowej (*System of National Account – SNA*) wypracował w 1993 roku własną definicję szarej strefy. System Rachunków Narodowych to stworzony przez ONZ, OECD, MFW, Bank Światowy i Komisję Europejską system ustalający międzynarodowe standardy statystyki rachunków narodowych. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi przez SNA działania gospodarcze dzielą się na⁵:

1) działania gospodarcze obserwowalne i mierzone na podstawie danych (gospodarka oficjalna);

2) działania gospodarcze nieobserwowalne (gospodarka nieoficjalna), niewliczane do PKB.

Jakkolwiek opracowano wiele definicji szarej strefy, to jedną z ważniejszych jest ta sformułowana przez Komisję Europejską. Według niej szara strefa czy inaczej gospodarka nieobserwowana (*non-observed economy*) składa się trzech elementów:

1) czynności niezgodnych z prawem (np. sprzedaż narkotyków);

2) czynności ukrytych, zgodnych z prawem, ale ukrywanych dla korzyści podatkowych, albo niespełnianie przez produkt wymaganych standardów (np. podrabiane produkty markowe);

3) czynności o charakterze nieformalnym poza oficjalnymi ewidencjami (np. nierejestrowane korepetycje czy wynajem pomieszczeń).

Porównanie wspólnej definicji SNA i Komisji Europejskiej oraz indywidualnej definicji Komisji Europejskiej ujawnia istotną różnicę pojmowania szarej strefy, z którą trudno się zgodzić. Mianowicie w definicji Komisji do szarej strefy włącza się tylko czynności niezgodne z prawem.

Mniej kontrowersyjna jest definicja Ernst & Young, według której gospodarka nieoficjalna to⁶:

4) czarna strefa (oferująca nielegalne produkty lub usługi – czynności nielegalne, przestępczość zorganizowana);

5) szara strefa (działalność podmiotów zarejestrowanych i niezarejestrowanych oraz niezarejestrowane zatrudnienie);

6) luka podatkowa.

⁵ *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, OECD, Paris 2002, p. 249.

⁶ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact, Network Poland, Warszawa 2016, s. 44.

Szara strefa obejmuje:

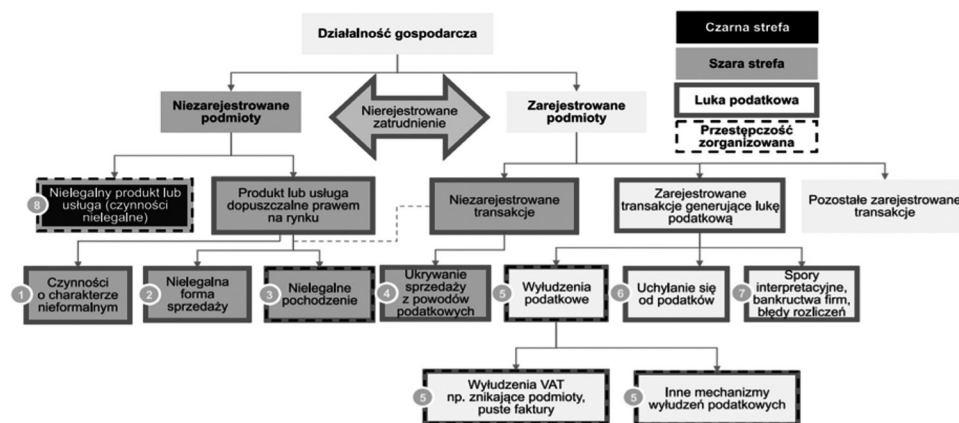
a) zarejestrowane transakcje podmiotów zarejestrowanych, generujące lukę podatkową (wyłudzenia podatkowe – podatku VAT i inne wyłudzenia podatkowe, uchylanie się od podatków, spory interpretacyjne co do wysokości podatków, bankructwa firm i błędy rozliczeń podatkowych);

b) niezarejestrowane transakcje podmiotów zarejestrowanych, ukrywane ze względów podatkowych;

c) transakcje generowane przez podmioty niezarejestrowane, czyli oferowanie legalnych produktów lub usług (ale czynność nie ma charakteru formalnego, nielegalna forma sprzedaży, nielegalne pochodzenie).

Luka podatkowa to różnica pomiędzy wartością dochodów podatkowych, które w świetle obowiązujących przepisów powinny wpływać do budżetu państwa, a wielkością faktycznie zrealizowanych dochodów podatkowych. Szara strefa powiększa lukę podatkową, aczkolwiek na lukę podatkową wpływają nie tylko wielkość szarej strefy, lecz także wyłudzenia podatkowe⁷.

Zakres szarej strefy dobrze precyzuje Schemat 1.



Źródło: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, s. 44.

Schemat 1. Zakres szarej strefy

Do zjawisk w największym stopniu kształtujących (przesłanki występowania) zakres szarej strefy zalicza się więc⁸: podatki (wyższe zasadniczo rozszerzają jej zasięg); składki na ubezpieczenia społeczne (chęć ich zmniejszania pojawia się

⁷ Tamże, s. 44-45.

⁸ Tamże, s. 45-47.

zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika); koszty administracyjne nakładane na zarejestrowaną działalność gospodarczą; jakość administracji skarbowej, kontrolnej (NIK) i wymiaru sprawiedliwości; jakość przepisów regulujących działalność gospodarczą (zbyt skomplikowane spychają część przedsiębiorców do szarej strefy); systemy płatnicze i praktykę dokonywania płatności; wartości i aspekty moralne; spowolnienie gospodarcze (pogarsza znalezienie legalnej pracy i zachęca do podejmowania dorywczej pracy bez formalnej umowy); niską jakość dóbr i usług publicznych (co zniechęca do płacenia podatków i składek).

Tabela 1. Główne przyczyny determinujące powstawanie szarej strefy

Zmienna przyczynowa	Uzasadnienie
Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne	<p>Ważnym czynnikiem zachęcającym do działania w szarej strefie są stawki podatkowe. Wysokie podatki wyzwalają chęć unikania opodatkowania. Podobnie składki na ubezpieczenia społeczne. Do ich unikania zachęcani są zarówno pracownicy, jak i pracodawcy. Praca w szarej strefie to dla pracownika wzrost dochodów do dyspozycji (niepomniejszanych o podatek dochodowy i składki ubezpieczeniowe).</p> <p>Zwiększenie obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne może stymulować podaż pracy w szarej strefie, ale nie jest to warunek konieczny i wystarczający. Im większa różnica między całkowitymi kosztami pracy w oficjalnej gospodarce a zarobkami po opodatkowaniu (z pracy), tym większa motywacja do podejmowania pracy w szarej strefie.</p>
Jakość pracy instytucji publicznych	<p>Jakość pracy instytucji podatkowych i wymiaru sprawiedliwości jest kolejnym kluczowym czynnikiem w rozwoju szarej strefy. W szczególności efektywne stosowanie przepisów podatkowych i innych przepisów rządowych odgrywa podstawową rolę w podejmowaniu decyzji o pracy w szarej strefie. Rozbudowana biurokracja podatkowa oraz korupcja w instytucjach skarbowych powodują zwiększenie szarej strefy. Natomiast rządy prawa zapewniające ochronę praw własności i egzekwowanie zawartych umów zwiększają korzyści wynikające z posiadania formalnego statusu, a nie funkcjonowania w szarej strefie.</p>
Usługi instytucji publicznych	<p>Wzrost szarej strefy może prowadzić do niższych dochodów państwa, które z kolei obniżają jakość i ilość towarów i usług świadczonych publicznie. W ostatecznym rozrachunku może to podwyższyć stawki podatkowe dla firm i osób fizycznych, chociaż jakość dóbr publicznych (takich jak infrastruktura publiczna) i administracji może nadal się pogarszać. Rezultatem jest jeszcze silniejsza zachęta do uczestnictwa w szarej strefie.</p>

Jakość dóbr i usług publicznych	Jakość dóbr publicznych ma wpływ na nastawienie społeczeństwa wobec płacenia podatków i składek. Publicznie dostępne dobra i usługi to opieka zdrowotna, szkolnictwo publiczne, opieka społeczna, praca policji i inne. Przedsiębiorcy i społeczeństwo będą zachęceni do wchodzenia do szarej strefy z powodu nieefektywnego dostarczania przez państwo dóbr publicznych.
Regulacje prawne (przedsiębiorców, podatkowe czy rynku pracy)	Regulacje działalności przedsiębiorczej, podatkowe czy rynku pracy są kolejnym ważnym czynnikiem, który zmniejsza wolność wyboru dla jednostek w oficjalnej gospodarce. Prowadzą one do znacznego wzrostu kosztów działalności czy kosztów pracy w oficjalnej gospodarce, a tym samym stanowią dodatkową zachętę do pracy w szarej strefie. Kraje, w których są rozbudowane i nieefektywne regulacje, mają zazwyczaj większy udział szarej strefy w całkowitym PKB.
Wysoki poziom urzędowej płacy minimalnej	Na rynku pracy dodatkowym impulsem do wzrostu szarej strefy jest wysokość płacy minimalnej. Jej wysoki poziom, np. w okresie spowolnienia gospodarczego, może zniechęcać do legalnego zatrudniania pracowników.
Moralność podatkowa	Moralność podatkowa wynika z psychologicznej umowy podatkowej, która z jednej strony pociąga za sobą prawa i obowiązki po stronie podatników i obywateli, ale z drugiej strony państwa i organów podatkowych. Podatnicy są bardziej skłonni płacić podatki uczciwie, jeśli otrzymują w zamian pełnowartościowe usługi publiczne. Ważną rolę odgrywa również traktowanie podatników przez organy podatkowe. Jeżeli podatnicy traktowani są jak partnerzy w umowie (podatkowej) zamiast podwładnych w hierarchicznej relacji, podatnicy szybciej wywiążą się z zobowiązań wynikających z umowy podatkowej. W związku z tym (lepsze) morale podatkowe i (silniejsze) normy społeczne mogą zmniejszyć zakres szarej strefy.
Poziom rozwoju oficjalnej gospodarki (koniunktura gospodarza)	Rozwój oficjalnej gospodarki jest kolejnym kluczowym czynnikiem w wielkości szarej strefy. Spowolnienie gospodarcze i wzrost bezrobocia zachęca do podejmowania jakiejkolwiek pracy, także w szarej strefie. Podobnie dla przedsiębiorcy gorsze warunki funkcjonowania w spowolnieniu gospodarczym są impulsem do ograniczania kosztów (unikanie podatków i uchylanie się od płacenia składek ubezpieczeniowych pracowników).
Systemy i praktyka dokonywania płatności	Płatności gotówkowe upowszechnione w obrocie gospodarczym to możliwość dokonywania nieudokumentowanych transakcji i szanse na wzrost szarej strefy. Wzrost lub obowiązek dokonywania płatności bezgotówkowych może ograniczyć szarą strefę.
Samozatrudnienie	Im wyższy wskaźnik samozatrudnienia, tym więcej czynności można wykonać w szarej strefie.

Źródło: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, s. 44-45; F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy: An Essay*, http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2014/ShadEc_2014.pdf [dostęp: 16.06.2014]; F. SCHNEIDER, A. BUEHN, C.E. MONTENEGRO, *New Estimates for the Shadow Economies all over the World*, http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf, s. 4-7 [dostęp: 16.04.2018].

2. MIERZENIE WIELKOŚCI SZAREJ STREFY

Ze względu na wielość definicji oraz rozbieżności w ustalaniu pojęcia szarej strefy jej pomiar naraża na wiele trudności. W ślad za S. Cichockim metody jej pomiaru należy podzielić na dwie grupy⁹:

a) bezpośrednie (mikro) wykorzystują obserwacje mikroekonomiczne, zbierane od pojedynczych podmiotów z wykorzystaniem badań ankietowych, oświadczeń majątkowych czy zeznań podatkowych;

b) pośrednie (makro) polegają na poszukiwaniu śladów szarej strefy w danych makroekonomicznych.

Metody pośrednie – makroekonomiczne dzielą się na cztery grupy:

1) metody wykorzystujące różnice między danymi makroekonomicznymi, tj. różnicę między PKB w ujęciu dochodowym i PKB w ujęciu wydatkowym oraz różnicę między oficjalnym a faktycznym zasobem siły roboczej;

2) metody opierające się na zużyciu energii elektrycznej (metoda Kaufmanna-Kaliberdy i metoda Lackó)¹⁰;

3) metody pieniężne (Cagan, Gutmann, Feige, Tanzi)¹¹;

4) metody ekonometryczne (metoda MIMIC – *Multiple Indicators Multiple Causes*).

Tabela 2. Parametry MIMIC według Freya i Weck-Hannemana

Przyczyny istnienia i rozwoju szarej strefy	Wskaźniki szarej strefy
1. Obciążenia podatkowe	1. Stopa wzrostu oficjalnego PKB
2. Obciążenia regulacyjne	2. Stopa partycypacji męskiego zasobu siły roboczej w całej populacji w wieku od 15 do 64 lat
3. Niemoralność podatkowa	3. Czas pracy w oficjalnej gospodarce
4. Stopa bezrobocia	
5. Ogólny poziom rozwoju gospodarki	

Źródło: S.B. FREY, H. HANNEMAN-WECK, *The Hidden Economy as an "Unobserved" Variable*, "European Economic Review" 26(1984), No. 1-2, pp. 33-53, za: S. CICHOCKI, *Metody pomiaru szarej strefy*, s. 50-52.

⁹ S. CICHOCKI, *Metody pomiaru szarej strefy*, s. 39.

¹⁰ Opisują je szerzej: S. CICHOCKI (*Metody pomiaru szarej strefy*, s. 43-45, za: D. KAUFMANN, A. KALIBERDA, *Integrating the Inofficial Economy into the Dynamic of Post Social Economies*, "Working Paper" 1691, World Bank, Washington 1996) oraz M. LACKÓ, *Hidden Economy – An unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-1995*, "Working Paper" 9905, University of Linz, Linz 1999.

¹¹ Metody te szeroko omówiono w: S. CICHOCKI, *Metody pomiaru szarej strefy*, s. 45-49 oraz L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, "IMF Working Paper" 2018, WP/18/17, p. 11-12.

Twórcą modelu MIMIC byli S.B. Frey i H. Weck-Hanneman¹².

Metoda ta była opisywana i modyfikowana przez innych naukowców. Tę zmodyfikowaną metodę nazwano MIMIC¹³. W opracowaniu Schneidera, Buehn i Montenegro z 2010 roku wśród przyczyn zwiększających szarą strefę wymienia się obciążenia podatkowe, ograniczenia regulacyjne i stopę bezrobocia, natomiast czynniki zmniejszające szarą strefę to wysoka moralność podatkowa, wysoki indeks wolności gospodarczej czy indeks wolności biznesu oraz PKB na osobę. W tym modelu wskaźniki poziomu szarej strefy są następujące: stopa wzrostu PKB, oficjalna stopa zatrudnienia i zmiana kursu walutowego¹⁴.

Kolejne modyfikacje metody MIMIC eksponują lub marginalizują różne przyczyny sprawcze szarej strefy oraz przyjmują różne jej wskaźniki. W Tabeli 3 zaprezentowano czynniki wpływające na wielkość szarej strefy, obliczone na podstawie 21 wysokorozwiniętych krajów OECD w okresie 1990-2007 według czynników występujących w modelu MIMIC.

Tabela 3. Wielkość wpływu poszczególnych przyczyn na rozmiary szarej strefy

Czynnik zmiany szarej strefy	Zmiany gospodarki nieficjalnej (w % PKB)
1. Podatki bezpośrednie	+3,34
2. Podatki pośrednie	+1,74
3. Składki na ubezpieczenia społeczne	+3,90
4. Przepisy prawne (w tym regulacje rynku pracy)	+2,03
5. Jakość pracy instytucji publicznych	-2,70
6. Moralność podatkowa	-3,76
7. Poziom bezrobocia	+2,40
8. PKB <i>per capita</i>	-3,04
9. Zmiana obiegu lokalnej waluty na mieszkańca	+3,80

Źródło: F. SCHNEIDER, C.C. WILLIAMS, *The Shadow Economy*, s. 47.

¹² S.B. FREY, H. HANNEMAN-WECK, *The Hidden Economy As An "Unobserved" Variable*, "European Economic Review" 26(1984), No. 1-2, pp. 33-53.

¹³ N.V. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*, "Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy" 1996, No. 45, pp. 129-162; F. SCHNEIDER, *The Influence of Public Institutions on the Shadow Economy: An Empirical Investigation for OECD Countries*, "European Journal of Law and Economics" 2010, No. 6-3, pp. 441-468; C.C. WILLIAMS, F. SCHNEIDER, *Measuring the Global Shadow Economy: The Prevalence of Informal Work and Labour*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016.

¹⁴ F. SCHNEIDER, A. BUEHN, C.E. MONTENEGRO, *New Estimates for the Shadow Economies all over the World*, "International Economic Journal" 2010, No. 24(4), pp. 443-461.

W modelu zaprezentowanym przez Medinę i Schneidera w opracowaniu z 2018 roku wśród przyczyn szarej strefy coraz mniejsze znaczenie przypisuje się obciążeniom podatkowym. Jako czynniki kształtujące szarą strefę wskazuje się na¹⁵: rozmiary sektora publicznego (czynnik zwiększający szarą strefę); otoczenie regulacyjne (czynnik zmniejszający); stopę bezrobocia (czynnik zwiększający); PKB na 1 mieszkańca (czynnik zmniejszający); otwartość handlową (czynnik zmniejszający).

W opracowaniach wybitnego znawcy szarej strefy – Friedricha Schneidera, pracownika naukowego Uniwersytetu w Linzu – często prezentowane są rankingi krajów świata według skali szarej strefy. Mimo występowania wielu metod szacowania szarej strefy, w niniejszym artykule będą przytaczane szacunki szarej strefy według zmodyfikowanego przez Schneidera modelu MIMIC, ze względu na systematyczne ich sporządzanie dla prawie wszystkich krajów od lat 90. Dodatkowo ta sama metodologia eliminuje możliwości porównań i analizy w czasie i przestrzeni. Aczkolwiek często spotyka się opinie, że szacunki szarej strefy według metodologii F. Schneidera są nieco zawyżone w porównaniu z innymi stosowanymi metodami. W Polsce wielkość szarej strefy szacuje Instytut badań nad Gospodarką Rynkową i Główny Urząd Statystyczny.

3. WIELKOŚĆ SZAREJ GOSPODARKI NA ŚWIECIE

Najwyższe poziomy szarej strefy występują w Afryce, Ameryce Łacińskiej i Azji, a najniższe w krajach wysokorozwiniętych. Jednakże wielkość szarej strefy na świecie, analizowana dla poszczególnych regionów świata, generalnie ulega obniżeniu.

Tabela 4. Szara strefa według regionów świata – średnie wskaźniki (jako % PKB)

Regiony świata	1991-1999	2000-2009	2010-2015
Azja Wschodnia	26,57	24,70	21,24
Afryka Północna, Środkowa i Wschodnia	27,31	24,19	23,42
Europa	25,79	22,42	20,20
Azja Południowa	35,26	32,85	28,11
Afryka Saharyjska	42,36	39,99	36,16
Ameryka Łacińska i Karaiby	41,12	38,12	33,39
Kraje OECD	19,44	16,74	15,28

Źródło: L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, "IMF Working Paper" 2018, WP/18/17, p. 58.

¹⁵ L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World*, p. 59.

Najwyższe szacunki szarej strefy występują w krajach zestawionych w Tabeli 5.

Tabela 5. Kraje o najwyższych wskaźnikach szarej strefy (% PKB)

Kraj	1991	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia wielkość za lata 1991-2015
Gruzja	61,47	71,95	67,30	66,91	67,93	68,46	64,73	60,86	58,67	56,57	54,10	53,07	64,87
Boliwia	68,09	69,40	67,10	65,64	54,65	58,40	55,06	51,82	49,64	48,18	46,93	45,98	62,28
Zimbabwe	57,35	57,27	59,40	63,16	61,66	69,08	65,62	63,89	63,69	64,55	65,85	67,00	60,64
Nigeria	56,95	62,21	57,90	55,84	53,06	53,98	52,80	51,51	51,56	51,70	50,64	52,49	56,67
Gwatemala	63,95	59,76	51,50	53,12	50,47	53,26	52,23	51,76	50,62	50,48	47,82	46,88	54,74
Haiti	42,14	48,89	49,60	55,02	54,15	53,72	52,93	52,30	52,49	51,84	51,21	56,38	53,28
Gabon	48,72	43,84	48,00	55,41	60,07	63,47	58,02	54,75	53,50	52,52	53,48	52,01	52,43
Peru	59,87	58,52	59,90	54,68	46,08	47,70	43,04	40,42	39,73	39,53	40,18	51,53	52,40
Tanzania	60,32	56,69	58,30	51,40	47,18	49,49	46,73	44,08	44,29	44,04	40,45	38,91	52,22
Azerbejdżan	54,69	59,95	60,60	50,01	43,7	44,82	44,20	43,71	43,30	42,26	42,15	43,66	52,19
Tajlandia	55,72	51,84	52,60	48,70	47,84	51,22	48,65	47,88	46,67	46,74	47,25	43,12	50,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World*, p. 61-76.

Zestawienie wielkości szarej strefy w krajach transformacji systemowej dostarcza interesujących informacji o zróżnicowanym jej poziomie w poszczególnych krajach. Najniższe wskaźniki mają Czechy i Słowacja, a najwyższe – kraje byłego ZSRR.

Z kolei najniższe szacunki szarej strefy występują w krajach OECD, co obrazuje Tabela 6.

Tabela 6. Ranking 20 krajów transformacji systemowej według wielkości szarej strefy w gospodarce

Lp.	Kraj	1991	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia wielkość za lata 1991-2015
1.	Czechy	18,42	16,81	16,80	14,46	11,18	13,52	12,97	11,68	11,50	11,79	10,76	10,47	14,83
2.	Słowacja	17,90	17,92	17,60	14,50	11,52	13,47	12,84	11,96	11,81	11,75	11,64	11,18	15,33
3.	Łotwa	20,07	28,65	26,70	19,93	18,27	21,16	20,41	18,67	17,32	16,68	15,92	16,62	22,23
4.	Estonia	23,54	30,51	27,70	21,26	19,42	24,16	22,99	19,67	18,34	17,97	17,52	18,49	23,80
5.	Słowenia	27,41	28,17	25,20	22,70	17,58	22,24	22,54	22,18	22,89	23,02	21,49	20,21	24,09
6.	Polska	33,10	29,54	26,20	25,32	21,65	21,56	20,93	19,33	19,04	18,86	18,09	16,67	25,10

7.	Litwa	21,15	32,49	31,10	23,88	20,28	24,29	23,13	20,86	19,32	18,30	17,62	18,65	25,15
8.	Węgry	37,89	30,18	25,10	22,52	20,58	23,18	22,82	21,87	22,26	21,63	20,78	20,49	25,23
9.	Chorwacja	30,70	37,33	32,00	24,96	21,56	25,27	25,60	24,64	25,26	25,28	24,48	22,96	28,81
10.	Bułgaria	35,13	32,93	35,30	28,63	22,77	24,08	23,42	22,39	22,12	22,37	21,60	20,83	29,17
11.	Rumunia	36,03	33,40	34,40	30,49	25,44	28,23	26,76	25,41	25,14	23,97	22,73	22,94	30,14
12.	Albania	43,18	39,18	35,30	30,89	27,12	26,91	26,10	25,41	25,52	25,68	25,78	26,21	32,72
13.	Kirgistan	35,75	45,93	41,20	38,04	33,34	34,10	34,32	33,06	34,26	31,35	29,95	30,78	37,92
14.	Rosja	39,73	45,65	41,91	36,41	32,60	36,79	33,70	32,03	31,88	32,21	31,04	33,72	38,42
15.	Kazachstan	43,62	46,08	43,20	36,39	32,66	34,65	33,03	31,61	31,92	30,77	30,06	32,82	38,88
16.	Tadżykistan	35,42	45,92	43,20	44,48	41,20	42,80	42,13	41,59	38,80	39,63	36,54	37,73	42,99
17.	Mołdawia	38,89	49,08	45,10	41,60	40,89	45,06	43,52	41,05	40,84	39,26	37,35	39,68	43,43
18.	Białoruś	52,78	53,57	48,10	46,77	38,69	39,70	38,17	33,03	32,29	34,07	34,12	32,37	44,52
19.	Ukraina	38,96	48,92	52,20	42,08	36,65	43,53	42,15	39,19	39,65	39,99	39,95	42,90	44,80
20.	Gruzja	61,47	71,95	67,30	66,91	67,93	68,46	64,73	60,86	58,67	56,57	54,10	53,08	64,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World*, s. 61-79; F. SCHNEIDER, A. BUEHN, C.E. MONTENEGRO, *Shadow Economies All Over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, "Policy Research Working Paper" WPS5356, 2010, p. 23.

Tabela 7. Ranking 25 krajów OECD według wielkości szarej strefy (% PKB)

Lp.	Kraj	1991	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia wielkość dla kraju za lata 1991-2015
1.	Szwajcaria	7,56	8,08	6,80	7,30	6,16	7,06	6,76	6,62	6,66	6,56	6,39	6,94	7,24
2.	Stany Zjednoczone	10,12	8,91	7,60	7,86	7,76	9,18	8,71	8,23	7,83	7,66	7,04	7,00	8,34
3.	Austria	9,03	9,66	8,60	8,86	7,78	9,65	9,07	8,47	8,40	8,68	8,39	9,01	8,93
4.	Japonia	10,35	10,85	11,20	10,91	9,21	10,39	9,93	9,89	9,73	9,28	8,69	8,19	10,41
5.	Luksemburg	11,07	11,40	9,80	10,72	9,65	11,01	10,37	10,34	10,80	10,65	10,39	10,38	10,67
6.	Holandia	13,21	13,00	10,50	11,12	9,58	8,9	8,6	8,09	8,11	8,44	8,75	7,83	10,77
7.	Nowa Zelandia	14,97	12,70	11,50	11,53	10,76	11,66	11,62	10,19	10,33	10,09	9,33	8,97	11,70
8.	Anglia	13,65	12,13	10,80	11,39	9,83	11	10,33	10,06	9,91	9,57	8,81	8,32	11,08
9.	Niemcy	13,26	14,06	12,90	12,61	9,59	11,69	10,88	9,05	8,85	9,22	8,17	7,75	11,97
10.	Australia	15,69	14,42	13,10	12,25	8,96	9,39	9,14	8,87	9,83	9,95	8,89	8,10	12,06
11.	Szwecja	15,54	15,50	12,60	12,32	10,30	12,71	11,45	11,08	11,89	12,31	11,88	11,74	13,28
12.	Finlandia	16,52	15,74	12,50	11,97	10,59	13,11	12,54	12,19	12,59	13,08	12,12	13,30	13,49

13.	Irlandia	18,36	16,75	13,40	13,08	12,45	13,36	11,78	12,49	11,40	11,14	9,93	9,58	13,89
14.	Kanada	19,31	16,59	13,40	13,57	12,02	12,26	10,71	10,46	11,28	11,21	10,05	9,42	13,92
15.	Francja	14,96	16,20	13,80	13,96	11,61	13,89	13,11	11,81	12,08	12,41	12,12	11,65	14,08
16.	Islandia	15,03	15,73	14,30	13,26	12,56	14,12	14,16	13,74	13,38	13,31	13,07	12,45	14,20
17.	Norwegia	16,25	15,77	12,70	12,90	10,47	14,37	14,05	13,63	13,32	13,64	13,35	15,07	14,07
18.	Dania	17,08	16,15	14,60	13,75	13,01	16,33	16,17	15,26	15,48	15,24	14,13	14,70	15,19
19.	Belgia	22,10	23,19	19,90	21,11	18,28	18,74	18,80	17,71	18,28	18,81	18,06	17,80	20,57
20.	Portugalia	23,28	23,62	21,40	22,68	20,74	21,67	20,79	20,37	20,24	20,38	19,29	17,82	21,88
21.	Hiszpania	27,49	27,37	22,70	23,32	21,53	24,24	23,91	23,65	24,08	24,35	24,04	22,01	24,52
22.	Włochy	29,14	24,80	22,70	24,62	23,51	27,31	26,13	24,54	25,53	24,49	24,33	22,97	24,95
23.	Korea Południowa	29,13	27,48	27,50	26,03	23,86	23,13	22,97	20,81	20,96	21,27	20,36	19,83	25,70
24.	Grecja	28,79	29,76	26,10	25,99	23,30	25,32	26,15	27,08	28,39	27,78	27,11	26,45	27,06
25.	Meksyk	33,06	38,25	30,10	29,47	29,82	32,65	31,15	30,25	29,52	30,05	29,14	28,07	31,74

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World*, p. 61-79; F. SCHNEIDER, A. BUEHN, C.E. MONTENEGRO, *Shadow Economies All Over the World*, p. 24.

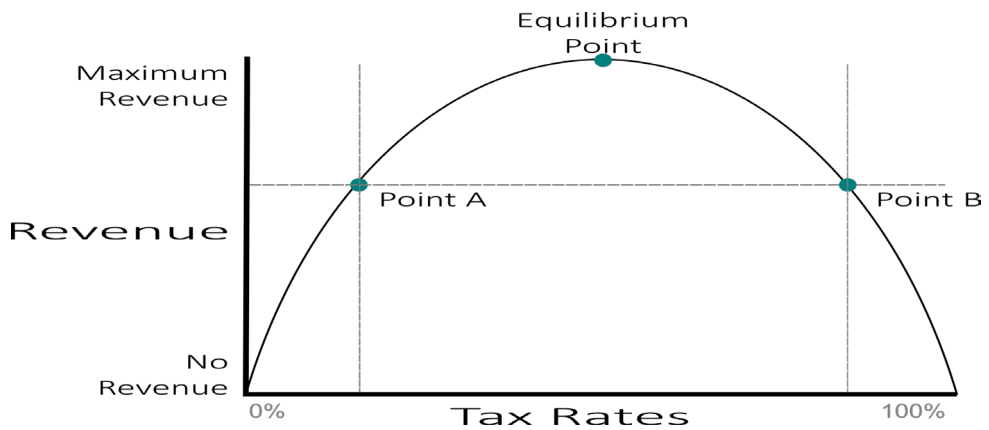
4. RELACJA MIĘDZY WIELKOŚCIĄ SZAREJ STREFY A WYSOKOŚCIĄ STAWEK PODATKOWYCH I UBEZPIECZENIOWYCH

O ile z całą pewnością zakres szarej strefy odbija się na finansach publicznych i sektora ubezpieczeń społecznych, to trudno znaleźć argumenty pozwalające na zaproponowanie niekwestionowanej zależności pomiędzy wysokością stawek podatkowych i ubezpieczeniowych a wielkością szarej strefy. Funkcjonuje powszechne przekonanie, że wyższe obciążenia finansowe firm (stawki podatkowe i składki ubezpieczeniowe) skutkują większym zakresem szarej strefy. Wśród przyczyn występowania szarej strefy w najnowszych opracowaniach Schneidera marginalizuje się wpływ wysokości obciążeń podatkowych na wielkość szarej strefy¹⁶.

Działalności nielegalne (przestępcze) lub wykonywane poza oficjalnym obrotem gospodarczym oznaczają zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu państwa. Jednak według teorii ekonomii zakres szarej strefy jest inspirowany m.in. przez obowiązujące regulacje podatkowe. Opisuje to m.in. efekt Laffera. Krzywa Laffera

¹⁶ Tamże.

to koncepcja teoretyczna, która graficznie ilustruje zależność między stawką opodatkowania dochodów a dochodami budżetowymi państwa z tytułu podatków. Została opracowana w połowie lat 70. XX wieku (w 1974 r.) przez amerykańskiego ekonomistę Arthura Laffera. Według tej teorii wielkość wpływów podatkowych do budżetu państwa jest taka sama przy dwóch wysokościach stawek podatkowych (niskiej – punkt A i wysokiej – punkt B). Zwiększanie stawek podatkowych (powyżej wysokości określonej przez punkt A do punktu optymalnego opodatkowania – *equilibrium point*) powoduje wzrost wpływów podatkowych, jednakże dalszy wzrost stawek podatkowych (do punktu B) skutkuje spadkiem wpływów do budżetu państwa i wzrostem zakresu szarej strefy. Krzywa Laffera jest często używana jako argument za zmniejszeniem wysokości stawek podatkowych.



Źródło: Central Economics Wiki, http://centralecon.wikia.com/wiki/Laffer_Curve [dostęp: 10.03.2018].

Schemat 2. Krzywa Laffera

Analiza danych empirycznych o szacunkach szarej strefy i zestawienie jej z wysokością stawek podatku dochodowego firm i składek na ubezpieczenia społeczne w krajach o różnym poziomie rozwoju nie wykazuje jednak silnego związku przyczynowo-skutkowego między nimi, co potwierdzają dane w Tabeli 8.

Tabela 8. Zestawienie szacunków szarej strefy i wysokości stawek podatku dochodowego firm i składek ubezpieczenia społecznego w wybranych krajach świata

Kraj	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Szwajcaria								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	19,2	18,96	18,75	18,31	18,06	18,01	17,92	17,92
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	17,1	12,1	12,1	12,1	12,5	12,5	12,5	12,5
Szacowana szara strefa (% PKB)	6,16	7,06	6,76	6,62	6,66	6,56	6,39	6,94
Stany Zjednoczone								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	35	35	35	35	35	35	35	35
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	21,55	21,55	21,55	19,55	19,35	21,3	21,3	21,3
Szacowana szara strefa (% PKB)	7,76	9,18	8,71	8,23	7,83	7,66	7,04	7
Niemcy								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	29,5	29,4	29,4	29,4	29,5	29,6	29,6	29,65
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	39,91	39,98	39,53	40,33	40,08	39,46	39,46	39,56
Szacowana szara strefa (% PKB)	9,59	11,69	10,88	9,05	8,85	9,22	8,17	7,75
Australia								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	30	30	30	30	30	30	30	30
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,75	11,25
Szacowana szara strefa (% PKB)	8,96	9,39	9,14	8,87	9,83	9,95	8,89	8,10
Japonia								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	40,69	40,69	40,69	40,69	38,01	38,01	35,64	33,86
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	24,80	24,78	26,49	27,32	27,9	28,36	28,3	29,25
Szacowana szara strefa (% PKB)	9,21	10,39	9,93	9,89	9,73	9,28	8,69	8,19
Wielka Brytania								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	30	28	28	26	24	23	21	20
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	23,8	23,8	23,8	25,8	25,8	25,8	25,8	25,8
Szacowana szara strefa (% PKB)	9,83	11	10,33	10,06	9,91	9,57	8,81	8,32
Kanada								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	14,08	14,08	14,08	14,13	14,28	14,41	14,41	14,41
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	31,40	31	29,40	27,60	26,10	26,10	26,50	26,50
Szacowana szara strefa (% PKB)	12,08	12,26	10,71	10,46	11,28	11,21	10,05	9,42
Francja								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	55	55	55	55,3	55,3	55,53	55,91	54,83
Szacowana szara strefa (% PKB)	11,61	13,89	13,11	11,81	12,08	12,41	12,12	11,65
Chiny								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	25	25	25	25	25	25	25	25
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	48	48	48	48	48	48	48	48
Szacowana szara strefa (% PKB)	12,79	12,83	12,13	12,03	12,41	12,25	11,74	12,11
Arabia Saudyjska								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	20	20	20	20	20	20	20	20
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	20	20	20	20	20	20	20	20
Szacowana szara strefa (% PKB)	13,76	15,07	14,37	13,97	13,34	13,6	13,88	14,7

Indie								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	33,99	33,99	33,99	32,44	32,45	33,99	33,99	34,61
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	24	24	24	24	24	24	24	24
Szacowana szara strefa (% PKB)	21,68	22,27	20,65	19,71	18,99	18,11	18,33	17,89
Korea Południowa								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	25	22	22	22	22	22	22	22
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	17,39	17,31	17,56	18,15	18,34	18,49	18,64	18,68
Szacowana szara strefa (% PKB)	23,86	23,13	22,97	20,81	20,96	21,27	20,36	19,83
Indonezja								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	30	28	25	25	25	25	25	25
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	13,74	13,74	13,74	13,74	13,74	13,74	13,74	14,74
Szacowana szara strefa (% PKB)	23,4	24,29	23,44	22,65	22,22	21,92	21,05	21,76
Hiszpania								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	30	30	30	30	30	30	30	28
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	36,55	36,35	36,25	36,25	36,25	36,25	36,25	36,25
Szacowana szara strefa (% PKB)	21,54	24,24	23,91	23,65	24,08	24,35	24,04	22,01
Włochy								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	42,59	42,59	42,59	42,59	40,49	40,49	40,49	40,49
Szacowana szara strefa (% PKB)	23,51	27,31	26,13	24,54	25,53	24,49	24,33	22,97
Argentyna								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	35	35	35	35	35	35	35	35
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	44	44	44	44	44	44	44	44
Szacowana szara strefa (% PKB)	21,87	22,97	21,64	20,80	21,62	21,57	22,02	24,99
Meksyk								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	28	28	30	30	30	30	30	30
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	9,25	9,25	9,25	9,25	9,25	9,23	9,23	9,23
Szacowana szara strefa (% PKB)	29,82	32,65	31,15	30,25	29,52	30,05	29,14	28,07
Rosja								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	24	20	20	20	20	20	20	20
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	26	26	26	34	34	30	30	30
Szacowana szara strefa (% PKB)	32,6	36,79	33,7	32,03	31,88	32,21	31,04	33,72
Brazylia								
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	34	34	34	34	34	34	34	34
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	39,8	39,8	39,8	39,8	39,8	39,8	42,8	39,8
Szacowana szara strefa (% PKB)	35,16	36,9	34,55	33,06	32,71	32,56	33,01	35,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World*, p. 69-76; *Trading Economics*, <https://pl.tradingeconomics.com/> [dostęp: 5.04.2018].

Trudno wykazać prawidłowość, że niski poziom szarej strefy jest warunkowany niskimi stawkami podatku dochodowego firm i składek na ubezpieczenia społeczne. Kraj o najniższym od wielu lat poziomie szarej strefy, czyli Szwajcaria, charakteryzuje się niskimi stawkami podatku i ubezpieczeń społecznych, ale już kolejne kraje o niskim poziomie szarej strefy – czyli Stany Zjednoczone i Niemcy – charakteryzują się wysokimi obciążeniami podatkowymi i ubezpieczeniowymi, podobnie

Japonia czy Francja. Wysoki poziom szarej strefy występuje w krajach zarówno o niskich stawkach podatkowych i ubezpieczeniowych (Indonezja i Arabia Saudyjska), jak i o wysokich stawkach (Indie, Hiszpania czy Włochy).

W celu weryfikacji zależności pomiędzy wielkością szarej strefy a wysokością stawek podatkowych i ubezpieczeniowych zestawiono wielkości dotyczące pięciu krajów o najwyższych szacunkach szarej strefy.

Tabela 9. Zestawienie szacunków szarej strefy oraz wysokości stawek podatku dochodowego firm i składek ubezpieczenia społecznego w krajach o najwyższych poziomach szarej strefy

Kraj	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gruzja									
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szacowana szara strefa (% PKB)	66,91	67,93	68,46	64,73	60,86	58,67	56,57	54,10	53,07
Boliwia									
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	25,92	25,92	25,92	25,92	38,92	38,92	38,92	38,92	38,92
Szacowana szara strefa (% PKB)	65,64	54,65	58,40	55,06	51,82	49,64	48,18	46,93	45,98
Zimbabwe									
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	30,9	30,9	30,9	25,75	25,75	25,75	25,75	25,75	25,75
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szacowana szara strefa (% PKB)	63,16	61,66	69,08	65,62	63,89	63,69	64,55	65,85	67,00
Nigeria									
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szacowana szara strefa (% PKB)	55,84	53,06	53,98	52,80	51,51	51,56	51,70	50,64	52,49
Gwatemala									
Stawka podatkowa od dochodów firm (%)	31	31	31	31	31	31	31	28	25
Stawka ubezpieczenia społecznego (%)	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5
Szacowana szara strefa (% PKB)	53,12	50,47	53,26	52,23	51,76	50,62	50,48	47,82	46,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World*, p. 69-76; Trading Economics, <https://pl.tradingeconomics.com/> [dostęp: 5.04.2018].

W Gruzji, która od dawna jest liderem w szarej strefie, stawka podatku dochodowego od dochodów przedsiębiorców wynosi od wielu lat 15%, podatek dochodowy osób fizycznych obniżony został z 25% w 2008 roku do poziomu 20%, natomiast podatek VAT wprowadzony w 2014 roku wynosi 18%. Stawki podatkowe znajdują się więc na dość niskim poziomie. Podobnie w kolejnych krajach z najwyższymi wskaźnikami szarej strefy – Boliwii oraz Zimbabwe. W Boliwii podatek dochodowy firm wynosi 25%, ale podatek VAT i podatek dochodowy osób fizycznych tylko 13%, natomiast nieco wyższe są składki na ubezpieczenia społeczne. W Zimbabwe nie ma danych

o poborze składek na ubezpieczenia społeczne, podatek VAT wynosi 15%, natomiast stosunkowo wysoki jest podatek dochodowy osób fizycznych – ostatnio 50%¹⁷.

Odmienna sytuacja występuje w kolejnych krajach z najwyższymi wskaźnikami szarej strefy, tj. w Nigerii i Gwatemali, gdzie wysokiej szarej strefie towarzyszą wysokie obciążenia fiskalne.

5. SPOSOBY OGRANICZANIA SZAREJ STREFY

Przyczyn szarej strefy jest wiele. Podobnie jak sposobów jej ograniczania, a większość z nich znajduje się w narzędziach polityki gospodarczej. Liczba instrumentów polityki gospodarczej skutkującej zmniejszeniem szarej strefy jest bogata. Ogólnie jednak można zaobserwować, że wiele z nich mieści się w obszarze siły państwa. Silne państwo potrafi skutecznie egzekwować podatki i składki ubezpieczeniowe, zapobiegać korupcji, budować skuteczną administrację publiczną i efektywność wymiaru sprawiedliwości, tworzyć pożyteczne i spójne regulacje prawne oraz sprawne instytucje publiczne. Silne państwo, dobrze oceniane przez obywateli, zapewniające wysoką jakość zaufania do usług publicznych oraz zadowolenie z nich płynące, stwarza korzystne warunki do budowania właściwej moralności podatkowej. Nie należy zapominać także o takim elemencie walki z szarą strefą, którym jest promowanie i wspieranie rozwoju bezgotówkowego, gdyż w szarej strefie funkcjonuje niemal wyłącznie gotówka¹⁸.

Inne działania ograniczające zakres szarej strefy to wszelkie oddziaływania na przyczyny rozwoju szarej strefy (przyczyny te zostały zamieszczone w Tabeli 1). Oddziaływanie kompleksowe, bez pomijania jakichkolwiek przesłanek, gdyż jak wynika z przeprowadzonych analiz, niskie stawki podatkowe to warunek konieczny, ale niewystarczający dla ograniczania skali szarej strefy.

Działania ograniczające szarą strefę powinny się koncentrować na ograniczaniu gospodarki nierejestrowanej. Możemy je podzielić na kilka grup¹⁹:

- 1) działania systemowe, tj. działania regulacyjne upraszczające otoczenie prawno-ekonomiczne, zarówno likwidujące luki prawne wykorzystywane do omijania przepisów, jak i dostosowujące służby państwowe do ograniczania szarej strefy;
- 2) działania kontrolne, tj. skuteczna kontrola w podmiotach naruszających prawo oraz skuteczne karanie za nielegalną działalność;

¹⁷ *Trading Economics*, <https://pl.tradingeconomics.com/> [dostęp: 5.04.2018].

¹⁸ D. PAUCH, *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, s. 252-253.

¹⁹ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, s. 24.

3) działania profilaktyczne, które powinny być częścią polityki systemowego porządkowania rzeczywistości gospodarczej i budowania świadomości społecznej, że szara strefa jest zjawiskiem szkodliwym.

6. SKUTKI SZAREJ STREFY DLA STREFY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Najważniejsze negatywne konsekwencje występowania szarej strefy są następujące²⁰: gorsza sytuacja sektora finansów publicznych (wyłudzenia podatkowe, unikanie opodatkowania); niższe wpływy składek ubezpieczeniowych do systemu ubezpieczeń społecznych; niższe tempo wzrostu gospodarczego; uboższy budżet państwa, umożliwiającą mniejsze lub gorszej jakości dobra publiczne; zaburzenia konkurencji rynkowej; degradacja instytucji administracji rządowej, samorządowej czy instytucji społecznych.

7. SKUTKI SZAREJ STREFY DLA RYNKU PRACY I UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

O ile konsekwencje szarej strefy dla sektora finansów publicznych są jednoznacznie negatywne, gdyż powodują spadek wpływów podatkowych do budżetu państwa i budżetów lokalnych, to nie ma takiej jednoznaczności w stosunku do jej wpływu na rynek pracy. Dzieje się tak z kilku powodów, m.in.: w szarej strefie znajdują pracę osoby, które nie mogłyby znaleźć pracy na rynku oficjalnym; wynagrodzenia za pracę w szarej strefie najczęściej wydawane są na konsumpcję.

Jednakże negatywnych konsekwencji szarej strefy dla rynku pracy jest znacznie więcej, a najważniejsze z nich to: zmniejszenie wpływu składek do systemu ubezpieczeń; osoby zatrudnione nielegalnie nie mogą liczyć na ochronę prawną i socjalną; nie odbywają szkoleń, zazwyczaj nie awansują, najczęściej nie podpisują umów o pracę, często są oszukiwane przy wypłacaniu wynagrodzeń; osoby zatrudnione w szarej strefie, na skutek nieodprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, mają znacznie niższe świadczenia emerytalne.

²⁰ Tamże, s. 48.

PODSUMOWANIE

Szara strefa wywołuje bardzo negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze. Im większy jej zakres, tym mniejsze wpływy podatkowe do budżetu państwa, mniejsze wpływy składek do systemu ubezpieczeń społecznych i zakłócenia warunków konkurencji rynkowej. Warto więc pamiętać, że istnieje odwrotne sprzężenie zwrotne między wysokością podatków a wielkością szarej strefy (krzywa Laffera) i optymalizować wysokość nakładanych ciężarów podatkowych. Jednakże analiza danych statystycznych nie dostarcza prostych dowodów na to, że istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy wielkością szarej strefy a wysokością stawek podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Szara strefa bowiem jest uwarunkowana wieloma czynnikami, zmiennymi w czasie i przestrzeni. Jednym z tych czynników może być wysokość składek podatkowych i składek ubezpieczeniowych. Nie jest to jednak czynnik dominujący i wystarczający.

W konkluzji artykułu należy stwierdzić, że ważnym narzędziem walki z szarą strefą powinna być edukacja ekonomiczna i budowanie świadomości odpowiedzialności za finanse publiczne i moralności podatkowej, wskazujące na potrzebę ograniczania szarej strefy, zagrożenia dużego zasięgu szarej strefy dla gospodarki realnej, sektora finansów publicznych i finansów ubezpieczeń społecznych, czyli finansów całego społeczeństwa. Wpływ szarej strefy na ubezpieczenia społeczne to zarówno mniejsze wpłaty składek do ZUS, jak i obniżenie wysokości emerytur dla świadczeniobiorców zatrudnianych w szarej strefie.

Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieje silna zależność między wielkością i zakresem szarej strefy a stanem finansów publicznych. Im większa szara strefa, tym gorszy stan finansów publicznych i mniejsze wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Trudno natomiast potwierdzić prostą zależność między wielkością szarej strefy a wysokością stawek podatkowych i składek ubezpieczeniowych. Oznacza to, że wielkość szarej strefy jest uwarunkowana wieloma różnymi czynnikami, a nie tylko wysokością podatków i składek ubezpieczeniowych. Ważną rolę w ograniczaniu szarej strefy odgrywa wielkość PKB *per capita* oraz silne, odpowiedzialne państwo, a także rozwinięta świadomość społeczna i wysoka moralność podatkowa, tj. przekonanie obywateli o bezwzględnej konieczności i potrzebie ponoszenia ciężarów podatkowych i ubezpieczeniowych.

BIBLIOGRAFIA

- CICHOCKI S., Metody pomiaru szarej strefy, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 1-2.
- European System of Accounts. ESA 2010, Komisja Europejska, 2013.
- FEIGE L.E., How Big Is the Irregular Economy?, “Challenge” 22(1979), No. 5.
- FREY S.B., HANNEMAN-WECK H., The Hidden Economy as an „Unobserved” Variable, “European Economic Review” 26(1984), No. 1-2.
- FUNDOWICZ J., ŁAPIŃSKI K., PETERLIK M., WYŻNIKIEWICZ B., Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku, Warszawa 2016, <http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf> [dostęp: 3.05.2018].
- KAUFMANN D., KALIBERDA A., Integrating the Inofficial Economy into the Dynamic of Post Social Economies, “Working Paper” 1691, World Bank, Washington 1996.
- Krzywa Laffera – podatki a dochody budżetu państwa, <https://www.finance21.pl/krzywa-laffera-podatki-a-dochody-budzetu-panstwa.html> [dostęp: 3.03.2018].
- LACKÓ M., Hidden Economy – An Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-1995, “Working Paper” 9905, University of Linz, Linz 1999.
- LOAYZA N.V., The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America, “Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy” 1996, No. 45.
- Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook, OECD, Paris 2002.
- MEDINA L., SCHNEIDER F., Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, “IMF Working Paper” 2018, WP/18/17.
- PAUCH D., Zjawisko szarej strefy w gospodarce, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 1(2015), nr 76.
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce, The Global Compact, Network Poland, Warszawa 2016.
- SCHNEIDER F., Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly Developed Countries: Selected New Results, CESifo Dice Report 4/2016 (December), p. 44-53, <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf> [dostęp: 3.05.2018].
- SCHNEIDER F., The Influence of Public Institutions on the Shadow Economy: An Empirical Investigation for OECD Countries, “European Journal of Law and Economics” 2010, No. 6-3.
- SCHNEIDER F., The Shadow Economy: An Essay, http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2014/ShadEc_2014.pdf [dostęp: 16.06.2014].
- SCHNEIDER F., BUEHN A., MONTENEGRO C.E., New Estimates for the Shadow Economies all over the World, “International Economic Journal” 2010, No. 24 (4).
- SCHNEIDER F., ENSTE H.D., Shadow Economies: Size, Causes and Consequence, “Journal of Economic Literature” 38(2000).
- SCHNEIDER F., WILLIAMS C.C., The Shadow Economy, The Institute of Economic Affairs, London 2013.
- WILLIAMS C.C., SCHNEIDER F., Measuring the Global Shadow Economy: The Prevalence of Informal Work and Labour, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016.

SZARA STREFA W GOSPODARCE A SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH
I SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – SPRĘŻENIE ZWROTNE

Streszczenie

Założeniem artykułu jest hipoteza, że między wielkością szarej strefy a wysokością stawek podatkowych i składek ubezpieczeniowych zachodzi odwrotne sprzężenie zwrotne – wyższe obciążenia finansowe firm zwiększają zakres szarej strefy. Jednakże tej hipotezy nie udało się zweryfikować pozytywnie na danych statystycznych i szacunkach szarej strefy. Na wielkość szarej strefy wpływa

bowiem – oprócz niezachęcających do legalnej działalności wysokich podatków i składek ubezpieczeniowych – znacznie więcej czynników, w tym silne państwo i rozwinięta świadomość społeczna (moralność podatkowa) o bezwzględnej konieczności i potrzebie ponoszenia ciężarów podatkowych i ubezpieczeniowych.

Słowa kluczowe: szara strefa; sprzężenie zwrotne; finanse publiczne; ubezpieczenia społeczne.

THE SHADOW ECONOMY – THE PUBLIC FINANCE SECTOR AND THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM – FEEDBACK

S u m m a r y

The assumption of the article is the hypothesis that between the size of the shadow economy and the amount of tax rates and insurance premiums there is a reverse feedback – higher financial burdens increase the scope of the shadow economy. However, this hypothesis could not be verified positively on statistical data and shadow economy estimates. The size of the shadow economy is influenced by – apart from the high taxes and insurance premiums that do not encourage legal activity – much more factors, including a strong state and developed social awareness (tax morality) about the absolute necessity and need to bear tax and insurance burdens.

Key words: shadow economy; feedback; public finance; social security.