

Szara strefa w sektorze mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce

Marek Bednarski 

Uniwersytet Warszawski

e-mail: bednarski@wne.uw.edu.pl

Streszczenie

Przedmiotem rozważań w artykule jest zjawisko szarej strefy gospodarczej. W opracowaniu zaprezentowane zostały przyczyny i skutki wkraczania na ten obszar mikro- i małych firm. Specjalną uwagę zwrócono na rolę sieci społecznych powiązań w tym procesie. Zaakcentowano, że polityka państwa w odniesieniu do badanego obszaru musi być prowadzona w sposób selektywny i precyzyjnie adresowany.

Słowa kluczowe: szara strefa, mikro- i małe przedsiębiorstwa, sieć powiązań społecznych

JEL: E 260

1. Wprowadzenie

Szara strefa, niezależnie od sposobu jej definiowania, stanowi istotny problem w gospodarce, niosący poważne konsekwencje społeczne. Przeglądając literaturę (Packard, Koettl, Montenegro, 2012), daje się dostrzec jej narastającą w miarę upływu czasu złożoność i wręcz hybrydowy charakter, co utrudnia prowadzenie badań i formułowanie opinii. Stąd przyjęty w poniższym tekście postulat metodologiczny, by badać ten fenomen nie całościowo, ale z określonych perspektyw.

W prezentowanym artykule do pogłębionej analizy wybrano szarą strefę w sektorze mikro- i małych przedsiębiorstw (MMP), a więc zatrudniających mniej niż 50 pracowników średniorocznie w przeliczeniu na pełne etaty. Jest to populacja stosunkowo jednolita pod względem cech społecznych i ekonomicznych, co pozwala formułować wiarygodne uogólnienia. Jednocześnie podmioty te odgrywają bardzo istotną rolę we współczesnych gospodarkach, a szara strefa tu występująca jest znacząca i specyficzna.

W artykule podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytania o uwarunkowania i konsekwencje szarej strefy w sektorze MMP. Rozważona zostanie teza, że przyczyny i skutki istnienia tutaj szarej strefy mają charakter nie tylko ekonomiczny, ale i w znacznym stopniu społeczny.

2. Pojęcie i skala szarej strefy gospodarczej

Szara strefa gospodarcza stała się przedmiotem pogłębianych analiz na początku lat osiemdziesiątych XX wieku (Tanzi, 1983), kiedy to skala obecności państwa w gospodarce stała się bardzo znacząca. Nie było jednak jednolitej definicji tej kategorii, co ilustrował brak powszechnie przyjętej nazwy dla tego fenomenu. Najczęściej w definicjach akcentowano jeden z trzech najważniejszych atrybutów szarej strefy: unikanie przez podmioty gospodarujące ingerencji państwowych o charakterze regulacyjnym, które ograniczają swobodę gospodarowania, unikanie danin na rzecz państwa oraz nieobserwowalność dla statystyki.

Według definicji stosowanych w polskiej statystyce gospodarkę nieobserwowalną (takiego określenia używa GUS) tworzą: działalność nielegalna (produkcja i dystrybucja dóbr zabronionych prawem albo przez podmioty nieuprawnione), ukryta (w zarejestrowanych podmiotach dla uniknięcia podatków i regulacji) i nieformalna (jednostki niezarejestrowane, zwykle małe). Całą tę działalność GUS traktuje jako tworzącą wartość dodaną, którą trzeba doszacować do PKB, w wysokości obecnie około 13% (Fundowicz, Łapiński, Wyżnikiewicz, 2018). Warto zauważyć, że międzynarodowe szacunki porównawcze (Schneider, 2011, s. 41) wynoszą dla Polski – w przybliżeniu – 26% PKB, przy innej definicji i metodologii liczenia.

Dla potrzeb prezentowanych rozważań przyjęta została jednak definicja szarej strefy OECD. Zgodnie z nią szara strefa stanowi wytwarzanie legalnych dóbr i usług, ale niezadeklarowanych władzom publicznym, zgodnie z regulacjami obowiązującymi w danym kraju (OECD, 2002). W ujęciu tym brakuje zatem gospodarki – według nomenklatury GUS – nielegalnej. Jednak przedmiotem prezentowanej analizy nie jest działalność przestępcza, tylko przyczyny i skutki działania MMP poza strukturami formalnymi.

3. Uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy w sektorze mikro- i małych przedsiębiorstw

Wejście na obszar szarej strefy może przynieść – zarówno właścicielom małych firm, jak i zatrudnionym w nich – określone korzyści, ale równolegle wiąże się z kosztami i ryzykiem. Przyczyn nieformalnej aktywności gospodarczej należy zatem szukać, identyfikując zarówno mechanizmy przynoszące uczestnikom gratyfikacje, jak i tworzące niedogodności. Jednocześnie pokazywać należy perspektywę właścicieli oraz pracowników (w przypadku samozatrudnienia obie te perspektywy się zlewają).

Rozpatrując strategie właścicieli, w przypadku MMP najlepiej przyjąć neoklasyczną koncepcję przedsiębiorstwa – maksymalizującego zysk w warunkach konkurencji rynkowej. Mała firma dobrze bowiem realizuje przyjmowane tu założenia. Z tej

perspektywy wejście do szarej strefy jawi się jako bardzo korzystne i to zarówno dla podmiotów całkowicie niezarejestrowanych, jak i zarejestrowanych, ale ukrywających przed organami państwowymi część produkcji. Unikanie danin publicznych wprost zwiększa zysk, a uchylanie się od regulacji może istotnie obniżyć koszty wytwarzania.

Badania empiryczne dla Polski dowodzą prawdziwości powyższych tez (Bednarski i in., 2008; Kryńska, 2015; Bednarski, 2017). Obciążenia fiskalne w sektorze MMP są odbierane jako dolegliwe, szczególnie wskazuje się tu składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Podobnie rzecz wygląda z regulacjami. Istotny jest tu nie tylko koszt dostosowania się do regulacji, ale i koszt związanej z tym mitręgi biurokratycznej. W MMP przedsiębiorcy sami są bowiem często wykonawcami zleceń dla firmy i zajęcia administracyjne silnie konkurują o czas z bezpośrednim wytwarzaniem. Jednocześnie rynki, na których funkcjonują małe firmy, nierzadko są mocno konkurencyjne, ponieważ bariery wejścia nie są tu wysokie. Troska o zysk może być zatem kwestią przeżycia podmiotu, a nie nadzwyczajnych korzyści właściciela – szczególnie w odniesieniu do jednostek rozpoczynających działalność. Zasadniczo kondycja MMP w Polsce nie jest oceniana wysoko. Wynika to zarówno z cech samej firmy (lokalny wymiar, brak finansowania zewnętrznego, tradycyjne technologie), jak i postaw przedsiębiorców, nastawionych raczej na przetrwanie niż rozwój (Bratnicki i in., 2012). Ucieczka w szarą strefę to dla tych jednostek najłatwiejszy sposób utrzymania się na rynku.

Również zatrudnieni w MMP mogą być zainteresowani uczestnictwem w szarej strefie. Małe firmy oferują zwykle niewysokie płace, co wiąże się z niską wytwarzaną tu wartością dodaną. Buduje to napięcia, gdyż oczekiwania pracowników rozmiągają się istotnie z ofertą pracodawców. Szara strefa okazuje się więc skutecznym sposobem na kompromis – korzyści z niezapłaconych podatków i składek (głównie obciążających płace) i „oszczędności” na omijaniu regulacji są dzielone między obie strony, ku ich zadowoleniu. Proporcje podziału środków pozyskanych dzięki uczestnictwu w szarej strefie zależą od pozycji pracowników na lokalnym rynku pracy – poziomu występującego tu bezrobocia i zapotrzebowania na oferowane przez zatrudnianych kwalifikacje. Do nieoficjalnego zatrudnienia mogą też zachęcać progi dochodowe, określające dostęp do pewnych świadczeń socjalnych.

Oczywiście uczestnictwo w szarej strefie wiąże się dla obu stron z kosztami i ryzykiem, co mogłoby zniechęcać do działań nieoficjalnych. Z perspektywy przedsiębiorców jest to przede wszystkim możliwość kontroli i kary. Muszą oni zatem wyważyć potencjalne korzyści, ryzyko kontroli i wysokość grzywny. Jak wskazują szacunki szarej strefy, decyzje zapadają tu często na rzecz działalności nieoficjalnej – prawdopodobieństwo kontroli jest bowiem niskie, z uwagi na dużą liczbę małych firm, na które jedynie donosy mogą sprowadzić kontrole, a te nie są częste. Pracodawców

i pracowników łączy solidarność, ponieważ wspólnie korzystają z dochodów pochodzących z uczestnictwa w szarej strefie.

Jednak pracodawcy ponoszą jeszcze innego rodzaju konsekwencje nieoficjalnej działalności. Wiążą się one z ograniczeniem ekspansji firmy, co dotyczy szczególnie podmiotów w ogóle niezarejestrowanych. Brak numeru REGON i konta bankowego utrudnia kooperację z zarejestrowanymi jednostkami. Niemożliwe są: zatrudnianie na szerszą skalę (szczególnie lepiej kwalifikowanych pracowników), wymiana międzynarodowa czy korzystanie ze wsparcia unijnego. W istocie takie rozwiązanie oznacza trwałą marginalizację. Stąd przedsiębiorcy raczej ukrywają część produkcji w firmach zarejestrowanych, co pozwala normalnie funkcjonować na rynku.

Podobnie jest z pracownikami. Praca nierejestrowana oznacza: brak ubezpieczeń społecznych (stąd pracujący „na szaro” często rejestrują się jako bezrobotni, by uzyskać przynajmniej ubezpieczenie zdrowotne), problemy z emeryturą w przyszłości, ograniczony dostęp do szkoleń i awansów, zwykle niski poziom BHP, funkcjonowanie poza ochroną prawa pracy. W związku z tym pracownicy raczej godzą się na ukrywanie części dochodów w ramach pracy rejestrowanej niż na pracę bez rejestracji, chyba że odpowiednie prawa mają zagwarantowane z innych źródeł (na przykład są emerytami lub rencistami).

Na ogół jednak występuje przewaga korzyści nad kosztami u wszystkich uczestników szarej strefy. Jednak to nie wystarczy, by nieoficjalny sektor mógł działać. Szara strefa, przynajmniej w świetle przyjętej tu definicji OECD, ma charakter wyłącznie rynkowy, państwo na tym obszarze jest bowiem – z definicji – nieobecne. Rynek może skutecznie pełnić swoje funkcje regulacyjne tylko pod warunkiem, że panuje tu przynajmniej elementarny ład instytucjonalny, który zapewni wiarygodność zobowiązań oraz szansę wzajemnego monitoringu przez strony kontraktu, co nie pozwoli na asymetrię informacyjną i w konsekwencji na działania oportunistyczne stron. W gospodarce oficjalnej to państwo gwarantuje niezbędny ład instytucjonalny, tworząc prawo i mechanizmy jego egzekucji oraz dbając o dostępność niezbędnej informacji. W szarej strefie budowane przez państwo instytucje formalne muszą zastąpić powstające spontanicznie instytucje nieformalne (North, 2002). Bez nich rynek nie mógłby działać, ponieważ nikt nie miałby zaufania do kontrahenta, nie byłby pewny zapłaty, dostarczenia opłaconego towaru czy jego jakości.

Instytucje nieformalne, regulujące działania gospodarcze poza sektorem oficjalnym, mogą powstawać dzięki społecznemu zakorzenieniu gospodarki w sieciach lokalnych (Granovetter, 1985). Sieci oferują obecnym w nich informację tanią, pogłębiają i wiarygodną, bo wynikającą z doświadczeń jednostek w nich uczestniczących. Tworzy to podstawę do powstania mechanizmu sankcji wobec działań oportunistycznych nieuczciwych jednostek (Bednarski, 2017). Ten kto, funkcjonując w sieci lokalnej, dopuści się kradzieży, nie zapłaci za pracę, dostarczy wadliwy towar, zostanie

dostrzeżony, napiętnowany i wykluczony. Narazi się zatem na sankcję ekonomiczną, ale i na społeczny ostracyzm związany ze złamaniem obowiązujących w środowisku norm. A działalność gospodarcza w szarej strefie ma zwykle charakter powtarzalny, co powoduje, że wykluczenie w ramach sieci społecznej jest kosztowne.

Obecność zakorzenionych społecznie instytucji nieformalnych oczywiście nie wyklucza działań oportunistycznych (podobnie jak instytucji formalnych gwarantowanych przez państwo), ale wystarczająco ogranicza niepewność ekonomiczną, by rynek mógł pełnić funkcję skutecznego regulatora gospodarki w szarej strefie.

Podsumowując, szara strefa utrzymuje się w Polsce na względnie wysokim poziomie w sektorze MMP, ponieważ niesie uczestnikom (przedsiębiorcom i pracownikom) korzyści przekraczające koszty w warunkach dopuszczalnego ryzyka rynkowego, stabilizowanego przez zakorzenione społecznie normy.

4. Społeczno-ekonomiczne konsekwencje szarej strefy w sektorze MMP

Konsekwencje szarej strefy dla gospodarki i społeczeństwa, biorąc pod uwagę jej skalę w świetle przywołanych wcześniej szacunków, muszą być istotne. Z perspektywy wykorzystywanej tu definicji OECD szara strefa jest mniejsza, niż sugerują to wspomniane statystyki. Może ona bowiem obejmować jeszcze gospodarkę nielegalną (jak w ujęciu GUS), złodziejstwo, korupcję, niezgodne z prawem „optymalizacje” podatkowe w dużych przedsiębiorstwach, anomie pracowniczą, a nawet wytwórczość gospodarstw domowych na własne potrzeby (Packard, Koettl, Montenegro, 2012). Niemniej, biorąc nawet pod uwagę zawężającą definicję OECD, w grę wchodzi tu suma znacząca.

Z perspektywy polityki gospodarczej prowadzonej przez państwo szarą strefę należy oceniać zdecydowanie negatywnie. Powoduje ona, że działania państwa mogą być nieskuteczne albo wręcz chybione. Oczywiście najsilniej szara strefa oddziałuje na politykę fiskalną, istotnie ograniczając dochody podatkowe państwa. Określone jego zadania muszą być wtedy ograniczane albo niezbędne będzie powiększanie długu publicznego (Kudła, 2004). Z kolei polityka pieniężna nakierowana na pobudzanie koniunktury i zatrudnienia może dać efekty, ale w sektorze nierejestrowanym, z konsekwencjami dla dochodów państwa i skali oficjalnego bezrobocia. Zawodzić też będą próby regulacji stosunków pracy czy standardów jakościowych w odniesieniu do dóbr i usług. Ponadto zafałszowana statystyka państwowa może prowadzić do błędów w formułowaniu polityki na szczeblach państwowym i lokalnym.

Jeśli jednak spojrzeć na zagadnienie szerzej, włączając wątki społeczne, ocena szarej strefy okazuje się mniej jednoznaczna. Gospodarka oficjalna prowadzi bowiem do wygenerowania określonych strumieni dochodów i zasobów w społeczeństwie. Ten stan rzeczy „zderza się” z funkcjonującymi w określonych grupach społecznych

indywidualnymi i społecznymi preferencjami dotyczącymi sprawiedliwości, dopuszczalnych nierówności i wynikającego stąd zapotrzebowania na redystrybucję materialną i tworzenie szans społecznego awansu. Realizowana prawidłowo polityka społeczno-ekonomiczna państwa w zakresie podatków, transferów, zaopatrzenia w dobra i usługi i innych regulacji powinna zmierzać do równoważenia tych społecznych oczekiwań z rezultatami funkcjonowania oficjalnego rynku (Bussolo i in., 2019, s. 1–19). Jeśli tak nie jest, w społeczeństwie możliwe są różne postawy. W Polsce częsta jest rezygnacja i przyjmowanie rzeczywistości jako niepodlegającej zmianie (Kozek, 2017). Takie podejście może jednak ograniczać się do relacji z gospodarką oficjalną i towarzyszyć mu może zaskakująca przedsiębiorczość w szarej strefie (Rakowski, 2009), kompensująca powstające napięcia.

Oczywiście ta „polityka społeczna”, owo zastępowanie państwa przez szarą strefę ma swoją cenę. Kluczowa jest tu niepewność warunków życia w wielu wymiarach, co prowadzi do prekaryzacji (Standing, 2014) i pracujących, i właścicieli firm. Niepewność będzie dotyczyć, jak to wcześniej sygnalizowano, posiadania zatrudnienia, dochodu (obecnie i w przyszłości – brak emerytury), stabilności pozycji zawodowej, bezpiecznych warunków pracy czy reprodukcji umiejętności zawodowych. Prekaryzacji może również towarzyszyć praktyczna utrata szeroko rozumianych praw obywatelskich. Co gorsza, status prekariusza w miarę upływu czasu się stabilizuje, coraz trudniej się z niego wyrwać. To wszystko może wywołać u jednostek zachowania niezgodne z ogólnie przyjętymi normami, poczucie niepokoju i bezcelowości. W konsekwencji prekariat, jako grupa społeczna, może destabilizować ład społeczny.

Jednakże pracujący w szarej strefie stanowią „lepsz” segment prekariatu. Zachowują więź z rynkiem pracy, uzyskują dochody, pozostają w sieciach społecznych. Trudno zatem o jednoznaczny osąd tego fenomenu.

5. Wnioski

Zaprezentowane rozważania ilustrują dylematy polityki państwa względem szarej strefy. Z jednej strony powinna być one zwalczana, ponieważ niesie negatywne konsekwencje ekonomiczne i społeczne. Z drugiej strony może chronić przed osunięciem się jednostek do gorszego segmentu warstwy prekariuszy, gdzie jednostka zaczyna żyć już poza instytucjami ładu społecznego, nawet tymi nieformalnymi – ze wszystkimi tego konsekwencjami dla siebie i otoczenia.

W odniesieniu do szarej strefy w sektorze MMP celowe wydają się trzy rodzaje działań. Tam, gdzie występuje wyzysk, zagrożenie dla pracujących lub konsumentów, niezbędna jest represja karna. Przy działaniach na małą skalę celowe jest „wybielanie” szarej strefy, czyli dokonywanie zmian w prawie, czyniących taką działalność legalną. Natomiast w odniesieniu do marginalnych firm czy marginalnych zasobów siły ro-

boczej należy ułatwiać powrót do sektora formalnego – przez odpowiednią politykę wspierania MMP i politykę rynku pracy. Wobec zarysowanych wyżej uwarunkowań nie należy się jednak spodziewać likwidacji szarej strefy. Właściwe działania pozwolą jedynie stabilizować jej rozmiary i stwarzać możliwości wyjścia z niej jednostkom tym zainteresowanym.

Bibliografia

- Bednarski M., *Szara strefa a drobna przedsiębiorczość*, [w:] P. Poławski, D. Zalewski (red.), *Problemy społeczne. Między socjologią demaskatorską a polityką społeczną*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017, s. 96–117.
- Bednarski M., Kryńska E., Pater K., Walewski M. (red.), *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Bratnicki M., Tarnawa A., Węclawska D., Zadura-Lichota P., Zbierowski P., *Global Entrepreneurship Monitor Poland*, Polska Agencja Rozwoju Przemysłu, Warszawa 2012.
- Bussolo M., Davalos M., Peragine V., Sundaram R., *Toward a new social contract. Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia*, World Bank Group, Washington 2019.
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa 2018*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2018.
- Granovetter M., *Economic action and social structure: The problem of embeddedness*, „American Journal of Sociology” 1985, vol. 91(3), s. 481–510.
- Kozek W., *Walka z biedą i jej postrzeganie w kontekście kulturowym. Przypadek Radomia na tle wybranych miast europejskich*, [w:] P. Poławski, D. Zalewski (red.), *Problemy społeczne. Między socjologią demaskatorską a polityką społeczną*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017, s. 198–220.
- Kryńska E. (red.), *Praca nierejestrowana – charakterystyka zjawiska w województwie łódzkim*, Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w Łodzi, Łódź 2015.
- Kudła J., *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- North D., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- OECD, *Handbook for measurement of the non-observed economy*, OECD Publishing, Paris 2002.
- Packard T., Koettl J., Montenegro C., *In from the shadow. Integrating Europe's informal labor*, The World Bank, Washington 2012.
- Rakowski T., *Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy*, Wydawnictwo słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2009.
- Schneider F. (red.), *Handbook on the shadow economy*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2011.
- Standing G., *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Tanzi V., *The underground economy in the United States and Abroad*, Lexington Books, Lexington 1983.

The grey economy in the small and micro-size enterprises sector in Poland

The paper analyses the phenomenon of grey economy. It lists the causes and effects of entering this area of the economy by small and micro-sized enterprises. Special attention is paid to the existing networks of social ties. The paper emphasizes that state policy in this area must be selective and carefully targeted.

Keywords: grey economy, small and micro-sized enterprises, network of social ties

JEL Classification: E 260

