

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 453

**Ekonomia środowiska
i polityka ekologiczna**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Agata Wiszniowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-620-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Perspektywy oraz wyzwania ekonomii środowiska i zasobów naturalnych

Kazimierz Górka, Agnieszka Thier: Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie / Informal economy in Poland and other countries.....	13
Kazimierz Górka, Marcin Łuszczuk, Agnieszka Thier: Kierunki rozwoju ekonomii środowiska i zasobów naturalnych / Trends in the development of economics of environment and natural resources	25
Ryszard Janikowski: W kierunku ochrony środowiska 4.0 / Towards the 4.0 environment protection.....	38
Hanna Kruk: Problemy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym w regionie Zalewu Wiślanego / Problems of nature management in the Vistula Lagoon region.....	51
Władysława Łuczka: Stań badań nad rolnictwem ekologicznym w Polsce / The state-of-the-art in ecological agriculture research in Poland.....	64
Katarzyna Smędzik-Ambroży: Rolnictwo w rozwoju zrównoważonym UE / Agriculture in the sustainable development of the EU.....	77
Agnieszka Sobol: Kategoria dobra wspólnego w zrównoważonym rozwoju miast / The category of the common good in sustainable development of cities.....	87
Andrzej Sztando: Wykorzystanie i ochrona zasobów środowiska naturalnego w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast / Utilization and protection of environmental resources in supra-local perspective of local development strategic governance of small towns	96
Wiktor Szydło: Światowy kryzys żywnościowy a koncepcja rozwoju zrównoważonego / Global food crisis vs. the concept of sustainable development ..	116
Paulina Szyja: Istota, zakres i praktyka kształtowania gospodarki okrężnej / The essence, scope and practice of development of circular economy	131
Jerzy Śleszyński: Nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym i ich miejsce w ekonomii / Economics and irreversible changes in the environment	142
Konrad Turkowski: Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania / Ownership and management of lakes and the problem of their sustainable use	153

Część 2. Problemy regulacji i korzystania z zasobów środowiska

Bartosz Bartniczak: Wpływ programów pomocy publicznej na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju / The impact of state aid schemes on the implementation of sustainable development concept	169
Bartosz Fortuński: Polityka energetyczna Unii Europejskiej – 3×20. Diagnoza i perspektywy w kontekście zrównoważonego rozwoju / EU energy policy of 3×20. Diagnosis and perspectives in the context of sustainable development.....	179
Alicja Małgorzata Graczyk: Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w gospodarstwach domowych na Dolnym Śląsku / The use of renewable energy sources in households in the Lower Silesia region.....	190
Andrzej Graczyk: Zmiany wsparcia publicznego na rynku energii odnawialnej / Changes in public support for the renewable energy market.....	199
Karol Kociszewski: Oddziaływanie rolnictwa Unii Europejskiej na zmiany klimatyczne i jakość wód / The impact of the European Union's agriculture on climate change and water quality	209
Piotr Komoszyński: Mechanizmy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce do 2020 roku / Mechanisms for supporting renewable sources of energy in Poland to 2020.....	218
Piotr P. Małecki: Podatek od wydobycia niektórych kopalin jako jeden z rodzajów podatków ekologicznych / The tax on certain mineral extraction as one of the environmental taxes types	226
Monika Michalska: Edukacja ekologiczna jako niezbędny element kształcenia na studiach wyższych / Environmental education as an essential part of educating at universities	235
Jadwiga Nycz-Wróbel: System ekozarządzania i audytu (EMAS) jako dobrowolny instrument realizacji proaktywnej polityki ochrony środowiska – motywy wdrożenia systemu w polskich przedsiębiorstwach / Eco-management and audit scheme as a voluntary instrument for realization of proactive environmental policy – motives of the implementation of EMAS system in Polish enterprises	247
Michał Ptak: Skuteczność podatków ekologicznych z punktu widzenia polityki klimatycznej / The effectiveness of environmental taxes from the point of view of climate policy	259
Ksymena Rosiek: Opłaty od powierzchni uszczelnionej jako instrument zrównoważonego zarządzania wodami opadowymi i roztopowymi / Impervious surfaces fees as a tool of sustainable rainwater management..	270
Bożena Ryszawska, Justyna Zabawa: Transformacja energetyczna gospodarki Niemiec / Energy transition in German economy	282

Natalia Świdyńska, Agnieszka Napiórkowska-Baryła, Mirosława Witkowska-Dąbrowska: Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach chronionych / Determinants of socio-economic development in protected areas	291
Grażyna Wojtkowska-Łodej: W kierunku budowania gospodarki niskoemisyjnej w Unii Europejskiej – działania w obszarze energii i klimatu / Towards building low-carbon economy in the European Union – actions in the area of energy and climate	300
Wojciech Zbaraszewski: Opłaty jako źródło przychodów parków narodowych / Fees as one of the sources of revenue of Polish national parks	312

Wstęp

Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych jest dziedziną (częścią składową) ekonomii, w której ramach bada się statyczne i dynamiczne uwarunkowania podejmowania decyzji dotyczących wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Powstała w wyniku współczesnego kryzysu surowcowo-energetycznego oraz internacjonalizacji (globalizacji) degradacji środowiska, co oznacza, że wspomniane wybory są dokonywane w warunkach coraz bardziej odczuwalnej ograniczonej dostępności zasobów.

Optymalizacja wykorzystania zasobów środowiska – jako jeden z kluczowych problemów ekonomii środowiska – implikuje potrzebę stworzenia określonych ram instytucjonalno-prawnych. Miałyby one ograniczyć negatywny i stymulować pozytywny wpływ działalności ekonomicznej i społecznej na dostępność i jakość szeroko rozumianych zasobów naturalnych. Polityka ekologiczna, w której ramach formułuje się i wdraża owe działania, jest realizowana w skali globalnej, regionalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Niniejsze opracowanie ma na celu wskazanie współczesnych trendów zmian jej podstaw teoretycznych, a także charakterystykę wybranych obszarów działań realizacyjnych.

Pierwsza część tomu poświęcona jest perspektywom oraz wyzwaniom ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Dotyczy to zarówno kierunków jej rozwoju w wymiarze teoretycznym, jak i odniesień do współczesnych problemów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych w skali globalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Szczególną uwagę zwrócono na ich wagę w rolnictwie – sektorze o kluczowym znaczeniu dla zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka. Odniesiono się również do zrównoważonego wykorzystania zasobów na obszarach miejskich oraz do wybranych zagadnień związanych z ochroną środowiska w skali lokalnej.

Druga część obejmuje problematykę regulacji i korzystania z zasobów środowiska, kluczową w polityce ekologicznej. Skoncentrowano się na trzech obszarach: realizacji tej polityki w wybranych sektorach gospodarki, stosowania wybranych grup instrumentów i działań o charakterze horyzontalnym, dotyczących większości przejawów aktywności ekonomicznej. W pierwszym obszarze sektorem, na który zwrócono szczególną uwagę, jest energetyka, zwłaszcza oparta na wykorzystaniu zasobów odnawialnych. Odniesiono się również do powiązań polityki klimatycznej i gospodarki wodnej z polityką rolną. Drugi obszar opracowania obejmuje wyniki badań dotyczących stosowania opłat i podatków ekologicznych oraz systemów zarządzania środowiskowego w Polsce – w odniesieniu do różnych dziedzin działalności gospodarczej. Trzeci obszar dotyczy edukacji ekologicznej i problemów związanych ze stosowaniem pomocy publicznej w ochronie środowiska.

Dla wyboru odpowiedniej polityki ochrony środowiska w kontekście znalezienia kompromisu pomiędzy dążeniem do maksymalizacji użyteczności (zysku) a koniecznością ochrony zasobów przyrodniczych istotne znaczenie mają: skuteczność, efektywność i sprawiedliwość. Prezentowane artykuły powinny stanowić wkład do dyskusji nad ewolucją ekonomii środowiska i działań praktycznych (formułowanych na szczeblu Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich) w kontekście spełnienia tych kryteriów. Byłby to przyczynek do odpowiedzi na wiele współczesnych wyzwań gospodarczych, społecznych i politycznych, zwłaszcza w aspekcie rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Agnieszka Becla, Karol Kociszewski

Kazimierz Górka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: gorkak@uek.krakow.pl

Agnieszka Thier

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie
e-mail: agnieszka.thier@gmail.com

GOSPODARKA NIEFORMALNA W POLSCE I NA ŚWIECIE

INFORMAL ECONOMY IN POLAND AND OTHER COUNTRIES

DOI: 10.15611/pn.2016.453.01
JEL Classificaton: E26, K42

Streszczenie: W artykule przedstawiono przyczyny powstania gospodarki nieobserwowanej oraz jej rodzaje i przejawy, a następnie scharakteryzowano negatywne i pozytywne skutki funkcjonowania tej tzw. szarej strefy w świetle różnorodnych poglądów i ocen. W dalszej części dokonano oceny wielkości i struktury gospodarki nieobserwowanej w Polsce i w innych krajach na podstawie najnowszych statystyk i szacunków. Analizie poddano również sposoby ograniczania zakresu i rozmiarów gospodarki nieobserwowanej. Na zakończenie wskazano nowe tendencje w rozwoju badanego zjawiska społeczno-gospodarczego. Zdaniem autorów, otwarcie granic i globalizacja procesów gospodarczych sprzyja takim zjawiskom, jak masowy przemyt, produkcja i handel narkotykami oraz fałszowanie pieniędzy. Uwagę zwraca również niesprzyjająca atmosfera wokół służb podatkowo-skarbowych. Media piętnują często potknięcia urzędów skarbowych, a bez większego echa pozostaje oszukiwanie fiskusa przez niektórych przedsiębiorców. Można jednak dostrzec pewne zwiastuny korzystnych zmian w świadomości społecznej oraz etyce biznesu, prowadzących do nowego spojrzenia na kwestie podatkowe i gospodarke nieformalną.

Słowa kluczowe: szara strefa, praca na czarno, gospodarka nieobserwowana, zakres i wielkość gospodarki nieformalnej.

Summary: The article presents the causes of the non-observed economy, its forms and manifestations, and then negative and positive effects on the functioning of the so-called shadow economy in the light of the various views and assessments were characterized. Later in the evaluation the size and structure of the non-observed economy in Poland and in other countries on the basis of the latest statistics and estimates were presented. Ways to reduce the scope and size of the non-observed economy were also analyzed. At the end it is pointed at new trends in the development of this studied socio-economic development. According to the authors, the opening of borders and the globalization of economic processes encourages such

phenomena as the mass smuggling, production and drug trafficking and counterfeiting. There is unfavorable atmosphere around tax offices. Media focused on and denounce stumbling of tax offices whereas cheating the treasury by some entrepreneurs is hardly ever noticed. However, you can notice some trailers of favorable changes in social awareness and business ethics, leading to a new look at tax issues and the non-observed economy.

Keywords: grey zone, black work, non-observed economy, scope and volume of informal economy.

1. Wstęp. Istota i elementy składowe gospodarki nieformalnej

Gospodarka nieformalna obejmuje tzw. szarą strefę, czyli gospodarkę legalną, ale niezarejestrowaną, oraz czarną strefę, to jest gospodarowanie ściągane przez prawo. Inne nazwy to gospodarka podziemna i ukryta (*underground economy*, *hidden economy*), a także gospodarka cienia (*shadow economy*), praca na czarno (*black work*, *travail noir*, *Schwarzarbeit*). Wyrażenia „szara strefa” oraz „czarna strefa” – w Polsce dość powszechne – należy jednak uznać za potoczne. W oficjalnych dokumentach i publikacjach przeważa określenie „gospodarka nieformalna”, ale po wprowadzeniu europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych ESA 2010 pojawia się nowa nazwa: gospodarka nieobserwowana, którą Eurostat zalecał stosować już wcześniej [*Measuring...* 2002; *Wdrożenie...* 2013].

Przytoczone źródła definiują gospodarkę nieobserwowaną jako grupę następujących działalności ekonomicznych: działalność w szarej strefie, działalność nielegalna oraz działalność sektora nieformalnego lub działalność gospodarstw domowych na własny użytek. Z kolei szara strefa obejmuje działania produkcyjne i usługowe, które są legalne pod względem spełniania norm i regulacji prawnych, ale ukrywane przed władzami publicznymi w celu uniknięcia płacenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne oraz stosowania takich wymogów prawa, jak płaca minimalna, maksymalny czas pracy, warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, a także omijania procedur administracyjnych w formie wypełniania kwestionariuszy statystycznych i innych formularzy. Z kolei działalność nielegalna obejmuje produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie jest zabronione przez prawo, oraz działalność, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy wykonuje ją osoba niemająca do tego prawa (np. praktyka medyczna bez licencji). Do działalności nielegalnej, którą GUS uwzględnia w rachunku dochodu narodowego, zaliczamy prostytutkę (działalność sutenerów), produkcję i handel narkotykami oraz przemysł (głównie papierosów).

Oprócz 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 rachunku PKB, bo nie tworzą nowej wartości. Sposób liczenia PKB, traktując każdy rodzaj działalności jako produkcyjny, uwzględnia tylko niektóre kategorie wyrobów i usług wytwarzanych na potrzeby własne gospodarstw domowych. Są nimi produkty

rolne tzw. spożycia naturalnego w gospodarstwach chłopskich, równowartość utrzymania domów zajmowanych przez ich właścicieli („czynsze umowne”) oraz praca najemna tzw. pomocy domowej. Natomiast pomija się pozostałe wyroby i usługi wytwarzane w gospodarstwach domowych na potrzeby własne, jak gotowanie, pranie, sprząatanie, szycie, drobne remonty. Pewne próby formalizacji lub wartościowania takich prac podejmuje się w krajach skandynawskich.

Gospodarka nieformalna wynika głównie z dążenia przedsiębiorców, a także pracowników, do zwiększania dochodów, jak również ich oporu wobec działań regulacyjnych państwa, co skutkuje takimi zachowaniami, jak świadome unikanie płacenia podatków, ceł, ubezpieczeń społecznych, opłat ekologicznych i innych świadczeń na rzecz instytucji państwowych i samorządowych. Dlatego gospodarkę nieformalną należy w zasadzie ograniczać i likwidować, nie licząc pewnych wyjątków. Tymi wyjątkami są usługi pożyteczne społecznie, a jednocześnie trudne do uchwycenia i na ogół o niewielkiej skali, np. odpłatna pomoc sąsiedzka, korepetycje, opieka nad chorymi i starszymi. Można także akceptować wyjątki co do rozmiarów, gdy zwalczanie działalności legalnej, ale niezarejestrowanej przynosi niewielkie korzyści z tytułu wpływów budżetowych. Zatem za dopuszczeniem niektórych przejawów gospodarki nieformalnej przemawiają względy ekonomiczne, tzn. zbyt wysokie koszty zwalczania w relacji do efektów podatkowych, oraz względy społeczne w postaci poprawy sytuacji materialnej bezrobotnych oraz emerytów.

Celem artykułu jest analiza rodzajów i przyczyn oraz tendencji zmian gospodarki nieformalnej jako zjawiska ekonomicznego i społecznego. Na tej podstawie zostaną sformułowane zalecenia dla polityki gospodarczej i społecznej w kwestii oddziaływania państwa na szarą i czarną strefę.

2. Przyczyny powstania gospodarki nieformalnej

Wśród przyczyn powstania i utrzymywania się na większą skalę szarej strefy przedsiębiorcy eksponują rosnącą ingerencję państwa w życie gospodarcze i związany z tym nadmierny fiskalizm, a więc ciężary podatkowe i socjalne, jak również trudności w uzyskaniu kredytu bankowego. Ale przyczyny te są głębsze i bardziej różnorodne, stanowiąc pochodną m.in. następujących czynników:

- wzrost udziału usług w działalności gospodarczej, a więc sektora, w którym łatwiej jest zatrudniać pracowników na czarno oraz ukrywać dochody;
- nadmiar formalności administracyjnych i niedostosowanie przepisów do warunków gospodarki liberalnej;
- stosunkowo małe zagrożenie utratą majątku lub upadłością firmy oraz brak zakazu prowadzenia działalności w przypadku wykrycia istotnych naruszeń prawa;
- presja na zwiększanie zdolności konkurencyjnej i obniżkę kosztów, a zwłaszcza kosztów pracy;
- wzrost liczby małych przedsiębiorstw, mających zwykle łatwiejsze sposoby ukrywania dochodów, a także słabsze postawy etyczne;

- koncentracja i rozwój wielkich przedsiębiorstw, jak koncerny i holdingi, które za pomocą tzw. rachunkowości agresywnej, niesłusznie nazwaną kreatywną, obejmującej m.in. sztuczne transfery między oddziałami i spółkami oraz inne kruczki prawne (np. rejestracja oddziałów w tzw. rajach podatkowych), bezpodstawnie zaniżają dochody;
- reakcje obronne bezrobotnych oraz rodzin odczuwających spadek realnych dochodów;
- duża podaż siły roboczej w niektórych grupach społecznych z powodu braku wykształcenia oraz ukrytego bezrobocia w rolnictwie;
- skracanie oficjalnego czasu pracy;
- niewystarczająca sprawność służb podatkowo-skarbowych i celnych;
- tendencje do korupcji i osłabienie moralności podatkowej.

Wśród wymienionych powodów można zatem wyróżnić nie tylko czynniki o charakterze popytowym (zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorców na pracowników na czarno), ale także czynniki typu podażowego, wynikające z bezrobocia i niskich płac. Dużą rolę odgrywa również niedoskonała organizacja i niska świadomość społeczna, gdyż w krajach skandynawskich, jak również w Austrii czy Japonii, podatki są wysokie, a mimo to gospodarka nieformalna jest relatywnie niewielka. Dlatego warto prowadzić kampanie uświadamiające, że korzystanie z szarej strefy zagraża systemowi solidarnościowemu i programom społecznym finansowanym przez budżet państwa. Główne powody pracy niezarejestrowanej według badań ankietowych GUS przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Przyczyny podejmowania pracy w szarej strefie (w %)

Wyszczególnienie	1995	2004	2010
Brak możliwości znalezienia legalnej pracy	42	68	53
Niewystarczające dochody pracownicze	66	45	45
Zbyt wysokie podatki i narzuty na płace	26	13	15
Wyższe płace w trybie bezumownym	18	21	24
Wysokie składki ZUS	16	22	17

Źródło: [Praca niezarejestrowana 2015, s. 21].

Nie licząc wymienionych powodów – jako sił sprawczych – powstawania i funkcjonowania gospodarki nieformalnej w opinii ludzi podejmujących pracę w szarej strefie, warto wymienić nowe uwarunkowania sprzyjające tym procesom w wyniku przemian ustrojowych i systemowych. Otóż szybko rosnąca sfera działalności gospodarczej na pograniczu prawa i działalności nieściganej wiąże się z dynamicznym rozwojem usług. W nurcie tych tendencji znajduje się gospodarka przysług, wyświadczanych w ramach stosunków społecznych o charakterze dobrosąsiedzkim bądź – coraz częściej – także między przedsiębiorstwami (usługa za usługę, jak w wymianie barterowej „toważ za toważ”). Transformacja systemowa i uyrnkowanie gospodarki

po 1990 r. rozszerzyły zakres gospodarki nieformalnej, gdyż rośnie liczba małych firm prywatnych, z których znaczna część zaniża obroty, ukrywa transakcje i dochody, korzysta z przemytu i innych nielegalnych źródeł oraz z pracy bezrobotnych, wykorzystując słabość aparatu administracji państwowej.

Przyczyny powstawania gospodarki nieformalnej uzupełnimy o ważniejsze jej przejawy, które można uznać za typowe i tradycyjne (choć w dobie informatyzacji pojawiają się wciąż nowe ich odmiany):

- zaniżanie obrotów przez deklarowanie nieprawidłowych danych mających wpływ na wysokość zobowiązań podatkowych, niezgłaszanie przedmiotu opodatkowania, nieprowadzenie dokumentacji podatkowej lub prowadzenie jej nierzetelnie;
- zawyżanie kosztów uzyskania przychodów celem zmniejszenia wysokości podatku dochodowego, w tym umowy z dostawcami zagranicznymi w zakresie doradztwa i marketingu często o charakterze pozornym;
- wyłudzenie z budżetu nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) oraz nieuczciwe korzystanie z ulg podatkowych;
- uchylanie się od obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej;
- zatrudnianie pracujących na czarno, w tym cudzoziemców oraz bezrobotnych otrzymujących zasiłek;
- przemyt i fałszowanie dokumentacji przewozowej w celu zmniejszenia wysokości cła oraz innych podatków i opłat, fałszowanie weksli, czeków, gwarancji bankowych itp.;
- funkcjonowanie niesolidnych i nieuczciwych instytucji parabankowych o charakterze kas pożyczkowych, sprzedaży ratalnej itp. (ostatnio jednak istotnie ograniczone);
- kradzież gazu ziemnego, energii elektrycznej, wody, energii cieplnej przez nielegalne podłączanie się do sieci oraz manipulacje z licznikami.

3. Skutki funkcjonowania gospodarki nieformalnej

Nie wdając się w ustalenie hierarchii bądź rankingu dość licznych i różnorodnych konsekwencji nierejestrowanej działalności gospodarczej, wypunktujemy jej skutki o charakterze negatywnym [Górka 2009; Górka 2011]: zmniejszenie dochodów budżetowych i możliwości finansowych państwa; zniekształcanie rzeczywistych procesów gospodarczych i obrazu kraju na rynkach zagranicznych, zafałszowanie statystyki, spadek zaufania do państwa; zwiększenie wydatków państwa na programy socjalne (np. dla osób udających bezrobotnych); straty przedsiębiorstw zarejestrowanych wynikające z podrabiania towarów („fałszywek”) oraz twórców na skutek nieprzestrzegania praw autorskich; hamowanie rozwoju nowej techniki w biznesach nastawionych na tanich pracowników i niskiej jakości surowce; wytwarzanie więzi przestępczych wśród przedsiębiorców i pracowników szarej strefy oraz korumpowanie pracowników gospodarki oficjalnej i administracji państwowej.

Pracodawcy funkcjonujący w gospodarce nieformalnej poszukują przede wszystkim ludzi z niskim wykształceniem, którzy nie tylko godzą się na niższe płace, ale mają mniejsze ambicje zawodowe. Czynnikiem ten przyczynia się do pogłębiania patologii społecznej. Okazuje się bowiem, że wielu ludzi nie szuka już legalnej pracy, lecz zajęć w szarej strefie. Osoby takie rejestrują się jako bezrobotne po to jedynie, aby uzyskać zasiłek, a przede wszystkim ubezpieczenie społeczne gwarantujące bezpłatne leczenie i ewentualnie rentę lub emeryturę.

Gospodarka nieformalna odznacza się jednak pewnym walorami, które dają znaczenie o sobie na ogół w krótkim czasie. Na dłuższą metę czynniki te działają raczej niekorzystnie, zwłaszcza w krajach o gospodarce ustabilizowanej i rozwiniętej. Skutki o charakterze pozytywnym to: łagodzenie następstw stagnacji gospodarczej i bezrobocia, tworzenie tanich miejsc pracy i stosowanie pracochłonnych technologii oraz zwiększanie podaży tańszych produktów, co hamuje wzrost cen.

4. Ocena wielkości i struktury gospodarki nieformalnej w Polsce

Pierwsze oceny gospodarki nieformalnej w Polsce dotyczą lat 70. i wtedy jej wielkość oceniono na ok. 3% dochodu narodowego. W latach 80. wskaźnik ten sięgał 5-7%, ale w 1988 r. wzrósł do 9,1% PKB według formuły SNA. Natomiast udział szarej strefy w dochodach osobistych był wyższy i wynosił od 6,5% w 1980 r. do 10,3% w 1985 r. oraz 15,1% w 1988 r. Szacunki dla 1990 r. są rozbieżne i mieszczą się na ogół w przedziale 7-18% PKB, w tym według Ministerstwa Finansów 10%; natomiast niektórzy eksperci związani z GUS szacowali ten wskaźnik nawet na 30%, a dla 1992 r. co najmniej na 20% PKB.

Pośród autorów i instytucji podejmujących omawiany problem najbardziej wiarygodne badania przeprowadził Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, który oszacował relację wartości dodanej brutto w gospodarce nieformalnej do oficjalnie publikowanej wartości PKB dla 1992 r. na 19%, dla 1993 r. 20% i dla lat 1994-1995 na 17-18%. W 1994 r. szara strefa stanowiła w dużych i małych przedsiębiorstwach odpowiednio 17 i 35% obrotów, 18 i 23% wynagrodzeń oraz aż 34 i 47% dochodów do opodatkowania [*Szara gospodarka...* 1995; *Szara strefa...* 1995]. Liczby te są bardziej wymowne niż relacja do dochodu narodowego, podobnie jak wielkość zatrudnienia w gospodarce nieformalnej oceniana w 1995 r. na 2,2-2,4 mln osób, z których dla 0,9-1,1 mln osób było to główne źródło utrzymania, a dla 1,2 mln osób zajęcie dodatkowe. Podobne szacunki Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wskazują na 2 mln osób, w tym 100-150 tys. cudzoziemców. Liczby te pokazują, że pracujący w szarej strefie stanowili 9-15 % zatrudnienia oficjalnego. Z badań ankietowych GUS wynika, że w 2004 r. w szarej strefie pracowało 1317 tys. osób, czyli 9,6% liczby zatrudnionych oficjalnie. Dla 63% pracujących w szarej strefie było to wtedy jedyne ich zatrudnienie, głównie z powodu patologii niektórych grup społecznych. Apogeum gospodarki nieformalnej przypadło na rok 1993, później jej relacja do dochodu narodowego zaczęła maleć, aż do 14% w 2002 r., chociaż w wielkościach globalnych nadal notuje się wzrost wartości dodanej w szarej strefie (tab. 2).

Tabela 2. Wielkość gospodarki nieformalnej w Polsce w latach 1994-2014 według szacunków GUS

Rok	Wartość dodana w mld zł	Udział w PKB w procentach
1994	32,7	17,0
1995	43,4-54,7	16,5 (15,2-19,1)
1998	62,0-90,2	15,0 (11,3-16,4)
2000	105,7	15,6
2002	111,6	14,3
2003	116,5	14,3
2004	130,0	14,4
...
2010	181,0	12,8
2011	193,0	12,6
2012	215,0	13,5
2013	214,0	13,1
2014	220,0	12,8

Źródło: [Szara gospodarka... 1996, s. 28; Chrościcki 2007; Łapiński i in. 2014, s. 22].

Po roku 2000, nie licząc spowolnienia wzrostu gospodarczego z powodu zjawisk kryzysowych na Zachodzie i innych czynników, wykazuje stosunkowo niewielki wzrost obrotów w gospodarce nieformalnej oraz stabilizację jej udziału w PKB na poziomie ok. 13%. Zatrudnienie w szarej strefie spadło z 1,3 mln w roku 2004 do 0,71 mln osób w 2015 r. (5% pracujących). Te korzystne zmiany są rezultatem rozwoju gospodarki i jej porządkowania, spadku bezrobocia oraz walki z korupcją. Jednakże z upływem czasu szacunki GUS w tej dziedzinie – prowadzone kilkoma metodami akceptowanymi przez fachowców z zewnątrz – poddano krytyce ze względu na pojawienie się nowych przejawów gospodarki nieformalnej trudnych do ujęcia oraz potrzebę lepszego rozpoznawania czarnej strefy, czyli działalności nielegalnej i ściąganej (zgodnie z zaleceniami unijnymi). Zresztą sam GUS rozszerzył współpracę w tej dziedzinie z innymi instytucjami. Tabela 3 zawiera takie poszerzone szacunki wielkości gospodarki nieformalnej opracowane w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową z wykorzystaniem materiałów GUS oraz Ministerstwa Finansów. Wynika z nich, że w latach 2010-2014 rozmiary gospodarki nieformalnej w poszerzonym ujęciu są wyższe nawet o 119-135 mld zł/rok, czyli o 65-80%, a jej udział w PKB wynosi 19,5-21% i jest wyższy o 7-8 p.p. niż w obliczeniach GUS zamieszczonych w tabeli 2.

Wydaje się jednak, że wielkości ujęte w tabeli 3 są przeszacowane, gdyż w przeciwieństwie do szczegółowych badań GUS oceny Instytutu zawierają wiele uogólnień i uproszczeń. Stawiamy taką tezę pomimo jeszcze wyższych wskaźników udziału gospodarki nieformalnej w Polsce zamieszczanych w publikacjach Friedricha Schneidera

z uniwersytetu w Linzu [Schneider 2015; Schneider, Enste 2000]. Otóż jego zdaniem udział ten wynosił w roku 2005 27,1%, a w 2014 r. 23,5%, przy średniej dla Unii Europejskiej odpowiednio 21,8% oraz 18,6%.

Tabela 3. Wielkość gospodarki nieformalnej w Polsce w ujęciu poszerzonym w latach 2010-2014 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	Struktura (w %)	
						2010	2014
Szara strefa wg GUS	181	193	215	214	220	55,2	60,4
Czarna strefa ^{a)}	17	18	19	20	21	5,2	5,8
Doszacowanie IBnGR ^{b)}	130	123	135	119	123	39,6	33,8
Razem	328	334	369	352	364	100	100
Udział gospodarki nieformalnej w skorygowanym PKB w %	21,0	20,0	21,1	19,9	19,5	x	x

^{a)} prostytutcja, narkotyki, przemyt, ^{b)} zwiększenie PKB o ok. 7-8%

Źródło: [Łapiński i in. 2014, s. 23]; obliczenia własne.

Tabela 4. Wartość dodana brutto z nielegalnej działalności gospodarczej w Polsce

Wyszczególnienie	1995	2000	2010	2013	Zmiana 1995-2013
Działalność nielegalna w mln zł	2002	3605	9434	13 021	4-5 razy, uwzględniając inflację
Struktura (w %):					
• prostytutcja ^{a)}	3,5	5,3	7,0	5,0	+1,5
• narkotyki	82,9	78,7	76,8	75,6	- 7,3
• przemyt papierosów	13,6	16,1	16,2	19,4	+ 5,8
Ogółem	100	100	100	100	-
Udział w PKB (w %)	0,65	0,48	0,66	0,79	+0,14

^{a)} tylko działalność sutenerska i ochroniarska

Źródło: [Wdrożenie Europejskiego Systemu... 2013, s. 17].

Najwięcej kłopotów sprawia szacowanie obrotów oraz wartości dodanej w działalności nielegalnej (czarnej strefie). Stanowi ona ok. 6% dochodów gospodarki nieformalnej. Na dobrą sprawę głębszą analizę podjęto w Polsce dopiero w roku 2014. W tabeli 4 zawarto szacunki GUS dla okresu 1995-2013.

Struktura zatrudnienia w gospodarce nieformalnej w Polsce w uproszczeniu przedstawia się następująco: pracownicy przedsiębiorstw zarejestrowanych, poszukujący dodatkowych zarobków – 50%; bezrobotni 25%; emeryci 10%; studenci

10%; niepracujący 5%. Mężczyźni stanowią 70%, a kobiety 30% ogółu zatrudnienia w gospodarce nieformalnej. Struktura zatrudnienia w gospodarce nieformalnej według rodzajów prac (sekcji gospodarki) jest trudniejsza do ustalenia i daje ciekawe wyniki, które w sumie nie zaskakują: usługi budowlane i remontowe oraz naprawy budowlane i instalacyjne – 26-27%; prace ogrodniczo-rolne 24-25%; usługi sąsiedzkie 12-13%; handel (bez napraw) 8-9%; przeglądy i naprawy samochodów 6-7%; usługi krawieckie 6-7%; usługi transportowe 5-6%; opieka nad dziećmi i osobami starszymi 4-5%; korepetycje 4%.

Struktura wartości dodanej gospodarki nieformalnej jest bardziej zaskakująca ze względu na wysoki udział w szarej strefie przedsiębiorstw stanowiących gospodarkę oficjalną: ukryte obroty przedsiębiorstw zarejestrowanych – 70-74%; jednostki niezarejestrowane (w tym strefa czarna 1-2%) 26-30%; przemysł jednostek zarejestrowanych i niezarejestrowanych 5-6%. Strukturę wartości dodanej w gospodarce nieformalnej według sekcji gospodarki (działalności gospodarczej) przedstawia tabela 5. Struktura ta ulega niewielkim zmianom.

Tabela 5. Struktura wartości dodanej gospodarki nieformalnej według sekcji gospodarki (w %)

Wyszczególnienie	1995-2005	2008-2011
Handel i naprawy	40-50	43-45
Przemysł (działalność produkcyjna)	15-25	9-10
Budownictwo	7-12	18-19
Transport	4-5	4-5
Obsługa nieruchomości i firm	3-4	9-10
Pozostałe sekcje	5-15	12-14

Źródło: sprawozdania GUS.

5. Wielkość gospodarki nieformalnej w innych krajach

Rozmiary gospodarki nieformalnej są wyraźnie mniejsze w krajach wysoko rozwiniętych niż w innych państwach, zwłaszcza słabo rozwiniętych i źle zorganizowanych. Dokonując porównań międzynarodowych, warto podkreślić, że sformułowano daleko idące oceny, iż w państwach rozwiniętych szara strefa rosła aż 2-3 razy szybciej niż gospodarka formalna. I tak w państwach rozwiniętych OECD udział gospodarki nieformalnej w PKB w latach 1978-1980 wynosił 2-5%, a w latach 90. już 10-15%; w Unii Europejskiej (nie licząc Grecji, Hiszpanii i Włoch) wskaźnik ten wzrósł w podanym okresie z ok. 5% do 7-15%, w samej Francji w latach 1990-2000 zanotowano wzrost z 4% do 10% PKB. W Unii Europejskiej na czarno pracuje według różnych szacunków 13-28 mln ludzi, w większości cudzoziemców, to jest 10-19% zatrudnionych legalnie.

Wprawdzie podawane szacunki są zróżnicowane i to niekiedy znacznie, ale mimo to można przyjąć, że udział gospodarki nieformalnej wynosi w Austrii, Japonii,

Szwajcarii ok. 5-6%, w USA, Holandii, Wielkiej Brytanii i krajach skandynawskich ok. 10% (ale są też szacunki sięgające 15-18%), w Belgii, Irlandii, we Francji, w Niemczech 12-16%, w Hiszpanii i we Włoszech 21-25%, w Grecji 28-30%. Dla trzech ostatnich krajów istnieją także niższe oceny. Oceny Komisji Europejskiej zawierają znacznie niższe wskaźniki, np. Austria 1,5%, Holandia i Wielka Brytania 2% (dla lat 1995-2000), Dania, Niemcy i Francja ok. 6%, Polska 14% (2003 r.), Włochy 16-17% (2001), Grecja 20%. Z kolei w krajach postsocjalistycznych gospodarka nieformalna odgrywa większą rolę. Dlatego zapewne biorąc pod uwagę wszystkie czynniki, prof. Friedrich Schneider przesadnie szacuje, że w Polsce omawiany wskaźnik w roku 2005 wynosi aż 27% PKB, czyli znajduje się ona na poziomie takich krajów, jak Grecja, Hiszpania i Włochy. Jego oceny dla Czech i Słowacji opiewają na 18-19%, dla Węgrów 24-25%. Wcześniejsze szacunki prof. Schneidera dotyczące udziału gospodarki nieformalnej w PKB w latach 2003-2007 dla Japonii, Szwajcarii oraz Austrii i innych krajów Unii Europejskiej wydają się również o wiele zawyżone [Chrościcki 2007].

Tabela 6. Udział gospodarki nieformalnej w wybranych krajach według różnych ocen (w %)

Wyszczególnienie	Lata 1990-2000 (różni autorzy)	2014 (wg F. Schneidera)
Austria	2 ^{a)} -5	7,8
Holandia	2 ^{a)} -10	9,2
Wielka Brytania	2 ^{a)} -10	9,6
Francja	6-10	10,8
Niemcy	6-12	12,2
Dania	6	12,8
Słowacja	18-19 ^{b)}	14,6
Czechy	18-19 ^{b)}	15,3
Hiszpania	21-25	18,5
Unia Europejska (przeciętna)	..	18,6
Włochy	16 ^{a)} -25	20,8
Węgry	24-25 ^{a)}	21,6
Grecja	20 ^{a)} -30	23,3
Polska	14 ^{a)} -27 ^{b)}	23,5
Litwa	..	27,1
Rumunia	..	28,1
Bułgaria	..	31,0

^{a)} oceny Komisji Europejskiej, ^{b)} badania F. Schneidera

Źródło: [Schneider 2015].

Tabela 6 zawiera więcej takich danych, zwłaszcza dla roku 2014, które prezentują się jako dokładne, ale są rezultatem szacunków zakładających niejednakowy sposób oceny „starych” i nowych członków Unii Europejskiej.

Odrębną grupę stanowią takie kraje, jak Macedonia, Rosja, Ukraina, ze wskaźnikiem ok. 45%. Co się tyczy Ukrainy, to udział gospodarki nieformalnej w latach 2000-2003 według ocen rządowych wynosił tam 43%, według ekspertów zachodnich 51%, a według ekspertów ukraińskich nawet 60-70%. Wskaźnik ten zaczyna jednak maleć. Kolejną grupę, o najniższych wskaźnikach, tworzą kraje zacofane, np. Nigeria i inne kraje afrykańskie, w którym szara strefa sięga 60-70% PKB.

6. Zakończenie. Nowe tendencje w gospodarce nieformalnej

Otwarcie granic i globalizacja procesów gospodarczych sprzyja również takim marginalnym zjawiskom, jak masowy przemysł na skalę handlową, produkcja i handel narkotykami, fałszowanie pieniędzy i powstanie nowych przejawów gospodarki nieformalnej. Tendencje te pogrupujemy w następujący sposób:

- intensyfikacja przemysłu na skalę handlową, produkcji i handlu narkotykami, fałszowania pieniędzy, wyłudzenia kredytów bankowych, nienależnego podatku VAT, podrabiania towarów znanych marek i firm;
- wykorzystywanie Internetu do hazardu i bukmacherki, „sprzedaży fikcyjnych kosztów” (faktur) celem obniżenia podatku dochodowego, oszukiwania w promocji i sprzedaży towarów i usług przez serwisy aukcyjne, wyprowadzania pieniędzy z kont bankowych;
- wzrost liczby zjawisk o charakterze mafijnym, czyli z udziałem urzędników państwowych.

W podsumowaniu warto wspomnieć o niesprzyjającej atmosferze wokół służb podatkowo-skarbowych. Media bowiem często i głośno piętnują każde potknięcie urzędów skarbowych i UKS, a bez większego echa – nie licząc dużych afer gospodarczych – pozostaje oszukiwanie fiskusa przez wielu przedsiębiorców. Nadal bowiem w świadomości i mentalności biznesmenów w Polsce górę bierze skłonność do chlubienia się takim oszukiwaniem, a nie – jak w bogatych krajach – duma z wysokości zapłaconych podatków. Jednakże są już pewne zwiastuny korzystnych zmian w świadomości społecznej oraz etyce biznesu, prowadzących do nowego spojrzenia na kwestie podatkowe i gospodarkę nieformalną.

Literatura

- Chrościcki T., 2007, *Szara strefa w polskiej gospodarce na tle innych krajów*, Nowe Życie Gospodarcze, nr 9.
- Górka K., 2009, *Gospodarka nieformalna w Polsce*, [w:] Okoń-Horodyńska E. (red.), *Przedsiębiorczość jako niewykorzystane źródło sukcesu polskiej gospodarki*, PTE, Warszawa, s. 102-123.

- Górka K., 2011, *Kierunki zmian gospodarki nieformalnej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 860, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 53-66.
- Łapiński K., Peterlik, Wyżnikiewicz B., 2014, *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*, 2002, OECD, Paris.
- Praca nierejestrowana*, 2015, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków.
- Schneider F., 2015, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, Johannes Kepler University, Linz.
- Schneider F., Enste H., 2000, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequence*, Journal of Economic Literature, vol. 38, no. 1, s. 77-114.
- Szara gospodarka. Wybrane problemy*, 1995, Prace Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, z. 223, Warszawa.
- Szara strefa – zjawisko negatywne czy konieczne*, 1995, Gazeta Prawna, nr 257.
- Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne*, 2014, GUS, Warszawa.