

KAPITAŁ INSTYTUCJONALNY A ROZMIARY SZAREJ STREFY

1. Wstęp

Szara strefa jest problemem ogólnosiwiatowym – rodzajem patologii gospodarczej. Jej istnienie wynika z nieprzestrzegania określonych reguł gry społeczno-gospodarczej. W każdej społeczności znajduje się bowiem pewien stały w krótkim okresie, margines ludzi, którzy łamią kanony uchwalonych praw co do zasady, niezależnie od zewnętrznych uwarunkowań gospodarczych. Z drugiej strony w obszar szarej strefy wchodzi te jednostki, które nie mają, z punktu widzenia rachunku ekonomicznego, możliwości prowadzenia w pełni lub w części, zgodnie z istniejącymi przepisami stosownej działalności gospodarczej. Ważnymi stają się, wobec powyższego, zagadnienia dotyczące: uwarunkowań istnienia i rozwoju szarej strefy oraz obecnego i potencjalnego wpływu form kapitału instytucjonalnego na rozmiary szarej strefy. Rozważania przeprowadzone zostaną w oparciu o gospodarkę polską.

2. Szara strefa jako zjawisko gospodarcze

Szara strefa jest to, z ekonomicznego punktu widzenia, część produktu krajowego brutto, która z powodu nierejestrowania lub niepełnego rejestrowania nie jest mierzona przez oficjalne statystyki. Zakresem swym obejmuje działalność zarobkową prowadzoną bez wnoszenia odpowiednich opłat, płacenia stosownych podatków i bez przestrzegania obowiązujących regulacji prawnych. Określana jest jako: nierejestrowana działalność gospodarcza, gospodarka nieformalna, gospodarka nieoficjalna, praca

czy gospodarka ukryta, potajemna, gospodarka nieobserwowalna (NOE)¹, gospodarka równoległa bądź gospodarka drugiego obiegu. Czynnikiem łączącym wszystkie wymienione wyżej określenia jest:

- niewykazywanie władzom publicznym oraz organom statystycznym pewnej aktywności gospodarczej;
- wykonywanie pracy bez formalnego kontraktu z pracodawcą lub świadczenie usług bez odprowadzania z tego tytułu podatków, składek na ubezpieczenia.

Termin szara strefa wykracza jednakże poza ten ogólny zakres pojęciowy, wspólny dla większości wymienionych synonimów. Obejmuje znacznie szersze spektrum zjawisk, tzn.²:

- czynności niedeklarowane odpowiednim władzom publicznym, które mogą obejmować zarówno działalność karalną, jak i działalność legalną, której rozmiary zostały zaniżone lub całkowicie ukryte;
- odnosić się może do pracowników zatrudnionych poza sektorem oficjalnym gospodarki, jak i tych, którzy posiadają już pracę zarejestrowaną, ale zaniżają ilość godzin przepracowanych w ramach tego zatrudnienia albo ukrywają fakt wykonywania pracy dodatkowej;
- ten sektor może obejmować także część produkcji gospodarstw domowych na własny użytek lub działalność jednostek, które nie mają obowiązku rejestracji w odpowiednim urzędzie.

Biorąc pod uwagę wielość/różnorodność synonimów terminu szara strefa oraz zakres znaczeniowy pojęcia, można mówić o szerokim i wąskim ujęciu tego zjawiska gospodarczego. W wąskim ujęciu obejmuje te

¹ NOE (ang. *non-observed economy*) – gospodarka nieobserwowalna – obejmuje wszystkie czynności, które nie są ujmowane w rejestrach statystycznych. Terminologia zaczerpnięta z Systemu Rachunków Narodowych (SNA 93). Pojęcie NOE zostało wprowadzone w celu ujednoczenia metodologii szacowania, przez narodowe instytucje statystyczne, podstawowych agregatów rachunków narodowych – zwłaszcza przy doszacowaniu PKB o te formy działalności, które są ukryte przed statystyką narodową oraz władzami publicznymi. Podstawowym kryterium określającym przynależność danej działalności do NOE jest niezarejestrowanie faktu wykonywania pracy.

² *Zatrudnienie w Polsce 2006. Produktywność dla pracy*, red. M. Bukowski, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2007, s. 167.

sfery aktywności gospodarczej, które powinny być objęte rejestracją i ekonomiczno-finansową kontrolą państwa (oszustwa podatkowe, praca na czarno, transakcje „z ręki do ręki”, nielegalny handel). W szerokim ujęciu, obejmuje te wszystkie dziedziny aktywności, które nie są objęte systemem rejestracji i mierzenia produktu społecznego. Obejmuje wszelkie niezarejestrowane rodzaje działalności gospodarczej bez względu na to, czy są one legalne (prace domowe, uprawa ogródków działkowych, sąsiedzka wymiana usług), półlegalne (zgodne z prawem wytwarzanie dóbr i usług z nielegalnych materiałów i surowców, przekraczanie koncesji na prowadzenie określonej działalności itp.), czy całkowicie nielegalne (handel bronią, produkcja i handel narkotykami itp.)³.

Zjawisko szarej strefy, nie jest czymś nowym we współczesnej gospodarce. Istniało już w starożytności. Pojawiło się wraz z powstaniem państwa, jako instytucji. Nakładanie ograniczeń na działalność ludzką spotykało i spotyka się bowiem ze sprzeciwem części społeczeństwa. Wielowątkowość zjawiska, kształtowanego przez stulecia, znalazło swoje ujście w badaniach tak ekonomistów, jak i antropologów, socjologów, polityków.

W ujęciu antropologicznym szara strefa postrzegana jest jako zespół określonych działań i zachowań jednostek ludzkich. Obrazuje nietypowe (patologiczne) ludzkie zachowania analizowane w kontekście zjawisk kulturowych. Próbuje określić istotę funkcjonowania szarej strefy w kontekście zinstytucjonalizowanych zachowań ludzkich, wzorów relacji osób i grup społecznych.

Ujęcie socjologiczne (polityczne) prezentuje zjawisko szarej strefy, jako rezultat konfliktu między sferą publiczną a prywatną. Uwarunkowań szarej strefy upatruje się w przeregulowaniu życia społecznego (zbyt silnie rozbudowane prawodawstwo), które to przekłada się na przerost kontroli państwa (zbyt duża liczba instytucji kontrolujących wykonywanie przepisów prawa); czy też w nadmiernie restrykcyjnym systemie fiskalnym (zwłaszcza w przekraczającej poziom akceptacji wysokości podatku dochodowego).

W perspektywie ekonomicznej szara strefa rozpatrywana jest w kontekście kształtowania dobrobytu narodowego, źródła umniejszania docho-

³ B. Mróz, *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, SGH, Warszawa 2002, s. 13-14.

dów w gospodarce. Do dziedzin, w których występowanie szarej strefy jest szczególnie częste zaliczyć należy⁴:

- budownictwo (wymieniane głównie z powodu nielegalnego zatrudnienia);
- handel (zwłaszcza handel bazarowy, uliczny, tzw. giełdy); duże straty budżetowi państwa wyrządzają legalne firmy handlowe, które księgują tylko część obrotów;
- prostytutka;
- produkcja alkoholu;
- przemysł lekki (produkcja obuwia, tekstyliów – produkcja domowa, chałupnicza i sprzedaż bazarowa);
- usługi, w szczególności informatyczne, a także oświatowe (korepetycje), medyczne, wymiaru sprawiedliwości, organów administracji państwowej i samorządowej (korupcja).

W gospodarce polskiej identyfikuje się następujące obszary szarej strefy⁵:

- szczególnie groźne dla ładu publicznego i finansów państwa pogranicze strefy czarnej:
 - obrót paliwami płynnymi, w tym również gazem płynnym;
 - obrót alkoholem etylowym;
 - obrót wyrobami tytoniowymi;
 - nielegalny hazard;
- transfer dochodów za granicę;
- nielegalne zatrudnienie;
- nierejestrowany obrót towarami i usługami.

W literaturze przedmiotu wspomina się o przyczynach⁶: moralnych, politycznych, technicznych, ekonomicznych istnienia szarej strefy. Uwzględniając powyższą systematyzację uwarunkowań oraz przyjmując aspekt interdyscyplinarny i wpływy instytucjonalne, zaproponować można następujące deskryptory powstawania, istnienia, rozwoju szarej strefy:

⁴ *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, red. T. Smuga, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005, s. 10-11.

⁵ *Informacja o funkcjonowaniu „szarej strefy” w polskiej gospodarce i przeciwdziałaniu jej przez służby skarbowe*, Ministerstwo Finansów RP, Warszawa 2006. Tryb dostępu: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=7&dzial=617&id60227&&PortalMF=46d0451300911d23bfaead0444723829>; data pobrania 21 luty 2008).

⁶ P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 521.

- uwarunkowania ekonomiczne;
- uwarunkowania społeczne;
- uwarunkowania kulturowe.

Tabela 1.**Uwarunkowania istnienia/rozmiarów szarej strefy**

| Uwarunkowania | | |
|---------------------|------------------------|-----------|
| Ekonomiczne | Społeczne | Kulturowe |
| Instytucje formalne | Instytucje nieformalne | |

Źródło: Opracowanie własne.

Wymienione deskryptory (tabela 1) tworzą dwie spójne ze sobą grupy: pierwszą (czynniki ekonomiczne) będącą wyrazem wpływu instytucji formalnych – otoczenia instytucjonalnego; drugą (czynniki społeczne i kulturowe) opartą o wpływy instytucji nieformalnych. Wpływ poszczególnych czynników na zachowania rynkowe jednostek sprawia, że one (jednostki) same stopniowo zaczynają wnikać w nowe, kolejne, wcześniej obce dla nich segmenty rynku półlegalnego. Ponadto wszystkie trzy grupy uwarunkowań (tj. uwarunkowania: ekonomiczne, społeczne, kulturowe) funkcjonują w pewnej perspektywie czasowej. Gdy jednostka działa pod presją czasu ma ograniczone możliwości pozyskania informacji, podjęcia racjonalnej decyzji. W konsekwencji wzrasta ryzyko rozpoczęcia działalności na szaro.

3. Instytucje formalne a rozmiary szarej strefy

Instytucje formalne określają ekonomiczne uwarunkowania istnienia i rozwoju szarej strefy w gospodarce. Do grupy czynników o charakterze ekonomicznym zaliczyć należy:

- wysoki poziom podatków i obciążeń fiskalnych płac, co skłania zarówno pracodawców, jak i pracowników do przenoszenia przynajmniej części swojej aktywności gospodarczej do szarej strefy;
- zbyt duże dysproporcje w dochodach ludności, niskie dochody, bądź też ich brak (bezrobocie);
- relatywnie wysokie ceny dóbr i usług w stosunku do dochodów;
- zbyt duży interwencjonizm państwowy przejawiający się tak wielością i niejasnością przepisów prawa (regulacje prawne w szczególności odnoszące się do rynku pracy), istnieniem luk prawnych, jak i nadmiernym kontrolingiem instytucji państwowych;

- jakość usług sektora publicznego – nadmierna biurokracja, korupcja, nieefektywność i nieelastyczność administracji państwowej;
- naturalne dążenie jednostek do osiągnięcia optymalnej efektywności działalności gospodarczej.

Natura i mechanizm zjawiska szarej strefy w Polsce zmieniał się wraz ze zmianami instytucjonalno-prawnymi sfery działalności gospodarczej. Przed 1989 rokiem występowanie nieformalnej gospodarki związane było z szeregiem ograniczeń i zakazów prowadzenia działalności gospodarczej⁷. Wprowadzenie reguł gospodarki rynkowej po 1989 roku wywołało konieczność konkurencji, wymuszającej podnoszenie efektywności działalności gospodarczej. Jednocześnie potrzeby reformującej się gospodarki musiały być zaspokajane przez pozyskiwane dochody publiczne. Od tego czasu, ciężar przyczynowy występowania zjawiska szarej strefy przesunął się w stronę czynników fiskalnych, odmiennie od wcześniej dominujących – regulacyjnych.

W Polsce w latach 1994-1999 udział szarej gospodarki w tworzeniu PKB zmniejszył się z 17,2% do 14,5%. W roku 2000 wzrósł do poziomu 17% i systematycznie w kolejnych latach jej udział zmniejszał się, osiągając w 2004 roku poziom 14,4%. Największy udział szarej strefy w produkcji miały: handel i naprawy; na drugim miejscu uplasowało się budownictwo. Znaczący udział w tworzeniu PKB przypadał szarej strefie funkcjonującej w sekcji: obsługa nieruchomości i firm. Udział sekcji: hotele i restauracje był raczej mały z uwagi na jej niewielki udział w tworzeniu PKB.

Analizy GUS wykazują ponadto, że stosunkowo niewielki wpływ na rozmiary produkcji w szarej gospodarce ma rolnictwo. Nieznaczny udział rolnictwa w gospodarce polskiej wynika głównie z jego niskiej produktywności. Warto również zaznaczyć, że w Polsce, według badań GUS, w ramach szarej strefy większy jest udział zanizania dochodów niż dochodów nierejestrowanych.

⁷ Por. M. H. Grabowski, *Informal Labor Market and Informal Economy During Economic Transition: The Polish Perspective*, [w:] *The Informal Economy in the EU accession countries*, red. Belev B., Centre of the Study of Democracy, Sofia 2003.

Tabela 2.

Rozmiary szarej strefy w Polsce w latach 1994-2004

| Wyszczególnienie | Lata | | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| PKB (bez NOE) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| PKB (z NOE) | 117,2 | 116,6 | 115,9 | 115,2 | 115,3 | 114,5 | 117 | 116,3 | 115,3 | 115,4 | 114,4 |
| Doszacowanie NOE | 17,2 | 16,6 | 15,9 | 15,2 | 15,3 | 14,5 | 17 | 16,3 | 15,3 | 15,4 | 14,4 |
| - w jednostkach zarejestrowanych | 12,1 | 11,9 | 11,3 | 11,0 | 11,0 | 10,4 | 11,7 | 11,1 | 10,1 | 10,3 | 9,5 |
| - z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej | 5,1 | 4,7 | 4,6 | 4,2 | 4,3 | 4,1 | 5,3 | 5,2 | 5,2 | 5,1 | 4,9 |
| Przemysł | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 1,2 |
| Budownictwo | 3,0 | 3,1 | 2,9 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,1 |
| Handel i naprawy; hotele, restauracje | 8,6 | 8,6 | 7,8 | 7,2 | 6,9 | 6,5 | 6,5 | 7,3 | 6,4 | 6,5 | 6,0 |
| Transport, gospodarka magazynowa i łączność | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Obsługa nieruchomości firm | 0,9 | 0,6 | 1,0 | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 2,6 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 1,9 |
| Pozostałe sekcje | 1,6 | 1,4 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 3,1 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,7 |

Zródło: *Zatrudnienie w Polsce 2006. Produktywność dla pracy...*, op. cit., s. 169.

4. Instytucje nieformalne a rozmiary szarej strefy

Instytucje nieformalne określają uwarunkowania społeczne i kulturowe istnienia szarej strefy, funkcjonowania jednostki w jej zasięgu.

Uwarunkowania społeczne obejmują wpływy członków rodzin, grup odniesienia, liderów opinii. Na szczególną uwagę zasługują liderzy opinii bowiem ich wpływ na zachowania jednostki może przejawiać się w dwójaki sposób: jako wpływ wertykalny (pionowy), bądź jako wpływ horyzontalny (poziomy).

Wpływ wertykalny występuje wówczas, gdy liderzy opinii reprezentują wyższe grupy społeczne, wyższy status zawodowy lub finansowy niż ten, do którego należy jednostka. W konsekwencji jednostka działalność swoją w obszarze szarej strefy usprawiedliwia faktem, że inni, z wyższych poziomów hierarchii społecznej, unikają przepisów prawa. Oddziaływanie horyzontalne ma natomiast miejsce wówczas, gdy liderzy opinii wywodzą się z tej samej grupy społecznej, co jednostka – jednostka czuje wówczas poparcie z kręgu ludzi tej samej klasy.

Do uwarunkowań kulturowych istnienia szarej strefy należą właściwości indywidualne jednostki: motyw, uznawany system wartości, postawy, osobowość, styl życia. Zjawisko szarej strefy może, z uwagi na istotę aspektów kulturowych, kształtować/rozprzestrzeniać się z różną siłą, presją w obrębie danej gospodarki czy jej regionu.

Motywy są stanami wewnętrznymi, które pobudzają, organizują i ukierunkowują pewne wzorce zachowania. Źródłem motywów są potrzeby. Motywacja ma zawsze swój cel (jest zorientowana na osiągnięcie celu) oraz intensywność. Natężenie motywacji jest uzależnione od wagi i intensywności potrzeby, która tę motywację wywołała. Natomiast wybór konkretnego kierunku i sposobu działania jest wynikiem procesów myślowych (poznawczych, informacyjnych) oraz wcześniejszych doświadczeń, wpływów innych jednostek. Motyw stymuluje zachowania w pewnym specyficznym dla danej jednostki kierunku. Liczba motywów jest nieograniczona w interakcjach społecznych. Równocześnie zmienia się w czasie ich struktura oraz ich wzajemne relacje. Ponadto ten sam motyw uruchamiać może rozmaite działania, skierowane na osiągnięcie różnych celów.

Motywy skłaniające jednostkę do podejmowania działalności w obszarze szarej strefy zależą od posiadanego wykształcenia, statusu na rynku pracy czy źródła dochodów. Osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych i dobrej pozycji na rynku pracy relatywnie rzadziej podejmują się

pracy na szaro. Podjęcie tego rodzaju pracy postrzegane jest bowiem jako degradacja zawodowa – praca w szarej strefie jest zazwyczaj prostą, wymagającą niskich kwalifikacji aktywnością, przynoszącą relatywnie niskie dochody. Ponadto podjęcie takiej pracy, nawet w krótkim okresie czasu, może negatywnie wpłynąć na późniejsze szanse znalezienia pracy odpowiadającej umiejętnościom osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Dlatego też, jednostki z tej grupy społecznej częściej decydują się na nieujawnianie części dochodów uzyskiwanych z wykonywania czynności niezarejestrowanych w oficjalnym sektorze (np. praca wykonywana w trakcie lub poza oficjalnym wymiarem godzinowym).

Mówiąc o motywacji w kontekście szarej strefy, warto wspomnieć o lęku, czyli stanie niepokoju ujawniającym się w obliczu zmiany. Jeżeli tego typu lęk jest głównym mechanizmem motywującym, jednostka będzie unikać zmiany. Dodatkowo jednostka będzie skłonna zaakceptować zmianę lub przyjąć względem niej postawę obronną w zależności od wyniku analizy korzyści własnych czy korzyści społecznych.

Postawa – jako kolejna determinanta istnienia i rozwoju szarej strefy – obejmuje: stosunek do zmiany, skłonność do ryzyka, elastyczność zachowań, kreatywność. Działalność gospodarza jednostki jest w dużej mierze zdeterminowana przez niepewność i ryzyko poniesienia straty. Można mówić o trzech podstawowych reakcjach na zmiany⁸:

- postawa zachowawcza;
- postawa recepcyjna;
- postawa pionierska.

Postawa zachowawcza jest typowa dla jednostek, które odczuwają lęk przed utratą dotychczasowej pozycji i nieprzystosowaniem do nowych warunków. Cechuje ją niechęć do zmian i opór wobec ich wprowadzania. Jednostki rzadziej skłonne są do prowadzenia działalności na szaro.

Postawa recepcyjna charakteryzuje się ostrożnością wobec zmian. Jednostki reprezentujące tę postawę akceptują formy działalności, które zostały już wprowadzone przez innych, a efekty są już klarowne. Jednostki z tej grupy wejdą w obszar szarej strefy tylko wtedy, gdy jasno będą określone korzyści, a stosunek korzyści do nakładów będzie relatywnie dużo wyższy od obecnego poziomu osiąganego efektywności.

⁸ P. Niedzielski, K. Rychlik, *Innowacje i kreatywność*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 148-150.

Postawa pionierska umożliwia zainicjowanie zmian, tworzenie nowych koncepcji i wpływa pobudzająco na jednostki sceptycznie nastawione do „innowacji” (w literaturze mówiąc o szarej strefie, jako patologii gospodarczej, nadmienia się, iż jest to swego rodzaju innowacja). Postawę pionierską reprezentują osoby samodzielnie poszukujące inspiracji do tworzenia kreatywnych rozwiązań, uzyskania relatywnie większych korzyści z działalności niezgodnej z prawem. Osoby reprezentujące postawę pionierską cechuje wysoki poziom kreatywności.

Poziom kreatywności jednostki jest uzależniony od indywidualnych zdolności i bodźców zewnętrznych – warunków stworzonych przez otoczenie. Jednostka posiadająca większe zdolności indywidualne i lepsze warunki do ich rozwoju ma predyspozycje do osiągnięcia wysokiego poziomu kreatywności. Przy czym nie jest powiedziane, że jednostka o niskim poziomie zdolności osobistych nie będzie prezentowała wysokiego poziomu kreatywności, jeśli nie stworzy się jej odpowiednich warunków.

Obok motywów i postaw równie ważną rolę w procesie kreacji szarej strefy pełnią wartości. Podstawową funkcją wartości jest określanie, co jest słuszne, a co nie; co jest ważne, a co jest bez znaczenia. Motywy i wartości są więc tymi determinantami aktywności gospodarczej, o których można jedynie wnioskować na podstawie zachowań lub deklaracji danej jednostki. Osobowość i styl życia (składowe uwarunkowań kulturowych szarej strefy) są uwarunkowaniami obserwowalnymi, realnymi. Osobowość jest zespołem cech psychicznych jednostki, za pomocą których można opisać jej podstawowe zachowania. Zaś skutkiem i ekspozycją osobowości jest przyjęty przez podmiot gospodarczy styl życia, który przekłada się na specyfikę prowadzonej działalności gospodarczej.

5. Podsumowanie

Szara strefa, z jednej strony, jest wynikiem zbyt silnej ingerencji państwa w reguły funkcjonowania rynku (instytucji formalnych), z drugiej – jest przejawem mentalności społecznej (instytucji nieformalnych). Niski poziom zaufania do sektora publicznego, wynikający m.in. z istnienia rozbieżności między projektami (obietnicami polityków) działań państwa a powstającymi regulacjami prawnymi, przekłada się na wzrost szarej strefy. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że istnienie, czy raczej wzrost szarej strefy, wskazuje nie tylko na obecność barier gospodarczych, ale jest swojego rodzaju „żółtą kartką” dla bieżących zasad i praw, które

regulują działalność gospodarczą. Skalę występowania szarej strefy należy traktować, jako sygnał wskazujący na konieczność zmian w zakresie polityki gospodarczej w oparciu o twarde (ekonomiczne) oraz miękkie jej uwarunkowania (społeczne, kulturowe).