



MINISTERSTWO GOSPODARKI

The logo consists of two overlapping triangles: an orange one on top and a green one on the bottom. Both triangles have a white, stylized shape inside that resembles a flame or a drop.

**Reforma
Regulacji**

„LEPSZE PRAWO”

Program Reformy Regulacji 2010-2011

Styczeń 2010

”Lepsze prawo” jest programem rozwoju¹, w którym przedstawiono działania zmierzające do trwałej poprawy jakości prawa (Reformy Regulacji) w Polsce. Stanowi on kontynuację Programu Reformy Regulacji 2006-2008 przyjętego przez Radę Ministrów 19 sierpnia 2006 r.

*Prawa tworzymy my sami,
potem one rządzą nami.*

J. Sztaudynger

¹ Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227 poz. 1658 z dnia 11 grudnia 2006r.). Zgodnie z definicją zawartą w rozdziale 3 ww. ustawy dokument nie stanowi strategii sektorowej ze względu na szczegółowość określonych w nim celów.

Spis treści:

1	Wprowadzenie	4
2	Diagnoza - Analiza problemów	5
2.1	Problem globalny - niewystarczająca jakość prawa w Polsce.....	5
2.2	Źródła problemu.....	8
2.2.1	Niewystarczająco jasne i efektywne procedury planowania, tworzenia i kontroli interwencji publicznych.....	8
2.2.2	Niewłaściwe rozumienie roli i znaczenia OSR	8
2.2.3	Niewystarczające wykorzystanie narzędzi analitycznych w tworzeniu interwencji publicznych.	9
2.2.4	Niewystarczające kompetencje administracji w zakresie tworzenia prawa opartego na dowodach.....	9
2.2.5	Niewłaściwe podejście do upraszczania prawa.....	10
2.2.6	Niewystarczająca redukcja obciążeń administracyjnych	10
3	Cel i rezultaty Programu	12
3.1	Cele ogólne (nadrzędne).....	12
3.2	Cele cząstkowe (Rezultaty)	12
4	Zadania Programu	14
4.1	Zmiana systemu stanowienia prawa.....	15
4.1.1	Zmiana przepisów dotyczących procesu legislacyjnego w ramach działania Rady Ministrów.	15
4.1.2	Wzmocnienie kontroli oceny skutków regulacji	16
4.1.3	Usprawnienie zarządzania legislacyjnego.....	17
4.2	Usprawnienie systemu oceny skutków regulacji	18
4.2.1	Kontynuacja i rozwinięcie systemu szkoleń OSR.....	18
4.2.2	Opracowanie rozwiązania dotyczącego zasięgania opinii ws. projektów aktów prawnych	18
4.2.3	Uruchomienie elektronicznej platformy OSR.....	19
4.2.4	Przeprowadzenie pilotażowego systemu konsultacji on-line	20
4.3	Redukcja obciążeń administracyjnych.....	21
4.3.1	Redukcja obciążeń administracyjnych w obszarach priorytetowych.....	21
4.3.2	Redukcja obciążeń administracyjnych w całości przepisów gospodarczych.....	22
4.4	Uproszczenie prawa	23
4.4.1	Zmniejszanie skali reglamentacji oraz ograniczanie obciążeń regulacyjnych.....	23
4.4.2	Kształtowanie przyjaznego dla MŚP otoczenia regulacyjnego.....	24
4.4.3	Uproszczenie przepisów szczególnie wpływających na MŚP	25
Wdrożenie i Monitorowanie Programu		26
4.5	Minister Gospodarki	26
4.6	Rada Ministrów	26
4.7	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	26
4.8	Pozostałe ministerstwa	26
4.9	Sejm i Senat RP	27
5	Działania informacyjne.....	28
6	Finansowanie Reformy Regulacji.....	29

1 Wprowadzenie

Z niezależnych analiz, raportów międzynarodowych oraz z informacji uzyskiwanych od przedsiębiorców wynika, że polskie prawo nie spełnia oczekiwań społecznych w kwestii jego funkcjonowania. 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 do rozpoczynania działalności gospodarczej. Dodatkowo, bardzo często nowotworzone prawo nakłada na przedsiębiorców nadmierne obowiązki, powodując po ich stronie nieuzasadnione koszty.

W wielu krajach Unii Europejskiej z powodzeniem realizowana jest reforma prawa. Także w Polsce podejmowane są działania w zakresie uproszczenia i zrjonalizowania procesu legislacji oraz usystematyzowania istniejącego dorobku prawnego.

Na poziomie krajowym działania te powinny skupiać się na przeglądzie i uproszczeniu prawa gospodarczego pod kątem wskazania aktów prawnych stwarzających największe bariery w rozwoju przedsiębiorczości.

Poza uproszczeniem istniejącego prawa, program zawiera działania mające na celu poprawę jakości procesu legislacyjnego. Chodzi o to, by nowe prawo tworzone przez Rząd oraz Sejm i Senat RP odpowiadało na potrzeby społeczno-gospodarcze, a korzyści z jego wprowadzenia dla przedsiębiorstw i konsumentów były większe niż związane z jego wdrożeniem koszty. Skutecznym instrumentem dla realizacji tego celu, stosowanym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w Stanach Zjednoczonych, jest ocena skutków regulacji czy ocena wpływu.

Kolejnym elementem poprawy jakości przepisów prawnych będzie wprowadzenie systemu pomiaru kosztów biurokracji – tzw. obciążeń administracyjnych, których główny ciężar ponoszą przedsiębiorcy. Należy zmierzyć, ile faktycznie kosztuje przedsiębiorców składanie raportów, wypełnianie formularzy, czy generalnie informowanie administracji o swoich działaniach.

Nie można także zapominać o sprawnym i transparentnym procesie konsultacji dokumentów (aktów prawnych) na wielu etapach ich tworzenia. Szerokie konsultacje aktu prawnego, czy też innego dokumentu rządowego, przez partnerów społecznych powinny być zawsze podstawą poprawnej regulacji, która będzie potem respektowana i akceptowana przez beneficjentów prawa.

W związku z realizacją *Programu Reformy Regulacji 2006-2008* Ministerstwo Gospodarki prowadziło działania zmierzające do zmiany tego stanu, także w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Nowoczesnych Regulacji Gospodarczych. Cele ww. Programu nie zostały jednak w pełni osiągnięte, dlatego też dostrzega się konieczność jego aktualizacji i kontynuacji, tym razem także z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wszystkie zmiany w procesie tworzenia systemu legislacyjnego powinny być systemowe i obejmować inicjatywy ustawodawcze także na poziomie parlamentu.

W związku z tym w niniejszym programie Rząd RP stawia przed sobą następujące cele:

- ❖ **stworzenie opartego na dowodach i stabilnego procesu zarządzania legislacyjnego,**
- ❖ **ograniczenie biurokracji poprzez redukcję barier dla przedsiębiorczości.**

Ww. cele zostaną zrealizowane w latach 2010-2011 poprzez:

- ❖ **Zmianę systemu stanowienia prawa;**
- ❖ **Usprawnienie systemu oceny skutków regulacji;**
- ❖ **Redukcję obciążeń administracyjnych oraz**
- ❖ **Uproszczenie istniejących przepisów prawnych.**

2 Diagnoza - Analiza problemów

2.1 Problem globalny - niewystarczająca jakość prawa w Polsce

Przedsiębiorcy często źle oceniają jakość systemu prawnego w Polsce - na przykład raport „Konkurencyjność sektora MSP 2007” przygotowany przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” wskazuje, że „...regulacje są postrzegane przez przedsiębiorstwa – bezpośrednio i pośrednio – jako bariera prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczenie możliwości ich rozwoju”. Jednocześnie w raporcie jest reprezentowany pogląd, że w percepcji przedsiębiorców, niska jakość prawa to nie tylko nadmierna liczba regulacji, ale także zbyt duża liczba nowelizacji obowiązujących przepisów. Prawo w Polsce zmienia się zbyt szybko i nieprzewidywalnie. Przepisy są niekiedy nieprecyzyjne i niejednoznaczne. Ponadto nierzadko nakładają one na przedsiębiorców nadmierne obciążenia administracyjne i dostosowawcze.

Podobne opinie na temat nieodpowiedniej jakości regulacji prezentują często ośrodki badawcze i eksperci w dziedzinie prawa i gospodarki. Stanowiska w tej sprawie zostały przedstawione m.in. w raporcie Rady Legislacyjnej z listopada 2005r. „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian”², raportach Ernst&Young „Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa”³ oraz „Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową”⁴, „Analizie projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji” Sejmowego Biura Analiz i Ekspertyz⁵, raporcie Instytutu Sobieskiego „Upublicznianie bilansu kosztów i korzyści prawa”⁶.

Niewystarczająca jakość prawa w Polsce zauważana jest też w ocenach organizacji międzynarodowych:

W rankingu stworzonym na podstawie Indeksu Światowej Wolności Gospodarczej Fraser Institute⁷, Polska zajmuje 62 miejsce na 141 uwzględnionych krajów oraz 54 miejsce w rankingu cząstkowym dotyczącym struktury prawa oraz ochrony praw własności. Na wykresie 1 pokazano zmiany w wartości tego wskaźnika cząstkowego⁸ w latach 1990-2006 dla Polski, Danii – jednego z liderów jakości prawa oraz średniej dla wszystkich obecnych członków OECD⁹.

W rankingu opartym na Indeksie Wolności Gospodarczej Heritage Foundation 2008¹⁰, Polska zajęła 62 miejsce na 161 badanych państwach. W ostatnim badaniu Banku Światowego swobody działalności gospodarczej¹¹ Polska otrzymała 76 pozycję wśród 181 analizowanych państw. W tym rankingu liderzy reformy regulacji Wielka Brytania, Holandia i Dania zajmują odpowiednio 3, 21 i 5 miejsce.

² Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów Raport „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian”, Warszawa listopad 2005r.

³ Klaus H. Goetz, Radosław Zubek, „Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa”, Sprawne Państwo, Ernst&Young.

⁴ Radosław Zubek, Klaus H. Goetz, Martin Lodge, „Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową”, Sprawne Państwo, Ernst&Young.

⁵ „Ustawy 2001 – 2005. Sejm IV kadencji. Proces dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej – ustawy uchwalone przez Sejm IV kadencji”, prace studialne, Biuro Studiów i Ekspertyz.

⁶ Paweł Dobrowolski, Raport Regulacyjny „Upublicznianie bilansu kosztów i korzyści prawa”, Raport Instytutu Sobieskiego, Nr 23/2006.

⁷ Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report. http://www.fraserinstitute.org/commerce.web/product_files/EconomicFreedomoftheWorld2008.pdf.

⁸ Wskaźnik tzw. surowy, org. „unadjusted”.

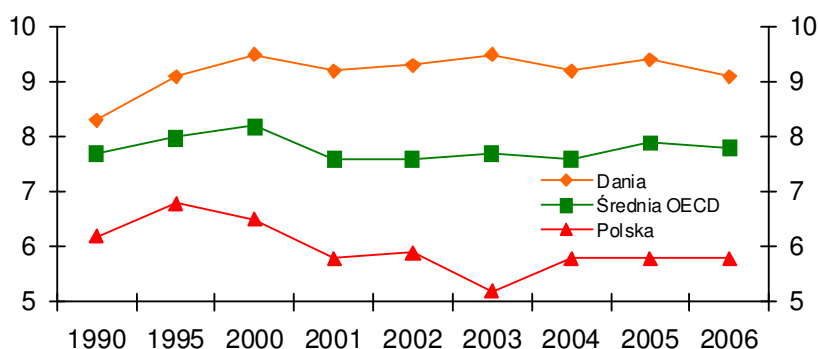
⁹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

¹⁰ 2008 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation: www.heritage.org.

¹¹ Doing Business Economy Rankings, World Bank 2009. www.doingbusiness.org/EconomyRankings/

Jedynie OECD po zbadaniu potencjału zmian w administracji polskiej¹² określiła nasz kraj jako potencjalnego lidera¹³ inicjatywy Lepszego Prawa.

Wykres 1. Wartość wskaźnika jakości prawa wykorzystany przy tworzeniu Indeksu Światowej Wolności Gospodarczej Fraser Institute



Źródło: Opracowanie własne Ministerstwa Gospodarki na podstawie danych Fraser Institute.

Uwzględniając zarówno zalety, jak i metodologiczne wady ww. indeksów, należy stwierdzić, że w Polsce występują znaczne możliwości poprawy otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców i reformowania stanowienia prawa.

Najczęściej jako skutki słabej jakości prawa są wymieniane:

❖ Niestabilność systemu prawnego (zbyt wiele i zbyt częste nowelizacje).

Ernst&Young oraz Sejmowe Biuro Analiz i Ekspertyz wskazują, że nowelizacje stanowią ok. 60% przyjmowanych ustaw. Przedmiotem nowelizacji często są ustawy nowe, przyjęte po 1989r., ustawy nowelizowane bądź przyjmowane w tym samym roku, a nawet ustawy, które jeszcze nie weszły w życie (w okresie *vacatio legis*). Szczególnie te ostatnie przypadki wskazują na niewłaściwe podejście do tworzenia prawa.

❖ Niespójność przepisów i związany z nią brak przejrzystości systemu prawnego.

Nadmierna liczba szczegółowych rozporządzeń, które nie są spójne z ustawami oraz brak spójności pomiędzy różnymi ustawami regulującymi dany obszar życia społeczno-gospodarczego, podnoszą koszty dostosowania się, zwiększają ryzyko prowadzenia działalności i zachęcają do działania w „szarej strefie”.

❖ Nadprodukcja aktów prawnych (inflacja legislacyjna) jako skutek podejścia „zawsze regulować”.

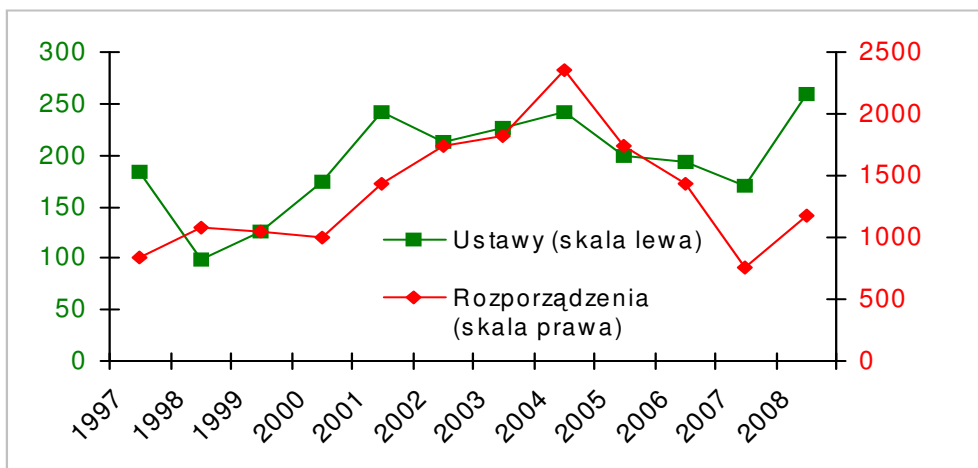
Pomimo, iż liczba ustaw przyjmowanych rocznie w Polsce od 2001 do 2007r. zmniejszała się (wykres 2), to w 2008r. nastąpiło zintensyfikowanie działalności legislacyjnej. Powstaje pytanie czy liczba aktów prawnych odzwierciedla liczbę problemów społeczno-gospodarczych zidentyfikowanych przez rząd i czy w każdym przypadku zidentyfikowany problem należało rozwiązywać przez przyjęcie aktu prawnego.

Ponadto wzrost liczby aktów prawnych przygotowanych przez Rząd, przy niezmiennych zasobach przeznaczonych na ich opracowanie, zwiększa znacznie prawdopodobieństwo obniżenia ich jakości.

¹² W 2006r. OECD dokonała, w ramach projektu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), przeglądu procesu tworzenia prawa oraz stosowania zasad inicjatywy *Better Regulation* w państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004r.

¹³ Obok Wielkiej Brytanii, Holandii i Danii.

Wykres 2. Liczba ustaw i rozporządzeń przyjmowanych rocznie w latach 1997-2008



Źródło: Opracowanie własne Ministerstwa Gospodarki.

2.2 Źródła problemu

Przedstawione powyżej analizy i raporty, w szczególności raport OECD (SIGMA) oraz doświadczenia wcześniejszej reformy regulacji wskazują, że źródła problemu niskiej jakości prawa tkwią przede wszystkim wewnątrz administracji.

2.2.1 Niewystarczająco jasne i efektywne procedury planowania, tworzenia i kontroli interwencji publicznych¹⁴.

Obecny system planowania legislacyjnego i kontroli jakości prawa wymaga udoskonalenia. Plan legislacyjny rządu na dany rok jest konstruowany w zbyt krótkim terminie, gdyż ministerstwa na zgłoszenie propozycji mają około trzech tygodni, podczas gdy np. w Danii plan legislacyjny na dany rok tworzony jest na 10-7 miesięcy przed rozpoczęciem jego realizacji.

Planowanie budżetu nie jest synchronizowane z planowaniem legislacyjnym, co utrudnia zaangażowanie środków finansowych na realizację zadań nakładanych przez nowe akty prawne.

Ministerstwa przedstawiając istotę projektu nie prezentują zazwyczaj innych niż legislacyjny sposobów rozwiązania postawionego problemu ani Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w momencie tworzenia planu legislacyjnego, ani Radzie Ministrów w chwili rozpatrywania projektu. Ponadto ministerstwa są proszone o zgłoszenie już konkretnych tytułów projektów aktów prawnych, co zniechęca do rozważania możliwości nie interweniowania lub interwencji o charakterze pozalegisłacyjnym.

Definicja zawarta w obowiązującym od 2001 r. Regulaminie pracy Rady Ministrów, wpłynęła na ukształtowanie się niekorzystnej praktyki odnoszącej się do oceny skutków regulacji. Zgodnie z §9 ust. 2 Regulaminu ocena skutków regulacji oznacza analizę skutków społeczno-ekonomicznych oraz streszczenie wyników tej analizy, które jest załączane do uzasadnienia projektu aktu prawnego. Żaden z tych dwóch elementów nie jest w rzeczywistości rzetelną oceną skutków regulacji.

Streszczenie OSR jest z reguły przygotowywane po opracowaniu projektu aktu prawnego i nie zawiera wyników przeprowadzonych analiz. Jednocześnie jest ono traktowane jako pełna ocena skutków regulacji. Taka interpretacja powoduje, że rzetelny proces analityczny – ocena skutków regulacji jest przeprowadzana zbyt rzadko. Ponadto zawartość przeprowadzonej analizy nie podlega weryfikacji, gdyż prace legislacyjne koncentrują się na weryfikacji prawnej i redakcyjnej projektów oraz uzasadnień do nich. Weryfikacja merytoryczna obejmująca również skuteczność i efektywność przyjmowanych instrumentów nie jest przeprowadzana w sposób systemowy.

2.2.2 Niewłaściwe rozumienie roli i znaczenia OSR

Doświadczenie z przeprowadzonych w 2007 r. wśród urzędników administracji 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 uznawany za formalnie wymaganą część uzasadnienia do aktu prawnego, nie jest natomiast utożsamiany z procesem analitycznym, który rozpoczyna prace nad projektem interwencji publicznej i wskazuje, w oparciu o obiektywne przesłanki, jaka jest najlepsza forma interwencji – rozwiązania zidentyfikowanego problemu.

Dotychczasowe doświadczenia z pilotażowego projektu szkoleń z zakresu oceny skutków regulacji pokazują, że pomimo podniesienia kompetencji w tym zakresie pracownicy administracji w dalszym ciągu nie przygotowują poprawnych ocen skutków regulacji. Należy także zauważyć brak korelacji z obowiązującymi od 2002 r. „Zasadami techniki prawodawczej”.

¹⁴ Badania przeprowadzone w 2007r. przez zespół ekspertów w składzie: dr Radosław Zubek, prof. Klaus Goetz oraz dr Martin Lodge. Badania zostały zrealizowane w Instytucie Europejskim w London School of Economics, w ramach programu firmy Ernst and Young „Sprawne Państwo”.

2.2.3 Niewystarczające wykorzystanie narzędzi analitycznych w tworzeniu interwencji publicznych¹⁵.

Administracja rządowa w Polsce dysponuje efektywnymi narzędziami analitycznymi, które nie są jednak wystarczająco upowszechnione. W szczególności problem ten dotyczy instrumentu analizy ekonomicznej, analizy ryzyka oraz pomiaru i redukcji obciążeń regulacyjnych na potrzeby oceny skutków regulacji (OSR) lub też na potrzeby uproszczenia obowiązującego prawa.

Stosowanie metodyki pomiaru obciążeń administracyjnych nie jest rozpowszechnione w administracji rządowej, pomimo realizacji kilku sektorowych projektów. Równocześnie z powodu zbyt późnej deklaracji rozpoczęcia realizacji zobowiązań wspólnotowych związanych z pomiarem i redukcją obciążeń administracyjnych w prawie krajowym¹⁶ nie wdrożono narzędzi gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby pomiaru obciążeń administracyjnych.

Ocenia się, że w przypadku OSR największe trudności sprawia dokonywanie analizy kosztów i korzyści, analizy różnych opcji realizacji celów oraz prowadzenie konsultacji. Doświadczenia szkoleń OSR pokazują, że pracownicy administracji wyposażeni nawet w najprostsze narzędzia analityczne (proste formularze i tabele w arkuszu kalkulacyjnym) są w stanie sprawnie i poprawnie przeprowadzić np. analizę interesariuszy, efektywności wdrożenia czy nawet kalkulacje kosztów i korzyści. Główną przeszkodą wdrożenia systemu okazuje się brak zapotrzebowania na OSR ze strony kierownictwa poszczególnych ministerstw.

Przeprowadzone przez Ministerstwo Gospodarki badania wskazują, że narzędzia komunikacji z partnerami społecznymi i wymiany informacji z innymi organami administracji są mało efektywne i rzadko stosowane przez urzędników administracji rządowej. Obowiązkowe konsultacje aktów prawnych nierzadko są traktowane przez projektodawcę nie jako źródło informacji, a jedynie jako obowiązek. W wyniku zaniedbań tego rodzaju proces konsultacji bywa nieprzejrzysty dla partnerów społecznych, którzy w związku z tym niechętnie się w niego angażują, co wynika z braku jasnych reguł prowadzenia konsultacji oraz z nieuporządkowanego stanu prawnego w tym zakresie.

Zgodnie z badaniem dotyczącym procesu zasięgania opinii przeprowadzonym wśród organizacji przedsiębiorców oraz podmiotów administracji publicznej w 2007 r., urzędnicy prawie zawsze (95% przypadków) zasięgają opinii w odniesieniu do gotowych projektów aktów normatywnych – nie przeprowadzając uprzednio konsultacji ich założeń.

2.2.4 Niewystarczające kompetencje administracji w zakresie tworzenia prawa opartego na dowodach

W tym obszarze wyzwaniem nie są umiejętności merytoryczne ekspertów ani wiedza prawnicza, lecz ograniczone kompetencje administracji rządowej w zakresie tworzenia interwencji publicznych (nie tylko ustaw i rozporządzeń) w oparciu o rzetelne analizy. Wydaje się, że pomimo opracowania i upowszechnienia „Wytycznych do OSR”, większość pracowników administracji rządowej nie zna zasad przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz roli jaką odgrywiają rekomendacje wyboru odpowiedniej opcji działania (w tym opcji „0”).

Dotychczasowe doświadczenia z przeprowadzonych szkoleń dotyczących narzędzi tworzenia prawa (OSR, metodyka pomiaru kosztów regulacji, techniki konsultacji) wskazują, że ich zakres był niewystarczający: obejmował zbyt małą liczbę osób oraz miał zbyt ogólny charakter. W niewystarczającym stopniu stosowano pogłębione ćwiczenia oparte o studia przypadków. Prawie

¹⁵ Interwencja publiczna w całym dokumencie rozumiana jest zarówno jako działanie jak i powstrzymanie się od działania organów publicznych podczas rozwiązywania problemów. Interwencja publiczna w tym rozumieniu nie stanowi pomocy finansowej państwa (pomocy publicznej).

¹⁶ Przyjmując konkluzje Rady Europejskiej w marcu 2007r. Polska zobowiązała się do określenia wskaźnika redukcji i daty jego osiągnięcia do końca 2008r. Dopiero w marcu 2008r. udało się podać wysokość wskaźnika dla siedmiu obszarów priorytetowych, dotychczas nie podano ogólnego celu redukcji (dla całej gospodarki).

2/3 uczestników szkoleń uważało, że potrzebne są dalsze szkolenia w zakresie przeprowadzania OSR, w szczególności dotyczące przeprowadzania analizy kosztów i korzyści.

2.2.5 Niewłaściwe podejście do upraszczania prawa

Upraszczenie prawa oznacza podejmowanie działań, z wykorzystaniem analizy *ex post*, mających na celu uproszczenie istoty aktu prawnego i jej lepsze dostosowanie do potrzeb użytkowników. Upraszczenie pozwala na osiągnięcie poniższych rezultatów:

- ❖ poprawę przejrzystości i czytelności przepisów, które są wskazywane jako nieprecyzyjne i trudne w interpretacji,
- ❖ aktualizację i modernizację ram regulacyjnych w obszarach, w których prawo zdezaktualizowało się lub powstały nowe problemy,
- ❖ wzmocnienie spójności przepisów w przypadku, gdy rozwiązania dotyczące jednej dziedziny są rozproszone i zróżnicowane,
- ❖ poprawę proporcjonalności dorobku prawnego w sytuacji, gdy przepisy są zbyt szczegółowe, nieproporcjonalne i zbyt kosztowne,
- ❖ redukcję kosztów administracyjnych¹⁷ w skali całego dorobku prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów, które są wyjątkowo kosztowne lub powodują nadmierne niezadowolenie adresatów.

Ocenia się, że działania uproszczeniowe w Polsce do tej pory zbyt często miały charakter doraźnych inicjatyw, nierzadko ukierunkowanych na osiągnięcie krótkoterminowych celów. W efekcie przygotowane projekty aktów prawnych nie w pełni realizowały założone cele społeczno-gospodarcze.

Próby kompleksowego i systemowego uproszczenia przepisów kończą się w wielu przypadkach na etapie diagnozy problemów i przedstawieniu rekomendacji dalszych działań, ponieważ poszczególne propozycje na etapie konsultacji są negatywnie oceniane przez inne ministerstwa, co skutkuje zazwyczaj ich zaniechaniem i nie wprowadzeniem zmian typu systemowego.

Jednym z nielicznych przykładów kompleksowego działania uproszczeniowego jest *Pakiet na rzecz przedsiębiorczości*, którego realizację rozpoczęto pod koniec 2007r.

Pomimo korzystnych zmian wprowadzonych w ramach *Pakietu na rzecz przedsiębiorczości*, niezbędne są dalsze uproszczenia przepisów. Ma to istotne znaczenie w świetle wyzwań dla przedsiębiorców wynikających ze spowolnienia gospodarczego w Polsce i kryzysu na świecie, a także w okresie wychodzenia z tego kryzysu.

Działania związane z upraszczaniem prawa powinny być w pełni skorelowane z działaniami nad deregulacją polskiej gospodarki. Obowiązek regulacji gospodarki częściowo wynika z wymogów określonych przepisami wspólnotowymi lub międzynarodowymi. Jednak analizy wykazują, że przynajmniej w kilku przypadkach, obowiązek wprowadzenia regulacji nie występuje, lub, jeśli występuje, to nie wymaga tak daleko posuniętej formy lub zakresu.

2.2.6 Niewystarczająca redukcja obciążeń administracyjnych

Komisja Europejska, opierając się na metodzie holenderskiego Biura Analiz Polityki Gospodarczej, oszacowała koszt wykonywania obowiązków informacyjnych przez przedsiębiorców w Polsce na około 5 proc. PKB (wg cen z 2005r.). Pomimo wagi problemu, dotychczas podjęte działania

¹⁷ Koszty administracyjne zostały zdefiniowane jako koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, *the voluntary sector*, administrację publiczną i obywateli w związku z wypełnianiem przez nich obowiązków prawnych, wobec władz lub osób trzecich, polegających na dostarczaniu informacji dotyczących podejmowanych działań lub produkcji. Informacja rozumiana jest w szerokim znaczeniu tego słowa i na przykład związana jest z kosztami znakowania, sprawozdawczości, śledzeniu i szacowaniu zmian związanych z dostarczaniem informacji.

redukcyjne należy ocenić jako niewystarczające. W latach 2004-2007 udało się przeprowadzić kilka pomiarów obciążeń w wybranych – priorytetowych obszarach. Dotychczas jednak nie monitorowano redukcji obciążeń administracyjnych w tych obszarach.

Dodatkowym wyzwaniem jest zobowiązanie podjęte przez Rząd w marcu 2008r. polegające na określeniu celu redukcji obciążeń administracyjnych w polskim prawie¹⁸. Do końca 2010r. obciążenia administracyjne mają zostać zmniejszone o 25% w następujących priorytetowych obszarach:

- ❖ środowisko,
- ❖ planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- ❖ zabezpieczenie społeczne,
- ❖ prawo działalności gospodarczej,
- ❖ prawo probiercze,
- ❖ usługi turystyczne,
- ❖ prawo pracy.

Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło na przełomie 2008 i 2009 roku nowelizacje ustaw w dwóch obszarach priorytetowych należących do właściwości ministerstwa tj. w prawie probierczym i prawie działalności gospodarczej. Na podstawie danych z raportów sektorowych i danych pochodzących z Ocen Skutków Regulacji znowelizowanych ustaw określony zostanie poziom redukcji osiągniętej w tych dwóch obszarach.

Ministerstwo Gospodarki monitorowało też osiąganie celu redukcji przez inne ministerstwa odpowiadające za poszczególne obszary priorytetowe. W Ministerstwie opracowano także raport dotyczący redukcji we wszystkich obszarach priorytetowych.

Należy podkreślić, iż krajowy cel redukcji jest porównywalnie ambitny do celu określonego na poziomie wspólnotowym - redukcja obciążeń administracyjnych o 25% do końca 2012r. Z powyższego wynika konieczność podjęcia intensywnych działań na rzecz jego realizacji.

¹⁸ Cel został przyjęty w formie zapisu do protokołu z posiedzenia Rady Ministrów 11 marca 2008r.

3 Cel i rezultaty Programu

3.1 Cele ogólne (nadrzędne)

Celem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej jest:

- ❖ **stworzenie opartego na dowodach i stabilnego procesu zarządzania legislacyjnego;**
- ❖ **ograniczenie biurokracji poprzez redukcję barier dla przedsiębiorczości.**

Pierwszy cel nadrzędny zostanie zrealizowany poprzez zapewnienie rozwiązań systemowych, organizacyjnych oraz kompetencji, niezbędnych dla tworzenia przez Rząd prawa, które będzie przyjazne dla jego adresatów. Drugi cel nadrzędny zostanie zrealizowany poprzez przeprowadzenie redukcji obciążeń administracyjnych oraz uproszczenie obowiązującego prawa. Efektem będzie podniesienie jakości stanowionego prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów oraz zapewnienie stabilności.

3.2 Cele cząstkowe (Rezultaty)

Do skutecznej realizacji celów Programu niezbędne jest spełnienie następujących warunków – osiągnięcie rezultatów w postaci:

Dla celu pierwszego:

- ❖ **Wprowadzenie systemu planowania legislacyjnego opartego na tworzeniu planu rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych, na podstawie którego będą zgłaszane do planu legislacyjnego rządu propozycje aktów prawnych wraz z uzasadnieniem i oceną wpływu,**
- ❖ **Wprowadzenie możliwości zgłaszania do planu pracy Rady Ministrów projektów aktów prawnych (czy założeń) oraz problemów zdefiniowanych w ocenie wpływu,**
- ❖ **Stworzenie dwuetapowego systemu formalnych i merytorycznych uzgodnień i kontroli legislacji, w którym pierwszy etap stanowią będą uzgodnienia założeń do projektów aktów prawnych, a drugi uzgodnienia projektów aktów prawnych,**
- ❖ **Usprawnienie procedur tworzenia interwencji publicznych poprzez wykorzystanie narzędzi analitycznych,**
- ❖ **Zwiększenie woli do tworzenia interwencji opartych na dowodach i analizach oraz**
- ❖ **Zwiększenie kompetencji administracji w zakresie stosowania nowoczesnych narzędzi legislacyjnych.**

Niespełnienie powyższych warunków o charakterze systemowym spowoduje fiasko całej reformy regulacji nawet, jeśli zrealizowane zostaną pozostałe działania programu związane z wdrażaniem nowoczesnych narzędzi i podnoszeniem kompetencji administracji. Teza ta wynika z wcześniejszych doświadczeń związanych z realizacją reformy regulacji w roku 2001 oraz Programu Reformy Regulacji w latach 2006-2008.

Wskaźnikiem osiągnięcia tych rezultatów będzie liczba przepisów, przy których tworzeniu wykorzystano *Wytoczne do OSR*, określona na podstawie audytu przeprowadzonego przez Ministra Finansów we współpracy z Ministerstwem Gospodarki i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

Skwantyfikowany wskaźnik celu: miernik procentowy – liczba poprawnych OSR w stosunku do całościowej próby badawczej poddanej audytowi.

Drugim wskaźnikiem osiągnięcia tego celu będzie liczba osób, które ukończyły szkolenie w zakresie stosowania OSR.

Skwantyfikowany wskaźnik celu: miernik procentowy – liczba przeszkolonych osób w stosunku do liczby osób zatrudnionych w administracji rządowej na stanowiskach mnożnikowych.

Dla celu drugiego:

- ❖ **Zwiększenie wykorzystania narzędzi analitycznych przy uproszczeniu prawa,**
- ❖ **Przeprowadzenie analiz potencjału uproszczeniowego,**
- ❖ **Dopełnienie celu redukcji obowiązków administracyjnych oraz**
- ❖ **Zakończenie pilotażu oceny skutków regulacji pod kątem sektora MŚP.**

Osiągnięcie tych rezultatów zostanie zweryfikowane poprzez stworzenie planu uproszczeniowego, który będzie zawierał propozycje wraz z ich uzasadnieniem i rzetelną oceną skutków regulacji.

Skwantyfikowany wskaźnik celu: miernik nominalny – liczba uproszczeń prawa rekomendowanych i wprowadzonych.

Dodatkowym wskaźnikiem realizacji celu będzie stworzenie raportu z ewaluacji pilotażu wpływu regulacji na sektor MŚP oraz analiza przeprowadzenia 25% redukcji obciążeń administracyjnych w siedmiu obszarach priorytetowych.

Skwantyfikowany wskaźnik celu: miernik procentowy – osiągnięcie celu redukcyjnego w siedmiu obszarach priorytetowych.

4 Zadania Programu

Osiągnięcie celów ogólnych i celów cząstkowych Programu Lepsze Prawo nastąpi poprzez realizację następujących zadań¹⁹:

Zadanie 1. Zmiana systemu stanowienia prawa

Zadanie 2. Usprawnienie systemu oceny skutków regulacji

Zadanie 3. Redukcja obciążeń administracyjnych

Zadanie 4. Uproszczenie prawa

¹⁹ Z uwagi na ich horyzontalny charakter, niektóre z działań programu zostały już zrealizowane (w 2009r.) lub są w trakcie realizacji.

4.1 Zmiana systemu stanowienia prawa

4.1.1 Zmiana przepisów dotyczących procesu legislacyjnego w ramach działania Rady Ministrów.

Jednym z etapów systemu stanowienia prawa było stworzenie nowej ścieżki legislacyjnej, w której Rządowe Centrum Legislacji przejęło zadanie przygotowywania przepisów prawnych od poszczególnych ministerstw.

W rezultacie RCL będzie przygotowywało projekty ustaw na podstawie założeń opracowanych przez ministerstwa w zakresie ich właściwości. Nowa ścieżka wprowadza obowiązek sporządzania OSR oraz przeprowadzania uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych nie tylko gotowych projektów, ale już na etapie opracowywania założeń projektów ustaw. Dodatkowym czynnikiem będzie wzmocnienie roli OSR w systemie prawodawstwa, w szczególności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Rozwiązanie przewiduje wydłużenie czasu planowania programu legislacyjnego rządu, żeby umożliwić dokładne przeprowadzenie OSR już na etapie przygotowywania założeń. Do przedkładanych założeń będzie obowiązkowo załączana analiza obejmująca przynajmniej następujące elementy:

- identyfikacja problemu – identyfikacja wartości,
- analiza problemu,
- cel interwencji publicznej,
- wskazanie możliwych rozwiązań legislacyjnych i pozalegisacyjnych (z uwzględnieniem możliwości niedokonywania interwencji),
- wskazanie partnerów społecznych, z którymi konsultowano projekt założeń oraz wyniki tych konsultacji.

Założenia będą akceptowane przez Stały Komitet Rady Ministrów po wcześniejszym ich uzgodnieniu w ramach konsultacji międzyresortowych.

Ponadto zostanie powołany międzyresortowy zespół ds. Reformy Regulacji, który będzie kontynuował prace związane z poprawą systemu legislacyjnego pod kątem zwiększenia jego przejrzystości zarówno dla pracowników administracji, jak i beneficjentów prawa.

Podstawowym zadaniem zespołu będzie:

- opracowanie propozycji systemowej zmiany w zakresie lepszych regulacji gospodarczych i jakości stanowionego prawa, w tym stworzenie pełnego schematu procesu legislacyjnego obejmującego tworzenie prawa opartego na dowodach oraz
- przedstawienie propozycji zapewniających, w ramach administracji rządowej, efektywność stosowania systemu oceny skutków regulacji oraz rekomendacji w zakresie oceny wpływu.

Przez ww. zespół zostanie przygotowany przejrzysty schemat procesu decyzyjnego (podejście systemowe) i organizacyjnego (legislacyjnego) a dopiero potem nastąpi „opisanie” tego procesu w Regulaminie prac Rady Ministrów. Taka zmiana może dążyć do stworzenia możliwości zgłaszania do planu legislacyjnego Rządu jedynie problemów (wraz z oceną społeczno-gospodarczych skutków) do uregulowania, a nie już gotowych projektów aktów prawnych.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Stworzenie nowej	marzec 2009 r.	Kancelaria	Ministerstwo	TAK

	ścieżki legislacyjnej		Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	Gospodarki	
2.	Powołanie zespołu ds. Reformy Regulacji	grudzień 2009 r.	Ministerstwo Gospodarki, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	-	NIE
3.	Opracowanie założeń do nowelizacji Regulaminu prac Rady Ministrów, który będzie spójny z „Wytocznymi do OSR”	2010 r.	Ministerstwo Gospodarki, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwo Finansów	NIE

4.1.2 Wzmocnienie kontroli oceny skutków regulacji

Przewiduje się powołanie w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zespołu ds. kontroli jakości OSR, który będzie opiniował projekty przygotowane w ramach międzyresortowych konsultacji założeń do projektu aktu prawnego. Tym samym zespół ds. kontroli jakości OSR będzie miał możliwość zgłoszenia uwag na etapie uzgadniania założeń.

Zespół ds. kontroli jakości OSR będzie weryfikować, czy proponowane w nowych aktach prawnych obciążenia administracyjne i regulacyjne mają swoje uzasadnienie a także badać przedkładane projekty pod kątem zgodności z zasadami prowadzenia polityki rozwoju.

Dodatkowo będzie sygnalizować akty prawne i polityki, które wprowadzają dodatkowe utrudnienia kolidujące z określonymi zasadami polityki rozwoju, w szczególności z przyjętymi strategiami rozwoju, programami operacyjnymi i programami rozwoju.

Dodatkową funkcję kontrolną będzie spełniało przeprowadzanie okresowo wewnętrznego audytu zleconego (zlecenie audytu leży w kompetencjach Ministra Finansów).

Pierwszym etapem audytu będzie wyodrębnienie dla jego potrzeb zestawu OSR sporządzonych w danym roku. W kolejnym etapie przeprowadzana będzie dokładna analiza każdego OSR przygotowanego w ramach zestawu, która powinna umożliwić niezależną ocenę zgodności sporządzenia danego OSR z obowiązującymi zasadami.

Z przeprowadzonej ewaluacji sporządzany będzie końcowy raport roczny, służący wskazaniu pozytywnych i negatywnych elementów zbadanych procesów OSR w celu podniesienia standardów ich tworzenia.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Powołanie zespołu ds. kontroli jakości OSR		Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	-	TAK
2.	Przeprowadzanie wewnętrznego audytu zleconego	okresowo	Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	-	NIE

3.	Przygotowanie raportu końcowego wskazującego pozytywne i negatywne elementy zbadanych OSR	okresowo	Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	-	NIE
----	---	----------	---	---	-----

4.1.3 Usprawnienie planowania legislacyjnego

Działanie obejmie zmianę zasad określania priorytetów i planowania pracy Rady Ministrów w celu usprawnienia wspólnych elementów systemu, konsultacji społecznych i prac parlamentarnych. W pierwszej kolejności Rada Ministrów będzie rozpatrywała te projekty aktów prawnych, które (a) wymienione są w programie koalicyjnym, (b) wynikają z zobowiązań międzynarodowych, w tym zwłaszcza ze zobowiązań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej) oraz (c) mają istotny wpływ na konkurencyjność gospodarki. W trzecim przypadku rozpatrzenie projektu będzie uzależnione od przygotowania przez przedkładające go Ministerstwo rzetelnej oceny skutków i uzasadnienia. Kolejne działania służące realizacji tego zadania będą realizowane przez Zespół ds. Reformy regulacji w trybie ciągłym.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Zmiana zasad określania priorytetów i planowania pracy Rady Ministrów	Działanie ciągłe	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Ministerstwo Gospodarki, Rządowe Centrum Legislacji	NIE

4.2 Usprawnienie systemu oceny skutków regulacji

Prawidłowo sporządzona OSR dostarcza argumentów za dokonaniem interwencji lub jej zaniechaniem. Ze względu na powiązanie OSR z innymi elementami Reformy regulacji (pomiarem i redukcją obciążeń administracyjnych oraz uproszczeniem przepisów) od skutecznego wdrożenia nowych zasad przygotowywania OSR oraz standaryzacji ocen wpływu (OW) jako kluczowego elementu procesu legislacyjnego zależy także powodzenie pozostałych działań.

Realizacja tego zadania nastąpi poprzez następujące działania:

4.2.1 Kontynuacja i rozwinięcie systemu szkoleń OSR

Budowa świadomości i kompetencji wymaga stworzenia kompleksowego systemu szkoleń dla administracji rządowej. Szkolenia będą ukierunkowane na kształtowanie umiejętności analizowania procesów społeczno-gospodarczych i rozwiązywania zidentyfikowanych problemów poprzez właściwie dobrane interwencje publiczne (lub ich zaniechanie).

Pilotażowe szkolenia z oceny skutków regulacji, które miały na celu uświadomienie istnienia narzędzia OSR i sposobów jego wykorzystania, pozwoliły na określenie potrzeb i zakresu docelowego systemu szkoleń. Przewiduje się przeszkolenie ok. 2800 osób z różnych ministerstw w ramach kilku modułów szkoleniowych o różnym stopniu zaawansowania. Szkolenia pozwolą uczestnikom uzyskać praktyczną wiedzę i zastosować ją w ćwiczeniach (studia przypadków).

Dodatkowo rozpoznane zostaną możliwości nawiązania współpracy pomiędzy administracją rządową a środowiskiem naukowym i akademickim w sferze edukacji z zakresu OSR (wspólne warsztaty naukowe, seminaria).

L.p.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Opracowanie programu dydaktycznego dla systemu szkoleń OSR i jego przetestowanie	do końca marca 2009r.	Ministerstwo Gospodarki	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	TAK
2.	Opracowanie systemu narzędzi analitycznych wspierających przeprowadzanie OSR przez pracowników merytorycznych	do końca września 2009r.	Ministerstwo Gospodarki,	-	TAK
3.	Przeprowadzenie szkoleń (poprzedzone wyborem kompetentnego wykonawcy zewnętrznego)	rozpoczęcie listopad 2009r., zakończenie koniec 2011r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE

4.2.2 Opracowanie rozwiązania dotyczącego zasięgnięcia opinii ws. projektów aktów prawnych

Na podstawie przeprowadzonej w czerwcu 2008 r. oceny skutków regulacji dotyczącej zasięgnięcia opinii uznano, że najbardziej efektywnym rozwiązaniem problemu niskiej jakości i efektywności systemu zasięgnięcia opinii ws. projektów aktów prawnych będzie opracowanie spójnego dokumentu

- wytycznych (pt. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*) oraz upowszechnienie ich w administracji rządowej.

Zasady... m.in. upraszczają proces zasięgnięcia opinii i wprowadzają obowiązek przekazywania odpowiedzi zwrotnych do respondentów (wraz z wykazem zgłoszonych uwag oraz uzasadnionym odniesieniem się do nich). Pozwoli to uczynić z procesu legislacyjnego formę dialogu z partnerami społecznymi.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Przedłożenie dokumentu pt. „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów	lipiec 2009 r.	Ministerstwo Gospodarki	-	TAK
2.	Wdrożenie przyjętych wytycznych, w tym w ramach systemu szkoleń OSR	rozpoczęcie procesu –listopad 2009r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE
3.	Ewaluacja systemu	2010 r.	Ministerstwo Gospodarki	partnerzy społeczni	NIE
4.	Wdrożenie ostatecznej wersji rozwiązania i przedłożenie jej pod obrady Rady Ministrów	zgodnie z harmonogramem szkoleń OSR począwszy od stycznia 2010r. do końca 2011r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE

4.2.3 Uruchomienie elektronicznej platformy OSR

Obecnie po przyjęciu aktu prawnego uzasadnienie wraz z załączonym OSR przestaje być jego częścią. Ponieważ ocenia się, że uzasadnienie jest istotnym dopełnieniem aktu prawnego umożliwiającym m.in. jego wykładnię celowościową zasadne wydaje się ułatwienie powszechnego dostępu do przygotowanych OSR.

W tym celu utworzony zostanie portal (platforma elektroniczna) zawierający narzędzia analityczne oraz zbiór istniejących i opracowywanych OSR. Dostęp do portalu będzie powszechny. Portal ten, wskazując przykłady dobrych OSR, może stanowić pomoc dla osób przygotowujących OSR.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Opracowanie założeń platformy	do końca grudnia 2009r.	Ministerstwo Gospodarki	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	NIE
2.	Uruchomienie i udostępnienie platformy	początek 2010r.	Ministerstwo Gospodarki	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,	NIE

				Rządowe Centrum Legislacji	
--	--	--	--	----------------------------------	--

4.2.4 Przeprowadzenie pilotażowego systemu konsultacji on-line

Projekt ma na celu uzyskanie pełnej transparentności w konsultacji i prezentacji nowo tworzonych regulacji. W perspektywie długofalowej system ma umożliwić przegląd historycznych wersji aktu prawnego, wraz z postulatami i uwagami przedsiębiorców. 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 regulacjach. Docelowo system ma zastąpić obecny proces konsultacji społecznych.

Będzie to system pilotażowy, który po upowszechnieniu się narzędzia i dodatkowych modyfikacjach będzie mógł być wykorzystywany przez inne instytucje rządowe.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Opracowanie założeń	lipiec 2010 r.	Ministerstwo Gospodarki	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	NIE
2.	Wykonanie narzędzia	czerwiec 2011r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE
3.	Szkolenia	lipiec-sierpień 2011 r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE
4.	Przygotowanie raportów z wykonania zadań	wrzesień – grudzień 2011 r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE

4.3 Redukcja obciążeń administracyjnych

Likwidacja barier i zmniejszanie ograniczeń jest najlepszym, często bezkosztowym sposobem na wyzwolenie sił i mechanizmów rozwojowych. Dlatego Rząd podjął się ograniczenia sfery regulacyjnej państwa. Tylko tak będzie możliwa likwidacja niekompetencji w administracji publicznej, a przez to zmniejszanie skali korupcji i zwiększanie sfery wolności obywateli, w tym wolności gospodarczej. Takie podejście jest podstawą zmiany filozofii tworzenia prawa i co ważne tworzenia innej relacji na linii państwo a obywatel. Normy prawne powinny odnosić się jedynie do tego, co miałyby być z jakichś powodów ograniczone lub zakazane, a nie regulować to, co ma być dozwolone.

4.3.1 Redukcja obciążeń administracyjnych w obszarach priorytetowych

Do końca 2007 r. zrealizowano w Polsce pomiary obciążeń administracyjnych dla obszarów wskazanych jako priorytetowe, tj. Środowisko – odpady, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Swoboda działalności gospodarczej, Zabezpieczenie społeczne, Prawo probiercze, Usługi turystyczne, Prawo pracy.

Uwzględniając wyniki pomiarów Rada Ministrów wyznaczyła 11 marca 2008r. cel redukcji obciążeń w tych obszarach. Obciążenia mają zostać zredukowane o 25% do końca 2010r.

Dalsze działania związane z realizacją celu redukcji obciążeń administracyjnych przewidują:

- dokonanie oceny wykonania celu redukcji we wskazanych obszarach,
- opracowanie propozycji redukcji obciążeń w tych obszarach priorytetowych, gdzie nie dokonano wystarczających działań redukcyjnych. Na ich podstawie ministerstwa opracują szczegółowe założenia nowelizacji przepisów tak, aby osiągnąć zakładany cel redukcji,
- przyjęcie przez Radę Ministrów propozycji nowelizacji aktów prawnych.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Ocena wykonania celu redukcji	grudzień 2009 r.	Ministerstwo Gospodarki	Ministerstwa w kompetencji których znajdują się akty prawne będące przedmiotem działań redukcyjnych	TAK
2.	Przygotowanie raportu z redukcji we wszystkich obszarach wraz z OSR do zmian	luty 2010 r.	Ministerstwo Gospodarki	Ministerstwa w kompetencji których znajdują się akty prawne będące przedmiotem działań redukcyjnych	NIE
3.	Przyjęcie przez Radę Ministrów propozycji nowelizacji aktów prawnych	czerwiec 2010 r.	Ministerstwa w kompetencji których znajdują się akty prawne będące przedmiotem działań redukcyjnych	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	NIE

4.3.2 Redukcja obciążeń administracyjnych w całości przepisów gospodarczych

Redukcja obciążeń administracyjnych jest bezpośrednim celem przeprowadzonego pomiaru i powinna być jego naturalną konsekwencją. Polega ona na usunięciu zbędnych z punktu widzenia celowości barier prowadzenia działalności gospodarczej. Przykładem podstawowych barier są zazwyczaj koncesje, zezwolenia, pozwolenia, rejestry działalności regulowanej itd.

Redukcja nie powinna następować automatycznie, ponieważ w zamyśle regulacje będące źródłem obciążeń mają chronić interes publiczny. Dopiero analiza celowości może stanowić podstawę do przeprowadzenia redukcji. Usuwane z porządku prawnego powinny być te przepisy nakładające reglamentację, która jest nieuzasadniona. Często przypadkiem jest zbyt rygorystyczna regulacja w stosunku do potrzeb, w takich wypadkach analizując wysokości kosztów które ona generuje, należy rozpatrzyć możliwość złagodzenia formy reglamentacji zamiast całkowitego jej zniesienia.

W 2009 r. w Ministerstwie Gospodarki zakończona została kompleksowa identyfikacja obowiązków sprawozdawczych w przepisach prawa gospodarczego. Zidentyfikowanych zostało ponad 6000 obowiązków w blisko 500 aktach prawnych. Mapowanie zostało wykonane zgodnie z metodologią Modelu Kosztu Standardowego. Jego rezultaty pozwolą na dokonanie kompleksowego pomiaru obciążeń w sektorze gospodarki, a w rezultacie redukcję obciążeń.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Określenie przestrzeni prawnej projektu i ustalenie roku referencyjnego dla pomiaru	luty 2009 r.	Ministerstwo Gospodarki	-	TAK ²⁰
2.	Identyfikacja obowiązków informacyjnych w przestrzeni prawnej	wrzesień 2009r.	Ministerstwo Gospodarki	-	TAK ²¹
3.	Pomiar kosztów administracyjnych dla zidentyfikowanych obowiązków informacyjnych zgodnie z metodyką kosztu standardowego	czerwiec 2010r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE
4.	Opracowanie i realizacja planów redukcji (osiągnięcia celu redukcji) w ujęciu globalnym oraz sektorowym	2010 - 2011 r.	Ministerstwo Gospodarki	Ministerstwa w kompetencji których znajdują się akty prawne będące przedmiotem działań redukcyjnych	NIE

²⁰ Obciążenia administracyjne zostały zbadane na dzień 2 stycznia 2009 r., jako daty obowiązywania 492 aktów prawnych będących przedmiotem zadania.

²¹ Zidentyfikowano ponad 6000 obowiązków informacyjnych w polskim prawie gospodarczym.

4.4 Uproszczenie prawa

4.4.1 Zmniejszanie skali reglamentacji oraz ograniczanie obciążeń regulacyjnych

Głównym problemem dotyczącym systemu reglamentacji w Polsce jest jego zbyt szeroki zakres w stosunku do potrzeb wynikających z bezpieczeństwa konsumenta, obrotu gospodarczego, bezpieczeństwa państwa i innych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Część reglamentacji wynika z wymogu ich wprowadzenia określonego przepisami wspólnotowymi lub międzynarodowymi. Jednak analizy przeprowadzonych w Ministerstwie Gospodarki²² oraz przez ekspertów zewnętrznych wskazały, że w Polsce występuje stosunkowo duży potencjał redukcji reglamentacji i uproszczenia przepisów.

Pierwszy krok do realizacji uproszczenia przepisów prawa to przeprowadzenie analizy potencjału uproszczeniowego. Badanie obejmuje następujące zagadnienia:

- Eliminację przepisów przestarzałych lub zbędnych;
- 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;
- Weryfikację możliwości i sposobu uporządkowania aktów prawnych z dziedziny prawa gospodarczego;
- Obniżenie poziomu reglamentacji działalności gospodarczej (liczby licencji, koncesji i zezwoleń, ich uproszczenia na poziomie krajowym, względnie propozycji uproszczeniowych na poziomie wspólnotowym);
- Wprowadzenie rozwiązań typu „fast – track” w celu zniesienia tzw. „bubli prawnych”.

Działania podjęte dotychczas w ramach *Pakietu na rzecz przedsiębiorczości* objęły m.in. nowelizację ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która nie tylko wprowadza tzw. „jedno okienko”, ale realizuje też innowacyjną koncepcję „zero okienka”, która daje możliwość zakładania firmy bez konieczności pojawiania się w urzędzie.

Inną istotną z punktu widzenia przedsiębiorców zmianą, jest przewidywana horyzontalna ustawa o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, która ograniczy reglamentację w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, zredukuje liczbę obowiązków administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców, a także ułatwi dostęp do wykonywania tzw. wolnych zawodów.

Równie ważnym zagadnieniem będzie przeprowadzenie przez Bank Światowy raportu na temat potencjału uproszczeniowego w prawie gospodarczym, ze szczególnym uwzględnieniem sukcesywnego poprawiania pozycji Polski w raporcie „Doing Business”.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Przygotowanie przez ekspertów Banku Światowego rekomendacji uproszczeniowych	czerwiec 2010r.	Ministerstwo Gospodarki	-	NIE
2.	Wprowadzanie	działanie ciągle	Ministerstwo	Ministerstwa w	-

²² W analizowanych w Ministerstwie Gospodarki 51 ustawach (wraz z aktami wykonawczymi) zidentyfikowano 148 form reglamentacji (koncesji, licencji, wpisów do rejestru działalności regulowanej, zezwoleń i pozwoleń).

	ułatwień w podejmowaniu działalności gospodarczej		Gospodarki	kompetencji których znajdują się akty prawne będące przedmiotem działań uproszczeniowych	
--	---	--	------------	--	--

4.4.2 Kształtowanie przyjaznego dla MŚP otoczenia regulacyjnego

Obowiązujące zasady sporządzania Oceny Skutków Regulacji przewidują również analizowanie wpływu proponowanego rozwiązania na stan mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Dotychczasowa praktyka wskazuje jednak, że wpływ na sektor przedsiębiorstw, a w szczególności na sektor MŚP, jest niejednokrotnie określany przez ministerstwa dość pobieżnie.

Wydaje się, że ze względu na specyfikę i stopień skomplikowania oceny wpływu na przedsiębiorstwa wskazane jest wzmocnienie tego elementu oceny projektowanych aktów prawnych. Wzorem innych państw UE i OECD wzmocnienie takie powinno nastąpić poprzez utworzenie w ramach administracji rządowej specjalnej komórki, do której zadań należałoby m.in.:

- dokonywanie oceny wpływu na sektor przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, projektów aktów prawnych przygotowywanych przez poszczególne ministerstwa zgodnie z założeniami planu legislacyjnego rządu,
- prezentacja wyników analiz wpływu na MŚP i proponowanie przyjmowania w procesie legislacyjnym (również przed nim – poprzez raporty rekomendacyjne) rozwiązań najbardziej efektywnych z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorstw w Polsce,
- dokonywanie okresowych podsumowań i ewaluacji istniejących rozwiązań prawnych pod kątem wpływu na funkcjonowanie sektora MŚP w Polsce – np. w formie raportów informacyjnych nt. nowo przyjętych i nowelizowanych aktów prawnych mających wpływ na sektor MŚP,
- wsparcie analityczne pozostałych ministerstw w zakresie opracowywania Ocen Skutków Regulacji dla projektów rozwiązań legislacyjnych i pozalegisacyjnych, które mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Rolę takiej instytucji w Polsce może pełnić Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Powyższe wynika z następujących przesłanek:

- PARP jest agencją rządową bezpośrednio podległą Ministrowi Gospodarki odpowiadającemu m.in. za przedsiębiorców i rozwój przedsiębiorczości,
- PARP posiada bogate doświadczenia analityczno-badawcze, związane z rozwojem przedsiębiorstw i przedsiębiorczości w Polsce oraz z oceną ich funkcjonowania,

Obecnie wdrażany jest projekt pilotażowy w którym uczestniczy Zespół Przedsiębiorczości w PARP oraz Departament Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Gospodarki.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Określenie założeń projektu pilotażowego	marzec 2009 r.	Ministerstwo Gospodarki	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i	TAK
2	Dokonanie analizy i oceny wybranych	2009 r.	Polska Agencja	Ministerstwo Gospodarki	TAK

	projektów aktów prawnych (lub założeń) pod kątem ich wpływu na sektor MŚP		Rozwoju Przedsiębiorczości		
3	Przygotowanie raportu z realizacji projektu pilotażowego	styczeń 2010 r.	Ministerstwo Gospodarki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	-	NIE
5.	Opracowanie i wdrożenie rozwiązań systemowych do dalszej realizacji działania (w oparciu o wnioski z projektu pilotażowego)	2010 r.	Ministerstwo Gospodarki	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji	NIE

4.4.3 Uproszczenie przepisów szczególnie wpływających na MŚP

W celu poprawy jakości otoczenia regulacyjnego w odniesieniu do sektora MŚP należy podjąć także działania uproszczeniowe w wielu obszarach. Uproszczenie obowiązujących krajowych aktów prawnych będzie wymagało zastosowania wielu instrumentów badawczych. Najpierw zostaną przeprowadzone badania dotyczące świadomości ekonomicznej i zachowań przedsiębiorców, których wyniki będą podstawą do określenia potencjału redukcyjnego w obowiązujących przepisach prawa gospodarczego. Następnym etapem będzie dogłębna analiza ściśle zdefiniowanych sektorów gospodarki.

Wyniki w postaci raportów z realizacji badań oraz ocen ewaluacyjnych *ex-post* będą zawierały rekomendacje do uproszczenia regulacji w danym obszarze.

Zgodnie z przyjętymi zasadami zakłada się, że oprócz ekspertów zatrudnionych w administracji, istotną rolę będą pełnić zewnętrzne środowiska eksperckie oraz organizacje specjalistyczne zrzeszające przedsiębiorców. Wyniki w postaci raportów z realizacji badań oraz ocen ewaluacyjnych *ex-post* będą zawierały konkretne rekomendacje do uproszczenia regulacji z danego obszaru. Po kompletnym rozpoznaniu rynku i przeprowadzeniu analizy zostanie opracowany raport, zawierający propozycje zmian legislacyjnych.

Lp.	Zadania	Termin realizacji	Instytucje realizujące	Instytucje współpracujące	Czy zrealizowane ?
1.	Prowadzenie badań nad uproszczeniem regulacji ze szczególnym uwzględnieniem MŚP	działanie ciągłe	Ministerstwo Gospodarki	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	-
2.	Wydanie raportu sektorowego dotyczącego postulatów uproszczeń	okresowo (raz na kwartał)	Ministerstwo Gospodarki	-	-

Wdrożenie i Monitorowanie Programu

4.5 Minister Gospodarki

Zadaniem Ministra Gospodarki jest nadzorowanie realizacji Programu Lepsze Prawo. Minister będzie wspierał podmioty zaangażowane w realizację zadań Programu.

W szczególności, do zadań Ministra Gospodarki będzie należała kontrola wykonania poszczególnych elementów Programu, której wyniki Minister Gospodarki będzie przedstawiał co roku w formie sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów a także Sejmowi i Senatowi RP.

Sprawozdanie będzie omawiać najważniejsze aspekty reformy regulacji, w szczególności realizację obowiązku sporządzania ocen skutków regulacji oraz redukcji obciążeń administracyjnych.

Monitoring Programu Lepsze Prawo będzie dokonywany na podstawie weryfikacji i oceny działań Ministerstwa Gospodarki przez:

- ❖ Komisję Europejską – w zakresie prowadzenia polityki „*Better Regulation*”;
- ❖ Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – w zakresie standaryzacji systemu OSR „RIA”;
- ❖ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy) – w zakresie uproszczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej;
- ❖ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – w zakresie realizacji projektów z Działania 5.3 „Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, Priorytet V „Dobre Rządzenie”, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

4.6 Rada Ministrów

Zadaniem Rady Ministrów jest podejmowanie głównych decyzji dotyczących realizacji Programu. W szczególności zadaniem Rady Ministrów będzie zmiana zasad funkcjonowania rządowego procesu legislacyjnego zgodnie z założeniami Programu. Takie działania oznaczać będą osobiste zaangażowanie Prezesa Rady Ministrów we wdrażanie Programu.

4.7 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KPRM (po przyjęciu aktów prawnych, niezbędnych do realizacji Programu) będzie odpowiedzialna za sprawne funkcjonowanie rządowego procesu legislacyjnego, a także za kontrolę właściwego przygotowania OSR do projektów aktów prawnych. KPRM będzie przekazywać Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdania z realizacji tego zadania.

W celu realizacji nałożonych obowiązków w strukturach KPRM zostanie powołany Zespół ds. kontroli jakości OSR, którego zadaniem będzie opiniowanie przygotowanych projektów i ewentualne rekomendowanie nieprzedkładania pod obrady SKRM OSR przygotowanych niezgodnie z przyjętymi założeniami.

4.8 Pozostałe ministerstwa

Do zadań poszczególnych ministerstw w ramach realizacji Programu Lepsze Prawo będzie należało:

- ❖ wdrożenie i stosowanie *Wytycznych do oceny skutków regulacji* podczas przygotowywania aktów prawnych;

- ❖ redukcja obciążeń administracyjnych w aktach prawnych leżących we właściwości danego ministerstwa;
- ❖ realizacja innych zadań Programu.

Ministerstwa będą współpracować z Ministrem Gospodarki przy realizacji poszczególnych zadań ujętych w programie. Przedstawiciele ministerstw będą objęci szkoleniami, przewidzianymi w programie.

4.9 Sejm i Senat RP

Sejm uchwała przygotowywane przez Rząd projekty ustaw, ma więc ostateczny wpływ na kształt prawa w Polsce. W celu realizacji Programu Rząd będzie dążył do wzmocnienia współpracy z Sejmem i Senatem RP w celu wykorzystania metody OSR w projektach i poprawkach poselskich i senackich..

W związku z powyższym, przewiduje się zawarcie porozumienia pomiędzy Rządem a Sejmem i Senatem RP dotyczącego działań na rzecz usprawnienia procesu legislacyjnego i poprawy jakości stanowionego prawa.

Ponadto, w zależności od potrzeb, możliwe jest ewentualne wzmocnienie kadrowe Biura Analiz Sejmowych w zakresie realizacji zadań związanych z przygotowaniem OSR.

5 Działania informacyjne

Ponieważ problematyka reformy regulacji jest dosyć złożona, ważne jest prezentowanie jej w możliwie nieskomplikowany i zrozumiały sposób.

Dotychczas działania informacyjne związane z tą problematyką opierały się przeważnie na wystąpieniach ministrów, raportach przedstawianych nieregularnie komisjom sejmowym oraz na udostępnianiu informacji na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki.

Ocenia się, iż tego rodzaju strategia komunikacyjna miała charakter pasywny, co mogło utrudniać upowszechnienie informacji dot. reformy regulacji wśród obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorców. W rezultacie poziom wiedzy nt. reformy regulacji i korzyści płynących z poprawy jakości prawa jest w społeczeństwie stosunkowo niski.

Z uwagi na powyższe, zasadne wydaje się bardziej aktywne podejście do działań informacyjnych, związanych z realizacją Programu:

Działania informacyjne będą miały dwa cele:

1. Cel wizerunkowy:

- ❖ Budowanie wizerunku nowoczesnej administracji rządowej - profesjonalnej, proaktywnej, przyjaznej dla przedsiębiorcy

2. Cel informacyjny:

- ❖ Upowszechnianie informacji nt. Programu;
- ❖ Zapewnienie wiedzy o postępach w realizacji Programu;
- ❖ Przekazywanie bieżących informacji o aktualnościach, zmianach i ułatwieniach związanych z realizacją programu.

Ważnym elementem tego podejścia będzie kampania informacyjno-edukacyjna, której celem ma być wzrost świadomości oraz zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w proces reformy regulacji. W ramach kampanii podjęte zostaną działania w następujących obszarach:

- ❖ Proaktywna polityka medialna - współpraca z mediami: patronaty medialne, wspólne wydarzenia, dyskusje, wywiady, konferencje prasowe, seminaria dla mediów, wspólne programy, wykorzystanie mediów masowych;
- ❖ Dialog i konsultacje społeczne: spotkania z przedsiębiorcami, grupy robocze, rady, konsultacje z ekspertami,
- ❖ Zaangażowanie w promocję Programu środowisk naukowych oraz mediów (wspólne konferencje seminaria, warsztaty, projekty edukacyjne i informacyjne);
- ❖ Popularyzacja wiedzy na temat zmian prawnych: m.in. poprzez publikacje, broszury, konferencje, stronę internetową, newsletter;
- ❖ Badania i monitorowanie zmian - na przykład poprzez badanie zmian poziomu wiedzy na temat reformy i jej efektów,
- ❖ Współpraca międzynarodowa w zakresie działań informacyjnych.

Do końca 2009r. opracowane zostaną szczegółowe założenia działań informacyjnych związanych z realizacją Programu.

Odpowiedzialni: Ministerstwo Gospodarki, współpraca Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, inne ministerstwa.

6 Finansowanie Reformy Regulacji

Na potrzeby realizacji Programu Lepsze Prawo przewiduje się dwa źródła finansowania:

- ❖ budżet państwa,
- ❖ środki Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ministerstwo Gospodarki jako wiodące w zakresie reformy regulacji jest beneficjentem projektu systemowego „Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów” w ramach Działania 5.3 „Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, Priorytet V „Dobre Rządzenie”, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Projekt systemowy jest realizowany w latach 2008-2011.

Łączna wartość projektu wynosi 10 685 154,74 zł, z czego 9 022 381,53 zł z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz 1 602 773,21 ze środków budżetu państwa.

W ramach projektu zostaną sfinansowane następujące działania:

- 4.2.1. Kontynuacja i rozwinięcie systemu szkoleń OSR,
 - 4.2.3. Uruchomienie elektronicznej platformy OSR,
 - 4.3.2. Redukcja obciążeń administracyjnych w całości przepisów gospodarczych,
 - 4.4.3. Uproszczenie przepisów szczególnie wpływających na MŚP,
- oraz część zadań związanych z działaniami informacyjnymi.

Pozostałe działania będą finansowane z budżetu państwa, głównie w ramach budżetu Ministerstwa Gospodarki.

Przewiduje się, że działania finansowane wyłącznie z budżetu państwa będą wymagać zaangażowania środków finansowych rządu 200-400 tysięcy złotych rocznie związanych głównie z kosztami przygotowania analiz, ekspertyz i opracowań na potrzeby zmian przepisów oraz prowadzenia działań informacyjnych, nieobjętych finansowaniem w ramach projektu systemowego.

Projekt opracował:

Wydział Reformy Regulacji

Departament Regulacji Gospodarczych

Ministerstwo Gospodarki