

3.2. Bezpieczeństwo finansów publicznych a szara strefa

- utrzymanie celu inflacyjnego,
- utrzymanie dyscypliny budżetowej,
- zapewnienie dochodów budżetowych,
- ograniczenie zadłużenia publicznego,
- zapewnienie stabilności rynku finansowego.
Kontekst bezpieczeństwa finansowego jest także rozważany w odniesieniu do wzrostu gospodarczego [Wrzesiński M., 2014]. Kiedy finanse publiczne przyznają się do wzrostu gospodarczego, wówczas tego typu sytuację należy uznać za bezpieczną. Na problem bezpieczeństwa finansowego w odniesieniu do finansów publicznych należy patrzeć w ujęciu całościowym, a nie częściowym. Wielu autorów koncentruje się bowiem na istotnych, ale poszczególnych elementach finansów publicznych. Zazwyczaj jest to kwestia podatków jako podstawowego czynnika zapewniającego dochody budżetowe. Co prawda szara strefa jest obecna w systemie podatkowym, ale jej rozmery w znacznym stopniu zależą od:

- rozwiązań prawnych w danym kraju,
- sprawności działania organów państwowych (w tym zajmujących się kontrolą finansową),
- obciążeń podatkowych,
- dochodów podatników,
- koniunktury gospodarczej,
- ogólnego rozwoju gospodarczego kraju.

Już w 1983 roku H. Weck oraz B.S. Frey ustalili relację pomiędzy wysokością podatków a szarą strefą w kontekście kryzysowej Laffer’a. Weck i Frey w swoich badaniach zajęli się trzema obszarami dociekań:

1) sfera legalna gospodarki,
2) sfera nielegalna (szara strefa),
3) aparat państwowy.


W Polsce system emerytalny składa się z trzech segmentów:

1) system ubezpieczeń pracowniczych (ZUS),
2) system KRUS,
3) służb mundurowych, sędziów i prokuratorów.

Trzecim w w. segmentom towarzyszą źródła finansowania pochodzące z trzech filarów. Pierwszy jest obowiązkowy, drugi tworzą otwarte fundusze emerytalne,

- Jak powinny być tworzone finanse publiczne w sytuacji rozległej szarej strefy?
- Jak ograniczyć negatywne skutki szarej strefy w kontekście finansów publicznych?

W związku z powyższym bezpieczeństwo finansowe może być rozpatrywane z perspektywy państwa, obywatela, przedsiębiorstwa i rynku finansowego. Bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstwa należy traktować jako pewien stan pozwalający przedsiębiorstwu realizować swoje zobowiązania finansowe, osiągać przewagę konkurencyjną. Realizowanie zobowiązań finansowych nie jest jedynie związane z utrzymaniem płynności finansowej. Przedsiębiorstwo musi inwestować, wdrażać rozwiązania innowacyjne, działając te powinny sprzyjać konkurencji. Łatwo bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której przedsiębiorstwo zachowuje płynność finansową, ale nie inwestuje. Wówczas w dłuższej perspektywie staje się mniej konkurencyjne i może utracić swoją pozycję rynkową. Ponadto bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstwa to nie tylko zdolność realizowania swoich zobowiązań finansowych, lecz także taki stan, w którym przedsiębiorstwo jest efektywniejsze od swoich konkurentów. Osiąga wyższą stopę zwrotu w odniesieniu do posiadanym aktywów, charakteryzuje się wyższą produktywnością, skutecznością działania. Odniesienie się do przedsiębiorstwa w kontekście finansów publicznych jest istotne. Finanse publiczne są zasilane przez podatki (m.in. CIT), obciążenia socjalne (np. ZUS), a pracownicy są zobowiązani do odprowadzania podatku PIT. Funkcjonując na rynku, odprowadza się podatki VAT oraz akcyzę (np. zakup paliwa). Podmioty szarej strefy unikają legalnego działania, wypaczają system podatkowy i tym samym deformują bezpieczeństwo publiczne.

Analiza ekonomiczna przedsiębiorstwa szarej strefy jest w znacznej mierze wypaczona. Wynika to z tego, że, po pierwsze, przedsiębiorstwa te z reguły nie prowadzą pełnej dokumentacji finansowo-księgowej, a po drugie, koszty (ich poziom oraz struktura) nie odzwierciedlają rzeczywistości. Pierwszy aspekt jest związany z przeprowadzanymi transakcjami. Znaczna część jest ukrywana przed
organami kontroli. Może być prowadzona podwójna księgowość, ale wówczas problemem jest dostęp do wszystkich dokumentów źródłowych. Podwójna księgowość jest zwykle prowadzona, kiedy działalność jest długotrwała, a do jej prowadzenia zatrudnia się profesjonalistów. Dla organów ścigania takie przypadki są skomplikowane do wykrycia. Pewną ścieżką postępowania jest analiza kosztów w każdym z przekrojów klasyfikacyjnych, tj.:

- rodzajowym,
- kalkulacyjnym,
- funkcjonalnym,
- według stopnia reagowania na zmiany skali produkcji,


według stopnia reagowania na zmianę skali produkcji uwzględnia koszty stałe i zmienne. Na podstawie tego układu profesjonalnie działające organizacje szarej strefy wyznaczają:
- optymalną skalę produkcji,
- próg rentowności,
- poziom zysku,
- stopień wykorzystywania majątku,
- planowane inwestycje.

**Tabela 3.5.** Powiązanie kosztów przedsiębiorstwa szarej strefy i ich wpływ na podatki

<table>
<thead>
<tr>
<th>Czynniki produkcji (wykorzystane zasoby)</th>
<th>Symbol</th>
<th>Układ kosztów i wpływ na podatki</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>rodzajowy</td>
</tr>
<tr>
<td>M – Materiały</td>
<td></td>
<td>K mater.</td>
</tr>
<tr>
<td>Z – Zatrudnienie</td>
<td></td>
<td>K pracy</td>
</tr>
<tr>
<td>S – Środki trwałe</td>
<td></td>
<td>Amortyzacja</td>
</tr>
<tr>
<td>U – Usługi</td>
<td></td>
<td>Opłaty</td>
</tr>
<tr>
<td>F – Środki finansowe</td>
<td></td>
<td>Podatki i obciążenia</td>
</tr>
</tbody>
</table>

ks – koszty stałe
kz – koszty zmienne


W przypadku identyfikacji działania przedsiębiorstwa szarej strefy, wykorzystując układ kosztów według stopnia reagowania na zmianę skali produkcji, można:
– przewidzieć kierunek postępowania tego typu podmiotów,
– na podstawie jednostek wzorcowych oszacować skalę obrotów, dochodów, zysków.

Układ kosztów według typów prowadzonej działalności kwalifikuje koszty na podstawie rachunku zysków i strat. Ustala się wielkość i strukturę kosztów, przyczyny ewentualnych różnic.

Aktywność przedsiębiorstw szarej strefy można zidentyfikować na podstawie obowiązujących rodzajów kosztów oraz podstawowych rodzajów podatków zasilających budżet, tj. PIT, CIT, akcyzę oraz VAT.

Analizując bezpieczeństwo publiczne w kontekście szarej strefy, należy zwrócić uwagę na główne procesy zachodzące w tej kategorii:
I. Gromadzenie dochodów i przychodów publicznych.
II. Wydatkowanie środków publicznych.
III. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
IV. Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne.
V. Zarządzanie środkami publicznymi.
VI. Zarządzanie długiem publicznym.
VII. Rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

W każdym z tych zakresów możliwe są zagrożenia. Pierwszy z nich został poruszony z uwzględnieniem funkcjonowania przedsiębiorstw, które deformują system podatkowy i ograniczają przychody publiczne.

**Rysunek 3.3.** Schemat wyłudzeń z budżetu państwa

![Diagram]

**Środki budżetowe przekazywane agencjom**

**Aplikacje podmiotów rynkowych**

**Źródło:** opracowanie własne.

Bardzo ważnym zagadnieniem w kontekście bezpieczeństwa publicznego jest finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa. Z reguły dominuje sytuacja, kiedy wydatki przekraczają wpływy budżetowe. Deficyt budżetowy jest finansowany z kredytu. Dzieje się tak niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego i rozmiarów szarej strefy. Jednak rozmiar szarej strefy jest powiązany z możliwościami zaciągania kredytu i jego spłaty. Pierwszy aspekt dotyczy wizerunku danego państwa. O wiele trudniej (a jeżeli już, to na znacznie gorszych warunkach) zaciągnąć kredyty państwowym, w których występuje duża szara strefa. Wierzyciele obawiają się z jednej strony zmarowania przez władze udzielonych kredytów (np. w wyniku korupcji lub też na podstawie złe podjętych decyzji inwestycyjnych, co wynika z zatrudniania nieprofesjonalnej kadry – protekcjonizm), a z drugiej spłaty zaciągniętych zobowiązań. Nawet w przypadku Ukrainy, która zdobyła uznanie międzynarodowej opinii publicznej (kurs prorolny, ograniczenie korupcji, bliższe związki z Europą Zachodnią), kolejne transze kredytów są uruchamiane sukcesywnie. Międzynarodowy Fundusz Walutowy przyznawał Ukrainie drugą transzę pożyczki, wynoszącą 1,39 mld dol., związaną z programem kredytowym przeznaczonym dla tego kraju. Pomoc zaoferowała też Japonia. Mimo to MFW prognozuje, że ukraińska gospodarka skurczy się w tym roku o blisko 6,5% PKB. Kredyt przekazany przez MFW to część wartego 27 mld dol. programu pomocowego dla Kijowa. Wcześniej, bo już w maju, Kijów otrzymał pierwszą część kredytu opiewającego na kwotę 3 mld dol. Ponieważ obecna polityka rządu Arsenija Jaceniuka została oceniona przez Fundusz pozytywnie, dał on zielone światło do uruchomienia dalszej części programu pomocowego. Środki, które Ukraina teraz otrzymuje, przeznaczyć ma na reformy gospodarcze kraju. Trudną sytuację


Pranie brudnych pieniędzy wywołuje niekontrolowane impulsy inflacyjne. Inwestorzy mają utrudnione prowadzenie rachunku opłacalności działalności gospodarczej. Zyski, jakie się pojawiają, np. w postaci sprzedaży zapasów czy niższych odpisów amortyzacyjnych, są krótkotrwałe. Tak samo jak szybko się pojawiają, tak samo szybko znikają. Odpisy amortyzacyjne nie uwzględniają inflacji, a w związku z tym przedsiębiorcy nie są w stanie odtworzyć swojego parku maszynowego. Ponadto bank centralny podwyższa stopy procentowe (choć tym samym zmniejszy ilość pieniądza w obiegu), co powoduje zwiększenie kłopotów tych przedsiębiorstw, które mają w strukturze aktywów duży udział kapitału obcego. Muszą bowiem liczyć się z wyższymi kosztami pozyskania kapitału obcego.


Bezpieczeństwo publiczne jest także zagrożone w wypadku banku równowagi na rynku pieniężnym. Równowaga ta kształtuje się, kiedy popyt i podaż na
rynku są sobie równe. Podaż pieniądza jest egzogenicznie wyznaczana przez bank centralny. Niczymie istotną kwestią pozostają motywy trzymania i gromadzenia pieniądza.

Są to motywy:
- ostrożnościowy (bezpieczeństwa),
- transakcyjny,
- spekulacyjny.

Szara strefa deformuje powyższe motywy działania. Przyjmuje się bowiem, że popyt na pieniądz (podyktowany przez motyw transakcyjny i ostrożnościowy) zwiększa się wraz z dochodem (rysunek 3.4.).

**Rysunek 3.4.** Popyt na pieniądz kreowany motywem transakcyjnym i ostrożnościowym

[Diagram]

*źródło: opracowanie własne*

W szarej strefie występuje znaczne zdywersyfikowanie dochodów, zmienia się ich struktura – rośnie grupa osób o najniższych dochodach, w praktyce zanika warstwa średnia (rysunek 3.5.).

W szarej strefie dochody podmiotów rynku finansowego zmieniają się w zależności od jej skali. Im szara strefa jest większa, tym większy staje się popyt na pieniądz pochodzący spoza legalnego obrotu. W związku z tym wraz ze zwiększeniem dochodów i rozmiarem szarej strefy następuje spadek popytu na pieniądz wywołany motywem ostrożnościowym i transakcyjnym. Ponadto w szarej strefie znika (lub ulega znacznemu ograniczeniu) popyt na pieniądz wywołany motywem spekulacyjnym. Motyw ten jest kształtowany przez oczekivaną stopę procen-tową. W tym kontekście popyt na pieniądz zmienia się odwrotnie proporcjonalnie

Rysunek 3.5. Popyt na pieniądz kreowany motywem transakcyjnym i ostrożnościowym w szarej strefie

![Diagram](image)

źródło: opracowanie własne.

Im bardziej będzie rósł popyt na pieniądz (wywołany impulsami w szarej strefie), tym wyższa powinna nastąpić podwyżka stopy procentowej w celu utrzymania równowagi na rynku pieniężnym. W szarej strefie popyt na pieniądz jest nieelastyczny wobec stopy procentowej. Wynika to z tego, że na rynku pieniężnym występuje dualizm. Jest rynek popytu na pieniądz oficjalny i jest nieoficjalny, wywodzący się z szarej strefy. Oba rynki się przenikają. Nieelastyczność wynika z dwóch podstawowych uwarunkowań:

1) popyt na pieniądz na rynku oficjalnym jest kreowany przez trudne do oszacowania motywy, np. chęć legalizacji kapitałów powstałych w szarej strefie; stąd niespodziewanie i gwałtownie może zwiększyć się popyt,

2) rozmiar szarej strefy i warunki, jakie kształtują w niej popyt na pieniądz, mogą „sterylizować” popyt na pieniądz na oficjalnym rynku.
W kontekście powyższych rozważań bezpieczeństwo finansów publicznych jest także zagrożone z uwagi na to, że państwo nie jest w stanie prowadzić skutecznej polityki pieniężnej (ekspansywnej lub restrykcyjnej). Kiedy jest duża podaż pieniądza na oficjalnym rynku (przy ustalonej elastyczności dochodowej popytu na pieniądz), władz monetarna odpowiednio zmienia wysokość stóp procentowych. Wówczas także zmienia się popyt na pieniądz. Tak się dzieje w przypadku rynku oficjalnego. Natomiast rynek szarej strefy może spowodować, że zmiany stóp procentowych nie wywołują zmian w popycie na pieniądz na rynku oficjalnym.

W konsekwencji powyższych rozważań należy stwierdzić, iż szara strefa modyfikuje elastyczność popytu na pieniądzu.

**Rysunek 3.6. Stan na rynku pieniężnym z uwzględnieniem szarej strefy**

![Diagram](image)

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku braku szarej strefy przy określonych dochodach (Y1) jest możliwe ustalenie równowagi przy odpowiedniej stopie procentowej. Nachylenie krzywej LM jest uzupełnione od elastyczności popytu na pieniądz względem stopy procentowej. Krzywa ta zmienia się w zależności od rozmiarów szarej strefy. Im jest większa szara strefa, tym elastyczność jest mniejsza. W skrajnym przypadku krzywa LM oraz IS są pionowe, więc działania polityki fiskalnej nie powodują zmian w poziomie dochodów. Ewentualne zmiany stóp procentowych nie zmieniają poziomu inwestycji (co ma kolosalne znaczenie w kontekście zmian na rynku pracy i późniejszych dochodów budżetowych), dochodów podmiotów rynkowych. Zmiany stóp procentowych mogą bowiem być korygowane zmianą dochodów w szarej strefie. Im szara strefa okazuje się bardziej dochodowa niż sfera
oficjalna, tym bardziej zwiększa się jej rozmiar oraz zmniejsza się skuteczność polityki monetarnej. Na marginesie powyższych rozważań niezwykle ważną kwestią jest identyfikacja skali szarej strefy i jej współzależności z oficjalną sferą. Jak już wspomniano, można przyjąć kilka ważnych założeń:

1) rozmiar szarej strefy w poszczególnych krajach nie ulega zmianie. W miejsce wykrytej i zlikwidowanej działalności pojawia się nowa, trudniejsza forma do wykrycia przez organy ścigania;

2) im bardziej rozwinęta gospodarka rynkowa, tym związki szarej strefy z legalnym rykiem finansowym są ścisłejsze;

3) gospodarki przechodzące transformację i słabo rozwinięte gospodarczo charakteryzują się wyższym stopniem szarej strefy;

4) w gospodarkach słabo rozwiniętych gospodarczo legalny rynek finansowy jest bardziej odizolowany od nielegalnego rynku. Kwestią otwartą pozostaje to, który z nich jest dominujący. Jeżeli szarej strefie towarzyszy wysoki poziom korupcji, wówczas rośnie znaczenie nielegalnego rynku finansowego;

5) szara strefa stwarza duże problemy dla bezpieczeństwa państwa zarówno w krajach rozwiniętych gospodarczo, jak i w krajach słabo rozbudowanych. W tej pierwszej grupie metody działania w szarej strefie są bardzo „wyrównywane” (wywołują duże szkody), natomiast w tej drugiej grupie wielkość szarej strefy jest szkodliwa dla gospodarki. Występuje efekt skali, przy jednoczesnych prostych metodach działania;

6) mechanizm szarej strefy w pewnym stopniu podlega „antropologizmowi”. Formy działania z krajów rozwiniętych gospodarczo są przenoszone do państw słabo rozwiniętych, przechodzących transformację. W tych ostatnich w strukturze szarej strefy dominują bardziej pospolite przestępstwa gospodarcze.