



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**MINISTERSTWO
GOSPODARKI**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Lepsze Regulacje



**MINISTERSTWO GOSPODARKI
SEKRETARIAT MINISTRA
WYDZIAŁ REFORMY REGULACJI**

<http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji>

Publikacja bezpłatna

Szanowni Państwo,

Z przyjemnością oddaję w Państwa ręce kolejny raport roczny, podsumowujący dokonania Ministerstwa Gospodarki w dziedzinie Reformy Regulacji. Tworzenie prawa przyjaznego przedsiębiorcom zajmuje priorytetowe miejsce w działaniach Ministerstwa. Naszą misją jest dążenie do stworzenia w Polsce najlepszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej w Europie. Konsekwentne działania w tym obszarze przyniosły w ubiegłym roku wymierne efekty we wszystkich czterech głównych składowych agendy Better Regulation, tj. w obszarze zmiany systemu stanowienia prawa, usprawnienia systemu konsultacji, upraszczania prawa i redukcji obciążeń administracyjnych.

Rozwiązania Ministerstwa Gospodarki w zakresie zmiany systemu stanowienia prawa w 2010 r. nastawione były przede wszystkim na działania miękkie, polegające na upowszechnianiu idei prawa stanowionego w oparciu o rzetelną analizę kosztów i korzyści. Ich wyrazem było rozpoczęcie nowego cyklu szkoleń poświęconych tematyce Oceny Skutków Regulacji. Objęły one szeroki krąg pracowników merytorycznych administracji rządowej, zaangażowanych w proces tworzenia prawa. Co bardzo istotne, w projekcie uwzględniono również udział ścisłego kierownictwa urzędów. Miało to zapewnić wsparcie dla tych działań na poszczególnych szczeblach decyzyjnych oraz motywować pracowników.

W celu usprawnienia systemu konsultacji społecznych Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło prace nad kompleksowym systemem informatycznym „konsultacje on-line”. Wdrożenie systemu, planowane na 2012 r., wraz z opracowywanymi równoległe zmianami w procedurach przeprowadzania procesu legislacyjnego, istotnie poprawi przejrzystość systemu stanowienia prawa w Polsce. Zapewni podmiotom prywatnym i osobom fizycznym znacznie większe możliwości wpływania na kształt projektowanych rozwiązań, już we wczesnych stadiach ich projektowania.

Redukcja obciążeń administracyjnych w 2010 r. prowadzona była dwutorowo: kontynuowano ograniczanie obciążeń administracyjnych w obszarach priorytetowych oraz dokonano pełnego pomiaru bazowego obciążeń administracyjnych w pozostałych przepisach prawa gospodarczego. Zakończono pomiar bazowy, czyli badanie kosztów, jakie ponoszą przedsiębiorcy w związku z wykonywaniem obowiązków infor-



macyjnych. Nowatorsko uwzględniono w nim subiektywne oceny właścicieli firm na temat uciążliwości badanych przepisów, co otworzyło drogę do kontynuowania działań w tym zakresie i ustalenia w przyszłości dalszych celów redukcyjnych.

W obszarze uproszczenia prawa, kontynuowano zmiany prowadzone w ramach Pakietu na rzecz przedsiębiorczości. Głównym osiągnięciem w tym zakresie było doprowadzenie do uchwalenia przez Sejm długo oczekiwanej horyzontalnej ustawy o redukcji obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Zmniejsza ona w znacznym stopniu poziom reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce i wprowadza tzw. kulturę oświadczeń w miejsce kultury zaświadczeń, utrudniającej kontakty na linii państwo-przedsiębiorca.

Zapraszam do zapoznania się ze szczegółami projektów opisanych w niniejszym opracowaniu. Ich realizacja sprawiła, że Polska umocniła swoje miejsce wśród najszybciej reformujących się gospodarek w UE. Nasze działania w zakresie Reformy Regulacji będą traktowane jak dotychczas w sposób priorytetowy, również na poziomie międzynarodowym, podczas polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, w drugiej połowie 2011 r.

Michał Kościuszko

Reforma Regulacji – poprawa otoczenia regulacyjnego w Polsce	5
Zmiana systemu stanowienia prawa – Ocena Skutków Regulacji	6
Konsultacje on-line	8
Upraszczenie prawa	9
Redukcja obciążeń administracyjnych	13
Współpraca międzynarodowa	17
Rada Unii Europejskiej – Grupa Robocza ds. Konkurencyjności i Wzrostu	18
The High Level Group (HLG)	18
Single Point of Contact on Better Regulation (SPOC)	18
Standard Cost Model Network (SCM)	18
Directors and Experts of Better Regulation (DEBR)	19
Learning Team on Administrative Burdens for Citizens	19
Wydarzenia w zakresie Reformy Regulacji w Polsce	20
Spotkanie Grupy Sterującej SCM	20
Konferencja Reforma Regulacji 2010	20
Forum Ekonomiczne w Krynicy	20
International Regulatory Reform Conference (IRRC)	21

Reforma Regulacji – poprawa otoczenia regulacyjnego w Polsce

Reforma Regulacji jest polskim odpowiednikiem inicjatywy Better/Smart Regulation, zapoczątkowanej przez Komisję Europejską w 2002 r. Lepsze regulacje prawne stanowią jeden z priorytetów strategicznych Ministerstwa Gospodarki. Prawo o wysokiej jakości, efektywne, spójne, stabilne i przejrzyste jest środkiem do realizacji misji Ministerstwa Gospodarki, czyli stworzenia najlepszych w Europie warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Jakość otoczenia regulacyjnego jest dla przedsiębiorców i dla całej gospodarki szczególnie istotna w czasach szybkich i głębokich zmian, wpływających dalekosiężnie na warunki społeczno-gospodarcze. Jest ona jeszcze ważniejsza w dobie światowego kryzysu gospodarczego i spo-

wolnienia polskiej gospodarki. Ograniczona sfera wolności gospodarczej oraz wysokie koszty biurokratyczne i finansowe regulacji utrudniają procesy innowacyjne, stwarzają zbędne bariery dla handlu i inwestycji, ograniczają efektywność ekonomiczną przedsiębiorstw, czyli tych którzy tworzą dobrobyt każdego państwa.

Biurokracja jest zjawiskiem, które często jest wskazywane jako jeden z czynników hamujących wzrost przedsiębiorczości w Polsce. Zbyt skomplikowane i niezrozumiałe prawo jest wymieniane w sondażach publicznych jako bariera rozpoczęcia działalności gospodarczej. By to zmienić Ministerstwo Gospodarki realizuje program reformy prawa, który stawia przed sobą dwa następujące główne cele:

- ★ stworzenie opartego na dowodach i stabilnego procesu zarządzania legislacyjnego oraz
- ★ ograniczenie biurokracji poprzez uproszczenie prawa i redukcję barier dla przedsiębiorczości.



Zmiana systemu stanowienia prawa – Ocena Skutków Regulacji

Przyjmowane przez Państwo rozwiązania legislacyjne lub pozalegisłacyjne powinny realizować maksimum celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych przy minimalnym możliwym obciążeniu podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Podejmowanie działania regulacyjnego jest uzasadnione w sytuacji, gdy przyjęcie aktu prawnego pozwala zapobiec niedoskonałości rynku, zostaje wybrana najmniej kosztowna forma regulacji oraz korzyści netto przewyższają koszty. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma poprawne skonstruowanie polityki regulacji i skuteczne stosowanie w jej ramach instrumentów programowych i analitycznych, takich jak Ocena Skutków Regulacji.

Ocena Skutków Regulacji, w skrócie OSR, w bardziej ogólnym znaczeniu określana również jako Ocena Wpływu, oznacza analityczne przedstawienie prognozowanych skutków podejmowanych działań. Ocena Skutków Regulacji jest narzędziem, które łączy pozostałe elementy Reformy Regulacji, stanowiąc podstawę polityki opartej na dowodach.

Prawidłowo funkcjonujący system OSR pozwala na identyfikację najważniejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja. OSR dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac wspomaga podejmowanie decyzji legislacyjnych i zapobiega wprowadzaniu kosztownych regulacji. Założenia do projektów aktów normatywnych, przygotowane na bazie prawidłowo przeprowadzonej OSR, przyczyniają się do sprawnego wdrożenia i funkcjonowania prawa.

Podstawowym założeniem zmiany w systemie stanowienia prawa jest przeprowadzanie OSR przed opracowaniem projektu aktu normatywnego. Warto również podkreślić, że OSR jest instrumentem pomocnym przy podejmowaniu decyzji politycznych, lecz nie zastępuje tych decyzji. OSR nie może służyć jako uzasadnienie ex-post decyzji. Ocena Skutków Regulacji nie stanowi także substytutu uzasadnienia dla danego aktu normatywnego.

W Polsce system OSR funkcjonuje od 2001 r. OSR-y przygotowywane są dla wszystkich projektów aktów normatywnych opracowywanych przez Rząd. Doświadczenie z przeprowadzonych w 2007 r. wśród urzędników administra-

cji centralnej szkoleń z zakresu OSR wskazuje, że świadomość istnienia formalnego wymogu sporządzania OSR jest wysoka. Jednocześnie wiedza na temat tego, czym faktycznie jest OSR jest znikoma. OSR jest uznawana za formalnie wymaganą część uzasadnienia do aktu prawnego, nie jest natomiast utożsamiana z koniecznością przeprowadzenia adekwatnej analitycznej analizy.

W ramach Reformy Regulacji Ministerstwo Gospodarki podejmuje konkretne działania mające na celu usprawnienie systemu stanowienia prawa i upowszechnienie stosowania Ocen Skutków Regulacji. Ministerstwo Gospodarki jako pierwsze wprowadziło w wewnętrznej procedurze tworzenia aktów normatywnych obowiązek akceptacji OSR przez członka kierownictwa resortu oraz przyjęcia założeń wraz z OSR przez kierownictwo resortu. Wprowadzono także wewnętrzne OSR-y ex-post, w ramach których Ministerstwo Gospodarki dokonuje okresowego, systematycznego i kompleksowego przeglądu obowiązujących regulacji w obszarze działania resortu.

W 2010 r. Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło szkolenia z zakresu Oceny Skutków Regulacji dla kadry kierowniczej i pracowników urzędów administracji rządowej, w ramach projektu systemowego pt. „Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów” (Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Priorytet V. Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Docelowo do końca 2011 r. ma zostać przeszkolonych 2 880 osób.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Szkolenia zostały podzielone na dwie tury. Pierwszy cykl szkoleniowy zakończył się w maju 2010 r., w ramach którego przeszkolono 461 osób. W ramach drugiego cyklu szkoleniowego do końca 2010 r. przeszkolono 353 osoby. W szkoleniu brali udział pracownicy merytoryczni, dyrektorzy departamentów oraz kadra kierownicza wszystkich ministerstw, przygotowujących regulacje gospodarcze oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Głównego Urzędu Statystycznego i Rządowego Centrum Legislacji. Ścieżka

edukacyjna dla pracowników składała się z kursu podstawowego oraz zaawansowanego, odpowiednio do zgłaszanych potrzeb.

Głównym celem szkolenia jest zmiana mentalności pracowników administracji przygotowujących akty prawne w kierunku tworzenia prawa opartego na dowodach, którymi są wiarygodne przesłanki analityczne. Zmiana ta jest procesem długotrwałym i jej efekty – lepszej jakości analizy OSR i w konsekwencji lepsze prawo – będą rozciągane w czasie. W perspektywie krótkoterminowej jednak, osiągnięte efekty szkoleń są bardzo pozytywne. Anonimowe ankiety, przeprowadzane po każdym cyklu szkoleń wskazują, że 88,3% uczestników określiło przydatność zaprezentowanej wiedzy w codziennej pracy jako przydatną lub bardzo przydatną. 87,2% uczestników uważa, że szkolenie zwiększyło ich wiedzę z zakresu Ocen Skutków Regulacji w stopniu dużym bądź bardzo dużym. 92,0% uczestników poleciłoby szkolenie innym pracownikom administracji, wystawiając ocenę ogólną dla szkolenia na poziomie 4,40 pkt, w skali 1-5. Zainteresowanie tematyką szkolenia okazuje się tak duże, że pomimo 14 godzinowego wymiaru szkoleń (szkolenia są dwudniowe) 23,4% uczestników określiło czas trwania zajęć jako zbyt krótki. 91,5% uczestników po odbyciu szkolenia jest zdania, że przeprowadzanie Oceny Skutków Regulacji wpływa pozytywnie na poprawę jakości stanowionego prawa.

Ministerstwo Gospodarki w 2010 r. utworzyło portal (platformę elektroniczną), zawierający narzędzia analityczne oraz zbiór wybranych OSR, przygotowanych zgodnie z Wytycznymi do OSR. Narzędzia te były udostępniane wszystkim pracownikom administracji rządowej podczas szkoleń z zakresu OSR. Portal z narzędziami i pomocnymi przy opracowywaniu OSR informacjami znajduje się na stronie <http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Ocena+Skutkow+Regulacji/Platforma+elektroniczna+OSR>

We wrześniu 2010 r. na mocy Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów utworzono Zespół do spraw Procedury Tworzenia Dokumentów Rządowych, będący organem pomocniczym Rady Ministrów. W skład zespołu weszli przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji. Zespół został powołany do przygotowania oraz opiniowania:

- ★ założeń do projektu procedury opracowywania, uzgadniania, wnoszenia oraz rozstrzygnięcia

w zakresie projektów dokumentów rządowych;

- ★ propozycji zmian w procedurze planowania prac Rady Ministrów;
- ★ propozycji zmian w aktach prawnych regulujących działalność lobbingową oraz konsultacje społeczne, w celu ich dostosowania do założeń.

W 2011 r. planuje się kontynuację szkoleń z zakresu OSR dla pracowników oraz kadry kierowniczej administracji rządowej oraz rozszerzenie grupy docelowej szkoleń o inne instytucje, np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Najwyższą Izbę Kontroli.

Ponadto planowane jest przeprowadzenie audytu systemu OSR. Celem audytu będzie ocena prawidłowości formalnej i merytorycznej sporządzenia OSR w administracji rządowej oraz zgodności przygotowywanych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych z wcześniej sporządzonymi OSR. Wyniki audytu będą stanowiły istotne źródło informacji, pozwolą na kompleksową i empiryczną identyfikację barier w rozwoju systemu OSR, co w konsekwencji pozwoli na zaproponowanie zmian systemowych.

W związku z przewodnictwem Polski w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r., w zakresie inicjatywy Smart Regulation planowane jest wypracowanie stanowiska Rady w kwestii ocen wpływu, które towarzyszą aktom prawa UE. Prezydencja zostanie poprzedzona tradycyjnym spotkaniem Dyrektorów i Ekspertów w kwestii Lepszego Prawa (DEBR), które zostanie zorganizowane w Łodzi w połowie czerwca.



Konsultacje on-line

W ramach reformy systemu stanowienia prawa w Polsce, Ministerstwo Gospodarki pracuje również nad zwiększeniem transparentności procesu legislacyjnego poprzez efektywne wspieranie procedury związanej z opiniowaniem projektów aktów prawnych. Wprowadzenie jasnych reguł zasięgania opinii oraz uporządkowanie stanu prawnego w tym zakresie przyczyni się do poprawy jakości procesu konsultacji społecznych. W związku z tym Ministerstwo Gospodarki opracowało w formie podręcznika (wytycznych) katalog zasad konsultacji aktów prawnych na dwóch etapach: opracowywania założeń oraz konsultowania gotowych projektów. Podręcznik Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów 30 lipca 2009 r. jako uzupełnienie Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji.

Ministerstwo Gospodarki, w celu dalszego zwiększenia wpływu partnerów społecznych na kształt rozwiązań regulacyjnych pracuje nad internetowym systemem konsultacji: **konsultacje on-line** w ramach projektu systemowego pt. „Wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu monitoringu prac legislacyjnych Ministerstwa Gospodarki (system konsultacji on-line)” (Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Libońskiej, Priorytet V. Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki).



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projektowane rozwiązanie jest odzwierciedleniem postulatów przedsiębiorców. Głównym celem projektu jest uzyskanie pełnej przejrzystości w procesie konsultacji i prezentacji nowo tworzonych regulacji. Celem pośrednim tego narzędzia jest stworzenie platformy wymiany myśli, doświadczeń, analiz, propozycji, rekomendacji przy tworzeniu danej regulacji, jak i ich przechowywania i odpowiedniego archiwizowania. Projektowany system ma w perspektywie długofalowej umożliwić przegląd historycznych wersji danego aktu prawnego wraz z postulatami i uwagami przedsiębiorców, jak i uwidocznic proces ewolucji danej regulacji. Wykorzystywane w ten sposób

narzędzie ma szansę stać się pełną bazą wiedzy na temat aktu prawnego i umożliwić legislatorom sprawniejsze wyszukiwanie ewentualnych barier i obciążeń gospodarczych w już istniejących aktach prawnych.

W 2010 r. w Ministerstwie Gospodarki odbyło się szereg spotkań z organizacjami społecznymi oraz przedstawicielami administracji, aby przedyskutować funkcjonalność i założenia systemu konsultacji on-line. Szczególną rolę i zaangażowane w procesie uzgodnień systemu konsultacji odegrała fundacja Stocznia. Na podstawie zgłoszonych uwag Ministerstwo Gospodarki opracowało dokument „Wizja systemu konsultacji On-Line”, który jest podstawą dalszej analizy pod wykonanie specyfikacji funkcjonalnej.

System konsultacji ma być systemem współtworzenia dokumentów w procesie legislacyjnym. W systemie konsultacji legislator ma do dyspozycji aplikację (multiplatformową), w której może dokonywać edycji dokumentów w procesie legislacyjnym. Aplikacja ta jest rozbudowana o funkcje zarządzania projektami w ramach procesu legislacyjnego, sieciowej współpracy nad dokumentami, wysyłania dokumentów do konsultacji poprzez stronę www.

Portal www ma za zadanie usprawnić proces komunikacji ze stroną społeczną w procesie legislacyjnym poprzez szereg formularzy i o ile to możliwe poprzez szereg wystandaryzowanych pytań, ale także rozszerzyć nieformalną część debaty nad nowopowstającym prawem poprzez dedykowane fora internetowe.

System e-learningowy utworzony do portalu konsultacji ma obejmować wszystkie etapy interakcji z systemem oraz uczyć jak wykorzystywać elementy wspomagające jakość tworzenia dokumentów rządowych. Wszystkie prezentacje e-learningowe będą udostępnione w polskiej wersji językowej.

Baza danych ma zawierać repozytorium plików spraw zakończonych, przez co zostanie zachowana wiedza instytucjonalna na temat sposobu i jakości prowadzonego procesu legislacyjnego.

Kolejnymi działaniami przewidzianymi do realizacji będzie wykonanie oprogramowania systemu konsultacji on-line oraz odpowiednie wdrożenie w Ministerstwie Gospodarki procedur korzystania z tego systemu. Po wnikliwych testach systemu w Ministerstwie Gospodarki przewidziana jest dalsza możliwość jego rozwoju oraz wdrożenia w innych instytucjach centralnych.



Upraszczenie prawa

Podstawowym założeniem Reformy Regulacji w zakresie upraszczania prawa jest realizacja misji Ministerstwa Gospodarki, czyli stworzenie najlepszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Europie. Prawo gospodarcze, w ramach prowadzonej Reformy Regulacji upraszczane jest dwutorowo. Po pierwsze prowadzone są działania pod nazwą „uproszczenie obowiązujących przepisów”. Po drugie realizowana jest redukcja obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców. Obydwa działania mają na celu ułatwienie podejmowania działalności gospodarczej w Polsce, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw, przyczyniając się do stworzenia otoczenia regulacyjnego przyjaznego obywatelom i przedsiębiorcom. Działania uproszczeniowe w stosunku do MŚP obejmują takie obszary jak dostęp do kapitału, komercjalizacja technologii, prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej oraz tworzenie firm technologicznych.

Uproszczenie obowiązujących przepisów oznacza przegląd ustaw pod kątem:

- ★ eliminacji przestarzałych, zbędnych bądź dublujących się przepisów;
- ★ poprawy spójności przepisów;
- ★ poprawy standardów kontroli przedsiębiorstw oraz harmonizacji planów kontroli;
- ★ możliwości uporządkowania aktów prawnych

z dziedziny prawa gospodarczego;

- ★ likwidacji przepisów bardziej restrykcyjnych niż wymagane w prawodawstwie unijnym – tzw. pozłacanie (gold plating);
- ★ obniżenia poziomu reglamentacji działalności gospodarczej (liczby licencji, koncesji i zezwoleń, ich uproszczenia na poziomie krajowym, względnie propozycji uproszczeniowych na poziomie wspólnotowym) oraz
- ★ likwidowania tzw. „bubli prawnych” poprzez wprowadzenie rozwiązań typu „fast-track”.
- ★ W zakresie uproszczenia obowiązujących przepisów, zmiany są wprowadzane w ramach Pakietu na rzecz przedsiębiorczości. Pierwsze ustawy tworzące „Pakiet” weszły w życie w 2008 r. Cały czas prowadzone są prace nad zmianami w kolejnych ustawach. Do chwili obecnej wprowadzono zmiany w 18 ustawach, najważniejszych z punktu widzenia przedsiębiorców.

Lista przyjętych ustaw w ramach Pakietu na Rzecz Przedsiębiorczości

1	I etap nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej
2	ustawa o zmianie ustawy o rachunkowości
3	ustawa o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa
4	ustawa o zmianie ustawy o izbach gospodarczych
5	ustawa o zmianie ustawy Prawo dewizowe i Kodeks cywilny
6	ustawa o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych
7	ustawa o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego
8	ustawa o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze
9	ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym (PPP)
10	II etap nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej
11	ustawa o zmianie ustawy o PARP
12	ustawa o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych
13	ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej
14	ustawa o towarach paczkowanych

15	ustawa o zmianie ustawy Kodeks pracy
16	ustawa o praktykach absolwenckich
17	ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych
18	ustawa o działalności usługowej

Tabela 1: Lista przyjętych ustaw w ramach Pakietu na Rzecz Przedsiębiorczości

Pierwsza ustawa deregulacyjna

Istotnym projektem legislacyjnym MG składającym się na „Pakiet na rzecz przedsiębiorczości” jest projekt ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w listopadzie 2010 r. Projekt został przygotowany po kompleksowym przeglądzie polskiego prawa gospodarczego. W sumie przeanalizowano aż 209 ustaw i w projekcie zaproponowano nowelizację 96 z nich, uwzględniając wiele postulatów zgłaszanych przez stowarzyszenia obywateli i organizacje gospodarcze w zakresie ułatwiania kontaktów z administracją publiczną, w tym prowadzenia działalności gospodarczej. Głównym celem ustawy jest wprowadzenie prawa składania oświadczeń w miejsce obecnego obowiązku przedstawiania zaświadczeń przy podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej. Tą drogą zostanie zbudowana w Polsce kultura oświadczeń, w miejsce uciążliwej, nieuzasadnionej i kosztownej pod każdym względem kultury zaświadczeń. Drugim z celów projektu jest ograniczenie liczby koncesji, zezwoleń, licencji, zgód wydawanych przez administrację, co sprawia, że projekt zyskał również charakter antykryzysowy. Oznacza to, że ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, wraz z pozostałymi ustawami „Pakietu dla przedsiębiorczości” stanowi pierwszą od początku lat dziewięćdziesiątych prawdziwą, spójną reformę prawa gospodarczego.

Według danych z oceny skutków regulacji wprowadzone rozwiązania dadzą wymierne korzyści po stronie przedsiębiorców i obywateli.

- ★ Dla przykładu zmiana kultury oświadczeń w przypadku samego ZUS przyniesie ponad 250 mln zł oszczędności.
- ★ W przypadku zaświadczeń wydawanych na potrzeby socjalne (gdzie beneficjentami

są głównie obywatele) oszczędność może wynieść w okolicach 1 mld zł rocznie.

- ★ Natomiast oszczędności związane z wydawaniem przez gminy dokumentów (zaświadczeń) wyniosą nawet do 5 mld zł rocznie.

Projekt ustawy o ograniczaniu barier dla obywateli i przedsiębiorców realizuje następujące cele:

- ★ Redukuje obowiązki administracyjne czyli ogranicza biurokrację i zmniejsza koszty poprzez wprowadzenie oświadczeń w miejsce obowiązku przedkładania zaświadczeń.
- ★ Realizuje I etap zmian polegający na uzupełnieniu przepisów rozwiązaniami prawnymi potrzebnymi dla sprawnego funkcjonowania przedsiębiorców.
- ★ Realizuje I etap zmian o charakterze deregulacyjnym polegający na rezygnacji z niektórych zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej.

Przykładowe główne zmiany proponowane w projekcie ustawy:

- ★ Wprowadza prawo składania oświadczeń w miejsce obecnego obowiązku przedstawiania zaświadczeń. Instytucja oświadczenia ma na celu zmianę dotychczasowej praktyki nakładającej na obywateli ciężar udowodnienia stanu faktycznego i prawnego. Przedsiębiorca lub obywatel będzie miał jednak prawo do uzyskania zaświadczenia jeśli nie będzie on pewny swojego statusu prawnego.

Zmieniając przepisy kierowano się zasadą aby organ administracji jak najwięcej informacji mógł pozyskać elektronicznie bądź korzystając z informacji będących w posiadaniu innych organów administracji.

Po analizie 280 zaświadczeń występujących w 120 ustawach ostatecznie wprowadzono zmiany w 77 ustawach znosząc 217 zaświadczeń.

Do najważniejszych zmian w przedmiotowym zakresie należy:

- ★ uchylene przepisów nakładających obowiązek przedkładania w kontaktach z organami administracji publicznej zaświadczeń o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub zaświadczeń (wypisów, odpisów) o wpisie do rejestru przedsiębiorców w KRS w sytuacji gdy numer w odpowiednim rejestrze udało się przenieść do wniosku.

- ★ uchylenie przepisów nakładających obowiązek przedkładania w kontaktach z organami administracji publicznej zaświadczeń o nadaniu numeru NIP i REGON w sytuacji gdy odpowiednie numery znalazły się we wniosku, w innych przypadkach zamieniono zaświadczenie na oświadczenie.
- ★ zamieniono zaświadczenia o niekaralności na oświadczenie w tych przypadkach gdy posiadanie takiego zaświadczenia nie jest uzasadnione ze względu na nadrzędny interes publiczny.
- ★ zamieniono obowiązek przedkładania oryginałów, urzędowo poświadczonych odpisów świadectw, dyplomów, aktów stanu cywilnego urodzenia, zgonu itp. na kopie dokumentów potwierdzających wykształcenie lub kopie odpisów aktu stanu cywilnego.
- ★ w przepisach nakładających na obywatela obowiązek przedkładania zaświadczeń o dochodach, niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych umożliwiono składanie oświadczeń.

Projekt ustawy uzupełnia przepisy rozwiązaniami prawnymi niezbędnymi dla sprawnego funkcjonowania przedsiębiorców. Jako najbardziej istotne zmiany w przedmiotowym zakresie należy wymienić:

- ★ możliwość przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego,
- ★ wprowadzenie instytucji leasingu konsumencyjnego, która umożliwi zawieranie umów leasingu dla konsumenta,
- ★ umożliwienie przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą przekształcenie w jednoosobową spółkę kapitałową czy też obniżenie kosztów sądowych wpisu do rejestru przedsiębiorców z 1000 zł do 500 zł oraz koszty związane z dokonaniem zmiany we wpisie z 400 zł na 250 zł.
- ★ Wprowadza zmiany o charakterze dereglamentacyjnym polegające na rezygnacji z niektórych zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej.
- ★ Zmiany w części dereglamentacyjnej. Dotyczą one uchylenia bądź zmiany na mniej uciążliwą formę reglamentacji np.: likwidacja zezwoleń bądź ich zmiana na rejestr działalności regulowanej.

Celem wprowadzonych zmian jest także zmniejszenie uznaniowości organów administracji publicznej oraz obniżenie kosztów poprzez likwidację opłat za wybrane zezwolenia lub wpisy do rejestrów działalności regulowanej np.: uchylono zezwolenie na działalność w zakresie wykonywania planu urządzenia lasu, uchylono zezwolenie na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie produkcji tablic rejestracyjnych, działalność ta będzie wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Działania realizowane przez Rząd na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości ukierunkowane są na stworzenie sprzyjających warunków dla ich rozwoju poprzez m.in. wzmacnianie przewag konkurencyjnych, a w efekcie uzyskanie stabilnego wzrostu gospodarczego w perspektywie długoterminowej. Działania te mają przede wszystkim na celu poprawę dostępu przedsiębiorstw do kapitału, wzmocnienia postaw przedsiębiorczych, instytucjonalne, organizacyjne i finansowe wzmocnienie otoczenia przedsiębiorstw, a także wypełnienie luki informacyjnej poprzez udostępnianie analiz konkurencyjności sektorów przemysłowych.

Druga ustawa dereglamentacyjna

Zgodnie z Krajowym Programem Reform na lata 2008-2011 jednym z priorytetów rządu jest zapewnienie przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji. Cel ten ma być osiągnięty poprzez redukcję obciążeń administracyjnych nakładanych przez prawo na przedsiębiorców oraz znoszenie barier prawnych w rozwoju przedsiębiorczości.

Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt założeń ustawy o redukcji obowiązków informacyjnych oraz o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, tzw. dereglamentacja bis. Nowe przepisy poszerzą sferę wolności obywatelskiej i gospodarczej.

Projekt składa się z dwóch części: pierwsza poświęcona jest redukcji obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców, druga - ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców.

Zaproponowana przez Ministerstwo Gospodarki redukcja 50 obowiązków informacyjnych (OI) może przynieść przedsiębiorcom oszczędności rzędu 3,14 mld rocznie. Każdego roku koszty

administracyjne z tytułu ich wypełniania szacuje się na ok. 6,35 mld zł. Łączne roczne obciążenia administracyjne w gospodarce (tzw. czysta biurokracja) wynoszą 3,88 mld zł.

Jako najbardziej pożądaną zmianę w tym zakresie (37 proc. wskazań w raporcie firmy Deloitte), przedsiębiorcy postulują wprowadzenie możliwości spełnienia obowiązku informacyjnego w formie elektronicznej, jako alternatywy wobec formy papierowej.

W części dotyczącej ograniczenia barier administracyjnych proponowane działania dotyczą zmian w krajowym systemie prawnym, w szczególności doprecyzowania, zmiany bądź usunięcia norm stwarzających bariery w rozwoju przedsiębiorczości. Po przeprowadzeniu analizy przepisów oddziałujących na warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz postulatów przedsiębiorców, MG zamierza

w projekcie ustawy wprowadzić 28 rozwiązań znoszących istniejące bariery w systemie prawa gospodarczego. Projekt dostosowuje również przepisy do rozwoju nowoczesnych technologii i metod komunikacji w relacjach biznesowych.

W opinii ekspertów MG, znoszenie barier administracyjnych, zmniejszanie liczby OI bądź uciążliwości związanych z ich wykonywaniem, jest najlepszym, często bezkosztowym sposobem na wyzwolenie sił i mechanizmów rozwojowych przedsiębiorstw.

Założenia drugiej ustawy deregulacyjnej są także efektem współpracy ekspertów Ministerstwa Gospodarki oraz przedstawicieli organizacji pracodawców. Szczególne zaangażowanie w prace nad ustawą wykazał między innymi Business Centre Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Pracodawcy RP oraz Związek Rzemiosła Polskiego.





Redukcja obciążeń administracyjnych

Obok uproszczenia obowiązujących przepisów, drugim zadaniem realizowanym w ramach działań uproszczeniowych jest redukcja obciążeń administracyjnych. Obciążenia administracyjne stanowią część kosztów administracyjnych, czyli kosztów wynikających z obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców przepisami prawa. Obciążenia administracyjne to koszty związane z obowiązkami informacyjnymi, których bez przymusu prawnego, przedsiębiorcy by nie wykonywali. Przykładowo przygotowywanie rachunku zysków i strat jest kosztem administracyjnym, ale nie jest obciążeniem administracyjnym, gdyż większość przedsiębiorców uznaje ten obowiązek za pożyteczny i wykonywałaby go bez względu na obowiązujące przepisy prawa.

W ramach przeprowadzenia redukcji obciążeń administracyjnych Rząd w marcu 2008 r. podjął się ich zmniejszenia o 25%. Miało to nastąpić początkowo w siedmiu priorytetowych obszarach prawa: środowisku, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawie działalności gospodarczej, prawie probierczym, zabezpieczeniu społecznym, usługach turystycznych i prawie pracy. Na posiedzeniu 26 sierpnia 2010 r. Komitet Rady Ministrów przychylnie ustosunkował się do propozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyłączenia obszaru zabezpieczenia społecznego

z siedmiu obszarów priorytetowych, w których ma zostać przeprowadzona redukcja obciążeń administracyjnych. Powyższa propozycja wynika z faktu, że obszar zabezpieczenia społecznego dotyczy przedsiębiorców (płatników składek), jak i ubezpieczonych. Ze szczególną ostrożnością należy wprowadzać jakiegokolwiek zmiany we wskazanym zakresie, mając na względzie ochronę praw wszystkich podmiotów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zadanie redukcji obciążeń administracyjnych jest odpowiedzią na zalecenia Komisji Europejskiej, realizującej podobne działanie w obrębie przepisów unijnych. Obecnie w tej inicjatywie biorą udział prawie wszystkie kraje Unii Europejskiej. Redukcja obciążeń administracyjnych w wymienionych sześciu obszarach realizowana jest przez pięć resortów, w obszarze ich kompetencji. Są to Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki.

W obszarach priorytetowych zidentyfikowano ponad 700 obowiązków informacyjnych w 50 ustawach. Dotyczy to takich obowiązków jak m.in. wypełnianie kwestionariuszy, składanie wniosków o uznanie zdolności do prowadzenia danej działalności, wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych, wykonywanie rejestracji pomiarów, ubieganie się o zezwolenie, sporządzanie okresowych raportów, udział w przeprowadzonych kontrolach. W zakresie redukcji obciążeń administracyjnych, koszty biurokracji mierzone są zgodnie z metodologią holenderskiego Modelu Kosztu Standardowego. Model ten mierzy koszty obciążeń administracyjnych nałożonych na przedsiębiorców przez przepisy prawa. Obecnie korzystają z niego prawie wszystkie państwa członkowskie UE, a także kraje nie stowarzyszony, takie jak Australia czy Turcja, przy czym w niektórych z nich pomiary dokonywane są już po raz drugi lub trzeci.

W I kwartale 2010 r. Ministerstwo Gospodarki opracowało „Raport na temat realizacji celu redukcji obciążeń administracyjnych”. Sporządzony dokument przedstawia dotychczasowe, jak i planowane działania poszczególnych resortów na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych. Raport został przyjęty przez stały Komitet Rady Ministrów w dniu 26 sierpnia 2010 r., a także przez Radę Ministrów w dniu 26 października 2010 r. Dotychczas zakończone prace (uchwalone akty prawne, które już obowiązują)

Tabela 1. Wyniki zmniejszenia obciążeń administracyjnych łącznie w sześciu obszarach priorytetowych

LP	Obszar priorytetowy	Resort	Zmniejszenie obciążeń - prace zakończone	Zmniejszenie obciążeń - prace planowane	Zmniejszenie obciążeń
1	Środowisko naturalne	Ministerstwo Środowiska	0,55%	0,0%	0,55%
2	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Ministerstwo Infrastruktury	0,00%	35,12%	35,12%
3	Usługi turystyczne ¹	Ministerstwo Sportu i Turystyki	0,00%	0,00%	0,00%
4	Prawo pracy	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	0,00%	0,00%	0,00%
5	Prawo probiercze	Ministerstwo Gospodarki	0,00%	25,00%	25,00%
6	Prawo działalności gospodarczej	Ministerstwo Gospodarki	91,23%	0,00%	91,23%
7	Razem		6,54%	20,28%	26,83%

Źródło: opracowanie własne.

wpłynęły na redukcję obciążeń o 6,54%. Wyniki zmniejszenia obciążeń administracyjnych w sześciu priorytetowych obszarach prawa przedstawia Tabela 1.

Z powyższej Tabeli wynika, że cel redukcji obciążeń administracyjnych, który został wydłużony do końca 2011 r. zgodnie z decyzją Komitetu Rady Ministrów (początkowo Rada Ministrów ustaliła cel redukcji na poziomie 25% do końca 2010 r.), zostanie zrealizowany wskutek uchwalenia prawa w obszarze prawo probiercze oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, zmierzającego do zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

Oprócz redukcji obciążeń administracyjnych w wybranych obszarach prawa, Ministerstwo Gospodarki realizując założenia Reformy Regulacji przygotowuje plany redukcyjne dla pozostałych obszarów prawa gospodarczego. Będzie to tzw. drugi etap redukcji. Przeprowadzona analiza otworzy drogę do ustalenia celu redukcji w tym obszarze i dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych. W zakresie drugiego etapu redukcji obejmującej pozostałe przepisy prawa gospodarczego, Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło

w 2010 r. pomiar obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców przez przepisy prawa gospodarczego. Pomiar dotyczył 6 187 obowiązków informacyjnych zidentyfikowanych w 482 aktach prawnych. Pomiar bazowy składał się z dwóch etapów:

- ★ Etap 1 - Wyselekcjonowanie 3 712 obowiązków informacyjnych, stanowiących 60% wszystkich zidentyfikowanych OI, które spełniają łącznie 5 zdefiniowanych kryteriów selekcyjnych (źródło pochodzenia OI, populacja, częstotliwość występowania, złożoność, obligatoryjność) oraz ułożenie ich w kolejności od najbardziej do najmniej potencjalnie uciążliwych dla ich wykonawców
- ★ Etap 2 - Przeprowadzenie pomiaru bazowego metodą telefonicznych wywiadów bezpośrednich oraz metodami eksperckimi w celu oszacowania kosztów administracyjnych, jakie są ponoszone przez wykonawców poszczególnych OI oraz ułożenie ich w kolejności od najbardziej do najmniej uciążliwych dla ich wykonawców biorąc pod uwagę nieuchronność wykonywania.

¹ W obszarze usługi turystyczne nastąpiła częściowa redukcja obciążeń administracyjnych poprzez uchwalenie ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, która weszła w życie 17 września 2010 r. Ze względu na brak danych trudno jest oszacować koszt zredukowanych obciążeń.

Jak wynika z badania, suma rocznych kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców w Polsce wynosi 77,6 mld zł, co stanowi ok. 6,1% PKB Polski. Suma rocznych kosztów obciążeń administracyjnych wynosi 37,3 mld zł, co stanowi ok. 2,9% PKB Polski. Spośród 3712 OI podanych badaniu, 3402 generują koszty administracyjne różne od zera. Średni koszt administracyjny na jeden OI wynosi prawie 23 mln zł.

Z przeprowadzonego pomiaru bazowego wynika, że najbardziej kosztownym obowiązkiem informacyjnym jest prowadzenie rachunkowości, które kosztuje rocznie wszystkich zobowiązanych do tego przedsiębiorców prawie 14 mld zł. Następnie najbardziej kosztowne obowiązki dotyczą zobowiązań z zakresu prawa podatkowego oraz rocznych sprawozdań finansowych. Tabela 2 przedstawia pierwsze dziesięć pozycji w rankin-

Tabela 2. Pierwsze dziesięć pozycji rankingu OI według łącznych rocznych kosztów administracyjnych

LP	Opis skrócony obowiązku informacyjnego	Roczne łączne koszty administracyjne w gospodarce (w zł)
1	Prowadzenie rachunkowości	13 739 891 173
2	Prowadzenie ewidencji rachunkowej zapewniającej określenie dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy	12 675 884 775
3	Składanie zeznania do celów podatkowych	10 210 501 372
4	Dokumentowanie płatności przedsiębiorcy związanych z wykonywaną przez niego działalnością	3 714 284 692
5	Prowadzenie ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy użyciu kasy rejestrującej	2 625 245 035
6	Stosowanie przez przedsiębiorców standardów klasyfikacyjnych w prowadzonej dokumentacji biznesowej	2 022 656 447
7	Prowadzenie ewidencji rachunkowej umożliwiającej obliczenie odpisów amortyzacyjnych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym	1 760 915 279
8	Prowadzenie dokumentacji medycznej przez pielęgniarkę lub położną	1 483 447 617
9	Składanie przez biegłego rewidenta swojego sprawozdania	1 292 518 644
10	Podawanie numeru i daty wystawienia faktury potwierdzającej nabycie produktów rolnych w dokumencie stwierdzającym dokonanie zapłaty należności za nie	1 251 819 753

Źródło: wyniki pomiaru bazowego.

gu według łącznych kosztów administracyjnych w skali roku. Pierwsze 10 OI w rankingu generuje aż 65% łącznych kosztów administracyjnych w gospodarce. Wynika z tego, że obowiązki informacyjne, podlegające Ministerstwu Finansów, generują w skali roku ok. 2/3 łącznych kosztów administracyjnych.

Przedsiębiorcy w ramach wywiadów bezpośrednich byli pytani także o użyteczność przepisów z punktu widzenia interesu firmy lub dobrej praktyki prowadzenia biznesu/zarządzania. Za najbardziej użyteczne uznali oni przepisy podlegające Ministerstwu Sportu i Turystyki. Jednocześnie, najmniejszy poziom irytacji charakteryzuje OI

przypisane do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Najmniej użyteczne, a jednocześnie najbardziej irytujące okazały się przepisy ustawy o statystyce publicznej przypisane do Głównego Urzędu Statystycznego.

Średnia użyteczność OI, zgodnie z wynikami wywiadów, wynosi 69%, co oznacza, że przedsiębiorcy generalnie uznają obowiązki informacyjne za dość użyteczne. Przykładem OI, które wszyscy przedsiębiorcy biorący udział w wywiadach uznali za bardzo użyteczne jest wystawienie rachunku potwierdzającego transakcję na żądanie kontrahenta (OI pochodzi z ustawy Ordynacja podatkowa).

Z przeprowadzonego pomiaru wynika, że najbardziej uciążliwym aspektem wykonywania przepisów dla przedsiębiorców jest ich duża pracochłonność, która może wynikać z wielu przyczyn (np. niemożność wysłania wniosku drogą elektroniczną). Przedsiębiorcy wskazują również na szeroki zakres wymaganej informacji, którą muszą dostarczać. Często przepisy są dla nich nieużyteczne, gdyż muszą wielokrotnie powielać dane – przekazywać te same informacje do kilku organów lub do tego samego organu kilkakrotnie. Ponad 13% respondentów, którzy odnieśli się do źródeł uciążliwości, wskazało na brak namacalnego celu/efektu wykonywania OI jako najbardziej irytujący aspekt wypełniania przepisów. Wskazuje to na fakt, iż przepisy, a zwłaszcza ich cel są często niezrozumiałe i nielogiczne dla przedsiębiorców.

W trakcie prowadzonego pomiaru bazowego zebrano także interesujące spostrzeżenia dotyczące postulowanych kierunków i sposobów zmian wykonywanych obowiązków, tj. komentarze przedsiębiorców nt. uciążliwości oraz zasadności stosowania poszczególnych obowiązków informa-

cyjnych w wybranych aktach prawnych. Najczęściej proponowaną zmianą, postulowaną przez przedsiębiorców, jest zastąpienie trybu papierowego trybem elektronicznym wykonywania OI. W wielu przypadkach przedsiębiorcy rekomendują wprost zniesienie obowiązku informacyjnego, na co Ministerstwo Gospodarki będzie zwracać uwagę podczas opracowywania zmian legislacyjnych. Ponadto duży udział wśród proponowanych działań zajmują propozycje przedsiębiorców, będące ich własnymi pomysłami w odniesieniu do poszczególnych obowiązków informacyjnych.

Ministerstwo Gospodarki w I kwartale 2011 r. przedłoży wszystkim resortom zestawienie obowiązków informacyjnych według kryterium kosztowego, tj. generujące najwyższe koszty administracyjne w gospodarce, w kompetencjach których leży zmiana prawa, zmierzającego do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców. Wyniki pomiaru bazowego zostaną przedłożone także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Głównemu Urzędowi Statystycznemu.





Współpraca międzynarodowa

W podejmowanych działaniach Ministerstwo Gospodarki opiera się nie tylko na wiedzy i doświadczeniu własnych specjalistów, korzysta również z wiedzy ekspertów zewnętrznych, partnerów społecznych i środowisk naukowych, jak również z najlepszych praktyk międzynarodowych. Współpracując z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z OECD, z Bankiem Światowym oraz Rządem Niderlandów, Ministerstwo Gospodarki uzyskuje pewność, że podejmowane działania są właściwie ukierunkowane i przyniosą oczekiwane rezultaty.

Współpraca z Bankiem Światowym – raporty Doing Business

Ministerstwo Gospodarki, w celu wymiany doświadczeń i tzw. najlepszych praktyk w zakresie realizowanego programu Reformy Regulacji ściśle współpracuje z Bankiem Światowym. Owocem tej współpracy jest sporządzony w czerwcu 2010r. raport – memorandum Banku Światowego w zakresie poprawy regulacji prawnych w obszarach, do których odnoszą się coroczne raporty Banku Światowego – Doing Business.

Raport, przygotowywany z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki, jest elementem prowadzonych w ramach Reformy Regulacji prac nad zwiększeniem swobody prowadzenia działalno-

ści gospodarczej w naszym kraju. Działania w tym zakresie wiążą się z koniecznością dokonywania zmian w istniejących regulacjach gospodarczych tak, aby odpowiadały najlepszym standardom światowym. Analizom ekspertów Banku Światowego zostało poddanych następujących pięć obszarów Doing Business, w których pozycja Polski jest niezadowolająca:

- ★ rozpoczynanie działalności gospodarczej,
- ★ zdobywanie pozwoleń na budowę,
- ★ rejestrowanie własności,
- ★ płacenie podatków,
- ★ ochrona inwestorów.

Właściwie stworzone regulacje prawne mają bardzo istotne znaczenie dla wzrostu gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy. Uregulowania prawne badane w ramach wskaźników Doing Business mają, według doświadczeń specjalistów Banku Światowego, dominujący wpływ na łatwość prowadzenia działalności gospodarczej i związany z nią rozwój przedsiębiorczości (przede wszystkim małych i średnich firm). Memorandum zawierające analizę i zalecenia dotyczące poprawy uregulowań prawnych w wymienionych obszarach pozwoli na podjęcie odpowiednio ukierunkowanych działań legislacyjno-regulacyjnych podjętych przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z resortami Sprawiedliwości, Finansów oraz Infrastruktury. Dodatkowym, choć z punktu widzenia wizerunkowego bardzo istotnym efektem tych działań będzie spodziewany awans Polski w prestiżowym rankingu Doing Business i płynący z tego wzrost atrakcyjności inwestycyjnej naszego kraju wśród inwestorów zagranicznych.

Memorandum jest dostępne na stronie Ministerstwa Gospodarki w zakładce „Tworzenie lepszego prawa”.

Współpraca z OECD

Pod koniec grudnia 2010 r. OECD przedstawiło ostateczną wersję raportu: Administrative Simplification in Poland – Making Policies Perform”. Tworząc raport, OECD dokonało dogłębnej analizy potencjału redukcyjnego polskich przepisów prawa oraz przedstawiło propozycje konkretnych zmian o charakterze uproszczeniowym, w oparciu o wiedzę i doświadczenie swoich specjalistów oraz najlepsze praktyki wiodących w tym zakresie krajów europejskich. Wskazówki

w obszarze objętym raportem mają dla Ministerstwa Gospodarki szczególnie duże znaczenie obecnie, w obliczu krajowej i ogólnoeuropejskiej realizacji ambitnego, 25% celu redukcji obciążeń administracyjnych w najbliższym czasie.

Raport „Administrative Simplification in Poland” jest dostępny na stronie Ministerstwa Gospodarki w zakładce „Tworzenie lepszego prawa”.

W roku 2010, przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki brali aktywny udział w pracach następujących grup:

- Grupa robocza ds. konkurencyjności i wzrostu;
- The High Level Group on Better Regulation;
- Single Point of Contact on Better Regulation;
- Standard Cost Model Network;
- Directors of Better Regulation;
- Learning Team on Administrative Burdens for Citizens.

Rada Unii Europejskiej – Grupa Robocza ds. Konkurencyjności i Wzrostu

Grupa Robocza ds. Konkurencyjności i Wzrostu jest komórką działającą przy Radzie Unii Europejskiej. Rada obraduje w różnych konfiguracjach w zależności od rodzaju rozpatrywanych spraw. Tzw. Radę Ogólną tworzą ministrowie spraw zagranicznych poszczególnych państw członkowskich. W pozostałych konfiguracjach Radę tworzą ministrowie odpowiedzialni za poszczególne resorty. Członkiem Rady ds. Konkurencyjności, która w zakresie swoich kompetencji obejmuje strategię Better Regulation, z ramienia Polski jest Minister Gospodarki.

The High Level Group (HLG)

HLG jest grupą utworzoną przez Komisję Europejską. W skład Grupy Wysokiego Szczebla wchodzi eksperci z poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, doradzający w zakresie poprawy jakości unijnej legislacji. Istotnym zadaniem Grupy jest działalność na rzecz rozwoju strategii Better Regulation, zwłaszcza w zakresie pomiaru obciążeń administracyjnych.

Grupa działa na styku Komisja – państwa członkowskie, skutecznie zabiegając o poprawę otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców i przemysłu. Członkowie HLG są mianowani przez Komisję Europejską. Grupa uwzględnia-

jąc propozycje państw członkowskich nie wydaje opinii w stosunku do konkretnych inicjatyw legislacyjnych. Jej głównym zadaniem jest kreowanie polityki legislacyjnej w stosunku do przedsiębiorców, przemysłu i konsumentów.

Single Point of Contact on Better Regulation (SPOC)

Głównym zadaniem Pojedynczych Punktów Kontaktowych jest zapewnienie współdziałania Komisji Europejskiej i działających w jej strukturach ekspertów z administracją państw członkowskich. Zapewnienie koordynacji jest niezbędne z punktu widzenia ujednoczenia podejścia metodologicznego oraz porównywalności rezultatów prowadzonych pomiarów obciążeń administracyjnych w państwach członkowskich. Punkty kontaktowe w poszczególnych państwach członkowskich otrzymują stałą informację o postępach programu realizowanego przez Komisję w ramach strategii Better Regulation.

Standard Cost Model Network (SCM)

Organizacja została utworzona w 2003 r. przez państwa UE stosujące jednakowe podejście metodologiczne do pomiaru obciążeń administracyjnych. Założyciele SCM Network dokonując wyboru wspólnej metodologii w celu realizacji pomiarów obciążeń administracyjnych wybrali Model Kosztu Standardowego (ang. Standard Cost Model) uznając go za dominujące w praktyce podejście, a zarazem jako dające przejrzyste i porównywalne wyniki. Członkostwo w organizacji otwarte jest dla wszystkich państw stosujących lub zamierzających stosować Model Kosztu Standardowego w celu dokonania pomiaru.

Organizacja stanowi forum wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi. W jej skład wchodzi obecnie następujące państwa: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Niemcy, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Norwegia, Polska, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, Rumunia, Irlandia, Portugalia, Turcja, Cypr, Grecja, Litwa i Finlandia. Głównym ogniwem sieci MKS jest Grupa Sterująca, która spotyka się kilka razy w roku w celu przedyskutowania bieżących spraw związanych ze stosowaną metodologią i dokonywanymi pomiarami obciążeń administracyjnych.

17 września 2010 r. przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki uczestniczyli w spotkaniu Grupy Sterującej SCM Network, które miało miej-

sce w Berlinie. Spotkanie odbyło się w siedzibie Kanclerz Niemiec Angeli Merkel w Bundeskanzleramt. Na spotkaniu zostały zaprezentowane m.in. wyniki pilotażowego pomiaru kosztów dostosowawczych, przeprowadzonego w okresie styczeń-marzec 2010 r. przez Better Regulation Unit w Bundeskanzleramt. Reprezentanci państw uczestniczących w spotkaniu przekazali informacje o postępach w realizacji pomiarów obowiązków informacyjnych. Reprezentanci delegacji polskiej poinformowali o realizacji redukcji obciążeń administracyjnych w siedmiu priorytetowych obszarach prawa, a także o zakończonym pomiarze bazowym w przepisach prawa gospodarczego, który dotyczył ponad 6 000 obowiązków informacyjnych w 482 aktach prawnych.

Directors and Experts of Better Regulation (DEBR)

DEBR jest nieformalną międzyrządową grupą ekspertów z poszczególnych państw członkowskich.

Grupa ta spotyka się najczęściej dwa razy w roku i przewodniczy jej kraj przyjmujący (gospodarz), najczęściej jest to kraj, który będzie pełnił prezydencję Unii Europejskiej w następnym półroczu. Zgodnie z mandatem DEBR, grupa ma na celu promocję i monitoring postępów w dziedzinie Better Regulation w państwach członkowskich, państwach kandydujących oraz na poziomie Unii Europejskiej.

Learning Team on Administrative Burdens for Citizens

Learning Team jest grupą roboczą powstałą w ramach EUPAN (European Public Administration Network), której celem jest opracowywanie i rozwój metodyki pomiaru i redukcji obciążeń administracyjnych dla obywateli. Tematem dyskusji grupy jest cykliczne przedstawienie działań poszczególnych państw członkowskich w ułatwianiu życia osobom fizycznym.





Wydarzenia w zakresie Reformy Regulacji w Polsce

Spotkanie Grupy Sterującej SCM

5 marca 2010 r. w Ministerstwie Gospodarki odbyło się spotkanie Grupy Sterującej SCM Network poświęcone stosowaniu metodologii Modelu Kosztu Standardowego (MKS). Było ono poświęcone kwestii mierzenia obciążeń administracyjnych przy pomocy metodologii Modelu Kosztu Standardowego (MKS). Podczas spotkania reprezentanci państw członkowskich zaprezentowali dotychczasowe osiągnięcia w zakresie pomiaru obciążeń administracyjnych przy pomocy Modelu Kosztu Standardowego, w tym również przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki. Spotkanie było także okazją do wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi odnośnie stosowania modelu holenderskiego.

Jednym z głównych osiągnięć było włączenie Polski do prac Sekretariatu, stanowiącego ciało doradcze Grupy Sterującej. Sekretariat ma za zadanie organizację spotkań Grupy Sterującej, sporządzanie harmonogramu spotkań Grupy Sterującej i prowadzenie strony internetowej.

Konferencja Reforma Regulacji 2010

16 lipca 2010 r. Wydział Reformy Regulacji Ministerstwa Gospodarki zorganizował konferencję poświęconą kwestii tworzenia lepszego prawa.

Podczas spotkania któremu przewodniczył wiceminister Gospodarki Marcin Korolem, zostały przedstawione najważniejsze osiągnięcia resortu w zakresie upraszczania prawa, usprawniania systemu oceny skutków regulacji (OSR) oraz redukcji obciążeń administracyjnych. Na konferencji zostały także zaprezentowane przez firmę Deloitte wyniki pomiaru bazowego w przepisach prawa gospodarczego.

Forum Ekonomiczne w Krynicy

Ministerstwo Gospodarki podczas XX Forum Ekonomicznego w Krynicy w dniach 8-10 września 2010 r. było współorganizatorem panelu dyskusyjnego Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców. Tematyka panelu nawiązywała do działań Ministerstwa Gospodarki w zakresie uproszczenia prawa i redukcji obciążeń administracyjnych oraz oczekiwań przedsiębiorców w tym zakresie. Główne wątki poruszone podczas spotkania dotyczyły:

- ★ realizacji celu redukcji obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego na podstawie pomiaru bazowego sporządzonego na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez firmę Deloitte;
- ★ kontynuacji wprowadzania ustaw z Pakietu na rzecz przedsiębiorczości, w tym najważniejszego w Pakiecie projektu Ustawy o redukcji obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców;
- ★ identyfikowania i likwidowania kluczowych barier dla rozwoju gospodarczego;
- ★ celowości korzystania z najlepszych praktyk w zakresie warunków dla prowadzenia biznesu, pochodzących od wiodących gospodarek światowych, liderów rankingu Doing Business Banku Światowego.

Żywiotowo prowadzona dyskusja oraz aktywny udział publiczności sprawiły, że panel został wysoko oceniony przez wszystkich uczestników spotkania, którzy zgodnie podkreślali duże znaczenie wprowadzanych zmian legislacyjnych oraz ich właściwe ukierunkowanie.

Ponadto resort gospodarki aktywnie promował zagadnienia związane z Reformą Regulacji podczas XX Forum Ekonomicznego w Krynicy. Wydział Reformy Regulacji wspólnie z Departamentem Instrumentów Wsparcia zorganizowały stoisko wystawiennicze, na którym przedstawione były materiały informacyjne związane z prowa-

dzionymi działaniami w zakresie poprawy procesu stanowienia prawa, uproszczenia obowiązujących przepisów oraz promowania polskich przedsiębiorców na rynkach międzynarodowych. Stoisko cieszyło się dużym zainteresowaniem licznie odwiedzających gości polskich i zagranicznych, stając się miejscem dyskusji o kierunkach zmian w polskim prawodawstwie gospodarczym.

International Regulatory Reform Conference (IRRC)

International Regulatory Reform Conference (IRRC) ma na celu przedstawienie problematyki Reformy Regulacji widzianej z perspektywy różnych środowisk: akademickich, administracji oraz przedsiębiorców. Pozwala na przedstawienie najlepszych praktyk stosowanych w państwach Unii Europejskiej oraz wymianę nowych idei i metodologii. Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Fundacją Bertelsmana i Ministerstwem Finansów Królestwa Niderlandów 17-18 stycznia 2011 roku zorganizowało seminarium poprzedzające konferencję IRRC w Niderlandach, przedstawiając zagadnienia związane z tematem lepszego stanowienia prawa w kontekście wpływów świata polityk. Konferencja prowadzona była w języku angielskim i została zatytułowana: *The Dynamic and Politics of Better Regulation: dealing with Better Regulation and its role in a dynamic and multilateral context*. Konferencja w Warszawie była jednym z czterech seminariów przygotowujących, pozostałe odbyły się w Paryżu, Seulu i Waszyngtonie.

Niespełna dwa miesiące później, w dn. 10-11 marca 2011 r. przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki wzięli udział w głównej konferencji IRRC w Amsterdamie, podczas której prowadzili jeden z paneli dyskusyjnych. Motywem przewodnim konferencji pod tytułem *Looking at the whole thing*, było kompleksowe podejście do działań w zakresie tworzenia lepszych regulacji prawnych, co zostało symbolicznie przedstawione przez wizerunek słonia. W ciągu ostatnich lat wiele mówiło się o poszczególnych elementach symbolicznego słonia mniej uwagi poświęcając podejściu holistycznemu. Holistyczne podejście w zakresie polityki poprawy regulacji prawnych oznacza przede wszystkim powiązanie wszystkich narzędzi poprzez spójny proces komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Zakłada to również dopasowanie działań do strategii politycznych jak również włączanie nowych obszarów takich jak ochrona środowiska i zmiany klimatyczne.

Współpraca w ramach Krajowych Sieci Tematycznych

Ministerstwo Gospodarki aktywnie uczestniczyło w cyklicznych spotkaniach Krajowej Sieci Tematycznej w obszarze Dobre Rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. KST powołana została na podstawie „Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” z dnia 1 kwietnia 2009 r. na okres realizacji PO KL. Sieci Tematyczne to zarówno forum wymiany doświadczeń oraz oceny rezultatów przedsięwzięć innowacyjnych, jak również kluczowe narzędzie w procesie upowszechniania i włączania do głównego nurtu polityki rezultatów projektów innowacyjnych. Odbywa się to m.in. poprzez system opiniowania strategii wdrażania i walidacji rezultatów projektów innowacyjnych. Sieci Tematyczne (ST) stanowią forum dialogu i komunikacji pomiędzy beneficjentami realizującymi projekty innowacyjne a ekspertami i praktykami w dziedzinie, jakiej dotyczą projekty, jak również przedstawicielami Instytucji Pośredniczących oraz decydentami na różnych szczeblach władzy. Taka formuła umożliwia uwzględnienie różnych punktów widzenia a także znalezienie odpowiedzi na pojawiające się problemy we wdrażaniu projektów innowacyjnych (dotyczące wszystkich etapów realizacji projektu, wyników testowania, weryfikacji początkowych założeń). Członkowie Sieci mają możliwość wymiany doświadczeń z praktykami, ekspertami i projektodawcami oraz czerpania inspiracji z dobrych praktyk zarówno w zakresie innowacyjnych rozwiązań, jak też np. metodyk zarządzania projektami. Ważnym elementem nauki jaką dają Sieci jest też wyciąganie wniosków z błędów i porażek w realizacji projektów oraz wzajemne wsparcie umożliwiające wypracowanie nowych, skuteczniejszych rozwiązań. Uczestniczenie w pracach Sieci Tematycznych umożliwia także realny wpływ na zmianę polityk w danym obszarze. W 2010 r. KST Dobre Rządzenie nadzorowało dwa projekty innowacyjne: *Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych – iSWORD* oraz *Ministerstwa Uczące Się (MUS)* – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach. Pierwszy z tych projektów, iSWORD jest zestawem narzędzi ilościowej analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych i zmian regulacyjnych wraz

z podręcznikiem i jego wersją multimedialną. Projekt służy zapewnieniu wsparcia osobom przygotowującym OSR i SW poprzez dostarczenie odpowiednich narzędzi, umożliwiających opracowywanie ww. dokumentów w oparciu o dowody, będące wynikami ilościowych analiz, wraz z niezbędnymi szkoleniami z użytkowania tychże narzędzi. Pozostałe cele projektu to umożliwienie analiz uwzględniających perspektywę płci w uprawianiu polityki w oparciu o dowody poprzez zastosowanie w narzędziach odpowiedniej metodologii oraz umożliwienie dokonywania równomiernej Oceny Skutków Regulacji, tj zgodnie z strategią UE dotyczącą trwałego rozwoju uwzględniającą w AKK trzy obszary (i) gospo-

darzę, (ii) skutki w sferze społecznej, (iii) skutki zmian klimatycznych.

Drugi opiniowany projekt, czyli Ministerstwa Uczącej się jest zestawem narzędzi wzmacniających mechanizmy uczenia się instytucji publicznych w kontekście polityk opartych na dowodach, składających się z dwóch zintegrowanych pakietów, tj. narzędzi diagnostycznych i narzędzi bezpośrednio wzmacniających procesy uczenia się (tj. narzędzi zarządzania procesami uczenia się w organizacji oraz rekomendacji zmian regulacji prawnych i procedur). W zakresie pierwszego projektu projekt finalny spodziewany jest w drugiej połowie 2012, natomiast drugiego projektu w roku 2014.



