Andrzej Buszko dr hab. prof. UWM dr h.c. kierownik katedry Finansów i Bankowości. Wydział Nauk Ekonomicznych. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. e-mail: buszko@uwm.edu.pl

Poziom szarej strefy w Polsce w kontekście luki podatkowej

The level of shadow economy in Poland in the context of the taxation gap

JEL: 017, JEL:E 62, JEL: M14, JEL 0:010

Wstęp

Szara strefa jest bardzo ważną kategorią ekonomiczną. Determinuje bowiem zachowania podmiotów gospodarczych i w sposób zasadniczy rzutuje na ogólną sytuacją makroekonomiczną każdego kraju (Buszko, 2017 s.22 ). Szara strefa występuje w dowolnym kraju, różni się jedynie skalą i kategorią. Stale ewoluuje, zmienia swoje uwarunkowania oraz różny jest jej wpływ na gospodarkę. W krajach rozwiniętych gospodarczo, o ugruntowanej demokracji poziom szarej strefy oscyluje w granicach 4-6% w relacji do PKB, w krajach słabo rozwiniętych poziom szarej strefy okazuje się dużo większy i waha się w przedziale 15-70% PKB, w państwach przechodzących transformację jej poziom oscyluje w granicach 20-35% PKB (Gomis-Porqueras, Peralta-Alva, Waller, 2011 s.11). Biorąc pod uwagę powyższe dane, należy stwierdzić, że każdym przypadku szara strefa jest ważnym zjawiskiem, które należy uwzględnić w kontekście zachodzących procesów społeczno-gospodarczych. Pewnym problemem w badaniach szarej strefy jest brak ujednoliconej definicji szarej strefy. Odmienność podejścia definicyjnego rodzi różnorodne kategorie ekonomiczne. Tym samym odnosząc się do odrębności definicyjnej, poszczególni autorzy mogą uzyskiwać inne wyniki (badać będą bowiem odmienne zjawiska – chociaż dotyczące tego samego problemu – szarej strefy) i tym samym w konsekwencji mogą nawet dochodzić do sprzecznych wniosków. Tak się dzieje, chociażby przy ocenie efektów szarej strefy, próbie odpowiedzi na pytanie – czy jest ona korzystna czy też nie? Na problem braku jednoznacznej definicji szarej strefy zwracali m.in. uwagę Schneider (2005 s.1), Enste (2000 s.3), Feige (1990 s.2). Cytując Cichowskiego, który przedstawia następujące kategorie szarej strefy wyodrębnione w oparciu o kryterium łamania reguł działalności gospodarczej :

1. Gospodarka nielegalna- składa się z działań łamiących przepisy prawne,
2. Gospodarka niezgłoszona – przynosząca dochód osobom, które nie zgłaszają swojej działalności,
3. Gospodarka niezarejestrowana – działalność nie zgłoszona instytucjom statystycznym,
4. Gospodarka nieformalna - składa się z działań gospodarczych, które z jednej strony unikają kosztów wynikających z wszelkich regulacji, a z drugiej strony nie są objęte korzyściami wynikającymi z powyższych reguł (Cichocki, 2006 s.12).

GUS w Polsce dzieli szarą strefę na dwie kategorie. Pierwsza dotyczy działalności nielegalnej, która nie jest zaliczana do wielkości PKB, oraz ukrytą, która jest co prawda legalna, ale nie jest deklarowana i również nie jest brana pod uwagę w tworzeniu PKB (Jakóbiak, Jeznach, 1999 s.9). Należy też mieć na względzie fakt, że definicja produkcji stosowana w ramach kalkulacji PKB nie musi być spójna z definicją stosowaną do celów podatkowych. Mróz przyjmuje, że szara strefa obejmuje działalność nierejestrowaną, zmierzającą do uzyskania korzyści materialnych w formie naturalnej lub pieniężnej i wywołującą skutki wartościowo-twórcze i/lub redystrybucyjne (Mróz, 2002 s.3). W celu wniesienia głosu w toczącej się dyskusji na temat definicji, proponuję przyjąć następujące określenie szarej strefy – jest to każda działalność nielegalna oraz taka, która skutkuje ograniczeniem dochodów budżetowych państwa bądź nie skutkuje oficjalnym wzrostem PKB. Z uwagi na duże zainteresowanie problematyką szarej strefy rozwijają się także metody jej badania. W praktyce bardziej chodzi jednak o jej szacowanie, niż dokładne zbadanie. Nie wszystkie bowiem zjawiska są możliwe do zidentyfikowania. Dodatkowo pomiędzy animatorami szarej strefy, a przedstawicielami instytucji kontrolnych trwa swoista rywalizacja. Animatorzy stosują coraz bardziej skomplikowane działania, wykorzystują luki prawne, często są powiązani korupcyjnie z organami państwowymi, co powoduje z jednej strony bezkarność sprawców, a z drugiej fałszowanie statystyk (Shlapentokh, 2013 s. 3). Generalnie wyodrębnia się dwie kategorie mierzenia szarej strefy. Pierwsza skupia się na podejściu mikroekonomicznym i na metodach bezpośrednich, oraz metody pośrednie (analiza danych makroekonomicznych, a w szczególności popytu na pieniądz gotówkowy.Na marginesie w podejściu pieniężnym założono, że w szarej strefie transakcje są rozliczane w gotówce, a w rzeczywistości nie tylko np. mogą pojawić się operacje barterowe). Z tego względu wyniki badań odnoszących się do rozmiaru szarej strefy mogą zasadniczo od siebie się różnić. Ciekawy pogląd prezentują Domniguez i Raphael, którzy przyjmują, że szara strefa w poszczególnych krajach pozostaje ciągle na tym samym poziomie, gdyż animatorzy szarej strefy stale udoskonalają swoje metody, a w miejsce zlikwidowanych działań pojawiają się nowe (Domniguez, Raphael, 2015 s.3 ).

Cel i założenia metodyczne badań

Celem badań jest ustalenia związku pomiędzy wielkością szarej strefy a rozmiarami luki podatkowej w Polsce. Rozmiar szarej strefy określone na podstawie średnich wartości podanych w następujących publikacjach:Cichocki S., Shadow economy and its relations with tax system and state budget in Poland 1995-2007, University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Paper No. 05/2008, 2008. Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych. GUS. 2015, Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B. Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku. IBnGR. Warszawa. 2015, Schneider F., Buehn A. Montenegro C.E. New Estimates for the Shadow Economies all over the World. International Economic Journal. Vol. 24, No. 4, 2010. Do obliczenia związku posłużono się programem *Statistica*. Przyjęto hipotezę o następującej treści: pomiędzy poziomem szarej strefy a luką podatkową istnieje silna stochastycznie dodatnia korelacja. Jako silną dodatnią korelację przyjęto wartość powyżej 0,7. Brakujące dane z lat 1993-2000 oraz 2007-2008 i 2016 rozmiar szarej strefy oszacowano w oparciu o metodę MIMIC.

Źródła oraz efekty szarej strefy

Na podstawie analizy literatury przedmiotu można wyodrębnić typowe źródła szarej strefy. Najczęściej wymienia się :

- zbyt wysokie obciążenia związane z prowadzeniem biznesu( np.funduszu płac) i podatki,

- skomplikowany wewnętrznie sprzeczny system prawny ( podmioty gospodarcze nie są w stanie prawidłowo zinterpretować przepisów i są w sposób niejako naturalny włączone zostają do szarej strefy),

- wysoki poziom korupcji,

- wysoki poziom przestępczości zorganizowanej,

- brak skuteczności państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych (Tanzi, 2012 s.4),

- a w odniesieniu do zobowiązań podatkowych poziom moralności podatkowej (*tax morality*).

Niekiedy genezę i uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy łączy się z historią danego państwa i jego kulturą narodową. W encyklopedii PWN można znaleźć definicję kultury jako całokształtu materialnego i duchowego dorobku ludzkości – gromadzonego i utrwalonego oraz wzbogaconego w ciągu jej dziejów, przekazywanego z pokolenia na pokolenie. W skład tak pojętej kultury wchodzą nie tylko wytwory materialne i instytucje społeczne, ale także zasady współżycia społecznego, sposoby postępowania, wzory, kryteria ocen estetycznych i moralnych przyjęte w danej zbiorowości i wyznaczające obowiązujące wzorce zachowań (Encyklopedia, 1994 s.24). Jeżeli wzorce i przyjęte normy akceptują działania szarej strefy wówczas jest kreowana przestrzeń do takich działań. Normy społeczne są kształtowane pod wpływem kultury narodowej. Na podstawie danych wewnątrz europejskiej Organizacji Administracji Podatkowych można stwierdzić, że odsetek wydatków na administracje skarbową w Polsce w 2010 r. wyniósł 1,4 proc. W Norwegii koszty te stanowią zaledwie 0,55 proc. wpływów z podatków, w Finlandii – 0,68 proc., a w Austrii – 0,82 proc (Wojciechowski, 2013 s. 11). Tam gdzie państwo jest słabe i nie rozwiązuje problemów społecznych powstaje szara strefa. Problem ten był szczególnie widoczny w gospodarce planowej (potocznie zwanej niedoboru). Dostęp do produktów konsumpcyjnych ( w tym nawet żywności) był ograniczony, a źródłem zaspokojenia przynajmniej częściowego popytu była szara strefa. W okresie transformacji brak możliwości oficjalnego zatrudnienia, efektywnej pomocy społecznej skutkował zatrudnieniem w szarej strefie. Co więcej tego typu postępowanie powodowało i nadal wzbudza akceptację społeczną. Ponadto w praktyce jest trudne do ograniczenia ( Buszko, 2016 s.11).

Biorąc pod uwagę wyniki badań dotyczących efektów szarej strefy oraz podstawy teoretyczne należy stwierdzić, że nie są one jednoznaczne. Elgin oraz Uras na podstawie swoich badań dowiedli, że szara strefa skutkuje szeregiem negatywnych zjawisk:

- zwiększonym zadłużeniem,

- większymi kosztami obsługi długu publicznego,

- podwyższonym ryzykiem niestabilności finansowej państwa (Elgin, C., Uras, B.R., 2013 s.19). Ciekawe są spostrzeżenia Galli i Kucera, którzy w szarej strefie upatrują korzyści na rynku pracy związane z koniunkturą. Zatrudnienie oficjalne ma charakter pro cykliczny, a nieoficjalne anty cykliczny. Otóż w okresie wzrostu gospodarczego rośnie zatrudnienie, a w przypadku bessy rośnie zatrudnienie w szarej strefie, gdyż w oficjalnej następuje redukcja pracowników (Galli, Kucer, 2003 s.9). Część badaczy przyjmuje, że wielkość szarej strefy pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy i przedstawia ku temu zarówno uzasadnienie teoretyczne jak i empiryczne (DellAnno, 2008 s.12), a druga reprezentowana zwłaszcza przez Loayza utrzymuje negatywny związek pomiędzy wzrostem i rozmiarem szarej strefy (Loayza, 1996 s.19). Szara strefa deformuje zasady równiej konkurencji. Podmioty działające w szarej strefie są w znacznie mniejszym stopniu obciążone kosztami, ale z drugiej strony mają trudniejszy dostęp do oficjalnych nisz rynkowych np. w przy zamówieniach rządowych, czy też przetargach organizowanych przez samorządy lokalne. Korupcja, która jest elementem szarej strefy skutkuje obniżeniem innowacyjności, kreatywności oraz przedsiębiorczości. Adam oraz Ginsburgh doszli do wniosku, że szara strefa nie wymaga dużych kosztów wejścia i wyjścia z rynku, co powoduje zwiększoną ( a zatem korzystną ) konkurencję (Adam, Ginsburgh, 1985 s.19). Konkludując powyższy wątek należy stwierdzić, że problem efektów szarej strefy jest wieloaspektowy, a jednoznaczna ocena jej skutków bywa złożona.

Luka podatkowa w Polsce

Lukę podatkową zasadniczo definiuje się jako różnicę pomiędzy wpływami z podatków, które powinny zostać teoretycznie osiągnięte oraz kwotą rzeczywistych wpływów. Innymi słowy jest to kwota, która powinna, a nie została uregulowana z tytułu podatków. Luka podatkowa w Polsce systematycznie rośnie i nie tylko dotyczy to najważniejszego z podatków (VAT), ale również z CIT, akcyzy oraz w mniejszym stopniu z PIT.



Rys. 1

Luka podatkowa jako odsetek rzeczywistych wpływów z podatku VAT (%) w latach 2006-2015

Źródło: PwC. (2014) Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać? Warszawa. Styczeń. Ministerstwo Finansów

W raporcie PwC pt. Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać? stwierdzono, że tak naprawdę występują dwa istotne uwarunkowania zmniejszające dochody budżetowe z tytułu podatków tj. :

1) szara strefa, czyli działalność gospodarcza nieujawniona organom państwa w celu uchylenia się od obciążeń podatkowych,

2) oszustwa podatkowe, czyli działalność stricte kryminalna bezpośrednio ukierunkowana na wyłudzenie korzyści majątkowych poprzez nadużywanie elementów konstrukcyjnych podatku VAT tzw. przestępstwa karuzelowe ( PwC 2014 s.9).

Powyższym uwarunkowaniom sprzyja nie tylko szara strefa, ale również wysoka akceptacja do unikania zobowiązań podatkowych, oraz brak jasnych przepisów prawnych, co skłania podatników do poszukiwania rozwiązań ukierunkowanych na pozorną optymalizację podatkową. Bardzo ważną kwestią jest nie tylko akceptacja do unikania podatków, ale akceptacja do działań w szarej strefie. Trafną diagnozę powyższej kwestii przedstawili Firlit oraz Chlopecki. Zwrócili uwagę na powszechny dualizm norm zachowania. Oficjalnie jest powszechne przekonanie, że normy, przepisy prawa należy przestrzegać, ale w praktyce powszechnie tych norm się unika. Często animatorzy szarej strefy wymieniają się doświadczeniem i niechętnie zgłaszają właściwym organom naruszenia prawa (Firlit, Chlopecki, 1992 s.6).

Wyniki empiryczne

W tabeli 1 przedstawiono wielkość szarej strefy i luki podatkowej w Polsce w latach 1993-2016.

Tabela 1

Poziom szarej strefy oraz wielkości luki podatkowej w Polsce w latach 1993-2016

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Lata | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Szara strefa % PKB | 30 | 31 | 28 | 27 | 26 | 27 | 28 | 25 | 23 | 26 | 28 | 27 | 27 | 28 | 26 | 27 | 28 | 28 | 28 | 29 | 28 | 29 | 29 | 30 |
| Luka podatkowa w mld PLN  | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 35 | 34 | 37 | 40 | 41 | 40 | 41 | 38 | 34 | 36 | 39 | 42 | 43 | 44 | 43 | 44 | 45 | 47 |

Źródło: Cichocki S., Shadow economy and its relations with tax system and state budget in Poland 1995-2007, University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Paper No. 05/2008, 2008. Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych. GUS. 2015, Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B. Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku. IBnGR. Warszawa. 2015, Schneider F., Buehn A. Montenegro C.E. New Estimates for the Shadow Economies all over the World. International Economic Journal. Vol. 24, No. 4, 2010

Na podstawie zawartych w tabeli danych należy stwierdzić, że poziom szarej strefy w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie. Praktycznie w całym okresie badawczym jej wartość przekracza 25% PKB. Również niepokojącym zjawiskiem jest rozmiar luki podatkowej, która w 1993 r. wyniosła 28 mld zł, a w 2016 r. jest szacowana na 47 mld zł. Wyraźne obniżenie luki podatkowej nastąpiło w 2007 r. kiedy to luka podatkowa wyniosła 34 mld zł. Wykorzystując program Statistica ustalono związek pomiędzy rozmiarami szarej strefy a luką podatkową, który zamieszczono w tabeli 2.

Tabela 2

Wartość współczynnika korelacji rang Spearmana pomiędzy szarą strefą a luką podatkową w Polsce w latach 1993-2016

źródło: Obliczenia na podstawie tabeli 1

W tym przypadku przy poziomie istotności p< 0,05 uzyskano wynik 0,289910. Na tej podstawie można stwierdzić, że pomiędzy rozmiarem szarej strefy, a luką podatkową w Polsce jest słaba zależność dodatnia. W ten sposób przyjętą roboczą hipotezę zakładającą silny stochastyczny związek dodatni należy odrzucić. W oparciu o powyższy wynik można przyjąć, że zmienia się struktura szarej strefy w Polsce. Pozostaje ona na wysokim poziome ( co prawda, część badaczy np. Łapiński, Peterlik, Wyżnikiewicz, 2015 s.4) dowodzi spadku szarej strefy, to taka sytuacja jest kolejną przesłanką do podkreślenia zwiększającej się wartości luki podatkowej w Polsce i jej ważnej roli w strukturze szarej strefy.

Podsumowanie

Szara strefa była i nadal pozostaje ważnym problemem gospodarczym w Polsce. Zmienia się struktura szarej strefy. Ważne w niej miejsce zajmuje luka podatkowa. Począwszy od 2007 r. jej poziom systematycznie rośnie. Na podstawie przeprowadzonej krytycznej analizy literatury przedmiotu i badań empirycznych można wyciągnąć szereg ciekawych wniosków oraz rekomendacji. Brakuje jednej spójnej i powszechnie obowiązującej definicji. Odrębne definicje skutkują odmiennymi kategoriami ekonomicznymi. Dlatego też uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy, jej efekty, dynamika, zmiany, mogą być ( w zależności od przyjętej definicji) bardzo różne. Szara strefa powinna być nadal badana. Szczególnie ważne są jej uwarunkowania, tendencje zmian oraz efekty jakie wywołuje. Poznanie tych aspektów może przyczynić się do efektywniejszego ograniczenia szarej strefy i rozwoju legalnej sfery działalności gospodarczej.

Streszczenie

W artykule przedstawiono związek pomiędzy wielkością szarej strefy w Polsce a luką podatkową. Opisano podstawowe źródła szarej strefy, dynamikę jej zmian. Zwrócono uwagę na rozbieżności definicyjne, które rodzą odmienne kategorie ekonomiczne.

słowa kluczowe: szara strefa, luka podatkowa, rozwój, związek

Abstract

The article is devoted to the relation between the size of the shadow economy and the taxation gap in Poland. The roots, dynamic of the shadow economy was presented. The close attention was paid to different definitions of the shadow economy, which cause different economic categories.

key words: shadow economy, taxation gap, development, relationship

Literatura

1. Adam, M.C., Ginsburgh, V.*The Effects of Irregular Markets on Macroeconomic Policy: Some Estimates for Belgium*. European Economic Review, 29, 1985
2. Buszko, A. *Cultural Implications for the Shadow Economy A Consideration of Institutional Quality and an Economic Model* (artykuł w druku), 2017
3. Buszko, A. *Mechanizmy szarej strefy*. CeDeWu. Warszawa, 2016
4. Cichocki, S. *Metody Pomiaru Szarej Strefy*. Gospodarka Narodowa Nr1-2, 2006
5. Cichocki S. *Shadow economy and its relations with tax system and state budget in Poland 1995-2007*, University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Paper No. 05/2008, 2008
6. Dell’Anno, R. *What is the relationship between Unofficial and Official Economy? An analysis in Latin American Countries*, Quaderni DSEMS 23-2008, 2008
7. Domniguez, P., Raphael, S. *The Role of the Cost-of-Crime Literature in Bridging the Gap Between Social Science Research and Policy Making Potentials and Limitations.* Criminology & Public Policy, Volume 14, Issue 4, 2015
8. Elgin, C., Uras, B.R. *Public debt, sovereign default risk and shadow economy*. Journal of Financial Stability 9, 2013
9. Encyklopedia PWN. Warszawa. Kofman J. (red.), 1994
10. Galli R., Kucera D. *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects over worker rights*. International Institute for Labor Studies Discussion paper, DP/145/2003, 2003
11. Gomis-Porqueras, P., Peralta-Alva, A., Waller, Ch. *Quantifying the Shadow Economy: Measurement with Theory.* Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper Series, 2011
12. Feige, L.E. *Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach*. Univeristy of Winsconsin-Madison, Madison, 1990
13. Firlit, E,. Chlopecki, J. *When Theft is Not Theft, [in:] The Unplanned Society: Poland During and After Communism*. New York: Columbia University Press, 1992
14. Jakóbiak, B., Jeznach, M. *Szara gospodarka w Polsce*. Wiadomości Statystyczne, Nr 4, 1999
15. 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, Vol. 45, 1996
16. Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B. *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku*. IBnGR. Warszawa. 2015
17. Mróz B. *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*. Monografie i Opracowania SGH nr 509, 2002
18. PwC. *Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać*? Warszawa. Styczeń, 2014
19. Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych. (2015). GUS.
20. Schneider, F. *Shadow economies around the world: what do we really know?* European Journal of Political Economy 21 (3), 598–642, 2005
21. Schneider, F., Enste, D.H. *Shadow economies: size, causes, and consequences*. Journal of Economic Literature 38 (1), 2000
22. Schneider F., Buehn A. Montenegro C.E. *New Estimates for the Shadow Economies all over the World*. International Economic Journal. Vol. 24, No. 4, 2010
23. Shlapentokh, V. *Corruption, the power of state and big business in Soviet and post-Soviet regimes*. Communist and Post-Communist Studies 46, 2013
24. Tanzi, V. *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. [In:] Abed, G.T., Gupta, S. (Eds.), Governance, Corruption and Economic Performance.* IMF, Washington, 2012
25. Wojciechowski, T. *Podatki w Polsce, jesteśmy europejskim liderem w kosztach ściągalności danin.* Gazeta Prawna. 5 marzec, 2015