

Kazimierz GÓRKA

Krajowa Izba Gospodarcza „Przemysł Rozlewniczy”

WIELKOŚĆ I STRUKTURA GOSPODARKI NIEOBSERWOWANEJ W POLSCE

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie pojęcia, przejawów oraz przyczyn i skutków funkcjonowania gospodarki nieobserwowanej, a następnie analiza jej wielkości oraz struktury na podstawie danych statystycznych i wielkości szacunkowych w różnych przekrojach. W tej drugiej części zaprezentowano ponadto następujące zagadnienia: gospodarka nieobserwowana w Polsce na tle innych krajów, działalność nielegalna, sposoby ograniczania gospodarki nieobserwowanej, kwestia podróbek towarów, tendencje zmian i nowe zjawiska w gospodarce nieobserwowanej.

Słowa kluczowe: gospodarka nieformalna, działalność ukryta przedsiębiorstw zarejestrowanych, praca na czarno, sprzedaż bez faktur, podrabianie towarów i marek, wartość dodana gospodarki nieobserwowanej.

SIZE AND STRUCTURE OF THE UNSWERITED ECONOMY IN POLAND

Summary

The aim of the article is to present the concept, symptoms, causes and effects of the functioning of the unobserved economy and then to analyze its size and structure on the basis of statistical data and estimated values in various sections. The second part also presents the following issues: unobserved economy in Poland compared to other countries, illegal activity, methods of limiting the unobserved economy, the issue of counterfeit goods, change trends and new phenomena in the unobserved economy.

Key words: informal economy, hidden activities of registered enterprises, illegal work, sales without invoices, counterfeiting of goods and brands, added value of the unobserved economy.

Wprowadzenie

Termin „gospodarka nieobserwowana” jest stosowany przede wszystkim w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego, obok takiego i bardziej zrozumiałego wyrażenia jak „szara gospodarka i działalność nielegalna”. Przez taką gospodarkę rozumiemy prowadzenie działalności poza oficjalnym obiegiem gospodarczym, czyli ukrywanie całości lub części osiągniętych korzyści majątkowych przed organami administracji państwowej (Czernicki, Kutwa, 2019, s. 5). Oznacza to ukrywanie działalności gospodarczej, która tworzy nie tylko dochód przedsiębiorców i innych osób, ale także wartość dodaną, stanowiącą składnik dochodu narodowego (PKB). Wyrażenia „szara gospodarka” lub „szara strefa gospodarcza” są najbardziej powszechne i znane w Polsce, ale okazują się niepełne, gdyż pomijają nielegalną działalność gospodarczą. Terminem, który przez wiele lat obejmował całość omawianej problematyki, była „gospodarka nieformalna” (także w innych krajach). Najnowsze sposoby klasyfikacji uznają jednak gospodarkę nieformalną tylko jako składnik gospodarki nieobserwowanej, co wynika z zaleceń Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu).

Do potocznych nazw zaliczymy wyrażenie „gospodarka równoległa” lub paralelna, a także „praca na czarno” (*black work, travail noir, Scharzarbeit*). Omawianą część gospodarki określa się także jako gospodarkę podziemną (*underground economy*), a w innych publikacjach

anglosaskich – jako gospodarke ukrytą (*hidden economy*, jak również *shadow economy* – gospodarka cienia), dzieląc ją na produkcję *ukrytą* oraz *nielegalną*. Tę pierwszą dzieli się na produkcję ukrytą podmiotów zarejestrowanych – poprzez zaniżanie obrotów, a także produkcję podmiotów niezarejestrowanych. W praktyce w rachunkach narodowych uwzględnia się w zasadzie produkcję ukrytą i tylko niektóre elementy produkcji nielegalnej. W 2005 roku Unia Europejska zaleciła szacować również składniki produkcji nielegalnej, objęte tzw. czarną strefą (przemysł, narkotyki, prostytucję). Oprócz tak wytwarzanych wyrobów i usług, do gospodarki nieformalnej zalicza się również nielegalne osiąganie dochodów w wyniku łapownictwa, kradzieży i wymuszeń. Są to tzw. *transfery* – przemieszczanie dochodów – których nie ujmuje się w rachunkach (gdyż nie tworzą nowej wartości), lecz mogą być wykorzystywane w rachunkach redystrybucji międzysektorowej, co jednak nie jest stosowane w praktyce. Pewną odmianą podejmowania działalności nieobserwowanej jest wzajemne świadczenie sobie usług przez przedsiębiorstwa bez rozliczeń finansowych, czyli tzw. gospodarka przysług (jak w wymianie barterowej „toważ za towar”).

Gospodarka nieobserwowana składa się więc z następujących podstawowych składników:

- *działalność ukryta* – prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane biznesy, ale niezgłaszana do opodatkowania itp., czyli zaniżanie obrotów (sprzedaż bez faktur) celem uniknięcia zapłaty części podatków i składek na ubezpieczenie społeczne;
- *gospodarka nieformalna*, czyli legalna, ale niezarejestrowana – podejmowana głównie przez osoby fizyczne, świadczące odpłatnie usługi na rzecz innych osób, a niekiedy także przedsiębiorstw;
- *działalność nielegalna*, czyli czarna strefa – obejmująca produkcję wyrobów i świadczenie usług, których posiadanie oraz sprzedaż są zabronione przez prawo.

Celem artykułu jest zaprezentowanie kwestii terminologicznych oraz przyczyn i skutków funkcjonowania gospodarki nieobserwowanej – w sposób skrócony ze względu na liczne już publikacje z tego zakresu – a następnie bardziej szczegółowe przeprowadzenie analizy wielkości struktury oraz sposobów ograniczania tej gospodarki na podstawie najnowszych danych statystycznych i wielkości szacunkowych, w tym na tle międzynarodowym. Na zakończenie zostaną zarysowane nowe tendencje rozwoju gospodarki nieobserwowanej jako zjawiska ekonomicznego i społecznego.

Przyczyny i skutki występowania gospodarki nieobserwowanej¹

Gospodarka nieobserwowana jest związana z naturalnym dążeniem przedsiębiorców do maksymalizacji zysku oraz ich oporem wobec rosnącej ingerencji państwa w życie gospodarcze, zwłaszcza poprzez nadmierny fiskalizm. Wśród przyczyn powstania i funkcjonowania takiej gospodarki na znaczną skalę można wymienić następujące czynniki:

- wzrost udziału usług w działalności gospodarczej, czyli sektora, w którym łatwiej o zatrudnianie na czarno oraz sprzedaż bez faktur;
- nadmiar formalności administracyjnych i tolerancyjne przepisy dotyczące naruszeń prawa gospodarczego;
- wysoki udział mikro- i małych przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw rodzinnych, mających zwykle łatwiejsze sposoby ukrywania dochodów;

¹ Więcej na ten temat m.in. w pracach autora: „Gospodarka nieformalna w Polsce”, K. Górka, 2009, w: E. Okoń-Horodyńska (red.), *Przedsiębiorczość jako niewykorzystane źródło sukcesu polskiej gospodarki*, Warszawa: PTE, s. 102-123; „Gospodarka nieobserwowana w Polsce i na świecie”, K. Górka, M. Łuszczuk, 2015, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 857, s. 219-231; „Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie”, K. Górka, A. Thier, 2016, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 453, s. 13-24.

- rozwój korporacji w formie koncernów i holdingów („spółki spółek”), które z pomocą tzw. rachunkowości agresywnej, niesłusznie nazywanej kreatywną, korzystają ze sztucznych transferów między oddziałami i spółkami córkami oraz z innych kruczków prawnych, w tym rejestracji filii w tzw. rajach podatkowych, oraz sztucznie zwiększają koszty i bezpodstawnie zaniżają dochody (co jest trudniej udowodnić);
- reakcje obronne bezrobotnych oraz rodzin odczuwających spadek realnych dochodów (w badaniach ankietowych z reguły najwyższe odsetki odpowiedzi);
- duża podaż siły roboczej w niektórych grupach społecznych w powodu braku wykształcenia oraz ukrytego bezrobocia w rolnictwie;
- skracanie oficjalnego czasu pracy;
- niewystarczające wyposażenie oraz sprawność służb podatkowo-skarbowych i celnych;
- niska świadomość społeczna w Polsce w tej dziedzinie (zwłaszcza w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi);
- zatrudnianie na czarno cudzoziemców i bezrobotnych otrzymujących zasiłek;
- fałszowanie dokumentacji przewozowej (stąd np. zanotowano większy eksport telefonów komórkowych określonej marki od ich importu, mimo braku produkcji krajowej, oraz nienależny zwrot podatku VAT);
- kradzieże gazu ziemnego, energii elektrycznej, wody, energii cieplnej przez nielegalne podłączanie się do sieci oraz manipulacje z licznikami.

Niektóre z wymienionych przyczyn można uznać również za skutki istnienia analizowanej gospodarki. *Negatywne skutki funkcjonowania gospodarki nieobserwowanej* wypunktujemy w sposób następujący:

- zmniejszanie dochodów budżetowych i możliwości finansowych państwa;
- zniekształcanie obrazu rzeczywistych procesów gospodarczych oraz ocen kraju na rynkach zagranicznych;
- zafałszowania statystyki, powodujące spadek zaufania do państwa;
- nieuzasadnione zwiększanie wydatków państwa na programy socjalne (np. dla osób ukrywających dochody lub udających bezrobotnych);
- hamowanie rozwoju techniki w przedsiębiorstwach nastawionych na tanich pracowników i niskiej jakości surowce;
- straty przedsiębiorstw zarejestrowanych z powodu podrabiania towarów („falszywek”) oraz twórców z powodu nieprzestrzegania praw autorskich;
- korumpowanie pracowników administracji samorządowej i centralnej oraz podmiotów gospodarczych, co wpływa niekorzystnie na wdrażanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu

Gospodarka nieobserwowana odznacza się jednak pewnymi walorami, na co szczególnie zwracają uwagę socjologowie. *Skutki o charakterze pozytywnym* sprowadzają się do następujących zjawisk: łagodzenie następstw stagnacji i kryzysu gospodarczego oraz bezrobocia, tworzenie tanich miejsc pracy i stosowanie pracochłonnych technologii, w tym ułatwiających zatrudnianie osób o niskich kwalifikacjach oraz niepełnosprawnych, zwiększanie podaży tańszych wyrobów i usług, co hamuje wzrost cen. Wymieniane czynniki działają na ogół w krótkim czasie, ale są istotne ze względów społecznych i gospodarczych. W dłuższym horyzoncie czasowym działają jednak raczej niekorzystnie, szczególnie w krajach o gospodarce ustabilizowanej i rozwiniętej.

Wielkość gospodarki nieobserwowanej

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku GUS rozpoczął szacowanie wielkości gospodarki nieobserwowanej w ramach tzw. rachunków narodowych, celem wyznaczenia kwoty i rocznego tempa wzrostu PKB. Początkowo szacowanie tego składnika przeprowadzał – i nadal tylko tak może postępować – w sposób pośredni, wykorzystując różnorodne informacje gospodarcze ze sprawozdań przedsiębiorstw i innych oficjalnych dokumentów, zgodnie z zasadami opracowanymi przez ONZ i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz zaleceniami Eurostatu (*Wdrożenie Europejskiego Systemu...*, 2014). Jedną z tych zasad ujmuje jednolity plik kontrolny SAF-T (*Standard Audit File for Tax*) jako standard elektronicznej wymiany informacji księgowych między różnymi instytucjami, opracowany w ramach OECD i wdrożony w Unii Europejskiej, w tym w Polsce. Z upływem czasu Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN udoskonalił metody szacowania tych wskaźników. Po 2000 roku do badań nad gospodarką nieobserwowaną włączyły się też inne ośrodki naukowe, które korzystają ponadto z odmiennych informacji i sposobów potwierdzania danych źródłowych, jak np. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Polski Instytut Ekonomiczny oraz Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych (Fundacja Naukowa) w Warszawie. Korzystanie z większej liczby i odmiennych źródeł powoduje, że szacunki tych instytucji opiewają na wyższe kwoty.

W okresie Polski Rzeczypospolitej Ludowej, a więc w systemie zarządzania dyrektywno-rozdzielczego – z przewagą dużych przedsiębiorstw produkcyjnych i niedorozwojem sektora usług – gospodarka nieobserwowana nie miała wielkiego znaczenia. Pierwsze oceny z lat 70. opiewały tylko na ok. 3% PKB, w latach 80. wskaźnik ten sięgał 5-7%, a w 1988 roku wzrósł do 9,1% PKB (według formuły SNA System Rachunków Narodowych ONZ). Pewną miarą tych zmian jest wzrost udziału szarej strefy w dochodach osobistych z 6,5% w 1980 roku do 15,1% w 1988 roku. Wprowadzenie gospodarki rynkowej i procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz powstanie wielu nowych prywatnych przedsiębiorstw usługowych w latach 90. doprowadziło do istotnego wzrostu udziału gospodarki nieobserwowanej, ale oceny GUS i inne szacunki z tego okresu są wyjątkowo rozbieżne.

Kształtowanie się wielkości gospodarki nieobserwowanej w okresie 1994-2020 przedstawia tabela 1. Wskaźnik wartości ujęty jest wprawdzie w cenach bieżących, ale udział tej gospodarki w PKB w % i jako wskaźnik względny w miarę obiektywnie charakteryzuje tendencję spadkową tego sektora dzięki wyższej dynamice PKB niż gospodarki nieobserwowanej.

Tabela 1

Wielkość gospodarki nieobserwowanej w Polsce w latach 1994-2020 według szacunków GUS

Rok	Wartość dodana w mld zł	Udział w PKB w %
1994	32,7	17,0
1995	49,1	16,5
2000	105,7	15,6
2010	181	12,8
2015	226	13,0
2016	246	13,2
2017	247	12,4
2018	258	12,2
2019	272	12,0
2020 ^{a)}	287	12,1

^{a)} Szacunki IPiAG na podstawie materiałów GUS.

Źródło: *Szara gospodarka w Polsce* (s. 28), 1996, Warszawa: GUS i PAN; *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2014-2017, 2019*, Warszawa: GUS; *Szara strefa 2020* (s. 25), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

W tabeli 2 zamieszczono z kolei dane o wielkości gospodarki nieobserwowanej w ujęciu poszerzonym, według dodatkowych szacunków przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych. Dzięki temu udział gospodarki nieobserwowanej w PKB jest w tym poszerzonym ujęciu wyższy od oceny GUS o ok. 8 pkt. proc. w początkowym okresie badań i o ok. 5,3-5,8 pkt. proc. w ostatnich latach.

Tabela 2

Wielkość gospodarki nieobserwowanej w Polsce w latach 2010-2020 w ujęciu poszerzonym

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020 ^{c)}
Wielkość wg GUS, mld zł	181	215	220	246	258	272	287
Czarna strefa, mld zł ^{a)}	17	19	21
Doszacowanie, mld zł ^{b)}	130	135	123	133	150	142	152
Razem, mld zł	328	334	369	379	408	414	439
Udział w PKB w %	21,0	21,1	19,5	19,0	18,0	17,2	17,4

^{a)} Przemysł, narkotyki, prostytucja; ^{b)} Przez IBnGR za lata 2010-2014 oraz IPiAG za lata 2016-2020; ^{c)} Szacunki IPiAG.

Źródło: *Szara strefa w polskiej gospodarce* (s. 23), K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, 2014, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową; *Szara strefa 2020* (s. 26), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Z tabeli 2 wynika, że wielkość gospodarki nieobserwowanej, liczonej przez GUS, wspomniane Instytuty doszacowały aż o 33-37%, np. o nielegalny handel paliwami, a także w innej nielegalnej działalności (przemysł, produkcja i handel narkotykami, działalność sutenerska). W tym ujęciu udział gospodarki nieobserwowanej zmalał zatem z 31-32% na początku lat 90. aż do 17-18% w latach 2018-2020 (według innego źródła nawet do 14-15%) (*Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, 2019, s. 18). Doszacowanie gospodarki nieobserwowanej spowodowało jednak zwiększenie ostatecznej kwoty PKB w skali kraju o ok. 7-8% rocznie, co daje wyobrażenie o roli tego sektora w rozwoju gospodarczym. Interesującym obrazem wysokości gospodarki nieobserwowanej w Polsce jest stwierdzenie, że obecnie tylko 302 dni w roku poświęcamy na wytwarzanie PKB w gospodarce rejestrowanej (formalnej), a 64 dni w szarej i czarnej strefie (Ibidem).

Wielkość gospodarki nieobserwowanej ocenia się również za pomocą wskaźników zatrudnienia, co przedstawia tabela 3. Okazuje się, że udział pracujących w tym sektorze wyraźnie maleje i obecnie stanowi ok. 5% ogółu pracujących. Z różnych ocen wynika, że dla ok. 45% pracujących w szarej strefie (gospodarce nieformalnej) jest to główne źródło utrzymania, a dla pozostałej oznacza dodatkowe zajęcie. Wzrasta natomiast zatrudnianie obcokrajowców: w latach 2016-2019 ich liczba wzrosła z 600 tys. do 1,07 mln osób. Spośród nich w szarej strefie pracowało odpowiednio 453 oraz 742 tys. osób (Fundowicz i in., 2020), czyli niewiele mniej niż krajowców.

Tabela 3

Pracownicy nierejestrowani w Polsce w latach 1995-2017

Rok	Pracujący w szarej strefie w tys. osób	Udział w liczbie pracujących ogółem w %
1995	2 199	14,9
2004	1 317	9,6
2010	732	4,6
2014	711	4,5
2017	880	5,4
<u>2017</u> 1995	40,0	36,2

Źródło: na podstawie danych GUS; *Szara strefa 2020* (s. 12), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Interesującym uzupełnieniem tabeli 3 jest zestawienie przybliżonej struktury pracujących w gospodarce nieobserwowanej:

- poszukujący dodatkowych zarobków 50%
- bezrobotni 25%
- emeryci 10%
- studenci 10%
- niepracujący (np. gospodynie domowe) 5%.

Gospodarka nieobserwowana w Polsce na tle innych krajów

Porównania międzynarodowe są bardziej utrudnione ze względu na większe zróżnicowanie metod szacowania wielkości gospodarki nieobserwowanej, ale szacunki wielu krajów są dostępne. Zaczniemy jednak od tego, że wydaje się, iż wielkości ujęte w tabeli 2 są przeszacowane, przynajmniej dla okresu 2010-2016, gdyż – w przeciwieństwie do szczegółowych badań GUS – oceny Instytutu zawierają wiele uogólnień i uproszczeń. Autor stawia taką tezę pomimo jeszcze wyższych wskaźników udziału gospodarki nieobserwowanej w Polsce zamieszczonych w publikacjach prof. F. Schneidera z Uniwersytetu w Linzu (tabela 4). Otóż, jego zdaniem udział ten wynosił w 2005 roku 27,1%, a w 2014 roku 23,5%, przy średniej dla Unii Europejskiej odpowiednio 21,8% oraz 18,6%. Wskaźniki te są bezkrytycznie powtarzane w polskich publikacjach.

Dokonując porównań międzynarodowych, warto podkreślić, że sformułowano daleko idące oceny, iż w państwach rozwiniętych strefa ta rosła 3 razy szybciej niż gospodarka formalna. I tak, w krajach OECD udział gospodarki nieformalnej w PKB w latach 1978-1980 wynosił 2-5%, a w latach 90. już 10-25%; w Unii Europejskiej (nie licząc Grecji, Hiszpanii i Włoch) wskaźnik ten wzrósł w podanym okresie z ok. 5% do 7-15%, zaś w samej Francji w latach 1990-2000 zanotowano wzrost z 4% do 10% PKB. W Unii Europejskiej na czarno pracuje 12-28 mln ludzi, w większości cudzoziemców, tj. 8-19% zatrudnionych legalnie.

Wprawdzie podawane szacunki są rozbieżne i to niekiedy nawet w przedziale 5-30%, ale mimo to można przyjąć, że udział gospodarki nieobserwowanej wynosi w Austrii, Japonii i Szwajcarii ok. 5-8%, w USA, Holandii, Wielkiej Brytanii i krajach skandynawskich ok. 10-11% (ale są to też szacunki sięgające 15%), w Belgii, Irlandii, Francji i Niemczech 8-12%, w Hiszpanii i we Włoszech 21-23%, a w Grecji 27% (dla trzech ostatnich krajów istnieją także niższe oceny). Ilustruje to tabela 4.

W krajach postsocjalistycznych gospodarka nieobserwowana odgrywa większą rolę. Z tego też względu zapewne – biorąc pod uwagę wszystkie czynniki – prof. F. Schneider z Austrii szacuje, że w Polsce omawiany wskaźnik wynosił aż 27% PKB, czyli na poziomie takich krajów, jak Grecja, Hiszpania i Włochy. Oceny dla Czech i Słowacji opiewają już na ogół na 11-12% i dla Węgier 27%. Odrębną grupę stanowią natomiast takie kraje, jak Macedonia, Rosja, Ukraina – ze wskaźnikiem ok. 45%. Co się tyczy Ukrainy, to udział gospodarki nieobserwowanej wynosił w latach 2000-2003 według ocen rządowych 43%, według ekspertów zachodnich 51%, a według ekspertów ukraińskich nawet 60-70%. W 2015 roku wskaźnik ten oceniano na 43% (publikacje zachodnie). Kolejną grupę – o najwyższych wskaźnikach – tworzą kraje rozwijające się, jak np. Nigeria i inne kraje afrykańskie, w których szara strefa sięga 60-70% PKB. W Indiach aż ponad 90% mieszkańców pracuje w sektorze nieformalnym i niezorganizowanym, tworząc własne stanowiska pracy, czyli w gospodarce nieobserwowanej (Wilk, 2009).

Tabela 4

Udział gospodarki nieobserwowanej w wybranych krajach według różnych ocen w %

Wyszczególnienie	Lata 1990-2000 (różni autorzy)	2014 (wg F. Schneidera)	2015 (wg IMF SE) ^{c)}
Austria	2 ^{a)} – 5	7,8	9,1
Holandia	2 ^{a)} – 10	9,2	7,8
Wielka Brytania	2 ^{a)} – 10	9,6	8,3
Francja	6 – 10	10,8	11,7
Niemcy	6 – 12	12,2	7,8
Dania	6	12,8	14,7
Słowacja	18 ^{b)} – 19	14,6	11,1
Czechy	18 ^{b)} – 19	15,3	10,5
Hiszpania	21 – 25	18,5	22,1
Unia Europejska (przeciętne)	..	18,6	
Włochy	16 ^{a)} – 25	20,8	23,0
Węgry	16 – 25 ^{a)}	21,6	20,5
Grecja	20 ^{a)} – 30	23,2	26,5
Polska	14 ^{a)} – 27 ^{b)}	23,5	16,7
Litwa	..	27,1	18,7
Rumunia	..	28,1	22,9
Bułgaria	..	31,0	20,8

^{a)} Ocena Komisji Europejskiej; ^{b)} Badania F. Schneidera; ^{c)} L. Medina, F. Schneider, 2018.

Źródło: *Size and Development of the Shadow Economy*, F. Schneider, 2015, Linz: Johannes Kepler University; *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce* (s. 21), 2019, Global Compact Network Poland, Warszawa: Polski Instytut Wydawniczy (według IMF *Shadow Economies around the World*).

Struktura gospodarki nieobserwowanej

Znaczenie poszczególnych składników gospodarki nieobserwowanej w obrazie jej całości jest oczywiście zróżnicowane, a ponadto zmieniające się w czasie. W pierwszej kolejności zwraca uwagę struktura według kryterium części składowych gospodarki nieobserwowanej i ich udziału w tworzeniu PKB. Przedstawia to tabela 5.

Tabela 5

Struktura rodzajowa gospodarki nieobserwowanej w Polsce według kryterium udziału w tworzeniu PKB w %

Wyszczególnienie	Udział w tworzeniu PKB				Struktura		Zmiana 2012-2017
	2012	2015	2017	Zmiana 2012-2017	2012	2017	
Działalność ukryta przedsiębiorstw zarejestrowanych	9,6	11,0	10,2	+0,6	73,8	82,3	+8,5
Działalność nieformalna (nierejestrowana)	2,6	2,2	1,9	-0,7	20,0	15,3	-4,7
Działalność nielegalna	0,8	0,3	0,3	-0,5	6,2	2,4	-3,8
Razem	13,0	13,5	12,4	-0,6	100	100	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Szara strefa 2020* (s. 24-25), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Okazuje się, że według tego kryterium zdecydowanie największą część gospodarki nieobserwowanej stanowią ukryte obroty i dochody przedsiębiorstw zarejestrowanych: jeszcze przed 2010 rokiem ok. 70%, a obecnie ponad 80%. Gospodarka nieformalna osób i podmiotów niezarejestrowanych, z którą potocznie kojarzy się całą szarą i czarną strefę, w wielkościach relatywnych wykazuje tendencję malejącą: w ciągu dwóch dekad z ok. 30% do 15%. Jest to spadek względny, gdyż dokładniejsze badania sektora przedsiębiorstw, w tym dużych korporacji, wykazują ich szybsze tempo korzystania z ukrytych dochodów niż to udaje się podmiotom niezarejestrowanym. Działalność nielegalna z kolei charakteryzuje się niskim wskaźnikiem udziału – poniżej 3%, w pewnym stopniu zapewne także z powodu trudności w szacowaniu wszystkich jej przejawów.

Strukturę sektorową (działową) gospodarki nieobserwowanej (również w ujęciu wartości dodanej) przedstawia tabela 6. Wynika z niej, że największy udział stanowią *usługi* z zakresu handlu, napraw pojazdów, gastronomii i zakwaterowania w wysokości ok. 39% wartości całej gospodarki nieobserwowanej. Udział ten jednak maleje, gdyż w latach 1995-2010 kształtował się na poziomie 40-45%. Na drugim miejscu utrzymuje się *budownictwo* ze wskaźnikiem blisko 14%, ale także z tendencją spadkową (kiedyś 18-19%) i dlatego niedługo okaże się trzecią pozycją. Drugą pozycję *ex aequo* lub trzecią pozycję zajmuje natomiast *obsługa rynku nieruchomości i firm*, wykazując najwyższą dynamikę wzrostu dochodów oraz udziału: z 4-5% w latach 1995-2000 do blisko 14%. Ten rodzaj działalności znamionuje nowe tendencje w gospodarce i zapewne jej udział jeszcze wzrośnie. Na czwartej pozycji uplasował się przemysł – górnictwo i przetwórstwo przemysłowe – od lat ze wskaźnikiem 10-11%.

Tabela 6

Struktura sektorowa gospodarki nieobserwowanej w Polsce w %

Nazwa i symbol sekcji gospodarki	Udział w PKB		Zmiana w pkt. proc.	Struktura		Zmiana w pkt. proc.
	2014	2017		2014	2017	
Przemysł (B, C)	1,3	1,4	+0,1	9,8	11,3	+1,5
Budownictwo (F)	2,3	1,7	-0,6	17,3	13,7	-3,6
Handel, naprawy pojazdów, gastronomia, zakwaterowanie (H, I)	5,3	4,8	-0,5	39,8	38,7	-1,1
Transport i gospodarka magazynowa (H)	0,9	1,1	+0,2	6,8	8,9	+2,1
Obsługa rynku nieruchomości (L)	1,3	1,7	+0,4	9,8	13,7	+3,9
Pozostałe sekcje	1,6	1,4	-0,2	12,0	11,3	-0,7
Inne podmioty	0,6	0,3	-0,3	4,5	2,4	-2,1
Razem	13,3	12,4	-0,9	100	100	-

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Szara strefa 2020* (s. 24-25), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Struktura gospodarki nieobserwowanej przedstawia się nieco inaczej, gdy za kryterium przyjmiemy wskaźniki udziału liczby osób wykonujących charakterystyczne rodzaje prac w łącznej liczbie pracujących w tym sektorze. Tego rodzaju ujęcie lepiej uwzględni prace w rolnictwie (w tabeli 6 w pozycji „pozostałe sekcje”), dość powszechnie wykonywane przez cudzoziemców (ale nie eksponuje obsługi nieruchomości). Struktura według tego kryterium odzwierciedla rzeczywistość w następujący sposób:

- usługi budowlane i remontowe oraz instalacyjne 26-27%
- prace ogrodniczo-rolne 24-25%
- usługi sąsiedzkie 12-13%
- handel 8-9%
- przeglądy i naprawa samochodów 6-7%
- usługi krawieckie 6-7%
- usługi transportowe 4-5%
- korepetycje 4%.

Tabela 7

Struktura głównych składników gospodarki nielegalnej w Polsce w latach 1995-2013

Wyszczególnienie	1995	2000	2010	2013	Dynamika 1995-2013
Działalność nielegalna w mld zł	2,00	3,61	9,44	10,03	..
Udział w PKB w %	0,65	0,48	0,66	0,79 ^{a)}	121,5
Struktura w %					
- Przemysł i nielegalna produkcja papierosów	13,6	16,1	16,2	19,4	142,6
- Produkcja i sprzedaż narkotyków	82,9	78,7	76,8	75,6	91,2
- Prostyucja ^{b)}	3,5	5,3	7,0	5,0	142,9
Razem	100	100	100	100	x

^{a)} 0,3% w latach 2015-2017; ^{b)} Tylko działalność sutenerska i ochroniarska.

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Wdrażanie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej do polskich rachunków narodowych*, 2014, Warszawa: GUS.

Struktura **gospodarki nielegalnej** jest słabiej rozpoznana. Wprawdzie szacowanie rozmiarów tej działalności GUS rozpoczął jeszcze przed 2000 rokiem, to jednak ocena obrotów i wartości dodanej sprawia najwięcej kłopotów właśnie w tej dziedzinie. Głębszą analizę GUS oraz instytuty naukowe podjęły dopiero od 2014 roku i nadal koncentruje się ona – i chyba słusznie – na głównych przejawach działalności nielegalnej, jak produkcja i sprzedaż narkotyków oraz przemysł i podrabianie papierosów, co ilustrują tabele 7 i 8.

Tabela 8

Rynek nielegalnych papierosów w Polsce w latach 2015-2019

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	<u>2019</u> <u>2015</u>
Przemysł, w mld zł	5,2	4,6	4,1	3,3	2,8	53,8
Produkcja podróbek, w mld zł	0,7	0,7	0,6	0,7	0,8	114,3
Razem, w mld zł	5,9	5,3	4,7	4,0	3,6	61,0
Szacowany udział w rynku krajowym, w %	18	16	15	11,5	10	55,6

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Szara strefa 2020* (s. 31), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.

Tabele 5, 7 i 8 wskazują, że udział gospodarki nielegalnej w tworzeniu PKB wzrastał aż do 2013 roku, po czym zaczął maleć, głównie za sprawą zmniejszenia obrotów narkotykami i wyraźnego ograniczenia przemysłu papierosów. Utrzymuje się natomiast stosunkowo dość duża nielegalna produkcja papierosów w kraju. Tabela 8 potwierdza istnienie trudnej kwestii obrotu nielegalnymi papierosami, ponieważ stanowią one jeszcze co najmniej 10% rynku wyrobów tytoniowych w Polsce.

Sposoby ograniczania gospodarki nieobserwowanej

Jednym ze sposobów zwalczania działalności w szarej strefie jest redukcja kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw zarejestrowanych przez zmniejszenie liczby oraz łagodzenie regulacji i ograniczeń w postaci koncesji, pozwoleń, zezwoleń czy licencji, a także obniżanie podatków i opłat, co postulują przedsiębiorcy i działacze gospodarczy. Pomimo tego – oraz ustawy o „wolności gospodarczej” (Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej) – można doliczyć się blisko 200 obszarów działalności gospodarczej podlegających różnym regulacjom. Pracownicy oraz związki zawodowe postulują natomiast już od dawna zwiększenie kwoty rocznego wynagrodzenia zwolnionego od podatku dochodowego do relatywnego poziomu występującego w innych krajach. Działalność w omawianych dziedzinach wspiera m.in. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów), funkcjonujący jako urząd antymonopolowy już od 1990 roku.

Drugą grupą sposobów zwalczania szarej i czarnej strefy jest z kolei zwiększanie kosztów tej działalności poprzez wzrost skuteczności służb podatkowo-skarbowych, w tym tzw. policji skarbowej i wywiadu skarbowego, a także obciążanie wysokimi karami za obroty nierejestrowane i nielegalne. Istotną rolę odgrywa również zwalczanie wprowadzania do obiegu pieniędzy zdobytych metodami nieuczciwymi (Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu).

Coraz większego znaczenia w ograniczaniu gospodarki nieobserwowanej nabiera rozszerzanie obrotu bezgotówkowego w całej gospodarce narodowej. Otóż, w 2017 roku zmniejszono górny limit płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym do 15 tys. zł (wcześniej wynosił równowartość 15 tys. euro). Wyższe płatności muszą być zatem obligatoryjnie dokonywane w bezgotówkowym obrocie. Również w płatnościach detalicznych coraz większy odsetek ludności korzysta z obrotu bezgotówkowego (tabela 9). W Polsce działa Fundacja Rozwoju Obrotu Bezgotówkowego.

Tabela 9

Rozwój stosowania kart płatniczych w Polsce w latach 2013-2019

Wyszczególnienie	2013	2017	2019	<u>2019</u> <u>2013</u>
Liczba kart płatniczych, w mln	34,7	38,5	42,1	121,3
Liczba transakcji kartami płatniczymi, w mld	0,59	1,41	1,68	284,5
Wartość transakcji kartami płatniczymi, w mld zł	114	169	209	183,3
Udział płatności bezgotówkowych w płatnościach detalicznych ogółem, w %	20	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Szara strefa 2020* (s. 18), J. Fundowicz i in., 2020, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych (według danych NBP).

Stosuje się też lub projektuje szereg innych sposobów ograniczania gospodarki nieobserwowanej (*Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, 2019, s. 24-143). Jednym z nich był, przygotowany w 2017 roku, projekt ustawy o Centralnej Bazie Rachunków, ale nie został on zaakceptowany z powodu możliwości wykorzystania jej do inwigilacji obywateli. Istnieje natomiast forma Centralnej informacji o rachunkach. Dużego znaczenia, a także rozgłosu nabrał opracowany przez Ministerstwo Finansów w 2014 roku „Program przeciwdziałania szarej strefie w Polsce”, uwzględniający główne branże: paliwową, tytoniową, spirytusową i stalową. Program przewidywał przede wszystkim pełniejsze egzekwowanie podatków, zwłaszcza podatku od towarów i usług (VAT), np. poprzez tzw. odwrócony VAT (płaci go kupujący, a nie sprzedający) oraz monitorowanie drogowego przewozu paliw, alkoholu i tytoniu dzięki rejestrowaniu transportów oraz kontroli satelitarnej. Istotnie, zaskutkowało to uszczelnieniem rynku paliw oraz zwiększaniem wpływów z podatku od gier hazardowych. Przykładowo, w rezultacie tych przedsięwzięć w latach 2017-2018, mimo spadku importu oleju napędowego o 13%, jego zużycie wzrosło o 4%, podobnie import benzyny spadł o 7%, ale jej zużycie wzrosło o 6%. Po wyborach do Sejmu w 2015 roku zmienił się rząd i nowa ekipa wykorzystwała ten Program nie tylko do uszczelnienia luki VAT, lecz także do celów propagandowych w walce z opozycją. Lukę VAT, czyli podatek niezapłacony, który powinien trafić do budżetu, oceniano wtedy na 45-50 mld zł rocznie. Nowy premier oskarżył więc poprzedni rząd, że wyłudzenia podatku VAT pozbawiły państwo 200-250 mld zł (lecz wyłudzenia to tylko część luki). Powołano specjalną komisję śledczą ds. wyłudzeń VAT z wyraźnym celem postawienia przed sądem kilku członków poprzedniego rządu, co się jednak nie udało. Po prostu fachowcy widzą to inaczej, a uszczelnianie VAT wymaga czasu. Tymczasem nowy rząd wprowadził kilka zastrzonych, ale kontrowersyjnych lub istniejących tylko na papierze, przepisów (np. Centralny rejestr faktur). W 2018 roku lukę VAT oceniano na 24 mld zł, a w 2019 roku na 25 mld zł, lecz efekt uszczelnienia wyniósł odpowiednio tylko 4,6 mld zł oraz 0,1 mld zł. W 2019 roku plan uszczelnienia luki VAT zrealizowano zatem zaledwie w 2,2% (Miączyński, 2020, s. 13).

Fachowcy oceniają, że skumulowane wpływy dodatkowe sektora finansów publicznych z tytułu redukcji gospodarki obserwowanej – a nie tylko luki VAT – w tempie 1% rocznie w scenariuszu umiarkowanym (75% wpływów dzięki skuteczności organów podatkowych) w okresie 2018-2023 mogą wynieść 95,8 mld zł, czyli ok. 16 mld zł rocznie (Czernicki, Kutwa, 2019, s. 11). W scenariuszu pesymistycznym (skuteczność 50%) skumulowane wpływy wyniosą tylko 63,9 mld zł, czyli 10,6 mld zł rocznie w rezultacie ogółu ograniczeń w szarej i czarnej strefie gospodarczej.

Podsumowanie

Odrębnym i *rozwojowym* problemem są tzw. *podróbki towarów*. Okazuje się, że udział podrabianych towarów w światowym handlu sięga 2,5%, zaś w Unii Europejskiej nawet 5% (lecz według innych kryteriów). W Polsce wskaźnik ten w branżach farmaceutycznej, alkoholowej, biżuterii, zabawek, artykułów sportowych, odzieży, obuwia oraz kosmetyków wynosi ok. 6-8% (w kosmetykach 19%). Dawniej przeważały podróbki pod znaną, ale podrabianą marką, najczęściej wytwarzane w Chinach lub Indiach. Obecnie częściej występuje podobieństwo w nazwie marki lub firmy i dlatego znany producent musi swych praw dochodzić w sądzie, jak np. sprzęt elektroniczny Panascanic (Panasonic) czy w Polsce mrożonki Hortino (Hortex). Na podróbkach traci nie tylko właściciel marki, ale także budżet państwa ze względu na niższe ceny takich towarów i zwłaszcza ich sprzedaż przez firmy nierejestrowane.

Otwarcie granic oraz globalizacja procesów gospodarczych stymulują rozwój handlu zagranicznego i integrację społeczno-gospodarczą państw oraz regionów, jak również sprzyja marginalnym lub niekorzystnym zjawiskom w postaci ujednoczenia kultury, a przede wszystkim intensyfikacji niektórych przejawów gospodarki nieobserwowanej. W tej ostatniej dziedzinie można wyodrębnić następujące tendencje zmian i nowe zjawiska:

- rozwój na większą skalę przemytu, produkcji i handlu narkotykami, podrabiania towarów znanych marek i firm, wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT, rejestrowania przedsiębiorstw w „rajach podatkowych”;
- wykorzystanie Internetu do hazardu i bukmacherki, sprzedaży „fikcyjnych kosztów” (faktur), celem obniżenia podatku dochodowego, oszukiwania w promocji i sprzedaży towarów oraz usług przez serwisy aukcyjne, tworzenia aplikacji internetowych umożliwiających nieuczciwe pośrednictwo w transakcjach handlowych;
- rozwój instytucji parafinansowych (*shadow banking*, *shadow justice system*), tworzących, z perspektywy konsumenta, nieuczciwe produkty finansowe, które unikają regulacji prawnych bądź działają na pograniczu prawa.

Bibliografia

- Czernicki, Ł., Kutwa, K. (2019). *Szara strefa w Polsce*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Fundowicz, J., Łapiński, K., Wyżnikiewicz, B., Wyżnikiewicz, D. (2020). *Szara strefa 2020*. Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.
- Górka, K. (2009). Gospodarka nieformalna w Polsce. W: E. Okoń-Horodyńska (red.), *Przedsiębiorczość jako niewykorzystane źródło sukcesu polskiej gospodarki* (s. 102-123). Warszawa: PTE.
- Górka, K., Łuszczczyk, M. (2015). Gospodarka nieobserwowana w Polsce i na świecie. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 857, 219-231.
- Górka, K., Thier, A. (2016). Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 453, 13-24.
- Łapiński, K., Peterlik, M., Wyżnikiewicz, B. (2014). *Szara strefa w polskiej gospodarce*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

- Medina, L., Schneider, F. (2018). *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Papers*, 2018, nr 18/17.
- Miączyński, P. (2020). VAT-owska tajemnica wychodzi na jaw. *Gazeta Wyborcza* 03.06.2020.
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*. (2019). Global Compact Network Poland. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2014-2017*. (2019). Warszawa: GUS.
- Szara gospodarka w Polsce*. (1996). Warszawa: GUS i PAN.
- Schneider, F. (2015). *Size and Development of the Shadow Economy*. Linz: Johannes Kepler University.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 730).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1076).
- Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2018 r., poz. 723).
- Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej do polskich rachunków narodowych. (2014). Warszawa: GUS.
- Wilk, P. (2009). Miliard samozatrudnionych. *Polityka*, 9.