

IWONA NURZYŃSKA¹

UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NA OBSZARACH WIEJSKICH

Abstrakt. W artykule autorka analizuje instytucjonalne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i powstawania nowych miejsc pracy na terenach wiejskich. Na podstawie własnych badań i analizy międzynarodowych badań porównawczych stawia tezę, że Polska zbyt wolno wprowadza niezbędne zmiany otoczenia instytucjonalnego rozwoju i wsparcia przedsiębiorczości, a odnotowywany postęp w likwidowaniu barier jest niewystarczający i występuje w dziedzinach najslabiej oddziałujących na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, szczególnie tych funkcjonujących na obszarach wiejskich.

Słowa kluczowe: matryca instytucjonalna, przedsiębiorczość wiejska, bariery rozwoju, lepsze regulacje, kapitał społeczny

WPROWADZENIE

Odczuwalne spowolnienie gospodarcze w Polsce po raz kolejny skłania do refleksji nad rolą państwa w kształtowaniu sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w tym kreowania właściwych instytucji sprzyjających rozwojowi gospodarstwu i powstawaniu miejsc pracy. W warunkach polskiej wsi pogarszająca się koniunktura gospodarcza nakłada się na nierozwiązywane przez lata problemy społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich, zaostrzając ich dotkliwość. Postępująca dezagraryzacja, niezagospodarowane nadwyżki siły roboczej na obszarach wiejskich czy dysparytet dochodowy gospodarstw rolnych zmuszają do poszukiwania rozwiązań sprzyjających powstawaniu źródeł pozarolniczego dochodu. Od lat badacze, naukowcy i politycy, zajmujący się problematyką wiejską, wskazują na konieczność wspierania i rozwijania przedsiębiorczości oraz tworzenia

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: iwona.nurzynska@gazeta.pl).

pozarolniczych miejsc pracy jako jedynej alternatywy dla malejącej roli rolnictwa w gospodarce narodowej, które z roku na rok będzie zgłaszało malejące zapotrzebowanie na pracę. Przed wejściem Polski do UE udział osób zatrudnionych w rolnictwie utrzymywał się na poziomie około 19% [Frenkel 2006, s. 71], by w 2011 roku spaść do 12,4% [Frenkel 2012, s. 56], co wciąż stanowiło tyle, ile wynosi udział pracujących w rolnictwie w Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii łącznie. Według oficjalnych statystyk unijnych wciąż ponad 1/5 wszystkich zatrudnionych w rolnictwie w UE stanowią Polacy. Perspektywa zejścia do 1–6% udziału zatrudnionych w rolnictwie, jak ma to miejsce w gospodarkach krajów wysokorozwiniętych, wydaje się w Polsce daleka, ale jednak nieuchronna. Wiele badań wskazuje ponadto, że już dziś ponad 60% czynnych zawodowo mieszkańców obszarów wiejskich deklaruje, iż nie ma żadnych związków z gospodarstwem rolnym [Fedyszak-Radziejowska 2008, s. 60]. Polska musi zatem podjąć nadzwyczajne działania służące tworzeniu warunków do znalezienia zatrudnienia dla milionów Polaków, w tym młodych ludzi, na obszarach wiejskich. Nieakceptowalną alternatywą jest degradacja tkanki społecznej wsi, pauperyzacja jej mieszkańców i dalsza depopulacja wyludniających się obszarów wiejskich.

KAMIENIE MIŁOWE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Momentem przełomowym w procesie poszukiwania rozwiązań strategicznych dla polskiej wsi stało się wejście Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Objęcie naszego kraju polityką wspólnotową, w tym wspólną polityką rolną (WPR), spowodowało, że w ujęciu sektorowym to rolnictwo i wieś stały się największym beneficjentem budżetu unijnego w Polsce. W latach 2004–2008 średnioroczne transfery z funduszy publicznych na polską wieś wynosiły 2 mld euro [Nurzyńska 2011, s. 173], a w perspektywie kolejnych lat transfery te powinny się utrzymać na zbliżonym poziomie. Część tych funduszy została przeznaczona także na rozwój i wsparcie przedsiębiorczości wiejskiej. Jednak bliższa analiza struktury alokacji środków finansowych na instrumenty bezpośrednio wspierające przedsiębiorczość wiejską wskazuje, że w programach adresowanych wyłącznie do sektora rolnego i na wsparcie obszarów wiejskich udział środków skierowanych na przedsiębiorczość pozarolniczą wahał się w granicach 6–8% budżetu tych programów w latach 2002–2013 [Nurzyńska 2012, s. 132]. Skala pomocy jest więc niewystarczająca, aby odnotować znaczącą poprawę, a liczba nowo tworzonych miejsc pracy mogła wchłonąć niewykorzystane zasoby pracy na wsi. Powstaje jednak pytanie, czy jest to tylko kwestia skali niezbędnego finansowania, czy też jest to potrzeba fundamentalnej zmiany systemowej, zmiany instytucjonalnej w szerokim tego wyrażenia znaczeniu, jaki nadają mu instytucjoniści.

W ekonomii obserwuje się coraz częstsze odwoływanie się do elementów analizy instytucjonalnej, co wydaje się być wyrazem trwałej zmiany, a analiza wielu międzynarodowych badań porównawczych wskazuje, że o sukcesie lub porażce tych samych w swym wymiarze merytorycznym reform gospodarczych decydują odmienne uwarunkowania prawne, organizacyjne czy społeczno-kulturowe danego kraju. W artykule podjęto próbę analizy przyczyn braku znaczącego postępu

tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi, mimo od lat podejmowanych interwencji państwa w formie wieloletnich programów wsparcia. Postawiono następujące hipotezy: (1) Polska zbyt wolno wprowadza niezbędne zmiany otoczenia instytucjonalnego rozwoju i wsparcia przedsiębiorczości, (2) wymagane zmiany mają charakter systemowy, (3) odnotowywany postęp w likwidowaniu barier jest niewystarczający i występuje w dziedzinach najslabiej oddziałujących na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, szczególnie tych działających na obszarach wiejskich.

W analizie wykorzystano wyniki badań własnych, a także badań porównawczych prowadzonych przez zespół ekspertów Banku Światowego, prezentowanych w ramach corocznych raportów *Doing Business*.

„MATRYCA INSTYTUCJONALNA” ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Ostatnie dwudziestolecie w Polsce to okres zmian i głębokiej transformacji instytucjonalnej w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej. Okres przedakcesyjny i pierwsze lata członkostwa w UE to czas budowania nowego ładu instytucjonalnego, matrycy instytucjonalnej (*institutional matrix*) [North 2005], jak nazwaliby instytucjoniści system nowo budowanych i zmieniających się instytucji formalnych i nieformalnych. We współczesnym świecie istnieje powszechna zgoda [World Development Report 2002], że jakość instytucji ma zasadniczy wpływ na poziom konkurencyjności gospodarek narodowych, a zatem ma również wpływ na to, czy dany naród cieszy się dobrobytem, czy też boryka się z problemami społeczno-gospodarczymi. Eksperci podkreślają jednak, że nie ma jednej recepty, jak należy zmieniać czy kształtować instytucje, a czynniki historyczne, społeczne i polityczne decydują o tym, w jakim tempie następuje zmiana instytucjonalna. Dlatego to, co sprawdza się w krajach wysokorozwiniętych (np. budowa zaawansowanych instytucji rynkowych) i przynosi wymierne korzyści w postaci rosnącego dochodu narodowego i poprawy warunków życia oraz gospodarowania, w warunkach krajów rozwijających się, gdzie występuje korupcja, a prawo własności nie jest dostatecznie chronione, niekoniecznie musi się okazać równie skuteczne. Bank Światowy w swoim raporcie o stanie rozwoju z 2002 roku [World Development Report 2002] wskazuje, że budując lub zmieniając instytucje, szczególnie instytucje rynkowe, należy dążyć do tego, aby:

- nowo powstające instytucje stanowiły uzupełnienie istniejącego systemu, uwzględniając dostępny lokalny potencjał ludzki i technologiczny,
- promować instytucje efektywne i skuteczne, rezygnując z tych, które tych kryteriów nie spełniają,
- zachęcać do skutecznej wymiany wiedzy i informacji, między innymi poprzez znoszenie barier w wymianie handlowej,
- wzmacniać konkurencję między podmiotami gospodarczymi, co wymusza zmianę sposobu działania instytucji w kierunku większej efektywności (podnoszenia jakości instytucji) czy funkcjonowania jednostek poprzez zmianę bodźców działania i motywacji.

W ekonomii instytucjonalnej występuje wiele definicji instytucji. Autorce jest szczególnie bliska ta, którą stworzył wybitny przedstawiciel nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) D.C. North. Przedstawił ją w swoim wykładzie podczas wręczenia Nagrody Nobla w 1993 roku: „Instytucje są to ograniczenia wypracowane przez człowieka, które kształtują strukturę współdziałania ludzi. Obejmują one ograniczenia formalne (np. reguły, prawa, konstytucje), nieformalne (np. normy zachowań, konwencje, dobrowolne kodeksy zachowań) oraz charakterystyki ich wdrażania. Łącznie określają one strukturę bodźców we wspólnotach, a zwłaszcza w gospodarkach” [North 1994, s. 360]. Tak rozumiane instytucje są więc elementem zewnętrznym w stosunku do ludzkiej woli, narzucone przez tradycję, zwyczaj lub prawo i w ten sposób określają, co jest nakazem lub zakazem. Pozwala to dzielić instytucje na formalne, nazywane także twardymi, oparte na stanowionym prawie, i nieformalne (miękkie) oparte na zwyczaju [Stankiewicz 2012, s. 50]. Instytucjonaliści często definiowali instytucje w zależności od kontekstu i głównego przedmiotu zainteresowań swoich badań i rozważań, na przykład przypisując im określne funkcje, jakie pełnią w życiu społecznym, politycznym, a przede wszystkim gospodarczym. Podsumowując próby definiowania instytucji, W. Stankiewicz określa podstawowe ich cechy [Stankiewicz 2012, s. 55]:

- instytucje wnoszą do działalności gospodarczej czynnik trwałości, ciągłości i stabilności, dzięki tworzeniu warunków zapewniających przewidywalność rezultatów określonego zbioru działań,
- instytucje są dziedziczone drogą uczenia się jednostek ludzkich i ich grup w różnych formach edukacji,
- instytucje zawierają system bodźców pozytywnych i negatywnych,
- instytucje zapewniają swobodę i bezpieczeństwo działaniom jednostki w określonych granicach, co ma ogromne znaczenie dla podmiotów gospodarczych,
- instytucje społeczne redukują niepewność i tym samym koszty transakcji.

NOWE OTOCZENIE INSTYTUCJONALNE ROZWOJU W POLSCE

Proces integracji z UE, dostosowanie przepisów prawa oraz przyjęcie norm unijnych w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy uznać za fundamentalną zmianę instytucjonalną, która dodatkowo nałożyła się na czas transformacji ustrojowej Polski. Przyjęcie unijnego dorobku prawnego *acquis communautaire* i budowa nowych instytucji w rozumieniu organizacyjnym warunkowało w pierwszej kolejności przyjęcie Polski do elitarnego klubu OECD i UE 15, a w drugiej – decydowało o możliwości korzystania z mechanizmów pomocy w ramach unijnej polityki po wejściu do UE [Nurzyńska 2006, s. 28, 2011, s. 80]. Zmiany instytucji formalnych i reformy polityczno-gospodarcze były więc wymuszone czynnikami zewnętrznymi, inicjowanymi i zarządzanymi przez władze państwowe (wypełnienia kryteriów politycznych i ekonomicznych wejścia do UE, konieczności restrukturyzacji długu zewnętrznego), a ich wdrażanie następowało stosunkowo szybko, choć okupione zostało dużymi kosztami społecznymi.

Integracja z UE szczególnie nacisk położyła na zmianę instytucji ekonomicznych i w tym obszarze Polska odnotowała zaskakujący na uznanie sukces, choć jest także

wiele krytycznych ocen tego procesu (np. nadmierne uzależnienie systemu bankowego od kapitału zagranicznego) [Jaworski 2004, s. 214–233].

Z perspektywy lat można ocenić, że w Polsce za szybką zmianą instytucji ekonomicznych nie nadążała (lub odpowiednio o nią nie zaniehdano) zmiana instytucji społecznych. Kształtowane bowiem przez dziesięciolecia instytucje społeczne – jak pisze G.M. Hodgson – to nie są po prostu reguły, ale raczej „...trwałe systemy ustalonych i wdrożonych reguł społecznych, które strukturyzują społeczne interakcje”, przy czym u Hodgsona pojęcie „reguła” jest rozumiane szeroko, jako społecznie przeniesione i zwyczajowo normatywnie wpojone nakazy [Hodgson 2006]. Zmiana instytucji nieformalnych (utrwalonych reguł działania, przekonań, obyczajów i zachowań jednostek wpływających na procesy ich współdziałania) przebiega znacznie wolniej niż zmiana instytucji ekonomicznych [North 2003, 2005]. W przypadku Polski wielu badaczy wskazuje na ten dysonans dostosowań i zmian w sferze ekonomicznej i społecznej, czego bolesną egzemplifikacją jest niski poziom kapitału społecznego [Czapiński 2007, s. 257]. Małe zaufanie państwa do obywateli i odwrotnie stało się z biegiem lat dotkliwą barierą, rzutującą między innymi na restrykcyjność polskiego prawa, rozbudowanie regulacji prawnych oraz zbiurokratyzowanie procedur znacznie wykraczających poza niezbędną ochronę konsumenta i obywatela.

Przyczyn zjawiska „inflacji prawa” należy poszukiwać także w fakcie, że regulacje prawne nadal pozostają głównym instrumentem rządzenia. Zgodnie z teorią interesu publicznego A.C. Pigou, rządy państw działając w imię interesu publicznego (*Public Interest Theory of Regulation*) i mając na względzie powszechną zawodność rynków, podejmują działania regulacyjne, kierując się dobrem i mając na celu ochronę interesu konsumenta. Takie podejście do roli rządu wydaje się jednak mieścić raczej w kategoriach teorii normatywnych niż pozytywnych.

„Inflacja prawa” dotyczy zarówno państw narodowych, jak i ponadnarodowych ugrupowań integracyjnych, takich jak Unia Europejska. Zjawisko to występuje na poziomie prawa pierwotnego (ustawy, traktaty unijne), ale szczególnie dotkliwie jest odczuwane na poziomie stanowienia aktów wykonawczych (rozporządzeń). W praktyce „ustawodawca”, ustanawiając w imię dobra wspólnego, bezpieczeństwa lub „innego ważnego interesu publicznego” przepisy reglamentujące wolność działalności gospodarczej, przepisy podatkowe lub stanowiące określone normy techniczne, poza nakładaniem na przedsiębiorców obowiązku wykonywania norm prawnych, przewiduje działania władcze w postaci nadzoru, kontroli, inspekcji i innych form czynności kontrolnych w ich siedzibach. W okresie ostatniego dwudziestolecia liczba przejawów reglamentacji i poddanych jej dziedzin gospodarki znacząco wzrosła, obejmując coraz to inne obszary życia gospodarczego [Rogowski i Rudecka 2011]. Wzrostowi stopnia reglamentacji wolności gospodarczej towarzyszy wzrost liczby instytucji i podmiotów upoważnionych i uprawnionych do stanowienia norm działania i wykonywania nadzoru i kontroli egzekwowania prawa.

Według D.C. Northa człowiek, starając się zapanować na otaczającym go światem, niepewnością działania i ryzykiem, tworzy system zakazów i nakazów, a te stają się z czasem barierami utrudniającymi działanie i zmniejszającymi margines dla swobodnej konkurencji [North 2005, s. 2–3]. Powstająca w ten sposób matryca instytucjonalna, zbiór formalnych zasad i nieformalnych norm, z czasem ogranicza

działania ukierunkowane na poprawę gospodarczej efektywności, rzutując na wybory i decyzje przedsiębiorców.

ROLA PAŃSTWA A UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE

W „nowym łądzie instytucjonalnym”, szczególnie po okresie kryzysu finansowego lat 2008–2009, na nowo stawiane są pytania o rolę państwa w utrzymaniu stabilnego wzrostu. Po latach dominacji doktryny neoliberalnej, forsowania przez międzynarodowe instytucje finansowe jednakowych rozwiązań gospodarczych, bez względu na uwarunkowania historyczne, społeczne i polityczne w różnych krajach, dziś powszechnie uznaje się podejście, że rządy państw muszą aktywnie uczestniczyć w procesie wspomagania procesów rynkowych, a znaczenie aspektów lokalnych, w tym instytucji w procesach reform, jest kluczowe. O ile obecność państwa w gospodarce jest dziś powszechnie akceptowana i uważana za pożądaną, o tyle dyskusja o stopniu i zakresie tej ingerencji nadal budzi wiele kontrowersji. Instytucjoniści, w odróżnieniu od zwolenników Keynesa nawołujących do silnej pozycji państwa w gospodarce i potrzebie zwiększania wydatków publicznych, szczególnie w okresie kryzysu, sprzeciwiają się stymulowaniu rozwoju inwestycjami publicznymi, jako substytutu inwestycji prywatnych. I tak T. Tugwell opowiada się za szukaniem zestawu skutecznych bodźców, które stymulują kapitał prywatny, a G.K. Myrdal nawołuje do racjonalnej interwencji państwa w cały układ społeczno-gospodarczy, promując koncepcję „miękkiego” planowania narodowego [Stankiewicz 2012, s. 20–22]. Poszukując źródeł efektywności gospodarowania, D.C. North nie uznawał prywatyzacji za jedynie słuszne rozwiązanie trudności gospodarki w okresie transformacji, powołując się na analizę dziejów gospodarczych Europy, obu Ameryk, Rosji i Chin, gdzie potwierdziło się silne zróżnicowanie roli macierzy instytucjonalnej w tych regionach i znaczenie prywatnej własności w funkcjonowaniu społeczeństw. Dziś najmniej kontrowersyjną formą interwencji państwa jest budowa i reformowanie systemu instytucji. Nowe podejście do myślenia o polityce gospodarczej sprzyjającej trwałemu rozwojowi zostało podsumowane przez ekspertów Banku Światowego w przywołanym już raporcie *World Development Report 2002*. Powstaje jednak pytanie, jak mierzyć sprawność instytucji, skuteczność i efektywność stanowionego prawa, czyli jak w praktyce przetestować teorie ekonomiczne wskazujące, że – jak mawia ojciec NEI – „...instytucje mają znaczenie (*institutions matters...*)”.

W tym kontekście należy się zastanowić, czy międzynarodowe rankingi gospodarek, wskazujące, jak poszczególne kraje radzą sobie z reformami w obszarach istotnych dla przedsiębiorców, są pomocne w „testowaniu” teorii naukowych, a także czy z punktu widzenia budowy społeczeństwa obywatelskiego międzynarodowe porównanie gospodarek może stanowić istotny punkt odniesienia dla obywateli i domagania się określonych działań służących poprawie jakości świadczenia usług publicznych, zwiększania politycznej „rozliczalności” (*accountability*) ekip rządzących, informując o skuteczności podejmowanych reform gospodarczych.

Systematyczne gromadzenie danych i monitorowanie zmienności wskaźników na poziomie gospodarek świata, które wskazują na skuteczność reform i poprawę jakości regulacji istotnych dla przedsiębiorców, dostarcza krajowym twórcom

prawa informacji, co sprawdza się w innych krajach (dobre praktyki legislacyjne) oraz gdzie należy poszukiwać źródeł wzrostu skuteczności i efektywności działań reformatorskich.

POLSKA NA TLE RANKINGÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Badania własne [Nurzyńska i in. 2010] oraz wyniki badań terenowych z 2013 roku w zakresie instytucjonalnych barier rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich jednoznacznie wskazują, że najczęściej przedsiębiorcy wiejscy skarżą się na bariery regulacyjne oraz stale zmieniające się przepisy prawa. Znajduje to także potwierdzenie w badaniach organizacji przedsiębiorców, takich jak *Czarna lista barier* PKPP Lewiatan, prowadzonych od 10 lat. Instytucje formalne, czyli przepisy i regulacje w zakresie prawa podatkowego, prawa pracy, prawa energetycznego i telekomunikacyjnego, ochrony środowiska, regulacje finansowo-księgowo, ochrony zdrowia konsumenta, bezpieczeństwa żywności etc., stanowią ważny obszar z punktu widzenia bezpieczeństwa sfery produkcji i obrotu towarami oraz sprzedaży usług. Przedsiębiorcy skarżą się jednak na zbyt często zmieniające się, niejasne przepisy, a przede wszystkim na ich nadmierną ilość.

O ile firmy duże radzą sobie w tym gąszczu przepisów, zatrudniając wyspecjalizowane służby lub korzystając z doradztwa zewnętrznego, o tyle firmy małe i mikro muszą sobie radzić z tymi problemami same. Dlatego szczególnie dostosowanie przepisów prawa do firm małych i mikro, zgodnie z postulatem Komisji Europejskiej: *Think small first...* [*Small Business Act...*], wydaje się pilne, biorąc pod uwagę specyfikę obszarów wiejskich i rodzaj aktywności gospodarczej na wsi. Przeanalizujemy zatem, jak zmiana regulacji prawnych i barier dotyczących przedsiębiorczości przebiegała w Polsce w ciągu kilku minionych lat i jak te zmiany zostały ocenione w rankingu Banku Światowego *Doing Business*. Szczegółową analizą objęto trzy ostatnie edycje raportu, które ze względu na sposób gromadzenia danych przez zespół autorów *de facto* obejmują lata 2009–2012, a więc czas kiedy rządy państw zmuszone były uruchamiać instrumenty przeciwdziałające kryzysowi gospodarczemu na świecie.

Przyjęta metodologia badań *Doing Business* (DB) stanowi nowy instrument oceny jakości elementów otoczenia regulacyjnego prowadzenia działalności gospodarczej i przedsiębiorczości w poszczególnych krajach. Bank Światowy z jednej strony podjął próbę kwantyfikacji obciążeń nakładanych na przedsiębiorców, a z drugiej – porównania jakości i siły instytucji prawa chroniących interesy stron obrotu rynkowego. Ocena ma charakter wybiórczy, co przyznają autorzy raportu, i nie jest ujęciem kompleksowym, ale dotyczy tych dziedzin regulacji, które wydają się istotne dla kreowania sprzyjającego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości. Ranking DB pozwala ocenić i porównać różne kraje w takich obszarach, jak:

- ciężar obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców związanych z obowiązkami ewidencyjnymi (rejestracja działalności) i podatkowymi,
- stopień reglamentacji działalności gospodarczej (np. liczby procedur przy ubieganiu się o pozwolenia na budowę i koszty z tym związane),
- elastyczność polityki zatrudniania i zwalniania pracowników,

- ochrona prawa własności (np. dostęp do informacji kredytowej, rejestry publiczne, ochrona praw mniejszościowych udziałowców),
- swoboda zawierania i respektowania kontraktów (m.in. skuteczność egzekwowania długów),
- prawo upadłościowe,
- rozwój elementów infrastruktury technicznej (dostępu do energii i koszty przyłączy).

Pomiar czasu i kosztów wypełniania obowiązujących procedur związanych z określonymi regulacjami prawnymi dostarcza informacji wskazujących na specyficzne problemy i konieczne zmiany. Raport *Doing Business* ukazuje się od 2003 roku, kiedy po raz pierwszy porównano warunki prowadzenia działalności gospodarczej w 133 krajach, w tym w Polsce. Pierwsza edycja raportu została zatytułowana *Understanding regulation (Zrozumieć regulacje)*. Jeden z głównych wniosków płynących z tej pierwszej analizy porównawczej wskazywał, że kraje, które silnie regulują działalność gospodarczą, jednocześnie odnotowują mniejszą efektywność instytucji publicznych, niższą jakość usług i dóbr publicznych, przejawiającą się w opóźnieniach i wyższych kosztach obsługi, większe bezrobocie i korupcję, większy udział szarej strefy, niższą produktywność i niższy poziom inwestycji zagranicznych [*Doing Business 2004 2003*, s. 15].

Interesującym aspektem analizy, wpisującym się w podejście instytucjonalistów, jest poznanie historycznych uwarunkowań kształtowania norm prawnych. Kraje charakteryzujące się dobrymi praktykami w zakresie regulowania działania przedsiębiorstw to kraje nordyckie (Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja) i grupa krajów z ugruntowanym stosowaniem tzw. prawa precedensowego (*Common-law countries*), takich jak: Australia, Kanada, Hong Kong (Chiny), Nowa Zelandia, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Stany Zjednoczone. Do grupy liderów należą także: Holandia, Japonia, Korea Południowa i Singapur. Niezależnie od występujących w tych krajach różnic cechuje je stosunkowo niski stopień regulowania gospodarki i bardzo wysoki poziom ochrony własności. I co najważniejsze, jak podkreślają eksperci Banku Światowego (BŚ), w krajach tych twórcy regulacji prawnych działają jak służba publiczna, a nie jak onnipotentna władza publiczna (...*regulators act as public servants and not public masters...*) [*Doing Business 2004 2003*, s. 107]. Choć, jak zauważono na początku artykułu, nie ma zestawu reform i procedur idealnie pasujących do wszystkich gospodarek, to jednak dobre praktyki w zakresie regulowania działalności gospodarczej mają wymiar rozwiązań uniwersalnych. Przykładem takich rozwiązań jest ograniczenie obowiązków i procedur rejestracji nowej działalności gospodarczej do dwóch obszarów: systemu podatkowego i systemu zabezpieczeń społecznych. Kraje, które charakteryzują się najlepszymi rozwiązaniami w tym zakresie, ograniczają procedury rejestracyjne do tych dwóch kwestii, wykorzystując przy tym nowoczesne metody teleinformatyczne (jeden formularz rejestracji działalności dostępny w Internecie). Wysokie kompetencje urzędników administracji publicznej w połączeniu z nowoczesną technologią to wymierne obniżenie kosztów i uciążliwości procedur rejestracyjnych dla przedsiębiorców. Wybrane aspekty oceny Polski przez Bank Światowy w pierwszej edycji raportu *Doing Business 2004* przedstawia tabela 1.

TABELA 1. Wybrane kategorie oceny Polski w rankingu *Doing Business 2004*TABLE 1. Selected categories used for Polish evaluation from the rankings of *Doing Business 2004*

Charakterystyka gospodarki		Rejestracja działalności gospodarczej	
Dochód <i>per capita</i> [US\$]	4,570	Liczba procedur	12
Szara strefa [% dochodu kraju]	27,6	Czas rejestracji (dni)	31
		Koszt [% dochodu <i>per capita</i>)	20,3
Egzekwowanie kontraktu		Zamknięcie działalności	
Liczba procedur	18	Czas trwania procedury przeprowadzenia bankructwa firmy [lata]	1,5
Długość trwania [dni]	1000	Koszt [% wartości majątku]	18
Koszt [% dochodu <i>per capita</i>]	11,2		

Źródło: Na podstawie raportu *Doing Business 2004* [2003, s. 165].

Jak widać, w latach 2003–2004 w Polsce obowiązywało aż 12 procedur związanych z założeniem i uruchomieniem działalności gospodarczej. Dla porównania kraje, które zostały wskazane w raporcie DB 2004 [*Doing Business 2004* 2003, s. 132–176] jako wiodące w zakresie dobrych praktyk w obszarze zakładania działalności gospodarczej, to między innymi: Australia (2 procedury trwające 2 dni – 2 procedury w 2 dni), Kanada (2 procedury w 3 dni), Dania (4 procedury w 4 dni), czy Holandia (7 procedur w 11 dni). Polska znalazła się w grupie krajów, które BŚ wskazuje jako budujące swoje prawo na podstawie dziedzictwa prawa niemieckiego. W tej grupie znalazła się także Republika Czech (10 procedur w 88 dni), Austria (9 procedur w 27 dni) czy w końcu Niemcy (9 procedur w 45 dni).

Od czasu ukazania się pierwszego raportu *Doing Business* minęło 10 lat. W tym czasie liczba krajów objęta badaniem wzrosła z 133 do 185. Pewnej modyfikacji uległ zakres badanych i ocenianych obszarów regulacji prawnych istotnych dla przedsiębiorców (11 obszarów referencyjnych), przyjmując kształt opisany w tabeli 2. Przygotowanie każdej edycji raportu oznacza zgromadzenie i zagregowanie ponad 57 tys. danych jednostkowych. Dane zbierane są na poziomie każdego kraju i uczestniczy w tym procesie zespół krajowych ekspertów, doradców podatkowych, prawników i naukowców.

W okresie od pierwszej edycji raportu do ukazania się rankingu DB 2013 Bank Światowy odnotował ponad 2000 reform podjętych przez ponad 180 krajów objętych rankingiem, z których ponad 2/3 było ukierunkowanych na zmniejszenie obciążeń przedsiębiorców, redukcję kosztów i nadmiernej komplikacji przepisów prawa, a wyniki badań porównawczych wskazują, że kraje OECD o najwyższym poziomie dochodów kreują najbardziej przyjazne otoczenie dla aktywności gospodarczej. Aby prześledzić, w jakich obszarach Polska przeprowadziła znaczące reformy, przeanalizowano wyniki badań i rankingi opisane w 3 ostatnich edycjach raportu (DB 2011, DB 2012 i DB 2013). W pierwszym badanym raporcie *Doing Business 2011* (DB 2011), zatytułowanym *Making a Difference for the Entrepreneurs*, Polska poprawiła swoją pozycję, awansując z miejsca 73 (DB 2010) na 70, pozostając jednak daleko w tyle nie tylko w stosunku do wysoko rozwiniętych krajów OECD, ale także w stosunku do tych państw, które jak Polska stały się

TABELA 2. Obszary referencyjne (*benchmark*) dla *Doing Business*TABLE 2. Reference areas (benchmarks) for *Doing Business*

Przepisy prawa i koszty związane z ich stosowaniem	
Rozpoczęcie działalności gospodarczej	Procedury, czas, koszt, wymagania kapitałowe jako koszt relatywny
Uzyskanie pozwoleń na budowę	Procedury, czas i koszt
Podłączenie do sieci energetycznej	Procedury, czas i koszt
Ujawnienie (rejestracja) prawa własności	Procedury, czas i koszt
Płacenie podatków	Płatności, czas i całkowita stopa obciążeń podatkowych i danin publicznych
Handel zagraniczny	Dokumenty wymagane, czas realizacji i koszt
Sprawność instytucji prawa	
System informacji kredytowej	System informacji kredytowej (jakość, zakres, dostępność), elastyczność systemu zabezpieczeń kredytowych
Ochrona inwestorów	Ochrona praw mniejszościowych udziałowców, odpowiedzialność zarządu spółek
Egzekwowanie kontraktów	Procedury, czas i koszt rozstrzygnięcia sporu w sądzie
Likwidacja przedsiębiorstwa (procedura upadłościowa)	Czas, koszt, wynik i wartość odzyskanych wierzytelności
Prawo pracy	Wskaźniki elastyczności prawa pracy (zatrudniania i zwalniania pracowników)

Źródło: Na podstawie raportu *Doing Business 2013* [2012, s. 17].

członkiem Unii Europejskiej w 2004 roku², a nawet tych, które dołączyły do UE w 2007 roku. Wśród krajów UE 27 gorzej wypadła jedynie Grecja (miejsce 109). W kolejnych latach Polska powoli przesuwała się w rankingu, zajmując pozycję 62 w edycji DB 2012 (*Doing Business in a More Transparent World*), by w rankingu DB 2013 (*Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*) awansować na pozycję 55 (tabela 3). W tym też wydaniu nasz kraj został zaliczony przez Bank Światowy do grupy gospodarek, które charakteryzowały się znaczącymi osiągnięciami w reformowaniu otoczenia regulacyjnego prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w sferze najwyżej ocenianej przez BŚ.

Ten wysoki awans, ogłoszony przez polskich decydentów jako sukces polskiej gospodarki, został osiągnięty według ekspertów Banku Światowego dzięki zmianom w następujących sferach regulacyjnych (w tabeli 3 obszary wyróżnione kursywą):

- ochrona praw własności (awans z pozycji 87 w DB 2012 na pozycję 62 w DB 2013),
- prawo podatkowe (awans odpowiednio z pozycji 128 na 114),
- prawo upadłościowe (awans odpowiednio z pozycji 91 na 37),
- egzekwowanie kontraktów (awans odpowiednio z pozycji 84 na 56).

Szczegółowy opis zmian i reform instytucji prawa, które Polska wprowadziła w badanym okresie, znajduje się w tabeli 4. Analiza pokazuje jednocześnie, jaki jest poziom skomplikowania procedur regulacyjnych w poszczególnych polach

² Estonia na 17 pozycji, Litwa na 23 pozycji (awans o 3 pozycje w stosunku do rankingu DB 2010, Łotwa na 24 (awans o 3 pozycje), Słowacja (41), Słowenia (42), Węgry (46), Bułgaria (51), Rumunia (56), Czechy (63 pozycja – awans z 82 pozycji).

TABELA 3. Polska w rankingu Banku Światowego *Doing Business 2011, 2012, 2013*
 TABLE 3. Poland in World Bank Ranking Tables. *Doing Business 2011, 2012, 2013*

Obszary obserwacji	Ranking DB 2013	Ranking DB 2012	Ranking DB 2011	Zmiana (awans + lub spadek -) w DB 2012 /2013
Uruchomienie firmy	124	129	113	+5
Uzyskanie pozwolenia na budowę	161	157	164	-4
Przyłączenie do sieci energetycznej	137	130	bd	-7
<i>Ochrona prawa własności</i>	62	87	84	+25
Rynek kredytowy	4	4	15	+0
Ochrona interesów inwestorów	49	46	44	-3
<i>Regulacje podatkowe</i>	114	124	121	+10
Handel zagraniczny	50	49	49	-1
<i>Egzekwowanie kontraktów</i>	56	84	77	+28
<i>Prawo upadłościowe</i>	37	91	bd	+54
Miejsce w rankingu DB	55	62	70	+7

Źródło: Na podstawie raportów DB 2011, 2012 i 2013.

obserwacji, a także jaki jest stopień ochrony i siła instytucji prawa gospodarczego – kredytowego czy upadłościowego.

Pogłębiona analiza pól obserwacji przyjętych przez ekspertów Banku Światowego nasuwa pytanie, na ile, w przypadku Polski, mówi nam ona o warunkach funkcjonowania przedsiębiorców na obszarach wiejskich czy o barierach, jakie napotykają, chcąc rozpocząć działalność gospodarczą.

Grupa wskaźników z pierwszego zestawu (grupa A, tabela 4) określa stopień restrykcyjności polskiego prawa w rozumieniu jego złożoności, wyrażającej się liczbą procedur, obciążeń i kosztów transakcyjnych powiązanych z rejestracją firmy, wdrażaniem prawa podatkowego, uzyskaniem pozwolenia na budowę czy przyłącza do prądu. Wskaźniki te definiują jakość otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju, a *de facto* decydują o tym – i to nie tylko na obszarach wiejskich – że ktoś decyduje się lub czuje się zniechęcony do podejmowania działania w kierunku uruchomienia własnego biznesu. Szczególnie dla małych i średnich firm istotne jest, aby to otoczenie było „inteligentne” (SMART), jak je określają eksperci BŚ (rysunek 1).

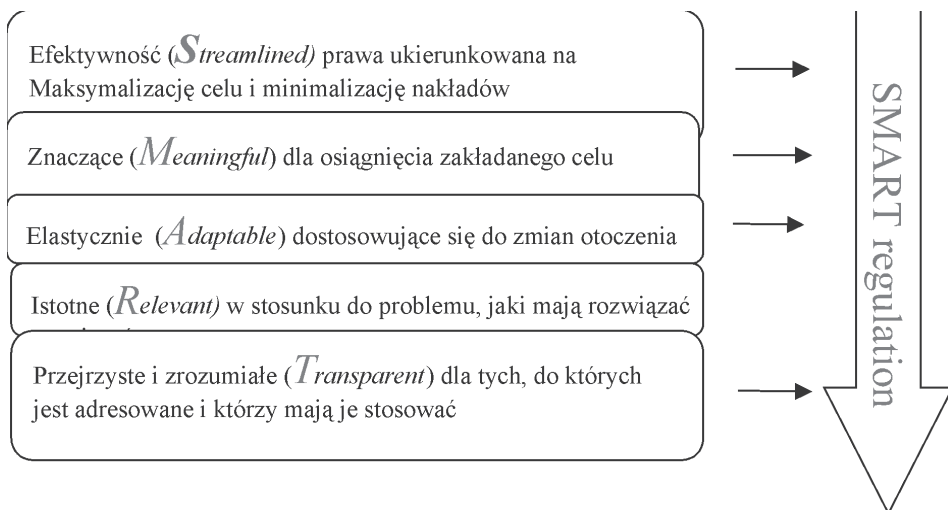
W swej istocie postulat tworzenia prawa inteligentnego to stosowanie się przez twórców prawa do zasady, według której wdrażanie przepisów prawa powinno być skuteczne, a jest to możliwe tylko wtedy, jeśli przepisy te są konstruowane z myślą o skuteczności. Innymi słowy, gdy są zrozumiałe dla tych, którzy mają je stosować i respektować w praktyce, a stopień regulowania danej sfery aktywności, w sensie liczby procedur i kosztów ich stosowania, był proporcjonalny do problemu, jaki adresują (unikanie płacenia podatków, ochrona pracowników, bezpieczeństwo obrotu rynkowego etc.). Przepisy powinny także umożliwiać budowę prostych i przejrzystych systemów instytucji wdrażania prawa, także tych powołanych do sprawowania funkcji kontroli i nadzoru. Z punktu widzenia realizacji funkcji

TABELA 4. Zmiany dokonane przez Polskę w latach 2011–2012 według rankingu *Doing Business*TABLE 4. Polish changes in the years 2011/2012 according to the rankings of *Doing Business*

Grupa A. Wskaźniki określające stopień zbiurokratyzowania procedur prawnych i koszty z tym związane		
Wyszczególnienie	DB 2013	DB 2012
Rozpoczęcie działalności gospodarczej (ranking)	124	126
– liczba procedur	6	6
– liczba dni potrzebnych do rejestracji	32	32
– koszt [% dochodu <i>per capita</i>]	14,4	14
Uzyskanie pozwoleń na budowę (ranking) ^a	161	160
– liczba procedur	29	30
– liczba dni potrzebnych do rejestracji	301	301
– koszt [% dochodu <i>per capita</i>]	49,4	53,6
Podłączenie do sieci energetycznej (ranking)	137	64
– procedury	6	4
– czas trwania procedur [dni]	186	143
– koszt [% dochodu <i>per capita</i>]	208,3	209,3
Ujawnienie (rejestracja) prawa własności (ranking)	62	89
– procedury	6	6
– czas rejestracji [dni]	54	152
– koszt [% wartości nieruchomości]	0,4	0,4
Płacenie podatków i innych danin publicznych (ranking)	114	128
– liczba płatności roczne	18	29
– czas potrzebny na wypełnienie formalności podatkowych [h]	286	286
– całkowita stopa obciążeń [% zysku]	43,8	43,6
Handel zagraniczny (ranking)	50	46
– liczba dokumentów eksportowych	5	5
– czas [dni]	15	17
– liczba dokumentów importowych	5	5
– czas [dni]	15	16
Grupa B. Wskaźniki wskazujące na skuteczność i jakość instytucji prawa		
Regulacje rynku kredytowego (ranking)	4	8
– wskaźnik ochrony prawnej stron kontraktu (0–10)	9	9
– wskaźnik dostępności (zakres, jakość) informacji w oficjalnych rejestrach kredytowych (0–6)	6	5
– liczba kredytobiorców ujawniona w prywatnych rejestrach kredytowych na 1000 dorosłych mieszkańców	76,9	74,8
Indeks ochrony inwestorów, w tym mniejszościowych, jawność transakcji, odpowiedzialność zarządu (ranking)	49	46
Egzekwowanie kontraktów (ranking):	56	68
– procedury	33	37
– czas [dni]	685	830
– koszt [% wierzytelności]	19	12
Procedura upadłościowa (ranking)	37	87
– czas odzyskania należności przez wierzycieli [lata]	3	3
– koszt [% wartości majątku dłużnika]	15	15
– wartość odzyskanej należności przez wierzycieli	54,5 centa z 1US\$	31,5

^a W rankingu DB 2011 Polska została zaliczona do grupy krajów – obok Salwadoru, Indii, Chin, Rosji czy Czech – stosujących najwięcej ograniczeń i procedur związanych z otrzymaniem pozwolenia na budowę (PL – 32 procedury).

Źródło: Na podstawie raportów DB 2012, s. 120 i DB 2013, s. 188.



RYSUNEK 1. Inteligentne przepisy prawa (SMART regulation)

FIGURE 1. The SMART Law (SMART regulation)

Źródło: Na podstawie raportu DB 2013 [2012, s. 16].

użyteczności publicznej jest istotne, aby koszty transakcyjne związane z kontrolą respektowania prawa były proporcjonalne w stosunku do osiąganego „zysku” (na przykład aby walka z szarą strefą nie oznaczała nieuzasadnionego nękania nadmierną liczbą kontroli w siedzibie przedsiębiorcy, *de facto* uniemożliwiająca prowadzenie normalnej działalności). Wspomniana zasada w niezwykle lapidarny sposób charakteryzuje oczekiwania biznesu wobec twórców prawa i wskazuje na możliwości redukcji kosztów transakcyjnych, a tym samym poprawę efektywności funkcjonowania biznesu

Po przyjrzeniu się wynikom rankingu *Doing Business* na przestrzeni kilku ostatnich lat można zauważyć, że nasz kraj odnotował znaczącą poprawę skuteczności i jakości instytucji prawa (grupa B, tabela 4), w tym ochrony prawa własności, egzekwowania kontraktów i skuteczności prawa upadłościowego. Pozytywnie jest także oceniany polski system bankowy i rynek kredytowy (4 pozycja w rankingu), który jako nieliczny w Europie uchronił się przed dramatycznym załamaniem wywołanym kryzysem finansowym. Są to także te sfery regulacyjne, w których postęp jest oceniany wyżej przez Bank Światowy, nadając im wyższą wagę [*Doing Business 2011* 2010, s. 2]. Pozytywne oceny polskiej gospodarki przez BŚ wynikają między innymi z faktu zastosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych w tych obszarach, takich jak: elektroniczna księga wieczysta, dostęp *on-line* do systemu Krajowego Sądu Rejestrowanego, Krajowego Systemu Skazanych czy Rejestru Zastawów. Otwartość i nieograniczony dostęp do informacji zwiększają bowiem przejrzystość prowadzenia działalności gospodarczej, ułatwiają dostęp do źródeł finansowania, wzmacniają bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, obniżają koszty transakcyjne i zwiększają przejrzystość rynku.

Niestety analiza zmian w obszarach, które przedsiębiorcy wskazują jako te najbardziej utrudniające lub zniechęcające do podejmowania aktywności gospo-

darczej, nie daje już tak pozytywnego obrazu. Zaczniemy od procedur rejestracji działalności gospodarczej, która *de facto* powinna się sprowadzać dla przyszłego przedsiębiorcy do dwóch podstawowych procedur: rejestracji przedsiębiorcy jako podatnika i rejestracji przedsiębiorcy jako pracodawcy w systemie zabezpieczenia socjalnego. Każda inna procedura z powodzeniem może być przeprowadzona przez sprawnie funkcjonujący aparat administracji publicznej, korzystający z centralnych systemów ewidencji i baz danych gromadzących informacje udostępnione przez przedsiębiorcę. Od lat wzorem w tym zakresie jest Australia, która proces rejestracji przedsiębiorcy uruchamiającego działalność ogranicza właśnie do tych dwóch procedur, a czas ich trwania to 2 dni. Tymczasem Polska stosuje obecnie 6 procedur, których czas realizacji to 32 dni. Zastanawiający jest fakt, że zgodnie z wynikami rankingu DB 2004, Polska odnotowała znaczący spadek liczby procedur związanych z rejestracją firmy (z 12 do 6), ale czas ich realizacji nie zmienił się, a według BŚ – uległ nawet wydłużeniu z 31 do 32 dni (tabele 1 i 4). Wydaje się, że pewnym wytłumaczeniem tej kuriozalnej sytuacji jest generalnie mała sprawność polskiej administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej). Kraje odnotowujące dobre wskaźniki w obszarze sprawności systemu obsługi przedsiębiorców (Australia, USA, Singapur) – czy to w obszarze rejestracji działalności, czy uzyskania pozwoleń na budowę (szczególnie małych obiektów komercyjnych) – to gospodarki, które od lat stosują systemy motywacyjne i oceny sprawności (*performance*) obsługi w administracji [*Doing Business 2011* 2010, s. 6]. W krajach tych urzędnik jest oceniany i rozliczany przede wszystkim z efektów, a nie stosowania się do takiej czy innej procedury. Nie znaczy to oczywiście ignorowanie czy łamanie prawa, jednak w warunkach Polski urzędnik jest rozliczany przede wszystkim z tego, czy zastosował się do przepisu prawa, bez względu na to, jak negatywne konsekwencje, także finansowe, z tego wynikną (niesławna już ustawa o zamówieniach publicznych). Wyniki własnych badań jakościowych (pogłębione wywiady indywidualne z przedsiębiorcami działającymi na terenach wiejskich przeprowadzone przez autorkę w lipcu 2013 roku) jednoznacznie wskazują, że trzymanie się kurczowe procedur, wykorzystanie maksymalnego czasu załatwienia jakiejś formalności urzędowej, aby tylko nie zostać posądzonym o preferowanie i sprzyjanie konkretnemu przedsiębiorcy, czy brak proaktywnego nastawienia na pomoc przedsiębiorcy w załatwieniu sprawy urzędowej, to bolączka codzienności polskiego przedsiębiorcy w kontaktach z różnego rodzaju urzędami. Tymczasem łatwość i szybkość zakładania działalności gospodarczej przyczynia się do powstawania miejsc pracy i redukcji bezrobocia, a niskie bariery lub niewielkie utrudnienia biurokratyczne związane z wejściem na rynek wiążą się z redukcją szarej strefy (*informal sector*), wspierają przedsiębiorczość i zmniejszają korupcję [*Doing Business 2011* 2010, s. 15]. W efekcie braku radykalnego skrócenia czasu związanego z rejestracją działalności gospodarczej Polska zajęła 124 pozycję w rankingu BD 2013 i 126 w DB 2012 (tabela 4) na 185 krajów. To wynik zupełnie nie do zaakceptowania, biorąc pod uwagę skalę zapóźnienia rozwojowego Polski i potrzeby w zakresie kreowania nowych miejsc pracy, szczególnie na obszarach wiejskich.

Innym, stosunkowo nowym, ale bardzo newralgicznym obszarem obserwacji i oceny BŚ jest proces uzyskania pozwolenia na budowę. Niestety i w tym zakresie

Polska wypada bardzo słabo na tle innych 185 krajów objętych oceną, zajmując 161 pozycję w rankingu DB 2013. W edycji raportu DB 2011 Polska została wręcz zaliczona do grupy 10 najgorzej ocenianych pod tym względem krajów na świecie (razem z Salwadorem, Indiami, Chinami, Rosją czy Czechami), stosujących najwięcej ograniczeń i procedur związanych z otrzymaniem pozwolenia na budowę. Od tego czasu nasz kraj zmniejszył liczbę procedur wymagających każdorazowego kontaktu z urzędnikiem – z 32 na 29, ale czas, jaki jest wymagany do sfinalizowania całego procesu, to ciągle 300 dni. Trudno jest mówić w takiej sytuacji o klimacie przyjaznym dla realizacji inwestycji, w tym także tych współfinansowanych z funduszy unijnych.

Niewiele lepiej sytuacja wygląda w przypadku uzyskania pozwolenia na podłączenie do prądu, co w przypadku inwestycji na obszarach wiejskich ma zasadnicze znaczenie. Szokujące wręcz jest drastyczne pogorszenie pozycji Polski w rankingu DB 2013 i spadek z 64 na 137 miejsce. I choć według BŚ w Polsce liczba procedur (6) nie wydaje się duża (także w porównaniu z liczbą procedur w innych krajach), to koszt i czas ich realizacji (186 dni w stosunku do 143 dni w rankingu DB 2012) wymaga podjęcia wnikliwej oceny tego stanu rzeczy, szczególnie dlatego, że to właśnie niezawodny i stały dostęp do energii o określonej mocy (jakości) stanowi w opinii większości inwestorów warunek lokowania inwestycji na danym terenie. W przypadku obszarów wiejskich problemem dodatkowym pozostaje stopień dekapitalizacji sieci i pilne potrzeby poniesienia znaczących nakładów na jej modernizację i rozwój [Trojanowska 2008].

W raporcie Ministerstwa Gospodarki (MG) *Przedsiębiorczość w Polsce* [2012] autorzy przytaczają wyniki prowadzonych w 2011 roku badań ankietowych wśród przedsiębiorców [ibidem, s. 128]. Ponad 35% z badanych wskazało za największą barierę prowadzenia działalności gospodarczej wysokość podatków, kosztów obciążających pracę i innych danin publicznych przewidzianych prawem. Również ranking BŚ *Doing Business* ocenia stale zmiany i reformy prawa podatkowego podejmowane przez kraje. Polska w tej sferze regulacyjnej odnotowuje powolną (tabela 4), ale jednak zmianę na lepsze w ocenie BŚ (114 pozycja w DB 2013 i awans z pozycji 124).

Potrzebę lepszego stanowienia prawa dostrzega wiele środowisk, organizacji brażowych przedsiębiorców i integracyjnych ugrupowań ponadnarodowych, a także Unia Europejska. W 2002 roku Komisja Europejska uruchomiła program *Better Regulation*, inspirując i motywując kraje członkowskie do podejmowania działań ukierunkowanych na uproszczenie przepisów prawa i poprawę skuteczności otoczenia regulacyjnego. W 2007 roku KE zapoczątkowała *Program na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej*, w którego ramach kraje członkowskie miały dokonywać pomiaru, a następnie redukcji obciążeń administracyjnych nałożonych na przedsiębiorców w UE o 25% do końca 2012 roku. Jednocześnie KE zaleciła państwom członkowskim opracowanie własnej polityki poprawy jakości prawa, dostosowanej do krajowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, prawnych i politycznych, oraz wezwała do wyznaczenia krajowych celów redukcji obciążeń administracyjnych – równie ambitnych jak 25-procentowy cel redukcji Komisji – także do końca 2012 roku. W Polsce instytucją odpowiedzialną za wdrażanie programu jest Ministerstwo Gospodarki, które we współpracy z Rządowym Centrum Legisla-

cji i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów przygotowało program *Lepsze regulacje*, który ma być realizowany w latach 2012–2015 [*Przedsiębiorczość w Polsce...* 2012, s. 64–65]. Intencją programu rządowego jest całościowa poprawa istniejącego systemu prawnego oraz zapewnienie wysokiej jakości tworzonych przepisów, a jego cele szczegółowe obejmują:

- przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy poprzez doskonalenie systemu tworzenia prawa, rozwój systemu oceny wpływu regulacji i poprawę skuteczności implementacji prawa wspólnotowego,
- poprawę istniejącego otoczenia prawnego poprzez redukcję barier rozwoju przedsiębiorczości,
- poprawę komunikacji z interesariuszami poprzez usprawnienie procesu konsultacji społecznych i ułatwienie dostępu do przepisów prawnych i orzecznictwa sądów.

Jedną z największych bolączek w opinii przedsiębiorców wiejskich jest nieuwzględnianie realiów małych firm w stanowieniu prawa, co skutkuje wysokimi kosztami dostosowań do nowych przepisów [Nurzyńska i in. 2010]. Dlatego ważne jest, że program rządowy *Lepsze regulacje* przewiduje uwzględnienie szerszych konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa. Z zadowoleniem należy odnotować przyjęcie zasady egzekwowania od inicjatorów zmian legislacyjnych obowiązku prowadzenia rzetelnych konsultacji z zainteresowanymi stronami i opracowania ocen skutków regulacji (OSR), a także monitorowania skutków wdrożonych przepisów (stosowanie zasady *sunset clause*). Powstaje jednak pytanie, czy w Polsce środowisko przedsiębiorców małych i mikro może być stroną takich konsultacji, a jeśli tak, to kto (jaka organizacja) reprezentuje ich interesy?

Brak skutecznej reprezentacji środowiska drobnej przedsiębiorczości (firm mikro i małych), powoduje, że twórcy prawa nie czują wystarczającej presji społecznej, a podejmowane przez rząd rzeczywiste zmiany otoczenia regulacyjnego, ułatwiające podejmowanie aktywności gospodarczej, sprzyjające innowacyjności i inwestycjom, są daleko niewystarczające, aby zaobserwować przełom w tym zakresie, szczególnie na obszarach wiejskich.

PODSUMOWANIE

Regulowanie i ograniczanie działalności gospodarczej w Polsce (koncesje, zezwolenia, licencje, zgody) jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP). Jednak problem dużej skali reglamentacji i dużej liczby obciążeń regulacyjnych, niewspółmiernej do potrzeb wynikających z bezpieczeństwa konsumenta, obrotu gospodarczego, bezpieczeństwa państwa i innych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, jest niezaprzeczalnym faktem. Ponieważ większość firm na wsi to drobne jednoosobowe przedsiębiorstwa (mikrofirmy), zatem eliminacja restrykcyjnych przepisów i lepsze zrozumienie dla specyfiki wiejskich firm powinno być silniej akcentowane w procesie stanowienia prawa. Polskie przedsiębiorstwa, szczególnie z sektora MSP, nie dysponują jeszcze tak nowoczesnymi technologiami czy dostępem do rynku zbytu, jak ich konkurenci z Europy Zachodniej. Nie posiadają także wystarczającego kapitału, aby szybko nadrobić powstałe przez dziesięciolecia zaniechania. Zatem jeśli Polska ma się

szybciej rozwijać, a przedsiębiorstwa akumulować kapitał, aby więcej inwestować i modernizować się, to nasz kraj musi stwarzać porównywalne, a nawet lepsze warunki funkcjonowania niż w bogatych krajach. Dotyczy to szczególnie kreowania warunków dla mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich.

W artykule na podstawie badań własnych autorki i międzynarodowych badań porównawczych prowadzonych przez Bank Światowy przedstawiono skalę problemów, z jakimi boryka się polski przedsiębiorca. I choć niezaprzeczalnie Polska dokonała wielu bardzo ważnych zmian otoczenia regulacyjnego, wzmacniając funkcjonowanie instytucji prawa ochrony własności, prawa upadłościowego czy poprawiając pozycję inwestorów, to kluczowe bariery i uwarunkowania instytucjonalne ważne z punktu widzenia przedsiębiorców wiejskich (rejestracja firmy, uzyskiwanie pozwoleń na budowę, przyłączenie do prądu, obciążenia podatkowe) nadal hamują aktywność w zakresie tworzenia własnego biznesu na obszarach wiejskich.

Jest oczywiście wiele innych barier dla przedsiębiorczości w Polsce, których ranking Banku Światowego nie ujmuje (obowiązki sprawozdawcze, prawo ochrony środowiska, niedopasowanie kompetencji potencjalnych pracowników na potrzeby pracodawców itd.), a na które skarżą się od lat przedsiębiorcy. Usuwanie lub ograniczanie ich negatywnych skutków to praca wspólna instytucji rządowych i samorządu przedsiębiorców.

Tymczasem poważnym problemem polskich przedsiębiorstw jest bardzo niski poziom samoorganizacji, gdyż zaledwie 6–8% firm małych i mikro jest zrzeszonych w organizacjach branżowych przedsiębiorców [*Raport o sytuacji...* 2013]. Badania własne autorki potwierdzają, że przedsiębiorcy, szczególnie działający na wsi, nie widzą korzyści w byciu członkiem samorządowych organizacji branżowych. O ile średni i duży przedsiębiorcy, choć też nie wszyscy, dostrzegają pewne korzyści (dostęp do informacji, szkolenia, wymiana doświadczeń etc.), to niestety idea samoorganizacji, bazowanie na potencjale tkwiącym w istniejących nieformalnych sieciach współpracy między przedsiębiorcami nadal jest niedoceniana. I nie chodzi tu tylko o reprezentację interesów wobec organów administracji publicznej, ale może przede wszystkim o podejmowanie wspólnych działań tam, gdzie działania indywidualne są zbyt kosztowne.

Gromadzenie informacji, często silnie rozproszonych i fragmentarycznych, prowadzenie badań rynku, prognoz zmian demograficznych lub kulturowych, organizacja udziału w targach i wystawach, upowszechnianie specyficznych dla danej branży dobrych praktyk wymaga wiedzy i funduszy. Badania kapitału społecznego i ludzkiego w Polsce wskazują, że wiele jeszcze w tym obszarze mamy do zrobienia. Rozwiązaniem na dziś powinna więc być budowa systemu wspierania mikrobiznesu z funduszy europejskich, zarówno tych kierowanych na wieś, jak i na wsparcie regionalnych gospodarek. Ponownie zatem należy zaapelować do twórców programu rozwoju obszarów wiejskich, aby promować innowacyjne rozwiązania w zakresie systemowego (i sieciowego) wspierania i rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej. Istniejąca Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, finansowana z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013, powinna być główną platformą promocji współpracy i sieciowania wśród przedsiębiorców wiejskich, zarówno tych już funkcjonujących na rynku, jak i tych, którzy dopiero myślą o założeniu własnej działalności gospodarczej.

BIBLIOGRAFIA

- Czapiński J., 2007: *Kapitał społeczny. W: Diagnoza społeczna 2007*. Red. J. Czapiński, T. Panek (http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2007.pdf).
- Doing Business 2004. Understading Regulation*, 2003. World Bank, Washington D.C. (<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>).
- Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*, 2010. World Bank, Washington D.C. (<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf>).
- Doing Business 2012. Doing Business in More Transparent World*, 2011. World Bank, Washington D.C. (<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>).
- Doing Business 2013. Smarter Regulation for Small and Medium-Size Enterprises*, 2012. World Bank, Washington D.C. (<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>).
- Fedyszak-Radziejowska B., 2008: *Polska wieś w cztery lata po akcesji – wymiar demarginalizacji. W: Raport o stanie wsi. Polska wieś 2008*. Red. I. Nurzyńska, J. Wilkin. FDPA, Warszawa.
- Frenkel I., 2006: *Tendencje demograficzne na obszarach wiejskich. W: Raport o stanie wsi. Polska wieś 2006*. Red. I. Nurzyńska, J. Wilkin. FDPA, Warszawa.
- Frenkel I., 2012: *Ludność wiejska. W: Raport o stanie wsi. Polska wieś 2012*. Red. I. Nurzyńska, J. Wilkin. FDPA, Warszawa.
- Global Competitiveness Report 2009–2010*, 2011. World Economic Forum.
- Gorynia M., 1999: *Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej*. „Ekonomista” 6: 778–790.
- Hodgson G.M., 2006: *What are Institutions?* ”Journal of Economic Issues” XL, 1.
- Jaworski W., 2004: *Transformacja w obszarze banków. W: Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*. Fundacja Innowacja i WSSE, Warszawa.
- Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs Report of the Expert Group*, 2007. Komisja Europejska, Bruksela (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/regmod/regmod_en.pdf).
- North D.C., 1994: *Economic Performance Through Time*. ”The American Economic Review” 83, 3.
- North D.C., 1997: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.
- North D.C., 2003: *Understanding the Process of Economic Change*, Mercatus Center at George Mason University (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacx402.pdf).
- North D.C., 2005: *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Nurzyńska I., 2006: *Nowe podstawy systemu finansowania rolnictwa i rozwoju wsi. W: Raport o stanie wsi. Polska wieś 2006*. Red. I. Nurzyńska, J. Wilkin. FDPA, Warszawa.
- Nurzyńska I., 2011: *Fundusze Unii Europejskiej a system finansowania inwestycji ze środków publicznych w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Nurzyńska I., 2012: *Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich. W: Raport o stanie wsi. Polska wieś 2012*. Red. I. Nurzyńska, J. Wilkin. FDPA, Warszawa.
- Nurzyńska I. i in., 2010: *Bariery instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*. EFRWP, Warszawa.
- Pigou A.C., 1932: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co., London.
- Przedsiębiorczość w Polsce 2012*, 2012. Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa (http://www.mg.gov.pl/files/upload/16727/Raport_Przedsiębiorczość%20w%20Polsce.pdf).
- Raport o sytuacji mikro i małych firm*, 2013. Bank Pekao S.A. (http://www.pekao.com.pl/bin-source/f/00/Raport_2013_pol.pdf).

- Rogowski W., Rudecka I., 2011: *Demaskacja społeczna (whistleblowing) i jej konsekwencje w obszarze administracji publicznej i przedsiębiorczości – badanie pilotażowe*. Raport na zlecenie Kancelarii Senatu. Instytut Allerhanda, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa.
- Small Business Act for Europe*. Komisja Europejska (<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/>).
- Stankiewicz W., 2012: *Ekonomika instytucjonalna*. Warszawa (http://pwsbia.edu.pl/pdf_files/Waclaw_Stankiewicz_Ekonomika_Istytucjonalna_III.pdf).
- Trojanowska M., 2008: *Analiza stanu technicznego sieci niskiego napięcia na terenach wiejskich Podkarpacia* (http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/Motrol10/trojanowska_2.pdf).
- Wilkin J., 2005: *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*. W: Red. J. Wilkin. *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy i funkcjonowania sfery publicznej*. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- World Development Report 2002* (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2001/10/05/000094946_01092204010635/Rendered/PDF/multi0page.pdf).

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL ENTREPRENEURSHIP

Abstract. In this article the author examines the institutional conditions for the development of entrepreneurship and job creation in rural areas. The author has based this on her own research and an analysis of international comparative research and argues that Poland is too slow in making the necessary changes for institutional development and to support entrepreneurship. The article records that progress in the removing barriers is insufficient and is found in areas of which least affect the development of small and medium-sized enterprises, particularly those operating in rural areas.

Key words: institutional matrix, rural entrepreneurship, barriers to development, better regulation, social capital