

Marek BEDNARSKI¹

SZARA STREFA – RYNEK PRACY – INTEGRACJA SPOŁECZNA

Streszczenie

Prezentowane opracowanie jest poświęcone analizie wpływu szarej strefy na rynek pracy i procesy integracji społecznej, a także dyskusji na temat definicji i sposobów mierzenia tego fenomenu. Rozważania prowadzą do konkluzji, że wpływ szarej strefy na procesy gospodarcze i społeczne bywa głęboki, ale dotyczy w istotny sposób tylko ograniczonej grupy osób. Oznacza to, że polityka na tym obszarze musi być prowadzona w sposób selektywny i precyzyjnie adresowany.

Słowa kluczowe: szara strefa, rynek pracy, integracja społeczna

GREY ECONOMY – LABOUR MARKET – SOCIAL INTEGRATION

Summary

The paper analyses the influence of grey economy on labour market and social integration processes. Also discussed is the definition of the phenomenon and the relevant measurement problems. The conclusion is that the effect of grey economy on socio-economic processes can be profound, but this applies only to a limited number of cases. It means that state policy in this area must be selective and carefully targeted.

Key words: grey economy, labour market, social integration

1. Wstęp

Szara strefa jest traktowana w literaturze jako istotny element życia społeczno-gospodarczego we współczesnych państwach [Schneider, 2011]. Jej ślady można znaleźć niemalże na każdym obszarze: oddziałuje na wzrost gospodarczy; redystrybuuje dochody tak poprzez kształtowanie sytuacji budżetu państwa, głównie wpływając na faktyczną stopę opodatkowania społeczeństwa, jak i w drodze bezpośredniego oddziaływania na transfery między grupami społecznymi; jest istotna dla poziomu zatrudnienia, płac i warunków pracy; decyduje, w pewnym zakresie, o procesach inkluzji i ekskluzji społecznej; wpływa na jakość rządzenia państwem [Packard, Koettl, Montenegro, 2012]. Ocena tych procesów również nie jest oczywista. Jeśli bowiem przyjąć definicję szarej strefy zgodną z koncepcjami OECD [OECD, 2002], a więc jako wytwarzanie legalnych dóbr i usług bez zadeklarowania tego władzom publicznym zgodnie z regulacjami ob-

¹ dr hab. Marek Bednarski, prof. UW – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski; e-mail: bednarski@wne.uw.edu.pl.

owiązującymi w danym kraju, to jej ocena nie będzie jednoznacznie negatywna. Tym bardziej, jeśli, jak chcą inni autorzy [Buehn, Karmann, 2011, s. 261-292], włączy się tu działalność typu „zrób to sam”. Choć przy innych definicjach, uwzględniających czarną gospodarkę, zatem wytwarzanie dóbr nielegalnych (narkotyki, zorganizowana prostytutcja) czy korupcję oraz kradzieże, ocena ta będzie inna [Feld, Schneider, 2011, s. 81].

W tej sytuacji ważne staje się pytanie, czy szara strefa silnie oddziałuje na procesy zachodzące w społeczeństwie, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki w dobry albo zły sposób, czy też jest może łatwo dostrzegalnym, ale tylko marginesem, bez wpływu na wiodące trendy kształtujące życie we współczesnych państwach.

Rozważając szacunki szarej strefy w stosunku do PKB, należałoby się przychylić do tezy o istotności tego fenomenu dla procesów ekonomicznych i w konsekwencji społecznych. Pomiary relacji szarej strefy do PKB w Polsce wahają się bowiem od 22 do 29% (szacunki autorskie), zaś wyliczenia GUS i Komisji Europejskiej mówią o 14% [Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, 2008, s. 37-47]. Różnice te są zapewne rezultatem stosowania odrębnych definicji. W badaniach GUS jest stosowane podejście bliższe koncepcji szarej strefy, a szacunki autorskie obejmują zapewne również część czarnej gospodarki. GUS rachuje raczej gospodarkę nieobserwowalną, a więc to, co powinno być w rachunkach PKB, a z różnych przyczyn, głównie związanych z unikaniem opodatkowania, nie znajduje się. Jest to zgodne z metodologią Europejskiego Trybunału Rachunkowego (ETO). GUS niezależnie prowadzi studia nad działaniami nielegalnymi [Bednarski, 2013].

Sięgając do badań autorskich prowadzonych w skali międzynarodowej, trzeba zauważyć, że Polska, z perspektywy relacji szarej strefy do PKB, znajduje się blisko końca klasyfikacji obejmującej kraje OECD, razem z Grecją i Włochami. Dla porównania, w środku tej grupy krajów są Niemcy (16%), a najwyżej Szwajcaria i Japonia (10%). Mimo to Polska znajduje się w znacznie lepszej sytuacji niż Bułgaria czy Rumunia (40%), nie wspominając o Ukrainie (55%) bądź Gruzji lub Azerbejdżanie (60-70%), [Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, 2008, s. 37-47].

Jednak należy zauważyć, że wszelkie prowadzone tutaj rachunki i porównania są obciążone nie tylko ryzykiem związanym z niejednoznacznością definicji, ale również wynikającym ze stosowania różnych metodologii badawczych. Szacując gospodarkę nieobserwowalną, nie można bowiem używać tradycyjnych metod statystycznych. Zwykle stosowane sposoby szacowania szarej strefy dzieli się na bezpośrednie i pośrednie [Szulc, 2013]. Do pierwszej grupy zalicza się metody ankietowe i kontroli fiskalnej [Isachsen, Klovland, Strom, 1982]. Problemem jest tu ocena wiarygodności danych, a potem ich ekstrapolacja na całą populację. Natomiast metody pośrednie polegają na identyfikacji zmiennych mierzalnych, które uznaje się za symptomatyczne dla szarej strefy: „nadmierne” zużycie prądu, „nadmiar” ilości gotówki w obiegu czy banknotów o najwyższych nominalach [Lacko, 2000]. Tu, z kolei, kwestią jest oszacowanie relacji między, wspomnianymi, zmiennymi mierzalnymi a poszukiwaną zmienną niemierzalną, to jest szarą strefą.

Jednakże przy wszystkich zastrzeżeniach skala szarej strefy w Polsce, mierzona relacją do PKB, na pewno jest istotna. Mimo wszystko nie znaczy to, że ten fenomen jest w zbliżony sposób obecny na różnych obszarach gospodarki i podobnie dotyka rozmaite

grupy społeczne. W prezentowanym artykule autor spróbuje uzasadnić tezę, że wpływ szarej strefy na poszczególne obszary życia społeczno-gospodarczego jest bardzo zróżnicowany, bywa głęboki, ale przede wszystkim obejmuje ograniczoną grupę osób, a dla innych ma znaczenie marginalne.

2. Szara strefa na rynku pracy

Przyjęcie, wspomnianej, definicji szarej strefy proponowanej przez OECD oznacza, że powstaje na tym obszarze PKB, tyle że nie podlegający rejestracji statystycznej. Zatem musi istnieć tu również szare zatrudnienie – nieujawniony produkt może powstać tylko w ramach nieujawnionego zatrudnienia. Formy, w jakich owo zatrudnienie może funkcjonować, są w praktyce różne [Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, 2008]. Stąd można wykonywać pracę najemną w ramach firm, które w ogóle nie są zarejestrowane. Oczywiście, takie firmy muszą mieć swoich właścicieli, a więc w szarej strefie działają także pracodawcy. Warto zauważyć, że popularną formą działania na tym obszarze jest samozatrudnienie, wtedy właściciel jednocześnie sam wykonuje pracę.

Jednakże z rozmaitych powodów funkcjonowanie wyłącznie w szarej strefie jest kłopotliwe. Nie dysponuje się wówczas żadnymi uprawnieniami socjalnymi (emerytura, dostęp do usług zdrowotnych), ponosi wysokie ryzyko, jeśli dojdzie do wypadku przy pracy, choć te problemy do pewnego stopnia można rozwiązać, rejestrując się jako fałszywy bezrobotny. W tej sytuacji zasadniczą sprawą jest dostęp do oficjalnego rynku czy „wypranie” zarobionych w ten sposób pieniędzy. W związku z tym, szara strefa obejmuje również nierejestrowaną część produkcji w zarejestrowanych firmach, co powoduje pojawienie się kategorii częściowo zarejestrowanych pracowników najemnych i właścicieli częściowo zarejestrowanych firm.

Wobec tego zatrudnienie w szarej strefie nie jest jednolitą kategorią. Najważniejsze podziały to wyróżnienie całkowicie i częściowo zaangażowanych w szarą strefę oraz działających tu w roli pracodawców i pracobiorców.

Kluczowym problemem związanym z rozważanym obszarem jest odpowiedź na pytanie o przyczyny, które powodują, że ludzie wchodzą na szary rynek pracy. Najogólniej można stwierdzić, że czynią to, ponieważ: albo chcą, szukając dodatkowych korzyści, albo muszą, gdyż nie mają wyboru [Bednarski, 2010]. Przy czym, dotyczy to zarówno jednostek w roli pracobiorców, jak i pracodawców.

Podstawowym czynnikiem zmuszającym osobę szukającą zatrudnienia do pracy w szarej strefie jest bezrobocie. Jeśli zatrudnienie w sektorze oficjalnym jest faktycznie niedostępne, trzeba sięgnąć po nie poza tym sektorem. Wyjaśnienia tego należy szukać na gruncie segmentacyjnych teorii rynku pracy i teorii kapitału ludzkiego [Szulc, 2013].

Teorie segmentacyjne wskazują, że na rynku pracy mamy do czynienia w istocie z dwoma subrynkami. Tym lepszym, z wyższymi płacami, pełnym pakietem socjalnym, stabilnością i szansami awansu oraz gorszym, pozbawiającym pracowników tych atrybutów [Layard, Nickell, Jackman, 1991]. Ponadto, przejście z segmentu wtórnego do pierwotnego jest trudne, kto trafił na gorszy rynek, zwykle tam pozostaje.

Z tej perspektywy szarą strefę można uznać za trzeci, najgorszy segment zatrudnienia. Zgodnie z zasygnalizowaną teorią, trafienie tutaj w dużej mierze ogranicza szansę powrotu do segmentów lepszych, legalnych. Oznacza bowiem stygmatyzację zatrudnionego, uznanie go za mniej wartościowego. Co gorsza, jednak praca w szarym segmencie faktycznie degraduje jednostkę przez brak: szkoleń, dostępu do najnowszych technologii czy nowoczesnych form organizacji pracy. Po pewnym czasie działania w tej sferze jednostka rzeczywiście nie nadaje się do pracy w sektorze legalnym, nawet wtórnym, przynajmniej bez okresu stosownej adaptacji. Ten stan rzeczy można próbować wyjaśnić na gruncie teorii kapitału ludzkiego [Domański, 1993]. Do szarej strefy, owego trzeciego segmentu rynku pracy, spycha jednostkę właśnie jego deficyt – nieskuteczna edukacja szkolna, brak doświadczenia zawodowego czy kłopoty zdrowotne. Trwale ulokowanie się w niej jeszcze bardziej pogłębia te deficyty, tworząc swoisty zamknięty krąg, z którego pracownik nie może już wydostać się do sektora oficjalnego. Nie ma tam dla niego zatrudnienia. Praca w szarej strefie staje się przymusem.

Podobnie może się mieć rzecz w przypadku osoby prowadzącej firmę poza oficjalną rejestracją. Kierowanie każdym przedsiębiorstwem wiąże się z wieloma ryzykami, a im firma jest mniejsza i krócej istnieje, tym prawdopodobieństwo upadku większe. Ilustrują tę tezę badania nad stopą przetrwania (przeżycia) firm z sektora MŚP [Dominiak, 2005, s. 240-251]. Według przytoczonych tu danych w USA, w latach 1969-1976 stopa przetrwania bardzo małych firm wyniosła 40%, małych 65%, średnich 70%, a dużych 80%. Tymczasem czynników, które mogą zdecydować o upadku małego przedsiębiorstwa, jest wiele, zarówno na poziomie makro, jak i mikro. Niebezpieczeństwa wiążą się tu z: wahaniami koniunktury na poziomie: kraju, rynków lokalnych czy galezi; skokowymi zmianami technologicznymi; pogłębieniem się konkurencji, również na tle globalizacji; obciążeniami: administracyjnymi, socjalnymi i fiskalnymi; niewłaściwym funkcjonowaniem rynku pracy; brakiem wsparcia małego biznesu przez państwo w formie doradztwa czy usług publicznych. Istotne mogą być także problemy dotyczące subiektywnych cech firm i właściciela. Będą to kwestie wiążące się z: jego kwalifikacjami technicznymi i menedżerskimi, brakiem źródeł finansowania, niewielkim własnym kapitałem, a także z trudnościami związanymi z ulokowaniem się w sieciach powiązań kooperacyjnych.

W rezultacie, małemu przedsiębiorcy łatwo jest utracić firmę i potem trudno ją odbudować. Jedynym ratunkiem może być przejście do szarej strefy, gdzie nie ma szeregu obciążeń, co może umożliwić egzystencję firmie.

W dużej mierze taka strategia może okazać się pułapką. Firma z szarej strefy ma trudny dostęp do: kapitału, sieci kooperacyjnych (produkty tu powstające są poza ewidencją, „wybilenie” ich wymaga działań nielegalnych), dobrych pracowników, wymiany międzynarodowej czy programów wsparcia MŚP. W konsekwencji, trudno jej wrócić na legalny rynek, gdzie będzie bez szans. Stąd w tej sytuacji działanie w szarej strefie staje się przymusem.

Oczywiście, praca w szarej strefie czy prowadzenie tu firmy może być wyborem jednostki. Literatura wskazuje różne korzyści, jakie szara strefa oferuje [Szulc, 2013, s. 15-16]. W przypadku pracowników są to przede wszystkim wyższe płace, związane z unikaniem obciążenia w formie podatków (PIT) i paropodatków (składka do FUS). Choć „zaoszczędzone” w ten sposób pieniądze są różnie dzielone między pracodawcę

i pracobiorcę, ten ostatni dostaje zwykle część tak stworzonej nadwyżki, której wielkość zależy od sytuacji w odpowiednim segmencie rynku pracy. Ceniona może być także oferowana przez szarą strefę niezależność i elastyczność, istotne w złożonej sytuacji rodzinnej czy przy niechęci do związania się ze stałym miejscem pracy. Ważna również może być obawa o utratę świadczeń. W szarej strefie może być też ulokowane „bezrobocie oczekujące” [Kryńska, Suhecka, Suhecki, 1998, s. 53-56]. Osoby aspirujące do pracy w sektorze pierwotnym, a nie mogące jej szybko znaleźć, mogą tu czekać na lepsze zatrudnienie, wykorzystując elastyczny czas pracy na poszukiwanie odpowiedniej posady, bez pogarszania sobie oficjalnego życiorysu zajęciami w sektorze wtórnym. Naturalnie, pozostaje w tej sytuacji sygnalizowane ryzyko trwałego „ugrzęźnięcia” w szarej strefie.

Wyborem może być jednocześnie działalność nieoficjalna firmy, która radzi sobie na legalnym rynku. Kuszące są tu oczywiście wyższe zyski związane z unikaniem danin na rzecz państwa czy ograniczeniem kosztów wynikającym z łamania prawa na różnych obszarach. Jednakże wybór szarej strefy może wiązać się także ze strategią przedsiębiorców, polegającą na działaniu tutaj w pierwszej fazie istnienia firmy, gdy ryzyko bankructwa, jak wspomniano, jest szczególnie wysokie [Szulc, 2013]. Przedsiębiorca, przy ograniczonych kosztach, sprawdza swoje możliwości, pojemność rynku i rejestruje się, zyskawszy uzasadnioną nadzieję na sukces i rozwój.

Jednak niezależnie od intencji, gdy pracodawca i pracobiorca decydują się wejść do szarej strefy, pojawia się szary rynek pracy.

Oczywiście, opisane zachęty czy możliwości powstają na tyle, na ile ład instytucjonalny w państwie na to pozwala. Państwa silne, gdzie ten porządek istnieje, realizują swoje zobowiązania wobec obywateli, to znaczy dostarczają im dobra publiczne i wspierają mechanizmy rynkowe, efektywnie egzekwując kontrakty [Falkowski, 2013, s. 42]. Oznacza to, że skutecznie pozyskują podatki, by poziom zaopatrzenia w dobra publiczne był należyty i dbają o przestrzeganie prawa. Wówczas nawet, gdy pokusy wejścia do szarej strefy są silne, państwo będzie skutecznie blokować podstawowe przejawy działania nieoficjalnego: nieplacenie podatków i paropodatków oraz unikanie uregulowań prawnych dotyczących obowiązków w zakresie: sprawozdawczości statystycznej, przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, sanitarno-epidemiologicznych, środowiskowych czy innych. Państwo słabe, we wspomnianych dwóch wymiarach, otwiera drogę do szarej strefy, ponieważ nie jest w stanie wyegzekwować swoich uprawnień fiskalnych i prawnych. Wejście na szary rynek pracy niesie istotne ryzyka związane nie tylko z obawą ukarania jednostki, szczególnie, gdy państwo jest silne. W przypadku pracobiorcy obawy może budzić brak ubezpieczeń społecznych związanych z leczeniem bądź emeryturą. Wprawdzie nieuzasadnione nabywanie statusu bezrobotnego może tu dawać pewną asekurację, ale nie jest to pełne zabezpieczenie. Brak ochrony będzie szczególnie dotkliwy, jeżeli dojdzie do wypadku przy pracy. Trudno liczyć wówczas na odszkodowanie czy rentę. Groźne są również złe warunki BHP, ponieważ szara strefa nie podlega żadnej formie inspekcji z definicji. Pracownik staje także wobec ryzyka nieotrzymania umówionej płacy, bowiem generalnie brak jest arbitrażu sądowego [Bednarski, 2010].

Ten sam problem, w jeszcze większym stopniu, dotyczy pracodawców. Dochodzi tu sygnalizowany brak dostępu do: kredytów, nowych technologii, wymiany międzynaro-

dowej czy pomocy państwa. Wprawdzie częściowe zarejestrowanie firmy chroni przed pewnymi niedogodnościami na tych obszarach, ale nie do końca.

Ostatecznie, każda jednostka sama musi podjąć decyzję: działać wyłącznie na oficjalnym rynku pracy czy wchodzić do szarej strefy. Musi ona rozważyć wszystkie argumenty w trzech wymiarach. Po pierwsze, jest to kwestia bilansu korzyści i strat materialnych. Do tego zagadnienia można podejść w kategoriach gry [Kudła, 2004, s. 103-124]. Istotne jest tu prawdopodobieństwo odkrycia wykroczenia (co zależy od siły państwa), wysokość spodziewanej kary, a z drugiej strony, korzyść ze złamania prawa. Poziom awersji do ryzyka jednostki decyduje, jaką decyzję podejmie ona w określonych warunkach.

Drugi istotny tutaj element to moralność podatkowa, czy szerzej, szacunek do państwa i prawa. Porównania międzynarodowe [Schneider, 2011, s. 9-130] pokazują, że nawet w krajach o podobnych warunkach gospodarowania szara strefa może istotnie różnić się. Stąd właśnie czynnikiem dywersyfikującym będzie moralność podatkowa [Kirchgässner, 2011, s. 347-374].

Wreszcie trzeci ważny czynnik będzie wiązał się z dostępem jednostek do dóbr publicznych i ich jakością. Generalnie, przyjmuje się, że wzrost stopy opodatkowania poszerza szarą strefę. Jednak, jeśli dojdzie do akceptacji przez społeczeństwo poglądu, że wyższe opodatkowanie jest źródłem satysfakcjonującego poziomu dostarczanych dóbr publicznych, może nastąpić paradoksalne odwrócenie tych relacji [Cichocki, 2007].

Zderzenie, opisanych wyżej, determinantów prowadzi do określenia faktycznego poziomu tworzonego w szarej strefie PKB i w konsekwencji skali szarego zatrudnienia.

Mimo wszystko oszacowanie rozważanego zjawiska jest bardzo trudne, ponieważ problemem jest nie tylko fakt, że mamy tu do czynienia z gospodarką ukrytą, ale również ze zróżnicowanymi formami pracy nieoficjalnej, przez co pomiary sygnalizowane w różnych źródłach mogą dotyczyć rozmaitego jej rozumienia (zatrudnienie „pełnoetatowe”, dorywcze, dodatkowe). W świetle danych GUS [Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, 2008] w szarej strefie pracowało, ujmując to jako zajęcie podstawowe, około 1 miliona osób. Jednak warto zwrócić uwagę, że wielu zatrudnionych traktuje pracę w tej strefie jako zajęcie dodatkowe. Liczba osób zaangażowanych w ten sposób jest szacowana na 40% zatrudnienia głównego. W szarej strefie pracuje się także krótko. Aż 50% aktywnych pracuje tutaj zaledwie do 20 dni w roku, 17% czasu przepracowanego w gospodarce oficjalnej. Można zatem postawić tezę, że praca w szarej strefie nie jest pełnowartościowym substytutem pracy w sektorze oficjalnym.

Podobnie jest w odniesieniu do płac, które są znacznie niższe niż w sferze oficjalnej. W sytuacji gdy jest to zajęcie główne, płaca wynosi 20% płacy średniej, a gdy dodatkowa zaledwie 12%. Wynika to przede wszystkim ze wspomnianego krótkiego czasu pracy, niskich kwalifikacji zatrudnionych oraz faktu świadczenia jej w słabo opłacanych gałęziach (budownictwo, rolnictwo, handel, krawiectwo, usługi opiekuńcze).

Podsumowując powyższe rozważania, można sformułować tezę, że w szarej strefie istnieją miejsca pracy dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, są to stanowiska, które i tak powstałyby w gospodarce oficjalnej, ale zostały przesunięte do szarej strefy dla nadzwyczajnych korzyści pracodawców i ewentualnie pracobiorców. Te nadzwyczajne korzyści pochodzą z transferów od budżetu z tytułu niezapłaconych podatków, od kon-

sumentów i, w przypadku właścicieli firm, od zatrudnionych. Wszystkie te transfery niosą koszty ekonomiczne i społeczne. Niepłacenie podatków obniża dostępność i pogarsza jakość dóbr publicznych, zaburza uczciwą konkurencję (ci, co płacą pełne podatki są w gorszej sytuacji) oraz może skłaniać rząd do podwyższania podatków, co będzie sprzyjać likwidacji miejsc pracy w sektorze oficjalnym lub spychania ich do szarej strefy. Transfery od konsumentów wiążą się niekiedy z niższą jakością oferowanych dóbr, brakiem gwarancji, atestów i innymi ryzykami związanymi z ich użytkowaniem (na przykład sanitarno-epidemiologicznymi), [Bednarski, Kryńska, Pater Walewski, 2008, s. 161-162]. Z kolei, pracownicy ponoszą koszt, uzyskując niższą płacę, nie dysponując świadczeniami socjalnymi czy ubezpieczeniami społecznymi, ryzykując pracą w warunkach nie odpowiadających standardom BHP.

Z drugiej strony, będą w szarej strefie tworzone miejsca pracy, które nie powstałyby w gospodarce oficjalnej, dlatego że, opisane wyżej, transfery obniżają ich koszty i czynią opłacalnymi, nawet przy niskiej wartości dodanej tworzonej przez zatrudnionych.

O ile więc w pierwszym przypadku ograniczanie szarego zatrudnienia także przez radykalne instrumenty, w szczególności represję karną, jest w pełni uzasadnione, o tyle w drugim powstaje pytanie, czy korzyści z dodatkowych miejsc pracy kompensują koszty opisanych transferów. Problem ten będzie podjęty na zakończenie rozważań. Jego rozstrzygnięcie wymaga bowiem zwrócenia uwagi nie tylko na kontekst zatrudnieniowy, ale również związany z, szeroko rozumianą, integracją społeczną.

3. Konsekwencje szarej strefy gospodarczej dla integracji społecznej

Szara strefa jest źródłem wykluczenia jednostki, jeśli wykluczenie rozumieć jako niemożliwość partycypacji obywatela w najważniejszych sprawach społeczeństwa, w którym żyje [Broda-Wysocki, 2012, s. 42-60]. Owo wykluczenie dotyczy trzech ról, w których funkcjonuje jednostka: pracownika, drobnego przedsiębiorcy i konsumenta. Jego obszary w zasadzie scharakteryzowano w rozważaniach wcześniejszych. Praca w szarej strefie wyklucza pracownika z prawa do ubezpieczeń społecznych, a więc przede wszystkim godziwej emerytury na starość i opieki zdrowotnej. Jest także narażony na wyzysk pracodawcy wobec braku prawa do: płacy minimalnej, ochrony przed zwolnieniem czy bezpiecznej pracy. Tutaj bowiem prawo pracy nie działa, podobnie jak instytucje pomagające je egzekwować (inspekcje państwowe, związki zawodowe). Pracownik jest z nich wykluczony.

Wykluczenie w roli drobnego przedsiębiorcy wiąże się z istotnymi ograniczeniami rozwoju czy niemożliwością unowocześnienia produktu. Nie mają oni tu dostępu do: kredytu bankowego, instrumentów pomocowych, oficjalnego handlu międzynarodowego, legalnych patentów i programów, formalnej kooperacji z innymi firmami.

Oczywiście, można tego typu wykluczenia kompensować częściową rejestracją pracy i działalności gospodarczej, lecz nie daje to pełnego efektu inkluzji do instytucji społecznych. Zawsze, bez pełnego zalegalizowania działalności, pozostaje obszar dyskryminacji.

Jak wspomniano, wykluczenie dotyczy również konsumentów dóbr z szarej strefy [Bednarski, 2010], którzy nie korzystają z ochrony przed nadużyciami producentów. Brak jest gwarancji na towary, standardów jakości, trudno dochodzić strat z tytułu zniszczonego lub ukradzionego mienia. Jednocześnie, gdy konsument jest bezpośrednim usługobiorcą dla usługodawcy z szarej strefy, może odpowiadać z tytułu roszczeń za: wypadek przy pracy, brak urlopu, pracę w nadgodzinach lub święta. Produkt jest także obciążony tu różnymi deficytami.

Rozważane wykluczenie może mieć charakter, jak cała działalność w szarej strefie, dobrowolny lub przymusowy. Jeżeli jest to decyzja jednostki, ona dokonuje rozstrzygnięcia, gdzie się aktywizować, porównując, jak wspomniano, koszt ekskluzji z korzyściami związanymi z nierejestrowaniem swojej działalności.

W przypadku przymusowej obecności w szarej strefie, gdy korzyści z działania w oficjalnej gospodarce nie są osiągalne, sytuacja jednostki się zmienia. Jej wyborem staje się wówczas wejście w szarą strefę bądź bezczynność. Wybór opcji pierwszej oznacza włączenie się w pewne procesy społeczne, partycypację w nieoficjalnych wprawdzie, ale ważnych instytucjach wzajemnego wsparcia, które zastępują państwo. Na straży wiarygodności podejmowanych tu zobowiązań stoi nie prawo, lecz zasada wzajemności [Frieske, 2006, s. 129-130]. W ten sposób paradoksalnie szara strefa daje namiastkę inkluzji, a nie wyklucza jednostkę.

Zasadniczym sposobem włączenia jednostki w instytucje społeczne przez szarą strefę jest praca, nieformalna, lecz dająca niezbędny dochód i porządkująca życie jednostki. W świetle badań [Golinowska, Ruzik, Pielński, Gandziarowska, 2007] sytuacja zatrudnionych w szarej strefie jest postrzegana jako korzystniejsza niż bezrobotnych. Obok sygnalizowanych zalet daje jeszcze perspektywę powrotu do gospodarki oficjalnej, ponieważ jest podtrzymywany tu nawyk pracy czy kwalifikacje, chociaż wobec pewnych grup wykluczonych są formułowane przeciwne opinie. Urzędnicy z lokalnych służb społecznych wskazują bowiem, że część z zatrudnionych w szarej strefie w końcu trafi z powrotem do pomocy społecznej. Mielibyśmy więc do czynienia nie tyle z rozwiązaniem problemu, co ze swoistą pułapką, ale przecież nie w odniesieniu do wszystkich. Szara strefa może być również szansą dla mikroprzedsiębiorców, którzy nie są w stanie utrzymać się na rynku przy normalnych obciążeniach podatkowych i kosztach dostosowania do wymogów prawa. Wynika to z ich niskiej efektywności związanej zwykle z zacofaniem technologicznym czy organizacyjnym. W szarej strefie są w stanie się utrzymać. Jednak znów pojawia się problem trwałości tego stanu. Jeśli obecność w szarej strefie jest sposobem na przetrwanie dekonstrukcji, okazją dokonania zmian czy też swoistą fazą inkubacji nowej firmy, kiedy to właściciel testuje jej możliwości rynkowe, to można takie zjawiska uznać za korzystne. Gorzej, gdy działalność w szarej strefie staje się sposobem na trwałą egzystencję, wówczas z całą mocą ujawniają się, opisane wcześniej, elementy wykluczające.

Wreszcie, rozważając włączające jednostkę do społeczeństwa elementy szarej strefy, należy zauważyć jej rolę w otwieraniu dostępu do konsumpcji dóbr niedostępnych dla grup biedniejszych. Z jednej strony, będą to: ubranie, żywność, ale i samochody, z drugiej zaś usługi, na przykład budowlane czy bardzo ważne z dzisiejszej perspektywy

usługi opiekuńcze [Bednarski, Rutkowski, 2008, s. 159-164]. Mimo, jak sygnalizowano, możliwych gorszych standardów czy ryzyka, ważna jest ich dostępność.

Należy zauważyć, że wszystkie zarysowane korzyści związane z niedoskonałą, ale jednak inkluzją społeczną, są możliwe dzięki, wspomnianym, sieciom wzajemnego wsparcia, gdzie działa zasada wzajemności. W ramach tych sieci ludzie są przyjmowani do pracy, otrzymują narzędzia, są wpuszczani do domów celem świadczenia usług, akceptowane są jako wystarczająco dobre, wytwarzane przez nich produkty, a oni sami ufają, że otrzymają należne wynagrodzenie. Szara strefa opiera się więc na zasobie kapitału społecznego wspólnot [Lopaciuk-Gonczaryk, 2009], lecz i go tworzy, zawiązując nowe relacje międzyludzkie oraz budując zaufanie po kolejnych udanych transakcjach. Powstaje więc kapitał społeczny zarówno poprzez promowanie relacji zaufania, jak i kreowanie sieci kontaktów międzyludzkich. Oczywiście, tworzony w szarej strefie kapitał społeczny, obok aspektów pozytywnych, może nieść ryzyko związane z budowaniem zamkniętych społeczności, funkcjonujących niezgodnie z prawem, z własnymi regulacjami i mafijnym systemem ich egzekucji. W świetle badań takie ryzyko w Polsce, wobec pewnej dojrzałości już rynku, wydaje się jednak ograniczone [Bednarski, 2013].

Zarysowane mechanizmy inkluzyjne, jeśli uznać je nawet za procesy korzystne z perspektywy ekonomicznej, opierają się na nieformalnych transferach z sektora oficjalnego, w postaci niezapłaconych podatków, strat konsumentów i pracowników.

Rodzi to pytanie, na ile warto tolerować szarą strefę i związane z tym transfery, traktując je jako ułomny, ale istotny czynnik inkluzji społecznej, a na ile starać się dofinansować powrót wykluczonych do społeczeństwa na zasadach zgodnych z prawem.

4. Podsumowanie

Przedstawione rozważania prowadzą do dwojakiego rodzaju wniosków. Z jednej strony, w szerokiej perspektywie ekonomiczno-społecznej dotyczą one postawionej na wstępie tezy związanej ze znaczeniem szarej strefy. Z drugiej strony, skłaniają do refleksji na temat działań państwa wobec tego fenomenu.

Pierwsza kwestia poddaje myśl, że szara strefa to przestrzeń istotna z wielu względów, choćby z tytułu: liczby ludzi tu zaangażowanych, skali powstających dochodów czy zawiązywanych relacji międzyludzkich. Jawi się więc ona jako swoisty „świat równoległy” do oficjalnego, nie bez znaczenia wobec legalnego i zarejestrowanego. Jednak z badań wynika jednocześnie, że w tej równoległej przestrzeni funkcjonują głównie wybrane grupy ludzi – związane z drobną przedsiębiorczością, bezrobotni, uzależnieni od dostępu do ważnych dla nich, a drogich na oficjalnym rynku, dóbr czy usług. Dla innych kontakt z szarą strefą jest sporadyczny i niekonieczny.

Okazuje się więc ona przestrzenią stosunkowo rozległą, ale o dość wyodrębnionych granicach – dla jednych o znaczeniu kluczowym dla egzystencji, dla innych dającą co najwyżej szansę nabycia, czasem tańszego, dobra albo usługi.

Oznacza to, że państwo musi prowadzić tu politykę selektywną, wyraźnie adresowaną do różnych grup uczestników szarej strefy. Przede wszystkim należy odróżnić

działania wobec tych, którzy są tu z wyboru i tych, którzy stoją wobec przymusu działania w sektorze nieoficjalnym.

W pierwszym przypadku kluczową rolę odgrywa represja karna. Oczywiście, wszelkie działania ułatwiające działalność drobnym firmom czy obniżenie nadmiernego fiskalizmu powinny skłonić do wycofywania się z szarej strefy, lecz należy je czynić z powodów innych niż ograniczenie skali gospodarki nieoficjalnej.

Natomiast problemem pozostaje kwestia działań wobec funkcjonujących w szarej strefie z przymusu, dla których nie ma miejsca poza nią z powodu różnych deficytów, czyniących tych ludzi bądź firmy nieakceptowanymi na oficjalnym rynku.

Naturalnie, zawsze można pozostawić istniejący stan rzeczy, przyjmując, że szara strefa ma swoje i dobre strony, a zatem tolerować jej ograniczone istnienie. Jednak jest ona przyczyną szeregu istotnych, a sygnalizowanych wcześniej, niekorzyści. Zatem, lepiej byłoby przenieść miejsca pracy z gospodarki szarej do oficjalnej, pamiętając, że ich usytuowanie wynika z niedostatecznej efektywności, która nie jest do przyjęcia w warunkach normalnych w gospodarce obciążonej i regulacji państwowych.

Stąd można tu zarysować dwie drogi, które mogą pozwolić na transfer miejsc pracy do gospodarki oficjalnej. Pierwsza oznacza obniżenie wybranych obszarów standardów miejsca pracy kosztem pracownika lub produktu kosztem konsumenta. Zmniejszy to nakłady i pozwoli na ulokowanie dobra na oficjalnym rynku. Przykładem kosztu pracownika może być zgoda na różnicowanie, wobec określonych grup osób, płacy minimalnej czy dopuszczenie elastycznych form zatrudnienia niekorzystnych z perspektywy zatrudnionego. Wyraża to akceptację zasady „lepszą pracą gorszą niż żadną”, co w odniesieniu do osób kwalifikujących się do grupy prekariuszy jest dość powszechne [Bednarski, Frieske, 2013]. Kosztem konsumenta może być ograniczenie wymagań formalnych na przykład wobec prowadzących miniprzedsiębiorstwa czy serwujących obiady domowe. Należy zauważyć, że nikt tu nie ponosi straty, ponieważ w szarej strefie te standardy i tak byłyby obniżone w stosunku do oficjalnych.

Druga droga to obniżenie obciążeń na rzecz budżetu dla wybranych grup niedających sobie rady w warunkach rynkowych. Przykładem mogą być podmioty działające w ramach tak zwanej ekonomii społecznej [Rymusza, 2011]. Tu również trudno mówić o kosztach, gdyż zatrudnienie w szarej strefie tych osób nie przynosi żadnych korzyści budżetowych.

Przyjęcie więc, wspomnianych, rozwiązań jest zdecydowanie pozytywne, ale budzi dwojakiego rodzaju opory. Z jednej strony, istnieje niechęć wobec obniżania standardów pracy, szczególnie ze strony związków zawodowych, które obawiają się rozszerzenia tego procesu na całą gospodarkę. Z drugiej strony, z ekonomią społeczną są związane obawy o niebezpieczeństwo korupcji i powszechne poszukiwanie ulg przez przedsiębiorców, co może spowodować niekorzystne skutki dla budżetu, zwłaszcza gdy kryteria udzielania pomocy będą formułowane nieprecyzyjnie i zmieniane w czasie.

Potwierdza to, postawioną wcześniej tezę, że stosowane w tym zakresie narzędzia muszą być wprowadzone w sposób selektywny i jasno adresowane.

Literatura

- Bednarski M. 2010 *Wykluczenie społeczne a szara strefa w gospodarce*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Bednarski M. 2013 „Szara strefa” gospodarcza a dobre rządzenie w Polsce, [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Bednarski M., Rutkowski W. 2008 *Gospodarstwa domowe jako pracodawcy*, [w:] *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Broda-Wysocki P. 2012 *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Buehn A., Karmann A. 2011 *The Shadow Economy and Do-it-yourself Activities: What Do We Know?*, [in:] *Handbook on the Shadow Economy*, F. Schneider (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.
- Cichocki S. 2007 *Rozmiary „szarej strefy” w Polsce oraz ich zależność od polityki podatkowej i sytuacji budżetu państwa w latach 1995-2006*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa (maszynopis pracy doktorskiej).
- Domański S. 1993 *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dominiak P. 2005 *Sektor MŚP we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Falkowski J. 2013 *Siła i słabość państwa w rozważaniach nowej ekonomii politycznej*, [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Feld L., Schneider F. 2011 *Survey on the Shadow Economy and Undeclared Work in OECD Countries*, [in:] *Handbook on the Shadow Economy*, F. Schneider (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.
- Frieske K.W. 2008 *Postawy wobec pracy nierejestrowanej. Poza oficjalnym ładem pracy. Świat zobowiązań wzajemnych*, [w:] *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Golinowska S., Ruzik A., Peliński B., Gandziarowska J. 2007 *Praca lekarstwem na wykluczenie. Strategie wobec pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Handbook on the Shadow Economy 2011*, F. Schneider (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.
- Isachsen A., Klovland J., Strom S. 1982 *The Hidden Economy in Norway*, [in:] *The Underground Economy in the United States and Abroad*, V. Tanzi (ed.), Lexington.
- Kirchgässner G. 2011 *Tax Morale, Tax Evasion and Shadow Economy*, [in:] *Handbook on the Shadow Economy*, F. Schneider (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.

- Kryńska E. Suhecka J., Suhecki B. 1998 *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Kudła J. 2004 *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lacko M. 2000 *Hidden Economy – An Unknown Quantity: Comparative Analysis of Hidden Economics in Transition Countries in 1989-95*, „Economics of Transition”, 8/1.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. 1991 *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Łopaciuk-Goncaryk B. 2009 *Więzi społeczne, zaufanie, kapitał społeczny*, [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze w Polsce i inne kraje europejskie*, B. Balcerzak-Paradowska, M. Bednarski, S. Golinowska, M. Socha, U. Sztanderska, J. Wilkin (red.), Wydział Nauk Ekonomicznych UW – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- OECD 2002 *Handbook for Measurement of the Non-Observed Economy*, Paris.
- Packard T., Koettl J., Montenegro C. 2012 *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, The World Bank, Washington, D.C.
- Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce 2008*, M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Szulc A. 2013 *Przyczyny i skutki zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska 2013*, M. Bednarski, K. W. Frieske (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.