

WOJCIECH GRZEGORCZYK

## GOSPODARKA UKRYTA W POLSCE I JEJ ZNACZENIE

Coraz większą rolę odgrywa w gospodarce jej drugi obieg, zwany też gospodarką ukrytą, nieoficjalną, równoległą, gospodarką w cieniu itp. Pod pojęciem „drugiego obiegu gospodarczego” rozumiem nie kontrolowaną, niejawną i nie podlegającą regulacji prawnej działalność gospodarczą. Należy podkreślić, że ma ona charakter powszechny, co oznacza, że występuje zarówno w gospodarce rynkowej, jak i w gospodarce centralnie planowanej. W gospodarce rynkowej drugi obieg ma głównie charakter substytucyjny w stosunku do gospodarki oficjalnej, natomiast w gospodarce centralnie planowanej przede wszystkim charakter komplementarny. W gospodarce rynkowej rozwój drugiego obiegu wynika z niższych cen na towary konsumpcyjne i środki produkcji oraz usługi niż w gospodarce oficjalnej. W przypadku Polski i innych krajów socjalistycznych nasilenie rozwoju drugiego obiegu można zaobserwować w okresach stagnacji i załamania gospodarki. Jego atrakcyjność wynika głównie z faktu posiadania przezeń towarów konsumpcyjnych i środków produkcji, których na rynku oficjalnym brakuje<sup>1</sup>.

Do podstawowych warunków sprzyjających rozwojowi gospodarki ukrytej w Polsce można zaliczyć<sup>2</sup>:

1. System funkcjonowania gospodarki. Szczególnie korzystne warunki dla rozwoju gospodarki ukrytej powstają wtedy, gdy w polityce gospodarczej władz dominuje orientacja zwalczająca rynek i wszelkie rynkowe formy powiązań i kontaktów między jego podmiotami. Można też mieć do czynienia z polityką władz uznającą rynek za drugorzędną formę działalności gospodarczej i uzupełnienie planu. Wynikające stąd dyrektywne zarządzanie branżowe lub funkcjonalne jest przyczyną narastania w gospodarce tendencji ekspansywnych i permanentnej nierówno-

<sup>1</sup> H. Mruk, *Rynek równoległy a sfera oficjalna*, Handel Wewnętrzny 1988, nr 6.

<sup>2</sup> O przyczynach gospodarki ukrytej patrz: W. Grzegorzczak, *Drugi obieg gospodarczy w Polsce*, Przedsiębiorstwo i Rynek 1987, nr 1; M. Możaryn, *Przyczyny gospodarki ukrytej*, Wektory Gospodarki 1987, nr 8; M. Bednarski, *Drugi obieg*, Życie Gospodarcze 1984, nr 8.

wagi między popytem i podażą środków produkcji i konsumpcji. Brak regulacji rynkowej lub jej nieznaczny zakres i sytuacja rynku sprzedawcy powodują, że proces alokacji środków produkcji i konsumpcji odbywa się w gospodarce według zasad regulacji administracyjnej i w drodze nieformalnych nacisków grup interesów i przetargów z centrum gospodarczym i politycznym. Jako instrumenty przetargu i nacisków stosowane są często różne formy drugiego obiegu.

2. Podmiotowa struktura rynku — dla gospodarki centralnie planowanej cechą charakterystyczną jest proces koncentracji organizacyjnej, wynikający głównie z przesłanek administracyjnych. Inicjatorami takich procesów są organy administracji gospodarczej i przedsiębiorstwa. Dążą one bowiem do umocnienia swojej pozycji przetargowej. W strukturze podmiotowej rynku powstaje wówczas luka w postaci braku małych i średnich przedsiębiorstw. Natomiast duże przedsiębiorstwa i ich ugrupowania działają w sposób ociężały i nieelastyczny i nie są w stanie zaspokoić potrzeb odbiorców ani szybko reagować na zmiany po stronie popytu. Proces monopolizacji rynku ogranicza konkurencję i ułatwia stosowanie przez dostawców praktyk monopolistycznych i wykorzystywania różnych form drugiego obiegu dla poprawienia swojej sytuacji finansowej.

3. Stałe niedobory środków produkcji i konsumpcji oraz olbrzymie zaniedbanie w sferze usług zmuszają ludność i przedsiębiorstwa do szukania możliwości zwiększenia swoich dochodów i poprawy poziomu konsumpcji oraz lepszego zaopatrzenia materiałowo-surowcowego w drugim obiegu gospodarczym. Stałe braki są także przyczyną powoływania różnych struktur organizacyjnych dla przewycięzania negatywnych skutków niedoborów w gospodarce. Efektem ich działalności jest jednak przede wszystkim umacnianie pozycji nowych struktur, rozkwit biurokracji, a nawet powiększenie się zakresu niedoborów. Braki w gospodarce centralnie planowanej są więc skutkiem rzeczywistej przewagi popytu nad podażą, procesu przetargów o środki i błędnych decyzji alokacyjnych, ale mogą też być generowane przez instytucje powołane do ograniczania negatywnych konsekwencji niedoborów w gospodarce. Egzystencja tych instytucji uzależniona jest bowiem od istnienia braków. W ten sposób tworzone są dodatkowe warunki dla rozwoju gospodarki ukrytej.

4. Wysokie opodatkowanie pracy w sektorze oficjalnym, szczególnie uspołecznionym — wiąże się z prowadzeniem przez państwo działalności inwestycyjnej, utrzymywaniem przez nie sfery usług socjalnych oraz wykonywaniem przez państwo i zakłady pracy funkcji opiekuńczych wobec pracobiorców. Wynikające stąd niskie płace realne są przyczyną traktowania przez pracowników uprawnień socjalnych jak należność, a podejmowanie działalności w drugim obiegu i czerpane stąd korzyści jako rekompensatę za niskie płace. Podejmowanie działalności w drugim obiegu wiąże się także z problemem alienacji pracy, który powoduje, że praco-

biorcy czują się jak wynajęci przez państwowego (spółdzielczego) pracodawcę, a nie jak współwłaściciele zakładów pracy i nie identyfikują się z przedsiębiorstwami, w których są zatrudnieni.

5. Polityka gospodarcza państwa — wielokrotne i nieudane próby zahamowania procesu inflacji i spadku realnych dochodów i poziomu konsumpcji ludności zmuszają niejednokrotnie do podejmowania działalności w gospodarce ukrytej w celu ochrony poziomu dochodów oraz konsumpcji.

6. Ciągłe błędy w polityce gospodarczej państwa i jej niepowodzenia powodują spadek zaufania do polityki państwa i jego roli jako głównego organizatora życia gospodarczego oraz do gospodarki oficjalnej.

7. Dotychczasowa polityka władz wobec sektora prywatnego — zasady jego funkcjonowania nigdy nie były stabilne i ulegały zmianom w zależności od sytuacji społeczno-politycznej. Restrykcyjny charakter systemu opodatkowania, utrudnienia w zakładaniu prywatnych przedsiębiorstw, brak równouprawnienia w dostępie do środków produkcji były często przyczynami podejmowania działalności krótkookresowej i sprzecznej z prawem.

8. Chęć wolności i niezależności ekonomicznej, brak akceptacji obowiązujących stosunków ekonomicznych w gospodarce i regulacyjnej roli państwa w jego dotychczasowej postaci, niechęć do działalności gospodarczej uprawianej przede wszystkim w formach uspołecznionych.

Działalność w gospodarce ukrytej przejawiać się może w różnych formach. Ograniczymy się tu jedynie do przedstawienia form najczęściej występujących<sup>3</sup>. W sektorze prywatnym należą do nich przede wszystkim: zaniżanie obrotów, ukrywanie rzeczywistego stanu zatrudnienia, zatajanie wielkości dochodów, zaopatrywanie się w materiały i surowce do produkcji z nielegalnych źródeł, zmiana zakresu świadczonych usług i produkcji, sprzedaż poza ewidencją, zawyżanie rachunku kosztów, uruchamianie nowych zakładów na fikcyjne nazwiska. W sektorze prywatnym mamy też do czynienia z prywatnym handlem zagranicznym, który polega na sprowadzaniu towarów z zagranicy, pomijaniu opodatkowania z tytułu przywozu i sprzedawania bez opodatkowania w kraju. Do działalności w gospodarce ukrytej należy też zaliczyć nielegalny handel obcymi walutami (tj. w świetle nowych rozwiązań prawnych prowadzony bez zezwolenia dewizowego na prowadzenie takiej działalności). Formami gospodarki ukrytej są także działania podejmowane przez osoby prywatne dla zwiększenia swoich dochodów, ale o charakterze pomocy sąsiedzkiej (np. drobne usługi, naprawy), produkcja na własne potrzeby oraz sprzedaż własnych nie przetworzonych produktów rolnych.

<sup>3</sup> Szerzej o formach gospodarki ukrytej patrz: T. Kierczyński, *Istota i rodzaje gospodarki ukrytej*, Wektory Gospodarki 1987, nr 8.

W sektorach uspołecznionych działalność w gospodarce ukrytej może być prowadzona zarówno przez pracobiorców, jak i przez przedsiębiorstwa. W pierwszym przypadku najczęściej mamy do czynienia z kradzieżami w zakładach pracy materiałów, surowców do produkcji i narzędzi pracy oraz z nielegalnym wykonywaniem produkcji i świadczeniem usług w czasie pracy już opłaconym przez uspołecznionego pracodawcę z jego surowców i przy pomocy jego maszyn i narzędzi. Częstymi formami gospodarki ukrytej są tu także pobieranie łapówek przez pracobiorców za dostawy deficytowych surowców i materiałów (chodzi tu o tzw. handel zaopatrzeniowy) oraz pobieranie łapówek za sprzedaż deficytowych towarów ludności (dotyczy to pracowników uspołecznionego handlu detalicznego). Można się także spotkać z pobieraniem łapówek od przedsiębiorców prywatnych w zamian za zawieranie z nimi umów świadczenia usług lub produkcji dla przedsiębiorstw uspołecznionych.

Działalność przedsiębiorstw w drugim obiegu jest natomiast pochodną procesu przetargów o środki w gospodarce. Do najczęściej występujących tu form gospodarki ukrytej możemy zaliczyć wymuszanie na przedsiębiorstwach przyjmowania czynności należących do dostawców i odstępowania od egzekwowania niektórych przepisów obligatoryjnych o zawieraniu umów, świadczenie sobie wzajemnie usług za dostawy surowców i materiałów do produkcji w pierwszej kolejności, fałszowanie ewidencji statystycznej dla zatajenia swoich rzeczywistych zdolności produkcyjnych.

Należy także podkreślić, że bardzo często zakłady pracy organizują dla swoich załóg dostęp do deficytowych towarów sprzedawanych po relatywnie niskich cenach. Odbywa się to m.in. poprzez pozarynkowe formy dystrybucji (poprzez talony, asygnaty, losowania, zapłatę za pracę w formie rzeczowej itp.). Działania te nie są wprawdzie formami gospodarki ukrytej, ale ułatwiają przedostawanie się jej do sektorów uspołecznionych i gospodarki oficjalnej.

Konsekwencje gospodarki ukrytej są trudne do jednoznacznej oceny. Wymienione wyżej różne formy działalności podejmowane w ramach gospodarki ukrytej naruszają wprawdzie przepisy prawa, ale niejednokrotnie wynika to z ich nieprecyzyjnego sformułowania. Bardzo często mamy też do czynienia z tzw. lukami w prawie, czyli brakiem uregulowań prawnych nowych sytuacji gospodarczych czy rodzajów działalności. Wielokrotnie między przepisami prawa zachodzą wyraźne sprzeczności. Ponadto duży zakres regulacji administracyjnej oraz fiskalny charakter systemu podatkowego i jego niestabilność zmuszają niejednokrotnie przedsiębiorstwa, prywatne podmioty gospodarcze i osoby fizyczne do „omijania” przepisów prawa i podejmowania działań nielegalnych. Należy także wziąć pod uwagę fakt, iż oprócz skrajnych, negatywnych zjawisk gospodarki ukrytej, mamy do czynienia z drobnymi, ale masowymi przypad-

kami osiągania dodatkowych dochodów uzyskiwanych w ramach pomocy sąsiedzkiej, świadczenia usług i sprzedawania własnych produktów rolnych.

Działalność w ramach gospodarki ukrytej powoduje niewątpliwie negatywne konsekwencje w stosunku do gospodarki oficjalnej, a niektóre jej formy, jak np. kradzieże w zakładach pracy i łapownictwo, są wyjątkowo szkodliwe. Skutkiem rozwoju gospodarki ukrytej jest bowiem wyraźna tendencja do osłabiania efektywności działania podmiotów gospodarczych w sektorach oficjalnych i wzrost ich przedsiębiorczości właśnie w ramach gospodarki ukrytej. Następuje także uszczuplenie dochodów państwa z tytułu nie płaconych podatków, kradzieży itp. Istnienie równoległości w gospodarce powoduje konieczność pojawienia się jej także w innych dziedzinach życia społecznego<sup>4</sup>. Następuje powolna zmiana stosunku ludzi do prawa, etyki, norm obyczajowych, zawodowych itp. Coraz częstsze stają się zachowania sprzeczne z dotychczasowymi normami. Są one przydatne jedynie w zachowaniach deklaracyjnych, nie zobowiązujących do działań z nimi zgodnych. Narasta natomiast tolerancją dla zjawisk negatywnych gospodarczo i społecznie, takich jak na przykład łapownictwo, niska wydajność pracy, kradzieże w zakładach pracy.

Działalność różnych podmiotów gospodarczych w ramach gospodarki ukrytej, choć często nielegalna lub nie w pełni legalna, oprócz wymienionych już negatywnych konsekwencji wywołuje także pozytywne efekty gospodarcze. Dotyczy to przede wszystkim działalności o charakterze pomocy sąsiedzkiej (usługi, naprawy, konserwacje), produkcji na własne potrzeby oraz sprzedaży własnych produktów rolnych. Są to działania, które łagodzą braki towarów i usług na rynkach lokalnych, a dostęp do deficytowych usług i towarów jest wyjątkowo łatwy.

Gospodarka ukryta jest w stosunku do gospodarki oficjalnej uzupełniającym źródłem zaopatrzenia w materiały, surowce i narzędzia. Można wysunąć wniosek, że w pewnym zakresie ma ona w stosunku do administracyjnej dystrybucji charakter racjonalizatorski. Znaczy to, że głównie tam, gdzie mamy do czynienia z dużym marnotrawstwem środków, gospodarka ukryta znajduje swoje źródła zaopatrzenia. Dzięki temu uzupełnia ona luki na rynku w podaży oferowanej przez sektory oficjalne oraz powoduje ilościowy wzrost podaży towarów i usług, często o wyższej jakości niż towary z sektora oficjalnego. Powstają jednocześnie nowe, dobrze zaopatrzone segmenty rynku, gdzie oferowane są nowoczesne i modne towary. W gospodarce ukrytej obowiązują rynkowe zasady rozdziału dóbr, a więc poszerza ona zakres regulacji rynkowej.

Kolejną pozytywną konsekwencją gospodarki ukrytej jest zmniejsza-

<sup>4</sup> Z. Sufin, *Sposób życia w warunkach wzrostu i regresu*, Wektory 1986, nr 8.

nie luki inflacyjnej poprzez oferowanie dóbr i usług niedostępnych w sektorach oficjalnych po cenie równowagi rynkowej. Gospodarka ukryta może tu służyć jako źródło informacji o potencjalnym popycie na dobra i usługi oraz możliwościach podwyżek ich cen na rynku oficjalnym.

W literaturze spotykany jest pogląd, iż gospodarka ukryta nie wpływa istotnie na zmniejszenie się luki inflacyjnej, gdyż dochody uzyskiwane w jej ramach mają głównie charakter konsumpcyjny. Ponadto obracane są na zdobywanie surowców i materiałów w sektorach oficjalnych, ze względu na ich niskie tam ceny. W ten sposób dochody z gospodarki ukrytej pogłębiać mogą jeszcze dodatkowo nierównowagę, głównie na rynku środków do produkcji<sup>5</sup>. Nie wiadomo jednak, jaki udział mają w dochodach uzyskanych w gospodarce ukrytej wydatki konsumpcyjne, a jaki udział wydatki produkcyjne i inwestycyjne. Ponadto wydaje się, że dochody z gospodarki ukrytej kierowane są do sektora oficjalnego na zdobywanie środków do produkcji głównie tam, gdzie jest to najbardziej możliwe, a więc tam, gdzie mamy do czynienia z dużym marnotrawstwem surowców i materiałów. Trzeba jeszcze podkreślić, że część dochodów gospodarki ukrytej pochodzi z nielegalnego handlu zagranicznego i jest kierowana na kontynuowanie tej działalności. Świadczyć może o tym wzrost wyjazdów zagranicznych i opłat celnych. Kontynuowanie działalności w handlu zagranicznym powoduje natomiast wzrost podaży towarów i usług. Można więc stwierdzić, że gospodarka ukryta wpływa jednak pozytywnie na zmniejszanie się luki inflacyjnej.

Gospodarka ukryta powoduje wreszcie wzrost dochodów i konsumpcji ludności, wzrost wartości majątku konsumpcyjnego gospodarstw domowych oraz zmiany w rozkładzie dochodów i różnicowanie poziomu konsumpcji między poszczególnymi grupami ludności. W latach 1982 - 1987 udział płac w dochodach ogółem ludności spadł z 56,6 do 46,8%. Natomiast według różnych szacunków, w zależności od stosowanej metody, udział dochodów z działalności w gospodarce ukrytej w dochodach nominalnych ludności zwiększył się w tym czasie z 8-10,7 do 11,7 - 25,1%<sup>6</sup>. Wzrastało więc bardzo poważnie znaczenie gospodarki ukrytej jako źródła wzrostu dochodów ludności. Istotną rolę odegrał tu prywatny handel zagraniczny i kontakty z zagranicą. W 1986 r. dochody ludności z tego tytułu (wyjazdy do pracy, nielegalny handel) wyniosły ok. 10,3% jej dochodów nominalnych, a w 1987 r. już ponad 11% dochodów nominalnych. Bardzo szybko rozwijał się prywatny import, następował także

<sup>5</sup> M. Bednarski, R. Kokoszczyński, *Nieoficjalna gospodarka i jej społeczne następstwa*, Ekonomista 1988, nr 3-4; H. Mruk, *Rynek równoległy*.

<sup>6</sup> A. Szablewski, *Przedsiębiorczość a rozwój nie rejestrowanej działalności gospodarczej*, Gospodarka Planowa 1987, nr 3; W. Wiśniewski, *Źródła i rozmiary drugiego obiegu gospodarczego*, Ekonomista 1986, nr 6.

wzrost udziału zasobów dewizowych w ogólnej wartości majątku konsumpcyjnego gospodarstw domowych z 3,2% w 1980 r. do 8% w 1986 r.<sup>7</sup> Prywatny import środków konsumpcji przyczynił się do zwiększenia dochodu narodowego podzielonego, który był z tego tytułu o 3 - 4% większy w 1986 r. od dochodu narodowego wytworzonego<sup>8</sup>.

W latach 1982 - 1987 nasilał się proces redystrybucji dochodów na rzecz tych grup ludności, które z racji zatrudnienia lub innych możliwości brały udział w działalności nieoficjalnej. Dzięki dodatkowym, nie opodatkowanym dochodom oraz wchodzeniu w nieformalne układy, głównie w dystrybucji i handlu, mogły one chronić swój poziom dochodów i konsumpcji, a nawet znacznie go podnosić<sup>9</sup>. Natomiast te grupy ludności, które nie podejmowały działalności w gospodarce ukrytej, pragnąc ograniczyć spadek swoich dochodów i konsumpcji, zmuszone zostały do większego zainteresowania sprawami gospodarstwa domowego i zintensyfikowania prac domowych. Coraz więcej czasu poświęcono w takich gospodarstwach na samodzielne remonty mieszkań, ich odnawianie, naprawy sprzętu domowego itp.

Można więc postawić wniosek, że dochody osiągane z działalności w gospodarce ukrytej były jednym z głównych czynników określających poziom dochodów realnych i konsumpcji ludności. Powstała sytuacja, w której podstawowe potrzeby ludności są zaspokajane z dochodów z pracy w sektorach oficjalnych, ale wzrost poziomu życia i lepsze wyposażenie gospodarstw domowych w majątek konsumpcyjny wiąże się z dochodami z działalności w gospodarce ukrytej. Sytuacja powyższa powoduje, jak już zauważono, wzrost aktywności ludności i przedsiębiorstw w drugim obiegu i spadek efektywności ich działań w sektorach oficjalnych.

Wydaje się więc celowe podjęcie próby ograniczenia zakresu gospodarki ukrytej. Jest to zadanie niezwykle trudne, ponieważ skutki jej funkcjonowania tworzą często sytuacje nieodwracalne i ma ona prawie powszechny charakter. Dotyczy to głównie spustoszeń w dziedzinie oficjalnych więzi ekonomicznych między podmiotami rynku, braku poszanowania prawa i własności społecznej, powolnego zanikania etyki zawodowej niektórych grup pracowniczych. Stąd działania podejmowane dla ograniczenia zakresu gospodarki ukrytej powinny być długookresowe, skierowane na eliminację przyczyn jej rozwoju, neutralizowanie negatywnych

<sup>7</sup> J. Misala, *Nieoficjalna wymiana zagraniczna*, IMSG SGPiS 1907, maszynopis oraz własne obliczenia na podstawie artykułu M. Mieszczankowskiego, L. Pawlickiego, *Kto w Polsce dużo zarabia*, *Życie Gospodarcze* 1989, nr 19.

<sup>8</sup> J. Misala, *Nieoficjalna wymiana*.

<sup>9</sup> Szacunkowo liczba osób prowadzących działalność w gospodarce ukrytej (bez pomocy sąsiedzkiej, produkcji na własne potrzeby i sprzedaży własnych produktów rolnych) wynosiła w 1987 r. około 940 tys.; por. M. Mieszczankowski, L. Pawlicki, *Kto w Polsce*.

skutków gospodarki ukrytej i integrację niektórych jej form z oficjalną działalnością gospodarczą (dotyczy to zwłaszcza takich form, które wynikały z istnienia luk w prawie oraz sprzeczności w przepisach prawa). W tym celu konieczna jest zmiana roli rynku i mechanizmów samoregulacyjnych w gospodarce. Powinny one być podstawą podejmowania decyzji przez podmioty gospodarcze. Wiąże się, z tym postulatem konieczność ograniczenia zakresu regulacji administracyjnej, zahamowania procesu koncentracji organizacyjnej i monopolizacji gospodarki oraz eliminowania ekspansywnego charakteru systemu ekonomiczno-finansowego uspołecznionych podmiotów gospodarczych, generującego stałe niedobory środków produkcji i konsumpcji. Zahamowanie i przełamanie procesów koncentracji organizacyjnej i demonopolizacja rynku może następować m.in. poprzez wprowadzanie rozwiązań formalnoprawnych dla tworzenia nowych form organizacyjnych, integracji i współpracy w sektorach uspołecznionych, uproszczenia procedury podziału przedsiębiorstw i spółdzielni, zakazów tworzenia ugrupowań o charakterze monopoli lub oligopoli. Działania te odnoszą się do sektorów uspołecznionych, ponieważ to one stanowią decydującą część gospodarki i charakteryzują się wysokim stopniem koncentracji organizacyjnej. Do głównych czynników ograniczających ekspansywność systemu ekonomiczno-finansowego uspołecznionych podmiotów gospodarczych należy ich rzeczywista samodzielność ekonomiczna, rezygnacja z mierników syntetycznych typu brutto dla oceny ich działalności oraz konsekwentne stosowanie zasady twardego finansowania wobec nich przez banki.

Niezbędna jest także zmiana polityki władz wobec sektora prywatnego. Chodzi tu o konstytucyjne zagwarantowanie jego stałego miejsca w gospodarce i zapewnienie stabilnych zasad funkcjonowania. Postulat ten częściowo został spełniony, dzięki wprowadzeniu od 1989 r. rozwiązań formalnoprawnych umożliwiających prawie nieskrępowane zakładanie prywatnych przedsiębiorstw. Konieczne jest jednak nie tylko uzyskanie przez prywatne podmioty gospodarcze pełnej swobody „wejść” na rynek, zwiększenia form organizacyjno-prawnych prywatnej działalności gospodarczej i możliwości współpracy i integracji z sektorami uspołecznionymi, ale przede wszystkim rezygnacja z niestabilnego, restrykcyjnego i fiskalnego charakteru systemu opodatkowania sektora prywatnego. Niezbędna jest także likwidacja wszelkich utrudnień biurokratycznych, istniejących jeszcze, związanych z powstawaniem przedsiębiorstw mieszanych z udziałem kapitału zagranicznego.

Ograniczeniu zakresu gospodarki ukrytej i integracji jej niektórych form z działalnością oficjalną przyjąć powinno porządkowanie prawa gospodarczego i eliminowanie sprzeczności między jego elementami. Chodzi tu przede wszystkim o sprzeczności między przepisami ustawowymi i wykonawczymi do nich, wydawanymi przez centralne lub terenowe organy administracji państwowej. Zmniejszenie uprawnień administracji do emi-



towania prawa (głównie tzw. prawa powielaczowego) powinno również sprzyjać ograniczeniu zakresu gospodarki ukrytej, ponieważ jest to jeden z czynników ułatwiających rozwój różnych jej form.

Przedstawione wyżej działania zmierzające do ograniczenia zakresu gospodarki równoległej i jej negatywnych skutków gospodarczych dotyczą wprawdzie dłuższego okresu, niemniej jednak realizacja niektórych z nich jest możliwa, a nawet konieczna natychmiast bez specjalnych przygotowań i w zasadzie w ramach istniejącego porządku gospodarczego. Pojawia się natomiast problem funkcjonowania i roli gospodarki ukrytej w sytuacji istotnych zmian porządku gospodarczego. Odnosi się to przede wszystkim do zmian zmierzających w kierunku prywatyzacji i uspołecznienia. Ze zmianami tymi wiąże się pełna liberalizacja w zakresie wejść na rynek, handlu zagranicznego, gruntowne przeobrażenia w sferze prawa gospodarczego, dla wprowadzenia rzeczywistej równości wszystkich podmiotów gospodarczych, eliminacja restrykcyjnego charakteru systemu opodatkowania itp. Można przypuszczać, że w warunkach uspołecznienia i prywatyzacji gospodarki pewne formy gospodarki ukrytej powinny ulegać zanikaniu (np. kradzieże z zakładów pracy, wykonywanie usług czy produkcji w czasie pracy opłaconym już przez pracodawcę na własny rachunek itp.). Na wstępie artykułu podkreślono jednak, że gospodarka ukryta ma charakter powszechny, a więc występuje w gospodarce centralnie planowanej i rynkowej. Nawet więc pomyślnie i skuteczne uspołecznienie i prywatyzacja gospodarki nie spowodują zaniknięcia drugiego obiegu. Może jedynie zmienić się jego charakter, zanikać mogą niektóre jego formy, ale inne będą nasilać się (np. oszustwa podatkowe). Prywatyzacja gospodarki i jej uspołecznienie oraz zmiany w przepisach prawa gospodarczego spowodować powinny legalizację wielu rodzajów działalności gospodarczej, wcześniej sprzecznych z prawem lub podejmowanych na granicy legalności. Te rodzaje działalności, które nie „zmieściłyby się” w ramach nowego porządku gospodarczego, spełniałyby więc w zasadzie rolę negatywną (np. zawłaszczanie dochodów państwa, dochody ze spekulacji, łapownictwa, korupcji, kradzieży, przemytu itp.) i nie powinny podlegać akceptacji ze strony prawa i organów finansowych państwa.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że rozważania dotyczące roli i funkcjonowania gospodarki ukrytej w nowych warunkach, w sytuacji zmiany porządku gospodarczego, są rozważaniami hipotetycznymi i dyskusyjnymi. Odnosi się to przede wszystkim do tzw. okresu przejściowego od dotychczasowego porządku gospodarczego do modelu docelowego. W tym właśnie okresie znaczenie gospodarki ukrytej i jej zakres nie muszą ulegać zmniejszeniu. Zmiana jej charakteru wobec gospodarki oficjalnej i zakresu może następować dopiero po osiągnięciu tego okresu. Także i w takim przypadku rodzaje działalności gospodarczej nie objęte

zliberalizowanymi zasadami działania i przepisami prawa nie powinny być akceptowane przez organy finansowe i przepisy prawa gospodarczego.

## HIDDEN ECONOMY AND ITS SIGNIFICANCE

### Summary

The article is concerned with the problems of functioning of hidden economy in Poland. It presents and systematizes the causes of development of hidden economy and evaluates its role and significance. The causes of its development originate from the essence of management and planning in socialist economy as well as from the current economic policy.

The evaluation of hidden economy is difficult because one has to take into account the fact that often the instruments applied by the State towards economic units encourage or even force them to undertake activity within the sphere of hidden economy. One should also distinguish between the activity which is evidently illegal and undertaken on a mass scale and the side-line activity having the character of help rendered to neighbours or sale of one's own produce. The grey-sector economic activity undoubtedly lowers the income of the State (tax evasions) and leads to severing official economic ties between the market subjects. It also lowers the productivity of economic subjects in the official sector and encourages their negative innovativeness consisting mostly in looking for ways to get around the law. Despite these negative consequences, hidden economy brings also economic advantages. It fills up gaps in supply provided by official sectors, it diminishes the inflation gap, it gives rise to the foundation of new, well equipped market segments and complements the administrative distribution of goods and raw materials. The consequence of its existence is also the growth in income and level of consumption of people participating in the grey sector. The processes of differentiation of levels of consumption increase. One may conclude that the income from official economy serve to satisfy basic needs, whereas the improvement in level of consumption and the growth in real income of the population is connected with the activity in the grey economy sector.

Neutralizing the negative consequences of grey economy with respect to private sector should consist among others in introducing order to the economic law, in limiting the authorities' competences to enforce new laws and in guaranting the stability of principles of private sector operation. As to socialized sectors, the scope of administrative regulation of economic processes should be limited and the financial system of enterprises should be adjusted to the requirements of self-financing and economic self-dependence. The above steps may, in the long run, result in the integration of many forms of hidden economy with its lawful counterpart.

In conditions of radical changes in the economic system, i.e. in view of socialization and privatization of the economy, the significance of hidden economy should also be subject to changes. Some of its forms should disappear or decrease, while others (i.e. tax frauds) may develop rapidly. However, in conditions of the liberalization of economic legislation and the legalization of most of the forms of hidden economy, the continued activity in the grey sector should be subject to financial restrictions.