

Błędne koło niskiej produktywności i ucieczki w szarą strefę

- Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych dla FOR wskazują, że nawet do 15% pracowników otrzymuje co najmniej część wynagrodzenia pod stołem, a ponad 30% kupuje w szarej strefie. Wyniki te co do rzędu wielkości zgadzają się z innymi badaniami szarej strefy, które szacują jej rozmiary na 15%-21% PKB.
- Wśród ankietowanych przeważał model legalnej pracy połączonej z częścią wynagrodzenia wypłacanego pod stołem; osoby pracujące tylko i wyłącznie na szaro były w mniejszości. Wśród najważniejszych przyczyn pracy na szaro ankietowani przede wskazywali możliwość wyższych zarobków, a w dalszej kolejności na presję pracodawców, obawę przed utratą zasiłków i niezadowolenie z funkcjonowania rządu.
- Ucieczka w szarą strefę osób o najniższych dochodach oraz obawy o utratę świadczeń zgłaszane przez gospodynie domowe, emerytów i rencistów czy studentów wskazują na złą konstrukcję systemu podatkowego oraz świadczeń społecznych, które wypychają część pracowników do szarej strefy. Niestety konstrukcja zasiłków na pierwsze dziecko w programie „Rodzina 500+” pogłębi te już istniejące problemy.
- Skomplikowane i zmienne przepisy prawa, w szczególności podatkowego, oraz duże obciążanie administracyjne podnoszą koszty legalnego funkcjonowania przedsiębiorstw. Z kolei niesprawny system sądowiczy i związane z tym problemy z egzekwowaniem kontraktów zmniejszają korzyści z podpisywania formalnych umów.
- Niepewność regulacyjna premiująca elastyczność oraz trudności z egzekwowaniem kontraktów zniechęcają firmy do wzrostu. W efekcie w Polsce mamy do czynienia z nadreprezentacją mikroprzedsiębiorstw, które zatrudniają 36% zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw (z wyłączeniem edukacji i służby zdrowia).
- Niskie inwestycje mikroprzedsiębiorstw, choć zapewniają im dużą elastyczność, to w połączeniu z brakiem korzyści skali przyczyniają się do ich bardzo niskiej produktywności. W efekcie firmy takie by utrzymać się na rynku część działalności ukrywają w szarej strefie. Jest to dobrze widoczne po stronie płac – ponad połowa zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach oficjalnie zarabia tylko płacę minimalną; w pozostałych firmach tak niskie zarobki ma mniej niż 5% pracowników.
- Niestety ucieczkę firm do szarej strefy ułatwia duża społeczna akceptacja. Około 40% ankietowanych uważało, że otrzymywanie części bądź całości wypłaty pod stołem za usprawiedliwione; wśród osób pracujących osobiście w szarej strefie ponad 50% ankietowanych nie miało zastrzeżeń do takiego zachowania. Podobnie w przypadku zakupów w szarej strefie – zachowanie takie było uznawane za usprawiedliwione przez 39% osób kupujących tam oraz 22% osób, które osobiście w szarej strefie nie kupują.

Wstęp

- Zarówno dostępne badania oraz zwykłe codzienne obserwacje wskazują na znaczne rozmiary szarej strefy w Polsce, co ma negatywne skutkiem dla rozwoju naszego kraju. Po pierwsze firmy i pracownicy pozostający w szarej strefie nie płacą podatków i w konsekwencji państwo musi wyżej opodatkowywać legalnie działające podmioty by sfinansować wydatki publiczne. Po drugie firmy działające w szarej strefie nie płacąc podatków oferują niższe ceny i nieuczciwie zyskują przewagę nad praworządными firmami. Oznacza to, że konkurencję na rynku często wygrywają nie najlepiej zorganizowane, najbardziej perspektywiczne firmy, a te, które oszukują na podatkach. Im większy jest rozmiar szarej strefy, tym trudniej utrzymać się na rynku uczciwym firmom. Po trzecie firmy działające w szarej strefie mają ograniczony dostęp do kredytów (brak dokumentacji) i unikając formalnych umów mają mniejsze możliwości inwestowania i wzrostu skali działalności, co oznacza, że zamiast rozwijać się koncentrują się na trwaniu. Konsekwencje takiej strategii są odczuwalne w skali gospodarki, ponieważ bez rozwoju i wzrostu firm trudno jest o stabilny wzrost PKB.
- Biorąc pod uwagę negatywne konsekwencje dużego udziału szarej strefy w polskiej gospodarce FOR, razem z litewskimi partnerami (LFMI – lider projektu) wziął udział w badaniu skali oraz przyczyn funkcjonowania rozbudowanej szarej strefy w Polsce. Punktem wyjścia do naszych analiz były badania ankietowe przeprowadzone w Polsce oraz pozostałych uczestniczących w projekcie państwach (Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś, Szwecja); wyniki z raportu podsumowującego (Žukauskas 2015) są dostępne online¹. W Polsce badania przeprowadziła firma Spinter. Rozdział pierwszy podsumowuje wnioski z naszego badania; rozdział drugi porównuje je do innych istniejących badań nt. szarej strefy; rozdział trzeci omawia przyczyny działalności w szarej strefie a ostatni rozdział czwarty wskazuje możliwe działania na rzecz jej ograniczenia.

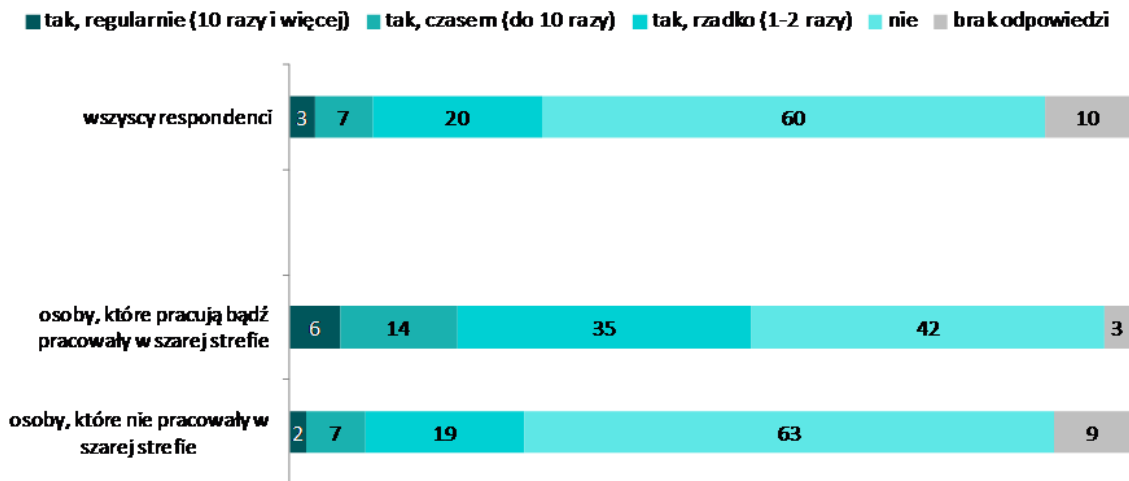
I. Wyniki badań FOR

- Wyniki badania ankietowego potwierdzają znaczne rozmiary szarej strefy w Polsce. W ankiecie pytaliśmy zarówno o doświadczenia ankietowanych z zakupami w szarej strefie, jak również ich własną nierejestrowaną pracę. Wszystkie pytania dotyczyły minionego roku. Ankieta była prowadzona online, wielkość próby wyniosła 1003 osoby w wieku 18-75 lat.
- 30% ankietowanych kupowało dobra i usługi od osób działających wprost szarej strefie. Jeszcze więcej ankietowanych (37%) kupowało w firmach legalnie działających, ale nie brało rachunku i miało podstawy by przypuszczać, że firma nie zapłaci należnych podatków od tej transakcji. Na zakupy w szarej strefie ankietowali wydawali nieznacznie ponad 10% swoich dochodów. Najczęściej kupowanym na szaro dobrem były papierosy (32% zakupów w szarej strefie), na dalszych miejscach znalazły się ubrania (24%), żywność (20%), alkohol (18%), naprawa samochodów (18%), usługi krawieckie (13%), zabiegi medyczne i kosmetyczne, w tym fryzjerskie (13%), paliwo (12%), remonty i usługi budowlane (12%) oraz transport (10%). Wśród ankietowanych przeważał pogląd, że ludzie kupują w szarej strefie ponieważ zakupy legalne są zbyt drogie (61% ankietowanych) i/lub kupujący nie wiedzą, że sprzedawca działa

¹ <http://www.llri.lt/wp-content/uploads/2015/11/Shadow-Economies-in-a-Baltic-Sea-Region.pdf>

na szaro (53%). Na zbyt wysokie ceny legalnych towarów zwracały uwagę przede wszystkim osoby młodsze (26-35 lat) oraz mieszkające na terenach wiejskich, natomiast drugie uzasadnienie było zgłaszane przede wszystkim przez kobiety oraz osoby starsze. Warto zaznaczyć, że osoby same pracujące w szarej strefie częściej też w niej kupowały. O ile wśród osób pracujących legalnie odsetek kupujących w szarej strefie wynosił 28%, to już wśród osób pracujących na szaro odsetek ten wzrastał do 55%.

Wykres 1. Czy w przeciągu ostatnich 12 miesięcy kupowałeś dobra i usługi w szarej strefie albo od dostawcy, co do którego miałeś podejrzenia, że nie płaci podatków?



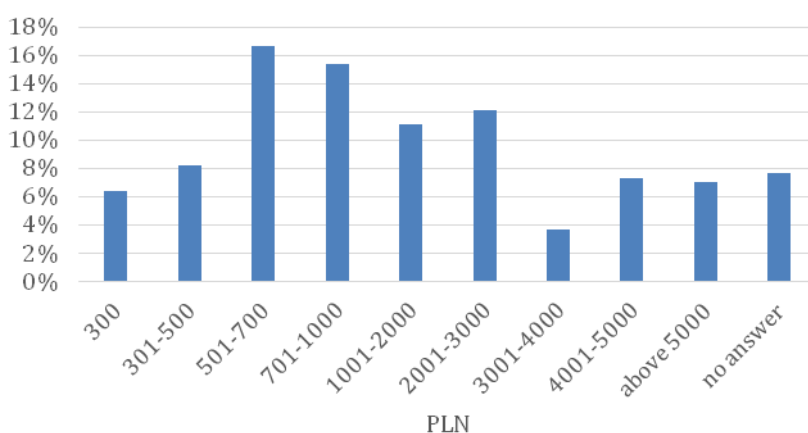
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety Spinter

- O ile osoby robiące zakupy w szarej strefie robią to bardziej sporadycznie, to decyzja o pracy na szaro oznacza znacznie poważniejsze zaangażowanie. Spośród wszystkich ankietowanych osób 9% pracowało w szarej strefie; jeśli uwzględnić tylko osoby pracujące (a więc bez emerytów, uczących się, etc.) to odsetek ten wzrasta do 15%. Praca na szaro była dla tych osób istotnym źródłem pieniędzy ponieważ dostarczała im średnio prawie połowę ich dochodów. Ponieważ nawet w ankietach ludzie mogą być niechętni do przyznania się do pracy na szaro zadano też dodatkowe pytanie o znajomych pracujących na szaro. Logika tego pytania zakłada, że oceniając działania innych ludzie odwołują się do własnych doświadczeń – osoba sama pracująca na szaro, nawet jeśli sama się do tego nie przyznaje, będzie bardziej skłonna oceniać, że jej znajomi działają podobnie. Jedna trzecia ankietowanych miała krewnych lub znajomych pracujących w szarej strefie, co potwierdza powszechność tego zjawiska.
- Analizując wyniki dotyczące pracy w szarej strefie zwraca uwagę kilka faktów:
 - Spośród osób pracujących w szarej strefie ponad połowa (54%) tylko częściowo nie rejestruje swojej pracy – część wykonuje w oparciu o formalnie podpisaną umowę, co daje im normalny status zatrudnionego/ubezpieczonego, a resztę już na szaro, co pozwala wypłacić część wynagrodzenia pod stołem, bez odprowadzenia podatków. W całości w szarej strefie funkcjonowało 42% ankietowanych pracujących nieformalnie, pozostali nie udzielili odpowiedzi. Podobne proporcje dotyczyły odpowiedzi na pytanie o doświadczenia znajomych pracujących na szaro. Zdaniem

ankietowanych 2/3 spośród ich znajomych pracujących w szarej strefie miało podpisaną jakąś umowę, ale część wynagrodzenia dostawali „pod stołem”.

- Na szaro częściej pracują osoby pracujące na część etatu. Wśród osób pracujących na cały etat odsetek osób pracujących w szarej strefie wynosił 9%, a wśród osób pracujących na część etatu odsetek ten rósł do 19%.
- Zdecydowanie najczęściej zgłaszanym miejscem pracy na szaro jest budownictwo. Ponad połowa ankietowanych, która знаła osoby pracujące w szarej strefie, uważała, że pracują w budownictwie (dokładnie: 51%). Następne w kolejce były naprawa samochodów (26%), handel (25%), produkcja (24%), opieka nad dziećmi i osobami starszymi (20%) oraz usługi transportowe².
- Najczęściej w szarej strefie dorabiali osoby o niskich legalnych dochodach (patrz wykres 2.)

Wykres 2. Odsetek osób pracujących w szarej strefie w zależności od legalnych dochodów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Spinter (2015)

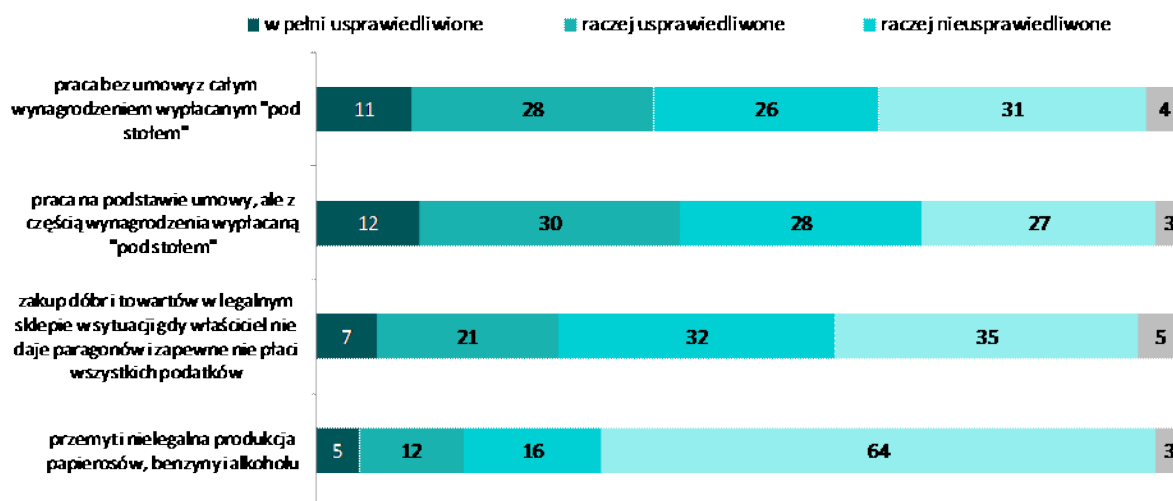
- Przyczyny pracy w szarej strefie są zróżnicowane, jednak najważniejszą jest wysokość podatków. Na wyższe dochody związane z unikaniem opodatkowania wskazywało 62% ankietowanych; na motywację tą przede wszystkim zwracały uwagę osoby młodsze (26-35 lat) oraz mieszkańcy terenów wiejskich. Ponadto ankietowali wskazywali na presję pracodawców (29% ankietowanych), obawę przed utratą zasiłków (25%), poczuciem marnotrawienia pieniędzy podatników przez rząd (20%) i obciążenia biurokratyczne związane z legalnym zatrudnieniem (18%). Warto zwrócić uwagę na różnice w uzasadnianiu pracy na szaro w zależności od sytuacji życiowej ankietowanego. Po pierwsze rolnicy znacznie częściej podkreślali możliwość wyższych zarobków dzięki unikaniu podatków (78% ankietowanych rolników wobec 62% w pozostałych grupach). Po drugie gospodynie domowe (36%), emeryci (31%) i bezrobotni znacznie mocniej akcentowali obawę przed utratą prawa do zasiłków (średnia dla pozostałych grup: 25%). Po trzecie rolnicy (33%) i studenci (30%) bardziej od pozostałych grup społecznych podkreślali obciążenia biurokratyczne związane z podjęciem legalnej pracy (średnia dla pozostałych grup: 18%). Wyniki te wskazują na złą konstrukcję świadczeń społecznych oraz nadmierną biurokrację związaną z zatrudnieniem. Uderza to

² Ponieważ ankietowani mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź, procenty nie sumują się do 100%. Możliwość zaznaczenia wielu odpowiedzi wynikała z tego, że ankietowana osoba mogła znać kilka osób pracujących w szarej strefie, działających w różnych sektorach gospodarki.

szczególnie w osoby, które byłyby skłonne podjąć dodatkową pracę, ale zniechęca je obawa przed utratą zasiłków bądź biurokracją z tym związaną.

- Niestety akceptacja społeczna zarówno dla zakupów w szarej strefie jak i pracy na szaro jest wysoka. Około 40% ankietowanych uważało, że otrzymywanie części bądź całości wypłaty pod stołem za usprawiedliwione; wśród osób pracujących na szaro ten odsetek był jeszcze wyższy i wynosił 50%. Praca bez formalnej umowy była częściej usprawiedliwiana przez osoby pracujące na część etatu, mieszkańców terenów wiejskich oraz osoby źle oceniające działania rządu. Wypłata części pensji pod stołem budziła najmniej sprzeciw wśród osób w wieku 18-25 lat, o najniższych dochodach oraz źle oceniających działania rządu. Wśród ankietowanych akceptacja społeczna dla zakupów w szarej strefie jest mniejsza niż w przypadku pracy na szaro – mniej niż jedna trzecia akceptowało zakupy w szarej strefie. W tym wypadku jednak widoczne jest dużo większe zróżnicowanie między kupującymi w szarej strefie a niekupującymi. Wśród tych pierwszych prawie 40% ankietowanych uznało takie zachowanie za usprawiedliwione, podczas gdy w drugiej grupie ten odsetek był niemal dwukrotnie mniejszy i wynosił niewiele ponad 20%. Zakupy w legalnych sklepach, które nie rejestrują transakcji było przede wszystkim uzasadnianie przez osoby o najniższych dochodach oraz mieszkańców dużych miast. Przemyt i sprzedaż nielegalnych papierosów, alkoholu i paliwa wzbudzała najmniej sprzeciw wśród osób najgorzej wyedukowanych oraz mieszkańców dużych miast.

Wykres 3. Czy uważasz za usprawiedliwione zaangażowanie w działalności wymienione poniżej?



Źródło: Spinter Research

II. Wyniki badań FOR na tle innych badań szarej strefy

- Wyniki ankiety FOR co do rzędu wielkości są zbliżone do innych podobnych badań. W przypadku odsetka osób pracujących na szaro wyniki z ankiet należą do jednych z wyższych

spośród dostępnych analiz, a w przypadku skali zakupów w szarej strefie nasze wyniki są już jednymi z niższych.

- GUS (2014) szacuje wielkość szarej strefy w Polsce na około 15%. Ta liczba uwzględnia zarówno niezarejestrowaną działalność (w zależności od roku między 13% a 14% PKB) oraz działalność nielegalną (poniżej 1% PKB). GUS swoje wyniki dotyczące szarej strefy opiera na dwóch źródłach. Po pierwsze deklarowana wartość produkcji w firmach zatrudniających do 50 osób jest porównywana z eksperckimi szacunkami możliwej wielkości produkcji. Różnica jest uznawana za część produkcji ukrytej i sprzedanej w szarej strefie. Podejście takie zakłada, że to właśnie mniejsze firmy w największym stopniu ukrywają część swojej produkcji przed fiskusem. Po drugie bazując na ankietach rynku pracy GUS oszacowuje liczbę pracowników pracujących na szaro. Według szacunków GUS w 2012 roku szara strefa w Polsce była związana przede wszystkim z firmami zaniżającymi swoją produkcję (11,2% PKB), przy znacznie mniejszym znaczeniu pracy w firmach działających całkowicie na szaro (3,3% PKB). Jeżeli zaś chodzi o działalność nielegalną, to w tej kategorii najistotniejsza była produkcja i sprzedaż narkotyków (0,6% PKB), ze znacznie mniejszą rolą przemytu papierosów (0,15% PKB) i prostytucji (0,05% PKB).
- Niezależnie od szacunków PKB GUS co 2 lata publikuje także dane o pracy nierejestrowanej. W najnowszej publikacji z grudnia 2015 roku GUS szacuje liczbę osób pracujących w szarej strefie na 711 tys. osób, czyli 4,5% pracujących ogółem. Jest to znacznie mniej niż 15% pracujących w ankiecie Sprinter. Badania GUS są oparte o znacznie większą próbę (ankieterzy odwiedzili prawie 55 tys. mieszkań w trakcie badania), co zwiększa ich wiarygodność, jednak naszym zdaniem powinny one być traktowane jako dolny szacunek wielkości zatrudnienia w szarej strefie. Już samo spojrzenie na liczbę osób pracujących na szaro w poszczególnych sektorach gospodarki może budzić wątpliwości – np. stwierdzenie, że tylko 16 tys. osób w Polsce udziela korepetycji w szarej strefie budzi duże wątpliwości, biorąc pod uwagę ponad 4,5 mln uczniów oraz 1,5 mln studentów. Również liczba pracujących w szarej strefie w budownictwie wydaje się wątpliwa, ponieważ według GUS to mniej niż 200 tys. osób, wliczając w to remonty i naprawy, co stanowiłoby mniej niż 20% pracujących w budownictwie. Naszym zdaniem tak niskie oszacowania GUS mogą wynikać z dwóch kwestii:
 - Osoby ankietowane bezpośrednio przez urzędnika GUS mogą mieć większe opory przed przyznaniem się do pracy w szarej strefie niż osoby wypełniające dające większe poczucie anonimowości ankietę online.
 - Sformułowanie pytań z podziałem na pracę główną i dodatkową naszym zdaniem nie jest całkiem jasne; w konsekwencji ankietę może nie w pełni wytapywać osoby, które mają umowę o pracę część wynagrodzenia dostają „pod stołem”.
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (Fundowicz et al. 2016) w corocznej publikacji na temat szarej strefy jej wielkość w 2016 roku szacują na 19,7% PKB. Autorzy badania jako punkt wyjścia przyjmują szacunki GUS, które modyfikują o ich zdaniem nieoszacowane elementy.
- Jeżeli chodzi o starsze badania, to warto przytoczyć dużą analizę pracy nierejestrowanej wykonaną przez dwa niezależne zespoły na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2007 roku. Głównym tematem badania była praca nierejestrowana (oceniana na ok. 10% siły roboczej), to autorzy dokonali też szacunków wielkości szarej strefy w oparciu o popyt na gotówkę i zużycie energii. Wyniki wskazywały na szarą strefę obejmującą ok. 20% PKB. Bardziej aktualny przegląd prac na temat pracy nierejestrowanej (Pasteniak et al. 2014)

podawał podobny przedział odsetka pracujących w szarej strefie, między 5% a 10% pracujących ogółem.

- Z innych badań warto też przytoczyć wyniki badań z województwa mazowieckiego (WUP 2015) zgodnie z którymi ok. 15% gospodarstw domowych kupuje w szarej strefie, a 7,5% także w niej pracuje. Niższy udział pracujących niż w wynikach FOR może wynikać ze sposobu sformułowania pytania, które dotyczyło głowy gospodarstwa domowego. Tymczasem w szarej strefie częściej niż główny żywiciel rodziny mogą dorabiać pozostali członkowie gospodarstwa domowego.

III. Przyczyny działalności w szarej strefie

- Analizę przyczyn dużych rozmiarów szarej strefy w Polsce warto rozpocząć od rozróżnienia: a) motywacji gospodarstw domowych do pracy w szarej strefie, b) motywacji gospodarstw domowych do zakupów w szarej strefie, c) motywacji firm do zatrudniania i sprzedaży w szarej strefie oraz potencjalnych interakcji między a), b) i c). Najmniej wątpliwości budzi b) – zgodnie z wynikami ankiety ludzie kupują w szarej strefie bo tak jest taniej albo nie wiedza (i ich to nie interesuje), że sprzedawca nie płaci podatków. Dlatego w dalszej części tekstu skupiamy się na punktach a) i c).

Podaż pracy nierejestrowanej

- Wysokie opodatkowanie pracy jest jedną z głównych przyczyn pracy w szarej strefie, ale należy podkreślić, że jego wpływ nie jest liniowy. Wyniki ankiety wskazują, że możliwość wyższych, nieopodatkowanych dochodów jest główną motywacją do pracy na szaro. Choć wniosek taki wydaje się uniwersalny, należy zauważyć, że w Polsce negatywny wpływ klina podatkowego jest szczególnie odczuwalny wśród osób o najniższych dochodach. Ewidentnym problemem w polskim systemie podatkowym jest brak efektywnej, wysokiej kwoty wolnej od podatku, która obejmowałaby chociaż częściowo składki ZUS. W efekcie nawet osoba zarabiająca pensję minimalną (1850 zł), choć pracodawcę kosztuje ponad 2200 zł na rękę otrzyma tylko 1350 zł. Zgodnie z wynikami ankiety właśnie takie osoby, o najniższej produktywności i najniższych zarobkach szczególnie często uciekają do szarej strefy.
- Problem wypychania najmniej zarabiających pracowników do szarej strefy jest potęgowany przez źle zaprojektowane zasiłki socjalne. W Polsce większość zasiłków socjalnych zależy od wysokości dochodów i związanych z tym sztywnych progów dochodowych. Taka konstrukcja, w połączeniu z brakiem koordynacji między różnymi świadczeniami może prowadzić do sytuacji w której wzrost zarobków paradoksalnie prowadzi do spadku dochodów do dyspozycji. Problem ten był dobrze widoczny w zasiłkach rodzinnych (Myck et. al. 2013), co na szczęście zostało już częściowo naprawione dzięki wprowadzeniu zasady „złotówka za złotówkę”. Niestety dużym krokiem wstecz jest program „Rodzina 500+”, a w szczególności sztywny próg dochodowy 800 zł na członka rodziny uprawniający do zasiłku na pierwsze dziecko. Problem jest dobrze widoczny na przykładzie cztero osobowej rodziny (w tym dwoje dzieci), w której jedna osoba pracuje za 3199 zł. Ponieważ dochód na osobę wynosi poniżej 800 zł, rodzinie przysługuje 500 zł na pierwsze dziecko. Podwyżka pensji pierwszej osoby

nawet o kilka złotych spowoduje jednak utratę tego świadczenia, podobnie zresztą jak podjęcie przez drugą osobę legalnej pracy, nawet na małą część etatu. Taka sytuacja będzie zachęcać do ukrywania części dochodów w szarej strefie, byleby pozostać poniżej progu dochodowego. Kolejnym problemem są zasiłki i świadczenia, których otrzymywanie jest uzależnione wprost od rezygnacji z pracy. W tej sytuacji nie dziwi, że to gospodynie domowe, renciści, emeryci i bezrobotni w ankiecie znacznie częściej niż pozostałe osoby motywowały ukrywanie dochodów z pracy obawą o utratę zasiłków.

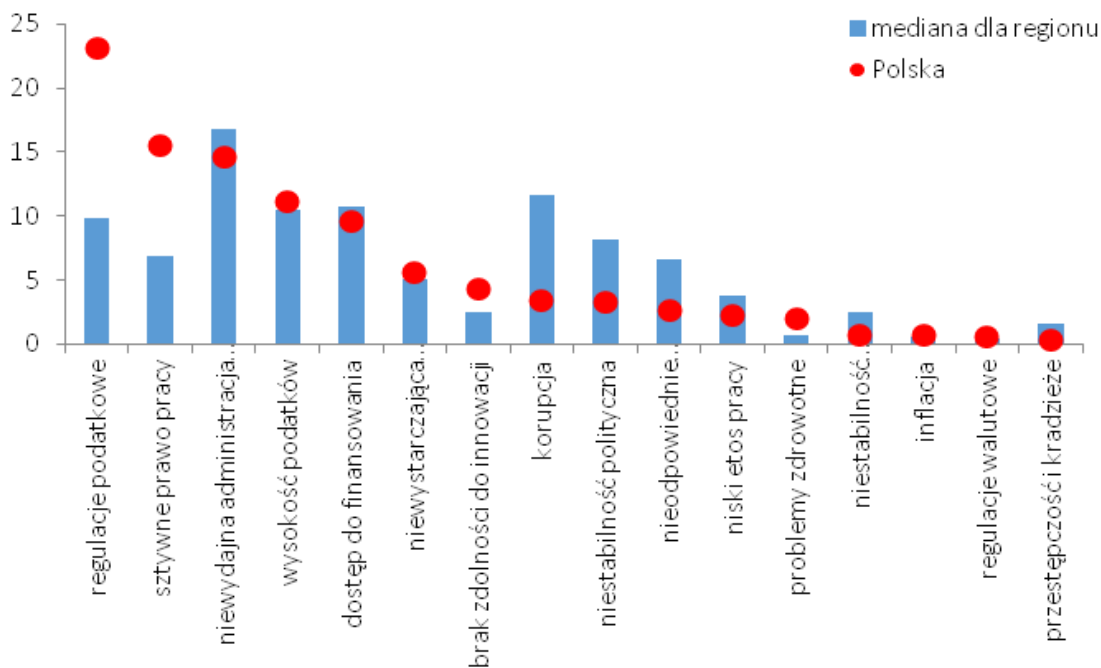
Bariery w prowadzeniu legalnej działalności gospodarczej

- Skomplikowanie i zmienność systemu podatkowego wypychają firmy do szarej strefy. Z punktu widzenia decyzji firm o ukryciu części bądź całości działalności w szarej strefie kluczowe znaczenie mają koszty związane z legalną działalnością. Oczwistym kosztem legalnej działalności są podatki z tym związane, jednak zdaniem wielu przedsiębiorców nie jest to największy problem. Na potrzeby raportu „Następne 25 lat” (Łaszek et al. 2015) dokonaliśmy przeglądu dwunastu różnych ankiet dotyczących największych barier dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce; wyniki przeglądu były jednoznaczne – skomplikowanie przepisów podatkowych (a nie ich stawki!) były najczęściej zgłaszanym przez firmy problemem. Problemy te potwierdza raport Doing Business Banku światowego, w którym choć Polska jest sklasyfikowana na 25 miejscu jeśli chodzi o ogólną łatwość prowadzenia biznesu, to w już w kategorii łatwości płacenia podatków, pomimo pewnym postępów wciąż jesteśmy sklasyfikowani na dalekim 58 miejscu. W znacznym stopniu to skomplikowanie systemu podatkowego sprawia, że koszty administracyjne³ w Polsce są znacznie wyższe niż w krajach regionu. Według szacunków Deloitte w 2008 roku koszty administracyjne w Polsce wynosiły 6% PKB (Deloitte 2010), przy średniej dla porównywalnych krajów na poziomie ok. 3,5% PKB⁴. Za prawie połowę tych kosztów odpowiadały obowiązki wynikające z ustaw podatkowych. Choć od 2008 roku koszty te uległy pewnemu zmniejszeniu (szacujemy spadek na ok. 0,5% PKB) to wciąż pozostają istotnie wyższe niż w innych krajach UE.

Wykres 4. Największe bariery dla przedsiębiorców, Polska na tle regionu, GCR 2014/2015

³ Koszty administracyjne rozumiane jako koszt obowiązków informacyjnych, czyli zbierania, przetwarzania i przekazywania administracji publicznej wymaganych przez nią informacji. Szacunki wykonane metodą kosztu standardowego.

⁴ Własne wyliczenia na podstawie: <http://www.administrative-burdens.com/>



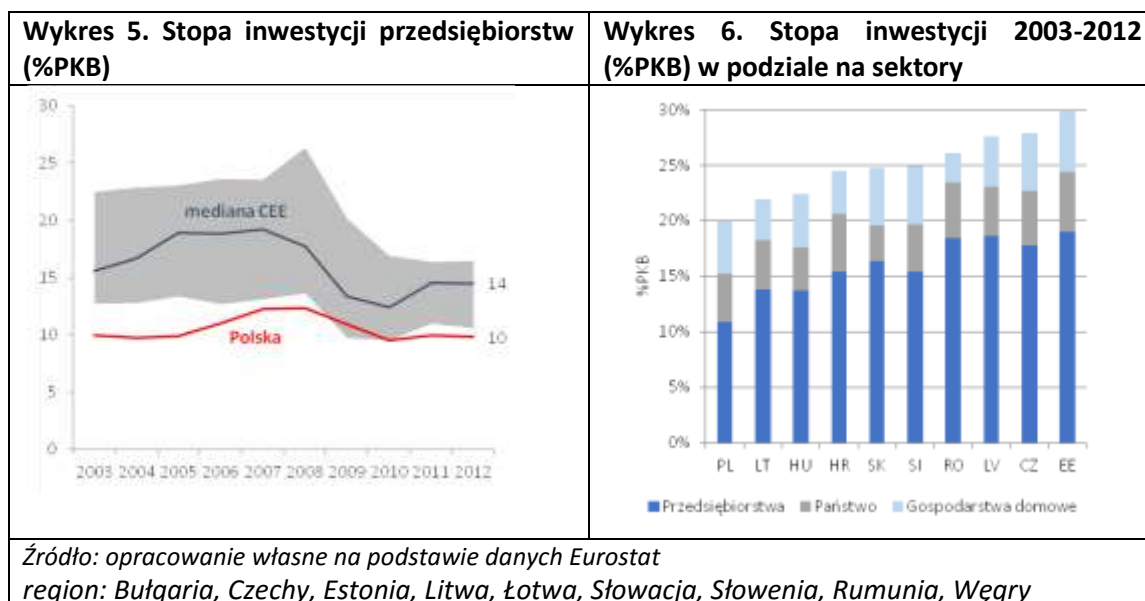
region: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia, Rumunia, Węgry

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GCR

- Polskie przepisy podatkowe są nie tylko bardzo skomplikowane, ale też często ulegają zmianom. Ustawy o PIT, CIT i VAT są zmieniane kilka razy w ciągu roku. Jeszcze niedawno ministerstwo Finansów publikowało ponad 150 indywidualnych interpretacji dziennie, a ponad trzy tysiące interpretacji rocznie było skarżonych przed sądami administracyjnymi, które w ponad połowie przypadków uznawały je za błędne.
- Skomplikowanie i zmienność przepisów prawa podatkowego wzajemnie wzmacniają swój negatywny wpływ na przedsiębiorstwa. Skomplikowany, ale stabilny system podatkowy wymagałby poniesienia jednorazowych kosztów opanowania złożonych przepisów. Zmienny, ale prosty system podatkowy pozwalałby przedsiębiorcom na szybką naukę nowych przepisów. Skomplikowany i zmienny system podatkowy jest najgorszym połączeniem i stanowi dla przedsiębiorstw dodatkowe, istotne źródło niepewności.
- Niestabilność przepisów podatkowych jest tylko jednym z objawów szerszego problemu niestabilności i niskiej jakości przepisów prawnych w Polsce. W 2014 roku w życie weszło ponad 25 tys. stron aktów prawnych, co jest wynikiem gorszym nie tylko na tle Czech Słowacji i Węgier, ale także na tle Francji i Włoch, które często są podawane jako przykłady nadmiernie zbiurokratyzowanych państw. Osoba, która chciałaby zapoznawać się na bieżąco ze wszystkimi zmianami w prawie, według będącego autorem powyższych badań Grant Thornton (2015), musiałaby dziennie poświęcać prawie 3,5 godziny na czytanie wciąż zmieniających się przepisów.

Mała skala działalności polskich firm

- Znaczna część polskich firm dostosowała się do działania w warunkach permanentnie zmieniających się przepisów ograniczając skalę swojej działalności i w konsekwencji zachowując maksymalną elastyczność. Wymaga to ograniczenia inwestycji, czego skutki są widoczne w postaci najniższej stopy inwestycji przedsiębiorstw w całym naszym regionie.



- Z niskimi inwestycjami wiąże się też kwestia dużej ilości mikroprzedsiębiorstw polskiej gospodarce. Mikroprzedsiębiorcy by zachować elastyczność nie zwiększają skali działalności i inwestują cztery razy mniej niż duże firmy. Ich zachowanie jest szczególnie istotne, ponieważ Polska ma jeden z największych w UE sektor mikroprzedsiębiorstw, w którym pracuje ponad jedna trzecia pracujących w sektorze rynkowym (ang. business economy, co odpowiada sektorowi przedsiębiorstw z wyłączeniem edukacji i służby zdrowia). Dla porównania w Niemczech odsetek zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach wynosi tylko 18%, a więcej niż w Polsce mikroprzedsiębiorstwa zatrudniają tylko na Słowacji oraz w krajach Europy Południowej (Cypr, Hiszpania, Portugalia, Włochy). Szerszą dyskusję możliwych przyczyn tego zjawiska zawiera raport „Następne 25 lat” (Łaszek et. al. 2015). Poniżej omawiamy wybrane wnioski z raportu.
- Mała skala działalności nie tylko pozwala minimalizować utopione koszty (czyli inwestycje, z których nie można się później wycofać bez strat), ale także pozwala na uniknięcie części uciążliwych przepisów. Najmniejsze firmy mogą prowadzić uproszczoną księgowość oraz nie obowiązują w nich część przepisów kodeksu pracy. Takie wyłączenia są uzasadnione, biorąc pod uwagę nieproporcjonalnie duże koszty, jakie mikroprzedsiębiorstwa by musiały ponieść by funkcjonować zgodnie z tymi wszystkimi przepisami; w przypadku dużych firm stałe koszty związane z regulacjami rozkładają się na znacznie większe obroty i przez to stanowią mniejsze obciążenie. Przykładowo w Kanadzie, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii koszty związane z regulacjami wynoszą nawet 2% sprzedaży w najmniejszych firmach i mniej niż 0,04% sprzedaży w największych (GAO, 2011). Niemniej przy wprowadzaniu uproszczonej wersji regulacji należy zachować ostrożność, by nie dawały one przewagi objętych nią firmom oraz nie zniechęcało je do wzrostu. Doświadczenia innych krajów pokazują, jak źle zaprojektowane przepisy mogą zniechęcać firmy do wzrostu. Mogą one przyjmować postać progów w podatku VAT jak w Japonii (Onji, 2009) czy skali regulacji pracy jak we Francji

(Gourio i Roys, 2014) i we Włoszech (Schivardi i Torrini, 2008). Przedsiębiorstwa mają tam skłonność do dzielenia zatrudnienia na wiele równoległe funkcjonujących mniejszych firm. Rozmowy z przedsiębiorcami wskazują na istnienie tego zjawiska także w Polsce, co ma na celu m.in. uniknięcie różnego rodzaju czasochłonnych obowiązków sprawozdawczych. Almeida i Carneiro (2009), badając podobne regulacje w Brazylii stawiają tezę, że tego rodzaju kosztowne regulacje, wraz z trudnością monitorowania, skłaniają część firm w krajach rozwijających do przenoszenia zatrudnienia do szarej strefy. Następnie przedsiębiorstwa te unikają zwiększania oficjalnego zatrudnienia, aby nie wystawiać się na większe ryzyko kontroli.

- Przegląd literatury wskazuje także na duże znaczenie systemu podatkowego i sądownictwa dla wielkości firm. Uciążliwość polskiego systemu podatkowego były już omawiane powyżej, ale trzeba pamiętać, że pod względem przewlekłości procesów sądowych Polska w rankingach międzynarodowych wypada równie źle (przykładowo w Doing Business Polska w kategorii egzekwowanie kontraktów zajmuje dalekie 55 miejsce). Kumar et al. (2001) w próbie 15 starych krajów UE, znaleźli dowody, że firmy są przeciętnie większe w krajach o lepiej rozwiniętych instytucjach (jako miarę rozwoju instytucji przyjęli sprawność sądownictwa). Do podobnych wniosków doszli Beck et al. (2006), badając duże firmy przemysłowe w 44 krajach. Znaczenie efektywności wymiaru sprawiedliwości dla średniej wielkości przedsiębiorstw znalazło potwierdzenie w danych regionalnych Hiszpanii (Garcia-Posada i Mora-Sanguinetti, 2015; Fabbri, 2010), Meksyku (Dougherty, 2014; Leaven i Woodruff, 2007) i Włoch (Giacomelli i Menon, 2013). Rajan i Zingales (2001) zwracają uwagę, że kraje o sprawniejszym sądownictwie cechują się większymi firmami w sektorach mniej uzależnionych od fizycznego kapitału. Przykładowo omawiane przez nich doradztwo i reklama w większym stopniu zależą od reputacji, relacji z klientami, znaków towarowych, procesów innowacyjnych i własności intelektualnej, których ochrona wymaga bardziej wyrafinowanego wymiaru sprawiedliwości. Natomiast branże bardziej uzależnione od fizycznego majątku nie wymagają równie rozwiniętego sądownictwa i są relatywnie mniejsze w krajach, które takie instytucje posiadają. Sprawność wymiaru sprawiedliwości wiąże się również z lepszym funkcjonowaniem innych części aparatu państwowego. Na przykład Friesenbichler et al. (2014) wskazują na silną korelację pomiędzy czasem poświęcanym rocznie na płacenie podatków i czasem potrzebnym na rozwiązanie upadłości, a także negatywną zależność między wydajnością państwa, jakością regulacji, wolnością od korupcji i niezależnością sądownictwa.

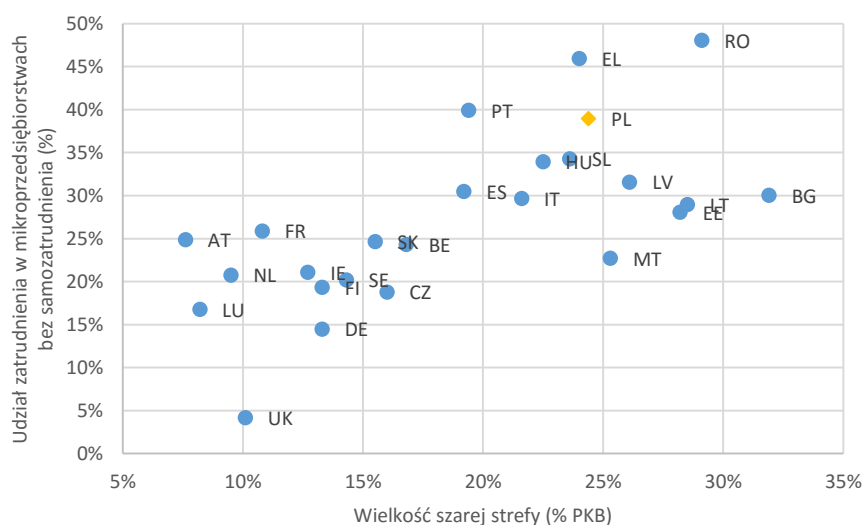
Błędne koło niskiej produktywności i ucieczki w szarą strefę

- Zmienność prawa, duże obciążenia administracyjne i niesprawność sądów zniechęcają firmy do inwestowania i wzrostu. Niskie inwestycje i brak korzyści skali sprawiają, że produktywność pracy w najmniejszych firmach jest wyjątkowo niska. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że o ile, po uwzględnieniu różnic w poziomie cen, największe polskie firmy już osiągają nawet 90% produktywności pracy swoich zachodnich odpowiedników, to w przypadku mikrofirm luka pozostaje znacznie większa – raportowana produktywność pracy polskich mikroprzedsiębiorstw nie przekracza 40% ich zachodnich odpowiedników (szerzej na temat produktywności mikroprzedsiębiorstw patrz: Łaszek et al. 2015). Oznacza to także duże różnice w produktywności pracy między funkcjonującymi w Polsce obok siebie małymi i

dużymi przedsiębiorstwami, co jest widoczne również w zróżnicowaniu rentowności (Lewandowska -Kalina , 2012).

- W normalnych warunkach duże różnice w produktywności powinny prowadzić do upadku mniej wydajnych przedsiębiorstw i wzrostu wydajniejszych. W praktyce jednak procesy te zachodzą tylko w ograniczonym zakresie, a jednym z czynników je hamujących jest właśnie szara strefa. Mikroprzedsiębiorstwa mając niższą produktywność pracy by zachować konkurencyjność część działalności ukrywają w szarej strefie co pozwala im utrzymać się na rynku. Działanie w szarej strefie jest możliwe dzięki dużej podaży pracowników gotowych podjąć pracę nierejestrowaną z powodów omawianych w poprzednim podrozdziale. O rozmiarach szarej strefy w mikroprzedsiębiorstwach może świadczyć fakt, że według danych GUS aż 57% osób w nich pracujących zarabia pensję minimalną, podczas gdy w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 osób i więcej odsetek osób o tak niskich zarobkach wynosi tylko 4%. Takie różnice tylko po części można wytłumaczyć raportowaną produktywnością pracy. Jednocześnie jednak mikroprzedsiębiorstwa pozostając w szarej strefie mają ograniczone możliwości inwestycyjne (brak wiarygodności kredytowej) co utrudnia im podniesienie produktywności pracy i konkurowanie na rynku bez unikania podatków. Warto przy tym zaznaczyć, że nie tylko w Polsce jest widoczna zależność między wielkością sektora mikroprzedsiębiorstw a wielkością szarej strefy.

Wykres 7. Wielkość szarej strefy, a udział zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach* w 2012 roku



**dane dotyczą sektora przedsiębiorstw niefinansowych i rolnictwa z wyłączeniem samozatrudnionych niezatrudniających pracowników, dodano rolnictwo ze względu na przerosty zatrudnienia w rolnictwie będące rezerwuarem dla szarej strefy*

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu i Schneider (2012)

IV. Jak ograniczyć wielkość szarej strefy w Polsce

- Skuteczne ograniczenie szarej strefy wymaga przede wszystkim zwiększenia atrakcyjności legalnej działalności. Przedsiębiorstwa podejmując decyzję o działalności w szarej strefie analizują:

- koszty związane z legalną działalnością (jakich podatków i regulacji unikam zostając w szarej strefie?),
- koszty nielegalnej działalności (jakie kary mi grożą w razie złapania? Jak jest ryzyko złapania?),
- korzyści z legalnej działalności (działając legalnie z jakich usług mogą korzystać? Jak administracja i instytucje państwowe wspierają legalne firmy?)

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że najskuteczniejszą metodą walki z szarą strefą nie jest koncentracja na sankcjach za działalność nierejestrowaną a położenie nacisku na zmniejszenie kosztów i zwiększenie korzyści z działalności legalnej (patrz np. Žukauskas 2015).

- W Polsce istnieje duży potencjał do ograniczenia kosztów legalnej działalności, przede wszystkim przez zmniejszenie zmienności i poprawę jakości prawa (przede wszystkim podatkowego) oraz redukcję zbędnych obciążeń administracyjnych. Efektywnie działający wymiar sprawiedliwości, również zwiększy atrakcyjność zawierania formalnych umów, dając narzędzia do ich późniejszego egzekwowania. Dlatego też działania państwa zmierzające do ograniczenia bodźców firm do ukrywania się w szarej strefie powinny koncentrować się na zmniejszeniu niepotrzebnie wysokich kosztów legalnej działalności. W tym kontekście przypominamy część propozycji FOR opublikowanych w raporcie „Następne 25 lat”, które mogą istotnie wpłynąć na ograniczenie szarej strefy.
 - Obniżenie opodatkowania pracy osób o najniższej produktywności. FOR proponuje dokonanie tego przez istotny wzrost kwoty wolnej dla osób pracujących (czyli zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu). Osoby takie silnie reagują na zmianę wysokości opodatkowania, dlatego w przypadku jego obniżenia z obecnego wysokiego poziomu należy spodziewać się silnego wzrostu zatrudnienia. Efekt można dodatkowo wzmocnić, upraszczając przepisy dotyczące rozwiązywania umów o pracę i tym samym zwiększając popyt na pracowników, co razem może podnieść zatrudnienie o kolejne 3%–4%. FOR proponuje sfinansowanie tych zmian uproszczeniem i ujednoczeniem podatku VAT.
 - Ograniczenie niepewności związanej z tworzeniem i egzekwowaniem prawa. Tę niepewność uznajemy za główną przeszkodę dla wzrostu inwestycji. W szczególności wymaga to ograniczenia zmienności i poprawę jakości prawa podatkowego, wskazywanych przez przedsiębiorców jako największe bariery dla wzrostu. Temu zagadnieniu poświęcony jest odrębny projekt FOR „Lepsze podatki” oraz projekt nowej ordynacji podatkowej. Ograniczenia niepewności będą też wynikać ze wzrostu jakości prawa, której będą sprzyjać regularne oceny istniejących przepisów. Do spadku niepewności przyczyni się także sprawniejsze egzekwowanie prawa, związane z bardziej efektywną pracą sądów.
 - Redukcję obciążeń administracyjnych. Są one w Polsce wyjątkowo wysokie (ponad 5% PKB, znacznie więcej niż w innych krajach), niepotrzebnie podnosząc koszty funkcjonowania firm. Dlatego FOR proponuje ustalenie liczbowego celu redukcji obciążeń administracyjnych do 3,5% PKB i określenie instytucji odpowiedzialnej za jego realizację.
 - Zmniejszenie nadmiernej ochrony lokatorów, która wypycha wynajem mieszkań do szarej strefy.

Bibliografia

- Almeida, R. i Carneiro, P., 2009, Enforcement of labor regulation and Firm size, SP Discussion Paper No. 0814.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. i Maksimovic, V., 2006, «Financial and legal constraints to growth: does firm size matter?» w Claessens, S. i Laeven, L. (red.), *A Reader in International Corporate Finance*, 2, The World Bank.
- Deloitte, 2010, Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego, Deloitte Business Consulting S.A., Ministerstwo Gospodarki.
- Dougherty, S.M., 2014, Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico, *Review of International Economics*, 22(4): 825–844.
- Fabbri, D., 2010, Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence, *Journal of the European Economic Association*, 8(4): 776-816.
- Friesenbichler, K., Fritz, O., Hölzl, W., Misch, F., Streicher, G. i Yeter, M., 2014, Oe e3ciency of EU public administration in helping firms grow, Carried out for the European Commission, Directorate-General Enterprise and Industry, within the Framework Service Contract No. ENTR/2009/033.
- Fundowicz, J., Łapiński, K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B. (2016), Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Warszawa.
- GAO, 2011, Value-added taxes. Potential Lessons for the United States from Other Countries' Experiences, United States Government Accountability Office.
- Garcia-Posada, M. i Mora-Sanguinetti, J.S., 2015, Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth, *Small Business Economics*, 44(3): 639-669.
- Giacomelli, S. i Menon, C., 2013, Firm size and judicial efficiency: evidence from the neighbour's Court, Working Papers No. 898, Bank of Italy.
- Gourio, F. i Roys, N., 2014, Size-dependent regulations, Firm size distribution, and reallocation, *Quantitative Economics* 5: 377–416.
- Grant Thornton, 2015, Urzędy zasypują przedsiębiorców sterta formularzy: Badanie skali obowiązków sprawozdawczych polskich przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych
- GUS (2014), Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA2010)1 do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne. Notatka informacyjna. Warszawa.
- GUS (2015), Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 roku. Warszawa.
- Kumar, K.B., Rajan, R.G. i Zingales, L., 2001, What Determines Firm Size?, *SSRN Electronic Journal*, May
- Laeven, L. i Woodruff, Ch., 2007, Oe Quality of the Legal System, Firm Ownership, and Firm Size, *The Review of Economics and Statistics*, 89(4): 601-614, MIT Press Journals.
- Laszek, A., Tatała, M., Trzeciakowski, R., Wojciechowski, W., Olko, D., Keler, G., Kuskowski, J., Paczocha, J., Sieron, A., Stachowski, J., Zajkowska, O. 2015, Następne 25 lat; jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód? FOR
- Laszek, A., Tatała, M., Trzeciakowski, R., Wojciechowski, W., Olko, D., Keler, G., Kuskowski, J., Paczocha, J., Sieron, A., Stachowski, J., Zajkowska, O. 2015, Następne 25 lat; jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód? FOR
- Lewandowska-Kalina, M., 2012, Productivity dispersion and misallocation of resources: evidence from Polish industries, *Applied Econometrics Papers*, 7-12.
- Myck, Michał & Kurowska, Anna & Kundera, Michał, 2013. "Financial Support for Families with Children and its Trade-offs: Balancing Redistribution and Parental Work Incentives," IZA Discussion Papers 7506, Institute for the Study of Labor (IZA).

- Onji, K., 2009, The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese value-added tax, *Journal of Public Economics*, 93: 766–775.
- Pasternak-Malicka, M. (2014), Aktywność zawodowa młodych osób na rynku pracy i ich skłonność do podejmowania nieformalnego zatrudnienia, *Ekonomia i Zarządzanie*, 6(3): 127-143, Politechnika Białostocka.
- Rajan, R.G. i Zingales, L., 2001, *Financial Systems, Industrial Structure, and Growth*, Chicago Booth Working Paper
- Schivardi, F. i Torrini, R., 2008, Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation, *Labour Economics*, 15: 482–511.
- WUP (2014), „Praca nierejestrowana na Mazowszu jej skala, charakter i skutki społeczne, Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy III”. Wojewódzki Urząd Pracy. Warszawa.
- Žukauskas, V. (Ed.) (2015), *Shadw Economies in the Baltic Sea Region 2015*. LFMI. Vilnius