

Anna Krajewska

Zróżnicowanie społeczne, szara strefa i podatki w transformujących się gospodarkach

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 8/1, 225-236

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zróżnicowanie społeczne, szara strefa i podatki w transformujących się gospodarkach

1. Wzrost zróżnicowania dochodów w transformujących się gospodarkach

Jedną z cech gospodarki centralnie planowanej było małe zróżnicowanie dochodów. Do dziś pamiętamy popularne slogany z tamtych czasów: „Czy się stoi, czy się leży dwa tysiące się należy” (wraz z inflacją zmieniała się tylko liczba tysięcy) oraz „Wszyscy mamy jednakowe żołądki”. Urawniłowka dochodowa odbijała się negatywnie na wydajności pracy, nie pobudzała do wprowadzania innowacji i podejmowania ryzykownych działań stanowiących mechanizm napędowy gospodarki. Wymienione słabości wynikające z małego zróżnicowania dochodów były potęgowane przez politykę pełnego zatrudnienia nie sprzyjającą poprawie dyscypliny pracy i zwiększaniu aktywności zawodowej. Oczekiwano więc, że charakterystyczne dla gospodarki rynkowej zróżnicowanie dochodów będzie sprzyjać dynamizacji gospodarki poprzez wyzwalamie oddolnej inicjatywy i przedsiębiorczości oraz wprowadzaniu postępu technicznego i organizacyjnego, zaś pojawienie się i szybkie narastanie bezrobocia będzie dodatkowo mobilizować pracowników i sprzyjać wzrostowi dyscypliny pracy.

I rzeczywiście od rozpoczęcia okresu transformacji w szybkim tempie rośnie zróżnicowanie dochodów. Badania Banku Światowego dotyczące zróżnicowania dochodów w latach dziewięćdziesiątych (Tablica 1) wskazują, że nierówności (mierzone wskaźnikiem Giniego¹) rosną w transformujących się gospodarkach znacznie szybciej niż w innych regionach świata. Dotyczy to zwłaszcza Rosji oraz postradzieckich Krajów Kaukazu i Azji Centralnej, gdzie zróżnicowanie dochodów jest już zbliżone do notowanego w krajach Ameryki Łacińskiej. W badanym okresie zróżnicowanie dochodów nie rosło m.in. w USA, Kanadzie i Australii. W krajach Unii Europejskiej wzrost wskaźnika Giniego był niewielki, przy czym w większości krajów Unii Europejskiej dochody były rozłożone bardziej równomiernie niż w Polsce (gdzie wskaźnik Giniego wynosił 0,33, podczas gdy w Szwecji 0,23, Holandii 0,25, Belgii 0,27, a we Francji i Niemczech 0,28).

¹ Wskaźnik Giniego zawiera się między 0 (doskonale równomierne rozłożenie dochodów) i 1. Im wyższy poziom wskaźnika tym bardziej nierównomierne rozłożenie dochodów.

T a b l i c a 1. Wskaźniki Giniego w wybranych regionach świata

Regiony i kraje	lata	
	1990	1999
Ameryka Łacińska		
Argentyna	0,501	0,542
Brazylia	0,627	0,640
Boliwia	0,538	0,586
Chile	0,554	0,559 (2000)
Meksyk	0,536	0,539
Kraje Kaukazu i Azji Centralnej	w latach 1987–1990	w latach 1996–1999
Armenia	0,27	0,59
Gruzja	0,29	0,43
Kirgizja	0,31	0,47
Kazachstan	0,30	0,35
Tadżykistan	0,28	0,47
Turkmenia	0,28	0,45
Kraje WNP	w latach 1987–1990	w latach 1996–1999
Rosja	0,26	0,47
Ukraina	0,24	0,33
Moldawia	0,27	0,42
Kraje Europy Środkowej oraz Bałtyckie	w latach 1987–1990	w latach 1996–1999
Czechy	0,19	0,25
Węgry	0,21	0,25
Słowenia	0,22	0,25
Polska	0,28	0,33
Litwa	0,23	0,34
Łotwa	0,24	0,32
Estonia	0,24	0,37
Kraje Unii Europejskiej	przeciętnie w 1980 r.	przeciętnie w 1990 r.
Szwecja	0,20	0,23
Belgia	0,26	0,27
Holandia	0,24	0,25
Francja	0,28	0,28
Niemcy	0,27	0,28
Włochy	0,31	0,35
Wielka Brytania	0,29	0,31
Pozaeuropejskie kraje OECD		
USA	0,34	0,34
Kanada	0,29	0,29
Australia	0,31	0,31

Ź r ó d ł o: The World Bank 2000, OECD 2001, ECLAC 2002, przytaczam za: S. Golinowska, *Nierówności społeczne: Identyfikacja i możliwości wyrównywania*, [w:] *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, RSSG przy RM, Raport nr 49, Warszawa 2002, s. 27–29.

Okazuje się ponadto, że różnice dochodowe wynikają nie tylko z różnic w jakości pracy i jej efektach, ale także, a często wręcz przede wszystkim, są następstwem bezprawia i korupcji towarzyszącej prywatyzacji i przeobrażeniom systemowym oraz szybkiego roz-

woju szarej strefy, która umożliwiła części społeczeństwa bogacenie się w sposób nie zawsze zgodny z prawem i z pominięciem obciążeń podatkowych. Wskazują na to wyraźnie badania CBOS. Takie czynniki sprzyjające bogaceniu się jak odwaga, gotowość do ryzyka, pracowitość i całkowite poświęcenie się pracy były w 1997 r. wymieniane na pierwszym miejscu. Obecnie w opinii publicznej w równym stopniu bogaceniu się sprzyja lekceważenie prawa, luki prawne oraz bezwzględność w stosunku do innych ludzi².

2. Nierówności a wzrost gospodarczy

Neoliberalne nachylenie niemal wszystkich początkowych dyskusji prowadzonych w transformujących się gospodarkach opierało się na tradycyjnej doktrynie, zakładającej odwrotną zależność między równością i wzrostem gospodarczym. Dominujący sposób rozumowania można scharakteryzować następująco: wzrost zróżnicowania dochodów prowadzi do wzrostu oszczędności, które z kolei zwiększają możliwości inwestycyjne gospodarki prowadząc automatycznie do wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Jest to równocześnie najskuteczniejsza metoda ograniczania bezrobocia, a więc także podnoszenia dochodów ogółu społeczeństwa.

Nie jest to doktryna nowa. W połowie lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku noblista amerykański, rosyjskiego pochodzenia Simon Kuznets³ sformułował hipotezę, iż w początkowym okresie wzrostu gospodarczego zróżnicowanie dochodów rośnie. Dopiero wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego powstają warunki do wzrostu ogólnego poziomu dobrobytu i zmniejszania się nierówności dochodowych. Teoria ta może być przydatna do analizy XIX wiecznego kapitalizmu i początków XX w. Badania prowadzone w końcu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia przez pracowników Banku Światowego K. Dennigera i L. Squaira⁴ nie potwierdzają prawa Kuzneta. Badania te obejmujące trzydziestoletni okres oraz ponad 90 krajów można streścić następująco:

- przypadki pozytywnej korelacji między wzrostem PKB i nierównościami były niemal równie częste (43), jak i przypadki korelacji negatywnej (41); nie jest więc oczywiste, że wraz ze wzrostem gospodarczym dobrobyt zaczyna „skapywać” także na uboższe warstwy społeczeństwa;
- wysoki stopień nierówności (bardziej majątkowych niż dochodowych) wyraźnie negatywnie wpływa na tempo wzrostu gospodarczego;
- wzrostowi gospodarczemu oraz zmniejszaniu zróżnicowania najbardziej sprzyja polityka społeczna nastawiona na wzrost edukacji społeczeństwa, oraz zapewnienie równych szans startu.

Jeszcze wyraźniej prawa Kuzneta nie potwierdzają doświadczenia azjatyckich „tygrysów”. Badania obejmujące lata 1965–1990 wskazują, że zróżnicowanie dochodów było mniejsze w krajach najszybciej rozwijających się (Singapurze, Tajwanie, Korei Pd., Tajlandii,

² Pod lupą, „Polityka” 2004, nr 15 (2447).

³ S. Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, „American Economic Review” 1955, No. 1 (45).

⁴ K. Denniger, L. Squaire, *A New Data Set Measuring Income Inequality*, World Bank Economic Review, September 1997, przytaczam za: T. Kowalik, *Sprawiedliwość dystrybucyjna jako wyzwanie transformacyjne*, [w:] G. W. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 139–140.

Hong-Kongu)⁵. Wśród przyczyn sukcesów krajów Azji Wschodniej wskazuje się szczególnie na wysoką stopę prywatnych inwestycji krajowych (warto podkreślić, że udało się to osiągnąć bez zwiększenia zróżnicowania dochodów) oraz nacisk na tworzenie kapitału ludzkiego poprzez wzrost nakładów na edukację oraz zdobywanie doświadczenia zawodowego⁶.

Transformujące się gospodarki Europy Środkowej i Wschodniej wybrały inną ścieżkę rozwoju, nie wykorzystując doświadczeń krajów azjatyckich. Droga wybrana przez te kraje w początkowym okresie transformacji odsunęła w cień politykę socjalną. Wynikało to głównie z uprzedzeń doktrynalnych. Trafnie podejście do finansów publicznych w okresie transformacji charakteryzuje S. Owsiak: „*Pomimo słabego rozeznania teoretycznego i empirycznego zagadnienia efektywności wydatków publicznych, przyjmuje się a priori, że wydatki publiczne w ogóle oznaczają marnotrawstwo, wobec tego należy je ograniczać, jako remedium na występujące niesprawności w mechanizmie rynkowym. Jest to podejście błędne, gdyż w istocie rzeczy konieczne jest poszukiwanie sprawniejszych procedur wydatkowania pieniędzy publicznych. Ograniczenie wydatków publicznych »na siłę« prowadzi do wynaturzeń w dziedzinach społecznych i gospodarczych, których te ograniczenia dotyczą*”⁷. Głos ten jest w Polsce wyrazem odwagi i wyzwania wobec dominacji w dyskusjach nacisku na obniżanie wydatków. Zjawisko to jest natomiast coraz wyraźniej dostrzegane wśród ekspertów Banku Światowego podkreślających niebezpieczeństwa związane z drastycznymi cięciami wydatków socjalnych takie, jak wzrost zubożenia społeczeństwa, wzrost przestępczości, wzrost udziału szarej strefy w gospodarce⁸. Zwracają na to uwagę także ekonomiści zachodni, którzy analizują zmiany zachodzące w transformujących się gospodarkach. Apelują: „nie eliminujcie welfare state, usprawniajcie politykę socjalną”⁹.

3. Skala i przyczyny ubóstwa w transformujących się gospodarkach

Wraz ze zmniejszaniem się rozmiarów produkcji oraz pojawieniem się i wzrostem bezrobocia w początkowym okresie transformacji rosło nie tylko zróżnicowanie dochodów, ale także zaczyna rozszerzać się skala ubóstwa. Z czasem spadek produkcji został zahamowany, zaczęły pojawiać się symptomy ożywienia. Zaczęto również podejmować działania zmierzające do ograniczenia rozmiarów bezrobocia. Ubóstwo jest natomiast zjawiskiem, które (jak dotychczas) na trwałe wrosło w krajobraz transformujących się gospodarek, a skala ubóstwa pogłębia się szybko. Nawet w okresie poprawy koniunktury odsetek osób ubogich nie spada ponieważ w okresie transformacji zachodzi wiele procesów, które nie sprzyjają zmniejszaniu dysproporcji w podziale dochodu narodowego.

Z danych zamieszczonych w Tabelicy 2 wynika, że zubożenie w Polsce wzrastało w szybszym tempie niż w krajach Grupy Wyszehradzkiej, chociaż proces ten był znacznie wolniejszy niż w Rumunii, Bułgarii i krajach byłego Związku Radzieckiego.

⁵ *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, Oxford 1993, s. 29–31.

⁶ Tamże, s. 192–212.

⁷ S. Owsiak, *Racjonalizacja finansów publicznych w Polsce*, [w:] Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, *Racjonalizacja finansów publicznych*, Warszawa 2004, Raport nr 50, s. 31.

⁸ Tamże, s. 31–32.

⁹ M. Ellman, *Don't Eliminate the Welfare State, Redesign It: Social Policy Lessons for Transition Economies*, „Transition” 2000, Vol. 11, No 2, April.

Również porównania z Unią Europejską (Tablica 3) wskazują na duży dystans między odsetkiem ludności wykazującej najniższe (czyli poniżej minimum socjalnego) dochody w Polsce i unijnej „piętnastce”. Oto kilka liczb (dane dla 1997 r.): przeciętne wynagrodzenie w Unii Europejskiej wynosiło 1893 ECU (od 2844 ECU w Danii do 657 ECU w Portugalii i 932 w Grecji), podczas gdy w Polsce kształtowało się na poziomie 500 ECU (czyli niemal czterokrotnie niższym niż przeciętna dla krajów UE). W krajach Unii Europejskiej 13,6% ludności uzyskiwało dochody niższe lub w granicach minimum socjalnego (od zaledwie 4,4% w Danii i 5,2% w Holandii do 14,7% w Hiszpanii, 14,9% w Grecji oraz 15,9% w Portugalii). W tym czasie w Polsce aż 33% ludności uzyskiwało dochody mieszczące się poniżej lub w granicach minimum socjalnego¹⁰.

T a b l i c a 2. Wzrost ubóstwa w krajach transformacji w latach 1987–1989 oraz 1993–1994

Kraj	Ubóstwo względne (21–27% średnich dochodów w kraju) ¹⁾			Ubóstwo bezwzględne dochód <\$ 120 wg PPP		
	1989–90	1993–94	wzrost	1987–88	1993–94	wzrost
	%	%	pkt %	%	%	pkt %
Azerbejdżan	11,1	65,2	54,1	...	...	...
Białoruś	...	...	...	1	23	22
Bułgaria	2,0	32,7	30,7	2	33	31
Czechy	0,2	1,4	1,2	0	<1	0–1
Estonia	1,0	27,0	26,0	1	40	39
Kazachstan	...	...	...	5	50	45
Kirgistan	...	...	...	12	84	72
Litwa	1,5	39,1	37,6	1	46	45
Łotwa	1,3	33,5	32,2	1	25	24
Mołdawia	2,4	40,6	38,2	4	65	61
Polska	5,8	10,9	5,1	6	19	13
Rosja	...	...	...	2	45	43
Rumunia	7,0	25,3	18,3	6	39	33
Słowacja	0,1	5,1	5,0	0	<1	0–1
Słowenia	4,5	6,1	1,6	0	<1	0–1
Turkmenia	...	...	...	12	57	45
Ukraina	...	...	...	2	41	39
Uzbekistan	...	...	...	24	47	23
Węgry	1,1	4,0	2,9	<1	3	2–3

¹⁾ Granice ubóstwa: 21% średniego dochodu w Czechach i w Słowenii; 24% średniego dochodu w Estonii, na Węgrzech, Łotwie, w Polsce i na Słowacji; 27% średniego dochodu w Azerbejdżanie, Mołdawii i Rumunii
 Ź r ó d ł o: UNICEF (1995), przytaczam za: G. W. Kołodko, *Od szoku do terapii...*, s. 209.

¹⁰ K. Głębińska, *Polityka społeczna u Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2001, s. 316.

T a b l i c a 3. Zróżnicowanie dochodów w Unii Europejskiej w 1997 r.

Kraj	Przeciętne wynagrodzenie w ECU	% ludności uzyskującej najniższe dochody
Austria	2018	12,1
Belgia	2169	11,4
Dania	2844	4,4
Francja	1836	9,9
Grecja	932	14,9
Hiszpania	1208	14,7
Holandia	2141	5,2
Irlandia	1833	9,4
Luksemburg	2515	9,5
Niemcy	zach. – 2644 wsch. – 1888	10,9
Portugalia	657	15,9
Szwecja	2044	12,5
Wielka Brytania	1740	11,6
Włochy	1469	12,5
UE 15	1893	13,6
Polska	500	33,0

Ź r ó d ł o: *Social Portrait of Europe*, Eurostat, Luxembourg 1998, s. 179 oraz Eurostat Yearbook, 1998/1999, s. 158; przytaczam za: K. Głębička, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Elipsa, Warszawa 2001, s. 318.

W krajach Unii Europejskiej do zwalczania zjawiska ubóstwa przywiązuje się dużą wagę o czym świadczą regulacje prawne oraz liczne programy przeciwdziałania ubóstwu. Wskazuje się z reguły na dwie przesłanki prowadzenia aktywnej polityki przeciwdziałania ubóstwu:

- 1) ujemne skutki ubóstwa zarówno dla ubogiego (ograniczenie własnych perspektyw rozwojowych oraz perspektyw życiowych dzieci, obniżenie poczucia wartości, pogorszenie sytuacji zdrowotnej, konflikty w rodzinie, poczucie niesprawiedliwości społecznej), jak i dla całego społeczeństwa (wzrost przestępczości, zagrożenie bezpieczeństwa społecznego, narastanie konfliktów społecznych prowadzących do ograniczenia stabilności, rozwoju i ucieczki kapitału zagranicznego);
- 2) przeświadczenie, że przyczyny ubóstwa tkwią nie tylko w cechach i zachowaniach ludzi (niechęć do ciężkiej pracy, nieudolność, lenistwo, patologie życia rodzinnego, ułomności fizyczne i umysłowe), ale także w polityce gospodarczo-społecznej, która nie uwzględnia potrzeb ludzi, generuje bezrobocie, nie zabezpiecza podstawowych potrzeb ludzi, nie zapewnia warunków równego startu życiowego, prowadzi do marginalizacji części społeczeństwa).

W 1992 r. Komisja Europejska zleciła rządowi poszczególnych krajów UE zdefiniowanie standardów minimalnego dochodu. Komisja wskazała trzy główne cele, które powinno się osiągnąć dzięki określeniu poziomu minimum socjalnego. Cele te to: respekto-

wanie godności człowieka, zapobieganie marginalizacji, wzajemne dostosowywanie instytucji zabezpieczenia społecznego w UE¹¹.

Analiza zjawiska ubóstwa w transformujących się gospodarkach upoważnia do sformułowania hipotezy, że zjawisko to w poważnym stopniu związane jest ze zmianami społeczno-gospodarczymi. Za hipotezą tą przemawiają następujące argumenty:

- Wraz z transformacją pojawiło się bezrobocie, które (zwłaszcza długotrwałe) prowadzi do poważnego zubożenia społeczeństwa.
- Transformujące się gospodarki nie były przygotowane do walki z bezrobociem, zwłaszcza strukturalnym (długotrwałym); metody walki z bezrobociem są mało skuteczne, za silki dla bezrobotnych niewysokie i krótkotrwałe.
- Prywatyzacja, restrukturyzacja i poddanie gospodarki mechanizmowi rynkowemu prowadzi do poważnej zmiany priorytetów oraz degradacji pewnych regionów, branż, zawodów oraz przedsiębiorstw (stąd wzrost ubóstwa w miastach, które w przeszłości były zależne od jednego przedsiębiorstwa, na terenach „popegerowskich” itp.).
- Liberalizacja cen produktów rolnych oraz duży import żywności wpłynął na znaczne obniżenie dochodów rolników, zwłaszcza właścicieli małych, niekonkurencyjnych gospodarstw rolnych.
- Poważnemu zmniejszeniu uległ zakres redystrybucji dochodów, co wynikało zarówno z założeń doktrynalnych, jak i z rosnącego deficytu budżetowego.
- Reformy podatkowe wprowadzane w transformujących się gospodarkach nie sprzyjają zmniejszaniu się zróżnicowania dochodów; można wręcz powiedzieć, że prowadzą do wzrostu zróżnicowania dochodów (o czym będzie szerzej mowa w dalszej części referatu).

4. Szara strefa – pojęcie i zakres

W transformujących się gospodarkach szara strefa pojawiła się już w początkowej fazie przekształceń systemowych, stanowiąc 23,4% PKB w krajach Europy Centralnej i Środkowej i 32,9% w krajach byłego ZSRR. Na przełomie lat 2000/2001 udział szarej strefy w krajach Europy Centralnej i Środkowej wzrósł do 29,2%, a w krajach byłego ZSRR aż do 44,8%, w niektórych krajach (Azerbejdżan, Kazachstan), przekraczając nawet 60% (Tablica 4).

Wśród przyczyn szybkiego rozwoju szarej strefy w transformujących się gospodarkach wymienić należy:

- 1) wysokie obciążenia podatkowe, skłaniające osoby fizyczne i przedsiębiorstwa do unikania podatków (w teorii argument ten jest często wyjaśniany poprzez odwołanie się do krzywej Laffera);
- 2) wysokie składki na ubezpieczenia społeczne zachęcające pracodawców prywatnych, zwłaszcza prowadzących działalność w niewielkim zakresie, do nielegalnego zatrudnienia pracowników;
- 3) słaby i niesprawnie działający system administracji podatkowej sprawiający, że ściągalność podatków jest słaba a sankcje za uchylanie się od pokrywania zobowiązań podatkowych są niskie (niewspółmierne do korzyści wynikających z unikania podatków) oraz słabo i niekonsekwentnie egzekwowane;

¹¹ Tamże, s. 316.

T a b l i c a 4. Rozmiary szarej gospodarki w transformujących się gospodarkach

Kraje	Rozmiary szarej strefy (jako % PKB)		Zatrudnienie w szarej strefie (jako % ludności w wieku produkcyjnym) 1998/1999
	przeciętna 1990–1993	przeciętna 2000–2001	
Kraje Europy Centralnej i Wschodniej			
Bułgaria	27,1	36,4	30,4
Chorwacja	24,6	32,4	27,4
Czechy	13,1	18,4	12,6
Macedonia	35,6	45,1	35,1
Polska	22,3	27,4	20,9
Słowacja	15,1	18,3	16,3
Słowenia	22,9	26,7	21,6
Węgry	22,3	24,4	20,9
Przeciętne w krajach Europy Centralnej i Wschodniej	23,4	29,2	23,3
Kraje byłego Związku Radzieckiego			
Armenia	40,1	45,3	40,3
Azerbejdżan	45,1	60,1	50,7
Białoruś	35,6	47,1	40,9
Estonia	34,3	39,1	33,4
Gruzja	45,1	66,1	53,2
Kazachstan	31,9	42,2	33,6
Kirgizja	35,2	39,4	29,4
Litwa	26,0	29,4	20,3
Łotwa	25,7	39,6	29,6
Mołdawia	29,3	44,1	35,1
Ukraina	29,4	51,2	41,2
Uzbekistan	22,1	33,4	33,2
Przeciętne w krajach byłego Związku Radzieckiego	32,9	44,8	37,1

Źródło: F. Schneider, *The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labour Force of 22 Transition and 21 OECD Countries: What do we Really Know?* referat na konferencję „Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience”, Friedrich Ebert Stiftung, Institute za Javne Financije, Zagrzeb, Chorwacja, 18–19. 10. 2000.

- 4) nadmiernie zbiurokratyzowane regulacje administracyjne i legislacyjne zabierające dużo czasu i tworzące bodźce do działania w szarej strefie;
- 5) nieefektywne, skorumpowane instytucje rządowe oraz powiązania między partiami politycznymi i biznesem sprzyjają prowadzeniu nielegalnej działalności;
- 6) słabo rozwinięty system bankowy sprawiający, że środki niezbędne do dofinansowania działalności gospodarczej zdobywa się często ze źródeł nielegalnych;
- 7) wysoka stopa bezrobocia i słaby system zabezpieczenia społecznego sprzyja podejmowaniu nielegalnej pracy;
- 8) niski poziom dochodu narodowego i duży zakres gospodarki naturalnej (zwłaszcza na wsi i w małych miasteczkach);

9) geograficzne położenie niektórych państw (międzynarodowe węzły komunikacyjne) sprzyjające dużym, nielegalnym transakcjom oraz handlowi przygranicznemu na mniejszą skalę (np. „mrówki” wędrujące z wódką i papierosami).

W literaturze¹² wskazuje się na następujące negatywne aspekty dużego udziału szarej strefy w gospodarce:

- 1) podstawowe wskaźniki ekonomiczne dotyczące gospodarki takie jak poziom i dynamika PKB, inflacja, zatrudnienie są zniekształcone – rząd nie ma więc dobrych podstaw do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej;
- 2) nieuczciwa konkurencja dla podmiotów działających oficjalnie, które mają wyższe koszty gdyż płacą podatki i składki na ubezpieczenie społeczne;
- 3) większy deficyt budżetowy wynikający z mniejszych wpływów podatkowych;
- 4) wyższa stopa procentowa, gdyż w warunkach niskiej ściągłości podatków alternatywną formą finansowania wydatków publicznych stanowią obligacje państwowe zaś rosnącej podaży obligacji towarzyszy wyższe ich oprocentowanie, zapewniające dodatkowy popyt na te papiery wartościowe;
- 5) osłabienie funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego ze względu na to, że pracownicy zatrudnieni nieoficjalnie nie są obciążeni składkami na ubezpieczenie społeczne;
- 6) negatywna ocena rządu przez społeczeństwo nie sprzyjająca przeprowadzeniu reform zwiększających skuteczność polityki gospodarczej.

Aby obraz szarej strefy nie był zbyt jednostronny warto zwrócić uwagę także na pozytywne aspekty związane z jej funkcjonowaniem. Podkreślić należy zwłaszcza to, że szara strefa przyczynia się do¹³:

- 1) pobudzania wzrostu gospodarczego z powodu braku formalnych ograniczeń wzrostu produkcji;
- 2) wzrostu zatrudnienia, co rozładowuje sytuację na oficjalnym rynku pracy;
- 3) zwiększenia dochodów ludności dzięki czemu następuje pobudzenie popytu;
- 4) osłabienia lub przesunięcia w czasie niezadowolenia społecznego wynikającego z niskiego tempa wzrostu gospodarczego, wysokiego bezrobocia itp.

Warto jednak podkreślić, że wymienione wyżej pozytywne aspekty funkcjonowania szarej strefy działają efektywnie w krótkim okresie czasu. Rozszerzenie się zakresu nieoficjalnej gospodarki może natomiast doprowadzić do nasilenia się wymienionych wcześniej negatywnych skutków w długim okresie.

W krajach transformujących się równocześnie rosną nierówności i działalność w szarej strefie. Określenie kierunku zależności nie wydaje się jednak zadaniem łatwym.

Rozwój szarej strefy prowadzi do wzrostu zróżnicowania społecznego, gdyż:

- 1) działające w niej podmioty nie płacą podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, a więc pozostaje im więcej dochodów do dyspozycji;
- 2) dzięki nieposzanowaniu prawa i korupcji część społeczeństwa szybko się bogaci, jednak często może się to dokonywać kosztem zubożenia innych;
- 3) mniejsze środki napływające do budżetu sprawiają, że transfery socjalne są niższe i nie przyczyniają się do łagodzenia dysproporcji;

¹² A.S. Ikiz, *Shadow Economy in Bulgaria: Small and Medium Enterprises and Taxation*, referat na konferencję „Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience”, October 18–19, 2000, Zagrzeb, Chorwacja, Friedrich Ebert za Javne Financije.

¹³ Tamże.

4) w warunkach wysokiego bezrobocia pozycja pracowników (zwłaszcza zatrudnionych w szarej strefie) jest słabsza, gdyż godzą się oni na gorsze warunki pracy i niższe płace.

W literaturze ekonomicznej i publicystyce zwraca się zazwyczaj uwagę na niebezpieczeństwa związane z szybkim rozwojem szarej strefy głównie z punktu widzenia jej ujemnego wpływu na wysokość dochodów budżetowych i niebezpieczeństwo pogłębiania się deficytu budżetowego¹⁴. Podkreśla się też, że związek między wysokością stóp podatkowych a rozwojem przedsiębiorczości i poziomem szarej strefy, postulując równocześnie obniżanie obciążeń podatkowych w transformujących się gospodarkach¹⁵. Badania Rosserów wskazują, że wpływ obciążeń podatkowych na rozmiary szarej strefy nie jest tak oczywisty jak to się często sugeruje oraz podkreślają istnienie związku między szarą strefą i nierównomiernym podziałem dochodów. Nierówności dochodowe, zwłaszcza w połączeniu z brakiem stabilizacji makroekonomicznej sprzyjają rozwojowi szarej strefy. Trzeba jednak uwzględniać istnienie sprzężenia zwrotnego. Duża szara strefa prowadzi bowiem do obniżenia dochodów budżetowych i sprawia, że świadczenia społeczne są ograniczane, co z kolei prowadzi do dalszego zubożania i rozwarstwienia społeczeństwa. A zatem nie tylko względy społeczno-polityczne, ale również wymogi stabilności ekonomicznej wskazują na potrzebę podjęcia wyraźniejszych wysiłków w celu zmniejszenia nierówności w transformujących się gospodarkach¹⁶.

Nie jest to opinia odosobniona. Ostatnio pojawia się coraz więcej opinii sugerujących, że błędem konsensusu waszyngtońskiego było ignorowanie polityki dystrybucji dochodów, a nawet aprobata wzrostu nierówności jako czynnika sprzyjającego pobudzeniu przedsiębiorczości. Warto się tutaj powołać na opinię J.E. Stiglitz¹⁷, że w rozwijających się gospodarkach prywatyzacja, liberalizacja i stabilizacja to za mało, aby zapewnić długofalowy wzrost. Potrzebny jest konsensus dotyczący polityki reform. Reformy te nie mogą przychodzić z zewnątrz, gdyż wówczas nie gwarantują sukcesu. Zmiany instytucjonalne są ważne, ale ważna jest także redystrybucja dochodów.

5. Reformy podatkowe a zróżnicowanie dochodów i szara strefa

Dostosowanie systemu podatkowego do warunków gospodarki rynkowej było ważnym elementem zmian dokonujących się we wszystkich transformujących się gospodarkach. Proces ten został zapoczątkowany na Węgrzech reformą podatkową wprowadzoną w 1988 r., a więc jeszcze przed rozpoczęciem procesu transformacji. Węgry i inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej reformowały swoje systemy podatkowe, wykorzystując doświadczenia krajów zachodnich. Kraje nadbałtyckie i Rosja poszły inną drogą i wybierały uproszczone systemy podatkowe – liniowe podatki dochodowe oraz mało zróżnicowane

¹⁴ S. Johnson, D. Kaufmann, A. Shleifer, *The Unofficial Economy in Transition*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1997, No 2, F. Schneider, *Size, Causes, and Consequences*, „Journal of Economic Literature” 2000, No 3.

¹⁵ P. Mitra, N. Stern, *International Tax Competition and Tax Reforms*, referat wygłoszony na konferencji Beyond Transition zorganizowanej przez CASE, 12–13 kwietnia 2002 r. w Falantach k/Warszawy.

¹⁶ J.B. Rosser, M.V. Rosser, *Another Failure of Washington Consensus on Transition Countries*, „Challenge” 2001, Vol. 44, No 2.

¹⁷ J.E. Stiglitz, *Keynot Addresses*, [w:] *Annual World Conference on Development Economics 2000*, eds, B. Pleskovic i N. Stern, The World Bank, Washington D.C. 2001, s. 2.

podatki pośrednie. Kraje te wybrały jednak także inny model polityki społecznej (niższy udział wydatków publicznych) oraz większe zróżnicowanie dochodów (czego dowodem jest szybszy niż w krajach Europy Środkowej i Wschodniej wzrost wskaźnika Giniego).

Przed transformacją Polska, w porównaniu z innymi krajami Europy Centralnej i Wschodniej, odznaczała się stosunkowo wysokim poziomem nierówności dochodów mierzonym wskaźnikiem Giniego. Wiązało się to głównie z relatywnie dużym udziałem sektora prywatnego w gospodarce. W okresie transformacji nastąpił dalszy wzrost zróżnicowania dochodów. Okazuje się jednak, że znacznie szybciej pogłębiały się nierówności w krajach nadbałtyckich, co można w znacznym stopniu wiązać z wprowadzeniem podatku liniowego.

Podatek liniowy od dochodów osobistych ludności wprowadzony w krajach nadbałtyckich różni się wyraźnie od koncepcji polskich liberałów (22% stawka PIT, CIT i VAT zaproponowana przez Leszka Balcerowicza, 3x15% zaproponowane przez Platformę Obywatelską). PIT w Estonii wynosi 26%, na Łotwie 25%, a na Litwie aż 33%. Bliższa analiza doświadczeń krajów nadbałtyckich¹⁸ wskazuje, że podatku liniowego nie można utożsamiać ze zmniejszeniem stopnia fiskalizacji gospodarki i uproszczeniem systemu podatkowego, nie musi też być utożsamiany z likwidacją ulg podatkowych. Wskazują na to rozwiązania wprowadzone w 2000 r. w Estonii, polegające na zwolnieniu z podatku zysku niepodzielonego pozostającego w przedsiębiorstwie.

Nie tylko podatek liniowy prowadzi do pogłębiania się zróżnicowania społecznego. Wiele elementów polskiego systemu podatkowego także zawiera takie elementy

Kwota wolna od podatku dochodowego jest ustalona na bardzo niskim poziomie. Np. w 2003 r. dochód roczny w wysokości do 2790 zł (a więc niecałe 214,6 zł miesięcznie) był zwolniony z podatku. W krajach Unii Europejskiej próg wolny od podatku określany jest w oparciu o minimum egzystencji i jest znacznie wyższy niż w Polsce zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w relacji do płac przeciętnych (np. 4,2-krotność płacy przeciętnej w Grecji, 3,4 w Finlandii, 2,8 w Niemczech)¹⁹. Również w krajach nadbałtyckich kwota wolna od podatku jest (w relacji do płac przeciętnych) wyższa niż w Polsce²⁰.

Nisko (i jednakowo dla wszystkich, niezależnie od charakteru pracy) zostały oszacowane koszty uzyskania przychodów ze stosunku pracy.

Najniższa stawka (19%, 20% lub 21% w poszczególnych latach) jest dużym obciążeniem dochodów gospodarstw domowych należących do grupy najniżej zarabiających. W większości krajów UE początkowe stawki podatkowe są niższe niż w Polsce. Warto przypomnieć, że w 2000 r. w Grecji najniższa stawka wynosiła 5%, w Finlandii 5,5%, w Danii i Luksemburgu 6%, we Francji 9,5%, w Wielkiej Brytanii 10%, w Portugalii 14%, a w Hiszpanii 15%²¹. Warto też dodać, że w Polsce najniższa stawka obejmuje ok. 95% podatników. W grupie tej znajdują się więc zarówno gospodarstwa domowe, które z trudem „wiążą koniec z końcem”, jak i średnio, a nawet dobrze, jak na polskie warunki sytuowane rodziny.

Z ulg i zwolnień podatkowych w większym stopniu korzystają gospodarstwa domowe średnio zamożne i bogate niż najuboższe. Tak jest zarówno w Polsce, jak i w innych krajach.

¹⁸ Szczegółowej analizie podatków krajów nadbałtyckich dokonałam w książce *Podatki: Unia Europejska. Polska. Kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004, s. 148–164 oraz w artykule: *Podatek progresywny czy liniowy – co jest dobre dla Polski*, „Etyka w życiu gospodarczym” SWSEiZ, Annales t. 6, 2004.

¹⁹ A. Krajewska, *Podatki...*, s. 80.

²⁰ Tamże, s. 154.

²¹ Tamże, s. 84.

Generalnie można więc powiedzieć, iż w konstrukcji polskiego podatku od dochodów osobistych aspekty socjalne (próg wolny od podatku, najniższa stawka, ulgi i zwolnienia) zostały określone w sposób nie respektujący w pełni zasady zdolności płatniczej gospodarstw domowych o najniższych dochodach. W grupie tej skłonność do podejmowania dodatkowych prac w szarej strefie, umożliwiających zwiększenie zarobków podyktowana jest względami ekonomicznymi. Równocześnie część osób zarabiających niewiele w gospodarce oficjalnej, może zrezygnować z pracy i przechodzić do bardziej intratnej, nieopodatkowanej pracy nierejestrowanej.

Social Differentiation, Underground Economy and Taxes in Transition Economies

Summary

Centrally planned economy was typified by low income differentiation. This fact was evaluated critically due to lack of incentives for stimulation of initiatives, for introduction of innovation and for taking risky activities which are the engine of market economy. Then it was assumed that differentiation of incomes, typical for market economy, would be favorable for the economic growth and for introduction of technical and organizational progress as well.

Since the beginning of the transition period differentiation of incomes has been dynamically growing. It occurs, however,—that this results not only from differences in quality of work and the effects of work. It is often a result of abusing of the law and bribery that accompanies the privatization and transition processes. Additionally, the dynamic development of the underground economy enables some part of the society to get richer illegally, leaving out of account taxes and law regulations.—

Income and tax policy implemented in transition economies is not friendly for reducing income differentiations. It widens the society's poverty, threatens the continuation of reforms and increases the susceptibility of the society for populist ideas.