

# GOSPODARKA NARODOWA

W numerze:

- Pakt o przedsiębiorstwie państwowym
- Przedsiębiorstwa w warunkach transformacji
- Instrumenty promocji małych przedsiębiorstw
- Zmiany strukturalne i efektywność gospodarowania w okresie 1989–1991

analizy

prognozy

strategia

## Treść numeru

Pakt o przedsiębiorstwie państwowym .....	1
Grażyna OSBERT-POCIECHA — Skłonność i zdolność przedsiębiorstwa do rozwoju w warunkach przebudowy systemu funkcjonowania gospodarki .....	4
Wiesław CABAN — Zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw w warunkach istnienia bariery efektywnego popytu (raport z badań empirycznych) ....	9
Paweł GLIKMAN — Monopol socjalistyczny i tradycyjny w warunkach głębokiej recesji .....	17
Grigorios GIKAS — Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu .....	21
<b>Z PRAC CUP</b>	
Dorota KALININ — Zmiany strukturalne i efektywność gospodarowania w latach 1989–1991 .....	25
<b>PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA GOSPODARCZEGO</b> (za lipiec i sierpień 1992 r.).....	28
<b>Z WARSZTATU IRiSS</b>	
Izabella KUDRYCKA — Dyfuzja nowoczesnej techniki i wnioski dla polskiej gospodarki .....	31
<b>ZE ŚWIATA</b>	
Jacek KLICH — Stany Zjednoczone. Finansowe i pozafinansowe instrumenty promocji małych przedsiębiorstw .....	34
Bogusława URBANIAK — Stany Zjednoczone. Organizacje niekomercyjne w gospodarce rynkowej .....	39
Rosja. Przebieg reformy gospodarczej (dokończenie z poprzedniego numeru)	42

### UWAGA, CZYTELNICY!

**„Gospodarka Narodowa” przyjmuje zamówienia na:  
reklamy, ogłoszenia, oferty**

**Ceny konkurencyjne — 6000 zł za 1 cm<sup>2</sup>**

**Dla stałych klientów bonifikata**

**Zamówienia przyjmuje sekretariat redakcji „Gospodarka Narodowa”  
02-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 5, tel. 628-58-95 lub 693-53-83**

### Zespół redakcyjny

WŁADYSŁAWA CZECH-MATUSZEWSKA (sekr. redakcji), DANUTA HÜBNER (redaktor naczelny), JOANNA KOTOWICZ, JULIUSZ KOTYŃSKI, MAREK LUBIŃSKI, EWA MARCZUK, JÓZEF OLEŃSKI (zastępca red. naczelnego), ANNA SZANECKA, JACEK SZLACHTA, HALINA WASILEWSKA-TREKNER (zastępca red. naczelnego), ANDRZEJ WOJTYNA.

### Rada Programowa

WIESŁAW CABAN, MAREK DĄBROWSKI, CEZARY JÓZEFIAK, JÓZEF KALETA, STEFAN KUROWSKI, ADAM LIPOWSKI, JAN MUJŻEL (przewodniczący), JERZY OSIATYŃSKI, JAN SZOMBURG, ANDRZEJ TOPIŃSKI, WACŁAW WILCZYŃSKI, LESZEK ZIENKOWSKI

### Pismo sponsorują

CENTRALNY URZĄD PLANOWANIA, GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY, INSTYTUT ROZWOJU I STUDIÓW STRATEGICZNYCH

znaczenie o tyle realne, że nakazuje doszukiwać się jednego z istotnych źródeł recesji również i w mikroskali, w konflikcie interesów przedsiębiorstw uformowanych w realnym socjalizmie z warunkami, z jakimi zderzyły się w 1990 roku.

Tych możliwości już jednak nie było w 1991 r., co wyraźnie ilustruje rysunek 2. Pole A obrazuje tu faktyczną kwotę nadwyżki netto. Obniżenie ceny o 10% (poziom  $c_a$  — linia przerywana) prowadziłoby do tego, że dodatkowe straty (pole zakreślone kreską pionową)

byłyby większe od zwiększenia kwoty nadwyżki w wyniku wzrostu produkcji możliwego w ramach ograniczenia zdolności wytwórczych. Innymi słowy możliwości procentowego wzrostu produkcji i popytu byłyby mniejsze od stopy nadwyżki.

Oznacza to, że istniejące jeszcze w 1990 r. potencjalne rezerwy złagodzenia rozmiarów recesji są już obecnie na wyczerpaniu, co stanowi dla polityki gospodarczej wyzwanie bez porównania ostrzejsze od istniejącego na początku prorynkowej transformacji gospodarki.

Grigorios GIKAS

## Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu

Rozwojowi teorii drugiego obiegu (działalności ukrytej) towarzyszą liczne próby zdefiniowania tego zjawiska<sup>1</sup>, przy czym gospodarce drugiego obiegu przypisuje się różną treść i sens. Biorąc za podstawę istniejące w literaturze przedmiotu definicje można najogólniej określić drugi obieg jako działalność gospodarczą, której wyniki nie są uwzględniane w dochodzie narodowym. A zatem cechą wyróżniającą byłoby tworzenie wartości, która nie jest uwzględniana w bilansie ogólnogospodarczym.

W ramach tych nie ujawnianych działalności znajdują się również takie, których nigdy w obliczeniach nie brano pod uwagę, np. działalność gospodarstw domowych przeznaczona na potrzeby własne, samozaopatrywanie się gospodarstw rolnych, ale także działalność nielegalna<sup>2</sup>. Wydaje się, że do gospodarki drugiego obiegu należałoby więc zaliczyć te wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, których produkt trafia do cyklu gospodarczego i który — w konsekwencji — zmienia wielkości ekonomiczne w stopniu i w sposób inny od tego, który oficjalne dane statystyczne dochodu narodowego mogą przewidywać i na które mogą mieć wpływ. Pojawia się wówczas problem produktywności, która faktycznie jest — ze względu na istnienie gospodarki drugiego obiegu — wyższa od liczonej na podstawie oficjalnych danych;

problem wielkości bezrobocia, które jest niższe od oficjalnego, przeciętnej płacy, która jest inna przy uwzględnieniu gospodarki drugiego obiegu od wyliczonej na podstawie oficjalnych danych statystycznych, stopy podatku dochodowego, która jest ostatecznie niższa, gdyż dochody — przy uwzględnieniu działalności drugiego obiegu — są wyższe od przedstawianych oficjalnie, wielkości konsumpcji, która w rzeczywistości przewyższa deklarowaną, właśnie z powodu istnienia działalności w drugim obiegu.

Oczywiście przyjęcie tak szerokiej definicji gospodarki drugiego obiegu bardziej odpowiada potrzebom analizy przyczyn i konsekwencji ekonomicznych istnienia tego zjawiska aniżeli jego kwantyfikacji.

### Przyczyny istnienia gospodarki drugiego obiegu

Oprócz prób zdefiniowania gospodarki drugiego obiegu, które łączą się ściśle z jej mierzaniem, szczególnie interesujące jest określenie przyczyn jej występowania. Należy już w tym miejscu podkreślić, że:

— funkcjonowanie określonych form działalności ukrytej wynika nie z jednej, lecz z zespołu różnorodnych przyczyn,

— wśród przyczyn tych wyróżnić można takie, które mają charakter bodźców i takie, które mają charakter niezbędnych warunków tworzących sprzyjające okoliczności dla rozpoczęcia i/lub rozwoju działalności w drugim obiegu.

Za pierwszoplanowy czynnik wywołujący gospodarkę drugiego obiegu powszechnie uznaje się wysokie obciążenia podatkowe. Przeświadczenie to dotyczy wszystkich rodzajów podatków, choć szczególnie podkreśla się znaczenie podatku dochodowego.

Warto jednak przytoczyć uwagę Michaela Cartera: „[...] mimo częstotliwości, z jaką ekonomiści, dziennikarze, politycy oświadczają, że gospodarka drugiego obiegu jest bezpośrednim skutkiem jedynie wysokich podatków, w rzeczywistości nie ma dowodów, które mogłyby to potwierdzić”<sup>3</sup>. W istocie — kraje Europy

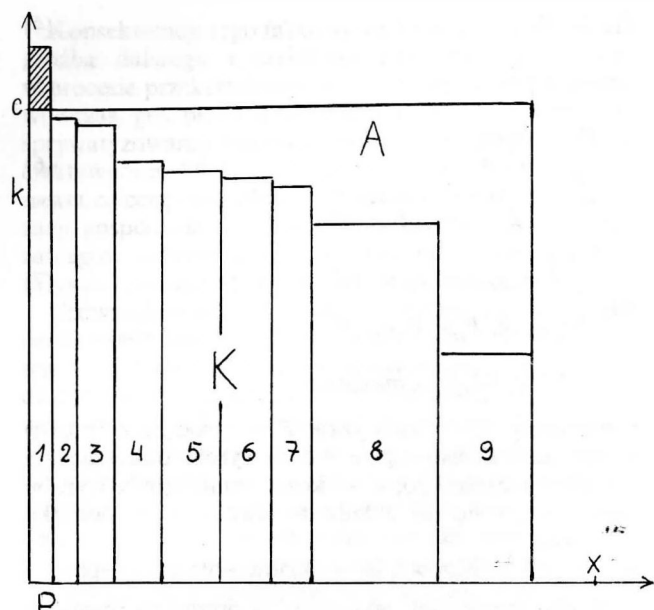
Autor jest doktorem nauk ekonomicznych. Obecnie pracuje na stanowisku profesora w Technoligiko Ekpaidevtiko Idrima T.E.I (Wyższa Szkoła Ekonomiczna) w Mesologii w Grecji.

<sup>1</sup> Zob. E.L. Feige, *How Big is the Irregular Economy?*, „Challenge”, Nov./Dec. 1979, s. 5–13; V. Tanzi, *The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications*, „Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review”, 33, 1980, s. 427–453; K. Macafee, *A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts*, „Economic Trends”, 316, Febr. 81–7, 1980, s. 147–161; M. Carter, *Issues in the Hidden Economy — A Survey*, „The Economic Record”, Sept. 1984, s. 209–221. Najszerszą definicję gospodarki drugiego obiegu prezentuje E.L. Feige, *op.cit.*: definicja ta podawana jest jednak w wątpliwość przez innych badaczy takich, jak na przykład K. Macafee (*op.cit.*), B.S. Frey and W.W. Pommerehne (*The Hidden Economy: State and Prospects of Measurement*), w: V. Tanzi (ed.) *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Blackwell, Oxford, 1982.

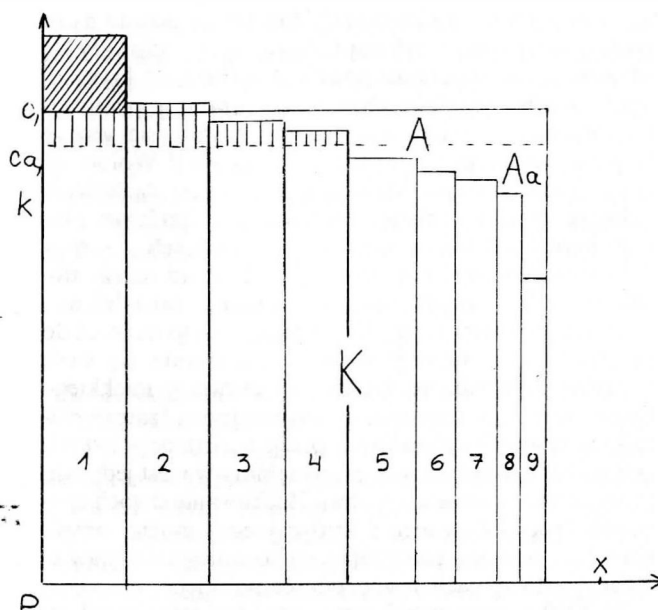
<sup>2</sup> Argumenty za i przeciw uwzględnianiu produktu (dochodu) z działalności nielegalnych w rachunku dochodu narodowego prezentowane są m.in. w opracowaniu *Future Directions for Work on the System of National Accounts*, E/CN 3/541, New York, August 1980.

<sup>3</sup> E.L. Feige, *A New Perspective on Macroeconomic Phenomena. The Theory and Measurement of the Unobserved Sector of the United States Economy: Causes, Consequences and Implications*, 1980, mimeo.

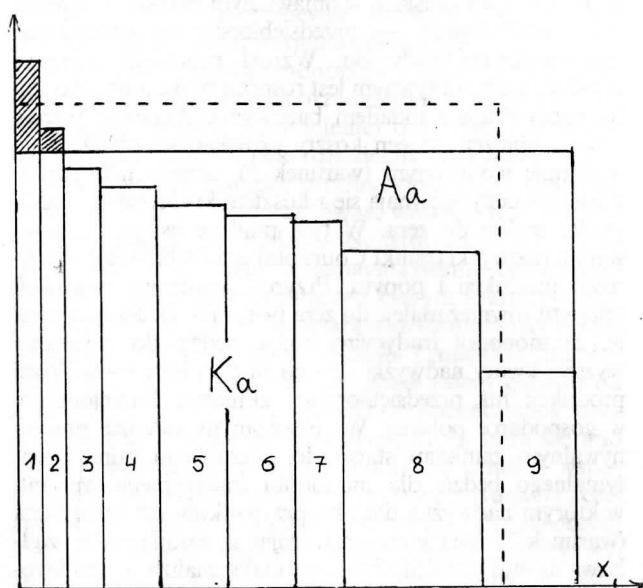




Rys. 1. Rentowność przedsiębiorstw przemysłowych w 1990 r.



Rys. 2. Rentowność przedsiębiorstw przemysłowych w 1991 r.



Rys. 1a. Rentowność przedsiębiorstw rekompensujących spadek cen wzrostem produkcji

siębiorstw rentownych; słupki nr 2 — o wskaźniku rentowności 1,8%, nr 3 — 5,3%, nr 9 — 53,6%. Relacje objętości poszczególnych słupków w stosunku do pola  $K$  są odwzorowaniem udziału poszczególnych grup przedsiębiorstw w ogólnych kosztach sprzedaży.

Rysunek 1a odzwierciedla sytuację alternatywną, w której obniżenie cen jest rekompensowane wzrostem produkcji, tak aby kwota nadwyżki netto pozostała identyczna jak to obrazuje rys. 1 (powierzchnia pól:  $A_a = A$ ). Przy tym warunku obniżka cen jest największa, bowiem mając ograniczone zdolności produkcyjne (produkcja w 1990 r. nie mogła przewyższyć rozmiarów z 1989 r., co na rys. 1 i 1a oznaczone jest jako  $p. x$ ). Założono, iż ceny zostają obniżone o 10%, a koszty jednostkowe o 8%. Przy tych założeniach produkcja w porównaniu z układem bazowym (1990 r.) wzrasta o 15%, wskaźnik elastyczności cenowej popytu ( $E$ ) wynosi więc 1,5. Dalsze obniżenie byłoby już pozbawio-

ne cech realności. Na przykład przy obniżeniu cen o kolejne 10%, a kosztów jednostkowych nie o 8%, lecz 5% (patrz warunek 5) uzyskanie nadwyżki założonej w wariancie bazowym wymagałoby wzrostu produkcji o 40%, co wykraczałoby poza ograniczenie zdolności produkcyjnych, zaś wskaźnik  $E$  musiałby wynieść 4, co byłoby założeniem absurdalnym. Na rys. 1a objętość każdego słupka o rentowności dodatniej (3–9) jest większa tylko o tyle, o ile jest to niezbędne dla uzyskania tej samej kwoty zysku (odpowiedniego odcinka pola  $P_a$  o tej samej powierzchni co w odniesieniu do pola  $A$ ). Przy ograniczeniach:  $A = A_a$  oraz elastyczności cenowej popytu = 1,5 mamy więc układ przybliżony do optimum. Okazuje się więc, iż przy innej motywacji, tj. zachowaniach proefektywnościowych, tę samą nadwyżkę stojącą do dyspozycji przedsiębiorstw można było uzyskać obniżając produkcję przemysłową nie o 25%, lecz o 14%. Przedsiębiorstwa miałyby przy tym te same możliwości inwestowania; dla budżetu, przedsiębiorstw, rynku pracy i ludności sytuacja byłaby jednak pomyślniejsza.

To proste rozumowanie nie wydaje się wszakże być zbyt uproszczone w konkluzji. Daje bowiem pełną wskazówkę do kwantyfikacji rozmiarów recesji, wynikłych z jej głównego źródła — sprzeczności między zachowaniami socjalistycznych przedsiębiorstw i ich adekwatnych motywacji a wymogami rynku. Owa różnica między 25% a 14% spadku produkcji jest, rzecz jasna, tylko orientacyjna. Wolno jednak sądzić, iż przyjęte rozumowanie stać się może podstawą bardziej pogłębionych badań **mogących rozwiązać istniejące i uporczywie utrzymujące się nieporozumienia, iż tak dotkliwy spadek produkcji, jaki ma miejsce w Polsce, bierze się jedynie z błędów polityki makroekonomicznej.**

Uproszczony szacunek alternatywnych korzyści wskazuje jednocześnie, iż przy skoku inflacyjnym o charakterze kosztowym pole manewru nie mogło być zbyt duże. Obniżenie kosztów jednostkowych (w stosunku do ich rzeczywistego wzrostu) nie mogło być proporcjonalne do wzrostu cen, bowiem ceny poszczególnych ich składników są wyznaczane z zewnątrz (ceny energii, oprocentowanie kredytów i in.). W układzie alternatywnym pewne jednak możliwości istniały. Ta konstatacja ma

Południowej, takie jak Hiszpania, Włochy i Francja, dla których wykazany jest wysoki poziom gospodarki drugiego obiegu<sup>4</sup>, charakteryzują się relatywnie niskim udziałem obciążeń podatkowych w dochodzie narodowym, natomiast w Belgii, Danii, Holandii i Szwecji, gdzie obciążenia podatkowe są szczególnie wysokie, druga gospodarka nie jest tak dużym problemem.

Jako kolejny bodziec do prowadzenia działalności w gospodarce ukrytej wymienia się w literaturze światowej ingerencję państwa, której wynikiem jest ograniczenie elastyczności działań na rynku pracy<sup>5</sup>. Podstawowe znaczenie ma tutaj między innymi:

- wprowadzenie regulacji, przepisów i zakazów ograniczających swobodę działań pracodawców w stosunku do zatrudnionych,
- redukcja dnia roboczego,
- określanie minimalnych stawek płacowych,
- ograniczenie pracy w godzinach nadliczbowych,
- liberalne zasady przyznawania zasiłków dla bezrobotnych.

Podobnie jednak jak w przypadku obciążeń podatkowych, tak i w przypadku ingerencji państwa rzeczywistości nie potwierdza tezy, że czynnik ten jako samodzielny może kształtować gospodarkę drugiego obiegu.

Prowadząc badania B.S. Frey i H. Weck<sup>7</sup> dokonali klasyfikacji 17 krajów członkowskich OECD biorąc za podstawę dwa kryteria odzwierciedlające wyżej wymienione bodźce: udział podatków w dochodzie narodowym i występowanie ograniczeń i ingerencji państwa na rynku pracy. Z badań tych wynika, że kraje takie, jak Belgia, Dania, Holandia, Finlandia, Szwecja, powinny charakteryzować się znacznym udziałem gospodarki drugiego obiegu, natomiast poziom tego zjawiska we Włoszech, Hiszpanii, Irlandii, Japonii i Szwajcarii powinien być nieznaczny. Taki wniosek nie jest zgodny z szacunkami, zgodnie z którymi druga grupa krajów ma znacznie wyższy udział gospodarki drugiego obiegu niż pierwsza. Można, w konsekwencji wyciągnąć wniosek, że wysokie podatki i ingerencja państwa w rynek pracy nie prowadzą *ceteris paribus* do znacznych rozmiarów gospodarki drugiego obiegu. Niezbędne jest istnienie sprzyjających jej rozwojowi społeczno-ekonomicznych warunków. Wspólną ich cechą jest kształtowanie otoczenia, które ułatwia i zachęca do podjęcia działalności w ramach gospodarki ukrytej.

Na odchodzenie z gospodarki oficjalnej istotny wpływ ma poziom moralności podatkowej, który jest wynikiem zaufania do państwa i rządu, jakości usług publicznych, stopnia skuteczności kontroli. Badania dotyczące stopnia etyki podatkowej wykazały, że wśród krajów objętych badaniami poziom ten jest najwyższy w Szwajcarii, a najniższy we Włoszech. W całej badanej grupie kolejność była następująca: Szwajcaria, Norwegia, Szwecja,

Dania, Finlandia, Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Holandia, Hiszpania, Belgia, Francja, Włochy<sup>8</sup>.

Okolicznością sprzyjającą rozwojowi gospodarki drugiego obiegu jest znaczny udział małych firm w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. Mimo istotnego znaczenia małych przedsiębiorstw dla rozwoju gospodarczego w literaturze światowej uznaje się, że — szczególnie w gospodarkach rozwijających się — bardzo często małe przedsiębiorstwa działają w niewidocznej gospodarce, czyli w gospodarce drugiego obiegu<sup>9</sup>. Wynika to z faktu, że etyka podatkowa w małych firmach okazuje się niższa niż w dużych przedsiębiorstwach i — jednocześnie — małym przedsiębiorstwom łatwiej jest ukryć osiągnięte dochody. Czynnik powyższy ma ścisły związek z wysokim udziałem w ogólnym zatrudnieniu osób pracujących na własny rachunek<sup>10</sup>. Wśród krajów członkowskich OECD około 12% ogółem zatrudnionych stanowią pracujący na własny rachunek<sup>11</sup>. Najwyższym udziałem charakteryzuje się Grecja (27% — 1984 r.), dalej Włochy (21% — 1987 r.), Turcja (23% — 1980 r.) i Hiszpania (18% — 1987 r.). Są to jednocześnie kraje o bardzo dużym udziale gospodarki drugiego obiegu.

Warunkiem sprzyjającym, jeśli nie koniecznym dla działalności w drugim obiegu, jest istnienie odpowiedniej podaży siły roboczej, czyli ludzi dysponujących znacznymi zasobami czasu wolnego. Stąd też wpływ na rozwój działalności nieoficjalnej ma:

- znaczny poziom bezrobocia jawnego i ukrytego, który jest przyczyną strukturalną bądź pojawiającą się cyklicznie,
- duża liczba osób, które mają prawo pobierania zasiłków chorobowych, emerytur i rent,
- zubożenie gospodarstw domowych, szczególnie w okresie realizacji polityki walki z inflacją, która dotyka głównie i w pierwszym rzędzie zatrudnionych.

W ostatnim przypadku liczne badania wykazały, że działalność w drugiej gospodarce nie zastępuje jawnej, ale stanowi jej uzupełnienie, czyli źródło dodatkowych dochodów<sup>12</sup>.

Rozwojowi działalności ukrytej sprzyja również duży udział sektora usług w dochodzie narodowym i w zatrudnieniu. Jak wynika z analiz, udział usług w produkcji gospodarki drugiego obiegu jest wyższy niż w gospodarce jawnej. Należy tutaj również wziąć pod uwagę, że około 70% pracujących na własny rachunek w krajach OECD rozwija działalność w usługach<sup>13</sup>. Zdaniem

<sup>8</sup> Zob. B.S. Frey i H. Weck-Hanneman, *The Hidden Economy as an Unobserved Variable*, „European Economic Review”, 26.1984, North Holland, s. 37.

<sup>9</sup> C. Liedholm i D. Mead, *Small-scale Enterprises. A Profile*, „Impact”, 1988/2, s. 12–17.

<sup>10</sup> Tezę tę udowadniają A. Dilnot i C. N. Morris w pracy *What do we know about the Black Economy in the United Kingdom?*, „Fiscal Studies”, 2. March 1981, s. 163–179.

<sup>11</sup> Obliczenia własne na podstawie OECD, *Labour Force Statistics*.

<sup>12</sup> Zob. L. A. Ferman, L. Berndt i O. E. Solo, *Analysis of the Irregular Economy: Cash Flow in the Informal Sector*, Institute of Labor and Industrial Relations, University of Michigan — Wayne State University, March, 1978; X. Greffe i M. A. Barthe, *Social Policy and Forms of Behaviour in the Labour Market*, „Workshop on French Social Policy”, Institute for Research on Poverty, Madison, Wisconsin, October/November 1984, s. 24–32.

<sup>13</sup> Zob. „OECD Employment Outlook”, Sept., 1986, rozdział II.

<sup>4</sup> Por. „OECD, Employment Outlook”, Sept., 1986, s. 68–69.

<sup>5</sup> Zob. M. Carter, *op. cit.*, s. 211; M. L. Weidenbaum, *The High Cost of Government Regulation*, „Challenge”, Nov./Dec., 1979, s. 32–39.

<sup>6</sup> Por. R. de Grazia, *Clandestine Employment: A Problem of Our Time*, „International Labour Review”, Vol. 119, No 5, Sept./Oct. 1980, s. 555; D. Mirone, *Profili e dinamica del mercato speciale e atipico del lavoro*, „Rivista di Politica Economica” (Rome), Aug./Sept., 1978, s. 1141–1142.

<sup>7</sup> Zob. B. S. Frey i H. Weck, *Estimating the Shadow Economy: A Naive Approach*, „Oxford Economic Papers”, 1983, s. 23–44.

R. Rose'a, istnieją określone gałęzie produkcji, które tworzą szczególne okazje do działalności ukrytej. Są to: budownictwo, przemysł odzieżowy, praca naukowa, handel, rolnictwo<sup>14</sup>. Również z wielu analiz gospodarki drugiego obiegu w Austrii wynika, że działalność ta skoncentrowana jest w handlu, restauracjach, hotelach, ale także w przemyśle żywnościowym, transporcie i wolnych zawodach<sup>15</sup>. W zależności od specyfiki gospodarek rozkład ten może być różny. Wymienione rodzaje działalności są jednak najbardziej typowe dla gospodarki drugiego obiegu.

### Konsekwencje gospodarki drugiego obiegu

Od początku lat 70. gospodarka drugiego obiegu stała się powszechnym zjawiskiem o rosnącym znaczeniu w większości krajów świata<sup>16</sup>. Wśród opinii na temat jej szkodliwości i pożyteczności dominują te pierwsze. O ile jednak uznać można równoległe występowanie pozytywnych i negatywnych konsekwencji drugiego obiegu dla gospodarki, w której on działa, o tyle problemem pozostaje ich wyważenie w ramach ogólnej analizy „koszty–korzyści”. Jeżeli wziąć pod uwagę choćby fakt, że drugi obieg jest przejawem przedsiębiorczości, to zjawisko to nie musi już koniecznie być oceniane skrajnie negatywnie.

Poniżej przedstawiona zostanie próba określenia zarówno pozytywnych, jak i negatywnych konsekwencji drugiej gospodarki. Ze względów metodycznych konsekwencje te analizowane będą w podziale na makro- i mikroekonomiczne.

**Konsekwencje pozytywne w ujęciu makroekonomicznym.** Gospodarka drugiego obiegu powoduje dekoncentrację działalności gospodarczej i powstanie wzmoczonej konkurencji w gałęziach, w których istnieją okazje do działalności ukrytej. Rozwój drugiego obiegu powoduje zwiększenie podaży, hamuje wzrost cen, sprzyja uruchomieniu nie wykorzystanych zasobów, forsuje racjonalizację, wyższą jakość i podwyższanie wydajności pracy. Niewątpliwie presja konkurencji ma charakter podziemny i w rzeczywistości nieuczciwy (jako wynik uchylania się od płacenia podatków, ubezpieczeń itd.).

Nie można w sposób jednoznaczny stwierdzić, jakie rozmiary gospodarki drugiego obiegu powodują te właśnie pozytywne skutki wzmoczonej konkurencji. W tej części artykułu opierać się będziemy na przypadku, gdy struktura rynku się udoskonala. Oczywiście zalety zintensyfikowanej tą drogą konkurencji mogą ulec osłabieniu w związku z tym, że ci, którzy do tej pory byli uczciwi, mogą dojść do wniosku, że rosnącemu naciskowi konkurencji mogą się przeciwstawić jedynie poprzez przejście do działalności w drugim obiegu. General-

nie — z makroekonomicznego punktu widzenia — rosnąca presja ze strony konkurentów z drugiego obiegu nie powinna wywierać negatywnego wpływu na produkcję i zatrudnienie w gospodarce jawnej. Rosnący drugi obieg tworzy bowiem w konsekwencji dodatkowy popyt i możliwości wzrostu zatrudnienia. Można nawet rozpatrywać pewne korzyści dla gospodarki oficjalnej: rozwój drugiego obiegu powoduje wzrost zapotrzebowania na dostawy towarów i usług ze strony gospodarki oficjalnej, a ponadto uzyskany w ramach gospodarki drugiego obiegu dodatkowy dochód jest wielokrotnie wykorzystywany na zakup towarów z sektora oficjalnego. Tym bardziej że wiele usług i produktów nie jest i nie może być wytwarzanych w gospodarce drugiego obiegu.

Relatywnie niski koszt produkcji dóbr i usług wytwarzanych w drugim obiegu może powodować również wzrost stopnia konkurencyjności na rynku międzynarodowym i przyczyniać się w ten sposób do wzrostu eksportu. Twierdzi się na przykład, że wiele włoskich produktów rolniczych i przemysłowych oraz usług w turystyce, wspieranych jest w znacznym stopniu przez gospodarkę drugiego obiegu<sup>17</sup>.

Wreszcie działalność w drugim obiegu wypełnia luki w podaży sektora oficjalnego. Dzięki możliwości prowadzenia działalności ukrytej wytwarzane są określone dobra i usługi, których produkcja nie byłaby opłacalna w gospodarce jawnej. Wiele z rodzajów tej działalności należy oceniać jako użyteczne.

Istnienie gospodarki drugiego obiegu pełni wreszcie ważną funkcję łagodzenia nastrojów społecznych. Dążenie do wyeliminowania bezrobocia i inflacji poprzez wprowadzenie jednego stabilnego systemu ekonomicznego okazało się na całym świecie niemożliwe do realizacji. Jedynym sposobem osiągnięcia tych celów jest realizacja przedsięwzięć w ramach polityki stabilizacyjnej, a zatem korygowanie wad za pomocą posunięć ekonomicznych. Polityka stabilizacji powoduje z reguły wzrost bankructw firm, likwidację stanowisk pracy lub nawet masowe zwolnienia. Istnienie gospodarki drugiego obiegu może działać korzystnie poprzez tworzenie możliwości przynajmniej rekompensowania niedoborów dochodów w sferze gospodarki oficjalnej. W ten sposób koszty tłumienia inflacji nie budzą takiego oporu, a emigracja do gospodarki nielegalnej zmniejsza niezadowolenie społeczne. Problemem pozostaje zakres, w jakim drugi obieg jest w stanie sprowadzić do minimum koszty zdławienia inflacji. Oczywiście na tej niebezpiecznej drodze — przy świadomym wykorzystaniu gospodarki drugiego obiegu jako bufora — istnieje ryzyko, że sektor drugiego obiegu się rozszerzy.

**Konsekwencje pozytywne w ujęciu mikroekonomicznym.** Decyzja o rozpoczęciu działalności w drugim obiegu podejmowana jest przez każdą osobę lub grupę osób indywidualnie. Korzyści mikroekonomiczne mają dla tych decyzji większe znaczenie niż makroekonomiczne. Zestawienie skutków mikro- i makro wskazuje, że wiele z nich ma charakter dodatni dla osób i ujemny dla całej gospodarki lub odwrotnie. W tym miejscu zajmować się będziemy skutkami, które są niewątpliwie korzystne dla jednostek decydujących się na uczestniczenie w drugiej gospodarce, a zatem sprzedających i kupujących, pracowników i pracodawców.

Typowym przykładem jest możliwość ucieczki od

<sup>14</sup> R. Rose, *Getting by in Three Economies: The Resources of the Official, Unofficial and Domestic Economies*, Glasgow, University of Strathclyde, "Studies in Public Policy", 1983, Nr 11, Tabela 4.7.

<sup>15</sup> Zob. J. Skolka, *The Parallel Economy in Austria*, w: W. Gaertner i A. Wenig (ed.) *The Economies of the Shadow Economy*, Berlin and Heidelberg, Springer-Verlag.

<sup>16</sup> Zob. E. L. Feige, *Market Motives in the Macroeconomic Phenomena. The Theory and Measurement of the Unobserved Sector of the United States Economy: Causes, Consequences and Implications*, 1980, mimeo; *The UK's Unobserved Economy: A Preliminary Assessment*, „Journal of Economic Affairs”, Nr 1, 1981, s. 205–212.

<sup>17</sup> Zob. G. G. d'Aragona, *The Hidden Economy: Concealed Labor Markets in Italy*, „Rivista Internazionale di Scienze Economiche et Commerciali”, 1981, s. 282 i nast.



płacenia podatków. Bardzo reprezentatywne w tym względzie jest oświadczenie dyrektora francuskiego przedsiębiorstwa: „Gdybym musiał złożyć oświadczenie o pracy tłumacza, kosztowałoby mnie ono 5 000 franków i wówczas tłumacz otrzymałby dochód czysty w wysokości 3500 franków<sup>18</sup>. Firma, która działa w drugiej gospodarce, ogranicza koszt wyżej wymienionej usługi o 800 franków w porównaniu z firmami działającymi w gospodarce jawnej.

Jak wykazuje doświadczenie, duże znaczenie w motywacji do podejmowania różnych form gospodarki ukrytej jest dążenie do utrzymania osiąganego poziomu dochodów bądź też do jego podwyższania. Zatrudnienie w gospodarce drugiego obiegu jest często uzupełniające do zatrudnienia jawnego, a niższy poziom płac jest w dużym stopniu wynikiem nieopłacania ubezpieczeń społecznych. W wielu przypadkach niższe koszty i niższe płace wynikają z wykorzystywania nielegalnych kategorii zatrudnionych, np. nielegalnie przebywających na terenie danego kraju cudzoziemców, urzędników państwowych, którzy niezgodnie z prawem zatrudniani są w drugim miejscu pracy itp.

Coraz częściej podkreśla się fakt, że elastyczne godziny pracy i generalnie większy stopień wolności i niezależności zatrudnionych w drugim obiegu gospodarczym w porównaniu z zatrudnionymi w jawnej gospodarce przyczynia się do wzrostu satysfakcji i związanej z tym produktywności<sup>19</sup>. W tym miejscu świadomie pomijamy inne czynniki, które oddziałują ujemnie na satysfakcję z pracy.

Kończąc rozważania na temat pozytywnych skutków gospodarki drugiego obiegu stwierdzić należy, że skutki te są w wielu punktach nadal wątpliwe, w wielu miejscach nieoczywiste i neutralizowane przez odpowiednie skutki ujemne. Jednakże podkreślona w tym miejscu nieoczywistość wynika również z tego, że do niedawna gospodarka drugiego obiegu uznawana była jedynie za zjawisko ujemne, co w rezultacie ograniczało badania jej dodatnich stron.

**Konsekwencje negatywne w ujęciu makroekonomicznym.** Występowanie gospodarki drugiego obiegu powoduje, że rzeczywiste wielkości ekonomiczne są wyższe (lub niższe) od przedstawionych oficjalnie w statystykach. Różnice te będą tym większe, im działalność w gospodarce drugiego obiegu staje się bardziej znacząca. Odnosi się to głównie do dochodu narodowego, produktywności i zatrudnienia, ale i do wysokości inflacji, która w przeciwieństwie do wcześniej wymienionych miar jest w rzeczywistości niższa od wskaźnika przedstawionego w statystykach.

Przy dużych rozmiarach gospodarki drugiego obiegu, a tym bardziej w warunkach, gdy poziom ten ulega wahaniom w czasie, sformułowanie i realizacja odpowiedniej polityki gospodarczej — szczególnie zaś polityki antyinflacyjnej — jest z wielu powodów problematyczna.

● Obserwowany słaby wzrost działalności gospodarczej może powodować w konsekwencji przeznaczenie znacznych kwot z budżetu na ożywienie działalności. Decyzja ta oparta na dostępnych, ale niepełnych danych powoduje niebezpieczeństwo nasilenia zjawisk inflacyjnych.

● Znaczny poziom działalności w gospodarce drugiego obiegu wywołuje często decyzje o zwiększeniu obciążeń podatkowych. Rezultatem może być z jednej strony nadmierny fiskalizm w odniesieniu do jawnej działalności, z drugiej silniejszy staje się bodziec do ucieczki do gospodarki drugiego obiegu.

● Znaczne wydatki na realizację polityki społecznej, a w jej ramach głównie na zasiłki dla bezrobotnych, przeznaczane są w dużej mierze dla tych, którzy w rzeczywistości nie ujawniają swojego zatrudnienia.

● Działalność w drugim obiegu ogranicza zaufanie do polityki rządu w ogóle oraz do skuteczności i sprawiedliwości polityki podatkowej w szczególności. Wpływa to na poziom etyki podatkowej i kształtuje środowisko sprzyjające działalności niejawnej.

Ucieczka od płacenia podatków, która uznawana jest za priorytetowy i główny bodziec do działalności w gospodarce drugiego obiegu, powoduje:

— powstanie dwóch kategorii obywateli: tych, którzy płacą podatki i tych, którzy ich unikają; konsekwencją nierówności wynikających z tego podziału jest postępująca degradacja norm moralnych, a w skrajnych przypadkach destabilizacja systemu społecznego, ekonomicznego i politycznego,

— ograniczenie bazy podatkowej i wzrost obciążeń podatkowych przy wzrastającej tendencji w relacji wydatków publicznych w dochodzie narodowym.

**Negatywne konsekwencje w ujęciu mikroekonomicznym.**

W sferach, w których zwiększa się drugi obieg, a tym samym znaczna jest grupa osób o podwójnym zatrudnieniu, mogą występować równoległe dwa powiązane ze sobą zjawiska: spadek wydajności pracy w gospodarce jawnej i wysoki udział nieusprawiedliwionych nieobecności. W gospodarkach, w których funkcjonują prawne ograniczenia zwolnień pracowników (a odnoszą się one z konieczności do gospodarki jawnej), zachwianiu ulega etyka zawodowa. Ponadto — jak wykazują wyniki badań — dłuższe godziny pracy tych, którzy pracują w dwóch miejscach pracy, są często przyczyną wzrostu liczby wypadków<sup>20</sup>.

Konsumenci zaopatrujący się w produkty pochodzące z drugiego obiegu nie mają gwarancji jakości, miejsca produkcji dóbr lub sposobu wykonania usługi. Bardzo prawdopodobne jest, że ryzyko to jest znacznie rekompensowane niższymi cenami. Z kolei zatrudnieni, świadczący usługi bądź też sprzedający produkty jednostkom działającym w drugim obiegu, narażeni są na ryzyko braku wypłacalności kontrahenta.

### Zakończenie

Drugi obieg — mimo iż uznany został nieomal za „codzienne” zjawisko w gospodarkach większości krajów — nadal nie jest do końca rozpoznany. Uwaga ta dotyczy w równej mierze nazwy i istoty fenomenu, jego przyczyn, sposobu pomiaru, jak i konsekwencji dla systemu, w którym działa. Pomijając występujące braki podstaw teoretycznych, można chyba uznać istnienie pewnego „naturalnego” poziomu gospodarki drugiego obiegu, który nie stwarza problemów dla prawidłowego funkcjonowania całej gospodarki, a nawet wpływa dodatnio na to funkcjonowanie. Działalność ukryta staje się

<sup>18</sup> L.Gazzo, *Travail Noir: les chomeurs voient rouge*, „Vision”, Paris, April, 1977, s. 36.

<sup>19</sup> Zob. J.I.Gershuny, *The Informal Economy: its Role in Post-Industrial Society*, „Futures”, No 11, 1979, s. 3—15.

<sup>20</sup> Zob. *Encyclopaedia of occupational Health and Safety* (the article of „Double — jobbing”), ILO.

natomiast problemem wtedy, gdy dochodzi do jej nadmiernego rozwoju ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Poszukiwanie sposobów walki z gospodarką drugiego obiegu prowadzi najczęściej do konkluzji o konieczności redukcji opodatkowania we wszystkich jego formach<sup>21</sup>. Wiara, że działania te zniszczą działalność ukrytą we wszystkich jej przejawach opiera się na przekonaniu, że gospodarka drugiego obiegu wynika głównie z ucieczki

<sup>21</sup> Zob. *Tax Policy in the Twenty-First Century* (ed. by Herbert Stein), Wiley, New York 1988.

od opodatkowania. Jednoznaczny wniosek byłby jednak bardzo dyskusyjny. Zależy to bowiem od stopnia, w jakim opodatkowanie odpowiada za pojawienie się i rozwój drugiego obiegu. Wydaje się, że w rozważaniach nad przyszłością drugiego obiegu i sposobami przeciwdziałania jego nadmiernemu rozwojowi należy uwzględnić i takie elementy, jak: wzrastające znaczenie małych firm, rozwój sektora usług, wzrost udziału bezrobotnych w liczbie ogółem czynnych zawodowo we współczesnych społeczeństwach, czy wreszcie nowe rodzaje działalności w tzw. wieku komputerów, które tworzą możliwości powstania nowych form działalności ukrytej.

## z prac CUP

Dorota KALININ

# Zmiany strukturalne i efektywność gospodarowania w latach 1989–1991

Dwa lata to okres zbyt krótki, aby — uwzględniając przy tym brak pełnych danych statystycznych — odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, czy rozpoczęty w 1990 r. proces transformacji gospodarki polskiej wywołał pożądane zmiany struktury i efektywności gospodarowania? W latach 1990–1991 nastąpił spadek ogólnej efektywności gospodarowania. Był on arytmetycznym wynikiem szybszego (w skali ogólnej) spadku (ograniczenia) efektów działalności (głównie produkcji przemysłowej) niż nakładów. Dotyczyło to przede wszystkim wciąż dominującego sektora publicznego (własność państwowa i komunalna), którego przystosowanie do zmian systemowych i makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej następowało wolniej niż tego oczekiwano. Dostępne dane nie pozwalają niestety jednoznacznie ustalić, czy recesja miała charakter „oczyszczający”, czy faktycznie w pierwszym rzędzie eliminowała to, co ekonomicznie i technologicznie niesprawne.

Najbardziej wyraźne zmiany zaszły w strukturze własnościowej, jednakże koncentrowały się one w niektórych działach: przede wszystkim w handlu oraz w mniejszym stopniu w budownictwie. Minimalne zmiany nastąpiły w strukturze gałęziowej (branżowej). Można sądzić, że nie zadziałał jeszcze efektywnościowy mechanizm przemieszczania kapitału, a w bardzo małym stopniu funkcjonował mechanizm przemieszczania zatrudnienia. W tej sytuacji twarde ograniczenia budżetowe (m.in. radykalne zredukowanie subsydiów) nie mogły być same przez się skutecznym sposobem pobudzania sprawności ekonomicznej (efektywności i rentowności przedsiębiorstw). Wszystko to potwierdza tezę, iż w dziedzinie przemian strukturalnych gospodarka polska jest dopiero na początku drogi, a na wiele pytań, dotyczących podstawowego problemu, „jak to zrobić”, nadal brak odpowiedzi.

1. W latach 1990–1991 nastąpił znaczny wzrost udziału sektora prywatnego we wszystkich obszarach gospodarki. W 1989 r. sektor ten dostarczał 28,4% produktu krajowego brutto, w 1990 r. już 35%. Wstępne informacje wskazują, że w 1991 r. udział ten zwiększył się. W 1991 r. z przedsiębiorstw prywatnych pochodziło 24,1% produkcji sprzedanej przemysłu (wobec 17,4% w 1990 r. i 16,2% w 1989 r.), 55,2% produkcji budowlano-montażowej (wobec 32,2% i 33,4%), 23,7% wartości usług transportu (wobec 14,2% i 11,5%), 82,8% sprzedaży detalicznej (wobec 63,7% i 59,5%).

W 1991 r. w sektorze prywatnym pracowało 50,6% zatrudnionych w gospodarce narodowej, wobec 45,8% w 1990 r. i 44,3% w 1989 roku. W końcu 1990 r. dysponował on 35,1% majątku produkcyjnego, wobec 29% w końcu 1989 roku. Udział sektora prywatnego w nakładach inwestycyjnych zwiększył się z 35% w 1989 do 40% w 1991 roku.

Zmiany te wynikały jednak nie tylko z rozwoju sektora prywatnego, ale również ze znacznego osłabienia aktywności produkcyjnej jednostek sektora publicznego. Sektor prywatny okazał się bardziej odporny na recesję. Dotyczyło to zwłaszcza jednostek „dawnego” sektora prywatnego. Dowodzi tego porównanie wskaźników dla sektora prywatnego w dawnym i nowym (obejmującym dodatkowo spółdzielnie) ujęciu. Na przykład w 1991 r. wolumen produkcji przemysłowej nowego sektora prywatnego zwiększył się o około 25%, w tym dawnego — o blisko 50%. Rozwój sektora prywatnego dokonywał się raczej poprzez tworzenie nowych prywatnych podmiotów niż przez prywatyzowanie istniejących przedsiębiorstw państwowych.

Zaawansowanie prywatyzacji poszczególnych działów gospodarki narodowej jest bardzo zróżnicowane. Naj-