Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

DOI:10.17951/h.2017.51.4.47

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LI, 4 SECTIO H 2017

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Wydział Nauk Ekonomicznych

ANDRZEJ BUSZKO

buszko@uwm.edu.pl

Poziom szarej strefy w Polsce w kontekście luki podatkowej

The Level of the Informal Sector in Poland in the Context of the Taxation Gap

Słowa kluczowe: szara strefa; luka podatkowa; rozwój; związek

Keywords: shadow economy; taxation gap; development; relationship

Kod JEL: 017; E62; M14; 010

Wstęp

Szara strefa jest bardzo ważną kategorią ekonomiczną, determinuje bowiem zachowania podmiotów gospodarczych i w sposób zasadniczy rzutuje na ogólną sytuację makroekonomiczną każdego kraju [Buszko (w druku), s. 22]. Szara strefa występuje w każdym kraju, różni się jedynie skalą i kategorią. Stale ewoluuje, zmienia swoje uwarunkowania oraz różny jest jej wpływ na gospodarkę. W krajach rozwiniętych gospodarczo, o ugruntowanej demokracji, poziom szarej strefy oscyluje w granicach 4–6% w relacji do PKB, natomiast w krajach słabo rozwiniętych poziom szarej strefy okazuje się dużo większy i waha się w przedziale 15–70% PKB, a w państwach przechodzących transformację jej poziom oscyluje w granicach 20–35% PKB [Gomis-Porqueras, Peralta-Alva, Waller, 2011, s. 11]. Biorąc pod uwagę powyższe dane, należy stwierdzić, że każdym przypadku szara strefa jest ważnym zjawiskiem, które trzeba uwzględnić w kontekście zachodzących procesów społeczno-gospodarczych. Pewnym problemem w badaniach dotyczących tej kwestii jest brak ujednoliconej definicji szarej strefy. Odmienność podejścia definicyjnego

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

rodzi różnorodne kategorie ekonomiczne. Tym samym, odnosząc się do odrębności definicyjnej, poszczególni autorzy mogą uzyskiwać inne wyniki (badać będą bowiem odmienne zjawiska – chociaż dotyczące tego samego problemu – szarej strefy). W konsekwencji mogą oni nawet dochodzić do sprzecznych wniosków. Tak się dzieje chociażby przy ocenie efektów szarej strefy oraz próbie odpowiedzi na pytanie, czy jest ona korzystna czy nie.

Na problem braku jednoznacznej definicji szarej strefy zwracali m.in. uwagę F. Schneider [2005, s. 1], F. Schneider i D.H. Enste [2000, s. 3], L.E. Feige [1990, s. 2]. S. Cichocki przedstawił następujące kategorie szarej strefy wyodrębnione w oparciu o kryterium łamania reguł działalności gospodarczej:

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

GUS w Polsce dzieli szarą strefę na dwie kategorie. Pierwsza dotyczy działalności nielegalnej, która nie jest zaliczana do wielkości PKB. Z kolei druga to działalność ukryta, która jest co prawda legalna, lecz nie jest deklarowana i również nie jest brana pod uwagę w tworzeniu PKB [Jakóbiak, Jeznach, 1999, s. 9]. Należy też mieć na względzie fakt, że definicja produkcji stosowana w ramach kalkulacji PKB nie musi być spójna z definicją stosowaną do celów podatkowych. B. Mróz przyjmuje, że szara strefa obejmuje działalność nierejestrowaną, zmierzającą do uzyskania korzyści materialnych w formie naturalnej lub pieniężnej i wywołującą skutki wartościowo-twórcze i/lub redystrybucyjne [Mróz, 2002, s. 3]. W celu wniesienia głosu w toczącej się dyskusji na temat definicji proponuję przyjąć następujące określenie szarej strefy – jest to każda działalność nielegalna oraz taka, która skutkuje ograniczeniem dochodów budżetowych państwa bądź nie stymuluje oficjalnego wzrostu PKB.

Z uwagi na duże zainteresowanie problematyką szarej strefy rozwijają się także metody jej badania. W praktyce bardziej chodzi jednak o jej szacowanie niż dokładne zbadanie. Nie wszystkie zjawiska są możliwe do zidentyfikowania. Dodatkowo pomiędzy animatorami szarej strefy a przedstawicielami instytucji kontrolnych trwa swoista rywalizacja. Animatorzy stosują coraz bardziej skomplikowane działania, wykorzystują luki prawne, często są powiązani korupcyjnie z organami państwowymi, co powoduje z jednej strony bezkarność sprawców, a z drugiej fałszowanie statystyk [Shlapentokh, 2013, s. 3]. Generalnie wyodrębnia się dwie kategorie mierzenia szarej strefy. Pierwsza skupia się na podejściu mikroekonomicznym, a druga na metodach bezpośrednich i pośrednich (jak analiza danych makroekonomicznych, a w szcze-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

gólności popytu na pieniądz gotówkowy). Pewna uwaga odnosi się do nieścisłości w podejściu pieniężnym. Założono bowiem, że w szarej strefie transakcje są rozliczane w gotówce, a w rzeczywistości – nie tylko (np. mogą pojawić się operacje barterowe). Z tego powodu wyniki badań odnoszących się do rozmiaru szarej strefy mogą zasadniczo się od siebie różnić. Ciekawy pogląd prezentują P. Domniguez i S. Raphael, którzy przyjmują, że szara strefa w poszczególnych krajach pozostaje ciągle na tym samym poziomie, gdyż jej animatorzy stale udoskonalają swoje metody, a w miejsce zlikwidowanych działań pojawiają się nowe [Domniguez, Raphael, 2015, s. 3].

1. Cel i założenia metodyczne badań

Celem badań jest ustalenie związku pomiędzy wielkością szarej strefy a rozmiarami luki podatkowej w Polsce. Rozmiar szarej strefy określono na podstawie średnich wartości podanych w publikacjach: S. Cichockiego [2008], GUS [2015], K. Łapińskiego, M. Peterlika i B. Wyżnikiewicza [2015], F. Schneidera, A. Buehna i C.E. Montenegro [2010]. Do obliczenia związku posłużono się programem *Statistica*. Przyjęto hipotezę o następującej treści: pomiędzy poziomem szarej strefy a luką podatkową istnieje silna stochastycznie dodatnia korelacja. Jako silną dodatnią korelację przyjęto wartość powyżej 0,7. Brakujące dane dotyczą lat 1993–2000 oraz 2007–2008 i 2016 r. Rozmiar szarej strefy oszacowano w oparciu o metodę MIMIC.

2. Źródła oraz efekty szarej strefy

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

- zbyt wysokie obciążenia związane z prowadzeniem biznesu (np. fundusz płac) i podatki,
- skomplikowany, wewnętrznie sprzeczny system prawny (podmioty gospodarcze nie są w stanie prawidłowo zinterpretować przepisów i są w sposób niejako naturalny włączone do szarej strefy),
- wysoki poziom korupcji,
- wysoki poziom przestępczości zorganizowanej,
- brak skuteczności państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych [Tanzi, 2012, s. 4],
- w odniesieniu do zobowiązań podatkowych – poziom moralności podatkowej (*tax morality*).

Niekiedy genezę i uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy łączy się z historią danego państwa i jego kulturą narodową. W *Encyklopedii PWN* można znaleźć definicję kultury jako całokształtu materialnego i duchowego dorobku ludzkości – gromadzonego i utrwalonego oraz wzbogaconego w ciągu jej dziejów, przekazy-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

wanego z pokolenia na pokolenie. W skład tak pojętej kultury wchodzą nie tylko wytwory materialne i instytucje społeczne, ale także zasady współżycia społecznego, sposoby postępowania, wzory, kryteria ocen estetycznych i moralnych przyjęte w danej zbiorowości i wyznaczające obowiązujące wzorce zachowań [*Encyklopedia PWN*, 1994, s. 24]. Jeżeli wzorce i przyjęte normy akceptują działania szarej strefy, wówczas jest kreowana przestrzeń do takich działań. Normy społeczne są kształtowane pod wpływem kultury narodowej.

Na podstawie danych europejskiej Organizacji Administracji Podatkowych można stwierdzić, że odsetek wydatków na administrację skarbową w Polsce w 2010 r. wyniósł 1,4%. W Norwegii koszty te stanowią zaledwie 0,55% wpływów z podatków, w Finlandii – 0,68%, a w Austrii – 0,82% [Wojciechowski, 2015, s. 11]. Tam, gdzie państwo jest słabe i nie rozwiązuje problemów społecznych, powstaje szara strefa. Problem ten był szczególnie widoczny w gospodarce planowej (potocznie określanej gospodarką niedoboru). Dostęp zwłaszcza do produktów konsumpcyjnych (w tym nawet żywności) był ograniczony, a źródłem zaspokojenia przynajmniej częściowego popytu była szara strefa. W okresie transformacji brak możliwości oficjalnego zatrudnienia i efektywnej pomocy społecznej skutkował zatrudnieniem w szarej strefie. Co więcej, tego typu postępowanie powodowało i nadal wzbudza akceptację społeczną. Ponadto w praktyce jest ono trudne do ograniczenia [Buszko, 2016, s. 11].

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

- zwiększonym zadłużeniem,
- większymi kosztami obsługi długu publicznego,
- podwyższonym ryzykiem niestabilności finansowej państwa [Elgin, Uras, 2013, s. 19].

Ciekawe są spostrzeżenia R. Galli i D. Kucera, którzy w szarej strefie upatrują korzyści na rynku pracy związanych z koniunkturą. Zatrudnienie oficjalne ma charakter procykliczny, a nieoficjalne – antycykliczny. Otóż w okresie wzrostu gospodarczego rośnie zatrudnienie, a w przypadku bessy wzrasta zatrudnienie w szarej strefie, gdyż w oficjalnej następuje redukcja pracowników [Galli, Kucera, 2003, s. 9]. Jedna część badaczy przyjmuje, że wielkość szarej strefy pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy i przedstawia ku temu uzasadnienie zarówno teoretyczne, jak i empiryczne [Dell'Anno, 2008, s. 12], zaś druga część – reprezentowana zwłaszcza przez N.V. Loayzę – utrzymuje negatywny związek pomiędzy wzrostem i rozmiarem szarej strefy [Loayza, 1996, s. 19].

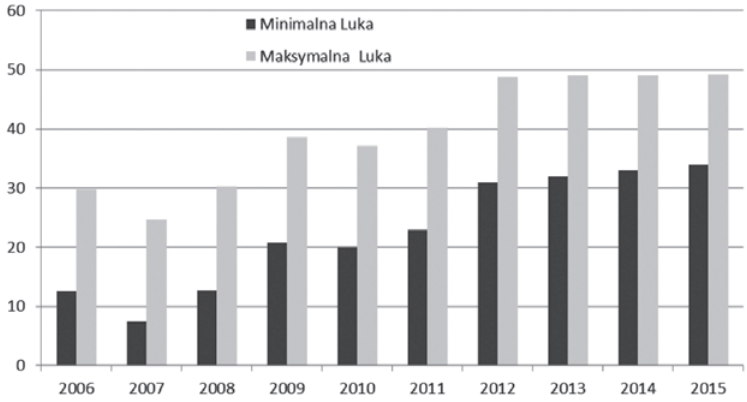
Szara strefa deformuje zasady równej konkurencji. Podmioty działające w szarej strefie są w znacznie mniejszym stopniu obciążone kosztami, ale z drugiej strony mają trudniejszy dostęp do oficjalnych nisz rynkowych, np. przy zamówieniach rządowych czy w przetargach organizowanych przez samorządy lokalne. Korupcja, która jest elementem szarej strefy, skutkuje obniżeniem innowacyjności, kreatyw-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

ności i przedsiębiorczości. M.C. Adam oraz V. Ginsburgh doszli do wniosku, że szara strefa nie wymaga dużych kosztów wejścia i wyjścia z rynku, co powoduje zwiększoną (a zatem korzystną) konkurencję [Adam, Ginsburgh, 1985, s. 19]. Konkludując powyższy wątek, należy stwierdzić, że problem efektów szarej strefy jest wieloaspektowy, a jednoznaczna ocena jej skutków bywa złożona.

3. Luka podatkowa w Polsce

Lukę podatkową zasadniczo definiuje się jako różnicę pomiędzy wpływami z podatków, które powinny zostać teoretycznie osiągnięte, oraz kwotą rzeczywistych wpływów. Innymi słowy jest to kwota, która powinna być, lecz nie została uregulowana z tytułu podatków. Luka podatkowa w Polsce systematycznie rośnie i dotyczy to nie tylko najważniejszego z podatków (VAT), ale również CIT, akcyzy oraz w mniejszym stopniu PIT. Z uwagi na znaczenie podatku VAT (najważniejszego podatku w strukturze dochodów budżetowych) na rys. 1 przedstawiono lukę podatkową z tytułu tylko samego VAT.



Rys. 1. Luka podatkowa jako odsetek rzeczywistych wpływów z podatku VAT (%) w latach 2006–2015

Źródło: [PwC, 2014; Ministerstwo Finansów, 2017].

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

- szara strefa, czyli działalność gospodarcza nieujawniona organom państwa w celu uchylenia się od obciążeń podatkowych,
- oszustwa podatkowe, czyli działalność *stricte* kryminalna, bezpośrednio ukierunkowana na wyłudzenie korzyści majątkowych przez nadużywanie elementów konstrukcyjnych podatku VAT (tzw. przestępstwa karuzelowe) [PwC, 2014, s. 9].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

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

4. Wyniki empiryczne

W tab. 1 ujęto wielkość szarej strefy i luki podatkowej w Polsce w latach 1993–2016. Na podstawie wskazanych danych należy stwierdzić, że poziom szarej strefy w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie. Praktycznie w całym okresie badawczym jej wartość przekracza 25% PKB. Niepokojącym zjawiskiem jest również rozmiar luki podatkowej, która w 1993 r. wyniosła 28 mld zł, a w 2016 r. została oszacowana na 47 mld zł. Wyraźne obniżenie luki podatkowej nastąpiło w 2007 r., kiedy wyniosła 34 mld zł.

Tab. 1. Poziom szarej strefy oraz wielkości luki podatkowej w Polsce w latach 1993–2016

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

Źródło: [Cichocki, 2008; GUS, 2015; Łapiński, Peterlik, Wyżnikiewicz, 2015; Schneide, Buehn, Montenegro, 2010].

Wykorzystując program *Statistica*, ustalono związek pomiędzy rozmiarami szarej strefy a luką podatkową. Wyniki zamieszczono w tab. 2. W tym przypadku przy poziomie istotności $p<0,05$ uzyskano wynik 0,289910. Na tej podstawie można stwierdzić, że pomiędzy rozmiarem szarej strefy a luką podatkową w Polsce istnieje słaba zależność dodatnia. W ten sposób przyjętą roboczą hipotezę zakładającą silny stochastyczny związek dodatni należy odrzucić. W oparciu o powyższy wynik można przyjąć, że zmienia się struktura szarej strefy w Polsce. Pozostaje ona nadal na wysokim poziome. Co prawda, część badaczy [np. Łapiński, Peterlik, Wyżnikiewicz, 2015, s. 4] dowodzi spadku szarej strefy, lecz taka sytuacja jest kolejną przesłanką do podkreślenia zwiększającej się wartości luki podatkowej w Polsce i jej ważnej roli w całej strukturze szarej strefy.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

Tab. 2. Wartość współczynnika korelacji rang Spearmana między szarą strefą a luką podatkową w Polsce w latach 1993–2016

Zmienna	Korelacja porządku rang Spearmana (korelacja z 6 kwietnia 2017 r.), BD usuwane parami, oznaczone współczynniki korelacji są istotne z p <,05000	
	Szara strefa % PKB	Luka podatkowa w mld PLN
Szara strefa % PKB	1,000000	0,289910
Luka podatkowa w mld PLN	0,289910	1,000000

Źródło: obliczenia na podstawie tab. 1.

Podsumowanie

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

Bibliografia

Adam M.C., Ginsburgh V., *The Effects of Irregular Markets on Macroeconomic Policy: Some Estimates for Belgium*, "European Economic Review" 1985, No. 29.

Buszko A., *Cultural Implications for the Shadow Economy. A Consideration of Institutional Quality and an Economic Model* (w druku).

Buszko A., *Mechanizmy szarej strefy*, CeDeWu, Warszawa 2016.

Cichocki S., *Metody Pomiaru Szarej Strefy*, „Gospodarka Narodowa" 2006, nr 1–2.

Cichocki S. *Shadow economy and its relations with tax system and state budget in Poland 1995–2007*, University of Warsaw, Faculty of Economic Sciences, Working Paper No. 5, 2008.

Dell'Anno R., *What is the relationship between Unofficial and Official Economy? An analysis in Latin American Countries*, "Quaderni DSEMS" 2008, No. 23.

Domniguez P., Raphael S., *The Role of the Cost-of-Crime Literature in Bridging the Gap Between Social Science Research and Policy Making Potentials and Limitations*, "Criminology & Public Policy" 2015, Vol. 14(4).

Elgin C., Uras B.R., *Public debt, sovereign default risk and shadow economy*, "Journal of Financial Stability" 2013, No. 9.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 20:15:43

Encyklopedia PWN, red. J. Kofman, PWN, Warszawa1994.
Galli R., Kucera D., *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects over worker rights*, International Institute for Labor Studies Discussion Paper, DP/145/2003.
Gomis-Porqueras P., Peralta-Alva A., Waller C., *Quantifying the Shadow Economy: Measurement with Theory*, Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper Series, 2011.
Feige L.E., *Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach*, Univeristy of Winsconsin-Madison, Madison 1990.
Firlit E,. Chlopecki J., *When Theft is Not Theft*, [w:] *The Unplanned Society: Poland During and After Communism*, Columbia University Press, New York 1992.
GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych*, 2015.
Jakóbiak B., Jeznach M., *Szara gospodarka w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne" 1999, nr 4.
Loayza N.V., *The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America*, "Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy" 1996, Vol. 45, **DOI: https://doi.org/10.1016/S0167-2231(96)00021-8**.
Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku*, IbnGR, Warszawa 2015.
Ministerstwo Finansów, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości*, Warszawa 2017.
Mróz B., *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, „Monografie i Opracowania SGH" 2002, nr 509.
PwC, *Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?*, Warszawa 2014 (styczeń).
Schneider F., *Shadow economies around the world: What do we really know?*, "European Journal of Political Economy" 2005, Vol. 21(3), **DOI: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2004.10.002**.
Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E., *New Estimates for the Shadow Economies all over the World*, "International Economic Journal" 2010, Vol. 24(4), **DOI: https://doi.org/10.1080/10168737.2010.525974**.
Schneider F., Enste D.H., *Shadow economies: Size, causes, and consequences*, "Journal of Economic Literature" 2000, Vol. 38(1), **DOI: https://doi.org/10.1257/jel.38.1.77**.
Shlapentokh V., *Corruption, the power of state and big business in Soviet and post-Soviet regimes*, "Communist and Post-Communist Studies" 2013, No. 46.
Tanzi V., *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*, [w:] G.T. Abed, S. Gupta (eds.), *Governance, Corruption and Economic Performance*, IMF, Washington 2012.
Wojciechowski T., *Podatki w Polsce, jesteśmy europejskim liderem w kosztach ściągalności danin*, „Gazeta Prawna", 5 marca 2015.

The Level of the Informal Sector in Poland in the Context of the Taxation Gap

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

Poziom szarej strefy w Polsce w kontekście luki podatkowej

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