

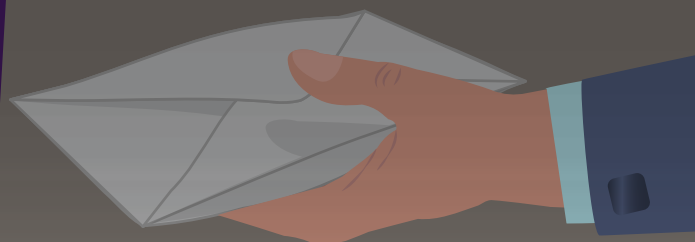


Polski
Instytut
Ekonomiczny

LIPIEC 2023

WARSZAWA

ISBN 978-83-67575-36-2



Skala płacenia pod stołem w Polsce i jej zmiany w czasie

Cytowanie: Kiełczewska, A., Kośny, M., Baszczak, Ł. (2023), *Skala płacenia pod stołem w Polsce i jej zmiany w czasie*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, lipiec 2023 r.

Autorzy: Aneta Kiełczewska, Marek Kośny (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu),
Łukasz Baszczak

Współpraca: Michał Wielechowski, Iga Rozbicka

Uwagi i komentarze: Andrzej Kubisiak, Jakub Sawulski (Ministerstwo Finansów)

Redakcja merytoryczna: Paweł Śliwowski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Współpraca graficzna: Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-67575-36-2

Spis treści

Kluczowe liczby	4
Kluczowe wnioski	5
Wprowadzenie	7
1. Skala płacenia pod stołem – deklaracje pracowników.	8
2. Szacunki skali płacenia pod stołem w latach 2006-2021	9
3. Płacenie pod stołem z perspektywy pracowników.	15
3.1. Badanie postaw pracowników – metoda.	15
3.2. Pracownicy wobec płacenia pod stołem	17
4. Determinanty płacenia pod stołem	19
4.1. Skala płacenia pod stołem – uwarunkowania kulturowo-behawioralne	19
4.2. Skala płacenia pod stołem a płaca minimalna	22
4.3. Skala płacenia pod stołem a inne zjawiska w gospodarce.	24
5. Dyskusja	28
Bibliografia	30
Spis wykresów	32

Kluczowe liczby

8 proc.

pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w 2021 r. otrzymywało część wynagrodzenia pod stołem

12 proc.

najwyższa wartość odsetka pracowników otrzymujących część wynagrodzenia pod stołem w latach 2015-2021

20 proc.

respondentów chciałoby otrzymywać część wynagrodzenia nieoficjalnie, jeżeli dzięki temu otrzymywaliby „na rękę” o 100 PLN więcej

27 proc.

respondentów chciałoby otrzymywać część wynagrodzenia nieoficjalnie, jeżeli dzięki temu otrzymywaliby „na rękę” o 500 PLN więcej

54 proc.

respondentów niechętnych otrzymywaniu części wynagrodzenia pod stołem jako główny powód wskazało zmniejszenie wysokości emerytury i innych świadczeń

22 proc.

respondentów niechętnych otrzymywaniu części wynagrodzenia pod stołem za główny powód uznało nieuczciwość tego procederu

Kluczowe wnioski

- **Płacenie części wynagrodzeń pod stołem jest dość częstym zjawiskiem w polskiej gospodarce.** Według naszych szacunków, w 2021 r. mogło dotyczyć ok. 8 proc. pracowników zatrudnionych na umowie o pracę. Przybliżoną skalę tego zjawiska oszacowaliśmy na podstawie opracowanej przez nas autorskiej metody, w której wykorzystaliśmy dane z PIT-ZUS oraz z Badania Struktury Wynagrodzeń GUS.
- **W ostatnich kilkunastu latach płacenie pod stołem w polskiej gospodarce jest trwałym zjawiskiem o relatywnie stałej skali.** Świadczą o tym nieduże wahania i niejednolite trendy w danych obrazujących to zjawisko. Odsetek pracowników otrzymujących część wynagrodzenia pod stołem zmieniał się w badanym okresie (2006-2021) o maksymalnie kilka punktów procentowych w górę lub w dół.
- **Sektor finansów publicznych – w szczególności system ubezpieczeń społecznych – traci na zjawisku płacenia pod stołem ponad 17 mld PLN rocznie.** Wartość ubytku składek na ubezpieczenia społeczne w 2018 r. wyniosła 11,6 mld PLN, w tym 6,6 mld PLN stanowiły nieodprowadzone składki emerytalne. Kolejne 2,6 mld PLN to mniejsze dochody NFZ z tytułu składki zdrowotnej, a 3,0 mld PLN – niższe wpływy z PIT do budżetu państwa i samorządów.
- **Nie widać jednoznacznej zależności między poziomem płacy minimalnej w Polsce a skalą płacenia pod stołem.** Od 2006 r. do 2021 r. wysokość wynagrodzenia minimalnego rosła z roku na rok. W tym samym czasie odsetek pracowników otrzymujących część wynagrodzenia nieoficjalnie miał okresy spadków i wzrostów.
- **Wydaje się, że skala płacenia pod stołem jest powiązana ze skalą unikania opodatkowania VAT.** Wielkość luki VAT częściowo odzwierciedla skuteczność działań administracji skarbowej i mogła wpłynąć na zmianę zachowań pracodawców także w innych obszarach. Jeżeli porównamy odsetek pracowników otrzymujących wynagrodzenia pod stołem z tzw. opóźnioną luką VAT (czyli jej poziomem z poprzedniego roku), to okresy spadków i wzrostów w zauważalnym stopniu się pokrywają.

- **Wyniki badania PIE pokazują duże przyzwolenie społeczne na płacenie pod stołem.** Respondenci zostali spytani o to, czy woleliby mieć oficjalną umowę na 3000 PLN, czy dostawać częściowo pod stołem 3100 PLN (2000 PLN na umowie i 1100 PLN poza ewidencją). Co piąta osoba wolałaby otrzymywać część wynagrodzenia niezgodnie z prawem. Drugiej grupie respondentów zaproponowano większą korzyść (500 PLN) z wynagrodzenia częściowo otrzymywanego pod stołem (2000 PLN zapisane w umowie i 1500 PLN poza ewidencją). Odsetek chętnych na taki układ wyniósł 27 proc. W obu tych wersjach jest to większy odsetek niż odsetek pracowników, którzy faktycznie otrzymują część wynagrodzenia pod stołem (według naszych szacunków, w 2021 r. to 8 proc. pracowników).
- **Respondenci pytani o to, dlaczego nie chcieliby otrzymywać wynagrodzenia pod stołem, najczęściej wskazywali zmniejszenie wysokości przyszłej emerytury i innych świadczeń.** W pytaniu wielokrotnego wyboru odpowiedź tę wybrało 72 proc. ankietowanych, którzy woleliby mieć całą pensję zawartą w umowie. Za najważniejszy powód uznało to 54 proc. tych osób.
- **Stosunkowo niewielu respondentów za najważniejsze powody niechęci do przyjmowania części wynagrodzenia pod stołem wskazało nielegalność tej praktyki i strach przed konsekwencjami.** Nieuczciwość płacenia pod stołem jest głównym powodem niechęci dla 22 proc. badanych, a obawa przed przyłapaniem – dla zaledwie 5 proc. respondentów.
- **Powyższe wnioski stanowią przesłankę do stwierdzenia, że zjawisko płacenia pod stołem w Polsce może mieć głębokie przyczyny kulturowo-instytucjonalne.** Jest to powiązane przede wszystkim z niskim poziomem kapitału społecznego i zaufania do instytucji państwowych. Oddziaływanie takich czynników jest wielokanałowe, m.in. nie wytwarza się norma społeczna, która piętnowałaby zachowania formalnie nielegalne, pracodawcy nie czują dużej więzi ze swoimi pracownikami, więc nie mają oporów przed pozbawianiem ich części emerytury, a pracownicy nie mają zaufania, że instytucje kontrolujące i egzekwujące prawo pracy zadziałają skutecznie.

Wprowadzenie

Płacenie pod stołem polega na tym, że część wynagrodzenia pracownika jest wypłacana poza oficjalną umową. Zgodnie z tą definicją zjawisko nie obejmuje całej szarej strefy – nie uwzględnia m.in. pracy „na czarno” (bez żadnej umowy), ani nierejestrowanych przychodów z działalności gospodarczej. Odnosi się jedynie do sytuacji, gdy pracownik pracuje na podstawie umowy o pracę, która nie obejmuje całego faktycznego wynagrodzenia.

Skala płacenia pod stołem jest trudna do oszacowania. Jednym ze sposobów na zmierzenie tego zjawiska mogą być badania sondażowe. Mają one jednak poważne ograniczenie wynikające z tego, że – zarówno pracownicy, jak i pracodawcy – mogą ukrywać zachowania niezgodne z prawem i społecznie niepożądane (Gonyea, 2005; Gittelman i in., 2015). Innym sposobem na skwantyfikowanie zjawiska mogą być szacunki oparte na danych ilościowych z gospodarki, w szczególności danych powiązanych z wynagrodzeniami pracowników. Niestety nie da się tego policzyć wprost – trzeba opracować metodę, w której zestaw dodatkowych założeń pozwoli oszacować przybliżoną skalę zjawiska.

Niniejszy raport opiera się na autorskiej metodzie szacowania skali tego zjawiska. Pierwszą taką próbę Polski Instytut Ekonomiczny podjął w raporcie *Skala płacenia pod stołem w Polsce* (Kiełczewska, Kośny, Sawulski, 2021). W tym opracowaniu kontynuujemy przedstawione tam analizy. Przede wszystkim wydłużamy szacunki na dłuższy szereg czasowy (lata 2006-2021) oraz analizujemy powiązania skali zjawiska płacenia pod stołem z innymi procesami w społeczeństwie i gospodarce. W raporcie z 2021 r. znajdują się szczegółowe wyjaśnienia dotyczące zastosowanej przez nas metody – by ich nie powielać, zainteresowanych odsyłamy do wspomnianej [publikacji](#).

1. Skala płacenia pod stołem – deklaracje pracowników

Badanie Eurobarometr Komisji Europejskiej dostarcza informacji na temat odsetka pracowników przyznających się do otrzymywania części wynagrodzenia pod stołem. Sondaż, w którym zadano to pytanie, był przeprowadzany w państwach Unii Europejskiej trzykrotnie – w 2007 r., 2013 r. i 2019 r. Pytanie brzmiało: „Czasami pracodawcy wolą płacić całość lub część pensji czy też wynagrodzenia (za dodatkową pracę lub nadgodziny bądź część wykraczającą poza ustawowe minimum lub premie) gotówką do ręki, bez zgłaszania tego do organu skarbowego lub zakładu ubezpieczeń społecznych. Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy Pana(i) pracodawca płacił Panu(i) całość lub część wynagrodzenia w ten sposób?”. Z uwzględnieniem opisanych wcześniej ograniczeń, odsetek pozytywnych odpowiedzi można traktować jako dolną granicę tego jak wielu pracowników przynajmniej raz w ciągu roku otrzymało część swojego wynagrodzenia poza oficjalną ewidencją. W Polsce było to 11 proc. w 2007 r. oraz 5 proc. w 2013 r. i 2019 r. To więcej niż średnio w Unii Europejskiej – średnia z odsetka odpowiedzi w 27 krajach członkowskich to odpowiednio 5 proc., 3 proc. i 3 proc. (European Commission 2007; 2014; 2020). Niestety nie da się stwierdzić, na ile te różnice wynikają z faktycznych rozbieżności w skali płacenia pod stołem, a na ile wynikają z podejścia społeczeństwa do tego typu działań niezgodnych z prawem. Dotyczy to zarówno porównań międzynarodowych, jak i zmian w czasie dla Polski. Społeczeństwa poszczególnych krajów mogą różnić się w tym, na ile ludzie wstydzą się zachowań niezgodnych z prawem lub na ile boją się do nich przyznać. To oczywiście może korelować z faktyczną skalą płacenia pod stołem w danym kraju, ale nie jest jedynym czynnikiem, który ma na to wpływ. Również w odniesieniu wyłącznie do Polski – trudno powiedzieć na ile spadek o 6 pkt. proc. między 2007 r. a 2013 r. wynikał ze zmiany podejścia pracowników, a na ile był kwestią faktycznego ograniczenia zjawiska płacenia pod stołem.

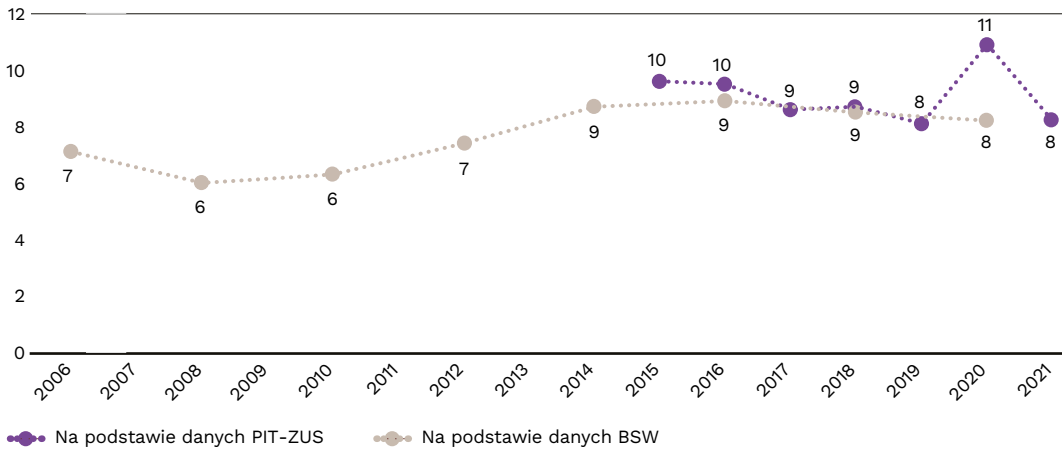
2. Szacunki skali płacenia pod stołem w latach 2006-2021

Płacenie pod stołem jest w Polsce zjawiskiem dość powszechnym. W analizowanym przez nas okresie średnio ok. 8 proc. pracowników w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 osób otrzymywało część swojej płacy poza oficjalną ewidencją (wykres 1). Warto podkreślić, że najważniejsza statystyka, do której się odnosimy (tu i w kolejnych rozdziałach raportu), nie uwzględnia najmniejszych przedsiębiorstw, zatrudniających poniżej 10 pracowników. Wynika to z ograniczeń w bazach danych, z których korzystamy¹. Szacunki dla całej gospodarki, które uwzględniają mikroprzedsiębiorstwa, są dostępne jedynie dla lat 2015-2021 (wykresy 5 i 6).

Skala płacenia pod stołem wahała się w analizowanym okresie, a trendy były zmienne. Zgodnie z szacunkami na podstawie danych BSW, w 2006 r. w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 pracowników, odsetek osób otrzymujących wynagrodzenie pod stołem wyniósł 7 proc. Po dwóch latach, w 2008 r., miał miejsce niewielki spadek – o 1 pkt proc. Przez kilka kolejnych lat występowała lekka tendencja wzrostowa. W 2014 r. odsetek ten wyniósł 9 proc. i na takim poziomie utrzymywał się do 2018 r. Warto zauważyć, że 2016 r., 2018 r. i 2020 r. to trzy lata, dla których dostępne są oba źródła danych, które posłużyły nam do obliczeń. Odsetki pracowników (w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 pracowników) są nieco wyższe w przypadku szacunków na podstawie danych PIT-ZUS, ale w 2016 r. i w 2018 r. różnice są minimalne. Można przyjąć, że po 2016 r. analizowany odsetek bardzo nieznacznie spadał i wniosek ten jest taki sam na podstawie obu źródeł.

¹ Odsetek pracowników otrzymujących część wynagrodzenia pod stołem oszacowaliśmy osobno na podstawie dwóch źródeł – danych administracyjnych o wynagrodzeniach z ewidencji PIT (połączonych z ewidencją ZUS o odprowadzonych składkach) oraz reprezentatywnych danych GUS z Badania Struktury Wynagrodzeń. Szczegółowy opis tych dwóch źródeł oraz różnic między nimi znajduje się w naszym poprzednim raporcie (Kiełczewska, Kośny, Sawulski, 2021). Dane BSW obejmują jedynie firmy zatrudniające co najmniej 10 pracowników. A ponieważ jedynie te dane dostępne są dla dłuższego okresu (od 2006 r.), to najważniejsza statystyka, do której odnosimy się w kolejnych rozdziałach raportu, nie uwzględnia najmniejszych przedsiębiorstw, zatrudniających poniżej 10 pracowników.

Wykres 1. Odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę otrzymujących wynagrodzenie pod stołem (w proc.) w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej osób



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS i BSW.

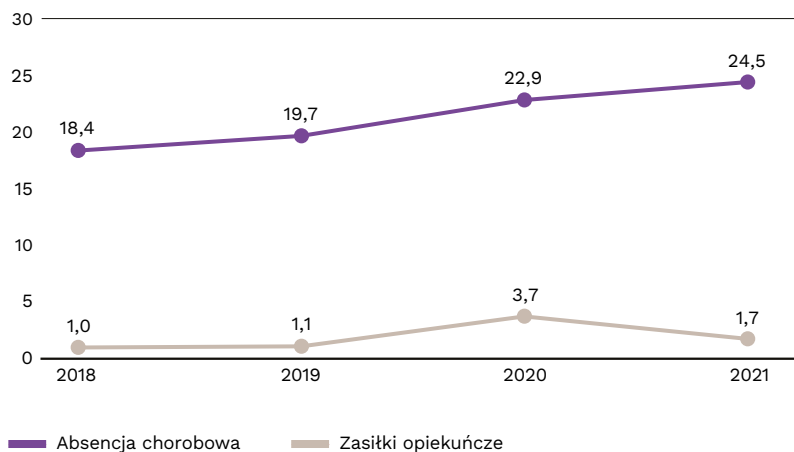
W pandemicznym 2020 r. odsetek pracowników otrzymujących płacę pod stołem prawdopodobnie nie zmienił się, ale nie możemy też wykluczyć, że miał miejsce jego tymczasowy wzrost. W przypadku tego roku oba źródła danych prowadzą do nieco innych wniosków. Na podstawie danych PIT-ZUS w firmach zatrudniających powyżej 10 pracowników odsetek osób wynagradzanych częściowo pod stołem wyniósł 11 proc., a na podstawie danych BSW – 8 proc. Rozbieżność ta jest związana z konsekwencjami pandemii dla działalności firm, np. z restrykcjami i wynikającymi z nich przestojami w działalności. Chociaż przyczyn może być więcej, naszym zdaniem dwa główne powody skokowej zmiany omawianego wskaźnika w 2020 r., to:

1. Zwiększone korzystanie z zasiłków chorobowych i opiekuńczych.

Skala korzystania ze świadczeń oraz zasiłków chorobowych i opiekuńczych w 2020 r. wzrosła ze względu na pandemię COVID-19. Możliwość korzystania z nich została rozszerzona na sytuacje kwarantanny i izolacji. W danych ZUS widać wzrost korzystania z zasiłków opiekuńczych w 2020 r. W 2019 r. ich łączna kwota wyniosła 1,1 mln PLN, w 2020 r. wzrosła do 3,7 mln PLN, a w 2021 r. z powrotem się zmniejszyła – do 1,7 mln PLN (wykres 2). Kwota zasiłków wypłaconych z tytułu absencji chorobowej w 2020 r. również wzrosła, ale w ramach obserwowanego trendu. W tym przypadku z danych ZUS nie wynika jednak pełen obraz, gdyż przez pierwsze 33 lub 14 dni nieobecności świadczenie chorobowe jest wypłacane przez pracodawcę.

Częstsze korzystanie z zasiłków chorobowych i opiekuńczych przełożyło się na wysokości wynagrodzeń pracowników. Wysokość wypłacanych zasiłków to, poza szczególnymi przypadkami, 80 proc. podstawy wymiaru. Nieobecności pracowników m.in. z powodu choroby lub kwarantanny mogły też mieć wpływ na obniżenie pozostałych części wynagrodzenia, np. premii.

Wykres 2. Zasiłki wypłacane przez ZUS – kwota wypłat (w mln PLN)

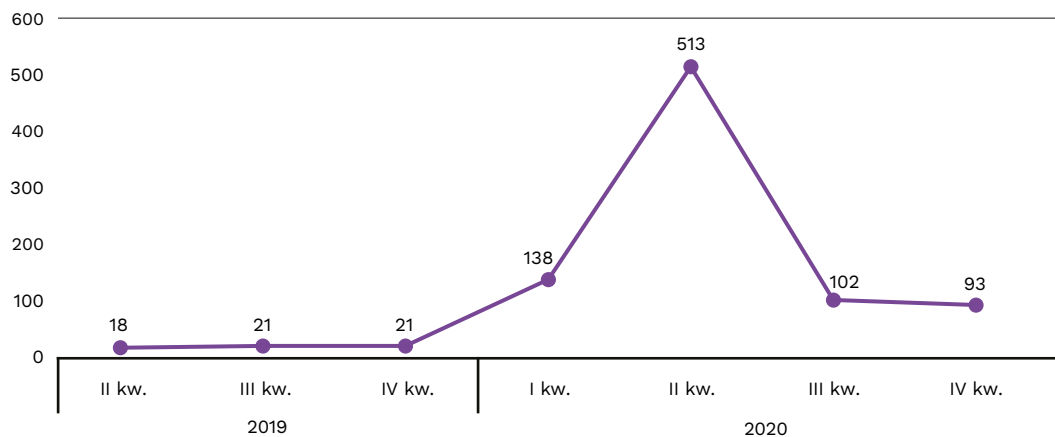


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ZUS.

2. Przestoje ekonomiczne i obniżanie wymiaru pracy.

Pracodawcy, u których nastąpił spadek przychodów przez COVID-19, mogli – o ile spowodowało to istotny wzrost obciążenia funduszu wynagrodzeń – obniżyć pracownikowi wymiar czasu pracy lub zastosować przestój ekonomiczny (czyli okres, w którym pracownik nie wykonuje pracy z przyczyn od siebie niezależnych, ale pozostaje w gotowości do niej; www1). Wymiar czasu pracy pracownika mógł zostać obniżony maksymalnie o 20 proc., nie więcej niż do 1/2 etatu. Pracownikowi objętemu przestojem ekonomicznym pracodawca wypłacał wynagrodzenie obniżone o nie więcej niż 50 proc., nie niższe jednak niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę. W danych GUS o pracownikach, którzy pracowali krócej niż zwykle z powodów związanych z zakładem pracy, widać, że rozwiązania te w 2020 r. były stosowane z większą częstotliwością. Szczególnie duży skok miał miejsce w drugim kwartale tego roku (wykres 3).

Wykres 3. Pracujący, którzy w badanym tygodniu pracowali krócej niż zwykle z powodów związanych z zakładem pracy (w tys.)



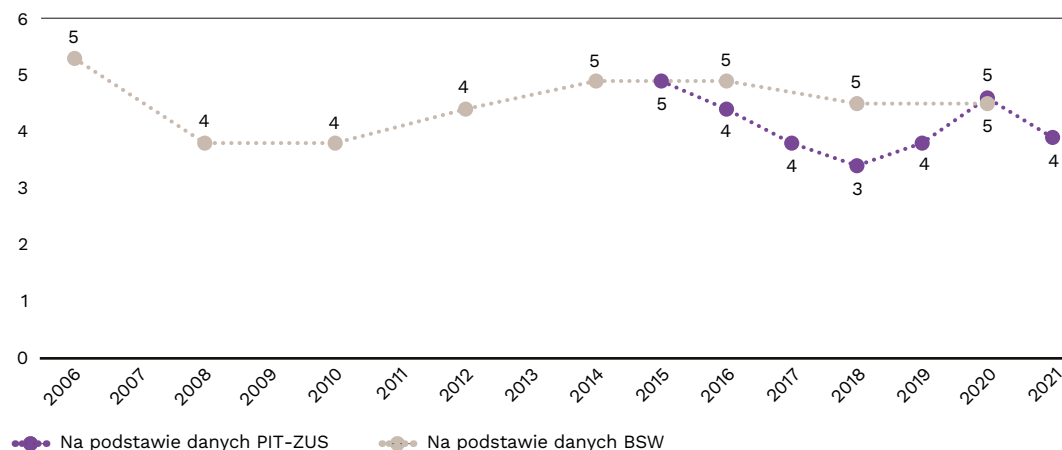
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS.

Ze względu na specyfikę zastosowanej metody szacowania skali płacenia pod stołem, wartości dotyczące 2020 r. cechuje duża niepewność. Nasze szacunki zawierają odniesienie wynagrodzeń w sektorze prywatnym do tych w sektorze publicznym. Tymczasem opisane wyżej zmiany w przedsiębiorstwach mogły mieć różny wpływ na firmy funkcjonujące w sektorze publicznym i prywatnym. Dla przykładu, przestoje ekonomiczne nie miały wpływu na funkcjonowanie jednostek publicznych w takim zakresie jak na prywatne firmy. Korzystanie ze świadczeń oraz zasiłków chorobowych i opiekuńczych też mogło mieć różny wpływ na wysokość wynagrodzeń, chociażby ze względu na różne systemy wynagrodzeń i premiowania.

Podejrzewamy, że zwiększony odsetek pracowników otrzymujących wynagrodzenie pod stołem w 2020 r. – oszacowany na podstawie danych PIT-ZUS – został zniekształcony przez opisane zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Nie możemy wykluczyć tego, że specyficzna sytuacja w 2020 r. faktycznie wpłynęła na wzrost powszechności procedury płacenia pod stołem. Jednak zmiany, które miały wtedy miejsce, zaburzyły podstawy naszego wnioskowania. Dane BSW zbierane są w październiku, czyli w okresie, w którym sytuacja w firmach była nieco bardziej ustabilizowana, dlatego szacunki na ich podstawie wydają nam się bardziej wiarygodne. Wskazują one, że w 2020 r. odsetek pracowników otrzymujących wynagrodzenie pod stołem (w firmach zatrudniających co najmniej 10 pracowników) pozostał na niezmiennym poziomie. Natomiast nawet jeśli wzrósł, jak wynika z danych PIT-ZUS, to w 2021 r. wrócił do poziomu sprzed pandemii (wykres 1).

W 2021 r. ok. 4 proc. wszystkich wynagrodzeń w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 pracowników wypłacano pod stołem. Dynamika tych wartości we wcześniejszych latach była zbliżona do dynamiki opisanego wcześniej odsetka pracowników otrzymujących część wynagrodzenia poza ewidencją. To oznacza, że na zmiany łącznej wartości wynagrodzeń wypłacanych pod stołem większy wpływ miały zmiany odsetka pracowników, których to zjawisko dotyczyło, niż zmiany wysokości kwot otrzymywanych poza ewidencją. Nieco większe są w tym przypadku różnice między źródłami – w tych punktach w czasie, dla których oba źródła są dostępne, na podstawie PIT-ZUS wartości są systematycznie mniejsze. Wyjątkiem jest 2020 r. – z wcześniej omówionych przyczyn na podstawie danych PIT-ZUS otrzymaliśmy wyższe wartości (wykres 4).

Wykres 4. Odsetek wynagrodzeń wypłacanych pod stołem (w proc. oficjalnych wynagrodzeń) w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej osób



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS i BSW.

Zjawisko płacenia pod stołem najczęściej występuje w mikrofirmach.

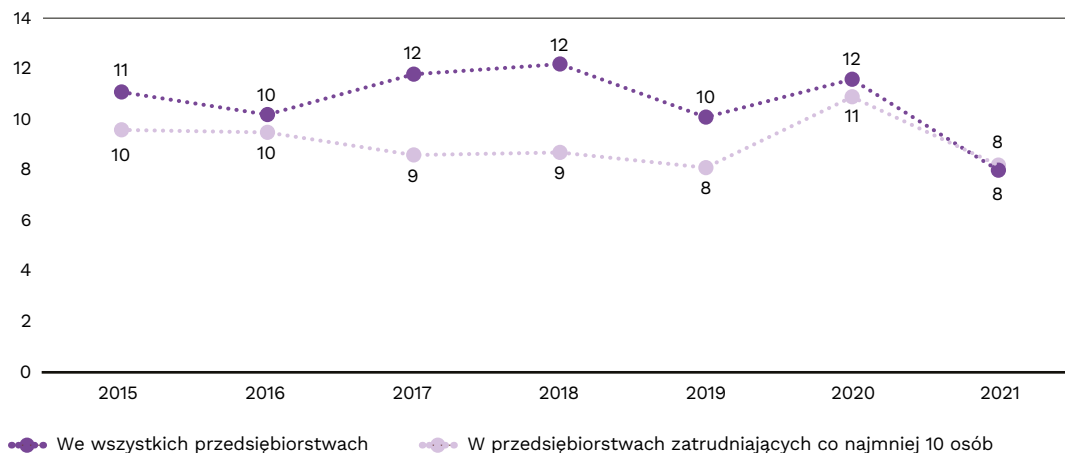
Niestety ograniczenia dostępnych danych nie pozwalają nam na oszacowanie dokładnej skali i zmian tego zjawiska². Dlatego pokazujemy jedynie porównanie skali płacenia pod stołem w przedsiębiorstwach zatrudniających od 10 pracowników oraz ogółem we wszystkich przedsiębiorstwach.

Ogółem we wszystkich przedsiębiorstwach odsetek pracowników otrzymujących część wynagrodzenia pod stołem w latach 2015-2021 wahał się w przedziale 8-12 proc. To więcej niż gdy uwzględnimy wyłącznie firmy

² Dane BSW nie obejmują przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 10 osób. Dane PIT-ZUS, dostępne od 2015 r., obejmują wszystkie firmy, bez względu na ich wielkość. Jednak z uwagi na niestabilność rozkładów wynagrodzeń w mikrofirmach, dokładna analiza dynamiki skali płacenia pod stołem wewnątrz tej grupy byłaby obciążona zbyt dużym błędem.

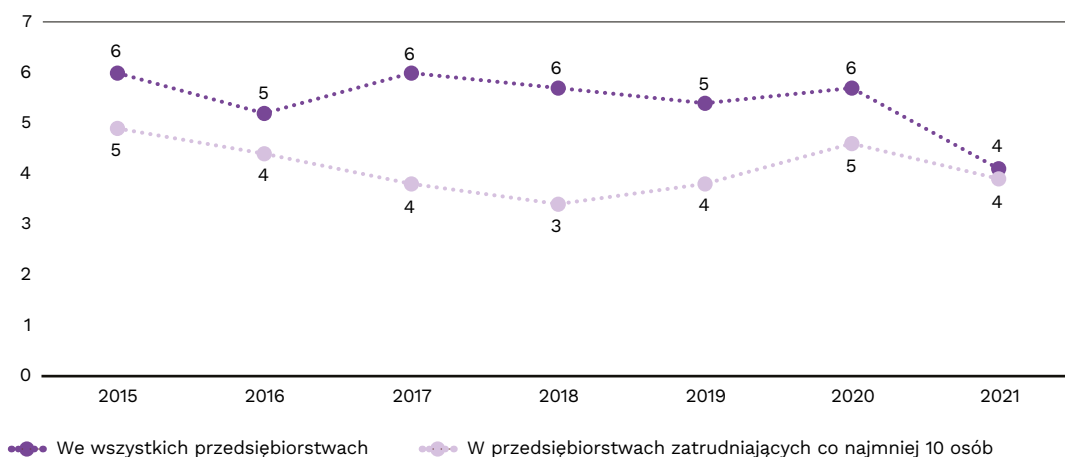
zatrudniające powyżej 10 pracowników (wykres 5). W całej gospodarce wypłaty pod stołem wynosiły od 4 do 6 proc. oficjalnych wynagrodzeń z umów o pracę (wykres 6). Trendy dla tych wskaźników dotyczące całej gospodarki są zbliżone do trendów obserwowanych wyłącznie dla firm zatrudniających powyżej 10 pracowników.

Wykres 5. Odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę otrzymujących wynagrodzenie pod stołem (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS.

Wykres 6. Odsetek wynagrodzeń wypłacanych pod stołem (w proc. oficjalnych wynagrodzeń)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS.

3. Płacenie pod stołem z perspektywy pracowników

3.1. Badanie postaw pracowników – metoda

We wrześniu 2021 r. przeprowadziliśmy badanie ankietowe (metodą CAWI) na reprezentatywnej grupie 1800 dorosłych osób. Próba była dobierana kwotowo, a po realizacji badania została przeważona – dzięki temu jest odzwierciedleniem populacji Polski pod względem wieku, płci, poziomu wykształcenia, wielkości miejscowości zamieszkania i województwa. Respondenci zostali podzieleni na dwie osobne próby po 900 osób – grupę kontrolną oraz grupę z interwencją. Obie grupy były reprezentatywne dla populacji Polski i tożsame pod względem podstawowych charakterystyk.

W ankiecie respondenci odpowiedzieli na pytanie zadane w dwóch wariantach – na każdy z wariantów odpowiadała osobna podgrupa. Mieli wyobrazić sobie sytuację, w której decydują się na nową pracę i stają przed propozycją otrzymywania części wypłaty pod stołem. Do nich należałaby decyzja czy przyjąć tę propozycję. Podkreśliliśmy, że w sytuacji, w której całość wynagrodzenia byłaby wpisana w umowie, ich zarobki netto byłyby nieco niższe niż gdyby część wynagrodzenia była nieewidencjonowana. Pytanie miało zdiagnozować, czy Polacy są skłonni zgodzić się na nieuczciwą formę wynagrodzenia w zmian za korzyści finansowe w postaci zwiększenia wynagrodzenia netto. Grupy różniły się między sobą kwotą, którą badani zyskaliby na otrzymywaniu wypłaty pod stołem. W grupie kontrolnej kwota ta była niewielka – zaledwie 100 PLN. W grupie z interwencją kwota została zwiększona do 500 PLN – tak, by zidentyfikować, na ile mogą mieć znaczenie większe korzyści finansowe. Poniżej znajduje się dokładna treść pytań i odpowiedzi.

Wyobraź sobie sytuację, w której masz zacząć nową pracę. Masz do wyboru dwie opcje – na którą z nich byś się zdecydował(a)?

Możliwe odpowiedzi w pierwszym wariantcie (dla grupy kontrolnej):

1. Wynagrodzenie „na rękę” 3000 zł – w całości objęte umową.
2. Wynagrodzenie „na rękę” 3100 zł – ale tylko część wynagrodzenia będzie zawarta w umowie (2000 zł), pozostała część (1100 zł) będzie wypłacana nieoficjalnie, w gotówce, i nie będą od niej odprowadzane podatki i składki.

Możliwe odpowiedzi w drugim wariantcie (dla grupy z interwencją):

1. Wynagrodzenie „na rękę” 3000 zł – w całości objęte umową.
2. Wynagrodzenie „na rękę” 3500 zł – ale tylko część wynagrodzenia będzie zawarta w umowie (2000 zł), pozostała część (1500 zł) będzie wypłacana nieoficjalnie, w gotówce, i nie będą od niej odprowadzane podatki i składki

[Tylko jeśli w poprzednim pytaniu zaznaczono opcję (1)]

Dlaczego nie wybrałaś(eś) opcji, w której część wynagrodzenia byłaby wypłacana nieoficjalnie? Wskaż wszystkie przyczyny istotne z Twojego punktu widzenia.

1. Takie rozwiązanie zmniejszyłoby moją przyszłą emeryturę i inne świadczenia.
2. Nie miał(a)bym pewności, że dodatkowe wynagrodzenie byłoby rzetelnie wypłacane.
3. Uważam, że to nieuczciwe.
4. Bał(a)bym się przytłapania na wykroczeniu (przez Urząd Skarbowy lub inne instytucje).
5. Inny powód – jaki?

[Tylko jeśli w poprzednim pytaniu zaznaczono więcej niż jedną odpowiedź]

Która ze wskazanych przyczyn byłaby dla Ciebie najistotniejsza?

[Wyświetlanie odpowiedzi zaznaczonych w poprzednim pytaniu]

Odpowiedzi na powyższe pytania nie można oczywiście traktować jako jednoznacznego wyznacznika tego, jak wiele osób chciałoby otrzymywać część wynagrodzenia pod stołem oraz z jakiego powodu ludzie woleliby się na to nie zgodzić – część respondentów może (nawet nieświadomie) zaznaczać odpowiedzi, które stawałyby ich w korzystnym świetle, w jakim sami chcieliby

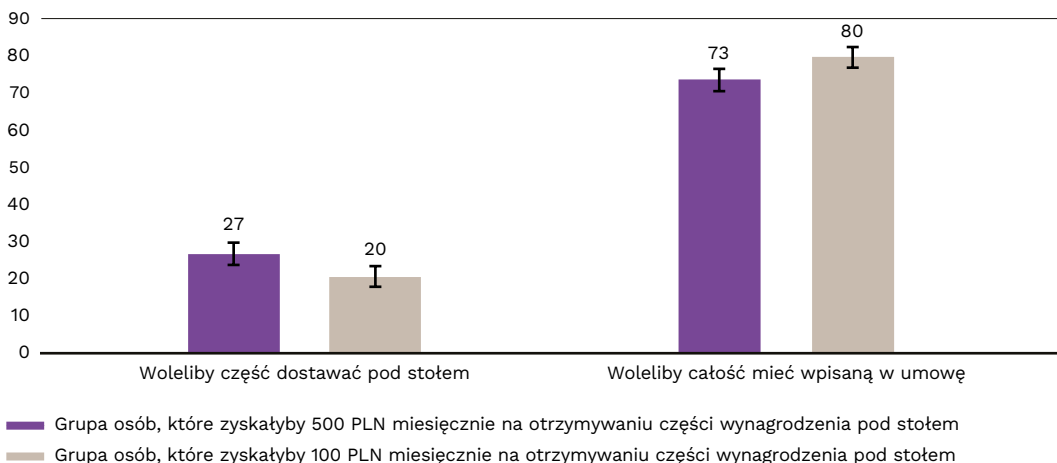
siebie widzieć, nawet jeśli w rzeczywistości by tak nie postąpili. Nadal jednak wynik tego badania stanowi wartość pozwalającą wyodrębnić dominujące postawy w społeczeństwie.

3.2. Pracownicy wobec płacenia pod stołem

Większość ankietowanych osób nie chciałaby otrzymywać części wynagrodzenia poza oficjalną umową. W pierwszym wariancie 80 proc. respondentów wolałoby mieć całe wynagrodzenie zapisane w umowie. Widać natomiast, że chęć do omijania umowy wzrasta wraz z wysokością przyznanej dodatkowej kwoty. W drugim wariancie nastąpiła zamiana o 7 pkt. proc. między dwiema opcjami (wykres 7). Oznacza to, że wielkość korzyści finansowej ma znaczenie dla części pracowników wobec chęci otrzymywania części wynagrodzenia pod stołem.

Co piąty Polak jest skłonny omijać prawo godząc się na otrzymywanie części wynagrodzenia poza umową. Jeden na pięciu respondentów wyżej ceni sobie dodatkowe 100 PLN przy wynagrodzeniu wynoszącym 3000 PLN niż warunki zatrudnienia zgodne z prawem. Warto zauważyć, że to więcej niż szacunki co do odsetka pracowników faktycznie otrzymujących część wynagrodzenia pod stołem. Jak opisałiśmy w rozdziale 2, odsetek ten wynosił w ostatnich latach nie więcej niż 12 proc. Czyli można to interpretować tak, że w Polsce realnie mniej osób otrzymuje część wynagrodzenia poza umową, niż by chciało.

Wykres 7. Rozkład odpowiedzi dla obu wariantów pytania o wybór formy wynagradzania (proc. wskazań)

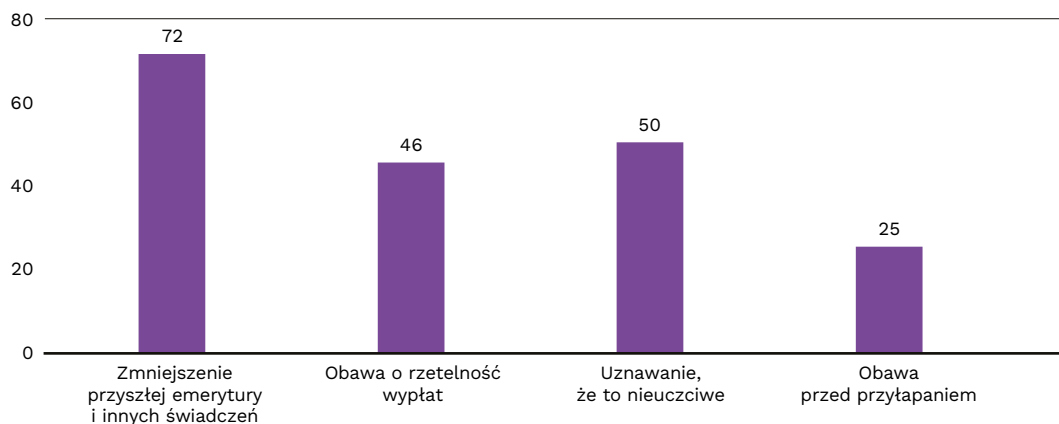


Uwaga: na wykresie zaznaczone są przedziały ufności – z 95-proc. prawdopodobieństwem faktyczne wartości dla całej populacji (a nie badanej próby) znajdują się w tych przedziałach.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie badania ankietowego.

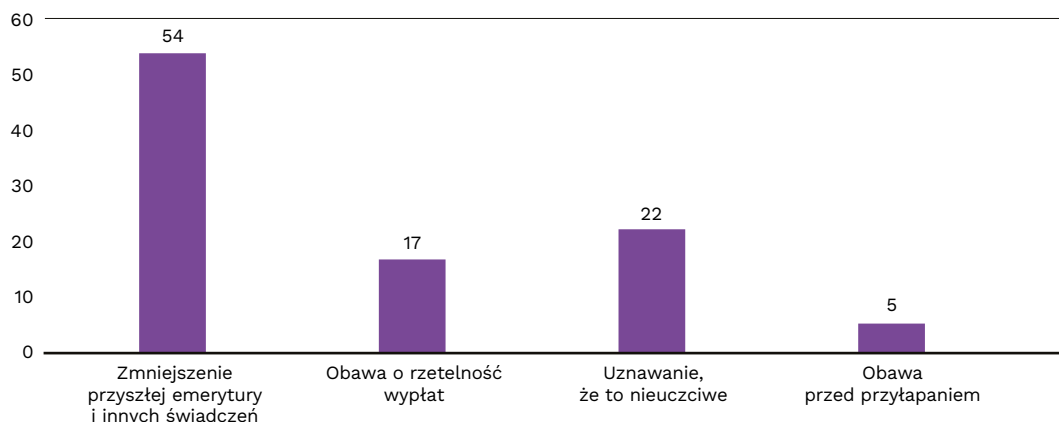
Zmniejszenie wysokości przyszłej emerytury i innych świadczeń to główny argument za chęcią otrzymywania całości wynagrodzenia na podstawie umowy. Ta odpowiedź była wskazywana przez 72 proc. ankietowanych, którzy nie chcieliby części wynagrodzenia otrzymywać pod stołem, a 54 proc. osób wskazało ją jako główny argument (wykresy 8 i 9). Stosunkowo często respondenci zaznaczali również, że nie chcieliby otrzymywać części wynagrodzenia poza ewidencją, bo to nieuczciwe (50 proc. przy możliwości wielokrotnego wyboru) i że obawialiby się o rzetelność wypłat (46 proc.). Najbardziej wskazywaną odpowiedzią była obawa przed konsekwencjami prawnymi – 25 proc. wskazań w ogóle i 5 proc. jako główna przestanka.

Wykres 8. Dlaczego pracownicy nie chcieliby otrzymywać części wynagrodzenia pod stołem? (proc. wskazań, wielokrotny wybór)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie badania ankietowego.

Wykres 9. Dlaczego pracownicy nie chcieliby otrzymywać części wynagrodzenia pod stołem? (proc. wskazań, główny argument – jednokrotny wybór)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie badania ankietowego.

4. Determinanty płacenia pod stołem

4.1. Skala płacenia pod stołem – uwarunkowania kulturowo-behawioralne

Istnienie i utrzymywanie się zjawiska płacenia pod stołem wynika zapewne z korzyści finansowej, jaką można dzięki temu odnieść. Od nieewidencjonowanej części wynagrodzenia pracodawcy nie muszą odprowadzać podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Ze względu na to, że to pracodawcy są stroną silniejszą, to zapewne oni decydują o tym, by nie wpisywać do umowy części wynagrodzeń pracowników. Trudno powiedzieć czy uzyskana w ten sposób kwota stanowi korzyść wyłącznie dla pracodawców, czy dzielą się nią (i w jakim zakresie) z pracownikami.

Z perspektywy pracownika otrzymywanie części wynagrodzenia pod stołem również może – choć nie musi – oznaczać pewną korzyść finansową.

Jednak wyższy poziom uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych też niósłby za sobą korzyści. Pracownik może spodziewać się, że pieniądze przeznaczone na składki emerytalne otrzyma z powrotem (a być może nawet większą kwotę) po przejściu na emeryturę. Z kolei wyższa podstawa do wyliczania zasiłku chorobowego w większym stopniu zabezpiecza pracowników przed nieprzewidywanymi sytuacjami, np. takimi, w których będą (tymczasowo lub dłużej) niezdolni do wykonywania pracy. Mimo tego część pracowników godzi się na otrzymywanie wynagrodzenia pod stołem. Jedną z przyczyn jest dyskontowanie (Loewenstein, 1987). Jest to zjawisko polegające na tym, że generalnie wolimy mieć pieniądze szybciej i wyżej cenimy pieniądze otrzymane wcześniej (np. – pomijając w tych rozważaniach kwestię inflacji – większą wartość może mieć 100 PLN otrzymane teraz niż 150 PLN otrzymane za rok). Wysoka stopa dyskonta może sprawiać, że pracownik nie uznaje odprowadzania składek w celu otrzymania przyszłej emerytury za na tyle wartościowe, by zrezygnować z ponadnormatywnego wynagrodzenia spoza umowy. Ten efekt wzmacniany jest ponadto przez zjawisko krótkowzrocznej awersji do strat (Thaler i in., 1997). Za stratę – w stosunku do opcji ukrycia części wynagrodzenia poza umową – może w oczach pracownika uchodzić odprowadzanie wymaganych przez prawo podatków i składek od pełnego wynagrodzenia. Wystąpieniu tego zjawiska sprzyja duża częstotliwość oceny (tj. porównywania różnych opcji możliwych do wyboru) – a tak jest w przypadku wynagrodzenia, otrzymywanego co miesiąc. Wówczas krótkookresowe, natychmiastowe zyski są preferowane ponad potencjalnie wyraźnie wyższe

korzyści długookresowe. Dodatkowo w tej sytuacji może zachodzić porównywanie natychmiastowych zysków (większej pensji „na rękę” bez składek i podatków) z oddalonymi w czasie i stosunkowo abstrakcyjnymi z punktu widzenia części pracowników korzyściami, jakimi są wyższa emerytura czy ogólne poczucie bezpieczeństwa zapewniane przez system ubezpieczeń społecznych. Decydenci mogą w takim przypadku skłaniać się ku wybieraniu konkretnego, szybszego zysku. Z drugiej strony, dla niektórych grup pracowników opłacanie składek w pełnym wymiarze może być ważne i rozumiane jako wyraźny zysk. Starsi pracownicy, którzy zbliżają się do wieku emerytalnego, zapewne więcej uwagi poświęcają wysokości swojej emerytury. Z kolei dla osób, które mają lub planują dzieci (w praktyce najczęściej dotyczy to kobiet), większe znaczenie może mieć wysokość zasiłku macierzyńskiego i chorobowego. Nie zmienia to jednak ogólnego obrazu psychologicznej architektury tej decyzji – ta najpewniej skłania bardziej ku wybieraniu płacenia pod stołem, przynajmniej tych pracowników, którym z różnych powodów trudniej unaocznic sobie długookresowe korzyści z płacenia składek i podatków od wyższej kwoty brutto zapisanej w umowie o pracę.

Powszechność zjawiska płacenia pod stołem zależy także od różnych czynników instytucjonalno-kulturowych. Warto w tym kontekście przywołać badanie, w którym Putniņš i Sauka (2011) zidentyfikowali skalę i determinanty szarej strefy w Estonii, Łotwie i Litwie. Autorzy przeprowadzili ankietę wśród przedsiębiorstw, dokładając starań by zminimalizować ryzyko ukrywania odpowiedzi (ze względu na wstyd lub strach). Znaczna część pytań w kwestionariuszu nie miała charakteru wrażliwych – jego główna tematyka to zadowolenie z otoczenia instytucjonalnego i wyniki osiągnięte przez ankietowane przedsiębiorstwa. Pytania o szarą strefę były zadawane przy okazji i tak, by twierdząca odpowiedź możliwie nie obciążała danego przedsiębiorcy. Dotyczyły one zarówno zatrudniania pracowników „na czarno”, jak i płacenia pod stołem zarejestrowanym pracownikom. Na tej podstawie autorzy dokonali szacunków szarej strefy w poszczególnych krajach – wynik to 38 proc. krajowego PKB w Łotwie oraz po 19 proc. w Estonii i Litwie. Autorzy wyodrębnili też cztery aspekty powiązane z wyższą skłonnością przedsiębiorców do wchodzenia w szarą strefę:

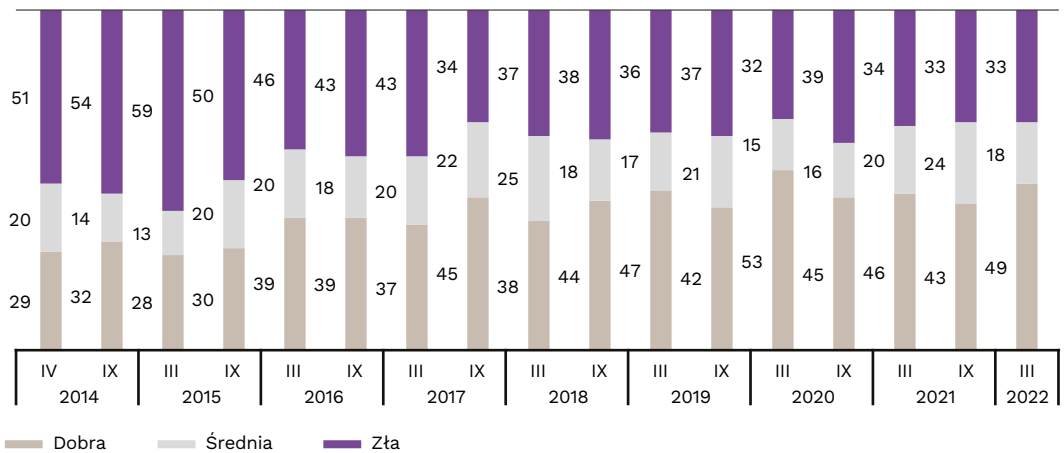
- a) przekonanie, że podatki są zbyt wysokie;
- b) niski poziom zaufania do rządu i sposobu wydawania podatków;
- c) silna potrzeba zwiększenia przewagi konkurencyjnej i utrzymania się na rynku;
- d) uznawanie uchylania się od płacenia podatków jako powszechną normę kulturową.

Kapitał społeczny oraz zaufanie do instytucji publicznych mogą mieć wpływ na skłonność do płacenia pod stołem przez wiele kanałów. Pracownicy, nawet niechętni otrzymywaniu części wynagrodzenia poza oficjalną umową, mogą nie ufać instytucjom kontroli i egzekwowania prawa pracy – i w związku z tym nie zgłaszać im tego zjawiska. Niski kapitał społeczny może mieć także przełożenie na kulturę organizacyjną w przedsiębiorstwach – chęć pracodawców do przeniesienia części wynagrodzenia poza umowy we własnym interesie ekonomicznym może świadczyć o niskim poczuciu więzi ze swoimi

pracownikami, których w ten sposób pozbawia się części emerytur itp. Generalnie zaś niski kapitał społeczny sprzyja (powszechnemu) utrzymywaniu się praktyk formalnie niedozwolonych przez prawo, ale wobec których nie została wygenerowana norma społeczna je piętnująca.

Opinia na temat systemu emerytalnego i pokrewnych systemów obsługiwanych przez ZUS to szczególnie niskie zaufanie w kontekście ukrywania części wynagrodzenia poza umową. W przypadku niektórych osób może wystąpić negatywna kombinacja niskiej wiedzy na temat ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz braku wiary w to, że publiczny system emerytalny w Polsce zapewni im emerytury w odpowiedniej wysokości, a zatem że warto w nim uczestniczyć (ZUS, 2016). Przy takim obrazie systemu emerytalnego, pracownikowi może wydawać się, że dużo bardziej optaca się przenieść część wynagrodzenia poza oskładkowaną umowę. Zgodnie z badaniami CBOS (2022) w Polsce jedynie ok. połowa osób dobrze ocenia działalność ZUS. W poprzednich latach było to jeszcze mniej – w 2014 r. jedynie 1/3 osób (wykres 10).

Wykres 10. Oceny działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (proc. wskazań)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych CBOS (2022).

W bardziej ogólnym ujęciu, dominujące w społeczeństwie postawy to istotny aspekt przyzwolenia na płacenie pod stołem. Jeżeli znaczna część społeczeństwa ma negatywny ogład systemu podatkowego, to pracodawcy unikający należnego opodatkowania w większym stopniu spotkają się ze zrozumieniem lub przynajmniej brakiem głośnego sprzeciwu wobec ich działań. Jak pokazaliśmy w raporcie *Postawy Polaków wobec płacenia podatków i roli państwa w gospodarce*, jedynie 35 proc. Polaków jest zadowolonych z tego, że płaci podatki, a 83 proc. uważa, że podatki w Polsce są zbyt wysokie (Kiełczewska, Sawulski, 2021).

4.2. Skala płacenia pod stołem a płaca minimalna

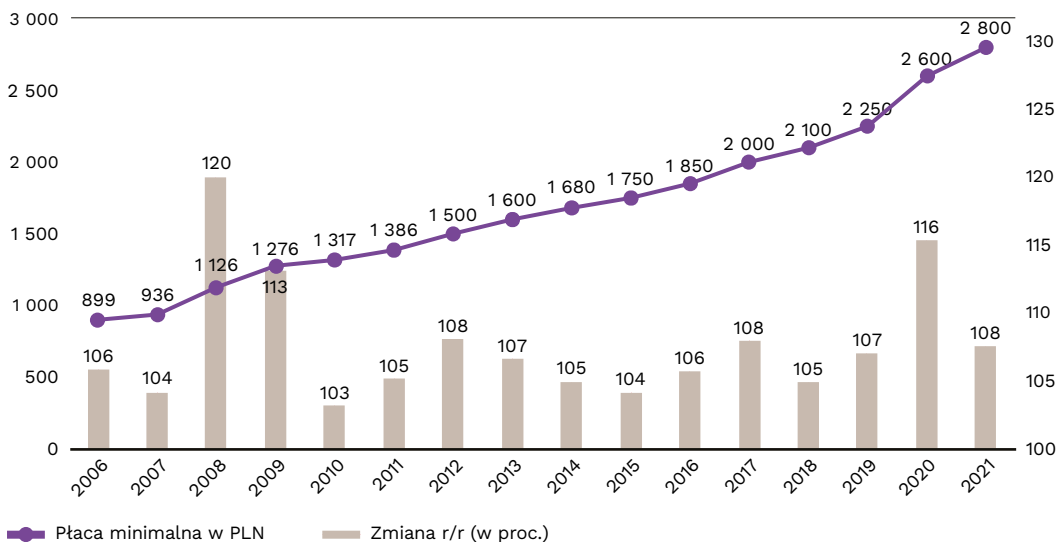
Większość pracowników, którzy część wynagrodzenia dostają pod stołem, na podstawie oficjalnej umowy otrzymuje płacę minimalną. Za tak sformułowaną tezę stoi kilka przesłanek. Po pierwsze, skoro pracodawca i pracownik akceptują procedurę niezgodną z prawem, to można sądzić, że będą chcieli uzyskać z tego jak największą korzyść. Umowa o pracę na najniższą możliwą kwotę daje najwyższy zysk z nieodprowadzonych podatków i składek. Argument ten wzmocniają przeanalizowane przez nas dane – nadreprezentację niskich wynagrodzeń (zbliżonych do płacy minimalnej), jaką obserwujemy w sektorze prywatnym, można wiązać ze zjawiskiem płacenia pod stołem. Przemawiają za tym również wnioski z *quasi*-eksperymentalnego badania dla Węgier (Bíró, Prinz, Sándor, 2022), którego autorzy dowiedli, że otrzymywanie części wynagrodzenia poza oficjalną ewidencją dotyczyło przede wszystkim pracowników zarabiających płacę minimalną. Badacze analizowali konsekwencje zmian w węgierskim prawie pracy z 2006 r., gdy wprowadzono tzw. zasadę podwójnej płacy minimalnej (obowiązywała ona do końca 2010 r.). Zgodnie z nowymi regulacjami w przypadku pracowników zarabiających poniżej dwukrotności płacy minimalnej firmy były zobowiązane do opłacania składek od podstawy ustalonej na poziomie dwukrotności płacy minimalnej. Pracodawca miał możliwość obniżenia tej podstawy do faktycznej kwoty wynagrodzenia pracownika, ale musiał wystosować odpowiedni wniosek i wiązało się to z większym prawdopodobieństwem kontroli podatkowej. Po wprowadzeniu tego prawa dla 10,5 proc. pracowników sektora prywatnego, którzy wcześniej zarabiali płacę minimalną, wynagrodzenie oficjalne wzrosło do dwukrotności płacy minimalnej. To oznacza, że ci pracownicy najprawdopodobniej wcześniej otrzymywali część swojej płacy pod stołem – bo ze względu na obawę przed kontrolą pracodawcy zdecydowali się podwyższyć kwotę oficjalnego wynagrodzenia. Jednocześnie można podejrzewać, że Polska i Węgry są podobnymi krajami w kontekście skali płacenia pod stołem. W badaniach Eurobarometr na Węgrzech w 2007 r., 2013 r. i 2019 r. odpowiednio 8 proc., 6 proc. i 6 proc. pracowników przyznało, że część wynagrodzenia otrzymało poza oficjalną ewidencją. W Polsce były to zbliżone poziomy – 11 proc., 5 proc. i 5 proc. (European Commission 2007; 2014; 2020).

W tym kontekście zasadne wydaje się pytanie: czy i jak wysokość płacy minimalnej wpływa na to, jak wielu pracowników otrzymuje część swojego wynagrodzenia pod stołem? Przewidywania co do tego nie są jednoznaczne. Z jednej strony wzrost wynagrodzenia minimalnego oznacza wzrost kosztów dla pracodawców płacących pracownikom kwoty równe płacy minimalnej. Więc aby utrzymać fundusz płac na niezmiennym poziomie, powstaje motywacja do przeniesienia części wynagrodzeń – tych, które utrzymają się powyżej minimum – poza oficjalną ewidencję. W ten sposób liczba pracowników, którzy otrzymują część pieniędzy pod stołem, może się zwiększyć. Z drugiej strony wzrostowi płacy minimalnej towarzyszy „przymusowa legalizacja” części wynagrodzeń, które dotychczas były wypłacane pod stołem – przynajmniej do wysokości nowego minimum. Zakładając, że zmiana ta

nie będzie się wiązała z faktycznym wzrostem wynagrodzenia, mechanizm ten prowadzi do spadku wysokości wynagrodzeń wypłacanych pod stołem. W ten sposób może również spaść liczba pracowników, których dotyczy płacenie pod stołem. Po pierwsze o tych, dla których wynagrodzenie równe zwiększonej płacy minimalnej przekroczy kwotę zarobków łącznie oficjalnych i nieoficjalnych – jednak nie spodziewamy się, żeby taka sytuacja była częsta. Po drugie, jeżeli w wyniku podniesienia płacy minimalnej część wypłacana nieoficjalnie spadnie, to spadną również korzyści finansowe dla pracodawców z wypłacania wynagrodzenia poza umową. To może prowadzić do decyzji o tym, by „uoficjalnić” całość wynagrodzenia pracownika dotychczas otrzymującego jego część pod stołem.

W Polsce w analizowanym okresie poziom płacy minimalnej sukcesywnie rósł. W 2009 r. wynosiła ona 899 PLN i w kolejnych latach rosła nieregularnie. Największe zmiany miały miejsce w 2008 r. i 2020 r. – odpowiednio o 20 proc. i 16 proc. (wykres). W 2021 r. wynagrodzenie minimalne zostało ustalone na poziomie 2800 PLN.

Wykres 11. Płaca minimalna w Polsce



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ZUS i GUS.

Z danych dla Polski nie wynika jednoznaczna zależność między poziomem wynagrodzenia minimalnego a skalą płacenia pod stołem. W latach 2006-2021 płaca minimalna rosła z roku na rok. Z kolei odsetek pracowników otrzymujących część wynagrodzenia w sposób nieewidencjonowany miał okresy spadków oraz wzrostów. Można by podejrzewać, że większy wpływ na skalę płacenia pod stołem ma nie tyle wzrost poziomu płacy minimalnej, co dynamika

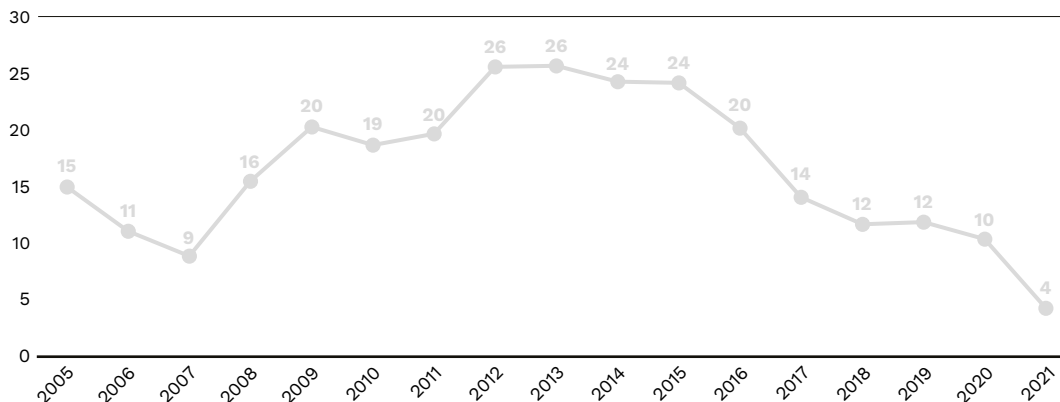
tych zmian – tj., że efekt na płacenie pod stołem pojawi się tylko wtedy, gdy zmiana wynagrodzenia minimalnego będzie znacząca. Ta hipoteza również nie znalazła potwierdzenia w danych. Pod uwagę wzięliśmy także tzw. opóźniony poziom płacy minimalnej (czyli jej wysokość z roku poprzedniego lub sprzed dwóch lat) oraz – poza wartościami bieżącymi – uwzględniliśmy realną zmianę poziomu (czyli w cenach stałych).

4.3. Skala płacenia pod stołem a inne zjawiska w gospodarce

Wydaje się, że skala płacenia pod stołem jest powiązana ze skalą unikania opodatkowania VAT. W celu identyfikacji możliwych zależności przeanalizowaliśmy dynamikę odsetka pracowników otrzymujących część wynagrodzenia pod stołem w odniesieniu do dynamiki wskaźników związanych z szeroko pojętym rynkiem pracy, mogącymi mieć znaczenie dla skali zjawiska płacenia pod stołem. Wzięliśmy pod uwagę m.in. stopę bezrobocia (rejestrowanego oraz wg BAEL), wysokość przeciętnego wynagrodzenia, wysokość średnich zarobków w najniższym kwantylu, lukę VAT oraz udział płac w PKB. Rozważaliśmy ich wartości nominalne i realne, z roku bieżącego i poprzedniego a także skalę dynamiki zmian. Jak opisaliśmy w rozdziale 4.1, analiza korelacji ma ograniczoną efektywność ze względu na fakt, że skala płacenia pod stołem przez dłuższy okres rosła, więc każdy rosnący wskaźnik wykazałby w takim zestawieniu wysoką zależność. Z tego powodu zdecydowaliśmy się na mniej formalną analizę zmian w formie graficznej. Naszą szczególną uwagę zwróciło zestawienie odsetka pracowników otrzymujących część płacy pod stołem z luką w podatku VAT.

Zmiany poziomu luki VAT w Polsce były w ostatnich latach dość dynamiczne. Luka VAT jest liczona jako różnica między zrealizowanymi dochodami podatkowymi a potencjalnymi dochodami przy założeniu pełnej realizacji przez płatników zobowiązań podatkowych wynikających z aktualnego systemu podatkowego (Mazur i in., 2019). Miara procentowa odnosi się potencjalnych dochodów z podatku VAT z tytułu obowiązujących przepisów. W ostatnich latach luka VAT swój najwyższy poziom – 26 proc. – osiągnęła w 2012 r. i 2013 r. Po 2015 r. zaczęła spadać, w kolejnych latach spadek był na tyle intensywny, że w 2021 r. wyniosła jedynie 4 proc. (wykres 12).

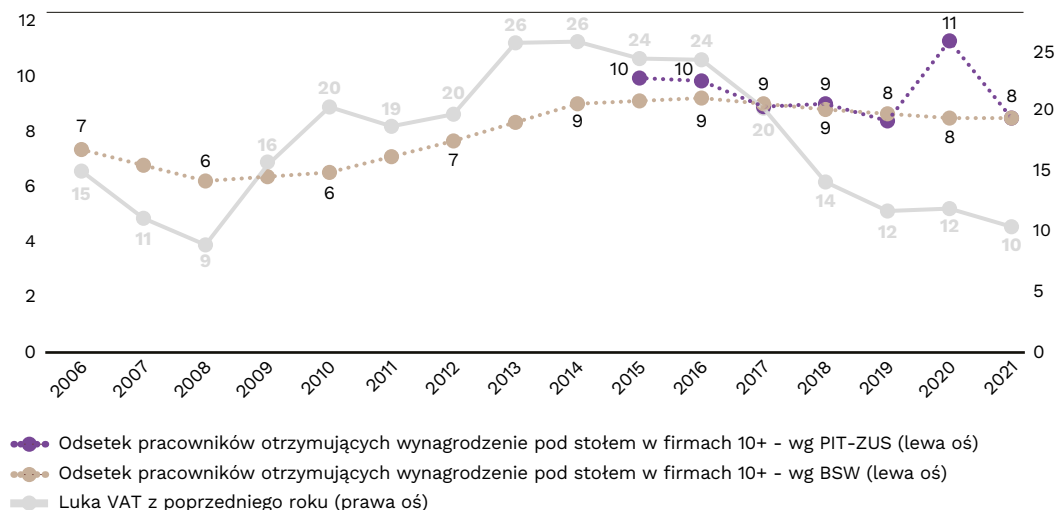
Wykres 12. Luka VAT jako procent potencjalnych dochodów z tego podatku



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Skala płacenia pod stołem zmieniała się dużo mniej dynamicznie niż luka VAT, ale w ich dynamice da się zidentyfikować pewne cechy wspólne. Jeżeli porównamy odsetek pracowników otrzymujących wynagrodzenia pod stołem z tzw. opóźnioną luką VAT (czyli jej poziomem z poprzedniego roku) to okresy spadków i wzrostów w dużym stopniu się pokrywają (wykres 13).

Wykres 13. Skala płacenia pod stołem a luka VAT



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS i BSW (płacenie pod stołem) oraz danych Ministerstwa Finansów (luka VAT).

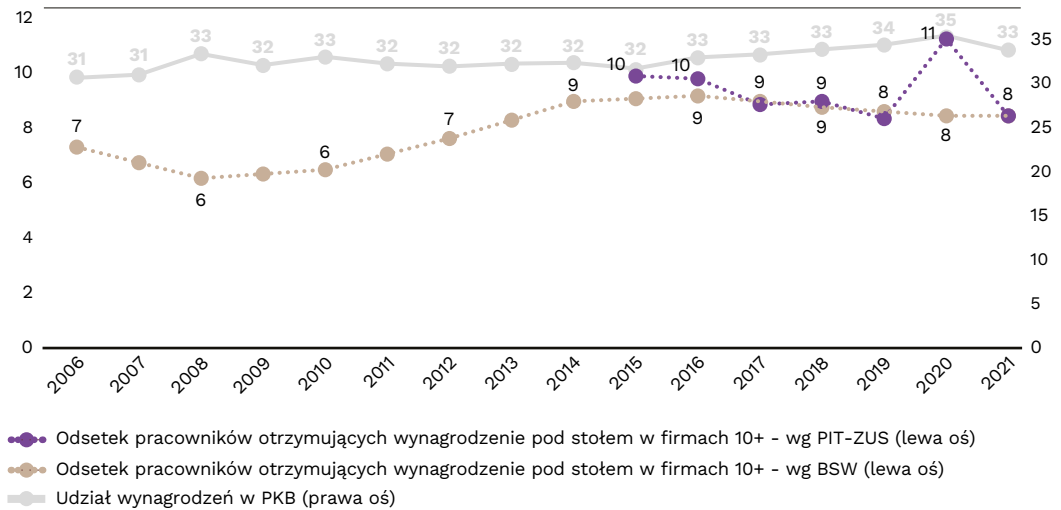
Wysoki poziom luki VAT może być powiązany z trudniejszą sytuacją gospodarczą. Wyniki badań dowiodły, że zmiany w poziomie luki VAT w krajach Unii Europejskiej korelowały ze zmianami dochodów *per capita* oraz poziomu PKB (Poniatowski, Śmietanka, Bonch-Osmolovskiy, 2020; Kelm 2022). W Polsce luka VAT zaczęła rosnąć od kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 r. (wykres 13). To może oznaczać, że ta analogiczna zależność – choć mniej intensywna – dotyczy także płacenia pod stołem.

Rozmiar luki VAT odzwierciedla także efektywność działań administracji skarbowej, a więc kontroli zgodności z prawem prowadzenia działalności gospodarczych i skuteczności w ściąganiu podatków. Duży spadek luki VAT był związany ze zreformowaniem administracji skarbowej, podniesieniem kar za przestępstwa VAT-owskie i wprowadzeniem systemowych rozwiązań, takich jak m.in. mechanizmu podzielonej płatności, wykazu podatników VAT i elektronicznego raportowania (www2). Można podejrzewać, że – choć w mniejszym stopniu i z opóźnieniem – skuteczne działania administracji pod kątem ograniczenia luki VAT wywołują ograniczenie łamania przepisów także w innych obszarach. Roczne opóźnienie tego wpływu może wynikać z konieczności dostosowania relacji z pracownikami – wydaje się, że to może wymagać więcej czasu niż korekta zachowań w kontekście podatku VAT.

Zależności między płaceniem pod stołem a luką VAT może też wynikać ze wzmocnienia pozycji pracowników. Gdy sytuacja na rynku pracy jest bardziej korzystna z perspektywy pracowników, umożliwia to odmowę przyjmowania części wynagrodzenia pod stołem. Jak pokazaliśmy w rozdziale 3.2., większość pracowników nie jest takim rozwiązaniem zainteresowana – nawet gdy wiąże się ono z wyższym wynagrodzeniem na rękę.

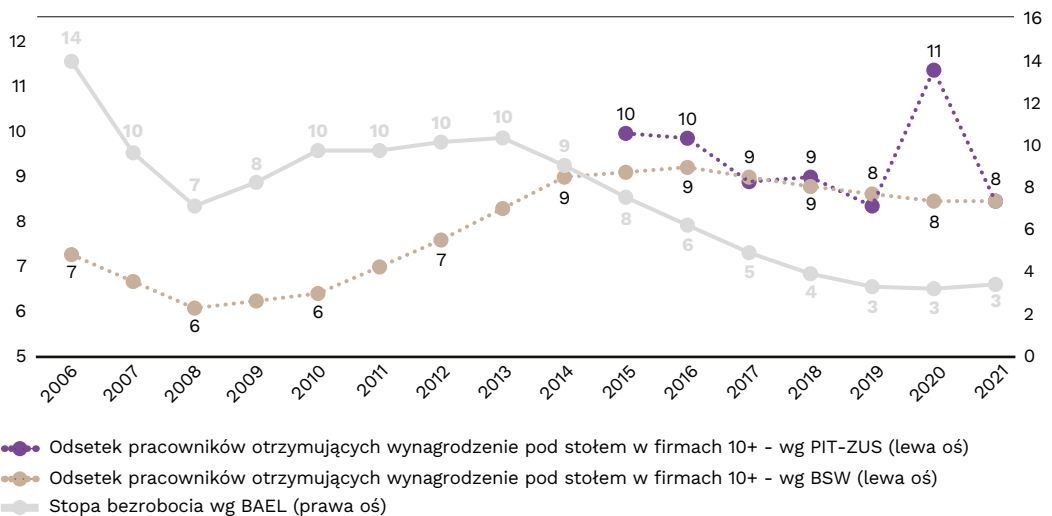
Wskaźniki przybliżające siłę pracowników również wykazują pewne – choć mniej wyraźne – zależności ze skalą płacenia pod stołem. Jako miary odzwierciedlające (w pewnym zakresie) pozycję pracowników wykorzystaliśmy udział wynagrodzeń w krajowym PKB oraz stopę bezrobocia. Odsetek wynagrodzeń w PKB zmieniał się w analizowanym okresie jedynie nieznacznie, w zakresie 31-35 proc. (wykres 14). Jednak widać pewne korelacje – z reguły, gdy udział wynagrodzeń spadał, skala płacenia pod stołem rosta (i na odwrót). Podobną zależność zauważymy, jeżeli spojrzymy na stopę bezrobocia (wykres 15). Dynamika stopy bezrobocia w analizowanym okresie była dość duża i do 2012 r. z reguły pokrywała się z dynamiką skali płacenia pod stołem. Wydaje się, że w dalszym okresie niskich stóp bezrobocia przestała już mieć takie znaczenie. To oznaczałoby, że skala płacenia pod stołem, która od kilku lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie, wynika w dużym stopniu z omówionych wcześniej czynników instytucjonalno-kulturowych.

Wykres 14. Skala płacenia pod stołem a udział wynagrodzeń w PKB



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS i BSW (płacenie pod stołem) oraz Eurostatu (udział wynagrodzeń w PKB).

Wykres 15. Skala płacenia pod stołem a stopa bezrobocia



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PIT-ZUS i BSW (płacenie pod stołem) oraz Eurostatu (stopa bezrobocia).

5. Dyskusja

Płacenie pod stołem jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki. Jednocześnie w pewnym zakresie jest zjawiskiem społecznie akceptowanym – wydaje się, że przez ogólną niechęć do płacenia podatków nierzadko pracownicy rozumieją swoich pracodawców chcących pomijać część obciążeń podatkowo-składkowych, które powinni ponosić. W ten sposób od wynagrodzeń pracowników, których dotyczy płacenie pod stołem, odprowadzane są także niższe składki – a to wpłynie na wysokość przyszłych emerytur tych pracowników oraz obniży możliwe świadczenia, np. zasiłek chorobowy, opiekuńczy czy rentę z tytułu niezdolności do pracy. Może wręcz sprawić, że zrezygnują np. z wolnych dni od pracy z powodu choroby lub urlopu rodzicielskiego ze względu na to, że ich wynagrodzenie spadłoby wtedy znacząco. Z perspektywy państwa wypłacanie części wynagrodzenia pod stołem skutkuje istotnym ubytkiem dochodów sektora finansów publicznych. Wartość ubytku składek na ubezpieczenia społeczne w 2018 r. wyniosła 11,6 mld PLN, w tym 6,6 mld PLN stanowiły nieodprowadzone składki emerytalne. Kolejne 2,6 mld PLN to mniejsze dochody NFZ z tytułu składki zdrowotnej, a 3,0 mld PLN – niższe wpływy z PIT do budżetu państwa i samorządów (Kiełczewska, Kośny, Sawulski, 2021).

Płacenie pod stołem jest też czynnikiem zaburzającym uczciwą konkurencję rynkową między firmami. Gdy niektóre przedsiębiorstwa obniżają własne koszty pracy przez działania niezgodne z prawem, zyskują przewagę w stosunku do tych uczciwych. To może tworzyć szerszą presję do wypłacania wynagrodzeń pod stołem – szczególnie w branżach, w których jest ono szczególnie powszechne. Na podstawie publikacji na ten temat można wyodrębnić kilka takich branż. W badaniu dla krajów nadbałtyckich było to przede wszystkim budownictwo (Putniņš, Sauka, 2011), dla Węgier – budownictwo i transport (Bíró, Prinz, Sándor, 2022). Pewne wnioski dotyczące Polski można wysnuć z badania PIE, w którym przedsiębiorców z różnych sektorów gospodarki zapytano o opinię na temat powszechności występowania zjawiska płacenia pod stołem w ich branży (Kiełczewska, Kośny, Sawulski, 2021). Z ich odpowiedzi wynika, że płacenie pod stołem jest najbardziej powszechne w branżach świadczących drobne usługi, związane m.in. z zakwaterowaniem, gastronomią, urodą, rozrywką i rekreacją. Inne branże, w których płacenie pod stołem jest stosunkowo częste, to handel i budownictwo.

Jedną z możliwych metod ograniczania skali płacenia pod stołem jest usprawnienie kontroli i stosowanie adekwatnych kar finansowych. Przykład Węgier pokazał, że działania ukierunkowane na szczegółowe audyty mogą być skuteczne (Bíró, Prinz, Sándor, 2022). Pewne działania w tym kierunku wynikają z procedowanego projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (www3). Ma ona chronić tzw. sygnalistów – czyli osoby zgłaszające naruszenie prawa pracy przez swoich pracodawców

– przed odpowiedzialnością karną. Aby działania były kompleksowe, powinny uwzględnić wzmocnienie instytucji kontrolnych, głównie Państwowej Inspekcji Pracy. Podczas kontroli PIP nie są wykrywane przypadki wypłacania części wynagrodzenia pod stołem. W ostatnim sprawozdaniu pokontrolnym Inspekcja wnioskuje, by „zmienić definicję nielegalnego zatrudnienia i uwzględnić w niej okoliczności, które ujawniane są najczęściej w związku z pracą „na czarno”, tj. zaniżanie w umowie o pracę wymiaru czasu pracy pracownika oraz wypłacanie wynagrodzenia lub jego części za pracę poza oficjalnym obiegiem (tzw. wypłaty pod stołem), tj. bez odprowadzenia z tego tytułu należnych składek i zaliczek na podatek dochodowy z jednoczesnym wyeliminowaniem możliwości wypłaty wynagrodzenia w formie gotówkowej, nawet na wniosek pracownika” (PIP, 2022).

Drugi proponowany przez nas kierunek działań to ograniczenie społecznego przyzwolenia na niezgodne z prawem unikanie podatków i składek. Pożądanym działaniem długoterminowym byłaby edukacja obywatelska w zakresie roli podatków w funkcjonowaniu państwa. Kluczowe jest także redukcja niezadowolenia z systemu podatkowego i braku zaufania do systemu ubezpieczeń społecznych. Z badań (Putnirš, Sauka, 2011) wynika, że znaczenie ma także ustabilizowanie polityki podatkowej – rzadsze zmiany procedur i stawek podatkowych, zmniejszenie poziomu skomplikowania systemu podatkowego oraz zwiększenie przejrzystości wydatkowania podatków.

Bibliografia

- Bíró, A., Prinz, D., Sándor, L. (2022), *The minimum wage, informal pay, and tax enforcement*, „Journal of Public Economics”, No. 215.
- CBOS (2022), *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań, nr 50.
- European Commission (2007), *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 284, Brussels.
- European Commission (2014), *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 402, Brussels.
- European Commission (2020), *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 498, Brussels.
- Gittelman, S., Lange, V., Cook, W.A., Frede, S.M., Lavrakas, P.J., Pierce, C., Thomas, R.K. (2015), *Accounting for social-desirability bias in survey sampling: a model for predicting and calibrating the direction and magnitude of social-desirability bias*, „Journal of Advertising Research”, No. 55(3).
- Gonyea, R.M. (2005), *Self-reported data in institutional research: Review and recommendation*, „New Directions for Institutional Research”, No. 127.
- Kelm, R. (2022), *Determinants of the VAT Gap in EU Member States from 2000 to 2016*, „Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics”, No. 4.
- Kiełczewska, A., Kośny, M., Sawulski, J. (2021), *Skala płacenia pod stołem w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Kiełczewska, A., Sawulski, J. (2021), *Postawy Polaków wobec płacenia podatków i roli państwa w gospodarce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Loewenstein, G. (1987), *Anticipation and the valuation of delayed consumption*, „The Economic Journal”, No. 97(387).
- Mazur, T., Bach, D., Juźwik, A., Czechowicz, I., Bieńkowska, J. (2019), *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, „MF Opracowania i Analizy”, nr 3.
- PIP (2022), *Sprawozdanie z działalności państwowej inspekcji pracy w 2021 roku*, Warszawa.
- Poniatowski, G., Śmietanka, A., Bonch-Osmolovskiy, M. (2020), *Study and reports on the VAT gap in the EU-28 member states: 2020 final report*, „CASE Research Paper”, No. 503.
- Putniņš, T., Sauka, A. (2011), *Size and determinants of shadow economies in the Baltic States*, „Baltic Journal of Economics”, No. 11(2).
- Thaler, R., Tversky, A., Kahneman, D., Schwartz, A. (1997), *The Effect of Myopia and Loss Aversion on Risk Taking: An Experimental Test*, „The Quarterly Journal of Economics”, No. 112(2).

ZUS (2016), *Wiedza i postawy wobec ubezpieczeń społecznych*,
Raport z badań, Warszawa.

(www1) <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/001063#1>
[dostęp: 26.05.2023].

(www2) <https://www.gov.pl/web/finanse/raport-ke-polska-redukuje-luke-vat>
[dostęp: 26.05.2023].

(www3) <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401>
[dostęp: 26.05.2023].

Spis wykresów

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę otrzymujących wynagrodzenie pod stołem (w proc.) w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej osób	10
Wykres 2. Zasiłki wypłacane przez ZUS – kwota wypłat (w mln PLN)	11
Wykres 3. Pracujący, którzy w badanym tygodniu pracowali krócej niż zwykle z powodów związanych z zakładem pracy (w tys.)	12
Wykres 4. Odsetek wynagrodzeń wypłacanych pod stołem (w proc. oficjalnych wynagrodzeń) w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej osób.	13
Wykres 5. Odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę otrzymujących wynagrodzenie pod stołem (w proc.)	14
Wykres 6. Odsetek wynagrodzeń wypłacanych pod stołem (w proc. oficjalnych wynagrodzeń)	14
Wykres 7. Rozkład odpowiedzi dla obu wariantów pytania o wybór formy wynagradzania (proc. wskazań).	17
Wykres 8. Dlaczego pracownicy nie chcieliby otrzymywać części wynagrodzenia pod stołem? (proc. wskazań, wielokrotny wybór)	18
Wykres 9. Dlaczego pracownicy nie chcieliby otrzymywać części wynagrodzenia pod stołem? (proc. wskazań, główny argument – jednokrotny wybór)	18
Wykres 10. Oceny działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (proc. wskazań)	21
Wykres 11. Płaca minimalna w Polsce	23
Wykres 12. Luka VAT jako procent potencjalnych dochodów z tego podatku	25
Wykres 13. Skala płacenia pod stołem a luka VAT.	25
Wykres 14. Skala płacenia pod stołem a udział wynagrodzeń w PKB	27
Wykres 15. Skala płacenia pod stołem a stopa bezrobocia.	27

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.

