

Regionalne zróżnicowanie szarej strefy w Polsce

Elżbieta Wojnicka

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Streszczenie: *Autorka przedstawia metodologię oraz wyliczenie regionalnego zróżnicowania zakresu szarej strefy w Polsce mierzonej jako nieopodatkowane podatkiem PIT dochody ludności. Ta część szarej strefy jest obliczona jako różnica między dochodem rozporządzalnym deklarowanym przez gospodarstwa domowe w badaniach ankietowych a dochodem deklarowanym w zeznaniach podatkowych. Tak wyliczony zakres szarej strefy wykazuje istotne międzyregionalne zróżnicowanie w Polsce.*

Szara strefa w gospodarce

Szara strefa (produkcja ukryta) to ta część działalności gospodarczej, która ma legalny charakter, ale w całości lub w części ukrywana jest przed urzędami podatkowymi, celnymi, ubezpieczeń społecznych i nie znajduje odzwierciedlenia w sprawozdawczości statystycznej. Na podstawie szacunków GUS zalicza ją jednak do wartości produktu krajowego brutto. Prawie 70% dochodów szarej strefy powstaje w ramach podmiotów zarejestrowanych. Produkcja ukryta prowadzona jest bez uiszczania świadczeń i podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, ceł, opłat koncesyjnych i ekologicznych. Łamie to przepisy, ale nie narusza w rażący sposób prawa karnego.

Szarą strefę próbuje się także badać, analizując np. kształtowanie się obiegu pieniądza gotówkowego. Określa się uzasadnioną dla gospodarki skalę obiegu gotówki, uznając jej nadmiar za zwiastun działań ukrytych. W końcu marca 2007 r. Polacy trzymali poza kasami bankowymi 70,2 mld zł, tj. o 20,2% więcej niż przed rokiem. Częściowo wynikało to z szybkiego wzrostu gospodarczego i niskich stóp procentowych, ale także z działalności w szarej strefie, np. w usługach budowlanych [Chrościcki 2007].

Szara strefa ma charakter uniwersalny. Występuje we wszystkich, niezależnie od systemu funkcjonowania gospodarki, krajach. Najbardziej rozległa jest w krajach słabo rozwiniętych. Różnice w wielkości szarej strefy są znaczne – 12-48% w krajach WNP, 9-22% w Polsce, Czechach i na Węgrzech, 8-14% w państwach bałkańskich i tylko 1,2-5% w byłej UE-15 [Smuga et al. 2006]. Szara strefa najszybciej rozwija się tam, gdzie nadmierne regulacje państwa ograniczają swobodę przedsiębiorstw i dają im niewielką szansę na zysk. Szara strefa zdominowana jest przez pracowników o niskich kwalifikacjach zawodowych, z czym wiążą się relatywnie małe wynagrodzenia. Według badań ankietowych przeprowadzonych przez GUS w 2004 r., prace nierejestrowane wykonywało na stałe lub dorywczo 1 317 tys. osób, tj. 9,6% ogółu liczby pracujących oficjalnie. Według Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie, w Afryce w szarej strefie pracuje (poza rolnictwem) 80% ogółu czynnych zawodowo, w Ameryce Południowej – 50%, a w Azji 45-85%. W 2004 r. udział szarej strefy w PKB Polski wynosił 14,4% i z wyjątkiem 2003 r. systematycznie malał (w 2000 r. osiągnął 17,07%, w 2001 r. – 16,3%, w 2002 r. – 15,3%, w 2003 r. – 15,4% [Chrościcki 2007]).

Metodologia wyznaczania szarej strefy w regionach

Znaczna część szarej strefy może zostać oszacowana jako różnica między faktycznym dochodem rozporządzalnym na mieszkańca a dochodem deklarowanym w zeznaniach podatkowych. Poza dochodami z rolnictwa prawie wszystkie pozostałe dochody osób powinny być opodatkowane podatkiem od osób fizycznych. Odrębnymi podatkami są obciążone dochody kapitałowe z dywidend czy z odsetek, jednak nie stanowią one istotnego źródła dochodu osób w Polsce. Kategorie dochodów wyszczególnione w badaniu gospodarstw domowych GUS obejmują dochód z pracy najemnej, który w 2007 r. stanowił przeciętnie 50,3% dochodu rozporządzalnego na mieszkańca w Polsce, dochód z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie – średnio 4,9%, dochód z pracy na własny rachunek – 8,9%, dochód ze świadczeń społecznych i pomocy społecznej – 30,5%, dochód z własności oraz z wynajmu budynków i budowli niezwiązanych z działalnością gospodarczą – 0,4%, pozostały dochód – 5%, przy czym 4,4% to dary od osób prywatnych. Podatkiem od osób fizycznych z tych kategorii dochodu nie będzie opodatkowana część dochodu z pracy w rolnictwie poza dochodami z działów specjalnych produkcji rolnej oraz część dochodów z własności i pozostałego dochodu, a także część świadczeń z pomocy społecznej – na zaspokojenie potrzeb rodziny [*Sytuacja gospodarstw...* 2008, Ustawa z 26 lipca 1991 r.]. Teoretycznie więc około 95% dochodu rozporządzalnego deklarowanego przez gospodarstwa domowe w badaniu GUS powinna podlegać opodatkowaniu podatkiem PIT, a więc powinna mieć odzwierciedlenie we wpływach z tego podatku. Przeciętny nominalny dochód rozporządzalny osób w 2007 roku wyniósł w Polsce 929 zł, czyli dochód po opodatkowaniu na mieszkańca w Polsce powinien wynosić około 883 zł. Dochód po opodatkowaniu, według danych Ministerstwa Finansów, odnośnie do wpływów z podatku od osób fizycznych na mieszkańca w Polsce wyniósł natomiast 793 zł, zaś przed opodatkowaniem – 863 zł [*Informacje Ministerstwa...*]. Oznacza to, że średnio w Polsce około 11% dochodów deklarowanych przez mieszkańców, które powinny być opodatkowane, nie było. Zakres szarej strefy jest zróżnicowany regionalnie.

Dochód przed opodatkowaniem na mieszkańca w regionach został obliczony na podstawie wpływów urzędów marszałkowskich z tytułu podatku od osób fizycznych. Wpływy te stanowią 1,6% wpływów z tytułu PIT z danego terenu. Porównując wpływy budżetów jednostek samorządu terytorialnego z PIT oraz całkowite wpływy z tego podatku z danego roku według danych Ministerstwa Finansów (tab. 1), widzimy, że nie ma stałej ustalonej podstawy naliczania udziału JST w PIT. W 2007 r. podstawa, od której naliczono udział jednostek samorządowych w PIT, odpowiadała 81% podatku należnego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne potrąconych od podatku, tj. całkowitego obciążenia dochodu po odjęciu składek na ubezpieczenia społeczne. W latach 2005-2006 udział JST w PIT naliczany był od około 66% całkowitego obciążenia, podczas gdy w latach 2003-2004 – odpowiednio od 55% i 60% wpływów budżetu państwa z PIT. W celu oszacowania dochodu deklarowanego przez ludność w zeznaniach podatkowych w regionach na podstawie wpływów JST z PIT obliczono więc efektywne obciążenie dochodu przed opodatkowaniem na poziomie kraju podatkiem, od którego naliczony był w poszczególnych latach udział jednostek samorządowych w PIT. Stopa ta wynosiła od 8,5% w latach 2002-2003 do 12,4% w 2007 r. Dochód ludności w regionach obliczono natomiast, dzieląc wpływy urzędów marszałkowskich przez iloczyn ich udziału w PIT (1,6%) i stopy obciążenia dochodu podatkiem, od którego naliczany był udział JST w PIT. Dochód po opodatkowaniu ludności w regionach, będący przybliżeniem dochodu rozporządzalnego osób, został natomiast obliczony poprzez pomniejszenie wyliczonego dochodu o efektywną stopę podatkową na poziomie krajowym z danego roku.

Tab. 1. Wskaźniki do szacowania dochodu osób na podstawie wpływów JST z podatku od osób fizycznych.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dochód przed opodatkowaniem w mld zł	339,39	350,99	352,86	361,56	389,56	428,69
PIT po odliczeniu składki na ubezpieczenia zdrowotne – podatek należny w mld zł	bd	29,87	28,73	29,83	37,1	34,4
Składka na ubezpieczenia zdrowotne – odliczenia od PIT w mld zł	bd	24,01	25,4	26,39	28,19	31,36
Całkowite obciążenia dochodu PIT w mld zł	bd	53,88	54,13	56,22	65,29	65,76
Całkowite obciążenie dochodu po odjęciu składek na ubezpieczenia społeczne podatkiem (%)	bd	15,35	15,34	15,55	16,76	15,34
PIT, od którego liczony był udział JST w mld zł	28,8	29,65	32,97	37,43	43,02	53,24
PIT JST jako odsetek całkowitego obciążenia dochodu (%)	bd	55	60,9	66,6	65,9	81
Obciążenie dochodu podatkiem dla JST (%)	8,49	8,45	9,34	10,35	11,04	12,42
Wskaźnik dla województw	0,00135765	0,001351527	0,001494756	0,001656248	0,00176699	0,00198722

Źródło: Obliczenia własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku od osób fizycznych za lata 2002-2007, www.mofnet.gov.pl; dane od wpływach JST z Banku Danych Regionalnych GUS.

Zakres szarej strefy w regionach Polski

Wyliczony w powyższy sposób dochód po opodatkowaniu na podstawie danych z deklaracji podatkowych oraz dochód rozporządzalny z badań ankietowych gospodarstw domowych GUS przedstawiony jest w tab. 2 i 3. Dochód przed opodatkowaniem obliczony na podstawie wpływów z PIT stanowi najlepsze przybliżenie dochodu rozporządzalnego osób, czyli tego, który gospodarstwa domowe mogą przeznaczyć na inwestycje, konsumpcję i oszczędności.

Dochód przed opodatkowaniem oszacowany na podstawie wpływów urzędów marszałkowskich z PIT wyniósł w 2007 r. od 486,5 zł w woj. podkarpackim po 1 336 zł w woj. mazowieckim. Dochód rozporządzalny na mieszkańca na podstawie danych GUS wykazuje mniejsze zróżnicowanie między regionami i wyniósł od 701 zł w woj. podkarpackim po 1 207 zł w woj. mazowieckim. Prawdopodobne jest, że w badaniach ankietowych osoby biedniejsze nieznacznie zawiżają swoje dochody, zaś bogatsze – zaniżają. Generalnie, w 2007 r. we wszystkich regionach poza Mazowszem dochód rozporządzalny na podstawie badań ankietowych był wyższy niż dochód wynikający z zeznań podatkowych. Niższy dochód wyliczony na podstawie odpowiedzi gospodarstw domowych w woj. mazowieckim może też wynikać z nieobjęcia badaniem ankietowym nielicznych najbogatszych osób, które tam mieszkają i płacą podatki. Dla większej porównywalności dochodu z dwóch analizowanych źródeł odjęto od dochodu rozporządzalnego na mieszkańca w regionach z badań GUS przeciętną wartość dochodu pochodzącego z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie. Wartość dochodu rozporządzalnego na mieszkańca w regionach po odjęciu dochodu z własnego gospodarstwa rolnego przedstawia tab. 4.

Tab. 2. Dochód po opodatkowaniu na mieszkańca na miesiąc w zł w regionach oszacowany na podstawie wpływów urzędów marszałkowskich z PIT.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	619,7	651,8	635,4	659,4	712,5	811,5
Kujawsko-pomorskie	523,3	530,9	539	544,3	584	651,7
Lubelskie	380,7	406,8	412,5	424,4	461,1	512,5
Lubuskie	507	517,4	504	529,6	572,6	638,7
Łódzkie	554,9	589	587,8	607,6	641,5	719,6
Małopolskie	582,4	564,4	566,2	588,6	628,7	707
Mazowieckie	1 054,9	1 124,1	1 136	1 124,4	1 195,1	1 336,1
Opolskie	481,7	505	496,8	513,6	547,5	604,7
Podkarpackie	366,5	383,6	391,9	408,6	444,1	486,5
Podlaskie	402,1	423,8	439,1	481,9	494,8	559
Polska	622,2	647,4	651,4	666,2	707,9	792,6
Pomorskie	642,4	672,7	659,8	681,5	723,3	825,4
Śląskie	751	769,1	774,6	792,6	822,1	911,9
Świętokrzyskie	390,6	432,5	452,9	446	467,8	517,7
Warmińsko-mazurskie	455,6	464	466,4	494,3	532,3	598,1
Wielkopolskie	600,2	618,5	638,8	659,9	697,5	775,3
Zachodniopomorskie	540,4	561,1	555,5	570,5	616,4	701,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Tab. 3. Dochód rozporządzalny na mieszkańca na miesiąc w zł w regionach według badań GUS.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	690,8	727,5	748,9	777,9	853	951
Kujawsko-pomorskie	653,2	640,9	652,8	664	771,1	897,9
Lubelskie	581,2	648	676,7	672,4	725,1	791,6
Lubuskie	649,3	678,8	654,4	691,3	842,3	914,3
Łódzkie	660,5	714	730,5	769	836,9	911
Małopolskie	631,7	671,8	717,6	732,3	765,1	864,4
Mazowieckie	795,5	898,8	940,2	938	1 048,8	1 207,2
Opolskie	642,2	692,2	744,6	796,3	794,9	915,7
Podkarpackie	538,5	582,1	585,4	619	646,8	700,7
Podlaskie	622,2	608	644,9	724,7	816,1	884
Polska	664,2	712	735,4	761,5	834,7	928,9
Pomorskie	743,4	769,5	753,3	801,1	910,5	1 030,2
Śląskie	689,2	726	748,3	792,8	847,9	919,3
Świętokrzyskie	578,3	604,2	615,5	621	698,4	775,6
Warmińsko-mazurskie	591,9	640,1	657,7	701,3	746,5	835,4
Wielkopolskie	639,2	690,5	700,9	738,6	814,2	889,5
Zachodniopomorskie	655,2	705,2	762	762,5	834,8	903,6

Źródło: BDR GUS.

Tab. 4. Dochód rozporządzalny na mieszkańca w regionach bez dochodu pochodzącego z pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	662,5	718,2	728,2	758,6	825,2	935,3
Kujawsko-pomorskie	573,4	601,5	602,8	615,4	699,3	796,2
Lubelskie	533,4	585,2	611	603,8	644,4	706,9
Lubuskie	636,5	666,3	663,7	712,1	812,2	900,6
Łódzkie	636,1	692,3	699,3	731,8	802,9	869,9
Małopolskie	606	653,1	702,2	714,4	743,1	842
Mazowieckie	758,1	866	902,6	895	1 002,3	1 149,8
Opolskie	602,5	668,4	717,7	778,5	766	879,4
Podkarpackie	525,6	562,4	565,1	607,1	626,8	675,2
Podlaskie	520,4	543	585,1	635,4	689,5	727,7
Polska	630,7	685,1	705,3	727,4	796,2	883,7
Pomorskie	721,1	747,4	728,5	769,6	896,6	989,2
Śląskie	682,6	717,8	744,6	788,2	843	914,7
Świętokrzyskie	518,5	562,8	561,8	566,3	618,7	704,1
Warmińsko-mazurskie	559,1	601,6	601,2	625,1	691,3	790,7
Wielkopolskie	596,7	654,3	664,4	683,4	767,8	825,8
Zachodniopomorskie	640,7	697,6	743,4	743,8	823	883,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Tab. 5. Udział pracujących w rolnictwie i udział dochodów z pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym.

Jednostka terytorialna	Udział pracujących w rolnictwie (%)					Udział dochodów z pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym w przeciętnym dochodzie rozporządzalnym na mieszkańca (%)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	10,2	9,4	8,6	6,9	6,5	1,3	2,8	2,5	3,3	1,6
Kujawsko-pomorskie	17,9	15,7	17,1	18,6	17,3	6,1	7,7	7,3	9,3	11,3
Lubelskie	37,5	36,5	35,9	35,8	33,7	9,7	9,7	10,2	11,1	10,7
Lubuskie	10,7	10,9	11,3	9,8	9,8	1,8	-1,4	-3	3,6	1,5
Łódzkie	19,6	18,7	16,8	16	17,7	3	4,3	4,8	4,1	4,5
Małopolskie	23,5	23	23,1	19,9	16,1	2,8	2,1	2,4	2,9	2,6
Mazowieckie	17,9	17,3	15,9	12,7	11	3,6	4	4,6	4,4	4,8
Opolskie	15,9	19,5	18,2	16,9	14,8	3,4	3,6	2,2	3,6	4
Podkarpackie	30,3	28,7	25,7	25,2	25,5	3,4	3,5	1,9	3,1	3,6
Podlaskie	35	36,1	34,4	29,7	27,1	10,7	9,3	12,3	15,5	17,7
Pomorskie	9,4	11	11,7	9,7	8,6	2,9	3,3	3,9	1,5	4
Śląskie	3,7	4,5	4,3	3,8	3,3	1,1	0,5	0,6	0,6	0,5
Świętokrzyskie	29,6	31,8	33,3	33,9	31,3	6,9	8,7	8,8	11,4	9,2
Warmińsko-mazurskie	17,4	16,7	16,4	15,5	13,2	6	8,6	10,9	7,4	5,3
Wielkopolskie	18,2	17,6	16,5	14,4	14,9	5,2	5,2	7,5	5,7	7,2
Zachodniopomorskie	10,4	10,4	10,2	8,7	7	1,1	2,4	2,5	1,4	2,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Udział dochodów z pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym stanowił w 2007 r. od 0,5% przeciętnego dochodu na mieszkańca w najbardziej zurbanizowanym woj. śląskim do 17,6% w woj. podlaskim, podczas gdy udział pracujących w rolnictwie wyniósł od 3,3% w woj. śląskim po 31,3% w woj. świętokrzyskim i 27,1% w woj. podlaskim (tab. 5). Odzwierciedla to niższą produktywność pracy w rolnictwie, co powoduje ubóstwo terenów o większym zakresie rolnictwa.

Szara strefa została oszacowana jako nieobjęta podatkiem dochodowym od osób fizycznych część dochodu rozporządzalnego osób w wyniku porównania wartości dochodu rozporządzalnego, do którego przyznają się respondenci w badaniach GUS, oraz dochodu, który deklarują w zeznaniach dla potrzeb podatku PIT.

Większa wartość dochodu rozporządzalnego deklarowana przez respondentów w badaniach niż dochodu oszacowanego na podstawie zeznań podatkowych będzie oznaczała występowanie nieopodatkowanych dochodów w gospodarstwach domowych, czyli dochodu uzyskanego w szarej strefie. Jako wartość dochodu rozporządzalnego przyjęto dochód skorygowany o dochód uzyskany z pracy w gospodarstwie rolnym.

Wyliczony w ten sposób zakres szarej strefy przedstawiony jest w tab. 6. Wyraźnie widać, że największy zakres szarej strefy występuje w najuboższych województwach oraz większości województw przy zachodniej granicy Polski. W 2007 r. największy zakres szarej strefy wyrażonej jako nieopodatkowane dochody w gospodarstwie domowym wystąpił w woj. opolskim (31%). 29% dochodu rozporządzalnego stanowiły dochody nieznanujące odzwierciedlenia w deklaracjach podatkowych na rzecz PIT w woj. lubuskim. Szara strefa stanowiła około 27% dochodów w woj. podkarpackim i lubelskim oraz świętokrzyskim, zaś 24% w warmińsko-mazurskim i 23% w podlaskim. 20% dochodów rozporządzalnych nie zostało przedstawione do opodatkowania PIT w woj. zachodniopomorskim. Od około 16% do około 18% dochodu rozporządzalnego stanowiły dochody niezgłoszone do opodatkowania w woj. kujawsko-pomorskim, łódzkim, pomorskim i małopolskim. 13% dochodów można uznać za uzyskane w szarej strefie w dolnośląskim, 6% w wielkopolskim i zaledwie 0,3% w śląskim. W woj. mazowieckim szara strefa nie występuje, a nawet przeciętny dochód, do którego przyznają się gospodarstwa domowe, jest niższy niż ten, który wynika z zeznań podatkowych. Prawdopodobnie jednak wynika to z nieobjęcia badaniem ankietowym nielicznych najbogatszych osób, które płacą największe podatki.

Tab. 6. Zakres szarej strefy w regionach (w %).

	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	12,7	13,1	13,7	13,2
Kujawsko-pomorskie	10,6	11,6	16,5	18,2
Lubelskie	32,5	29,7	28,4	27,5
Lubuskie	24,1	25,6	29,5	29,1
Łódzkie	15,9	17	20,1	17,3
Małopolskie	19,4	17,6	15,4	16
Mazowieckie	-25,9	-25,6	-19,2	-16,2
Opolskie	30,8	34	28,5	31,2
Podkarpackie	30,7	32,7	29,1	27,9
Podlaskie	24,9	24,2	28,2	23,2
Polska	7,7	8,4	11,1	10,3
Pomorskie	9,4	11,4	19,3	16,6
Śląskie	-4	-0,6	2,5	0,3
Świętokrzyskie	19,4	21,2	24,4	26,5
Warmińsko-mazurskie	22,4	20,9	23	24,4
Wielkopolskie	3,9	3,4	9,2	6,1
Zachodniopomorskie	25,3	23,3	25,1	20,6

Pewien udział dochodów niezgłaszanych do opodatkowania występuje jednak we wszystkich województwach poza mazowieckim. Wyższa ich wartość w uboższych regionach może wskazywać też na zaniżenie produktu regionalnego brutto w tych regionach, wyliczanego na podstawie „twardych” danych statystycznych. W rzeczywistości ludność tych terenów dysponuje większym dochodem, niż wynikałoby to z oficjalnych statystyk, np. dochodem z pracy zagranicą. Te dodatkowe dochody zmniejszają poziom zróżnicowań regionalnych.

Literatura

- CHROŚCICKI T. (2007): *Szara strefa w polskiej gospodarce na tle innych krajów*, „Nowe Życie Gospodarcze”, www.nzg.pl.
Informacje Ministerstwa Finansów dotyczące rozliczenia podatku od osób fizycznych za lata 2002-2007, www.mofinet.gov.pl.
SMUGA T. et. al. (2006): *Badanie strat budżetu państwa wynikających z istnienia szarej strefy w turystyce. Synteza*, projekt dla Departamentu Turystyki i Ministerstwa Gospodarki, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
Sytuacja gospodarstw domowych w 2007 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych, Materiał na konferencję prasową GUS 28 maja 2008 r., www.stat.gov.pl.
Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU z 1991 r., nr 80, poz. 350.