



**MINISTERSTWO GOSPODARKI**



**PROGRAM REFORMY REGULACJI**

Warszawa, sierpień 2006 r.

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	3
<b>CZĘŚĆ I: Analiza stanu obecnego .....</b>	<b>6</b>
Uwarunkowania zewnętrzne .....	6
Uwarunkowania wewnętrzne – działania rządu w zakresie poprawy otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw.....	9
Aspekty horyzontalne .....	9
<b>CZĘŚĆ II: Działania na rzecz wdrażania Programu Reformy Regulacji.....</b>	<b>13</b>
Działanie 1: Uproszczenie krajowych aktów prawnych .....	13
Działanie 2: Realizacja programu uproszczeniowego Komisji Europejskiej ( <i>rolling programme</i> ) na poziomie krajowym .....	15
Działanie 3: Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw .....	16
Działanie 4: Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji .....	18
Działanie 5: Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych.....	23
Działanie 6: Wprowadzenie zasady „Najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa” .....	29
Działanie 7: Wzmocnienie potencjału regulacyjnego z wykorzystaniem rekomendacji OECD z programu SIGMA .....	30
Wskaźniki dla oceny realizacji Programu Reformy Regulacji.....	32
<b>Część III.    Harmonogram realizacji działań Programu Reformy Regulacji .....</b>	<b>35</b>

## Wstęp

Program Reformy Regulacji jest kompleksowym dokumentem określającym podejście do polityki regulacyjnej w kontekście wymogów rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Konieczność podjęcia systemowych działań w odniesieniu do optymalizacji otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców wynika bezpośrednio z *Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008*, w szczególności z działania 2.1 *Poprawa jakości regulacji prawnych* i w pewnym zakresie z działania 2.2 *Uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej*.

Dodatkową cezurę czasową opracowania Programu stanowi perspektywa przeglądu potencjału regulacyjnego<sup>1</sup> Polski w ramach projektu SIGMA. Istotą przeglądu jest ocena potencjału kraju w aspekcie tzw. zarządzania regulacyjnego (*regulatory management capacities of the country*), przeprowadzona w formie kwestionariusza oraz kilkudniowej serii spotkań na różnym szczeblu w poszczególnych ministerstwach i instytucjach kraju w nim uczestniczącego. Efektem przeglądu będzie raport zawierający ocenę potencjału regulacyjnego oraz rekomendacje w zakresie niezbędnych do podjęcia działań. Wagę tego przeglądu podkreśla fakt, iż OECD zasadniczo krytycznie ocenia poziom restrykcyjności przepisów oddziałujących na przedsiębiorców w Polsce, podobnie jak i wysokość kosztów administracyjnych, jakie te przepisy generują dla nich. Stąd wynikają też, zdaniem OECD<sup>2</sup>, negatywne implikacje dla działalności innowacyjnej przedsiębiorców w Polsce, a w konsekwencji stanu konkurencyjności polskiej gospodarki.

Program Reformy Regulacji uwzględnia generalne rekomendacje OECD i Unii Europejskiej w odniesieniu do funkcjonowania efektywnych systemów tworzenia prawa. Bierze także pod uwagę przedsięwzięcia podejmowane w szeregu państw członkowskich Unii Europejskiej (oraz OECD) w zakresie poprawy środowiska regulacyjnego dla przedsiębiorców.

Jednocześnie Program jest odpowiedzią na raport przygotowany przez Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki *Przedsiębiorczość w Polsce 2006*. W obecnej, czwartej edycji raportu, w sposób pogłębiony potraktowano analizę barier hamujących przedsiębiorczość, szczególnie w zakresie otoczenia regulacyjnego i kontroli przedsiębiorców. Odnosząc się pozytywnie do zmian wprowadzonych *ustawą o swobodzie działalności gospodarczej* raport

---

<sup>1</sup> Zgodnie z definicją OECD, potencjał regulacyjny to zdolność do efektywnego regulowania poprzez formułowanie polityk oraz ich implementację za pomocą regulacji charakteryzujących się wysoką jakością.

<sup>2</sup> Zob. 2006 Economic Review-Poland (draft), ECO/EDR(2006)8, 4.04.2006 r.

wskazuje, że ustawa nie wyeliminowała wszystkich utrudnień, które ograniczają przedsiębiorców. Raport przedstawia rekomendacje do dalszych, pogłębionych zmian systemowych, instytucjonalnych i prawnych, których realizacja przyczyni się do dalszego rozwoju przedsiębiorczości. Rekomendacje zawarte w raporcie znalazły odzwierciedlenie w Programie Reformy Regulacji.

Opierając się na syntetycznej analizie stanu otoczenia regulacyjnego i biorąc pod uwagę percepcję przedsiębiorców, Program zdefiniował dwa podstawowe priorytety – o charakterze systemowym oraz merytorycznym, zasadniczo obejmujące działania uproszczeniowe. Drugi priorytet nie dotyczy wyłącznie często kojarzonej, czy nawet mylonej z uproszczeniem prawa deregulacji, ale związany jest z poprawą jakości i przejrzystości istniejących rozwiązań. Poprawy jakości prawodawstwa nie można osiągnąć próbując wyłącznie ograniczyć liczbę obowiązujących regulacji. Inicjatywa uproszczeniowa nie kwestionuje też celów, jakie przyświecają poszczególnym regulacjom np. w obszarze zatrudnienia, ochrony środowiska lub prawa konsumenta. Przeciwnie - usprawnienie przygotowywania i wdrażania regulacji powinno następować przez wykorzystywanie jak najprostszych i jednocześnie najbardziej efektywnych środków dla osiągnięcia celów.

Struktura programu uwzględnia zróżnicowany charakter poszczególnych działań. Jako pierwsze wskazano systemowe działania horyzontalne związane z uproszczeniem krajowych aktów prawnych oraz uczestnictwem w programie uproszczeniowym prowadzonym na szczeblu wspólnotowym. Kolejne działania wskazują instrumenty zastosowane do usprawnienia systemu regulacyjnego. W przypadku oceny skutków regulacji oraz systemu wdrażania dyrektyw mamy do czynienia z modyfikacją i zwiększeniem efektywności istniejących już rozwiązań. Natomiast pomiar kosztów administracyjnych oraz zasada „najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa” są nowymi instrumentami. Ostatnie działanie związane jest z koniecznością zapewnienia zewnętrznej oceny dokonywanych w systemie regulacyjnym zmian.

W obecnej fazie nie dokonuje się oceny skutków finansowych, które będą związane z wprowadzeniem Programu. Zakłada się, że środki finansowe na realizację działań przez odpowiedzialne resorty będą od 2007 r. ustalane w ich corocznych budżetach. Natomiast w bieżącym roku realizacja działań będzie finansowana na podstawie już zatwierdzonego budżetu.

Wdrożenie systemu pomiaru obciążeń administracyjnych będzie finansowane do 2008 r. przez Ministerstwo Gospodarki. W dalszej zaś fazie, po podjęciu decyzji odnośnie przeprowadzenia tzw. pomiaru bazowego dla całości regulacji dotyczących przedsiębiorców, rozważone zostanie finansowanie pomiaru kosztów administracyjnych w ramach budżetów poszczególnych resortów.

Po przyjęciu Programu przez Radę Ministrów obowiązek monitorowania poszczególnych działań i przedstawiania Radzie Ministrów corocznych raportów z ich realizacji będzie spoczywał na ministrze właściwym ds. gospodarki.

W związku z długoletnim charakterem działań określonych w Programie oraz zaplanowanym w 2008 r. przeglądem ramowym realizacji Strategii Lizbońskiej na podstawie m.in. efektów Krajowych Programów Reform, przewiduje się dokonywanie corocznej oceny realizacji Programu. Pozwoli ona na jego ewentualną aktualizację i uzupełnienie. Ponadto przewiduje się możliwość kontynuacji Programu do 2010 r. zgodnie z horyzontem czasowym Strategii Lizbońskiej, przy ewentualnej weryfikacji i dostosowaniu jego założeń i działań stosownie do osiągniętych w międzyczasie rezultatów.

## CZEŚĆ I: Analiza stanu obecnego

Jakość stanowionego prawa jest szczególnie istotna w czasach szybkich i głębokich zmian, wpływających istotnie na warunki społeczno-gospodarcze. Niska jakość regulacji utrudnia procesy innowacyjne, stwarza zbędne bariery dla handlu i inwestycji, ogranicza efektywność ekonomiczną. Niedopasowane do nowych uwarunkowań lub nieprawidłowo zaprojektowane rozwiązania formalno-prawne powodują nieuzasadnione koszty. Negatywny efekt skumulowania regulacji wpływa na zmniejszenie liczby miejsc pracy i generalnie zniechęca do przedsiębiorczości. Efekt ten jest jeszcze bardziej dotkliwy na rynkach światowych, gdzie konkurencyjność inwestycyjna jest silnie uwarunkowana jakością otoczenia administracyjno-prawnego.

### Uwarunkowania zewnętrzne

Niska jakość regulacji prawnych jest postrzegana w Unii Europejskiej jako istotny problem w działalności przedsiębiorstw. Poprawa jakości regulacji prawnych została uznana za jeden z filarów Strategii Lizbońskiej. Stąd ważną rolę w pracach zarówno Komisji Europejskiej jak i od 2004 r. kolejnych Prezydencji, odgrywają inicjatywy w zakresie poprawy jakości prawa (tzw. *Better Regulation*). W szczególności działalność ta jest związana z promowaniem wykorzystywania w procesie tworzenia prawa instrumentu analitycznego - oceny skutków regulacji, uproszczenia i unowocześnienia obowiązujących regulacji, a także zmniejszenia obciążeń administracyjnych i regulacyjnych nakładanych przez prawo na przedsiębiorców. Należy podkreślić, iż Komisja Europejska sformułowała w styczniu 2006 r. w swoim raporcie z postępów z realizacji Strategii Lizbońskiej na poziomie narodowym i wspólnotowym, wniosek wdrożenia przez państwa członkowskie do końca 2007 r. metodologii pomiaru obciążeń administracyjnych.

Jednym z kluczowych elementów polityki *Better Regulation* jest realizacja szeregu działań uproszczeniowych wynikających z komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie strategii dla uproszczenia otoczenia regulacyjnego z października 2005 r.<sup>3</sup>. Celem komunikatu Komisji Europejskiej było odnowienie strategii w tym zakresie.

Komunikat m.in. zawiera *rolling programme*, stanowiący 3-letni program uproszczenia obowiązującego dorobku prawnego Wspólnoty do 2008 roku. Po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi podmiotami Komisja przedstawiła 222 propozycje uproszczeniowe uwzględniające uchylenie, kodyfikację, *recasting* (nowelizacja połączona z kodyfikacją) lub modyfikację łącznie ponad 1400 wspólnotowych

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego”, COM(2005) 535

aktów prawnych. Komisja zapowiedziała regularną aktualizację programu i stopniowe rozszerzanie jego zakresu. W początkowej fazie jego realizacji Komisja postanowiła skoncentrować się na trzech sektorach najbardziej obciążonych regulacjami: motoryzacyjnym, odpadów i budowlanym. W dalszej kolejności planowane jest włączenie do prac uproszczeniowych następnych sektorów: żywnościowego, kosmetycznego, farmaceutycznego i usługowego.

W ramach pogłębionych analiz Komisja chce ocenić efektywność ram prawnych dla poszczególnych sektorów oraz potencjał do ich dalszego uproszczenia. W przyszłości Komisja planuje rozszerzenie analizy o inne sektory takie jak: inżynierii mechanicznej, technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz sektory energochłonne. Rezultaty tych przeglądów zostaną zintegrowane z *rolling programme*. Proces uproszczenia obejmie również przepisy o wpływie międzysektorowym. Komisja przewiduje też podjęcie działań uproszczeniowych w sektorach: rolnictwo<sup>4</sup>, środowisko<sup>5</sup>, bezpieczeństwo i zdrowie, rybołówstwo<sup>6</sup>, podatki i zatrudnienie. W Komunikacie podkreśla się, że uproszczenie legislacji będzie możliwe tylko w ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi.

Priorytetowe znaczenie poprawy jakości regulacji powinno mieć długookresowy charakter. Dyskusja nad 222 propozycjami uproszczeń oznacza intensywne prace również na poziomie krajowym. Z punktu widzenia nowego państwa członkowskiego, które wykonało wysiłek związany z wdrożeniem prawa wspólnotowego i nadal ma pewne braki w tym zakresie, plan Komisji Europejskiej będzie stanowił kolejne wyzwanie. Jego realizacja wymagać będzie bowiem pogłębionej analizy wszystkich propozycji oraz wskazania przez Polskę własnych priorytetów i podjęcia działań związanych z ich uwzględnieniem. Istotnym wyzwaniem będzie również wdrożenie przyjętych propozycji uproszczeniowych do krajowego prawa.

Przykładem inicjatywy w zakresie poprawy jakości prawa jest Europejski Panel Testów Biznesowych, który wykorzystywany jest przez Komisję Europejską do szerokich konsultacji istniejących i projektowanych wspólnotowych rozwiązań prawnych. Z badań na temat jakości regulacji przeprowadzonych w drugiej połowie 2005 r. wśród europejskich (w tym polskich) przedsiębiorców w ramach ww. panelu wynika, że koszty regulacji dla przedsiębiorców systematycznie rosną i tylko w pewnym stopniu wzrost ten może być uzasadniony. Największym ich źródłem jest obszar regulacji rynku pracy, legislacji podatkowej, ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska, regulacji rynku towarów i usług

---

<sup>4</sup> W dniu 19 października 2005 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat dotyczący uproszczenia i poprawy jakości prawa Wspólnej Polityki Rolnej

<sup>5</sup> W dniu 28 września 2005r. Komisja Europejska opublikowała dokument roboczy „Poprawa jakości prawa a strategię tematyczne w dziedzinie ochrony środowiska”.

<sup>6</sup> W dniu 15 grudnia 2004 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat „Perspektywy dla uproszczenia i poprawy środowiska regulacyjnego wspólnej polityki rybołówstwa”. W dniu 8 grudnia 2005 r. Komisja opublikowała Plan działań na lata 2006-2008 dotyczący uproszczenia i poprawy Wspólnej Polityki Rybołówstwa, COM (2005) 647 final.

a także z zakresu rachunkowości i audytu. Wspomniane wyżej obszary są również głównym źródłem kosztów administracyjnych (wynikających w większości z obowiązków informacyjnych) ponoszonych przez przedsiębiorców. Ankietowani przedsiębiorcy uważają, że podstawową metodą sprostania temu problemowi jest przegląd i uproszczenie legislacji, racjonalizacja procedur administracyjnych oraz wprowadzenie technologii informacyjnych.

Jedna czwarta badanych firm wskazała, że czas potrzebny na wypełnianie obowiązków administracyjnych stanowi 6-10% pracy ich personelu. Dla prawie 15% czas ten stanowi 11-15%. Personel blisko 13% badanych firm poświęca na realizację obowiązków administracyjnych 21% lub więcej czasu pracy. Co więcej w opinii prawie 70% firm czas ten wzrósł w ciągu ostatniego roku.

Sprostanie wymogom rozbudowanych regulacji wiąże się z koniecznością zatrudniania zewnętrznych konsultantów, co generuje dodatkowe koszty. W opinii przedsiębiorców ta kategoria wydatków również stale rośnie. Stanowi to szczególne obciążenie dla małych firm, które i tak ponoszą proporcjonalnie największe koszty związane z obciążeniami regulacyjnymi. Z badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych w połowie lat 90-tych<sup>7</sup> wynika, że obciążenia regulacyjne dotyczą w o wiele większym stopniu małe firmy. Wynikające z nich koszty w przeliczeniu na jednego zatrudnionego są w tych firmach o ok. 50% wyższe niż w dużych firmach. Analizy OECD w tym zakresie są jeszcze bardziej niepokojące. Mówi się w nich o kosztach przekraczających w małych firmach 5-krotność kosztów *per capita* dotyczących duże firmy<sup>8</sup>. Należy stwierdzić, iż duże firmy powiększają przewagę konkurencyjną nad małymi w zakresie kosztów obowiązków administracyjnych. Stoi to w sprzeczności z deklaracjami rządów państw OECD, w tym Polski, zdającymi się traktować małe i średnie przedsiębiorstwa jako filar gospodarki narodowej.

Należy podkreślić, że otoczenie regulacyjne świadczy o atrakcyjności inwestycyjnej danego kraju. Okazało się, że większość badanych w Europejskim Panelu Testów Biznesowych europejskich przedsiębiorców - inwestorów zagranicznych reagowało na uciążliwość regulacyjną na danym rynku poprzez wychodzenie z niego (50% opuściło rynek). W podobnej sytuacji 30% ankietowanych przedsiębiorców starało się dostosować do istniejących reguł prawnych danego rynku, natomiast tylko 7% inwestorów zdecydowało się na próbę prawnego podważenia obowiązujących regulacji. Do tego zjawiska należy podejść ze szczególną uwagą w kontekście rywalizacji Polski w regionie środkowo-europejskim o inwestycje zagraniczne. Warto na tym

---

<sup>7</sup> Zob. *The changing burden of regulation, paperwork, and tax compliance on small business, a report to congress*, Office of the Chief Counsel for Advocacy, U.S. Small Business Administration, Washington, DC, October 1995

<sup>8</sup> Zob. *From red tape to smart tape. Administrative simplification in OECD countries*, OECD Publishing, 2003

tle odnotować, że najnowszy raport KPMG<sup>9</sup> analizujący szereg stereotypów na temat Polski, funkcjonujących w opiniach inwestorów zagranicznych, akcentuje dominującą w nich pozycję negatywnych ocen regulacji administracyjno-biurokratycznych oraz niskiej skuteczności sądownictwa. Uznawane są one za kilkakrotnie bardziej dotkliwe niż braki infrastrukturalne.

## **Uwarunkowania wewnętrzne – działania rządu w zakresie poprawy otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw**

Priorytetem Rządu jest szybki rozwój gospodarczy poprzez m.in. budowę solidnego otoczenia makroekonomicznego, stworzenie dogodnych i spójnych warunków prawnych, ograniczenie barier formalno-administracyjnych oraz promowanie przedsiębiorczości.

Mając na względzie potrzeby rozwojowe krajowej gospodarki oraz w związku ze zobowiązaniami Polski jako członka Unii Europejskiej, Rząd RP zdecydował o szczególnym traktowaniu poprawy jakości regulacji, od której w dużym stopniu uzależniona jest efektywność całego systemu gospodarczego. W celu sprostania tym wyzwaniom utworzono w lutym 2006 r. **Międzyresortowy Zespół do Spraw Nowoczesnych Regulacji Gospodarczych**. Funkcjonowanie Zespołu powinno zapewnić zwiększenie zaangażowania kierownictw instytucji administracji rządowej w tą problematykę i poprawę jakości i efektywności prowadzonych w tym zakresie działań.

Prace Zespołu w 2006 r. oraz w kolejnych latach będą prowadzone w ramach pięciu priorytetowych kierunków działania takich jak: upraszczanie regulacji, identyfikacja, pomiar i redukcja obciążeń administracyjnych nakładanych przez regulacje na przedsiębiorców, doskonalenie funkcjonowania systemu oceny skutków regulacji (OSR), współpraca międzynarodowa w zakresie reformy regulacji oraz wykorzystanie na jej potrzeby technologii informacyjnych.

## **Aspekty horyzontalne**

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców Minister Gospodarki podjął na początku 2006 r. inicjatywę przeglądu opinii społecznej – percepcji przedsiębiorców w zakresie utrudnień w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Na inicjatywę odpowiedziały liczne organizacje zrzeszające przedsiębiorców oraz ośrodki badawcze, przedstawiając najważniejsze - w ich przekonaniu -

---

<sup>9</sup> Zob. Dłaczego Polska; Plusy i minusy prowadzenia działalności gospodarczej w ocenie inwestorów, którzy dokonali inwestycji bezpośrednich w Polsce w latach 2001-2005”, KPMG Sp. z o.o., 2006

przeszkody w zakresie zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw<sup>10</sup>. Należy podkreślić fakt, iż przedsiębiorcy łączą co do zasady postulaty poprawy jakości prawa z propozycjami liberalizacji warunków prowadzenia działalności gospodarczej np. poprzez redukcję pozapłacowych kosztów pracy lub stawek podatkowych. Stanowi to określone utrudnienie w próbie wyodrębnienia problemów związanych z jakością prawa, będących przedmiotem niniejszego Programu.

Przedsiębiorcy zwrócili również uwagę na jakość stanowienia prawa. Ich zdaniem szczególnym mankamentem jest niestabilność przepisów w określonych dziedzinach prawa (np. prawo podatkowe). W opinii przedsiębiorców przepisy te zmieniają się zbyt często, ponadto są one formułowane w sposób niejasny, co powoduje trudności interpretacyjne (np. uregulowania dotyczące VAT). Wiele zmian wprowadza się przy uchwalaniu bądź nowelizacji innych ustaw. Ich zdaniem istotnym problemem jest również brak rzetelności w sporządzaniu oceny skutków regulacji. W opinii przedsiębiorców obowiązek ten jest w praktyce legislacyjnej traktowany jako czysta formalność.

Przedsiębiorcy zgłaszali również zastrzeżenia dotyczące tempa wprowadzania zmian w przepisach oraz zbyt krótkiego okresu *vacatio legis*. Najdotkliwiej przedsiębiorcy odczuwają szybkie wprowadzanie zmian przepisów prawa materialnego, ustanawiającego ich prawa i obowiązki. Znaczna liczba aktów prawnych wchodzi w życie tuż po ich ogłoszeniu, co sprawia, że ani urzędnicy, ani przedsiębiorcy nie mają wystarczająco dużo czasu na przygotowanie się do nich.

Bardzo istotnym utrudnieniem prowadzenia działalności gospodarczej są nadmierne obowiązki informacyjne (bardzo rozbudowana sprawozdawczość, obowiązek przechowywania danych). Pociąga to za sobą koszty finansowe, jak i angażuje w nadmiernym stopniu kapitał ludzki i rzeczowy.

W opinii przedsiębiorców szczególnym utrudnieniem w prowadzeniu działalności gospodarczej są liczne i uciążliwe kontrole. Okazuje się, że *ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* nie poprawiła w odczuwalny sposób sytuacji kontrolowanych. Przedsiębiorcy nadal muszą się liczyć z kontrolami ze strony około 40 instytucji. Zasada jednej kontroli w jednym czasie nie jest w praktyce respektowana. Wręcz przeciwnie, często przeprowadza się kilka kontroli równocześnie, są one nadmiernie wydłużane, a ograniczenia czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie są przestrzegane.

---

<sup>10</sup> Odpowiedzi udzieliły m.in.: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Krajowa Izba Gospodarcza, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, ProLinea – Towarzystwo Rozwoju Infrastruktury, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), Instytut Kościuszki, Kujawskie Stowarzyszenie Przedsiębiorców i Handlowców – Inowrocław, Fundacja Kooperacja, Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorczości, InfoMonitor, Sąddecka Izba Gospodarcza, KPMG, oraz indywidualni przedsiębiorcy, których uwagi w większości pokrywają się z opiniami wyrażanymi przez zrzeszające ich organizacje.

Ponadto, w opinii przedsiębiorców, instytucje kontrolujące próbują omijać przepisy *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, powołując się w pierwszym rzędzie na ustawy powołujące te organy.

Środowisko przedsiębiorców uważa, że nadal zbyt duży jest zakres reglamentacji działalności gospodarczej.

Poprawa jakości prawa w ujęciu horyzontalnym wymaga podjęcia działań uproszczeniowych i systemowych wychodzących naprzeciw postulatom przedsiębiorców.

Przygotowana z inicjatywy Ministra Gospodarki *Analiza barier regulacyjnych* oraz odpowiedzi resortów na zgłoszone problemy nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w postaci obiektywnie uzasadnionych propozycji uproszczeniowych. Stanowiska poszczególnych resortów i instytucji analizujących zasadność postulatów przedsiębiorców motywowane były dwoma względami. Po pierwsze, uznaniem, że uwzględnienie propozycji modyfikacji przepisów jest nierealne, gdyż ich zgłoszenie wynika z niedoinformowania przedsiębiorców, niewłaściwej interpretacji lub niezrozumienia aktów prawnych, względnie niedoceniaania ich złożoności. Po drugie wskazywano na brak możliwości podjęcia działań uproszczeniowych ze względu na korelację z innymi przepisami krajowymi i unijnymi, a także na potrzebę utrzymania odpowiednich standardów prawnych.

Konieczne jest zatem podjęcie działań analitycznych, które pozwolą obiektywnie określić możliwości i harmonogram dalszych prac w tym zakresie. Zbadanie potencjału uproszczeniowego powinno mieć charakter dyskusji, w którą włączeni zostaliby eksperci z dziedziny ekonomii i prawa gospodarczego oraz ośrodki naukowe. Przeprowadzona, przy współpracy z przedsiębiorcami, ekspertami prawa gospodarczego oraz ośrodkami naukowymi, weryfikacja potencjału uproszczeniowego stanowiłaby podstawę do opracowania szczegółowego harmonogramu prac dla stworzenia stabilnego systemu prawa gospodarczego. Ma to również znaczenie ze względu na fakt, że *ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, mimo iż stanowi znaczący krok naprzód, to nie jest w stanie zapewnić niezbędnych rozwiązań systemowych.

W tym miejscu należy podkreślić również możliwości jakie daje stosowanie metod ilościowych dla oceny obciążeń przedsiębiorców i uproszczeń regulacyjnych. Doświadczenia międzynarodowe wskazują na coraz większe ich zastosowanie w tym zakresie. Administracja holenderska opracowała metodologię pomiaru obciążeń administracyjnych – Standardowy Model Kosztów. Metodologia ta pozwala na identyfikację i mierzenie obciążeń administracyjnych i może być wykorzystywana zarówno do obliczania tych obciążeń *ex ante* w ocenie skutków regulacji jak i *ex post* jako element procesu upraszczania obowiązujących aktów prawnych. Standardowy Model Kosztów jest uważany za praktyczne narzędzie, łatwe do stosowania i przydatne dla monitoringu nakładanych kosztów oraz określenia opcji redukcji. Jest on pomocny w określaniu najmniej obciążających

przedsiębiorstwa opcji polityki, co jest bardzo przydatne przy opracowywaniu nowej legislacji

Zastosowanie tego narzędzia można by wykorzystywać w analizach potrzeby uproszczenia poszczególnych aktów prawnych. Docelowo narzędzie to pozwoliłoby na wyeliminowanie lub ograniczenie potrzeby dokonywania uproszczenia aktów prawnych, ponieważ ich przyjmowanie poprzedzone byłoby kwantyfikacją generowanych przez nie obciążeń i każdorazowo uzasadnieniem ich wprowadzenia.

Ponadto celowe wydaje się wprowadzenie zasady „jeden za jeden” oznaczającej możliwość wprowadzenia kolejnego obciążenia tylko w sytuacji, gdy zostanie zlikwidowane inne obciążenie w obowiązujących przepisach tak, aby ogólny poziom obciążeń nie uległ zmianie.

## CZEŚĆ II: Działania na rzecz wdrażania Programu Reformy Regulacji

Osiągnięcie strategicznych celów polskiej gospodarki, którymi są wysokie tempo wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia, związane jest w szczególności z koniecznością zapewnienia dogodnych i spójnych warunków prawnych dla rozwoju przedsiębiorstw w ramach nowoczesnego i efektywnego systemu regulacyjnego. W związku z tym niezbędne jest prowadzenie intensywnych i systematycznych prac nad wprowadzaniem w życie zasad skutecznej polityki regulacyjnej.

### **Działanie 1: Uproszczenie krajowych aktów prawnych**

Działania uproszczeniowe powinny mieć charakter kompleksowy, wykorzystując spójne instrumenty. Wspomniane wyniki zestawienia *Analizy barier regulacyjnych* oraz odpowiedzi resortów na zgłoszone problemy wskazały na konieczność podjęcia dalszych działań analitycznych, które pozwoliłyby obiektywnie określić możliwości i harmonogram dalszych prac w tym zakresie.

Przeprowadzona weryfikacja potencjału uproszczeniowego będzie stanowić podstawę do opracowania okresowo aktualizowanego programu uproszczeniowego, który będzie zawierać szczegółowy harmonogram prac dla wszystkich przeanalizowanych propozycji uproszczenia. Program uproszczeniowy powstanie na podstawie pogłębionych analiz, w tym w miarę możliwości, ocen skutków regulacji dla postulatów zgłoszonych w *Analizie barier regulacyjnych*, aktów prawnych, w których zidentyfikowano zjawiska nadmiernie rygorystycznego wdrażania, nakładania się kompetencji i niejednoznaczności, powstałe przy implementacji dyrektyw wspólnotowych oraz innych analiz wskazujących potrzebę uproszczenia określonych aktów prawnych.

Ten etap ma na celu potwierdzenie potrzeby uproszczenia wytypowanych przepisów oraz opracowania harmonogramu realizacji tego procesu i planów uproszczeniowych. Powstanie lista aktów do uproszczenia w pierwszej kolejności – w 2007 roku oraz do uproszczenia w kolejnym etapie – w 2008 roku a także innych zidentyfikowanych rozwiązań uproszczeniowych. Pomocne przy tworzeniu programu uproszczeniowego będą również mieszane grupy eksperckie tworzone na potrzeby pomiaru i redukcji obciążeń administracyjnych. Kluczowe znaczenie dla obiektywności analizy potencjału uproszczeniowego będzie miało zaangażowanie niezależnych ekspertów z dziedziny prawa gospodarczego i ekonomii oraz ośrodków naukowych. Uwzględnienie ich głosów umożliwi stworzenie podstaw do skonstruowania stabilnego i efektywnego systemu prawa gospodarczego.

Realizacja programu uproszczeniowego będzie weryfikowana, podobnie jak całego Programu Reformy Regulacji, w trybie rocznym – w formie

raportu przedstawianego Prezesowi Rady Ministrów. Ponadto program uproszczeniowy będzie uzupełniany w miarę pojawiania się nowych, poprawnie przeanalizowanych i uzasadnionych propozycji.

Proces uproszczenia krajowych przepisów prawnych dzieli się na następujące etapy:

### ***Analiza potencjału uproszczeniowego***

#### **Etap 1: Przeprowadzenie analizy potencjału uproszczeniowego**

Zbadanie potencjału uproszczeniowego będzie miało charakter dyskusji, w którą, poza reprezentantami przedsiębiorców, włączeni zostaną eksperci z dziedziny ekonomii i prawa gospodarczego oraz ośrodki naukowe. Przeprowadzona, przy współpracy z przedsiębiorcami, ekspertami prawa gospodarczego oraz ośrodkami naukowymi, weryfikacja potencjału uproszczeniowego stanowić będzie podstawę do opracowania szczegółowego, długofalowego programu prac budowy i wdrożenia stabilnego systemu prawa gospodarczego.

Badanie potencjału uproszczeniowego powinno objąć następujące zagadnienia:

- Eliminację przepisów przestarzałych lub zbędnych;
- Racjonalizację przepisów, rozumianą jako stosowanie „horyzontalnych” regulacji w miejsce sektorowych, poprawę ich spójności, wydłużenia okresu *vacatio legis*;
- Poprawę standardów kontroli, przegląd instytucji kontroli pod kątem ich konsolidacji oraz harmonizację planów kontroli,
- Zweryfikowanie możliwości i sposobu uporządkowania aktów prawnych z dziedziny prawa gospodarczego,
- Redukcję poziomu reglamentacji działalności gospodarczej (liczby licencji, koncesji i zezwoleń, ich uproszczenia na poziomie krajowym, względnie propozycji uproszczeniowych na poziomie wspólnotowym).
- Zmniejszenie poziomu występowania zjawisk nadmiernie rygorystycznego wdrażania, nakładania się kompetencji i niejednoznaczności, powstałych przy implementacji dyrektyw wspólnotowych. Punktem wyjścia będzie identyfikacja aktów krajowych wdrażających te dyrektywy oraz minimalnych standardów wynikających z przepisów wspólnotowych.
- Analizą potencjału uproszczeniowego może zostać również objęty system zezwoleń dla obywateli. Zawierałby on przegląd i identyfikację, a docelowo eliminację zbędnych zezwoleń dla obywateli.

Proces badania potencjału uproszczeniowego powinien mieć wielowątkowy charakter – począwszy od zmian horyzontalnych

i systemowych, poprzez analizy przekrojowe, do pogłębionych analiz sektorowych i problemowych. Dopiero po przeprowadzeniu powyższych analiz możliwe będzie szczegółowe określenie kierunku działań w celu utworzenia stabilnego systemu prawa gospodarczego.

**Opracowanie  
programu  
uproszczeniowego**

**Etap 2: Przygotowanie i realizacja programu uproszczeniowego zawierającego listę aktów prawnych do uproszczenia na lata 2007-2008**

Przygotowany program uproszczeniowy powinien zawierać, poza listą aktów prawnych, również wstępne propozycje procedur legislacyjnych w celu uproszczenia zidentyfikowanych aktów prawnych (m.in.: eliminacja, kodyfikacja, racjonalizacja, redukcja).

Ponadto program uproszczeniowy powinien zawierać rozwiązania systemowe i instytucjonalne, które zapewniłyby stabilność uproszczonego systemu gospodarczego.

**Aktualizacja  
programu  
uproszczeniowego**

**Etap 3: Przegląd realizacji programu uproszczeniowego oraz jego ewentualne uzupełnienie o nowe elementy**

Przegląd realizacji programu uproszczeniowego powinien zostać dokonany przy współpracy administracji i przedsiębiorstw w taki sposób, aby obiektywnie podsumować dotychczas osiągnięte rezultaty. Z tego też względu konieczne jest zaangażowanie przedsiębiorców i niezależnych ekspertów zewnętrznych do oceny zrealizowanych przez administrację rozwiązań i wskazania sposobu usprawnienia programu uproszczeniowego.

**Działanie 2: Realizacja programu uproszczeniowego Komisji Europejskiej (*rolling programme*) na poziomie krajowym**

Rząd Polski popiera działania w ramach poprawy jakości regulacji ukierunkowane na osiągnięcie założonych celów polityk w sposób prostszy, tańszy i bardziej efektywny. Do praktycznej realizacji tego podejścia powinno znacząco przyczynić się wdrożenie na poziomie krajowym zmian wynikających z uproszczenia aktów wspólnotowych w ramach *rolling programme* Komisji Europejskiej.

Zaangażowanie w realizację *rolling programme* umożliwi również prace nad tymi obciążeniami zidentyfikowanymi na poziomie krajowym, które wynikają z przepisów wspólnotowych i w związku z tym nie mogą zostać uproszczone w ramach krajowych rozwiązań określonych w Działaniu 1. Zamiarem Komisji jest systematyczny przegląd i aktualizacja programu uproszczeniowego. Włączanie do programu Komisji nowych propozycji mogłoby następować w kolejnych rundach uzupełniających *rolling programme*.

Komisja Europejska przedstawia w komunikacie konkretne metody, jakie zamierza stosować w pracach uproszczeniowych. Przedstawione instrumenty powinny zapewnić efektywny przebieg całego procesu uproszczeniowego i osiągnięcie pożądanych efektów.

Koncepcja budowania programu uproszczenia na bazie *rolling programme* powinna uwzględniać określenie ram czasowych poszczególnych działań uproszczeniowych oraz programu jako całości.

### **Działanie 3: Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw**

Polska jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana do wdrażania dyrektyw wspólnotowych do prawa krajowego. Wyniki badań przeprowadzonych m.in. w Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii i Danii wskazują, iż niemal połowa aktów prawnych o kluczowym wpływie na przedsiębiorstwa i gospodarkę w tych państwach ma swoje źródło w regulacjach wspólnotowych. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera wypracowanie podejścia minimalizującego powstawanie dodatkowych obciążeń regulacyjnych, w szczególności obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców wynikających z wdrażania prawa wspólnotowego.

Stworzenie nowego podejścia do uprawiania systemu wdrażania dyrektyw będzie obejmowało dwa etapy:

#### ***OSR a prawo wspólnotowe***

#### **Etap 1: Wykorzystanie metodologii oceny skutków regulacji na etapie prac legislacyjnych w Unii Europejskiej**

Etap 1 ma na celu opracowanie wskazówek, które pozwolą na efektywne współuczestniczenie polskiej administracji w procesie stanowienia prawa wspólnotowego.

Celowość wykorzystywania OSR dla aktów wspólnotowych potwierdza praktyka kilku krajów (np. Wielka Brytania, Irlandia), które wykorzystują je jako punkt wyjścia do swoich analiz, koncentrując się jednak na specyfice krajowej.

Proces oceny propozycji prawa unijnego, podobnie jak w przypadku sporządzania OSR do projektów prawa krajowego, należy prowadzić na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych. Pierwsze działania powinny być podejmowane po ogłoszeniu nowych inicjatyw legislacyjnych w tzw. Białych Księgach lub w programie prac legislacyjnych Komisji Europejskiej. Na ich podstawie należy dokonywać wyboru priorytetowych propozycji, dla których będą przeprowadzane OSR.

W przypadku aktów wspólnotowych zakres wpływu na treść regulacji jest ograniczony. Jednakże analiza kosztów-korzyści czy identyfikacja oraz porównywanie kilku opcji wdrożenia prawa wspólnotowego, może dostarczyć merytorycznych argumentów, które mogą przyczynić się do

zmiany decyzji w zakresie instrumentów realizacji danej polityki na poziomie wspólnotowym, a w konsekwencji krajowym.

Istotne jest także, żeby już na tym etapie włączać również w proces opiniowania aktów prawa wspólnotowego także partnerów społecznych. Zaletą konsultacji jest nie tylko możliwość spojrzenia na funkcjonowanie prawa unijnego z punktu widzenia podmiotów stosujących to prawo w praktyce, ale także pozyskania danych oraz wymiany informacji.

W momencie upowszechnienia się systemu OSR wykonywanego do krajowych aktów prawnych planowane jest wprowadzenie kolejnego instrumentu poprawy jakości prawa - OSR dla analizy propozycji aktów prawa wspólnotowego. OSR wykonany dla projektu aktu wspólnotowego będzie wspomagał sformułowanie i merytoryczne uzasadnienie stanowiska negocjacyjnego. Ocena OSR będzie wspomagała zabiegi lobbingowe polskiej administracji w dwóch etapach procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej. Wyniki OSR mogą być wykorzystywane w pracach grup roboczych Rady Unii Europejskiej oraz do wpływania na kierunek debaty w Parlamencie Europejskim. Dodatkową zaletą przeprowadzania takich ocen będzie wskazywanie najefektywniejszych sposobów wdrożenia prawa wspólnotowego w prawie krajowym. Umożliwi to również określenie w jakich sytuacjach wprowadzenie nadmiernej regulacji np. w postaci *gold- platingu* może być uzasadnione.

Podobnie jak w przypadku OSR krajowych zastosowanie będzie miała zasada proporcjonalności oraz adekwatności.

W celu zbadania efektywności funkcjonowania nowego systemu planowane jest przeprowadzenie projektów pilotowych.

## **Etap 2: Eliminacja przypadków nadmiernego wdrażania dyrektyw unijnych**

### ***Eliminacja nadmiernego wdrażania dyrektyw unijnych***

Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej „Poprawa jakości prawa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”<sup>11</sup> poprawa implementacji prawa wspólnotowego na poziomie krajowym stanowi jeden z istotnych elementów inicjatywy *Better Regulation*. Nieprawidłowa transpozycja dyrektyw przynosi szkody przedsiębiorstwom i obywatelom, ponieważ często w ten sposób nałożone zostają na nich niepotrzebne obciążenia regulacyjne. Do efektywnego wdrażania dyrektyw wspólnotowych przyczynić ma się poszerzenie systemu OSR o aspekty dotyczące prawa wspólnotowego. Niezbędne wydaje się przeprowadzanie analiz wdrażanych aktów normatywnych mających istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości i poprawy konkurencyjności w Polsce.

Podstawą działania będzie identyfikacja i wyeliminowanie przypadków nadmiernego wdrażania dyrektyw unijnych, które pojawiły się w fazie

---

<sup>11</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97

prac nad projektem aktu krajowego, przy wykorzystaniu tabel zbieżności. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na zjawiska takie jak:

- Nadmierne wdrażanie prawa wspólnotowego tzw. *gold-plating* – określający sytuację, w której krajowe przepisy nakładają na przedsiębiorców większe rygory, niż wynika to z przepisów wspólnotowych np. ustalają dodatkowe sankcje, rozszerzają zapisy prawne ponad proponowane przez Unię Europejską minimum, wcześniej wdrażają niektóre obowiązki lub zwiększają ich częstotliwość,
- Podwójne normowanie tzw. *double-banking* – określające sytuację, w której regulacja wspólnotowa dotyczy tej samej dziedziny, co obowiązująca już regulacja krajowa. Jednak zakres i sposób normowania w przepisach wspólnotowych i krajowych nie są spójne np. przepisy krajowe nie są precyzyjnie ukierunkowane na cel wyznaczony przez Unię Europejską. Ponadto są źródłem dodatkowych kosztów regulacyjnych, w szczególności administracyjnych dla przedsiębiorców,
- Niejednoznaczne regulacje tzw. *regulatory creep* – określające sytuację, w której przepisy prawa są niejasne i prowadzą do pomieszania „miękkich” standardów i obowiązków regulacyjnych lub administracyjnych. Takie niejasności powodują dodatkowe koszty i generują niepewność po stronie przedsiębiorców co do ustawowego lub dobrowolnego charakteru przepisów.

#### **Działanie 4: Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji**

Prawidłowo i efektywnie funkcjonujący system oceny skutków regulacji jest jednym z istotnych instrumentów poprawy jakości prawa. Pogłębiona analiza, identyfikująca najważniejsze szanse i zagrożenia, jakie niesie nowa regulacja, dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac legislacyjnych, wspomaga podejmowanie decyzji i zapewnia ewaluację potencjalnych efektów działań administracji.

W Polsce system oceny skutków regulacji (OSR) został wprowadzony w 2001 r. Ocena skutków regulacji stanowi część procesu opracowania, opiniowania, uzgadniania i rozpatrywania projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Zgodnie z Regulaminem Pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. ( M.P. NR 13, poz. 221) – wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych.

Dotychczas istniejące ramy prawne i metodologiczne sporządzania oceny skutków regulacji definiują podstawowe założenia systemu OSR oraz charakteryzują metody oceny oraz analizy kosztów i korzyści. Dają

jedynie ogólny pogląd na metodologiczną stronę sporządzania OSR i nie odnoszą się do specyficznych obszarów regulacji. Przekłada się to niekorzystnie na poziom jakości aktów normatywnych. Ponadto ocenie oddziaływania nie podlega aspekt wpływu nowej regulacji na środowisko.

W celu zwiększenia efektywności systemu OSR, gwarantującego przeprowadzenie rzetelnej analizy korzyści i kosztów wynikających z działań regulacyjnych władzy publicznej, konieczne jest wdrożenie nowych zasad – opartych na zaleceniach Komisji Europejskiej oraz najlepszych praktykach państw członkowskich w tym zakresie.

W tym kontekście, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenie w odniesieniu do funkcjonowania systemu OSR, zwłaszcza krytyczne opinie środowiska przedsiębiorców, Ministerstwo Gospodarki opracowało projekt „Wytycznych do oceny skutków regulacji”, stanowiących zestaw obowiązujących zasad sporządzania i weryfikacji OSR.

Wdrożenie nowych zasad powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności i jakości systemu sporządzania OSR, w szczególności poprzez poszerzenie analizy oddziaływania regulacji o obszar środowisko, wprowadzenie szczegółowych kryteriów analitycznych dla dokonywania powyższej analizy, włączenie do OSR analizy obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców oraz optymalizację systemu przeprowadzania konsultacji i zaproponowanie sposobów pozyskiwania danych na podstawie badań społecznych.

Działanie to powinno być również powiązane z działaniem 6 wprowadzającym zasadę – „Najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa”.

Poszczególne etapy wdrażania reformy systemu OSR to:

### **Etap 1: Opracowanie „Wytycznych do oceny skutków regulacji”**

Opracowanie odpowiedniego narzędzia analitycznego pozwalającego na wykonywanie analiz OSR w sposób rzetelny i zgodny z najlepszymi praktykami jest jednym z pierwszych i najistotniejszych zadań. Wytyczne powinny zawierać opis metodologii liczenia kosztów i korzyści wynikających z regulacji, w szczególności metodologię dokonywania oceny wpływu regulacji na rynek pracy, konkurencyjność, środowisko i rozwój regionalny oraz w jasny sposób pokazywać ścieżkę przeprowadzania OSR. Wytyczne powinny również zawierać wskazanie, że pomiar kosztów powinien mieć zintegrowany charakter tak, aby analizować i mierzyć wszystkie koszty regulacji, w szczególności finansowe, dostosowawcze i administracyjne dla każdego z badanych obszarów. (Powyższy etap został zrealizowany w czerwcu 2006 r. –

**Wytyczne  
OSR** do

w ramach prac Zespołu ds. Nowoczesnych Regulacji Gospodarczych przygotowano projekt „Wytycznych do oceny skutków regulacji”).

**Zmiany  
systemowo-  
instytucjonalne**

**Etap 2: Zmiana Regulaminu Pracy Rady Ministrów**

W celu dostosowania zmian wprowadzonych w nowych wytycznych konieczna jest zmiana Uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. -Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221). Zmiana ta dotyczy wymogów formalnych i proceduralnych, w szczególności poszerzenia obszaru oceny oddziaływania o aspekt środowiskowy oraz prerogatywę KPRM blokowania procedowania regulacji z niepoprawnie sporządzoną OSR.

**Wdrażanie  
nowego systemu**

**Etap 3: Wdrożenie „Wytycznych do oceny skutków regulacji”  
i przeprowadzanie szkoleń w administracji rządowej na podstawie  
pilotowego OSR**

Efektywne wdrożenie nowego systemu oceny skutków regulacji wymaga budowy odpowiedniej struktury organizacyjnej w poszczególnych resortach. Struktura ta powinna odpowiadać specyfice Programu. Na obecnym etapie prac proponuje się stworzenie następujących jednostek organizacyjnych w urzędach centralnych:

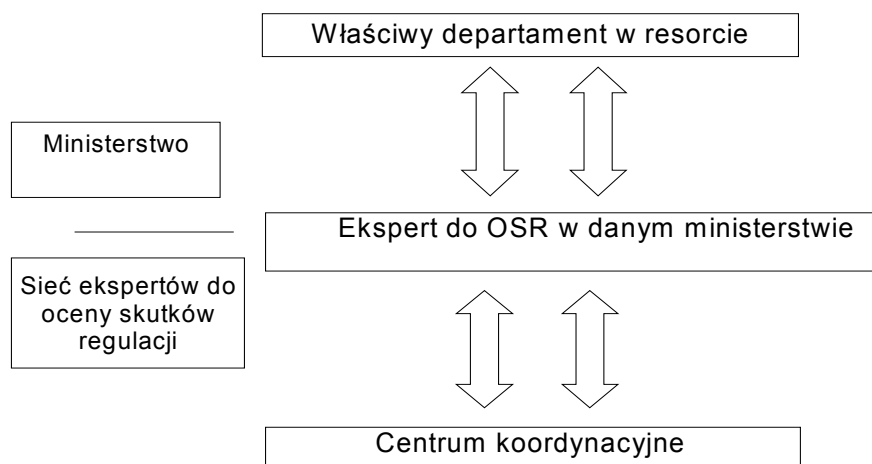
- a) **Centrum koordynacyjne** – koordynujące proces usprawnienia systemu oceny skutków regulacji
- b) **Koordynatorzy resortowi** – osoby o wykształceniu ekonomicznym lub prawniczym, które będą odpowiedzialne za przepływ informacji na szczeblu eksperckim pomiędzy resortem a innymi resortami w zakresie reformy regulacji. Wewnątrz danego urzędu koordynator będzie pełnił funkcję specjalnego audytora monitorującego proces legislacyjny prowadzony w resorcie. Chodzi w szczególności o weryfikację czy proces legislacyjny dla poszczególnych aktów prawnych przewidzianych do opracowania w resorcie przebiega zgodnie z procedurami stanowienia prawa, w szczególności:
  - Czy wykonano OSR w odpowiednim czasie (przed rozpoczęciem prac redakcyjnych aktu prawnego)?,
  - Czy przeprowadzono terminowo proces konsultacji z partnerami społecznymi?
  - Czy przeprowadzono konsultacje międzyresortowe?

Koordynator miałby prawo do złożenia do właściwego ministra wniosku o wstrzymanie przekazania aktu prawnego do prac

w Radzie Ministrów lub podpisanie przez właściwego Ministra ze względu na niedopełnienie procedur prawodawczych.

- c) **Jednostki regulacyjne (sieć ekspertów)** w departamentach/wydziałach analiz, ewentualnie zbliżonych kompetencyjnie wydziałach lub w gabinecie szefa resortu składające się 1-3 osób i zajmujące się wsparciem merytorycznym w zakresie reformy regulacji, w szczególności:
- Współpracą z ekspertami z odpowiednich departamentów tworzących prawo przy opracowywaniu ilościowej analizy kosztów i korzyści w poszczególnych OSR,
  - Współpracą przy identyfikacji i pomiarze obciążeń administracyjnych dla wybranych aktów prawnych oraz przy pomiarze bazowym,
  - Współpracą z ekspertami zewnętrznymi w ramach tzw. mieszanych grup roboczych,
  - Współudziałem (początkowo) i samodzielnym przeprowadzaniem (docelowo) szkoleń w zakresie wykonywania OSR, w tym zbierania danych, procesu konsultacji, analizy kosztów i korzyści, itp.
  - Pełnieniem roli *help desk* w zakresie OSR dla pracowników resortów prowadzących prace nad projektami aktów prawnych,
  - Wspieraniem centrum koordynacyjnego w monitorowaniu jakości OSR i zapewnieniu spójności podejścia do OSR przez poszczególne resorty,
  - Doradztwem dla kierownictwa poszczególnych resortów w odniesieniu do pożądanego rodzaju OSR,
  - Identyfikowaniem priorytetowych obszarów wymagających przeprowadzenie pogłębionych OSR.

# Koordinacja



## ***Wprowadzenie oceny skutków regulacji ex post***

### **Etap 4: Wprowadzenie oceny skutków regulacji *ex post***

Działanie powyższe obejmie wypracowanie zasad przeprowadzania oceny skutków regulacji *ex post*. Zadaniem oceny *ex post* jest weryfikacja faktycznych kosztów i korzyści przyjętego prawa. Pozwoli to jednocześnie zweryfikować trafność ocen przeprowadzonych w analizie *ex ante*.

## ***Ocena funkcjonowania systemu***

### **Etap 5: Analiza funkcjonowania i efektywności nowego systemu**

Funkcjonowanie nowego systemu koniecznie powinno podlegać okresowej weryfikacji jego założeń i ewentualnej aktualizacji zapisów Wytycznych. W wyniku przeprowadzonej analizy publikowane będą raporty oceniające dotychczasowe funkcjonowanie nowego systemu oraz recenzujące jakość wykonywanych na jego podstawie ocen skutków regulacji.

## ***Baza danych***

### **Etap 6: Stworzenie centralnej bazy danych OSR**

Ostatnim elementem będzie opracowanie i udostępnienie do publicznej wiadomości elektronicznej bazy danych na temat sporządzanych przez administrację OSR. Rola bazy danych będzie dwójaka – po pierwsze będzie pomocnym instrumentem w procesie sporządzania ocen skutków regulacji, po drugie – poprzez jej upowszechnienie - wzmocni rolę

i znaczenie OSR wewnątrz administracji i wspomóże publiczną debatę na temat jakości regulacji w Polsce.

## **Działanie 5: Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych**

Obecnie część państw członkowskich oraz Komisja Europejska podejmują działania zmierzające do wdrożenia metodologii mierzenia kosztów administracyjnych. Wdrożenie metodologii, która w stosunkowo prosty sposób umożliwi ilościowy pomiar kosztów administracyjnych istniejących regulacji, pozwoli poprawić lub ewentualnie wyeliminować te rozwiązania prawne, które nie przystają do rzeczywistości ekonomicznej lub narzucają niepotrzebne i nadmierne obciążenia dla przedsiębiorców.

Podejmowane dotychczas przez różne państwa działania, zmierzające do ograniczania kosztów regulacyjnych, nie miały charakteru kompleksowego. Nie obejmowały bowiem wszystkich kosztów generowanych przez regulacje. W działaniach uproszczeniowych koncentrowano się głównie na kosztach finansowych<sup>12</sup> oraz kosztach dostosowawczych<sup>13</sup>. Tego typu koszty mają charakter realny i są stosunkowo łatwo mierzalne, dzięki czemu w prosty sposób można właśnie na nich skoncentrować politykę redukcji. Natomiast koszty administracyjne nie są dostrzegane pomimo, iż związane są z ponoszeniem przez przedsiębiorców wysokich nakładów na ich wykonywanie. Brak metodologii pozwalającej na ilościowy pomiar kosztów związanych z wypełnianiem formularzy albo uzyskaniem licencji utrudniał znacząco proces uproszczenia w zakresie obciążeń administracyjnych.

W ramach Krajowego Programu Reform Polska podjęła zobowiązania dotyczące identyfikacji, pomiaru, a następnie redukcji obciążeń administracyjnych.

Mając na uwadze doświadczenia innych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej przewiduje się wykorzystanie zaadaptowanej do polskich warunków metodologii Standardowego Modelu Kosztowego (SMK).

W celu weryfikacji możliwości zastosowania Standardowego Modelu Kosztowego w polskich warunkach ekonomiczno-społecznych przeprowadzono projekt pilotowy w sektorze transportu drogowego. Wyniki projektu wskazują, że metodologia SMK, niezależnie od

---

<sup>12</sup> Koszty finansowe powstają w wyniku obowiązku przekazania pewnej kwoty pieniężnej na rzecz państwa lub właściwego organu

<sup>13</sup> Koszty dostosowawcze są związane z wypełnianiem obowiązków prawnych, przewidzianych w regulacjach prawnych w odniesieniu do procesu produkcyjnego lub produktu, np. koszty zakupu i instalacji urządzeń i wyposażenia dla spełnienia przepisów BHP

specyfiki narodowych przepisów, nadaje się do efektywnego zastosowania i może generować wyniki liczbowe, stanowiące wiarygodną podstawę do podjęcia działań mających na celu doskonalenie i uproszczenie prawa.

Zaproponowana metodologia mierzenia obciążeń administracyjnych powinna być stosowana w sposób konsekwentny, na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych. Jednocześnie powinna zostać uwzględniona w ocenie skutków regulacji jako część analizy wpływu ekonomicznego.

Istotny wniosek płynący z dotychczas przeprowadzonych projektów pilotowych (w szczególności badanie Ministerstwa Finansów) polega na tym, że fragmentaryczność projektu może mieć istotny wpływ na wynik i jego interpretację. Efekt końcowy w postaci zagregowanego kosztu jest silnie uzależniony od kompleksowości przeprowadzonej identyfikacji obowiązków informacyjnych. Przeprowadzenie pomiaru w odniesieniu do całego obszaru prawa oddziaływującego na przedsiębiorców dałoby bardziej spójne i reprezentatywne wyniki, które mogłyby stać się podstawą do lepiej ukierunkowanych i bardziej efektywnych działań redukcyjnych.

Odnosząc się do powyższych wniosków należy mieć na uwadze fakt, że przeprowadzenie identyfikacji i pomiaru obciążeń administracyjnych w całym obszarze prawa gospodarczego, wiąże się z koniecznością zapewnienia określonych środków finansowych w budżecie oraz zapewnienia zasobów kadrowych. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, iż inwestycje te, co podkreślają państwa stosujące kwantyfikację obciążeń, przyniosą korzyści dopiero w średnim okresie czasu, tj. 3 do 5 lat. Zatem elementem koniecznym do wdrożenia metodologii mierzenia obciążeń administracyjnych w obowiązujących aktach prawnych, niezależnie od przyjętego wariantu polityki, powinno być zapewnienie dostatecznych zasobów finansowych i ludzkich<sup>14</sup>.

Zaplanowane wprowadzenie systemu pomiaru obciążeń administracyjnych przewiduje trzy etapy jego realizacji uwzględniające 3-letni horyzont czasowy zgodny z zaproponowanym planem działań w Krajowym Programie Reform.

---

<sup>14</sup> Przy założeniu przeprowadzenia pomiaru w odniesieniu do 15-20 priorytetowych aktów prawnych koszty pomiaru szacowane są na ok. 300 tysięcy złotych. Na wspomnianą kwotę składają się koszty przygotowania do badań ekspertyzy dotyczące poszczególnych obszarów - aktów prawnych planowanych do objęcia badaniami, mające na celu dostarczenie informacji niezbędnych do stworzenia narzędzi badawczych oraz koszty wywiadów bezpośrednich z przedsiębiorcami – koszt jednego wywiadu szacowany jest na ok. 1500-2000 złotych.

***Identyfikacja  
prawa tworzącego  
obciążenia  
administracyjne***

**Etap 1: Wstępna identyfikacja aktów prawnych priorytetowych z punktu widzenia generowanych obciążeń administracyjnych oraz włączenie metodologii do systemu oceny skutków regulacji**

Punktem wyjścia dla działań zmierzających do redukcji obciążeń administracyjnych jest określenie, które przepisy prawne lub ich zestawy mają charakter priorytetowy w kontekście generowanych obciążeń administracyjnych. Wstępna analiza została opracowana w ramach Zespołu ds. Nowoczesnych Regulacji Gospodarczych. Zostanie ona następnie zaprezentowana przedsiębiorcom i po uwzględnieniu ich opinii powstanie ostateczna lista priorytetowych aktów prawnych, dla których zostanie przeprowadzony pomiar ilościowy kosztów administracyjnych.

***Włączenie  
metodologii  
pomiaru obciążeń  
do systemu OSR***

W ramach Zespołu trwają prace nad modernizacją systemu oceny skutków regulacji. W tym zakresie przewiduje się włączenie problematyki obciążeń administracyjnych do oceny skutków regulacji. W projektowanym OSR zawarta zostanie analiza czy dana opcja nałoży na przedsiębiorstwa nowe lub dodatkowe obciążenia administracyjne lub zwiększy złożoność procedur administracyjnych. Ponadto analiza obejmie wpływ na poszczególne grupy przedsiębiorstw lub sektory gospodarki.

***Analiza  
ilościowa***

**Etap 2: Analiza ilościowa kosztów administracyjnych**

W odniesieniu do priorytetowych aktów prawnych zostanie przeprowadzona analiza ilościowa kosztów administracyjnych na podstawie wywiadów z przedsiębiorcami i ekspertami dokonywane przez konsultantów zewnętrznych pod kątem wyspecyfikowania nakładów czasowych i osobowych na obowiązki informacyjne. Uwzględniając zasoby finansowe<sup>15</sup> oraz poziom ryzyka przewiduje się, że zakres projektu w 2006 r. objąłby wykonanie pomiaru kosztów administracyjnych w odniesieniu do wybranych 12-15 aktów prawnych w czterech obszarach tematycznych (prawo pracy, przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów, prawo ochrony środowiska oraz usługi turystyczne) na podstawie metodologii Standardowego Modelu Kosztów. W miarę dostępnych środków finansowych możliwe jest poszerzenie pomiaru o dodatkowe obszary, które generują najwyższe obciążenia administracyjne, w oparciu o doświadczenia innych państw. Wyniki pomiarów bazowych przeprowadzonych w innych państwach wskazują, że najbardziej kosztowne z punktu widzenia obciążeń administracyjnych obszary obejmują: sprawozdawczość finansową, przepisy dotyczące podatku VAT, bezpieczeństwa produktów, ochrony środowiska, prawa pracy.

Realizacja tej części programu pozwoliłaby na stworzenie podstaw instytucjonalno-metodologicznych do przeprowadzenia pomiaru

---

<sup>15</sup> Koszt realizacji ww. projektu obejmującego ok. 150 wywiadów bezpośrednich w przedsiębiorstwach oszacowano na ok. 300 000 zł.

obciążeń administracyjnych w całym obszarze regulacji oddziaływujących na przedsiębiorstwa. Następnie na podstawie uzyskanych wyników liczbowych oraz po konsultacjach z wybranymi przedsiębiorcami, zostanie opracowana lista propozycji nowelizacji aktów prawnych w celu redukcji najbardziej dokuczliwych z punktu widzenia przedsiębiorstw kosztów administracyjnych. Lista uwzględniac będzie również ograniczenia związane z koniecznością zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa, jakiemu służy wykonywanie obowiązków informacyjnych przez przedsiębiorstwa.

Jednocześnie na tym etapie zostanie utworzona niezbędna struktura organizacyjna do przeprowadzenia procesu, mierzenia i redukcji obciążeń administracyjnych. Na obecnym etapie prac proponuje się stworzenie następującej struktury organizacyjno-instytucjonalnej projektu:

**Organ koordynujący cały proces** – uwzględniając fakt, że Program Reformy Regulacyjnej będzie realizowany w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Nowoczesnych Regulacji Gospodarczych, zasadne jest, aby cały proces koordynował Przewodniczący Zespołu - Minister Gospodarki.

**Resorty** – zaangażowane we wszystkich etapach projektu sektorowego, na szczelbu członków Zespołu oraz wyznaczonych komórek lub ekspertów w szczególności w zakresie;

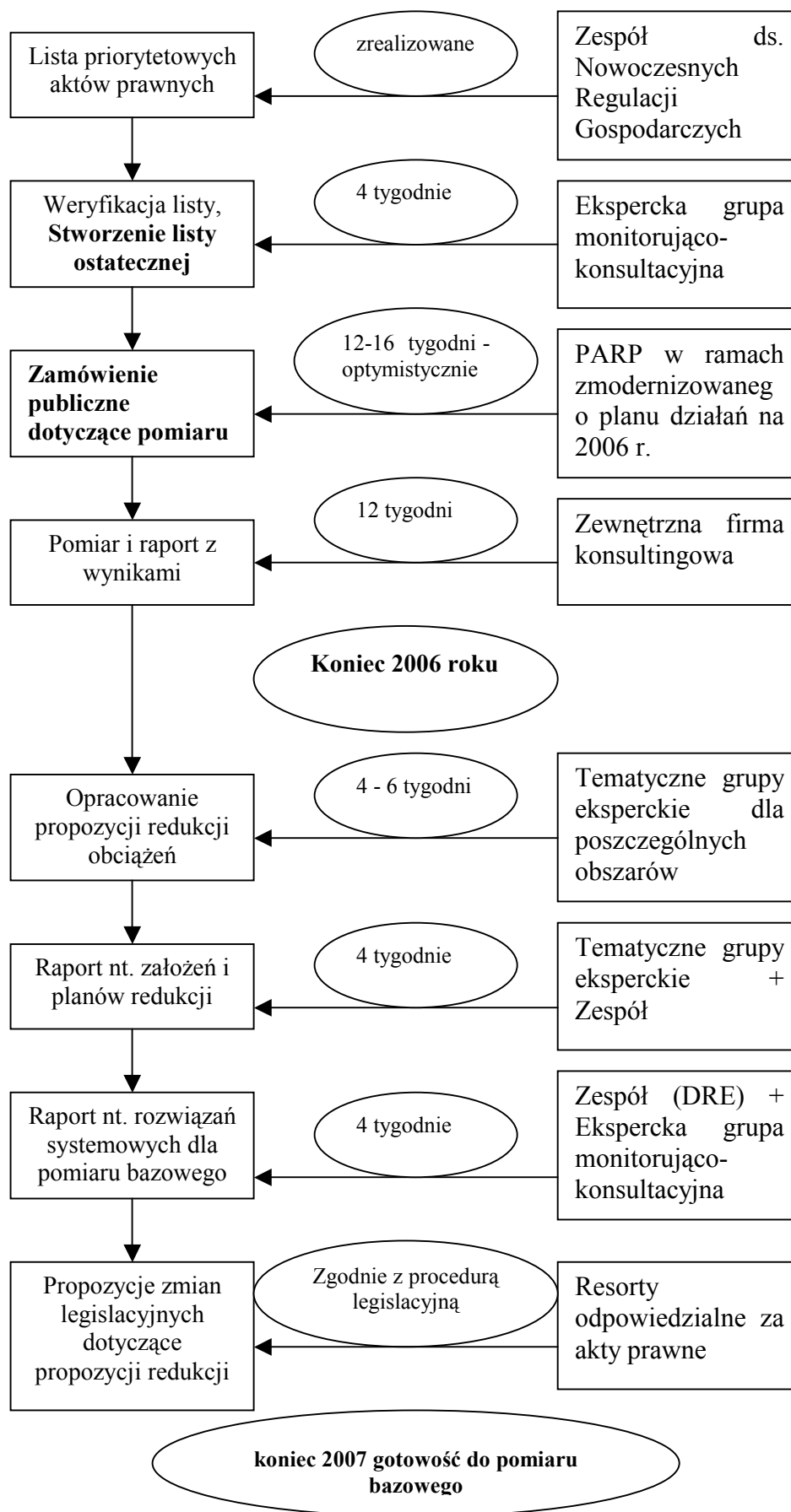
- Wskazania priorytetowych aktów prawnych
- Identyfikacji obowiązków informacyjnych oraz wszystkich możliwych danych niezbędnych do realizacji pomiaru – np. liczby przedsiębiorstw, których dotyczy obowiązek, jego częstotliwości, wyjątków, itp.
- Weryfikacji priorytetów wraz z przedsiębiorcami
- Opracowania propozycji uproszczeniowych
- Przeprowadzenie procesu legislacyjnego związanego z redukcją obciążeń
- Ponadto w odniesieniu do pełnego pomiaru - etap trzeci - odpowiedzialne również za nadzór nad pomiarem w odniesieniu do aktów prawnych będących w ich kompetencji (przeprowadzenie procedur zamówień publicznych w zakresie pomiarów, weryfikacja uzyskanych wyników itp.).

**Jednostka monitorująco-konsultacyjna** (grupa ekspercka) – jak wskazują doświadczenia Holandii i Danii, niezbędne jest utworzenie ciała monitorującego składającego się z przedstawicieli przedsiębiorców. Zadaniem ciała monitorującego byłoby przede wszystkim decydowanie, które akty prawne powinny zostać objęte pomiarem – zarówno w etapie sektorowym jak też całościowym.

Zadaniem ciała monitorującego byłoby również budowanie zaangażowania przedsiębiorstw biorących udział w wywiadach bezpośrednich w celu uzyskania jak najbardziej miarodajnych danych wejściowych. Grupa ekspercka analizowałaby ponadto raporty z pomiarów przedstawiane przez wykonawcę pomiaru pod kątem ich poprawności.

**Mieszane tematyczne grupy eksperckie** – składające się z przedstawicieli resortów oraz organizacji przedsiębiorstw zajmujące się określonym obszarem prawa. Grupy te tworzone będą po przeprowadzeniu pomiarów w celu określenia, które obciążenia administracyjne i w jaki sposób redukować, w szczególności poprzez określenie „wskaźnika irytacji” dla poszczególnych z nich. Grupy te zostaną również zaangażowane w proces konsultacji społecznych w momencie opracowywania projektów nowelizacji aktów prawnych zgodnie z nowymi wytycznymi do oceny skutków regulacji.

## Wykres czasowo-organizacyjny w latach 2006-2007



### **Etap 3: Ewaluacja wyników oraz rozpoczęcie pomiaru bazowego**

Wyniki realizacji projektu w latach 2006-2007 zostaną ocenione pod kątem efektywności kosztowej oraz możliwości poprawy jakości aktów prawnych dzięki redukcji obciążeń administracyjnych.

Zdobyte w projekcie doświadczenia, w tym także w ramach współpracy międzynarodowej, oraz we współpracy z przedsiębiorstwami będą podstawą dla rozpoczęcia identyfikacji i pomiaru obciążeń w całym systemie regulacji mających wpływ na przedsiębiorstwa – pomiaru bazowego (*Baseline measurement*). Również wtedy zostanie określony wskaźnik redukcji kosztów administracyjnych w całym systemie regulacji oraz harmonogram realizacji tego wskaźnika.

Dodatkowymi elementami poprawy jakości prawa w kontekście redukcji obciążeń administracyjnych, których uwzględnienie powinno zostać rozważone, są instrumenty zapobiegające inflacji obciążeń administracyjnych. W szczególności należałoby rozważyć ustanowienie zasad kompensowania obciążeń administracyjnych, określających, iż wprowadzenie nowych obciążeń wiązałoby się z koniecznością redukcji istniejących. W dalszej przyszłości zasadne będzie przeprowadzanie na bazie wykonanych pomiarów okresowych przeglądów skumulowanych kosztów administracyjnych, pozwalających na ocenę stopnia poprawy otoczenia regulacyjnego.

Istotnym elementem proponowanego programu jest harmonizacja zaproponowanych w nim działań z inicjatywami realizowanymi obecnie na forum Unii Europejskiej. W szczególności dotyczy to prac podejmowanych przez Komisję Europejską związanych z wprowadzeniem wariantu metodologii kosztu standardowego oraz coraz większego zainteresowania państw członkowskich i Komisji Europejskiej wykorzystaniem metody kwantyfikacji obciążeń administracyjnych do identyfikacji i eliminacji zjawiska *gold-platingu*.

### **Działanie 6: Wprowadzenie zasady „Najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa”**

Częste zmiany przepisów prawnych wpływają na sytuację przedsiębiorców, zarówno mikro, małych i średnich oraz dużych. Jednak to właśnie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa są najbardziej wrażliwe na jakość otoczenia regulacyjnego, w szczególności są podatne na uciążliwości związane z zakładaniem działalności gospodarczej, dostępem do źródeł finansowania, poziomem zbiurokratyzowania działalności gospodarczej, czy efektywnością systemu sądownictwa. Istnienie tego typu barier zniechęca wiele osób do zmiany typu swojej aktywności zawodowej z pracownika na samozatrudnionego, a następnie pracodawcę, co ma kluczowe znaczenie dla krajowego i wspólnotowego rynku pracy.

Dlatego celowe jest, aby administracja w podejmowanych działaniach szczególną uwagę zwracała na ich wpływ na małe przedsiębiorstwa. Z jednej strony oznacza to konieczność uwzględnienia zasady „najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa” we wszystkich procedurach i instrumentach administracyjnych. Musi zatem znaleźć to odzwierciedlenie zarówno w nowych wytycznych do OSR, w założeniach redukcji obciążeń administracyjnych czy też pozostałych działaniach określonych w Programie. Z drugiej faktyczna realizacja tej zasady wymaga skoncentrowania w jednym miejscu kompetencji w zakresie:

- Badania roli mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorstw biznesu w gospodarce i proponowanie rozwiązań w celu poprawy jego konkurencyjności,
- Analizowania administracyjnych, prawnych i finansowych barier rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,
- Wydawania opinii o wpływie projektowanych regulacji prawnych na stan mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, z uwzględnieniem ponoszonych przez nich kosztów,
- Stworzenia platformy spotkań i dyskusji małego i dużego biznesu,
- Rozpowszechniania informacji na temat wsparcia rządowego przeznaczonego dla małych firm,
- Stworzenia bazy danych dla badań nad tworzeniem miejsc pracy przez firmy różnych wielkości,
- Prowadzenia badań nad możliwością finansowania małego biznesu przez instytucje i rynki finansowe.

Miejsce to pełnić będzie swoistą rolę stróża interesów małych przedsiębiorstw w ramach krajowej administracji, w szczególności zaś regulatorów.

## **Działanie 7: Wzmocnienie potencjału regulacyjnego z wykorzystaniem rekomendacji OECD z programu SIGMA**

Wyłącznie efektywne, ciągłe i systematyczne wzmocnianie potencjału regulacyjnego pozwoli osiągnąć końcowy rezultat w postaci coraz lepszego systemu regulacyjnego i korzystnego wpływu regulacji na rozwój działalności gospodarczej i poprawę konkurencyjności.

W czerwcu 2006 r. odbył się pierwszy przegląd potencjału regulacyjnego Polski w ramach programu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – wspólnej inicjatywy Komisji Europejskiej i OECD. Efektem przeglądu będzie raport zawierający

ocenę potencjału regulacyjnego oraz rekomendacje w zakresie niezbędnych do podjęcia działań. Cały projekt ma charakter długookresowy, ponieważ przeglądy potencjału regulacyjnego będą miały charakter cykliczny.

Komisja Europejska zwróciła się do OECD o przegląd regulacyjny wszystkich nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jego zakres obejmuje przede wszystkim kwestie instytucjonalne oraz dotyczące polityk w szeroko rozumianym zakresie tworzenia, wdrażania i egzekwowania regulacji. Tak więc przedmiotem przeglądu jest ocena potencjału kraju w aspekcie tzw. zarządzania regulacyjnego (*regulatory management capacities of the country*).

Dotychczas przeprowadzone wstępne analizy nowych państw członkowskich wskazują, że wszystkie mają jasno określone elementy polityki poprawy jakości prawa. Jednak poziom realizacji polityki w poszczególnych państwach jest zróżnicowany. Problemem w większości państw jest poziom wsparcia politycznego, które jeśli jest, to ma charakter formalny (deklaratywny), a nie rzeczowy, związany z faktycznym zaangażowaniem w proces.

W tym kontekście realizacja projektu SIGMA może służyć jako wsparcie nowych państw członkowskich na ich drodze do osiągnięcia postępów w zakresie reformy regulacji poprzez analizę ich potencjału regulacyjnego i sformułowanie rekomendacji w zakresie niezbędnych do podjęcia działań. Mając na uwadze cykliczny charakter projektu, należy oczekiwać, że jego efektem powinno być lepsze wdrażanie i stosowanie zasad oraz praktyk *Better Regulation*, poprawa ich jakości i ciągły rozwój.

## **Wskaźniki dla oceny realizacji Programu Reformy Regulacji**

Efektywność realizacji Programu będzie można ocenić opierając się na wskaźnikach stosowanych przez międzynarodowe organizacje oceniające jakość systemów regulacyjnych poszczególnych państw. Zastosowane wskaźniki powinny pozwolić zweryfikować rzeczywiste efekty przeprowadzenia reformy jako całości.

Przewiduje się uwzględnienie trzech typów wskaźników:

1. Ilościowego wpływu reformy regulacji,
2. Wskaźników nastawienia przedsiębiorców - opartych na wywiadach z przedsiębiorcami,
3. Wskaźników wpływu ekonomicznego.

### **Wskaźniki ilościowe wpływu reformy regulacji**

Zastosowanie wskaźników ilościowych wpływu reformy regulacji daje najbardziej precyzyjne informacje na temat wyników podejmowanych działań reformatorskich. Dzięki nim uzyskujemy bowiem konkretne dane liczbowe wskazujące na stopień zaawansowania podjętych działań i mamy możliwość porównania z danymi w ujęciu czasowym. Ze względu na charakterystykę wskaźników, ich zastosowanie możliwe jest w średnim (3-5 lat), a najlepiej w długim (powyżej 5 lat) okresie czasu i uwarunkowane jest faktycznym wdrożeniem co najmniej dwóch instrumentów Programu Reformy Regulacji, tj. nowego systemu oceny skutków regulacji oraz dokonania pomiaru bazowego obciążeń administracyjnych dla całego obszaru prawa gospodarczego. Uwzględniając działania zawarte w Programie Reformy Regulacji zasadne jest docelowe zastosowanie następujących wskaźników:

- Poziom redukcji kosztów administracyjnych dla przedsiębiorców w danym roku;

Zastosowanie tego wskaźnika będzie możliwe po dokonaniu pomiaru bazowego obciążeń administracyjnych w całym obszarze prawa gospodarczego

- Poziom redukcji innych kosztów regulacji w wyniku uproszczenia prawa w danym roku;

Zastosowanie tego wskaźnika uzależnione jest od usprawnienia systemu oceny skutków regulacji, w taki sposób, który umożliwi ilościowe określenie kosztów i korzyści danego aktu prawnego

- Poziom korzyści netto w wyniku przyjęcia określonych rozwiązań prawnych w danym roku;

Wskaźnik ten również będzie możliwy do zastosowania po usprawnieniu systemu OSR.

Jako miary ilościowej można użyć również wskaźników stosowanych przez organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, OECD). Zastosowanie tych wskaźników pozwala ocenić głównie jakość systemu regulacyjnego. Zaletą tych wskaźników jest możliwość ich stosowania niezależnie od stopnia realizacji poszczególnych elementów Programu Reformy Regulacji. Do wskaźników tych można zaliczyć:

- Czas potrzebny do założenia przedsiębiorstwa,
- Koszty administracyjne i finansowe do założenia przedsiębiorstwa, (również z uwzględnieniem kilku najbardziej wrażliwych sektorów),
- Ilość procedur niezbędna np. do założenia przedsiębiorstwa (również ze wskazaniem kilku sektorów), zatrudnienia pracownika,
- Poziom reglamentacji gospodarki mierzony liczbą licencji, zezwoleń, notyfikacji,
- Poziom utrudnień związanych z poddawaniem się kontroli, rozliczeń finansowych, sprawozdawczości.

### **Wskaźniki nastawienia przedsiębiorców**

Ocena oparta na tych wskaźnikach polegałaby na okresowym przeprowadzaniu badań społecznych (wywiady z przedsiębiorcami (ankiety, wywiady internetowe) w celu określenia nastawienia i percepcji otoczenia regulacyjnego w Polsce. Można wykorzystać cykliczne (coroczne) badania społeczne przeprowadzane przez organizacje przedsiębiorców (np. Lewiatan, Eurochambers, KIG), ośrodki badania opinii społecznej i ośrodki naukowe (IBNGR). Oczywiście wywiady powinny zawierać wystandaryzowane i powtarzalne corocznie pytania, które pozwolą wskazać faktyczne postępy i ewentualne braki w reformie regulacji.

W tej grupie można zastosować m.in. następujące wskaźniki:

- Odsetek przedsiębiorstw twierdzących, że ich głos (głos przedsiębiorców ogółem, lub sektorów) jest brany pod uwagę w tworzeniu prawa krajowego, lub oceniających pozytywnie system konsultacji w procesie legislacyjnym
- Odsetek przedsiębiorstw twierdzących, że poziom jakości otoczenia regulacyjnego uległ poprawie w stosunku do roku poprzedniego lub w perspektywie kilku lat (np.: 2, 3 i 5), z podziałem na poszczególne aspekty (łatwość zakładania przedsiębiorstwa, system kontroli, dochodzenie należności, jakość tworzonych przepisów, stabilność systemu prawnego, itp.),

- Odsetek przedsiębiorstw oceniających pozytywnie reformę regulacji, lub jej realizację.

### **Wskaźniki wpływu makroekonomicznego**

Zastosowanie tych wskaźników jest najbardziej utrudnione, gdyż stosunkowo trudno jest jednoznacznie i bezpośrednio powiązać wprowadzenie reformy regulacji z danymi makroekonomicznymi takimi jak: wzrost PKB, poziom zatrudnienia, inwestycji, czy cen. Poza tym nawet jeśli ten związek uda się wykazać, to bardzo trudno, a czasami wręcz niemożliwe jest stwierdzić, jaki jest poziom wpływu konkretnego elementu (w tym przypadku reformy regulacji) spośród innych czynników wpływających na daną wielkość.

Uwzględnienie tego typu wskaźników w ocenie reformy regulacji wymagałoby cyklicznego opracowywania ekspertyz przez ekspertów zewnętrznych w celu wykazania ilościowych związków pomiędzy realizacją reformy regulacji a określonymi wielkościami makroekonomicznymi.

W tym przypadku wskaźniki makroekonomiczne byłyby w dużej mierze pochodną wskaźników ilościowych oraz wskaźników obrazujących nastawienie przedsiębiorstw.

### Część III. Harmonogram realizacji działań Programu Reformy Regulacji

<b>Działania</b>	<b>Termin realizacji</b>	<b>Instytucja Odpowiedzialna</b>
<p><b>1. Uproszczenie krajowych aktów prawnych</b></p> <p>Etap 1: Przeprowadzenie analizy potencjału uproszczeniowego</p> <p>Etap 2: Przygotowanie i realizacja programu uproszczeniowego zawierającego listę aktów prawnych do uproszczenia na lata 2007-2008</p> <p>Etap 3: Przegląd realizacji programu uproszczeniowego oraz jego ewentualne uzupełnienie o nowe elementy</p>	<p>2006</p> <p>2006-2008</p> <p>2007 i 2008</p>	<p>Międzyresortowy Zespół ds. NRG</p> <p>Międzyresortowy Zespół ds. NRG</p> <p>Międzyresortowy Zespół ds. NRG przy współpracy z grupami eksperckimi reprezentującymi przedsiębiorców</p>
<p><b>2. Realizacja programu uproszczeniowego Komisji Europejskiej (<i>rolling programme</i>) na poziomie krajowym</b></p>	<p>2006-2008</p>	<p>MG wraz z resortami/ instytucjami</p>
<p><b>3. Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw</b></p> <p>Etap 1: Wykorzystanie metodologii oceny skutków regulacji na etapie prac legislacyjnych w Unii Europejskiej</p> <p>Etap 2: Eliminacja przypadków nadmiernego wdrażania dyrektyw unijnych</p>	<p>2007</p> <p>2007</p>	<p>MG, we współpracy z UKIE</p> <p>MG, we współpracy z UKIE</p>

<p><b>4. Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji</b></p> <p>Etap 1: Opracowanie „Wytycznych do oceny skutków regulacji”</p> <p>Etap 2: Zmiana Regulaminu Pracy Rady Ministrów</p> <p>Etap 3: Wdrożenie „Wytycznych do oceny skutków regulacji” i przeprowadzanie szkoleń w administracji rządowej na podstawie pilotowego OSR</p> <p>Etap 4: Wprowadzenie oceny skutków regulacji <i>ex post</i></p> <p>Etap 5: Analiza funkcjonowania i efektywności nowego systemu</p> <p>Etap 6: Stworzenie centralnej bazy danych OSR</p>	<p>2006</p> <p>2006</p> <p>2006-2007</p> <p>2007</p> <p>2006-2008</p> <p>2008</p>	<p>MG</p> <p>KPRM</p> <p>MG, KPRM, resorty/instytucje</p> <p>MG</p> <p>KPRM we współpracy z resortami/ instytucjami</p> <p>MG</p>
<p><b>5. Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych</b></p> <p>Etap 1: Wstępna identyfikacja aktów prawnych priorytetowych z punktu widzenia generowanych obciążeń administracyjnych oraz włączenie metodologii do systemu oceny skutków regulacji</p> <p>Etap 2: Analiza ilościowa kosztów administracyjnych</p> <p>Etap 3: Ewaluacja wyników oraz rozpoczęcie tzw. <i>Pomiaru bazowego</i></p>	<p>2006</p> <p>2006-2007</p> <p>2008</p>	<p>MG</p> <p>MG</p> <p>MG wraz z resortami/instytucjami</p>
<p><b>6. Wprowadzenie zasady „Najpierw mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa”</b></p>	<p>2006-2007</p>	<p>MG oraz PARP</p>
<p><b>7. Wzmocnienie potencjału regulacyjnego z wykorzystaniem rekomendacji OECD z programu SIGMA</b></p>	<p>2006-2008</p>	<p>MG we współpracy z resortami/instytucjami</p>