

Richard Woodward, Michał Górczyński

Wpływ otoczenia instytucjonalno-prawnego na rozwój Gospodarki Opartej na Wiedzy w Polsce

Obszary działalności kluczowe dla rozwoju Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW), czyli np. rozwój przedsięwzięć innowacyjnych czy działalności badawczo-rozwojowej, są bardziej wrażliwe na niską jakość regulacji oraz niską efektywność funkcjonowania infrastruktury administracyjno-prawnej niż tradycyjne i ukształtowane obszary funkcjonowania działalności gospodarczej. Firmy innowacyjne najczęściej mają swój początek jako małe firmy nowo powstałe o bardzo ograniczonym potencjale ekonomiczno-finansowym. Jednocześnie wszelkie przedsięwzięcia innowacyjne są obciążone o wiele większym ryzykiem niż rozpoczęcie lub prowadzenie standardowej działalności. Niska jakość regulacji oraz infrastruktury instytucjonalnej wydatnie zwiększa ryzyko i koszty prowadzenia działalności innowacyjnej, skutecznie zniechęcając do podejmowania tego typu działalności. Co więcej, firmy innowacyjne operują bardzo często w sektorach, które są silnie regulowane przez administrację (np. sektor teleinformatyczny, ochrony zdrowia), co narzuca na te firmy dodatkowe ograniczenia administracyjne i naraża je na dodatkowe koszty.

Obecnie w Polsce otoczenie prawne stanowi istotną barierę rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Świadczą o tym m.in. wyniki projektu badawczego „Mikroprzedsiębiorstwa: sytuacja ekonomiczna, finansowanie, właściciele” zrealizowanego w CASE w 2002 roku (Balcerowicz 2002). Wśród 17 czynników hamujących działalność i rozwój firm ankietowani przedsiębiorcy jako najważniejszą barierę funkcjonowania wskazali skomplikowane otoczenie regulacyjne, a w szczególności skomplikowany system podatkowy oraz zabezpieczeń społecznych, jak również jakość regulacji z zakresu rynku pracy. Co więcej, przedsiębiorcy najczęściej poszukują informacji na temat prawnych i regulacyjnych aspektów funkcjonowania działalności gospodarczej (68% wskazań respondentów). Dla porównania jedynie 57% respondentów poszukuje informacji o swoich dostawcach i ich ofertach, a jedynie 47,5% poszukuje informacji na temat kredytów i pożyczek oraz alternatywnych źródeł finansowania firmy (Balcerowicz 2002).

Podobnie badania Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju wskazują na to, że regulacje w Polsce są generalnie na niższym poziomie niż we wszystkich innych krajach obecnie wchodzących do Unii Europejskiej, jeśli chodzi o ich dostosowanie do standardów międzynarodowych oraz skuteczność i efektywność ich wdrażania (EBOiR 2002, Kaufmann i in. 2003).

Instytucje wdrażające regulacje stanowią też wielki problem. Niska efektywność infrastruktury prawnej i administracyjnej, a w szczególności systemu sądowego, jest wyjątkowo dotkliwa dla rozwoju tego typu firm. Dla przedsięwzięć innowacyjnych przetrwanie pierwszego roku działalności (z reguły finansowanej przez oszczędności właścicieli lub indywidualnych inwestorów) to kluczowy czynnik powodzenia projektu. Tymczasem np. czas postępowania i egzekucji należności w Polsce trwa do dwóch, trzech lat (o czym później), co praktycznie oznacza, że firmy innowacyjne nie mają możliwości wsparcia i ochrony prawnej swoich interesów ze strony aparatu sądowego.

Według badań EBOiR menedżerowie polskich firm poświęcają około 9,5% swojego czasu tylko i wyłącznie na kontakty z administracją. Dla porównania na kontakty z administracją menadżerowie rosyjscy przeznaczają 9%, węgierscy i słowaccy 7%, a czescy jedynie 2,5%

swojego czasu (tab. 1). Wyniki badań EBOiR wskazują na przerost regulacji administracyjnych oraz ich zbyt wysoki stopień skomplikowania. Poza tym krajowa administracja publiczna, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, jest wysoce nieefektywna, co jest spowodowane jej niedostatecznym stopniem komputeryzacji i informatyzacji oraz niskim poziomem kwalifikacji kadr.

Tabela 1. Czas poświęcany na kontakty z administracją przez menedżerów firm w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej (% czasu ogółem)

Polska	9,5%
Czechy	2,5%
Węgry	7,0%
Słowacja	7,0%
Rosja	9,0%

Źródło: EBOiR 2002.

Niska efektywność i jakość krajowego otoczenia administracyjnego oraz prawnego niesie ze sobą konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na wyspecjalizowane usługi prawnicze i doradcze, co również jest ogromnym obciążeniem dla tego typu projektów (w efekcie duża część ograniczonych środków finansowych zamiast na działalność innowacyjną jest przeznaczana na pokonywanie barier prawnych i administracyjnych, co dodatkowo zwiększa oczekiwania odnośnie rentowności projektów innowacyjnych).

Na niekorzystne uwarunkowania prawno-instytucjonalne wskazują również badania Banku Światowego, których celem była identyfikacja i ocena barier administracyjno-prawnych rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Badanie zostało przeprowadzone przez Bank Światowy w 130 krajach (Bank Światowy 2003, Blajer 2003). Zdaniem ekspertów BŚ rozpoczynanie biznesu w Polsce jest relatywnie uciążliwe (potrzeba obecnie mniej czasu na rejestrację firmy niż w wielu krajach Europy Środkowej, ale samo rozpoczęcie działalności jest kosztowne i wymaga odwiedzenia wielu instytucji). Zarejestrowanie działalności gospodarczej w Polsce wymaga obecnie osobistego stawienia się i zarejestrowania w pięciu lub sześciu różnych organach administracji państwowej lub samorządowej (Balcerowicz, 1999):

- rejestracja w sądzie lub urzędzie gminy (w zależności od formy prawnej prowadzonej działalności gospodarczej),
- wystąpienie o pozwolenie lub koncesje na prowadzenie działalności (jeżeli jest to konieczne),
- rejestracja w Urzędzie Statystycznym,
- rejestracja w ZUS,
- rejestracja w urzędzie skarbowym,
- otwarcie rachunku bankowego.

W porównaniu z innymi krajami, gdzie wypełnienie tylko jednego wniosku (również drogą internetową) umożliwia pełną rejestrację przedsięwzięcia, konieczność osobistego stawienia się w pięciu urzędach przez krajowego przedsiębiorcę stanowi istotną barierę rozpoczęcia działalności gospodarczej. Zaprojektowana przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej ustawa o swobodzie działalności gospodarczej byłaby dużym krokiem do przodu, jednak prace nad tą ustawą zostały zahamowane.

Najlepiej jednak jakość otoczenia prawnego i regulacyjnego oddaje wskaźnik obrazujący liczbę niezbędnych procedur, koszt oraz czas niezbędny do pełnego wprowadzenia w życie i egzekwowania umów gospodarczych. Ten wskaźnik dla naszego kraju w zestawieniu BŚ wypadł najgorzej w grupie analizowanych krajów (tabela 2). Na przykład według analityków BŚ na załatwienie wszelkich formalności i wprowadzenie w życie umów gospodarczych potrzeba aż 1000 dni, co spowodowane jest długim czasem rozstrzygnięć sądowych w postępowaniach gospodarczych, w tym w szczególności w zakresie odzyskiwania należności. Poza Słowenią w grupie analizowanych krajów nigdzie nie potrzeba tyle czasu na egzekwowanie swoich roszczeń i należności. W rezultacie wartość syntetycznego wskaźnika dla Polski jest jedną z najniższych wśród analizowanych krajów, co również wskazuje na niską jakość otoczenia prawnego i instytucjonalnego.

Tabela 2. Zakres formalności, koszt oraz czas niezbędny do pełnego wprowadzenia w życie i egzekwowania umów gospodarczych

	Liczba procedur	Czas trwania (w dniach)	Koszt (%)	Wskaźnik syntetyczny
Albania	37	220	72,6	76
Austria	20	434	1,0	54
Białoruś	19	135	43,6	56
Belgia	22	365	9,1	54
Bułgaria	26	410	6,4	69
Chorwacja	20	330	6,6	50
Czechy	16	270	18,5	65
Dania	14	83	3,8	40
Finlandia	19	240	15,8	48
Francja	21	210	3,8	79
Niemcy	22	154	6,0	61
Grecja	15	315	8,2	64
Węgry	17	365	5,4	57
Irlandia	16	183	7,2	42
Izrael	19	315	34,1	51
Włochy	16	645	3,9	64
Polska	18	1000	11,2	65
Portugalia	22	420	4,9	54
Rumunia	28	225	13,1	60
Rosja	16	160	20,2	48
Słowacja	26	420	13,3	40
Słowenia	22	1003	3,6	65
Ukraina	20	224	11,0	51

Źródło: <http://rru.worldbank.org/doingbusiness>

Szczególnym problemem jest niska efektywność krajowych sądów. Świadczą o tym m.in. dane Ministerstwa Sprawiedliwości. W 2000 roku sprawy gospodarcze stanowiły 11,9% wszystkich spraw wniesionych do sądów powszechnych, a ich liczba wzrosła w stosunku do roku 1999 o 4,9% (do 888 tysięcy spraw). Jednocześnie zanotowano spadek liczby tych spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem (o 4,6%). W rezultacie spadł stosunek liczby spraw rozstrzygniętych do wnoszonych w sądach gospodarczych (PARP 2002). Według badań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości średni czas trwania postępowania procesowego trwa 14 miesięcy (nie licząc oczekiwania na rozpoczęcie postępowania).

Jednakże w dużych miastach na zakończenie postępowania sądowego potrzeba więcej czasu (np. w Warszawie 19, a w Krakowie 17 miesięcy). Według ankietowanych przedsiębiorców wynika to z opieszałości, biurokracji, braku kompetencji sędziów oraz złej organizacji sądownictwa. Warto zauważyć, że większość mankamentów w pracy sądów wskazana przez badanych związana jest z czynnikiem ludzkim (PARP 2002). Badania przeprowadzone przez Helsińską Fundację Praw Człowieka wskazują na to, iż do najważniejszych barier funkcjonowania krajowych sądów – oprócz niedostatecznego wyposażenia i bardzo niskiego stopnia informatyzacji – zaliczyć należy krótki czas pracy oraz brak odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia sędziów (Bojarski, Swaton, 1998; Siedlecka, 2000; Reed, 2002).

Znaczenie niewydolności sądów dla sektora firm obrazuje fakt, że przeszło 63% ankietowanych przedsiębiorców zadeklarowało, że w ciągu okresu swojej działalności miało przynajmniej jedną sprawę sądową w zakresie prawa pracy lub prawa gospodarczego. Wśród spraw gospodarczych dominowały te, których przedmiotem było odzyskiwanie należności – około 60% wszystkich spraw (PARP 2002).

Słabą wydolność systemu sądowniczego potwierdzają również wyniki ww. badań przeprowadzonych przez EBOiR. Według tych danych w Polsce potrzeba 31 miesięcy na odzyskanie należności, podczas gdy np. na Węgrzech 16, w Czechach i na Słowacji 12, w Rosji 8 miesięcy, a na Łotwie 7 dni.

Tabela 3. Czas potrzebny na odzyskanie należności (w miesiącach)

Polska	31
Czechy	12
Węgry	16
Słowacja	12
Łotwa	7
Rosja	8

Źródło: EBOiR 2002.

Konsekwencją powolnej pracy sądów jest niezwykle długi proces wydawania aktów własności hipotecznej (w Warszawie obecnie czeka się na tego typu dokumenty około roku), co uniemożliwia przedsiębiorcom wykorzystanie nieruchomości w celu zabezpieczenia kredytów bankowych i w konsekwencji otrzymania kredytu. Powszechnie uważa się, że kredyt bankowy nie jest instrumentem często wykorzystywanym przy finansowaniu przedsięwzięć innowacyjnych (w przeciwieństwie np. do funduszy inwestycyjnych wysokiego ryzyka). Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii, w kraju charakteryzującym się najbardziej rozwiniętym rynkiem typu venture capital oraz private equity w Europie, pokazują, że jedynie 8% nowych firm finansowanych jest przy pomocy funduszy tego typu, podczas gdy większość firm finansowana jest za pomocą tradycyjnych form (np. kredytów bankowych). Według danych Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (PKPP 2003) w Polsce 80,7% inwestycji w małych firmach finansowanych jest z zysków. Pożyczki i kredyty bankowe są drugą pod względem popularności formą finansowania inwestycji (20%). W tym drugim przypadku ruchome aktywa trwałe firm (w 60%) oraz nieruchomości (w 20%) są najczęściej wykorzystywaną formą zabezpieczenia. Powyższe dane pokazują, jak istotną rolę odgrywa dla przedsiębiorców w Wielkiej Brytanii i może odgrywać w Polsce wykorzystanie hipoteki przy finansowaniu działalności gospodarczej, w tym działalności innowacyjnej.

Wreszcie warto pamiętać, że występowanie barier administracyjnych i wysoki stopień biurokracyzacji ma bezpośredni wpływ na zwiększenie korupcji. Pak Hung Mo (2001) podkreśla negatywny wpływ korupcji na dwa aspekty szczególnie istotne dla funkcjonowania GOW: rozwój kapitału ludzkiego oraz prywatny popyt inwestycyjny.

Podsumowując, należy podkreślić, że niska jakość otoczenia prawnego oraz instytucjonalnego jest istotną przeszkodą rozwoju przedsiębiorczości, a działalności innowacyjnej w szczególności. Uproszczenie funkcjonowania otoczenia prawnego i instytucjonalnego oraz zwiększenie jego skuteczności jest kluczowe dla stymulowania innowacyjności polskiej gospodarki oraz promowania działań proinnowacyjnych.

Bibliografia

Balcerowicz E. (1999), *Barriere rozwoju sektora prywatnego w Polsce*, w: B. Błaszczyk (red.), *Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce*, Raporty CASE nr 30, CASE: Warszawa.

Balcerowicz E., red. (2002), *Mikroprzedsiębiorstwa: Sytuacja ekonomiczna, finansowanie, właściciele*, CASE: Warszawa.

Bank Światowy (2003), *Snapshot of Business Climate: Poland* (<http://rru.worldbank.org/doingbusiness>).

Blajer P. (2003), *Polska to nie raj biznes*, „Rzeczpospolita” 13-14 września.

Bojarski Ł., Swaton J. (1998), *Warunki pracy sądów rejonowych: Raport z monitoringu*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (<http://www.hfhrpol.waw.pl>).

EBOiR, 2002, *Transition Report 2002*, London.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington, DC: World Bank (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf>).

Pak Hung Mo (2001), *Corruption and Economic Growth*, „Journal of Comparative Economics” No. 29, str. 66-79.

PARP (2002), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2001*. Warszawa.

PKPP (2003), *Czarna lista barier dla przedsiębiorczości*, Warszawa (maj).

Reed J. (2002), *Justice seeks a firmer footing*, „Financial Times” 17 czerwca.

Siedlecka E. (2000), *Do sądu w Łomży*, „Gazeta Wyborcza” 19 stycznia.