

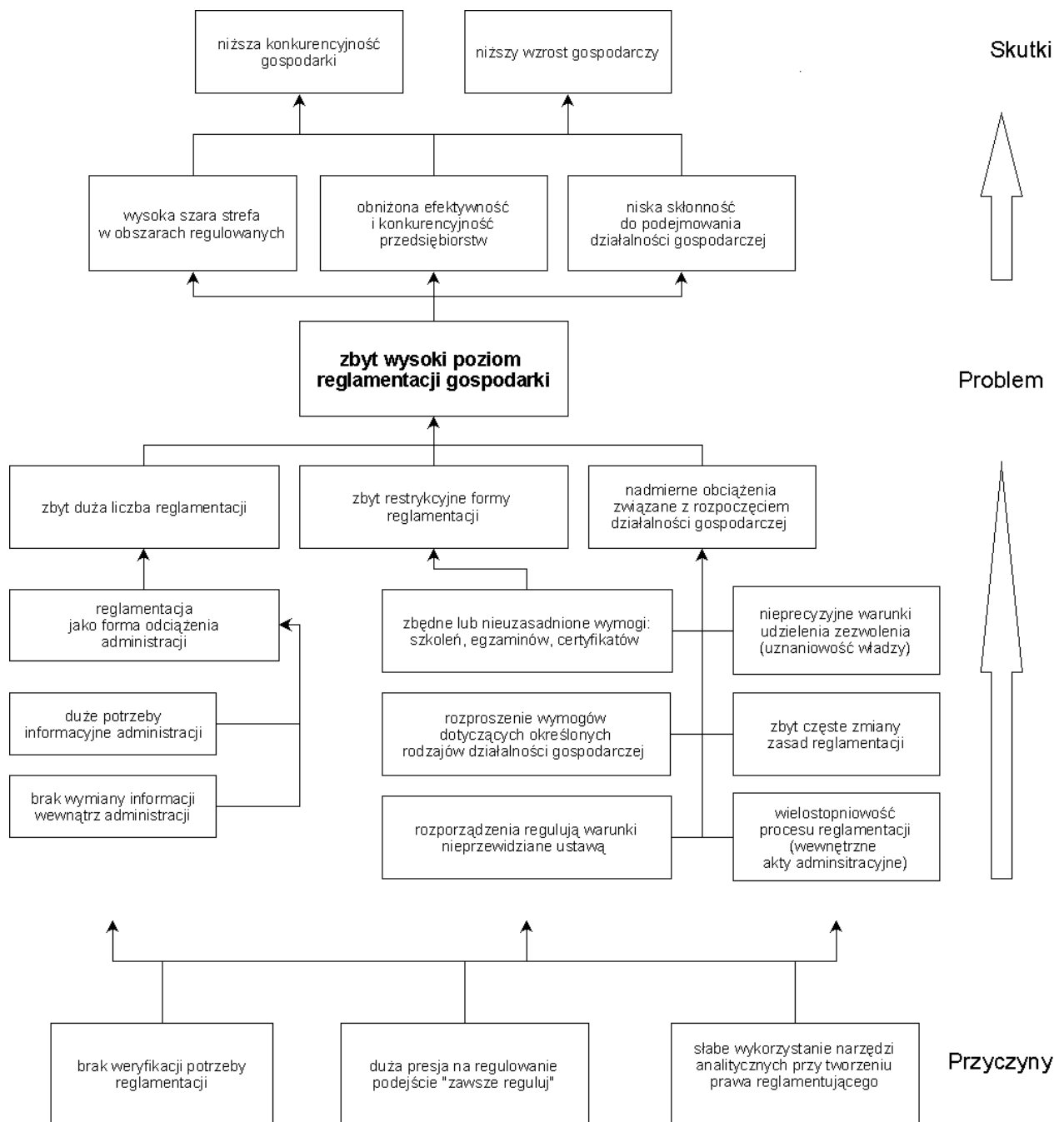
Ocena skutków do propozycji zmniejszenia poziomu reglamentacji gospodarczej

Ministerstwo Gospodarki
Departament Regulacji Gospodarczych
Warszawa, lipiec 2009

Spis treści

1	Analiza problemów.....	3
1.1	Problem główny	4
1.2	Źródła problemu	4
2	Identyfikacja interesariuszy	7
3	Cele interwencji	9
3.1	Cel główny	9
3.2	Cele konkretne.....	9
3.3	Uwarunkowania	10
4	Sposoby osiągnięcia celów.....	11
4.1	Opcja interwencji 1 – działania nielegislacyjne.....	11
4.2	Opcja interwencji 2 – nowelizacja ustaw szczegółowych	11
4.3	Opcja interwencji 3 – deregulacyjna ustawa horyzontalna	12
5	Analiza poszczególnych rozwiązań	13
5.1	Analiza silnych i słabych stron poszczególnych opcji	13
5.2	Koszty	15
5.3	Analiza ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi 26	
6	Wnioski i rekomendacje	28

1 Analiza problemów



Źródło: opracowanie własne

1.1 Problem główny

Głównym problemem dotyczącym systemu regulowania działalności gospodarczej w Polsce jest zbyt wysoki poziom reglamentacji w stosunku do potrzeb wynikających z bezpieczeństwa konsumenta, obrotu gospodarczego, bezpieczeństwa państwa i innych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Obowiązek reglamentacji gospodarki częściowo wynika z wymogów określonych przepisami wspólnotowymi lub międzynarodowymi. Jednak analiza przeprowadzona na potrzeby niniejszej oceny wskazała, że przynajmniej w kilku przypadkach, obowiązek wprowadzenia reglamentacji nie występuje, lub, jeśli występuje, to nie wymaga tak daleko posuniętej formy lub zakresu.

1.2 Źródła problemu

Główny problem wynika z trzech niedoskonałości systemu reglamentacji. Pierwszym z nich jest zbyt duża liczba reglamentacji. Oznacza to, że zbyt wiele obszarów działalności gospodarczej wymaga uzyskania dodatkowej, w stosunku do zwykłej rejestracji działalności gospodarczej, zgody administracji. W analizowanych w Ministerstwie **129 ustawach zidentyfikowano 148 form reglamentacji** (koncesji, licencji, wpisów do rejestru działalności regulowanej, zezwoleń i pozwoleń).

Wartościowanie zakresu i celowości reglamentacji działalności gospodarczej w ustawach szczegółowych dokonane zostało w oparciu o tzw. drzewo decyzyjne. Przedmiotem analizy było znalezienie odpowiedzi na pytania dotyczące:

- powodu istnienia danego instrumentu regulacyjnego (Dlaczego ustawodawca wprowadził daną formę reglamentacji?),
- uwarunkowania reglamentacji przepisami wspólnotowymi (Czy dana forma reglamentacji wynika z regulacji wspólnotowych?) oraz
- możliwości osiągnięcia zamierzonych celów regulacji przez reglamentację (Czy jest możliwość osiągnięcia zamierzonych (uzasadnionych) celów reglamentacji w inny sposób?)

Szczegółowe kryteria objęły następujące elementy:

- zgodności zakresu regulacji krajowej z wymaganiami prawa wspólnotowego,
- zasadę proporcjonalności znajdującą odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,

- ochrony wartości uwzględnionych w ustawach szczegółowych,
- potrzeby likwidacji zbędnych barier podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (możliwości uproszczenia instrumentu reglamentacji i procedury z nim związanej).

Kolejnym źródłem nadmiernego poziomu reglamentacji są zbyt restrykcyjne w stosunku do sytuacji optymalnej, formy działalności gospodarczej. Zjawisko to występuje w sytuacji, gdy sam fakt istnienia reglamentowania przez państwo jest uzasadniony, lecz reglamentacja (koncesja, licencja, zezwolenie) ma zbyt restrykcyjną formę w stosunku do potrzeb społeczno-gospodarczych. Powoduje to nadmierne koszty dla przedsiębiorców związane z uzyskaniem decyzji administracyjnej umożliwiającej podejmowanie określonej formy działalności gospodarczej.

Nadmierne koszty dla przedsiębiorców generuje nie tylko nieodpowiednie – zbyt restrykcyjne formy reglamentacji, ale również warunki ich uzyskiwania.

Jedną z najczęstszych wad przepisów określających warunki udzielenia zezwolenia jest ich nieprecyzyjny i niedookreślony charakter, powodujący uznaniowy charakter decyzji administracyjnej. W niektórych przypadkach taki subiektywny i nieostry charakter przesłanek wydania zezwolenia jest konieczny z uwagi na potrzebę zapewnienia ochrony interesów (bezpieczeństwa) podmiotów korzystających z działalności prowadzonej w ramach reglamentowanej działalności. Zidentyfikowano jednak sytuacje, w których istnieją możliwości doprecyzowania wymogów i kryteriów wydania decyzji administracyjnej.

Dodatkowo na krytykę zasługuje nagminne regulowanie w rozporządzeniach wykonawczych nie przewidzianych ustawą warunków podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej, bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego, które zawierałoby wytyczne co do treści aktu podstawowego. Powoduje to dużą niestabilność przepisów reglamentacyjnych (rozporządzenia wykonawcze są zbyt często i czasami niewłaściwie zmieniane), co z kolei podnosi niestabilność i ryzyko obrotu gospodarczego lub odbiór w taki sposób przez przedsiębiorców.

W wielu przypadkach naruszona jest proporcja między zakresem ograniczeń nakładanych na przedsiębiorcę, a przysługującą mu na gruncie Konstytucji swobodą działalności gospodarczej.

Często równie uciążliwy, jak ograniczenia merytoryczne (jakościowe), charakter mają liczne warunki formalne i techniczne, które spełnić musi wnioskodawca występujący o udzielenie

zezwolenia. Problemem jest zarówno nadmierna liczba takich wymagań (wiążąca się z koniecznością dołączenia do wniosku dużej ilości różnych dokumentów - zaświadczeń), jak i sens niektórych z nich.

Ustawodawca wprowadził często zbędne i w żaden sposób nie uzasadnione obowiązki ukończenia szkoleń, zdania egzaminów, czy - co jeszcze bardziej restrykcyjne – obowiązek posiadania aktualnego zaświadczenia o ukończeniu szkolenia, które musi być powtarzane co jakiś czas. Nieuzasadnione jest również restrykcyjne limitowanie okresów ważności udzielanych zezwoleń. Na krytykę zasługuje uznaniowe i „mechaniczne” ograniczanie liczby funkcjonujących na rynku przedsiębiorców.

W niektórych przypadkach zbędny jest również obowiązek posiadania i wskazywania we wniosku o wydanie zezwolenia (o wpis do rejestru działalności) zabezpieczenia finansowego. Częsty brak precyzji i występujące między nimi sprzeczności powodują niepewność stanu prawnego i negatywnie wpływają na działalność przedsiębiorców.

2 Identyfikacja interesariuszy

Poniżej przedstawiona została tabela interesariuszy, która uwzględnia nie tylko ich charakterystykę i oczekiwania, ale także zawiera uproszczoną analizę silnych i słabych stron poszczególnych z nich. Jednocześnie prezentuje przewidywane sposoby oddziaływania na nich przez inicjatorów i realizatorów interwencji.

Tabela 1 – Interesariusze deregulacji działalności gospodarczej

Interesariusze	Charakterystyka interesariuszy z punktu widzenia elementów istotnych dla zidentyfikowanych problemów	Interesy i oczekiwania, cele poszczególnych interesariuszy	Silne i słabe strony, dostępne zasoby, wiedza i doświadczenie, wkład do projektu	Implikacje i wnioski dla projektu; działania wobec interesariuszy; sposób współpracy z przychylnymi dla projektu, sposób radzenia sobie z destruktorami
Rząd	Zatwierdza rozwiązanie i przedkłada do ostatecznego przyjęcia,	Generalnie wpływ pozytywny. Oczekuje szybkich rezultatów merytorycznych i medialnych	Dysponuje środkami (kadry, finanse, decyzyjność) do realizacji projektu. Posiada ogólną koncepcję projektu	*bieżące informowanie o koncepcji i postępach prac i powiązaniu z koncepcją uproszczenia prawa dla przedsiębiorców
Parlament	Zatwierdza ostatecznie rozwiązanie zaproponowane przez Rząd	W zależności od ostatecznej decyzji wpływ pozytywny lub negatywny.	Dysponuje mocą decyzyjną na końcowym etapie realizacji projektu	*uruchomienie kampanii informacyjnej, zaangażowanie parlamentarzystów, Marszałka Sejmu w projekt
Minister i Wiceminister Gospodarki	Identyfikuje problem, proponuje rozwiązanie, odpowiedzialny za kształt rozwiązania przed Rządem, raportuje wykonanie poszczególnych etapów projektu	Wpływ pozytywny. Oczekuje szybkich rezultatów merytorycznych i medialnych.	Silne :Dysponuje środkami (kadry, finanse, decyzyjność) do realizacji projektu, ale w mniejszym stopniu niż Rząd. Dysponują wiedzą na temat regulacji gospodarki i sposobów jej redukcji. Słabe: ograniczony wpływ na Parlament	oddziaływanie na szczeblu politycznym (Rząd i Parlament) oraz medialnym (media, organizacje przedsiębiorców, przedsiębiorcy, samorządy) w celu zwiększenia poparcia dla projektu
Ministrowie - negatywnie	Rozwiązanie wpływa na nich, ale nie zgadzają się z nim, ponieważ godzi w ich interesy i/lub kompetencje	Wpływ negatywny. Mogą opóźnić lub nawet blokować przyjęcie niektórych rozwiązań	Silne: zobowiązani do realizacji polityki Rządu, Słabe: mają możliwość opóźniania procesu	*informowanie o uwarunkowaniach projektu, decyzja polityczna Rządu, weryfikacja zaangażowania w projekt
Ministrowie - pozytywnie	Popierają rozwiązanie, gdyż jest zbieżne z ogólnym kierunkiem działań Rządu	Wpływ pozytywny. Gotowi do współpracy i współodpowiedzialni za efekty	Silne: Gotowi do współpracy i współodpowiedzialni za efekty Słabe: możliwe słabe zrozumienie tematu deregulacji	*informowanie o uwarunkowaniach projektu, decyzja polityczna Rządu, weryfikacja zaangażowania w projekt
Administracja - negatywnie	Są wykonawcą rozwiązania, postrzegają rozwiązanie jako dodatkową pracę, dodatkowo mogą tracić kompetencje	Wpływ negatywny. Nie mają oczekiwań do projektu, nie chcą dodatkowego obciążenia pracą i zmian. Postrzegają jako dodatkową pracę, lub/i utratę kompetencji	Silne: Podległość kadrze kierowniczej i zobowiązanie do realizacji poleceń Słabe: możliwe słabe przygotowanie merytoryczne w zakresie tworzenia przepisów uzupełniających (rozporządzenia) oraz przygotowywania rozwiązań pozalegisacyjnych	*informowanie o uwarunkowaniach projektu, decyzja polityczna Rządu, weryfikacja zaangażowania w projekt

Administracja – pozytywnie	Są wykonawcą rozwiązania, postrzegają dodatkową pracę jako możliwość pozbycia się nadmiernych obowiązków i rozwiązania pewnych problemów	Wpływ pozytywny. Postrzegają dodatkową pracę jako możliwość pozbycia się nadmiernych obowiązków i rozwiązania pewnych problemów	Silne: Podległość kadrze kierowniczej i zobowiązanie do realizacji poleceń, pozytywne nastawienie Słabe: możliwe słabe przygotowanie merytoryczne w zakresie tworzenia przepisów uzupełniających (rozporządzenia) oraz przygotowywania rozwiązań pozalegisacyjnych	*informowanie o uwarunkowaniach projektu, decyzja polityczna Rządu, weryfikacja zaangażowania w projekt
Niezależni regulatorzy	Jak administracja – zarówno pozytywnie, jak i negatywnie	j.w.	silne: realizują politykę regulacyjną zgodnie z wymogami przepisów	*informowanie o uwarunkowaniach projektu, decyzja polityczna Rządu, weryfikacja zaangażowania w projekt
Organizacje przedsiębiorców	Generalnie popierają koncepcję, gdyż realizuje ich postulaty. Są niezadowoleni ze względów medialnych, politycznych i do pewnego stopnia merytorycznych.	Oczekują głębokich zmian, zgodnych z ich postulatami. Wpływ pozytywny.	silne: poparcie dla projektu, słabe: nastawienie na szybkie rezultaty, postrzeganie zmian tylko przez pryzmat przedsiębiorców	*informowanie przez Ministra i Wiceministra oraz DRE, zapraszanie do debaty publicznej w mediach oraz konsultacji opracowywanych rozwiązań
Media	Promują koncepcję MG i Rządu, są kontrolującymi proces, umożliwiają wymianę głosów na temat projektu pomiędzy innymi interesariuszami	Oczekują nośnych tematów do prezentacji	silne: możliwość budowania poparcia społecznego dla projektu, rosnące zainteresowanie projektem, słabe: ograniczona znajomość założeń projektu i koncepcji zmian.	*informowanie i wyjaśnianie przez Ministra i Wiceministra oraz DRE, zapraszanie do organizowania debaty publicznej,
Samorząd terytorialny - pozytywnie	Są wykonawcą rozwiązania, postrzegają dodatkową pracę jako możliwość pozbycia się nadmiernych obowiązków i rozwiązania pewnych problemów	Wpływ pozytywny. postrzegają dodatkową pracę jako możliwość pozbycia się nadmiernych obowiązków i rozwiązania pewnych problemów	Silne: Podległość kadrze kierowniczej i zobowiązanie do realizacji poleceń Słabe: słabe przygotowanie merytoryczne do tworzenia przepisów oraz rozwiązań pozalegisacyjnych	*informowanie przez Ministra i Wiceministra oraz DRE, zapraszanie do debaty publicznej w mediach oraz konsultacji opracowywanych rozwiązań
Samorząd terytorialny - negatywnie	Są wykonawcą rozwiązania, postrzegają rozwiązanie jako dodatkową pracę, dodatkowo mogą tracić kompetencje	Wpływ negatywny. Nie mają oczekiwań do projektu, nie chcą dodatkowego obciążenia pracą i zmian. Postrzegają rozwiązanie jako dodatkową pracę, lub/i utratę kompetencji	Silne: Podległość kadrze kierowniczej i zobowiązanie do realizacji poleceń, pozytywne nastawienie Słabe: możliwe słabe przygotowanie merytoryczne w zakresie tworzenia przepisów uzupełniających (rozporządzenia) oraz przygotowywania rozwiązań pozalegisacyjnych	*informowanie przez Ministra i Wiceministra oraz DRE, zapraszanie do debaty publicznej w mediach oraz konsultacji opracowywanych rozwiązań
Departament Regulacji Gospodarczych MG	Działania analityczne na potrzeby projektu, inicjator szczegółowych rozwiązań, koordynator przygotowań (konsultacje, współpraca z mediami)	Wpływ pozytywny. Oczekuje akceptacji proponowanych rozwiązań i poparcia politycznego dla całego projektu. Identyfikuje się z projektem	silne: bardzo dobre przygotowanie merytoryczne, pozytywne nastawienie do projektu, innowacyjność podejścia, słabe: ograniczone zasoby, uleganie presji politycznej	będą oddziaływali na szczeblu merytorycznym (Rząd i Parlament) oraz medialnym (media, organizacje przedsiębiorców, przedsiębiorcy, samorządy) w celu zwiększenia poparcia dla projektu
Ośrodki naukowe i niezależni eksperci	Współpraca w procesie analitycznym z DRE, niezależni obserwatorzy i komentatorzy projektu i jego powodzenia	Wpływ ogólnie pozytywny. Wybrane mogą oczekiwać zaangażowania w projekt	silne: możliwość udzielenia wsparcia merytorycznego i medialnego, słabe: teoretyczne podejście, dotychczas niewystarczające zaangażowanie	*informowanie przez Ministra i Wiceministra oraz DRE, zapraszanie do debaty publicznej w mediach oraz współpracy przy opracowywaniu rozwiązań
Przedsiębiorcy	Główni beneficjenci projektu i konkretnych rozwiązań, odczuwają deregulację bezpośrednio lub pośrednio	Wpływ pozytywny. Oczekują głębokich zmian, zauważalnych dla nich – dla sektorów, grup i każdego z osobna.	silne: pozytywne nastawienie do projektu, słabe: wygórowane oczekiwania, brak cierpliwości, ciągłe narzekanie na bezczynność Rządu	kampania informacyjna, spotkania Ministrów, strona internetowa

3 Cele interwencji

3.1 Cel główny

Celem głównym projektu jest ograniczenie skali reglamentacji działalności gospodarczej poprzez zmniejszenie liczby działalności reglamentowanych, złagodzenie sposobu reglamentacji lub uproszczenie sposobu uzyskiwania określonego rodzaju zezwolenia.

Czas realizacji celu – 1 rok

Wskaźnik realizacji celu – działania dereglamentacyjne w 102 z 129 analizowanych ustaw (szczegóły w dalszej części rozdziału).

Akceptowalność celu przez adresatów zmian (przedsiębiorców) oceniana jest na bardzo wysoką, ze względu na znaczną presję środowisk przedsiębiorców na ograniczenie poziomu i sposobu reglamentacji działalności gospodarczej. Akceptowalność ze strony realizatorów rozwiązań będzie zróżnicowana ze względu na różne nastawienie do samej polityki, zróżnicowane opinie na temat określonych instrumentów i rozwiązań oraz ze względu na fakt naruszenia konkretnych interesów określonych grup (w szczególności regulatorów).

Cel jest realistyczny przy założeniu, że zostanie osiągnięty poprzez rozwiązanie, które zostanie zaakceptowane na szczeblu politycznym oraz, w przypadku działania legislacyjnego, zostanie przyjęte bez istotnych zmian przez Parlament i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

3.2 Cele konkretne

1. Likwidacja reglamentacji – wskaźniki: liczba reglamentacji zlikwidowanych, zmniejszenie kosztów administracyjnych, finansowych i dostosowawczych.

Uchylenia lub zmiany będą dotyczyły: 14 zezwoleń (5 zezwoleń zastąpionych przez rejestry działalności regulowanej, 8 przypadków uproszczenia procedury, 1 zostanie uchylone), 1 licencji i 11 rejestrów działalności regulowanej. Dodatkowo zostaną utworzone 3 nowe rejestry działalności regulowanej w obszarach, w których występuje nieuzasadniona uznaniowość.

2. Złagodzenie sposobu reglamentacji – wskaźniki: liczba reglamentacji złagodzonych, zmniejszenie kosztów administracyjnych, finansowych i dostosowawczych.

Dwa zezwolenia mają być zastąpione przez rejestry działalności regulowanej.

3. Uproszczenie sposobu uzyskiwania określonego rodzaju zezwolenia – wskaźniki: liczba reglamentacji uproszczonych, zmniejszenie kosztów administracyjnych, finansowych i dostosowawczych.

Uproszczeniu mają być poddane procedury warunkujące podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie 5 zezwoleń, 1 licencji i 1 rejestru działalności regulowanej.

4. Dodatkowym celem konkretnym działania jest wprowadzenie rozwiązań wynikających nie tylko ze status quo zidentyfikowanego problemu głównego, ale również jego przyczyn. Osiągnięcie tego celu oznacza profilaktykę przyczyn nadmiernej reglamentacji. W szczególności cel ten odnosi się do wzmocnienia weryfikacji uwarunkowań wprowadzania nowych form reglamentacji oraz zwiększenia wykorzystania narzędzi analitycznych przy projektowaniu interwencji publicznych mogących zwiększać poziom reglamentacji gospodarki.

3.3 Uwarunkowania

1. Likwidacja reglamentacji jest możliwa głównie w odniesieniu do najłagodniejszych form reglamentacji, w sytuacji, w której nie spowoduje to żadnego lub znaczącego naruszenia bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, zdrowia konsumentów, zasad konkurencji na rynku oraz innych ważnych – odpowiednio i wyczerpująco uzasadnionych powodów społeczno-gospodarczych. Rezultatem realizacji tego celu konkretnego będzie likwidacja kosztów regulacyjnych związanych z rozpoczynaniem działalności w regulowanym obszarze.
2. Złagodzenie sposobu reglamentacji jest możliwe w sytuacji, gdy istnienie reglamentowania przez państwo jest w wyczerpujący i odpowiedni sposób uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Jednak dotychczasowy sposób reglamentacji jest zbyt restrykcyjny i może zostać zastąpiony poprzez mniej uciążliwą formę (głównie wpis do rejestru zamiast zezwolenia). Rezultatem realizacji tego celu będzie ograniczenie kosztów i czasu niezbędnego do rozpoczęcia określonego rodzaju działalności gospodarczej, w tym zmniejszenie kosztów administracyjnych, dostosowawczych oraz finansowych.

3. Uproszczenie sposobu uzyskiwania jest możliwe w sytuacji, gdy istnienie określonej formy reglamentacji przez państwo jest wyczerpujący i odpowiedni sposób uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi, lecz procedury jej realizacji są nadmiernie skomplikowane i zbyt uciążliwe dla podmiotów, które chcą rozpocząć działalność objętą określoną reglamentacją. W tym przypadku rezultatem realizacji tego celu będzie ograniczenie kosztów i czasu niezbędnego do rozpoczęcia określonego rodzaju działalności gospodarczej, w tym zmniejszenie kosztów administracyjnych, dostosowawczych oraz finansowych.
4. Wzmocnienie weryfikacji uwarunkowań wprowadzania nowych form reglamentacji oraz zwiększenie wykorzystania narzędzi analitycznych przy projektowaniu interwencji publicznych mogących zwiększać poziom reglamentacji gospodarki związane jest ze zmianami systemowymi w procesie projektowania regulacji oraz w zarządzaniu legislacyjnym, czyli też zmianami polityki tworzenia prawa. Wynika to z faktu, że reglamentacja, z racji swojej natury, może być wprowadzana wyłącznie przez instrumenty legislacyjne.

4 Sposoby osiągnięcia celów

Poszczególne cele interwencji można osiągnąć w zróżnicowany sposób. W celu porównania poszczególnych sposobów, jako punkt odniesienia przyjęto pozostawienie obecnie istniejących rozwiązań we wszystkich badanych ustawach – **opcja 0**.

4.1 Opcja interwencji 1 – działania nielegislacyjne

Opcja 1 przewiduje podjęcie działań, które ułatwią przedsiębiorcom uzyskiwanie decyzji administracyjnej zezwalającej na wykonywanie działalności określonych w analizowanych ustawach, bez zmian w przepisach. Opcja ta przewiduje, że usprawnienie polegać będzie na zmianach procedur administracyjnych w poszczególnych instytucjach, które reglamentują określone rodzaje działalności, bez zmiany treści aktów prawnych. Działania polegałyby na uproszczeniu formularzy, przygotowaniu instrukcji i grafów procedur wnioskowania, zwiększeniu wymiany informacji i dokumentów w ramach administracji.

4.2 Opcja interwencji 2 – nowelizacja ustaw szczegółowych

Opcja 2 przewiduje nowelizację 102 ustaw, w których, w wyniku analizy, wskazano możliwość uproszczenia zasad reglamentacji. Z racji podziału kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne ustawy opcja ta wymaga przedłożenia co najmniej

kilkunastu projektów nowelizacji ustaw szczegółowych, będących we właściwości następujących resortów:

- Ministra Gospodarki (u.s.d.g.),
- Ministra Środowiska (ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, ustawa o lasach),
- Ministra Zdrowia (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi),
- Ministra Infrastruktury (ustawa o transporcie drogowym, ustawa o rybołówstwie, ustawa o systemie tachografów cyfrowych, ustawa o transporcie kolejowym, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa – Prawo o ruchu drogowym, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków),
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (ustawa o ochronie osób i mienia),
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ustawa o wyścigach konnych, ustawa o ochronie roślin, ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych, ustawa o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, ustawę o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich),
- Ministra Finansów (ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym, ustawa o giełdach towarowych, ustawa o podatku akcyzowym, ustawa o opłacie skarbowej),
- Ministra Sprawiedliwości (Kodeks wykroczeń)
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (ustawa o radiofonii i telewizji).

4.3 Opcja interwencji 3 – deregulacyjna ustawa horyzontalna

Ustawa deregulacyjna ograniczy reglamentację poprzez uchylenie lub zmianę przepisów z zakresu koncesjonowanej oraz regulowanej działalności gospodarczej, a także działalności, która wymaga uzyskania zezwolenia, licencji albo zgody w ustawach szczegółowych.

5 Analiza poszczególnych rozwiązań

5.1 Analiza silnych i słabych stron poszczególnych opcji

Opcja 0 – punkt wyjścia

Silne strony tej opcji związane są przede wszystkim z brakiem działania, czyli brakiem zaangażowania zasobów administracji.

Ponadto nie wpływa ona na poziom dochodów budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dla których wpływy z opłat za wydanie licencji i zezwoleń stanowią dochód.

Słabe strony opcji zero związane są przede wszystkim z tym, że nie zostanie osiągnięty przyjęty cel, czyli dereglamentacja gospodarki. Negatywny wpływ związany z nadmiernymi obciążeniami przedsiębiorców zostanie utrzymany, co spowoduje dalsze ograniczanie rozwoju przedsiębiorstw. W efekcie nie nastąpi oczekiwana poprawa zadowolenia przedsiębiorców. Co więcej brak działań Rządu może doprowadzić do zwiększenia ich niezadowolenia.

Opcja 1 – działania nielegislacyjne

Silną stroną działań nielegislacyjnych jest uniknięcie długotrwałej procedury legislacyjnej oraz oczekiwane mniejsze wykorzystanie zasobów administracji do przeprowadzenia zmian.

Ponadto działanie to może wpłynąć na pewne ograniczenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców przy jednoczesnym zachowaniu poziomu dochodów budżetu państwa. Ograniczenie skali obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców będzie miało jednak ograniczony charakter, gdyż z definicji obciążenia administracyjne są to obowiązki wykonywania określonych działań informacyjnych (gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i przechowywania informacji) wynikające z przepisów prawa.

Słabe strony tego rozwiązania wynikają głównie z jego niewiążącego charakteru. Stosunkowo trudne będzie nakłonienie wszystkich lub, chociaż większości instytucji do zmian jakościowych i proceduralnych. W dużej mierze wynika to z mentalności administracji, która do podjęcia tego typu działań, wymaga jednak inicjatywy odgórnej wspartej obowiązkiem legislacyjnym.

Istotne znaczenie dla niskiej oceny tej opcji ma również fakt, że wprowadzanie zmian proceduralnych, nawet wsparte kampanią informacyjną zajmuje stosunkowo dużo czasu. Z

tęgo też względu istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia celu w zakładanym terminie 1 roku. Ponadto wprowadzone rozwiązania mogą nie być spójne (różne procedury w różnych regionach kraju czy urzędach), lub nawet prowadzić w niektórych sytuacjach do wzrostu skali obciążeń.

Opcja 2 - działania legislacyjne - nowelizacja ustaw szczegółowych

Silną stroną działania legislacyjnego to przede wszystkim duże prawdopodobieństwo osiągnięcia założonego celu deregulacyjnego w wyznaczonym terminie. Jednocześnie oznacza to wysoką akceptację wprowadzanych rozwiązań przez adresatów. Zmiany będą zauważalne, w szczególności w sektorach, w których zlikwidowano reglamentację lub uproszczono ją w znaczący sposób. Mocną stroną tego rozwiązania jest również łatwiejsze, w stosunku do ustawy horyzontalnej, prowadzenie konsultacji szczegółowych zmian. Wynika to z faktu, że będą one prowadzone dla poszczególnych ustaw, co ułatwi wymianę opinii z adresatami poszczególnych rozwiązań.

Opcja ta ma też istotne słabe strony. Przede wszystkim ścieżka legislacyjna dla kilkunastu ustaw jest bardziej skomplikowana – nawet w sytuacji, gdy będą to rozwiązania prezentowane jako pakiet ustaw. Może to spowodować, że rozwiązania nie zostaną wprowadzone jednocześnie lub też, że niektóre z nich nie zostaną wprowadzone w ogóle. Brak jednego forum uzgodnień znacząco utrudnia kontrolę zachowania spójności całego procesu deregulacji.

Opcja 3 - działania legislacyjne – deregulacyjna ustawa horyzontalna

Silną stroną ustawy horyzontalnej to przede wszystkim wysokie prawdopodobieństwo osiągnięcia założonego celu deregulacyjnego w wyznaczonym terminie. Jedną ustawą ułatwiają koordynację i zapewnia większą niż w przypadku ustaw sektorowych spójność rozwiązań. Jednocześnie umożliwia szybkie osiągnięcie efektów i ogranicza ryzyko „wypadnięcia” niektórych rozwiązań uproszczeniowych. Ustawa horyzontalna będzie miała również wysoką akceptowalność przez adresatów, gdyż rozwiązuje szereg problemów w sposób kompleksowy, jednolity oraz w jednakowym czasie.

Słabe strony wynikają przede wszystkim z konieczności sprawnego skoordynowania konsultacji różnych sektorów. Pewnym problemem może być również mniejsza niż w legislacji sektorowej, czytelność rozwiązań – w jednej ustawie nowelizacja kilkunastu ustaw.

Z punktu widzenia silnych i słabych stron najlepszym rozwiązaniem jest horyzontalna ustawa deregulacyjna. Zapewnia najwyższe szanse osiągnięcia zamierzonych celów i niesie ze sobą stosunkowo niewielkie ryzyko niepowodzenia.

5.2 Koszty

Opcja 0 – jako punkt wyjścia do dalszych obliczeń.

Tabele 2 i 3 zamieszczone poniżej zawierają wyliczenia kosztów i korzyści dla funkcjonujących obecnie rozwiązań. Tabela nr 2 została sporządzona na podstawie badań przeprowadzonych w 2009r., natomiast tabela nr 3 przedstawia stan na 2007r. Dane zawarte w tabeli nr 3 są w dalszym ciągu aktualne co uwarunkowane jest brakiem zmian legislacyjnych analizowanych obszarów w przeciągu ostatnich dwóch lat.

Tabela nr 2 zawiera dane dla roku 2009 obejmujące:

- liczbę przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą objętą regulacją oraz osób wykonujących wolny zawód regulowany przepisami prawa,
- średnioroczną liczbę nowo wydawanych licencji/ zezwoleń/ koncesji/ wpisów na listę wolnych zawodów,
- korzyści dla budżetu państwa – rozumiane jako wpływy do instytucji rządowych i samorządowych z opłat za wydanie koncesji, licencji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej (dane uzyskane z urzędów),
- koszty pozwoleń/ licencji/ zezwoleń/ wpisów do rejestrów działalności regulowanej/ wpisu na listę osób wykonujących wolny zawód/ liczone pojedynczo,
- koszty rozpoczęcia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę/ osobę wykonującą wolny zawód z tytułu opłat,
- koszt prowadzenia działalności gospodarczej z tytułu składek (dot. osób wykonujących wolny zawód).

Tabela nr 3 zawierają dane dla roku 2006 obejmujące:

- liczbę nowo wydanych zezwoleń/ licencji/ koncesji w 2006r.

- wyliczenia dot. korzyści dla budżetu państwa – rozumiane jako wpływy do instytucji rządowych i samorządowych z opłat za wydanie koncesji, licencji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej (dane uzyskane z urzędów).
- wyliczenia dot. kosztów dla budżetu państwa – koszty związane z utrzymaniem systemu reglamentacji, czyli koszty utrzymania rejestrów, pracowników i koszty materiałowe (dane uzyskane z urzędów, tam, gdzie nie uzyskano danych przyjęto koszty na poziomie 20% wpływów z opłat).
- koszty rozpoczęcia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z tytułu opłat,

Tabela 2 – koszty i korzyści opcji 0 (na podstawie badań przeprowadzonych w 2009r.)

Ustawa (podstawa prawna)	Rodzaj regulacji	Liczba przedsiębiorców ogółem (osób wykonujących wolny zawód)	Średnioroczna liczba dokonywanych wpisów/licencji/ zezwoleń/ koncesji/	Koszt wpisu/licencji/ zezwolenia/ koncesji (PLN)	Wysokość składki – osoby wykonujące wolny zawód (PLN)	Korzyści dla budżetu	Przedsiębiorcy		
							Administracyjny koszt rozpoczęcia działalności (PLN)	Administracyjne koszty prowadzenia działalności (PLN)	Inne obligatoryjne koszty
Ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym	wpis na listę	7 750	300	200,00	280,00	0,00	60 000,00	2 170 000,00	obligatoryjne, cykliczne, szkolenia zawodowe.
Ustawa o radcach prawnych	wpis na listę	26 050	1012	2 125,00 lub 4 250,00	1 020,00	brak	2 150 500,00 a 4 301 000,00	26 571 000,00	0,00
Ustawa o nasiennictwie	RDR	11 255	500	288,00	brak	144 000,00	144 000,00	brak	0,00
Ustawa o diagnostyce laboratoryjnej	wpis na listę	12 073	500	0,00	240,00	0,00	0,00	2 897 520,00	100 zł. wydanie dokumentu "Prawo Wykonywania Zawodu Diagnosty Laboratoryjnego"
Ustawa o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów	wpis na listę (dot. architektów)	9 046	650	270,00	750,00	0,00	175 500,00	6 784 500,00	0,00
Ustawa o systemie tachografów cyfrowych	zezwolecie	172	73	10 000,00 lub 12 000,00 lub 15 000,00	0,00	1 095 000,00	1 095 000,00	0,00	100 zł. wydanie zaświadczenia stwierdzającego posiadane uprawnienia
Ustawa o lasach	zezwolecie	6	3	616,00	0,00	1 848,00	1 848,00	0,00	0,00
Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów	wpis na listę (dot. inżynierów budownictwa)	109 529	7000	100,00	360,00	0,00	700 000,00	39 430 440,00	ubezpieczenie OC – 80
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	wpis do rejestru	11 264	1000	400,00	0,00	400 000,00	400 000,00	0,00	0,00
Ustawa o usługach detektywistycznych	wpis do rejestru	345	50	616,00	0,00	30 800,00	30 800,00	0,00	0,00
Ustawa Prawo farmaceutyczne	zezwolecie	615	50	6 756,00	0,00	337 800,00	337 800,00	0,00	0,00

Ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych	wpis do rejestru	630	54	1 005,00 lub 11 610,00	0,00	580 500,00	580 500,00	0,00	0,00
Ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina	wpis do rejestru	133	9	616,00	0,00	5 544,00	5 544,00	0,00	0,00
Ustawa o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych	wpis do rejestru	66	22	1005,00 lub 11610,00	0,00	273 655,50	273 655,50	0,00	0,00
Ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych	wpis do rejestru	29	4	11 610,00	0,00	46 440,00	46 440,00	0,00	0,00
Ustawa o rybołówstwie	licencja	840	303	596,00 lub 1186,00	0,00	320 000,60	320 000,60	0,00	0,00
Ustawa o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych	zezwozenie	10	1	616,00	0,00	616,00	616,00	0,00	0,00
Ustawa - Prawo o adwokaturze	wpis na listę	7 372	brak danych	brak danych	brak danych	0,00	brak danych	brak danych	brak danych
Ustawa o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko weterynaryjnych	wpis na listę	brak danych	550	0,00	432,00 - 600,00	0,00	0,00	brak danych	brak danych
Ustawa o doradztwie podatkowym	wpis na listę	8 775	212	600,00	600,00	0,00	127 200,00	5 265 000,00	brak danych
Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów	wpis na listę (dot. urbanistów)	1 350	70	150,00	840,00	0,00	10 500,00	1 134 000,00	0,00
Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty	wpis na listę	101 829	brak danych	200,00 - 450,00	480,00	0,00	brak danych	48 877 920,00	0,00
Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach	wpis do rejestru	174	brak danych	616,00	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
Ustawa - Prawo łowieckie	wpis do rejestru	141	1	616,00	0,00	616,00	616,00	0,00	4% rocznego przychodu jako ubezpieczenie OC
SUMA						2 876 819,00	6 307 868,10 - 8 612 868,10	133 130 380,00	

Źródło: opracowanie własne

Tabela 3 – koszty i korzyści opcji 0 (na podstawie badań przeprowadzonych w 2007r.)

Ustawa (podstawa prawna)	Rodzaj reglamentacji	Liczba wydanych w 2006r.	Korzyści dla budżetu	Przedsiębiorcy	
				Administracyjny koszt rozpoczęcia działalności (PLN)	Administracyjny koszt prowadzenia działalności (PLN)
Ustawa o radiofonii i telewizji	koncesja	60			
Ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych	zezwozenie				
Ustawa o transporcie drogowym	zezwozenie i licencje	43 176	5 067 800,00	5 067 800,00	
Ustawa o wyścigach konnych	RDR	1			
Ustawa o ochronie roślin	zezwozenie, pozwolenie	314			
Ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym	zezwozenie	51	55 437,00	55 437,00	
Ustawa o lasach	zezwozenie				
Ustawa o grach i zakładach wzajemnych	zezwozenie	75			
Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	zezwozenie	21 670	2 222 512,00	2 222 512,00	
Ustawa Prawo o ruchu drogowym	RDR, zezwozenie	1 596	657 846,00	657 846,00	
Ustawa o giełdach towarowych	zezwozenie	7	14 000,00	14 000,00	
Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków	zezwozenie	347	213 752,00	213 752,00	
Ustawa o akcyzie	nie dotyczy				
Ustawa o opłacie skarbowej	nie dotyczy				
Ustawa Kodeks wykroczeń	nie dotyczy				
SUMA			8 231 347,00	8 231 347,00	

Źródło: opracowanie własne

Powyższe tabele zawierające szacunkowe zestawienie kosztów i korzyści wskazują, że korzyści budżetowe z tytułu opłat konsumowane są przez koszty utrzymania systemu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przy części obliczeń przyjęto, że koszt utrzymania systemu wynosi jedynie 20% wpływów. W niektórych przypadkach koszty systemu znacznie (o ok. 50% dla ustawy o transporcie drogowym oraz o ok. 300%! dla ustawy pośrednictwie ubezpieczeniowym) przewyższają wpływy z opłat. Tabela nr 3 nie zawiera zestawienia kosztów utrzymania systemu reglamentacji ze względu na ograniczone możliwości prowadzenia badań, jednak należy z całą stanowczością stwierdzić że znacznie przekraczają one 20% wpływów (założenie minimalne do tabeli nr 4). Na podkreślenie zasługuje fakt, iż zestawienie kosztów reglamentacji po stronie przedsiębiorcy nie daje pełnego obrazu barier administracyjnych dla przedsiębiorców. Z punktu widzenia przedsiębiorców istotne znaczenie, poza kosztami bezpośrednimi związanymi z opłatami mają obciążenia administracyjne rozumiane jako koszty ponoszone przez przedsiębiorców w związku z wypełnianiem obowiązków informacyjnych wynikających z regulacji prawnych nałożonych przez państwo. Badania wskazują że z punktu widzenia przedsiębiorców koszty związane z opłatami za wydanie decyzji administracyjnej stanowią zaledwie ok. 10% całości kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców. Pozostałą część czyli ok. 90% stanowią obciążenia administracyjne. Administracyjny koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej na który składają się opłaty wynikające z przepisów prawa oszacować można na ok. 15 mln złotych. Administracyjny koszt prowadzenia działalności gospodarczej na który składają się koszty ponoszone przez osoby z tytułu wykonywania wolnego zawodu (najczęściej z tytułu obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego) przekraczają znacznie 140 mln złotych.

Opcja legislacyjna (2 lub 3)

Analiza kosztowa obydwu opcji legislacyjnych daje takie same wyniki, przy założeniu, że w poszczególnych ustawach wprowadzone zostaną identyczne rozwiązania. Wystąpi to w sytuacji, gdy z ustaw sektorowych nie zostaną wyłączone żadne rozwiązania (na taką możliwość wskazywała analiza słabych i silnych stron).

Do wyliczeń przyjęto szereg założeń metodycznych. Po pierwsze złagodzenie formy reglamentacji np. z koncesji do licencji powoduje ograniczenie kosztów opłat dla przedsiębiorców o różnicę między opłatą za obecną decyzję do wartości uśrednionej dla

reglamentacji o niższej uciążliwości. Podobne założenia przyjęto dla obciążeń administracyjnych.

W przypadku wprowadzenia uproszczeń, bez zmiany formy reglamentacji, przyjęto brak redukcji opłat za wydanie decyzji oraz redukcję kosztów administracyjnych o 20%.

W sytuacji eliminacji reglamentacji na rzecz wyłącznie wpisu do ewidencji przyjęto opłatę jak za rozszerzenie zakresu działalności (50 zł) oraz koszty administracyjne w wysokości 50 zł na uzyskanie tego wpisu.

Tabela 4 – koszty i korzyści opcji legislacyjnej 2 lub 3 (na podstawie badań przeprowadzonych w 2009r)

Ustawa (podstawa prawna)	Rodzaj regulacji	Nowy rodzaj regulacji	Liczba przedsiębiorców ogółem*	Średnioroczna liczba dokonywanych wpisów**	Koszt wpisu (PLN)	Wysokość składki (PLN)***	Koszty dla budżetu	Przedsiębiorcy	
								Administracyjny koszt rozpoczęcia działalności (PLN)	Administracyjne koszty prowadzeniu działalności (PLN)
Ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym	wpis na listę	zniesienie regulacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	7 750	300	200,00	280,00	0,00	0,00	0,00
Ustawa o radcach prawnych	wpis na listę	zniesienie regulacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	26 050	1012	2 125,00 lub 4 250,00	1 020,00	0,00	0,00	0,00
Ustawa o nasiennictwie	RDR	zgłoszenie wojewódzkiemu inspektorowi	11 255	500	50,00	brak	119 000,00	25 000,00	0,00
Ustawa o diagnostyce laboratoryjnej	wpis na listę	zniesienie regulacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	12 073	500	0,00	240,00	0,00	0,00	0,00
Ustawa o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów	wpis na listę (dot. architektów)	zniesienie regulacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	9 046	650	270,00	750,00	0,00	0,00	0,00
Ustawa o systemie tachografów cyfrowych	zezwozenie	RDR	172	73	616,00	brak	1 050 044,00	44 956,00	0,00
Ustawa o lasach	zezwozenie	zniesienie regulacji (likwidacja zezwolenia)	6	3	50,00	brak	1 698,00	150,00	0,00
Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów	wpis na listę (dot. inżynierów budownictwa)	zniesienie regulacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	109 529	7000	100,00	360,00	0,00	0,00	0,00
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	RDR (dot. pośredników)	zniesienie regulacji	11 264	1000	50,00	brak	350 000,00	50 000,00	0,00

Ustawa o usługach detektywistycznych	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	345	50	50,00	0,00	28 300,00	2 500,00	0,00
Ustawa Prawo farmaceutyczne	zezwozenie	RDR	615	50	616,00	0,00	obniżenie	30 800,00	0,00
Ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	630	54	50,00	0,00	577 800,00	2 700,00	0,00
Ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	133	9	50,00	0,00	5 094,00	450,00	0,00
Ustawa o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	66	22	50,00	0,00	272 555,50	1 100,00	0,00
Ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	29	4	50,00	0,00	46 240,00	200,00	0,00
Ustawa o rybołówstwie	licencja	zniesienie reglamentacji (likwidacja zezwolenia dla małych armatorów)	862	303	1186,00	0,00	39 701,36	280 299,24	0,00
Ustawa o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych	zezwozenie	uproszczenie procedury	10	1	616,00	0,00	0,00	616,00	0,00
Ustawa - Prawo o adwokaturze	wpis na listę	zniesienie reglamentacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	7 372	brak danych	brak danych	brak danych	0,00	brak danych	brak danych
Ustawa o zawdzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko weterynaryjnych	wpis na listę	zniesienie reglamentacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	brak danych	550	0,00	432,00 - 600,00	0,00	brak	brak danych
Ustawa o doradztwie podatkowym	wpis na listę	zniesienie reglamentacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	8 775	212	600,00	600,00	0,00	0,00	0,00

Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów	wpis na listę (dot. urbanistów)	zniesienie reglamentacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	1 350	70	150,00	840,00	0,00	0,00	0,00
Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty	wpis na listę	zniesienie reglamentacji (obowiązkowej przynależności do samorządu)	101 829	brak danych	200,00 - 450,00	480,00	0,00	brak danych	0,00
Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	174	brak danych	50,00	brak danych	0,00	0,00	0,00
Ustawa - Prawo łowieckie	RDR	zniesienie reglamentacji (RDRu)	141	1	50,00	0,00	566,00	50,00	Brak
Suma							2 490 998,86	438 821,24	0,00

Źródło: opracowanie własne

Tabela 5 – koszty i korzyści opcji legislacyjnej 2 lub 3 (na podstawie badań przeprowadzonych w 2006r.)

Ustawa (podstawa prawna)	Rodzaj reglamentacji	Nowy rodzaj reglamentacji	Liczba wydanych w 2006r.	Koszty dla budżetu
Ustawa o radiofonii i telewizji	koncesja	uproszczenie procedur	60	
Ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych	zezwolenie	zniesienie zezwolenia na laboratorium referencyjne		
Ustawa o transporcie drogowym	zezwolenie i licencje	RDR w spedycji, uproszczenie procedur	43 176	303 000,00
Ustawa o wyścigach konnych	RDR	uproszczenie procedur	1	
Ustawa o ochronie roślin	zezwolenie, pozwolenie	uproszczenie procedur	314	
Ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym	zezwolenie	RDR	51	29 937,00
Ustawa o lasach	zezwolenie	RDR		
Ustawa o grach i zakładach wzajemnych	zezwolenie	uproszczenie procedur	75	0,00
Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	zezwolenie	uproszczenie procedur	21 670	1 139 012,00
Ustawa Prawo o ruchu drogowym	RDR, zezwolenie	wpis do ewidencji (badania psychologiczne)	1 596	0,00
Ustawa o giełdach towarowych	zezwolenie	uproszczenie procedur	7	0,00
Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków	zezwolenie	uproszczenie procedur	347	0,00
Ustawa o akcyzie	nie dotyczy	zmiany dot. składu podatkowego		
Ustawa o opłacie skarbowej	nie dotyczy	zmiany niektórych opłat		
Ustawa Kodeks wykroczeń	nie dotyczy	sankcje za niezgłoszenie zmian do RDR		
SUMA				1 471 949,00

Źródło: opracowanie własne

Przyjęcie rozwiązań deregulacyjnych (w wariantcie ustawy horyzontalnej lub ustaw szczegółowych) spowoduje, że skala rocznych wpływów do budżetu wyniesie ok. 8,6 mln złotych.

Z punktu widzenia przedsiębiorców nowe rozwiązania będą generowały rocznie ok. 8.6 mln złotych opłat za uzyskanie decyzji administracyjnych do czego należy doliczyć koszt obowiązków informacyjnych znacznie przewyższający koszt opłat. Ustawa horyzontalna powinna w znaczący sposób spowodować obniżenie kosztów wykonywania wolnych zawodów. Ze względu na brak pewności co do kształtu przyszłej regulacji tabele oparte są na założeniu braku opłat za rozpoczęcie działalności.

Bilans korzyści i kosztów

Porównując obydwie opcje, z wyłączeniem ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy stwierdzić, że opcja legislacyjna niesie znaczące ułatwienie zakładania działalności i ograniczenie kosztów z tym związanych – zarówno opłat za wydanie licencji, jak też kosztów obowiązków informacyjnych.

Bilans jest niekorzystny dla budżetu państwa i budżetu JST. Z tego tytułu **koszty dla budżetu sięgną ok. 4 mln złotych**. Spowodowane to będzie ograniczeniem wpływów z tytułu opłat za uzyskanie koncesji, licencji, zezwolenia oraz wpisów do rejestrów działalności regulowanej

Jednocześnie jednak korzyści z deregulacji po stronie przedsiębiorców znacznie przewyższają koszty budżetowe. Z tytułu samych opłat (obniżonych bądź też zlikwidowanych) oraz zniesienia obligatoryjnej przynależności do samorządów zawodowych a co za tym idzie obowiązkowych składek oraz kosztów wpisu na listę, **oszczędności po stronie przedsiębiorców sięgną ok. 140 mln złotych**.

5.3 Analiza ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi

W przypadku niniejszej ustawy zmiany będą polegały na

W przypadku niniejszej ustawy zmiany będą polegały na zastąpieniu zezwoleń:

1. na wyprzedaż zapasów napojów alkoholowych w przypadku wygaśnięcia zezwolenia na obrót hurtowy tymi napojami,

2. na wyprzedaż posiadanych zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych w przypadku wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż tych napojów przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży,
3. na sprzedaż napojów alkoholowych przez przedsiębiorców, których działalność polega na organizowaniu przyjęć,
4. jednorazowych – na sprzedaż napojów alkoholowych przez jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych oraz poza punktem sprzedaży przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,

obowiązkiem zgłoszenia (notyfikacji) właściwemu organowi odpowiednio zamiaru wyprzedaży bądź podjęcia działalności bądź jednorazowej sprzedaży, z możliwością wniesienia przez organ uzasadnionego sprzeciwu.

ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi								
		liczba wydanych	korzyści		koszty			
			budżet	p*	budżet	przedsiębiorcy (*p)		
						opłaty	OA	suma
opcja 0	zezwolenia okresowe	486 230	1 944 921 600		388 984 320	1 944 921 600	972 460 800	2 917 382 400
	zezwolenia 1, 2, 3, 4	121 557	60 778 800		12 155 760	60 778 800	121 557 600	182 336 400
opcja legislacyjna	zezwolenia okresowe	486 230	1 944 921 600		388 984 320	1 944 921 600	972 460 800	2 917 382 400
	notyfikacja 1, 2, 3, 4	121 557	60 778 800		1 215 576	60 778 800	6 077 850	66 856 650
bilans	zezwolenia okresowe			0	0	0	0	0
	działanie jednorazowe			0	10 940 184	0	115 479 750	115 479 750

Źródło: opracowanie własne

Ponadto projekt zakłada zniesienie ograniczeń w podejmowaniu działalności w omawianym obszarze poprzez uchylenie przepisów dotyczących określania przez radę gminy w drodze uchwały:

1. liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych,
2. zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów.

Jednocześnie nastąpi zniesienie wymogu uprzedniego uzyskiwania przez organ zezwalający opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z ww. uchwałami gmin.

Rozwiązania te, likwidujące uprawnienia organów (gminy i komisji rozwiązywania problemów alkoholowych) uznawanych za korupcjogenne, wyeliminują uznaniowość w wydawaniu zezwoleń wynikającą z ustalania ilości sklepów i miejsc ich usytuowania, przyczynią się do skrócenia terminów wydawania zezwoleń oraz do wzrostu konkurencji.

Niesie to korzystne skutki dla budżetu państwa, gdyż nie powodują spadku wpływów do budżetów JST pozwoli **zredukować koszty utrzymania systemu zezwoleń o ok. 10,9 mln złotych**, głównie dzięki zmniejszeniu kosztów materiałowych, archiwizacji oraz częściowo kosztów pracowników obsługujących wydawanie zezwoleń jednorazowych.

Z punktu widzenia przedsiębiorców **korzyści są istotne, gdyż wynoszą w skali roku prawie 115 mln złotych** wynikających z redukcji obciążeń administracyjnych, przy zachowaniu poziomu opłat.

6 Wnioski i rekomendacje

Wnioski

1. Redukcja reglamentacji:
 - Zastąpienie 5 zezwoleń przez rejestry działalności regulowanej,
 - Zastąpienie 6 zezwoleń przez zgłoszenie,
 - Uchylenie 3 zezwoleń
 - Uchylenie 1 licencji i
 - Uchylenie 11 rejestrów działalności regulowanej.
 - Utworzenie 3 nowe rejestrów działalności regulowanej w obszarach, w których występuje nieuzasadniona uznaniowość, które zastąpią 2 upoważnienia oraz 1 wpis do rejestru szczegółowego.
 - Uchylenie obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego w 15 przypadkach

generuje znaczne oszczędności w sektorze przedsiębiorstw sięgające 27 mln złotych rocznie w stosunku do opcji zaniechania działań deregulacyjnych.

2. Dodatkowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi redukcja kosztów dla przedsiębiorców może wynieść nawet 115 mln złotych oraz ok. 10,9 mln złotych mniejszych wydatków JST.
3. Opcja legislacyjna redukcji reglamentacji poprzez ustawę horyzontalną jest lepsza niż poprzez ustawy sektorowe ze względu na wyższą liczbę silnych stron. Opcja ustaw sektorowych ma również istotne słabe strony, które zwiększają ryzyko nieosiągnięcia zakładanego celu.

Rekomendacje

1. Opracowanie założeń ustawy dereglamentującej działalność gospodarczą zgodnie z propozycją zawartą w niniejszym dokumencie.
2. Przyjęcie projektu ustawy przez Rząd i skierowanie do Parlamentu tak, aby możliwe było przyjęcie i wejście w życie ustawy jeszcze w 2009 roku.