

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Agnieszka Szulc

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

e-mail: aszulc@umk.pl

WPLYW INSTYTUCJI FORMALNYCH I NIEFORMALNYCH NA ZAKRES SZAREJ STREFY W POLSCE

INFLUENCE OF FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS INTO THE SCOPE OF SHADOW ECONOMY IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.405.05

Streszczenie: Szara strefa jest zjawiskiem występującym we wszystkich krajach, lecz determinanty oraz skala różnią się w zależności od warunków panujących w danej gospodarce. W związku z chęcią pozostawania w ukryciu przez osoby zaangażowane w aktywność z obszaru szarej strefy zjawisko to pozostaje niezwykle trudne do analizowania, a jednocześnie kontrowersyjne. Wśród czynników determinujących zakres szarej strefy, takich jak: ekonomiczne, społeczne, polityczne, wymienia się również instytucjonalne. Celem artykułu jest analiza wpływu instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce. Punktem wyjścia jest zaprezentowanie przyjętej definicji szarej strefy. Jest to krok niezbędny do prowadzenia pogłębionych analiz omawianego zjawiska. Dokonano przeglądu definicji instytucji formalnych i nieformalnych oraz zaprezentowano typologię instytucji według Northa. Pojęcie „instytucja” wykorzystywane jest powszechnie w ekonomii, ale również w innych dziedzinach nauki oraz w języku potocznym. Jest to bezpośrednią przyczyną różnego pojmowania tego pojęcia, w konsekwencji czego wymagane jest przedstawienie wykorzystywanych definicji. Po dokonaniu rozważań teoretycznych podjęto próbę zidentyfikowania konkretnych czynników należących do grupy instytucji formalnych i nieformalnych mających wpływ na zakres szarej strefy w Polsce. Kolejny krok stanowi analiza zidentyfikowanych determinant przynależących do grupy poszczególnych instytucji na podstawie wyników badań bezpośrednich i pośrednich. Szczególnie przydatne okazują się publikacje Banku Światowego, Głównego Urzędu Statystycznego, Komisji Europejskiej, World Values Survey Association, za pomocą których można scharakteryzować opinie na temat roli, znaczenia, postrzegania instytucji formalnych i nieformalnych przez respondentów. Źródła informacji stanowią zarówno pozycje książkowe, czasopisma, jak i raporty publikowane w języku polskim i angielskim.

Słowa kluczowe: szara strefa, zatrudnienie nierejestrowane, obszar nieoficjalny.

Summary: Shadow economy is a phenomenon occurring in every economy all over the world. Determinants and the scale of the phenomenon depend on conditions in a given economy. The phenomenon of shadow economy is controversial and difficult to analyse mainly because of

intention to stay unregistered. In the determinants of shadow economy we can distinguish the groups of economic, social, political and institutional factors. The aim of the article is the analysis of the influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy in Poland. The starting point is the review of definitions of shadow economy and institutions. Secondly, formal and informal institutional determinants are identified. In the next part the analysis of the identified determinants is performed on the basis of results of direct and indirect research. Particularly useful are World Bank, European Commission, Central Statistical Office, World Values Survey Association data. The sources were books, journals, reports and statistics published in English and Polish.

Keywords: shadow economy, undeclared work, informal area, institutions.

1. Wstęp

Głównym celem artykułu jest analiza wpływu instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce. Część teoretyczno-poznawcza objęła: przegląd czynników instytucjonalnych oraz analizę wpływu zidentyfikowanych czynników na zakres szarej strefy. Teoretyczną podstawę realizacji założonego celu dał krytyczny przegląd literatury.

Szara strefa w literaturze przedmiotu definiowana jest na wiele sposobów. F. Schneider wraz z D. Enste podkreślali, że gdyby zapytać specjalistę sektora publicznego, ekonomistę, polityka, czym jest nieformalna gospodarka, z pewnością padłby szeroki zakres odpowiedzi [Schneider, Enste 1998]. Jak podkreśla S. Pedersen, nie wypracowano jednej, powszechnie akceptowalnej definicji [Pedersen 2003, s. 13]. Elementem spornym jest na przykład uwzględnianie nielegalnej aktywności w analizowanym obszarze. Istnieje wiele publikacji, w których w zakresie nieformalnej gospodarki uwzględniana jest aktywność niezgodna z prawem pod względem swojej natury. S. Pedersen konsekwentnie w obszarze nieformalnej gospodarki uwzględnia nielegalną aktywność, definiowaną jako produkcja dóbr i świadczenie usług, które w myśl obowiązującego prawa są zabronione. Do nielegalnej gospodarki zalicza na przykład: prostytutkę, handel narkotykami, nielegalną produkcję alkoholu [Pedersen 1998, s. 12; Pedersen 2003, s. 15]. W publikacjach wpisujących się w odmienne podejście przy okazji definiowania analizowanego obszaru wyłącza się aktywność przestępczą [Feld, Larsen 2005, s. 25; Schneider, Buehn 2009, s. 2; Schneider, Williams 2013, s. 25; Williams 2013, s. 12; European Commission 2014, s. 2]. W dokumentach Komisji Europejskiej odnaleźć można definicję pojęcia „niezgłoszona praca”: „każda działalność zarobkowa zgodna z prawem pod względem swojej natury, ale niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich” [COM(1998) 219 1998, s. 4]. Z obszaru niezgłoszonej pracy wykluczono aktywność przestępczą definiowaną w krajowym prawie. Definicja ta konsekwentnie stosowana była w wielu publikacjach Komisji Europejskiej [European Commission 2004, s. 93; European Commission 2007a, s. 2; European Commission 2007b, s. 8; European Commission 2014, s. 2].

W artykule przyjęto podejście szerokie do definicji szarej strefy i rozumie się opisywane zjawisko zarówno jako aktywność legalną ze swej natury, ale pozostającą poza rejestracją, jak i nielegalną, czyli zabronioną przez prawo. W przypadku analizy instytucji formalnych i nieformalnych oraz ich wpływu na zakres szarej strefy uwzględnienie obszaru nielegalnego nie nastęrcza problemów, tak jak w przypadku szacowania zakresu szarej strefy. Elementem wartym podkreślenia jest fakt sięgania po literaturę podchodzącą w odmienny sposób do zakresu szarej strefy. Tym samym wykorzystywana jest literatura, w której to autorzy prezentują zarówno wąskie podejście do zjawiska szarej strefy (bez nielegalnej aktywności), jak i szerokie (z nielegalną aktywnością).

W literaturze dotyczącej szarej strefy podejmuje się próby systematyzacji czynników wpływających na omawiane zjawisko (tab. 1). Wśród różnorodnych propozycji uwzględniających regulacje państwowe, egzekwowanie prawa, transparentność zasad i ich egzekwowania, stopień identyfikacji z państwem lub na przykład moralność podatkową, odnaleźć można przyporządkowanie do czynników instytucjonalnych.

Tabela 1. Klasyfikacja przyczyn występowania pracy nierejestrowanej

Podział czynników	Publikacja
Socjoekonomiczne Instytucjonalne Społeczne	P. Renooy, S. Ivarsson, O. Wusten-Gritsai, R. Meijer, <i>Undeclared Work in an Enlarged Union. An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items</i> , European Commission, May 2004, s. 159.
Rynkowe Instytucjonalne Indywidualne	P. Renooy, S. Ivarsson, O. Wusten-Gritsai, R. Meijer, <i>Undeclared Work In An Enlarged Union. An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items</i> , European Commission, May 2004, s. 112.
Ekonomiczne Społeczne Instytucjonalne Środowiskowe	C.C. Williams, J. Windebank, <i>Informal Employment in the Advanced Economies: Implications for Work and Welfare</i> , Routledge, London–New York 1998, s. 37.
Obiektywne Subiektywne	B. Torgler, F. Schneider, <i>The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy</i> , IZA Discussion Paper 2007, no. 2541, s. 3.
Ekonomiczne Instytucjonalne Psychologiczne	G. Gołębiowski, <i>Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej</i> , „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1, s. 3.

Źródło: [Szulc 2013, s. 104].

Instytucje w publikacjach D.C. Northa porównywane są do obowiązujących w drużynie sportowej reguł gry, które określają sposób zachowania poszczególnych graczy [North 1990, s. 74]. Tym samym instytucje rozumiane są jako zasady kształtujące ludzkie interakcje, które możemy podzielić na formalne i nieformalne.

Formalne instytucje definiowane są jako pisane zasady, wśród których można wymienić: konstytucję, regulacje, standardy, kodeksy, statuty. Instytucje formalne zawierają polityczne i ekonomiczne zasady. Hierarchia wyżej wymienionych zasad, począwszy od konstytucji, poprzez ustawy, po indywidualne umowy jednocześnie staje się podziałem zasad od najogólniejszych do szczegółowych [North 1990, s. 47]. Cechą charakterystyczną formalnych instytucji jest sposób dokonywania zmian, który nastąpić może w ciągu jednej nocy w wyniku rewolucji. Przykładem powszechniejszej formy zmian obowiązujących pisanych zasad są zmiany legislacyjne, takie jak: uchwalenie nowej ustawy, orzeczenia sądu, zmiany w konstytucji.

Z kolei niepisane zasady tworzone są poza oficjalnym kanałem, to dziedzictwo i reguły zawarte w zwyczajach, konwencjach społecznych, kodeksach postępowania, tradycjach. Zmiany niepisanych zasad dokonują się powoli w drodze długotrwałej, stopniowej ewolucji [North 2005, s. 51, 83].

Sposób zachowania graczy uzależniony jest nie tylko od formalnych zasad oraz siły oddziaływania nieformalnych norm, ale również od efektywności ich egzekwowania. To właśnie zabezpieczenie przestrzegania zasad, norm i innych reguł zwiększa szanse dostosowywania się do wymienionych elementów. Instytucje formalne i nieformalne oraz ich egzekwowanie tworzą tak zwaną macierz instytucjonalną [North 1990, s. 83].

Elementami nierozzerwalnie powiązаныmi z instytucjami są organizacje. Zgodnie z propozycją D.C. Northa do organizacji zaliczamy: organy polityczne (np. partie, senat, sejm), podmioty gospodarcze (np. przedsiębiorstwa, związki zawodowe), organy społeczne (np. stowarzyszenia, związki, kluby), jednostki edukacyjne (np. szkoły, uniwersytety) [North 1990, s. 5]. Wyraźne wyodrębnienie organizacji z instytucji jest ważne mając ze względu na tendencję panującą w języku potocznym, gdzie pojęcia instytucji używa się w rozumieniu organizacji [Gaweł, Klimczak 2005, s. 83].

2. Analiza czynników instytucjonalnych

Czynniki, w tym instytucjonalne, tworzą uwarunkowania zachęcające lub zniechęcające jednostki do podejmowania aktywności w szarej strefie. Szereg aktów prawnych formułuje zasady postępowania, które obowiązują poszczególne jednostki. Wśród nich można jako przykład wymienić mającą najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Warto również wyszczególnić ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, systemie ubezpieczeń społecznych, swobodzie działalności gospodarczej, czy też kodeks pracy.

Na straży przestrzegania obowiązujących zasad sformułowanych między innymi w wymienionych aktach stoją:

- Państwowa Inspekcja Pracy (PIP),
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS),
- Powiatowe Urzędy Pracy (PUP),

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS),
- Urząd Kontroli Skarbowej (UKS),
- Służba Celna,
- Straż Graniczna,
- Policja.

Cennymi informacjami są zarówno efekty działań wymienionych organizacji ukierunkowanych na przeciwdziałanie aktywności w szarej strefie, jak i opinie osób, którym potencjalnie kara może zostać wymierzona. Wśród efektów działań podejmowanych przez poszczególne organizacje można analizować liczbę: przeprowadzonych kontroli, skontrolowanych podmiotów, wszczętych postępowań, postawionych zarzutów lub na przykład kwotę ustalonych nieprawidłowości czy też wpływy budżetowe w zakresie należności. Efekty te odnaleźć można w sprawozdaniach formułowanych przez poszczególne organizacje. Jako przykład podać można kroki podejmowane przez Państwową Inspekcję Pracy w ramach obszaru nielegalnego zatrudnienia (tab. 2).

Tabela 2. Wybrane efekty kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku

Działanie	Wartość
Wygzekkowane wypłaty wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy	164 mln zł
Przeprowadzone kontrole legalności zatrudnienia	23,4 tys. kontroli
Zweryfikowane legalności zatrudnienia	177,7 tys. osób
Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie legalności zatrudnienia oraz przestrzegania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	50% kontrolowanych podmiotów
Skierowane do pracodawców wnioski w wystąpieniach	16 920
Wydane polecenia ustne	1 240
Nałożenie grzywny w drodze mandatów karnych	1 393 osoby
Ukaranie grzywnami w drodze mandatów karnych	1,6 mln zł

Źródło: [PIP 2014, s. 148–154, 179–180].

Zgodnie z wynikami badań prowadzonych przez GUS zakres szarej strefy w Polsce w 2012 roku to 14,5% PKB [GUS 2014, s. 370]. Natomiast według szacunków dokonanych przez F. Schneidera to obszar 24% PKB [Schneider 2013, s. 4]. Wynik w postaci zakresu szarej strefy uzależniony jest od zastosowanej metody szacunku. Uświadamia jednak, iż nie jest to zjawisko, które można ignorować z racji małego zasięgu.

W Polsce wśród przyczyn podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego brak kontroli oraz zbyt niskie grzywny w porównaniu z innymi czynnikami są mało istotne. Zaledwie 11% respondentów przy okazji badania prowadzonego w Polsce w 2013 roku wyraziło opinię, że to brak kontroli jest przyczyną podejmowania tego rodzaju aktywności (tab. 3). Jest to o 10 pkt proc. mniej niż średnia dla Unii Euro-

pejskiej. Natomiast 8% respondentów wyraziło opinię, że zbyt niskie grzywny są powodem podejmowania pracy nierejestrowanej. Również w tym przypadku mniej respondentów w Polsce wskazało ten czynnik jako przyczynę podejmowania nierejestrowanej aktywności w porównaniu ze średnią obliczoną dla 27 krajów UE (14%).

Tabela 3. Opinie na temat przyczyn podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce oraz Unii Europejskiej w 2013 roku (w %)

Przyczyny	2013 rok	Średnia UE (27 krajów)
Wynagrodzenia w strefie rejestrowanej są zbyt niskie	33	35
Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne są zbyt wysokie	24	26
Brak możliwości zatrudnienia w sposób rejestrowany	48	29
W danym sektorze bądź regionie nie ma alternatywy	20	13
Zbyt skomplikowana biurokracja w przypadku regularnej aktywności	8	7
Państwo nic nie robi dla obywateli, czemu więc obywatele mają płacić podatki	14	8
Brak kontroli	11	21
Zbyt niskie grzywny	8	14
Nikt by sobie nie mógł pozwolić na tego rodzaju dobra i usługi w strefie rejestrowanej	3	5
Trudno żyć ze świadczeń pomocy społecznej	11	14
Zbyt skomplikowana biurokracja w przypadku okazjonalnej aktywności	6	9
Bez wiedzy	3	4
Inne	2	4
Odmowa odpowiedzi	1	1

Źródło: [European Commission 2014, table QE4T].

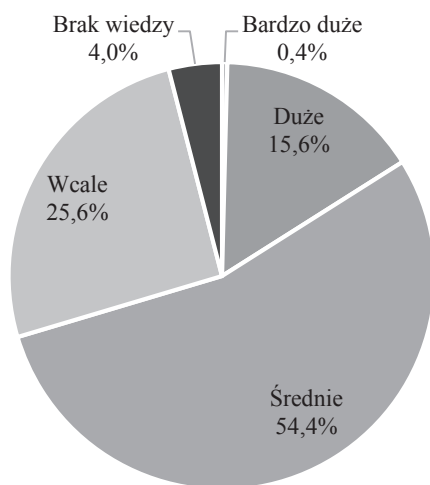
W zakresie opinii dotyczących ryzyka wykrycia zachowania niezgodnego z obowiązującymi regułami w Polsce 38% respondentów scharakteryzowało je jako wysokie. We wszystkich 27 krajach natomiast 36% respondentów wskazało na ten wariant odpowiedzi [European Commission 2014, table QE3]. Wnioskować można, że prowadzone kontrole i nakładane grzywny są elementem wskazywanym wśród przyczyn aktywności nierejestrowanej, lecz na tle elementów związanych bezpośrednio z brakiem możliwości znalezienia zatrudnienia lub osiąganiem wynagrodzenia na niesatysfakcjonującym poziomie odgrywają drugoplanową rolę. Należy mieć na uwadze, iż czynniki, wzajemnie się wzmacniając, tworzą tak zwany koktajl uwarunkowań, w obliczu których jednostka podejmuje decyzje w zakresie aktywności w szarej strefie lub strefie rejestrowanej.

Badania prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny umożliwiają nakreślenie profilu osoby podejmującej aktywność w szarej strefie. Zgodnie z wynikami badań jest to mężczyzna w wieku 45–59 lat zamieszkały w mieście, posiadający wykształcenie zasadnicze zawodowe, wykonujący remonty i inne usługi budowlano-

-instalacyjne średnio przez 48 dni w roku, dla którego wykonywana praca stanowi główne źródło dochodu [GUS 2011, s. 22–27]. Profil ten jest wskazówką, do kogo w pierwszej kolejności powinny być kierowane działania zachęcające do przechodzenia w strefę rejestrowaną i zniechęcające do aktywności w szarej strefie.

Należy mieć na uwadze, że nie tylko potencjalne koszty w postaci grożących kar oraz prawdopodobieństwa objęcia kontrolą mają wpływ na podejmowaną decyzję. Zwrócić uwagę trzeba również na realne działania podejmowane przez organizacje mające na celu dobro jednostki. Wśród opinii na temat przyczyn podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego wskazać należy opinię w postaci „państwo nic nie robi dla obywateli, czemu więc obywatele mają płacić podatki” (tab. 3). W 2013 roku w Polsce 14% respondentów wskazało właśnie na ten element. Przyczyna ta nabiera znaczenia w przypadku porównania do średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej (Polska – 14%, 5 pozycja w częstotliwości wskazań, średnia UE – 8%, 9 pozycja w częstotliwości wskazań).

Duże znaczenie niskiej skłonności do płacenia podatków w sytuacji nieefektywnego działania państwa uzasadnia również niskie zaufanie do rządu. Ponad połowa respondentów w Polsce wykazuje średni poziom zaufania względem aparatu administracyjnego (rys. 1). Znacznie częściej respondenci wskazywali na skrajnie negatywną opcję odpowiedzi (wcale – 25,6%) niż odpowiedź skrajnie pozytywną (bardzo duże – 0,4%).



Rys. 1. Zaufanie względem rządu w Polsce (w %)

Źródło: World Values Survey Wave 6: 2010-2014.

Efektywność rządzenia scharakteryzować również można, posługując się indeksem WGI (*The Worldwide Governance Indicators*) publikowanym przez Bank

Tabela 4. WGI w Polsce w 2013 roku

Obszar	Wymiar	Wskaźnik
Wybieranie, kontrolowanie i zastępowanie rządu	• swobody wypowiedzi i odpowiedzialności	0,97
	• stabilności politycznej	0,95
Zdolność do formułowania i wdrażania polityki	• efektywności administracji publicznej	0,71
	• jakości regulacji	1,05
Szacunek w odniesieniu do instytucji regulujących stosunki społeczno-gospodarcze	• poszanowania prawa	0,79
	• kontroli korupcji	0,55

Źródło: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Tabela 5. Ranking krajów Unii Europejskiej według efektywności administracji publicznej i jakości regulacji w 2013 roku

	Pozycja	Kraj	Wskaźnik		Pozycja	Kraj	Wskaźnik
	Wskaźnik efektywności administracji publicznej	1	Finlandia		2,17	Wskaźnik jakości regulacji	1
2		Dania	1,97	2	Finlandia		1,85
3		Szwecja	1,89	3	Dania		1,80
4		Holandia	1,77	4	Holandia		1,77
5		Luksemburg	1,62	5	Wielka Brytania		1,77
6		Belgia	1,59	6	Luksemburg		1,76
7		Austria	1,57	7	Irlandia		1,58
8		Niemcy	1,52	8	Niemcy		1,55
9		Wielka Brytania	1,47	9	Austria		1,48
10		Francja	1,47	10	Estonia		1,43
11		Irlandia	1,46	11	Belgia		1,29
12		Cypr	1,35	12	Malta		1,29
13		Malta	1,25	13	Francja		1,15
14		Portugalia	1,23	14	Litwa		1,13
15		Hiszpania	1,15	15	Czechy		1,09
16		Słowenia	1,00	16	Polska		1,05
17		Estonia	0,98	17	Łotwa		1,03
18		Łotwa	0,88	18	Hiszpania		0,93
19		Czechy	0,88	19	Słowacja		0,91
20		Litwa	0,82	20	Cypr		0,91
21		Słowacja	0,78	21	Węgry		0,89
22		Polska	0,71	22	Portugalia		0,79
23		Chorwacja	0,69	23	Włochy		0,77
24		Węgry	0,64	24	Grecja		0,62
25		Włochy	0,45	25	Słowenia		0,61
26		Grecja	0,45	26	Rumunia		0,59
27		Bułgaria	0,15	27	Bułgaria		0,52
28		Rumunia	-0,07	28	Chorwacja		0,44

Źródło: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Światowy. W ramach charakteryzowania kraju przez pryzmat WGI uwzględnia się proces wybierania, kontrolowania i zastępowania rządu, zdolność do formułowania i wdrażania polityki, szacunek w odniesieniu do instytucji regulujących stosunki społeczno-gospodarcze [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2010, s. 4]. Te zasadnicze trzy obszary charakteryzowane są przez sześć wymiarów efektywności rządu (tab. 4). Wartość wskaźnika kształtuje się w przedziale $\langle -2,5; 2,5 \rangle$, przy czym im wyższa nota, tym wyższa ocena poszczególnego wymiaru składającego się na ogólny obraz w postaci efektywności rządu danego kraju.

Uwzględniając indeks efektywności administracji publicznej Polska w 2013 roku zajmowała 22 miejsce wśród 28 krajów należących do Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię, Grecję, Włochy, Węgry, Chorwację (tab. 5).

W zakresie efektywności administracji publicznej wartość wskaźnika została oszacowana na poziomie 0,71. Natomiast według indeksu charakteryzującego jakość regulacji Polska plasuje się na 16 pozycji z wartością 1,05, zaraz za Czechami (1,09), a przed Łotwą (1,03).

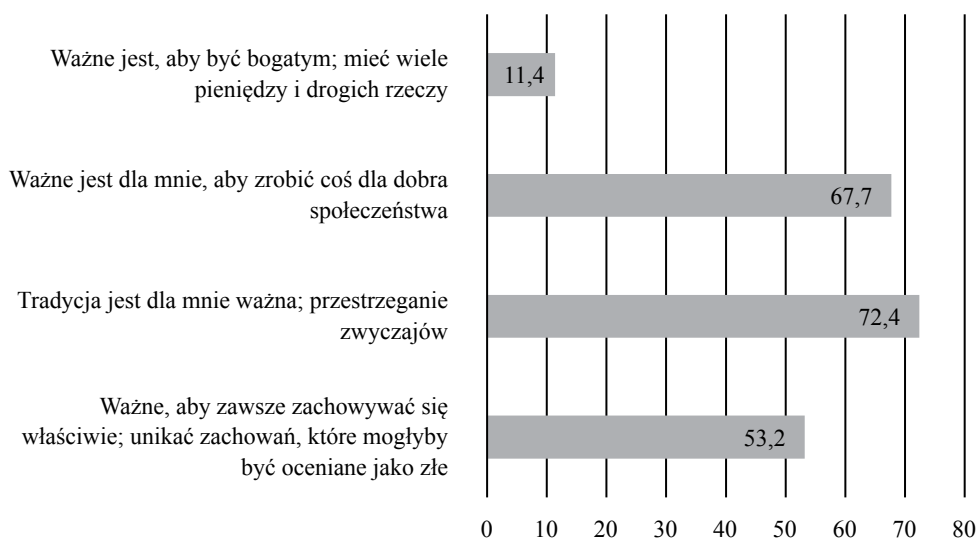
Jednostki w warunkach określonych przez instytucje podejmują decyzje w zakresie aktywności w strefie oficjalnej lub poza nią. Poszczególne jednostki chętniej dostosowują się do obowiązujących zasad, jeżeli:

- występuje przekonanie, że inni również będą stosować ten sam kod zachowań,
- uwzględnienie powszechnego wzoru zachowania gwarantuje zadowolenie ogółu,
- pojawia się poczucie winy w przypadku złamania lub nagięcia zakazów, tradycji,
- ma miejsce chęć karania osób niestosujących się do obowiązujących norm [Platteau 1994, s. 776].

Zatem im powszechniejsze przestrzeganie zwyczajów przez członków społeczeństwa, tym większa determinacja, aby się przystosować. Natomiast im mniej osób bierze pod uwagę panujące normy, tym mniejszy interes pozostałych jednostek do uwzględniania instytucji nieformalnych. Istnieje też zależność odwrotna, osoba ulegająca panującym zwyczajom oczekuje, iż inni będą się również w ten sposób zachowywać.

Obszar dotyczący szacunku w odniesieniu do instytucji regulujących stosunki społeczno-gospodarcze może zostać scharakteryzowany za pomocą wymiaru związanego z poszanowaniem prawa w ramach indeksu WGI (tab. 4). Poszanowanie prawa obejmuje opinie na temat stopnia zaufania i przestrzegania zasad życia społecznego przez jednostki, w szczególności jakości egzekwowania umów, praw własności, działania policji i sądów oraz prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa lub zastosowania przemocy [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2010, s. 4]. Polska w zakresie poszanowania prawa, podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanych dwóch wymiarów efektywności rządu, zajmuje jedną z końcowych pozycji. W rankingu 28 krajów należących do Unii Europejskiej Polska znajduje się na 20 pozycji, wyprzedzając Łotwę, Węgry, Słowację, Grecję, Włochy, Chorwację, Rumunię i Bułgarię.

W celu scharakteryzowania wartości, przekonań wywierających wpływ na zachowania jednostek posłużyć się można wynikami badań prowadzonych w ramach projektu badawczego World Values Survey w latach 2010–2014. Przy okazji opisywanego badania proszono respondentów między innymi o wskazanie charakterystyki najbardziej przystającej do badanego. Według udzielonych odpowiedzi ponad 72% respondentów z Polski uważa się za osobę, dla której ważna jest tradycja (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak jak ja” oraz „tak jak ja”). Dla nieco ponad połowy badanych ważne jest unikanie zachowań, które mogłyby być oceniane jako złe (rys. 2).

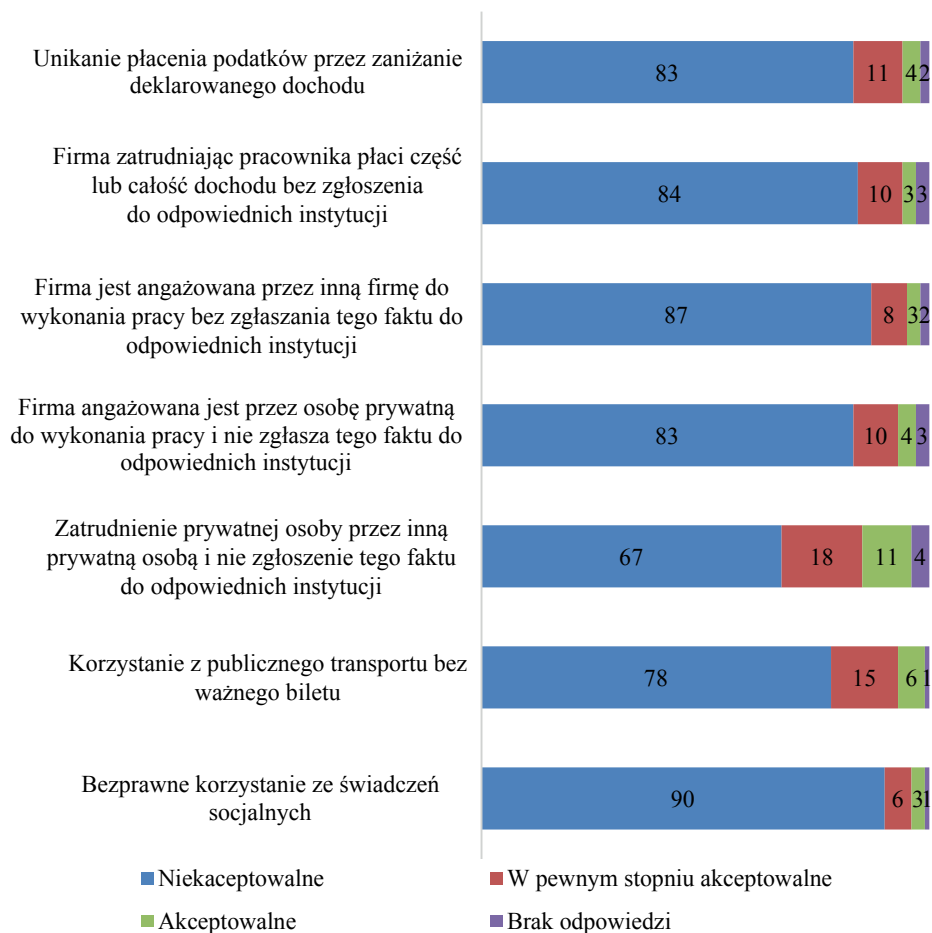


Rys. 2. Charakterystyki najbardziej przystające do respondenta (suma wskazań: „zdecydowanie tak jak ja” oraz „tak jak ja”; w %)

Źródło: World Values Survey Wave 6: 2010-2014.

Opinie te nabierają szczególnego znaczenia, gdy zestawimy je ze stopniem akceptacji poszczególnych aktywności niezgodnych z prawem. Największy sprzeciw budzi zachowanie polegające na bezprawnym otrzymaniu świadczeń socjalnych (rys. 3). Największa akceptacja natomiast deklarowana jest w przypadku zaangażowania prywatnej osoby przez inną prywatną osobę bez zgłaszania tego faktu do odpowiednich instytucji. Spodziewać się można, że aktywności, które spotykają się z mniejszym przyzwoleniem społecznym, obarczone będą większą presją przestrzegania zasad. Polacy deklarują, iż ważne jest dla nich robienie czegoś dla dobra społeczeństwa, natomiast znacznie rzadziej ważne jest dla nich bycie bogatym (rys. 2). Deklarowana niska istotność posiadania drogich rzeczy i wielu pieniędzy w Polsce zdaje się mieć wpływ na opinie odnoszące się do przyczyn podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego dotyczących zbyt niskich wynagrodzeń w strefie rejestro-

wanej (tab. 3). Połączenie dwóch najczęściej wymienianych przyczyn, a więc braku możliwości zatrudnienia w sposób rejestrowany oraz zbyt niskich wynagrodzeń, wskazuje bardziej na potrzebę znalezienia możliwości przetrwania niż potrzebę zaspokajania wyszukanych potrzeb konsumpcyjnych.



Rys. 3. Postrzeżenie zachowań niezgodnych z prawem (w %)

Źródło: [European Commission 2014, s. 105].

3. Wnioski końcowe

Przeprowadzenie identyfikacji i analizy czynników instytucjonalnych wpływających na zjawisko szarej strefy wskazuje elementy zachęcające lub zniechęcające do aktywności w niej. Wśród elementów powiązanych z tak zwaną macierzą instytucjonalną wymieniono organizacje stojące na straży przestrzegania instytucji formalnych oraz efekty ich działań, w tym między innymi kary nakładane na obywatele niestosujących się do obowiązujących reguł. W przeglądzie czynników instytucjonalnych uwzględniono również jakość rządzenia i obowiązujących regulacji, a także wartości i przekonania obywateli. Brak dotkliwych kar, niskie prawdopodobieństwo ujawnienia aktywności z szarej strefy, niska efektywność administracji publicznej zachęcają jednostkę do aktywności w strefie nierejestrowanej. Jednocześnie elementy takie jak wartości i przekonania potrafią zniechęcić od niestosowania się do obowiązujących reguł.

Elementy z zakresu czynników instytucjonalnych jednocześnie stają się wskazówką do działań, które powinny być podejmowane w zakresie zmniejszania atrakcyjności szarej strefy. Tym samym powinny stać się źródłem inspiracji dla planowanej i prowadzonej polityki w tym zakresie.

Analizując wpływ czynników instytucjonalnych na zakres szarej strefy, który jest konsekwencją decyzji podejmowanych przez jednostkę odnośnie do aktywności w strefie nierejestrowanej lub rejestrowanej, warto zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt, jakim są wzajemne oddziaływania instytucji nieformalnych i formalnych. Wśród potencjalnych relacji wymienić można: komplementarne, dostosowujące, konkurencyjne, substytucyjne [Helmke, Levitsky 2003, s. 11–16]. W przypadku gdy mamy do czynienia z nieefektywną strukturą tworzoną przez instytucje formalne, rola instytucji nieformalnych sprowadza się do substytucyjnej lub konkurencyjnej. Ze względu na sytuację panującą w Polsce szczególnie ważna staje się rola substytucyjna, w przypadku której za pomocą instytucji nieformalnych kreowane są warunki, które powinny być zagwarantowane przez instytucje formalne. Należy zatem, kreując politykę, mieć na uwadze istotną rolę instytucji nieformalnych, co powinno przekładać się na kampanie informacyjno-promocyjne zwiększające w społeczeństwie świadomość na temat konsekwencji występowania szarej strefy i to nie tylko z perspektywy całej gospodarki państwa, ale realnych elementów dotyczących każdego obywatela.

Literatura

- Gray R., Owen D., Sopher M.J., 1998, *Setting up a control system for your organization*, Nonprofit World, vol. 16, no. 3.
- European Commission, 1998, *Communication of the Commission on undeclared work*, COM (98) – 219.

- European Commission, 2004, *Undeclared Work in an Enlarged Union, An Analysis of Undeclared Work*, Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- European Commission, 2007a, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping up the fight against undeclared work*, COM(2007) – 628.
- European Commission, 2007b, *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 284.
- European Commission, 2014, *Undeclared Work in the European Union*, Eurobarometer, Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Feld L.P., Larsen C., 2005, *Black Activities in Germany in 2001 and in 2004. A Comparison Based on Survey Data*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
- Gawel T., Klimczak M., 2005, *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- GUS, 2011, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2009 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS, 2014, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2009-2012*, Warszawa.
- Helmke G., Levitsky S., 2003, *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, Working Paper no. 307.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2010, *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press.
- North D.C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.
- Pedersen S., 1998, *The Shadow Economy in Western Europe. Measurement and Results for Selected Countries*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
- Pedersen S., 2003, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia. A measurement based on questionnaire surveys*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
- PIP, 2014, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku*, Warszawa.
- Platteau J.P., 1994, *Behind the market stage where real societies exist – part II: the role of moral norms*, The Journal of Development Studies, vol. 30, no. 3.
- Polszakiewicz B., Boehlke J. (red.), 2005, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Schneider F., 2013, *The Shadow Economy in Europe*, A.T. Kearney.
- Schneider F., Buehn A., 2009, *Shadow economies and corruption all over the world: revised estimates for 120 countries*, Economics Open-Assessment E-Journal, vol. 1, no. 9, ver. 2.
- Schneider F., Enste D.H., 1998, *Increasing Shadow Economies All over the World – Fiction or Reality? Survey of the Global Evidence of their Size and of their Impact from 1970 to 1995*, IZA Discussion Paper Series, no. 26.
- Schneider F., Williams C., 2013, *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs, London.
- Szulc A., 2013, *Przyczyny i skutki zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- The World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (12.03.2015).
- Williams C., 2013, *Evaluating cross-national variations in Under-Declared Wages in the European Union: an exploratory study*, The Open Area Studies Journal, no. 5.
- World Values Survey Association, *Wave 6: 2010-2014*, Online data analysis, <http://www.wvsevsvdb.com>. (19.03.2015).