

Marek Bednarski

Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomii Politycznej,
Uniwersytet Warszawski¹

*Spoleczne uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy
w sektorze mikroprzedsiębiorstw
i małych przedsiębiorstw z perspektywy lokalnej.
Wnioski z badań empirycznych*

Streszczenie

Artykuł prezentuje ekonomiczne i socjologiczne uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy w sektorze mikro- i małych przedsiębiorstw (MMP) w Polsce na podstawie badań empirycznych. Podkreślone jest tu społeczne zakorzenienie tego zjawiska. Wskazuje się, że szara strefa tworzy określone problemy społeczne, ale niektóre również rozwiązuje. Artykuł kończą sugestie pod adresem polityki społeczno-ekonomicznej.

Słowa kluczowe: szara strefa, sektor mikro- i małych przedsiębiorstw, problemy społeczne

Wstęp

Problemy społeczne w każdym kraju stanowiące przedmiot zainteresowań polityki społecznej, zarówno jako nauki, jak i jako obszaru działalności praktycznej, pozostają w ścisłym związku z zachodzącymi tu procesami gospodarczymi. Rozwiązywanie proble-

¹ Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Katedra Ekonomii Politycznej, ul. Długa 44/50, 00-241 Warszawa; adres elektroniczny autora: bednarski@wne.uw.edu.pl, ORCID — 0000-0002-5018-2151.

mów występujących w obszarach najważniejszych dla polityki społecznej, to jest szeroko rozumianego zatrudnienia, ochrony zdrowia, zabezpieczenia w przypadku choroby i na starość, funkcjonowania rodziny, migracji, biedy czy patologii (Firlit-Fesnak, Szyłko-Skoczny, 2007), wiąże się bowiem z tym, co stanowi istotę ekonomii — rozdysponowywaniem ograniczonych zasobów. Trzeba również pamiętać, że procesy gospodarcze, przez swój kształt, same tworzą problemy społeczne. Jednocześnie polityka społeczna swoimi interwencjami, mającymi na względzie zarówno efektywność, jak i sprawiedliwość, oddziałuje na gospodarkę. Natura związków między polityką ekonomiczną i społeczną jest w nauce rozpoznawana, czego odzwierciedleniem jest stosowna literatura (Golinowska, 1994; Barr, 2016).

Rozważania tego typu koncentrują się jednak głównie na relacjach między polityką społeczną a gospodarką oficjalną, a więc monitorowaną i regulowaną przez państwo. Tymczasem istotne kwestie społeczne tworzy — a niekiedy także, do pewnego stopnia, rozwiązuje — tak zwana szara strefa gospodarcza. Co więcej, jej funkcjonowanie warunkuje otoczenie społeczne, społeczne zakorzenienie, bo szara strefa, z definicji, nie podlega regulacji państwa. Niezbędny ład instytucjonalny musi tu zapewnić zasób kapitału społecznego. Jednocześnie kształt szarej strefy, w dużej mierze, choć nie tylko, pozostaje rezultatem realizowanej polityki gospodarczej i społecznej.

Prezentowany artykuł stanowi próbę analizy zarysowanych związków na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce, zarówno autorskich (publikowanych i nowych), jak i opisanych w literaturze. Stawiam tu tezę, że szara strefa w sektorze mikro- i małych przedsiębiorstw (MMP), rozumiana zgodnie z definicją OECD, z jednej strony tworzy problemy społeczne, a z drugiej, w ograniczony wprawdzie sposób, sprzyja ich rozwiązywaniu. Dotyczyć to może zmarginalizowanych zasobów siły roboczej, słabych ekonomicznie firm i biedniejszych konsumentów. Druga teza dotyczy silnego społecznego zakorzenienia szarej strefy w Polsce, co sprzyja jej ekspansji (gdy inne warunki będą sprzyjające), a przynajmniej stabilizacji, i utrudnia ograniczanie przez państwo. W artykule podjęta jest próba uzasadnienia tych tez.

Szara strefa — pojęcie, skala zjawiska

Problem gospodarowania poza państwową regulacją i rejestracją stał się przedmiotem refleksji w ramach nauk społecznych, a ekonomicznych w szczególności, w latach 80. XX wieku (Feige, 1982; Tanzi, 1983). Wiązało się to zapewne z kumulacją ekspansji gospodarczej państwa w tym okresie (Rutkowski, 2009, s. 89–99), co wywołało swoistą reakcję obronną podmiotów ekonomicznych, które próbowały unikać państwowego monitoringu i oddziaływania. Ten obszar aktywności gospodarczej dostrzegła nauka, podejmując próbę wyjaśnienia reguł jego funkcjonowania. Wspierana była w tym przez rządy dążące do ograniczania szkodliwego, z ich punktu widzenia, zjawiska.

Zadanie okazało się trudne już na poziomie prostego opisu i formułowania definicji, co ilustruje wielość nazw nadawanych temu zjawisku. Można tu spotkać takie określenia, jak „szara strefa”, a także: gospodarka ukryta, czarna, nieformalna, „w świetle księżyca”, „pod stołem”, „na dziko”, zacieniona, drugiego obiegu, nieobserwowalna (tego pojęcia używa

Główny Urząd Statystyczny). Rozmaiatość nazw była wyrazem zróżnicowanego rozumienia tego zjawiska przez różnych autorów.

W świetle konwencji stosowanych przez GUS gospodarkę nieobserwowalną tworzą głównie trzy obszary: działalność nielegalna, ukryta i nieformalna (Fundowicz, Łapiński, Wyżnikiewicz, 2018). Działalność nielegalna to produkcja i dystrybucja dóbr zabronionych przez prawo (np. narkotyki) lub dóbr legalnych przez podmioty nieuprawnione (leczenie bez dyplomu). Działalność ukryta toczy się w zarejestrowanych przedsiębiorstwach dla uniknięcia opodatkowania lub państwowych regulacji prawnych. Zaś działalność nieformalną uprawiają podmioty niezarejestrowane w ogóle, zwykle na małą skalę. Mogą one być wyraźnie wyodrębnione z gospodarstw domowych albo stanowić ich część. Należy podkreślić, że tak rozumiana gospodarka nieobserwowalna jest traktowana jako tworząca wartość dodaną, a więc uwzględniana w rachunku PKB. Nie uwzględnia się natomiast w kategorii gospodarki nieobserwowalnej działań, w których jedna ze stron nie jest dobrowolnym uczestnikiem (np. kradzież).

W ramach tak określonej przestrzeni poszczególni autorzy lub instytucje, zgodnie ze swoimi potrzebami badawczymi czy koncepcjami teoretycznymi, tworzą własne kategorie gospodarki poza monitoringiem i regulacją państwa, wyjmując z tak szeroko zarysowanego obszaru interesujące ich fragmenty (Slemrod, 2007; Schneider, 2011; Packard, Koettl, Montenegro, 2012).

Sektor nieobserwowalny próbuje się szacować, najczęściej określając jego udział w tworzeniu PKB. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS, 2015), w 2014 roku stanowił on 13,3% PKB i był względnie stabilny w bieżącej dekadzie. Szacunki autorskie (Schneider, 2011, s. 34–35) wykonane inną metodologią wskazują jednak na około 26% PKB. Dla porównania: według tego autora, w Szwajcarii wielkość ta wyniosła 8,1%, w Niemczech 15,3%, a w Grecji 26,5%. Wszędzie jest to więc znaczna liczba.

Na potrzeby prezentowanego artykułu, w którym skoncentrowałem się na badaniu społecznych problemów związanych z nieformalnym gospodarowaniem w sektorze MMP, proponuję analizowane zjawisko nazywać „szarą strefą”. Będę ją rozumiał, zgodnie z definicją zaproponowaną przez OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), jako wytwarzanie dóbr i usług legalnych, ale niezadeklarowanych władzom publicznym zgodnie z regulacjami obowiązującymi w poszczególnych krajach (OECD, 2002). Jest to zatem zakres zbliżony do łącznego obszaru działalności ukrytej i nieformalnej, natomiast bez gospodarki nielegalnej, według nomenklatury GUS. Przedmiotem badania są, jak wspomniano, mikrofirmy i małe firmy, a więc zatrudniające mniej niż 50 pracowników średniorocznie w przeliczeniu na pełne etaty. Tu bowiem rozumiana zgodnie z definicją OECD szara strefa występuje najczęściej. Większe podmioty raczej stosują „optymalizację” podatkową albo działają za pośrednictwem małych firm.

Podstawą do formułowania tez postawionych w artykule i ich uzasadniania są, przywołane w tekście, publikowane przez różnych autorów wyniki badań empirycznych nad szarą strefą w Polsce, a także, posiadające walor ogólniejszy, publikacje zagraniczne.

Jednocześnie wykorzystałem — częściowo tylko publikowane wyniki własnych, prowadzonych od 2013 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

i w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych — badań empirycznych o charakterze jakościowym w postaci pogłębionych wywiadów ustrukturalizowanych (in-depth interview — IDI). W sumie przeprowadziłem jedenaście wywiadów, z czego cztery z urzędnikami wysokiego szczebla z instytucji mających kontakt z szarą strefą (służby skarbowe, celne, kontroli handlowej, statystyczne) i siedem z właścicielami przedsiębiorstw o rozmiarach z pogranicza mikro- i małych (w przypadku istnienia nieoficjalnego zatrudnienia trudno tu o jednoznaczną kwalifikację). Badane jednostki rozrzucone były po całej Polsce i ulokowane głównie w niewielkich miastach województw mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i opolskiego. Obejmowały typowe dla szarej strefy branże (budowlano-instalacyjna, transportowa, handlowa, przewozowa, pośrednictwa finansowego). Chodziło więc o uzyskanie szerokiego przekroju terytorialnego i branżowego.

Należy podkreślić, że respondentów (z uwagi na nieformalny charakter szarej strefy) nie pytało o własną działalność, ale o ich wiedzę na badany temat, co pozwala rozciągać wnioski na cały sektor MMP. Oczywiście analizy tego typu nie posiadają waloru reprezentatywności. Pozwalają jednak wnikać w naturę badanego zjawiska i uzyskać pełny obraz zachodzących tu procesów. Sformułowane na takiej podstawie hipotezy można potem próbować weryfikować przy pomocy dających reprezentatywne wyniki analiz ilościowych.

Badania własne, jak sygnalizowałem wcześniej, są jednak tylko jednym ze źródeł prezentowanej analizy, która opiera się na próbie syntezy szeregu publikowanych badań. Pozwala to rozszerzać wnioski na większe populacje oraz pogłębiać wiarygodność wyników.

Uwarunkowania funkcjonowania szarej strefy w Polsce

Funkcjonowanie szarej strefy jest generalnie warunkowane dwoma czynnikami. Z jednej strony musi istnieć motywacja do podejmowania działań nieformalnych ze strony jej potencjalnych uczestników, głównie przedsiębiorców i pracowników. Z drugiej — istnieć muszą mechanizmy zapewniające elementarny ład instytucjonalny w tym obszarze, którego państwo, jako podmiot z założenia omijany, tutaj zapewnić nie może. A rynek, który reguluje szarą strefę, takiego ładu wymaga. Oba czynniki są silnie uwarunkowane nie tylko ekonomicznie, ale i społecznie.

Kwestia motywacji jest w literaturze przedmiotu, zagranicznej i krajowej, dość gruntownie opisana (Kudła, 2004; Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, 2008; Schneider, 2011; Szulc, 2013; Kryńska, 2015). Motywy to, z jednej strony, unikanie danin na rzecz państwa, takich jak rozmaite podatki i obowiązkowe składki, z drugiej zaś — omijanie regulacji prawnych tworzących koszty i wymagających mitręgi biurokratycznej.

Proces unikania danin bywa w literaturze opisywany jako swoista gra między podatnikiem a władzą fiskalną. Zmienne występujące w tej grze to prawdopodobieństwo wykrycia uszczuplenia podatkowego przez urząd, wielkość kary nałożonej w przypadku ujawnienia nadużycia i korzyści z uniknięcia opłacenia daniny.

Uciążliwe i zachęcające do lokowania się w szarej strefie, szczególnie z perspektywy drobnych przedsiębiorców, jest przeregulowanie gospodarki. Wskazać tu można nadmiar

koncesji, zezwoleń i innych regulacji. Ważna dla przedsiębiorcy jest także klarowność prawa, przejrzystość stosownych formularzy i deklaracji.

Sformułowane wyżej na podstawie literatury hipotezy znajdują potwierdzenie w badaniach własnych. Respondent powiada: „Myślę, że najważniejszym powodem jest, przede wszystkim, zbyt duże obciążenie podatkami i ZUS-em. Ponadto to się wiąże z biurokracją. A pracownicy decydują się na pracę w szarej strefie przede wszystkim ze względu na możliwość otrzymania wyższego wynagrodzenia. Pracodawca taki, jak ja, zatrudniający pięć osób, woli zapłacić symboliczną złotówkę więcej pracownikowi i nie bawić się w ZUS-y i podatki, a pracownik woli tę przysłowiową złotówkę na godzinę więcej”. Inny respondent wyjaśnia logikę działania tutaj pracodawców: „W gospodarce rynkowej podstawową wartością jest pieniądź, a zysk jest miernikiem efektywności działania firmy. Pracodawcy, zatrudniając w szarej strefie, obniżają koszty pracy, co pozwala im osiągnąć wyższy zysk. Niższe koszty pracy sprawiają niejednokrotnie, że pracodawca jest bardziej konkurencyjny na rynku niż firmy zatrudniające legalnie”. A zatem zatrudnianie w szarej strefie to szybki dodatkowy dochód dziś, ale i element budowy wizerunku firmy, jako taniego wykonawcy, w dłuższej perspektywie. A zatem liczą się wyłącznie kryteria ekonomiczne, choć respondent zdaje sobie sprawę ze społecznego wymiaru działania w szarej strefie, bo dodaje: „taka, a nie inna natura ludzka sprawia, że pracodawcy często zapominają o kwestiach społecznych, kwestiach humanitarnych, zapomina się o tym i ryzykuje hipotetyczny konflikt z prawem”. A owo ryzyko konfliktu z prawem jest faktycznie hipotetyczne, bo, jak stwierdza inny respondent: „pracodawca, zatrudniając w szarej strefie, niewiele ryzykuje. Ewentualne kontrole nie zrobią mu wielkiej krzywdy, a z zysku, który ma, zatrudniając pracowników w szarej strefie, bardzo łatwo zapłaci ewentualną karę”. Kolejny respondent dodaje: „U nas wszyscy tak robią”.

Z perspektywy pracownika mechanizm ekonomiczny zachęcający do uczestnictwa w szarej strefie wiąże się z faktem, że akceptowany przez pracodawców poziom kosztów pracy w odniesieniu do konkretnych kwalifikacji (swoista płaca „brutto”) jest określany przez lokalne rynki pracy i w dużej mierze od zatrudnianego zależy podział ich na otrzymaną „płacę netto” i podatki oraz składki. Respondent powiada: „Pracownicy doskonale zazwyczaj zdają sobie sprawę z tego, ile pracodawca może przeznaczyć na wynagrodzenia. Więc wiedzą, że jak coś dostaną «pod stołem», to nie trzeba będzie się tymi pieniędzmi dzielić z państwem, czy to z ZUS-em, czy to z urzędem skarbowym”. Z drugiej strony wiele świadczeń socjalnych jest przyznawanych dopiero poniżej pewnych progów dochodowych, a zatrudnieni starają się maksymalizować swoje przychody od państwa. Respondent zauważa: „Mamy teraz 500+ i pracownicy kombinują, żeby tu dostać dofinansowanie na wszystkie dzieci. Wprost mi mówią, żebyśmy coś zrobili, aby oni nie stracili tego 500+. Od innych wiem też, że pracownicy czy też bardziej ich rodziny starają się o różne dofinansowanie z ośrodków pomocy społecznej i tu też chcą mieć wykazany najniższy dochód”. Również w odniesieniu do pracowników mechanizmy kontrolne zawodzą. Respondent wyraża opinię, że: „Pracownicy nie boją się kontroli różnorakich służb, bo przecież tak naprawdę te kontrole są nastawione na działania represyjne w stosunku do pracodawców, a nie pracowników”.

Szara strefa, tak jak jest rozumiana w prezentowanym artykule, regulowana jest przez mechanizm rynkowy. Tworzone są tu, w podmiotach rejestrowanych i nierejestrowanych, strumienie podaży nieewidencjonowanych dóbr i usług, które muszą spotkać się ze strumieniami popytu ze strony innych firm lub gospodarstw domowych. Funkcjonowanie każdego, również szarego, rynku wymaga jednak określonego ładu instytucjonalnego, chroniącego działające tu podmioty przed oportunistycznymi zachowaniami partnerów wynikającymi, przede wszystkim, z asymetrii informacyjnych. Niezbędne jest tu zatem zapewnienie istnienia odpowiednich instytucji gwarantujących, w szczególności, wiarygodność zobowiązań i możliwość wzajemnego kontrolowania ich realizacji. W szarej strefie, z jej istoty, instytucje formalne kreowane przez państwo, zwykle w formie przepisów prawa i mechanizmów ich egzekucji, nie są obecne. Muszą je zatem zastąpić instytucje nieformalne, czyli nieformalne reguły gry społecznej (North, 2002), bo w masowej skali zachodzą w tym obszarze transakcje wymiany dóbr czy najmu siły roboczej, niemożliwe bez elementarnego ładu instytucjonalnego.

Można, moim zdaniem, postawić tezę, że instytucje nieformalne regulujące szarą strefę powstają w jej społecznym otoczeniu, w lokalnych sieciach, gdzie MMP są mocno osadzone. Należy podkreślić, że motywy ich działania wyjaśnia zarówno model *homo oeconomicus*, jak i model *homo sociologicus* (Chmielewski, 2011). Z jednej bowiem strony, jak wspomniano, jednostki — w rolach i pracodawców, i pracowników — starają się maksymalizować swój dochód, prowadzić swoisty rachunek kosztów i korzyści. Z drugiej jednak strony, na co wskazują badania, realizują swoje role narzucone przez lokalne środowisko, co ma miejsce, w dużej mierze, za pośrednictwem sieci społecznych.

Przy czym sieci są tu rozumiane jako społeczna infrastruktura, która służy koordynacji działań funkcjonujących podmiotów, przekazywaniu informacji, wywieraniu wpływu. Stąd podział na sieci doradcze, zaufania i komunikacji (Koniuszy, 2014, s. 24–45). Jeśli zatem sieci funkcjonują poprawnie, to zaspokajają zasygnalizowane potrzeby związane z wzajemną kontrolą podmiotów i gwarancją wiarygodności ich zobowiązań. Oczywiście funkcjonowanie sieci może zawodzić, ze względu na różnice celów, sprzeczności interesów, odrębności kulturowe, odległość przestrzenną czy krótkotrwałość relacji. Z drugiej strony skuteczność sieci wspiera infrastruktura informatyczna (Internet), która pozwala szybko ujawnić działania oportunistyczne podmiotów.

Skuteczność sieci z analizowanej perspektywy można wyjaśniać na gruncie koncepcji „społecznego zakorzenienia” gospodarki (Granovetter, 1985). Autor ten wskazuje, że decyzje gospodarcze są rezultatem oddziaływania zarówno ekonomicznych, jak i nieekonomicznych instytucji, bo obowiązujące normy i reguły są dla jednostek ważne. Istotne są tu, przede wszystkim, bliskie („silne”) relacje z innymi osobami powodujące, że informacja będzie tania, pogłębiona i wiarygodna, jako że jest oparta na doświadczeniu zewnętrznych obserwatorów (Grzesiuk, 2015).

Nieco inną perspektywę dla prowadzonej analizy daje wykorzystanie kategorii kapitału społecznego rozumianego, między innymi, jako zasób korzyści z funkcjonowania w sieci. Bywa on również określany jako mechanizm sprzyjający kooperacji. Wszystkie te ujęcia, mimo różnic, akcentują rolę zaufania powstającego w rezultacie tworzenia się trwałych

więzi między jednostkami (Woźniak-Jęchorek, 2016, s. 30–32). A zaufanie tworzy właśnie przesłanki dla gwarantowania wiarygodności zobowiązań bez kontroli państwa.

Generalnie, przywołane koncepcje teoretyczne akcentują komplementarną rolę relacji międzyludzkich względem mechanizmów rynkowych w kształtowaniu procesów gospodarczych. Relacje te są opisywane kategoriami społecznego zakorzenienia czy kapitału społecznego, osadzonymi w sieciach i budującymi instytucje nieformalne. Dla szarej strefy, pozbawionej ochrony instytucji formalnych, powinny one mieć wręcz kluczowe znaczenie.

Badania empiryczne pokazują, że tak jest w istocie. Respondenci są świadomi i presji rynku, i jednocześnie presji pozaekonomicznej. Jeden z nich powiada: „Bo na pewno istotna jest tu ta presja rynku, ale nie można też uciec od takich kwestii nieformalnych. Wydaje mi się, że oba te czynniki wzajemnie się przenikają”. Choć drugi dodaje: „ale chyba ta presja rynku staje się coraz bardziej dominująca”. Z badań wynika, że istotna jest tu wielkość miejscowości, co będzie się wiązać z tworzeniem i skutecznością oddziaływania sieci społecznych. Respondent zauważa: „Inaczej jest, jak wszystkich się zna, a inaczej w dużym mieście”.

W ramach sieci kluczowe znaczenie ma kategoria zaufania. Respondent podkreśla: „Ważne jest wzajemne zaufanie pracodawcy i pracowników oraz pracodawcy i klientów”. Zaufanie buduje, z jednej strony, cyrkulacja informacji w sieci lokalnej. Respondent powiada: „Wiadomo, że jakby mi ktoś nie zapłacił za robotę, to by zaraz wszyscy wiedzieli”. Istotną rolę odgrywa tu Internet. Respondenci wskazują, że: „to jest bardzo niebezpieczne dla pracodawców, bo pracownicy w każdej chwili mogą źle napisać o firmie, głównie tworząc tak zwany piar na firmowych stronach na Facebooku”. Z drugiej strony ważne są różnego typu więzi. Respondenci wskazują: „więzy rodzinne, więzy towarzyskie pomiędzy uczestnikami tych umów. Tu się praktycznie wszyscy znają, więc siłą rzeczy, na ogół, się tych umów dotrzymuje”. Istotne mogą być więzy religijne. Respondent podkreśla: „U nas to my się spotykamy w kościele. Przecież nikt tu nikogo nie będzie oszukiwał”.

Interesujące jest, że sieci lokalne, kształtujące więzy spajające wspólnotę, mogą je wykorzystywać przeciwko outsiderom spoza sieci, tworząc swoiste struktury monopolistyczne. Funkcjonowanie sieci społecznej buduje tu wzajemną lojalność i dyscyplinuje jej członków, uniemożliwiając konkurencję. Respondent mówi o plantatorach truskawek: „Jeszcze do niedawna była niepisana zasada, że w niedzielę się nic w tych truskawkach nie robi. Kilka lat temu ta zasada została złamana. Niedziela jest teraz takim samym dniem pracy, jak poniedziałek czy wtorek”. Inny dodaje: „Są tam bardzo silne więzy — takiej solidarności wśród rolników, aby wynagrodzenia dla pracowników sezonowych były na jednakowym poziomie. Czyli oni nie rywalizują o tych pracowników, tylko wszyscy mają jednakowe stawki. I nikt się nie wyłamuje”.

Warto również zwrócić uwagę, że kwestia lojalności wobec państwa nie budzi refleksji respondentów.

Badania potwierdzają zatem tezę, że ład tworzący się w ramach instytucji nieformalnych osadzonych w sieciach społecznych jest, obok rynku, głównym regulatorem szarej strefy. Stwarza to możliwość osiągnięcia korzyści wynikających z unikania ograniczeń i danin narzucanych przez państwo.

Szara strefa jako miejsce występowania problemów społecznych

Z perspektywy makroekonomicznej szara strefa, przez ograniczanie dochodów budżetu państwa, utrudnia realizację jego celów społecznych. Natomiast z perspektywy mikroekonomicznej, rozważanej w artykule, kluczowe znaczenie mają konsekwencje społeczne szarej strefy na rynku pracy i w sferze zatrudnienia. Można bowiem postawić tezę, że sektor MMP w dużej mierze stanowi przestrzeń drugiego, gorszego segmentu w świetle koncepcji dualnego rynku pracy. A szara strefa to jego dolny sektor. Odnacza się zatem niskimi płacami, złymi warunkami pracy, brakiem szans na awans zawodowy i niepewnością zatrudnienia. Badania empiryczne wskazują (Bednarski, 2017), że w dużej mierze tak faktycznie jest. W szarej strefie lokują się niskiej jakości miejsca pracy i w tym sensie jest ona miejscem występowania problemów społecznych.

Respondenci podkreślają, że płace bywają tu faktycznie niskie. Jeden z nich stwierdza: „Z pewnością większość pracujących w szarej strefie to ludzie, którzy godzą się na każde warunki, byle tylko mieć pracę i przeżyć”. To oczywiście będzie stwarzać problem biedy, która może się jeszcze pogłębić w przypadku choroby (brak ubezpieczenia zdrowotnego) i na starość (brak ubezpieczenia emerytalnego). Respondent ocenia: „Moim zdaniem większość pracowników z pewnością zdaje sobie sprawę ze wszystkich zagrożeń wynikających z pracy na czarno, braku ubezpieczenia w wypadku choroby, niskiej lub żadnej emerytury”. Problemy te może ograniczać częściowa rejestracja zatrudnienia albo status bezrobotnego, ale ich nie likwiduje. Pracujący w szarej strefie są zatem potencjalnymi albo już faktycznymi klientami pomocy społecznej.

Jednocześnie, co jest typowe dla gorszego segmentu rynku pracy, niski jest tu poziom BHP. Respondent twierdzi wręcz, że: „dla pieniędzy pracownik ryzykuje własne zdrowie, a niejednokrotnie życie”. I dalej dodaje: „Pracodawca nie czuje się związany żadnymi przepisami wynikającymi z prawa pracy. Tańsze jest również stanowisko pracy takiego pracownika”. Praca jest tu więc pozbawiona ochrony prawnej i niebezpieczna, co pozwala pracodawcy obniżyć koszty zatrudnienia kosztem jakości miejsca pracy.

Zatrudnianie się w szarej strefie stanowi też sposób na ukrywanie dochodów przez osoby ścigane przez komornika. Mogą to być dłużnicy banków albo osoby, które nie płacą należnych alimentów. Respondent oburza się: „Jest duża grupa mężczyzn, która nie za bardzo chce płacić zasądzone alimenty na swoje dzieci. Starają się o wykazanie jak najmniejszych dochodów. I to też jest bardzo tragiczne, no bo jakim trzeba być człowiekiem, aby uchylać się od łozenia na własne dzieci”. Długi alimentacyjne faktycznie tworzą istotny problem społeczny, a szara strefa rzeczywiście pozwala zobowiązań z tego tytułu unikać.

Należy też zwrócić uwagę na to, że szara strefa może nie tylko sama tworzyć segment gorszego zatrudnienia, a w szczególności niskich płac, ale i oddziaływać w tym kierunku na całe zatrudnienie na lokalnych rynkach pracy. Zdaniem respondentów takie zjawiska mogą występować. Przede wszystkim zatrudnieni w szarej strefie mogą wypychać z miejsc pracy tych, którzy są zatrudnieni oficjalnie. Respondent powiada: „Tak, niestety tak właśnie się dzieje. A dlaczego? Bo tacy pracownicy są po prostu tańsi, nie musimy za nich opłacać świadczeń, opłacać podatków, ubezpieczeń itd. I nie trzeba się bawić w biurokrację”.

Sygnalizowany jest także wpływ na płace w sektorze oficjalnym. Respondent zauważa: „Na pewno szara strefa przyczynia się do tego, że wynagrodzenia pracowników legalnie zatrudnionych nie zwiększają się albo nie zwiększają się w takim tempie, w jakim wzrastają dochody danego pracodawcy. I tu działa taki mechanizm, że obie strony doskonale zdają sobie sprawę, że jest alternatywa w postaci zatrudnienia nowych pracowników w ramach szarej strefy”. Przy czym zasygnalizowane zjawiska, czyli przenoszenie zatrudnienia do szarej strefy czy ograniczanie płac w sektorze oficjalnym, nie muszą oznaczać odchodzenia z pracy jednych osób i zastępowania ich drugimi. Jak wskazuje respondent: „pracodawcy stosują coraz częściej rozwiązanie, że zatrudniają pracownika na pół etatu. Taki pracownik w rzeczywistości pracuje na cały etat i w zależności od efektów swojej pracy dostaje premię”. To nie pracownik zatem, a jego czas pracy jest przesuwany do szarej strefy. Przy czym trzeba zauważyć, że wysokie kwalifikacje chronią przed zepchnięciem do gorszego segmentu zatrudnienia. Respondent zauważa: „Znam przypadek jednej restauracji, gdzie kucharz pracuje na umowę o pracę i zarabia 6000 zł, a wszyscy inni są zatrudnieni na umowę zlecenia i oni zarabiają po 50 zł dziennie. Ale bez tego kucharza ta restauracja po prostu by przestała działać”. Można się domyślać, że załoga dodatkowy czas pracy lokuje w szarej strefie i tu uzyskuje dodatkowe zarobki. Kluczowy dla firmy specjalista może funkcjonować całkowicie legalnie, w lepszym segmencie zatrudnienia.

Szara strefa tworzy więc problemy społeczne, również w swoim otoczeniu. Stanowi bowiem gorszy segment rynku pracy, który oferuje niskie zarobki i nie zaspokaja wystarczająco również innych, pozapłacowych potrzeb zatrudnionych. Należy jednak rozważyć, czy nie jest też swoistym sposobem na ich rozwiązywanie.

Czy szara strefa pomaga rozwiązać wybrane problemy społeczne?

Wcześniejsze rozważania dowodzą, że w szarej strefie występują rozmaite problemy społeczne. Dla zrozumienia ich natury istotna jest jednak odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu szara strefa jest ich źródłem, w jakim zaś — tylko miejscem, gdzie się ujawniają. W tym drugim przypadku wejście do szarej strefy może oznaczać przynajmniej łagodzenie istniejących już problemów społecznych i ograniczanie skutków. Z tego punktu widzenia istotne są przesłanki wejścia do szarej strefy, mianowicie w jakiej mierze jest ono dobrowolne, a w jakiej przymusowe. Jeśli wejście jest dobrowolne, szarą strefę można traktować jako źródło problemów społecznych, jeśli przymusowe, można ją traktować jako swoiste schronienie dla niedostosowanych. Z tej perspektywy warto zatem spojrzeć na trzy podstawowe podmioty tu działające: pracowników, małe firmy i gospodarstwa domowe (Bednarski i in., 2008).

Z punktu widzenia społecznego kluczowa jest sytuacja zatrudnionych w szarej strefie, bo, jak pokazano, oni ponoszą najistotniejsze konsekwencje pracy nieoficjalnej. W świetle badań można stwierdzić, że są tu dwie grupy zatrudnionych. Jedni szukają krótkookresowych korzyści finansowych kosztem bezpieczeństwa socjalnego w dłuższej perspektywie. Drudzy pracują w szarej strefie, bo nie mogą znaleźć zatrudnienia gdzie indziej, w ogóle lub za pieniądze pozwalające utrzymać rodzinę. Może tu wchodzić też w grę lekkomyśl-

ność, niezdolność do myślenia perspektywicznego. Przy czym w ostatnim okresie, polepszenia sytuacji na rynku pracy, ta pierwsza grupa wydaje się dominować. Respondent ocenia: „W zdecydowanej większości przypadków jest to dobrowolny wybór pracowników, jeszcze kilka lat temu było troszeczkę inaczej. Ale teraz sytuacja rynkowa jest taka, że jak ktoś nie chce pracować na czarno, to spokojnie znajdzie sobie pracę legalną. To sami pracownicy nie garną się obecnie do podpisywania umów”. Ale kolejny respondent, reprezentujący inny region i inną branżę, powiada: „Myślę, że zatrudnienie w szarej strefie to bardziej brak alternatywy niż dobrowolny wybór”. I kontynuuje: „Na ogół są to pracownicy z niskim wykształceniem, a także pracownicy w wieku 50+, z małych miejscowości i wsi, mentalnie tacy trochę zahukani, nieradzący sobie w obecnych realiach”. Respondenci podkreślają też swoistą mentalność niektórych pracowników szarej strefy: „W ogóle nie myślą o przyszłości w perspektywie 3–5 lat. Oni maksymalnie myślą rok naprzód, a najczęściej jest to myślenie w perspektywie najbliższych świąt”. Zatem dla dobrowolnie podejmujących pracę w szarej strefie stanowi ona pułapkę, źródło problemów społecznych. Ale dla drugich to jednak szansa na jakieś zatrudnienie, względnie stały dochód, minimalną stabilizację. Szara strefa, w dalece niedoskonały sposób, ale jednak rozwiązuje ich problem.

Podobne rozumowanie można odnieść do przedsiębiorców funkcjonujących w sektorze MMP. Jedni funkcjonują na rynku stabilnie. Jeśli wkraczają do szarej strefy, to dla uzyskania nadzwyczajnych zysków. Respondent powiada: „Tu część pracodawców, myślę, że wcale nie taka duża, chce zmaksymalizować swój zysk poprzez zaoszczędzenie na składkach ZUS. Po prostu dla nich tańsi są pracownicy zatrudniani na czarno aniżeli na podstawie umów o pracę”. A inny dodaje: „Jeśli się zatrudni pracownika na czarno, nawet dokładając mu tysiąc złotych, zysk właściciela się prawie podwoi”. A zatem pokusa jest silna.

Bywa jednak inaczej. Mikrofirmy i małe firmy są otwierane często nie z wyboru, a z przymusu, bo ich właściciele nie mogą znaleźć pracy najemnej. Odnaczają się oni zwykle niskimi umiejętnościami biznesowymi, wysokim poziomem lęku przed porażką, ograniczonymi ambicjami. W zderzeniu z trudnymi warunkami w otoczeniu, na przykład silną konkurencją czy dolegliwymi obciążeniami ze strony państwa, ich firmy rzadko osiągną dojrzałość i często upadają. Jak zauważa respondent: „Jest też pewna grupa firm, głównie małych, rodzinnych, która w ten sposób [udział w szarej strefie] broni się przed wypadnięciem z rynku”. A inny dodaje: „Gdybym zatrudniał pracowników z pełnym ubezpieczeniem, to sam, jako pracodawca, nie zarobiłbym nic”. I dalej: „Są wzloty i upadki, i nie zawsze jest praca, i czasami łatwiej jest rozstać się z pracownikiem bez oficjalnej umowy. Czasochłonne i kosztochłonne jest też prowadzenie tej całej dokumentacji. Ja nie mógłbym wtedy nic robić, tylko bym siedział w tych papierkach. Nie miałby kto tej roboty dopilnować. Ja bym już po dwóch miesiącach stracił klientów!”. A upadek mikrofirmy i małej firmy to również problem społeczny. Źródło utrzymania traci właściciel, tracą jego pracownicy. Stąd szara strefa, stanowiąc przestrzeń przetrwania dla słabych, tworzących niewielką wartość dodaną firm, odgrywa, do pewnego stopnia, pozytywną rolę. Choć przestrzeń ta utrwała raczej ich marginalny status, nie dając perspektywy na wzmocnienie i ekspansję, co ma konsekwencje dla jakości firm w całej gospodarce.

Podobnie rzecz się ma z gospodarstwami domowymi korzystającymi z dóbr i usług wytwarzanych w szarej strefie. Są one narażone na niższą jakość produktów z powodu często występującego braku formalnych kwalifikacji i uprawnień rzemieślników, gwarancji, atestów i temu podobnych oficjalnych zabezpieczeń. Ale członkowie wielu gospodarstw domowych podejmują ryzyko takiego zakupu, oczekując istotnie niższej ceny (Bednarski i in., 2008). Choć w tej kwestii nie panuje wśród respondentów jednomyślność. Jeden respondent twierdzi: „Gdyby nie było zatrudnienia pracowników w szarej strefie, to te produkty, a zwłaszcza usługi, byłyby droższe. Dla klientów jest to więc pozytywne zjawisko, bo może zapłacić mniej za fryzjera czy taniej zjeść obiad w barze”. Ale drugi powiada: „Niższe koszty pracy nie mają jednak istotnego wpływu na cenę produktu dla konsumenta. Na ogół zyski zostają u pracodawców czy też pośredników”. Należy sądzić, że zarysowane różnice wynikają z rozmaitego poziomu konkurencji na obserwowanych przez respondentów rynkach. Niemniej jednak ceny w szarej strefie, przynajmniej w wielu przypadkach, bywają niższe. Część gospodarstw domowych chwyta te okazje dla krótkookresowej korzyści, ale dla uboższych tańsze dobra i usługi z szarej strefy to jedyna szansa na to, by móc sobie na nie pozwolić. Można to uznać za pewną formę rozwiązywania problemu społecznego, jakim jest ograniczony dostęp do określonych rodzajów dóbr konsumpcyjnych.

Konkludując, można bronić tezy, że szara strefa do pewnego stopnia rozwiązuje wybrane problemy społeczne. Społeczeństwo płaci jednak za to cenę niższych wpływów podatkowych, a zainteresowani funkcjonowaniem na marginalnych rynkach podlegają dyskryminacji, która w miarę upływu czasu nabiera trwałego charakteru. Sprzyja to powstaniu warstwy trwale wykluczonych — prekariatu.

Podsumowanie

Zarysowana charakterystyka społecznych uwarunkowań szarej strefy może prowadzić do wysunięcia pewnych sugestii pod adresem państwowej polityki wobec tego obszaru. Przede wszystkim jednak trzeba sobie zdać sprawę, że silne zakorzenienie tego zjawiska w sieciach lokalnych, korzystanie tu z zasobów kapitału społecznego oznacza, iż będzie ono pozostawać trwałym elementem lokalnej gospodarki. Stąd, w polityce wobec szarej strefy, warto odróżnić sytuacje dobrowolnego i przymusowego wkraczania w ten obszar.

Gdy w grę wchodzi podejmowanie działań nieformalnych dobrowolnie, należy jeszcze wyodrębnić aktywność o wyższym i niewielkim stopniu szkodliwości społecznej. Ten drugi przypadek obejmować będzie działania na niewielką skalę jednostek bądź małych grup osób dysponujących ubezpieczeniami społecznymi z innych źródeł, takie, jakie nie niosą ryzyka dla wytwórców czy konsumentów, wykonywane na pograniczu działalności naturalnej gospodarstw domowych. Taką działalność warto „wybielić”, dopuszczając działanie nierejestrowane. Nie zmieni to skali zjawiska, bo zawsze taka wytwórczość osadzona w sieciach społecznych się odbywała, ale stworzy komfort legalności dla uczestników transakcji. Daje to też możliwość państwowego arbitrażu w przypadku sporów.

Kiedy jednak dochodzi do wyzysku, rażącego łamania prawa pracy, zagrożeń dla pracujących czy konsumentów, łamania zasad uczciwej konkurencji w sytuacji, na przykład, nie-

rejestrowania części produkcji w zarejestrowanych firmach, ucieczki przed wierzycielami, niezbędna staje się represja karna. Przy czym ważne jest, aby zagrożenie było odbierane jako realne, a kara — jako adekwatna do ewentualnych korzyści.

Inaczej należy postępować wobec nieformalnych działań jednostek czy firm nieradzących sobie na oficjalnych rynkach. W tym przypadku, jak wspomniano, szara strefa nie tworzy problemu społecznego, ale go tylko ujawnia i do pewnego stopnia nawet rozwiązuje. Tu nie wystarczy zgoda na nieformalne działania, ale potrzebna jest pomoc. Wydaje się, że taką szansę może stworzyć tzw. przedsiębiorczość społeczna. Tu podmioty gospodarcze mogą działać poza regułami narzuconymi wszystkim przez państwo i rynek. Nie jest to jednak proste. Z jednej strony potrzebna jest rzetelna selekcja oczekujących złączenia reguł gospodarowania, bo chętnych na pewno zgłosi się wielu. Z drugiej strony będzie można się spotkać z niechęcią niektórych kandydatów, przyzwyczajonych do pracy poza regułami prawa, niemyślących w kategoriach przyszłości. Działania takie należy więc traktować raczej w kategoriach polityki społecznej niż gospodarczej.

Generalnie, badania wskazują na konieczność silnego zróżnicowania działań względem szarej strefy z powodu jej hybrydowego charakteru.

Bibliografia

- Baar, N. (2016). *Ekonomia polityki społecznej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Bednarski, M. (2017). Szara strefa a drobna przedsiębiorczość. W: P. Poławski, D. Zalewski (red.), *Problemy społeczne. Między socjologią demaskatorską a polityką społeczną*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Bednarski, M., Kryńska, E., Pater, K., Walewski, M. (2008). *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Chmielewski, P. (2011). *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Feige, E. (1982). Macroeconomic malaise and the unobserved economy. *Economic Impact*, nr 4, s. 53–59.
- Firlit-Fesnak, G., Szyłko-Skoczny, M. (red.) (2007). *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fundowicz, J., Łapiński, K., Wyżnikiewicz, B. (2018). *Szara strefa 2018*. Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.
- Golinowska, S. (1994). *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91, nr 3, s. 481–510.
- Grzesiuk, K. (2015). *Zakorzenie społeczne gospodarki. Koncepcja Marka Granovettera*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- GUS (2015). *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 roku*. Warszawa

- Koniuszy, Ł. (2014). *Strategiczne sieci socjoekonomiczne małej i średniej działalności gospodarczej*. (Niepublikowana rozprawa doktorska). Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Kryńska, E. (red.) (2015). *Praca nierejestrowana — charakterystyka zjawiska w województwie łódzkim*. Łódź: Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy w Łodzi.
- Kudła, J. (2004). *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- North, D. (2002). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2002). *Handbook for measurement of the non-observed economy*. Paris: OECD Publishing.
- Packard, T., Koettl, J., Montenegro C. (2012). *In from the shadow. Integrating Europe's informal labor*. Washington, DC: The World Bank.
- Rutkowski, W. (2009). *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Schneider, F. (ed.) (2011). *Handbook on the shadow economy*. Cheltenham, UK–Northampton, MA: Edward Elgar.
- Slemrod, J., (2007). Cheating ourselves. The economics of tax evasion. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, nr 1, s. 25–48.
- Szulc, A. (2013). *Przyczyny i skutki zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Tanzi, V. (1983). *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Woźniak-Jęchorek, B. (2016). *Instytucjonalne uwarunkowania polskiego rynku pracy. Studium teoretyczno-empiryczne*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

***Social determinants of the shadow economy
in the small and micro-sized enterprise sector
from the local perspective. Conclusions of empirical research***

Summary

This paper presents economic and sociological determinants of the shadow economy in the small and micro-sized enterprise sector in Poland, based on empirical research. Special attention is paid to social embeddedness of this phenomenon. It is indicated that the informal economy generates specific social problems, but it also solves some of the problems. The article concludes with some socio-economics policy suggestions.

Key words: shadow economy, small and micro-sized enterprise sector, social problems