

Zapis dyskusji podczas seminarium „Reglamentacja gospodarki”

10 października 2004

Grażyna Kopińska

„Przeregulowanie” gospodarki, nadmiar ograniczeń, licencji i zezwoleń sprzyja sytuacjom korupcyjnym. Warto o tym podyskutować. Nasze spotkanie nie było planowane. Janusz Paczocha zgłosił chęć przedstawienia wyników raportu, który przygotował rok temu dla Narodowego Banku Polskiego, a teraz uaktualnił. Zauważył przy tym, że opracowywana przez rząd ustawa, potocznie zwana ustawą o wolności działalności gospodarczej, niewiele zmieni w zakresie ograniczeń, zezwoleń i licencji. Uznaliśmy, że interesująca może być dyskusja o tym w gronie osób, które popierały wprowadzenie ustawy.

Janusz Paczocha

Zacznę od retorycznego pytania, czy ktokolwiek w Polsce wie, ile jest ustaw, które reglamentują polską gospodarkę. Prawidłowa odpowiedź brzmi: nikt. Sprawdzaliśmy w Sejmie, próbowaliśmy to ustalić w rządowym centrum legislacji, tam, gdzie się drukuje Dzienniki Ustaw. Nie ma takich informacji, ponieważ nikt ich nie gromadzi.

Podjąłem trud podsumowania w autorskim opracowaniu tych wszystkich przypadków, gdzie zgodnie z prawem, a więc ustawowo wprowadzono jakąś formę reglamentacji. W tym celu trzeba było przejrzeć ponad tysiąc ustaw i ich nowelizacji, a liczby, jakie otrzymaliśmy, są porażające.

Na początek, starszym dla przypomnienia, młodszym ku rozbawieniu: jak to było przed 1989 rokiem, kiedy ukradziono nam nawet słowa. Mówiło się wówczas o własności społecznej, a w 1976 roku w konstytucji jeszcze dopowiedziano, że chodzi o socjalistyczny system gospodarczy i uspołecznione środki produkcji.

Jeśli wziąć pod uwagę bieguny monopolu i wolności gospodarczej, to w tamtych czasach nie było tzw. wolności gospodarczej, nie dotyczy jej więc ten biurokratyczny, żargonowy zwrot. Natomiast monopol państwa, czyli – jak to dzisiaj rozumiemy - działalność koncesjonowana bądź objęta zezwoleniami była wykonywana przez przedsiębiorstwa państwowe. Marginesem była spółdzielczość, tzw. prywaciarze, prywatna inicjatywa, zakłady rzemieślnicze, a w latach 80. firmy polonijne. Istniały jeszcze dodatkowe ograniczenia, które w większości nie mają już dzisiejszych odpowiedników, m.in. przydziały surowców, energii, przymus zrzeczeń, nakazy pracy i domiary podatkowe, jeśli państwo sobie zażyczyło.

W okresie transformacji, w latach 1989 – 2003, znowelizowano konstytucję, wprowadzając pojęcie “swobody działalności gospodarczej” - właśnie swobody, a nie wolności gospodarczej. W ślad za nią poszła ustawa (Mieczysława) Wilczka, ja się ją żargonowo nazywa, tj. ustawa o działalności gospodarczej, głosząca wprost, że podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wykonywać czynności oraz działania, które nie są przez prawo zabronione. Większość odebrała ten zapis jako oczywiste skojarzenie z hasłem, że dozwolone jest wszystko, co nie jest zabronione. Tymczasem dla biurokratów i ustawodawców to była po prostu furtka: taki zapis umożliwiał wielokrotne nowelizacje ustawy, wprowadzające różnego rodzaju formy reglamentacji. Do chwili jej uchylenia ustawa była nowelizowana ponad 30 razy, to jest po kilka razy na rok; zaczynając od jedenastu obszarów koncesjonowania, osiągnięto poziom ponad 30 rodzajów. Przy uchwalaniu prawa o działalności gospodarczej, które zastąpiło tę ustawę, niemal wszystkie bez wyjątku koncesje, wprowadzone w okresie transformacji, zostały uchylone bądź zastąpione zezwoleniami.

A zatem hasło, że dozwolone jest wszystko, co nie jest zabronione, okazało się własnym przeciwieństwem.

W okresie transformacji pojawił się więc między biegunami monopolu państwa i wolności gospodarczej konkretny mechanizm reglamentowania. Przypomnę, jaka działalność przez cały czas jest objęta monopolem państwa: emisja pieniądza, znaczków pocztowych, gry liczbowe, ale bez automatów zręcznościowych („afery automatowa” dużo nam w tej materii powiedziała). Przedmiotem monopolu są też zdjęcia fotogrametryczne - to pozostałość po minionym systemie, bo dzisiaj przy jakości zdjęć satelitarnych, a nawet fotografii robionych z motolotni, monopol ten jest już przestarzały. Jeśli ktoś nie wierzy, to proszę zajrzeć na stronę internetową “Gazety Wyborczej”, w dodatku katowickim od miesiąca zamieszczane są zdjęcia bardzo ważnych obiektów aglomeracji katowickiej, wykonane przez dziennikarza “Gazety Wyborczej” z poziomu 200, 300 metrów z amatorskiej motolotni.

W przypadku koncesji jest tych obszarów siedem. W prezentacji przedstawione są numery, co wygląda na mój błąd. Chodziło jednak o to, żeby zachować kolejność jak w monografii, a przesunąć pozycję 6 na koniec i pokazać, że ustawa o swobodzie gospodarczej coś zmieniła. Co się tyczy zezwoleń i zgłoszeń wymienione obszary nie zmieściłyby się nawet na kilku stronach. W grę wchodzi nie tyle o funkcjonowanie różnych typów reglamentacji między umownymi biegunami monopolu i wolności gospodarczej, lecz funkcjonowanie równoległe. Moja monografia pokazała, że występuje taka różnorodność koncesji i zezwoleń, że czasami trudno je zakwalifikować. Uważam, że ministerialni urzędnicy celowo torpedują próby usystematyzowania rodzajów reglamentacji. Odrębną, bardzo liczną grupą są zezwolenia na

prowadzenie działalności gospodarczej. Następne są zezwolenia na dopuszczenia wyrobów i produktów do obrotu. Oczywiście często się zdarza, że przedsiębiorca musi się legitymować i jednym, i drugim, ponieważ samo zezwolenie na działalność nie umożliwi mu lokowania produktów na rynku. Tak samo może być z dopuszczeniem urządzeń do eksploatacji. Cóż z tego, że przedsiębiorca ma zezwolenie na prowadzenie działalności, że produkt może być dopuszczony do obrotu, jeśli urządzenia nie zostały dopuszczone do eksploatacji? Limitowanie produkcji też jest formą reglamentacji. Licencje teoretycznie nie powinny się różnić od zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, ale z powodzeniem stosowane są dwie różne nazwy. Wśród licencji są pozycje, które swobodnie można przesunąć do następnej rubryki - dopuszczeń do wykonywania zawodu.

W ramach suplementu uzupełniłem swą monografię o kategorię zgłoszeń działalności gospodarczej. Okazuje się, że to prawdziwa zmora przedsiębiorców. Z pozoru bardzo łatwo to wykonać: po prostu należy się zgłosić i zawiadomić odpowiedni organ kontrolny czy inspekcyjny. Lecz większość przepisów zawiera klauzulę, umożliwiającą urzędnikom odmowę przyjęcia zgłoszenia. W praktyce jest to więc zezwolenie. Zdarzały się już takie przypadki, że urzędnicy wykonujący przepisy (nie mówię już o urzędnikach ministerialnych), wprowadzali własne instrukcje obsługi petentów, tzw. instrukcje postępowania, aby uzyskać wpis w ramach uzyskiwania zgłoszenia. Opisane w tych instrukcjach procedury są czasem dłuższe i bardziej skomplikowane niż przy uzyskiwaniu standardowego zezwolenia.

Aby zorientować się, do jakiego stopnia nasza gospodarka jest spętana, próbowałem ustalić, czy ktoś z prawników zajmujących się ustawodawstwem lub pracujących w firmach konsultingowych jest w stanie zapanować nad tym żywiołem legislacyjnym. Sprawdziłem, jak w poszczególnych kadencjach Sejmu zwiększała się „produkcja”, mierzona stronami Dziennika Ustaw. Okazuje się, że w okresach przełomowych dla kadencji, następuje wyraźny wzrost. Stało się tak w 1991 roku, gdy kadencja została skrócona, a nie był to rok kończenia działalności parlamentarnej, zamykania spraw, porządkowania projektów do uchwalenia. W 1993 roku sytuacja się w powtórzyła, w 1997 roku widać to jeszcze wyraźniej, a w 2001 roku skok nadaktywności posłów był już miażdżący. Tendencja rzuca się w oczy, a to oznacza, że ustawy powstają w pośpiechu. Źle stanowione prawo i za dużo ustaw – to oczywiście sprzyja korupcji. Najnowsze informacje, jakie udało mi się zweryfikować, pochodzą z 2004 roku. Można by mieć nadzieję, że Sejm obecnej kadencji zatrzyma się na rozsądnym poziomie. Niestety, nie. Dziennik Ustaw nr 226 z 18 października: 16.021 stron, a więc w 2004 roku będzie jeszcze więcej niż w poprzednim, choć wydawało się to niemożliwe. Obawiam się, że w 2005 roku ten rekord też zostanie pobity. Pozwolę sobie przypomnieć wicemarszałka

Janusza Wojciechowskiego, który swego czasu przed kamerami pokazał dziennikarzom, ile waży Dziennik Ustaw za 2002 rok. Można liczyć na metry albo na kilogramy, jak kto woli. W tej sytuacji nikt z solidnych prawników-rzemieślników czy nawet najbystrzejszych specjalistów nie może z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, że jest w stanie na bieżąco śledzić zmiany w polskim prawie.

Jak to więc jest z reglamentacją gospodarki przy takiej „produkcji” przepisów? Skoro każdy sposób postępowania urzędnika może być wykorzystany, by przymusić obywatela czy przedsiębiorcę do korupcyjnego zachowania? Należało podjąć trud policzenia. Pierwszym zadaniem była próba ustalenia, ile przepisów reglamentuje naszą gospodarkę. Trudności pojawiły się już przy określaniu założeń: podział na rodzaje reglamentacji nie jest skodyfikowany, uporządkowany ani w zasadach techniki prawodawczej, ani w ustawie o Radzie Ministrów, ani w jakimkolwiek innym akcie prawnym, nawet rangi regulaminu. Pozostał więc podstawowy podział na koncesje, które mają charakter uznaniowy, i zezwolenia, które są przyznawane wraz ze spełnieniem wymogów ustawowych. Należy przy tym wyjaśnić, że ustawodawca używa najróżniejszych określeń na to samo zjawisko. Można powiedzieć, że psuje prawo przez używanie pojęć bliskoznacznych czy wręcz wprowadzających w błąd. W ustawach występują: pozwolenia, dopuszczenia, upoważnienia, uprawnienia, zgody, akredytacje, wpisy - najróżniejsze chwytły legislacyjne opisujące zjawisko zezwalania. Przyjmując okresy kontrolne, uznałem, że najprościej będzie sprawdzić przełomy kadencji - jako wyraziste i przy okazji pozwalające ocenić aktywność parlamentarną poszczególnych ekip rządowych.

[W monografii podałem również dane z połowy obecnej kadencji, czyli na koniec czerwca 2003 roku. Na potrzeby prezentacji, ze względu na uchwalenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dodałem suplement w postaci zgłoszeń działalności gospodarczej. Zaprezentowane liczby nie są, bo nie mogą być precyzyjne. Po pierwsze, mogło mi coś umknąć. Po drugie, często w ustawie jest kilka rodzajów reglamentacji, może być kilka czy nawet kilkanaście różnych rodzajów koncesji czy zezwoleń, nie sposób więc przeprowadzić aptekarskiego podsumowania. Jako przykład podam sprawę energii elektrycznej, ciepłej, paliw ciekłych i gazowych; zarówno produkcja, przesył, dystrybucja, jak i obrót są objęte reglamentacją, więc należałoby podliczać każdy z tych rodzajów działalności. Są też takie przypadki, że minister gospodarki listę towarów objętych reglamentacją określał w rozporządzeniu. Trzeba by zatem co roku, przy nowelizacji rozporządzenia, podać wszystkie wymienione tam przypadki. Poszedłem więc na skróty, wymieniając dany rodzaj zezwolenia.

W tej sytuacji przedstawiane przeze mnie wyniki są świadomie zaniżone, to liczby minimalne, które by wzrosły przy większym poziomie rzetelności.

Dane prezentuję w rozbiciu na poszczególne rodzaje zezwoleń i koncesji. Koncesje to najbardziej interesujący typ reglamentacji, bo w ich przyznawaniu panuje pełna uznaniowość. W 2001 roku liczba rodzajów koncesji gwałtownie rosła, gdyż parlamentarzyści przesadnie nerwowo reagowali na zachodzące w gospodarce zjawiska. Przy uchwalaniu ustawy o działalności gospodarczej, którą w 2001 roku nazwano konstytucją naszej gospodarki, udało się zdecydowaną większość koncesji zlikwidować, zmniejszając zagrożenia korupcyjne. Część koncesji zastąpiono zezwoleniami, których uzyskanie przedsiębiorca ma zagwarantowane po spełnieniu ustawowych wymogów. Z przykładów wynika, że dochodziło do tzw. "przesterowania od ściany do ściany". Rozmawiałem z prawnikami i nie znaleźli w fachowym języku właściwego określenia na to, co działo się z koncesjonowaniem agencji celnych. Najpierw obowiązywało zezwolenie, przy wprowadzaniu kodeksu celnego w 1997 roku bez głębszego uzasadnienia nastąpiło przejście do koncesji, a w 2001 roku udało się tę reglamentację usunąć dzięki działaniom zespołu ds. odbiurokratyzowania gospodarki - z korzyścią dla obrotu gospodarczego z zagranicą, przedsiębiorców i administracji celnej. W zarządzaniu portami morskimi droga prowadziła od wolności do wolności. O powody zmian należałoby pytać urzędników ministerialnych i ustawodawców, którzy wprowadzili gwałtowne zaostrezenie, a następnie uznali je za zbędne. Zatem powodowali jedynie zamieszanie w gospodarce. Zawartość rubryki za 2005 rok wynika z uwarunkowań technicznych: program Excell wymagał wpisania jakichkolwiek liczb na zapas, wyliczyłem więc dane w sposób uproszczony na podstawie wyników z lat 2001 i 2003. Ten rezultat nie jest jednak wiążący dla parlamentu i nie należy mnie oskarżać, że za dużo sugeruję.

Zezwolenia. Przerażające dane z tabeli wykazują stałą tendencję wzrostową. Liczba zezwoleń wystawianych na prowadzenie jakiegokolwiek działalności gospodarczej przerasta już wyobraźnię przedsiębiorców. Wykaz w monografii zawiera ponad 70 pozycji, a w każdej z nich jest po kilka haseł. Kryje się za tym co najmniej 70 ustaw, na mocy których wprowadzono tyle rodzajów reglamentacji. Odsyłam do tabeli, w której jest to przeliczone. Potwierdza się tendencja 2001 roku, związana z ustawą o działalności gospodarczej, wzrost został wówczas przyhamowany, ale i tak wprowadzono trochę nowych. Oto wymowne przykłady: tablice rejestracyjne - od wolności, przez koncesję, do zezwolenia, hurt napojów alkoholowych - od monopolu po zezwolenie (okazało się, że można), usługi kurierskie - wolność, koncesja, zezwolenie, wolność. Choć z usługami kurierskimi sprawa jest bardzo interesująca. W 1989 roku taka kategoria usług w Polsce nie istniała, nie była więc objęta

żadnymi regulacjami. Potem wprowadzono koncesję, zezwolenie, a w 2003 roku znowu musiałem wpisać „wolność wyboru”, choć faktycznie to nieprawda. Działalność kurierska, pod stosowaną dotąd nazwą, przestała istnieć, bo ustawodawca rozszerzył definicję działalności pocztowej. Firma kurierska musi uzyskać zezwolenie, tyle że obecnie nazywa się to zezwoleniem na działalność pocztową.

Dopuszczenie produktów i usług do obrotu. Także widać tendencję wzrostową i nakładanie się wymagań zezwolenia na działalność i na wprowadzenie produktu do obrotu. Część wzrostu zawdzięczamy jednak integracji z Unią Europejską. Niektóre z unijnych dyrektyw musiały być tak właśnie wcielone w życie, choć nie wszystkie. Często prawnicy przygotowujący projekty ustaw interpretują i tłumaczą dyrektywy tak, że wychodzi im w języku polskim koncesja lub zezwolenie, podczas gdy polski rząd i parlament mają pełną swobodę wyboru, łącznie z wprowadzeniem rejestracji i ewidencjonowania, niekiedy wystarczyłoby obowiązek zgłoszenia się przedsiębiorcy do odpowiedniej inspekcji.

Dopuszczanie urządzeń i instalacji do eksploatacji. To też obszar dublujący się po części z dwiema poprzednimi kategoriami, są bowiem takie przypadki, że trzeba mieć i dopuszczenie urządzeń do eksploatacji, i dopuszczenie produktu do obrotu, i zezwolenie na prowadzenie działalności. Podwójne i potrójne wymogi z oczywistych przyczyn powinny być usunięte. Wystarczy na końcu jakiegoś procesu postawić barierę: nie muszą mieć zezwolenia na działalność i dopuszczenia urządzeń do obrotu, jeśli produkt będzie kontrolowany. Jedyne odnotowany przeze mnie przypadek likwidacji dopuszczeń dotyczył eksploatacji urządzeń megafonowych. Likwidacja dopuszczenia do eksploatacji nietypowych odbiorników i telewizorów staje się jasna, gdy przypomnimy sobie choćby wypowiedzi Stefana Bratkowskiego o słuchaniu Wolnej Europy, Głosu Ameryki i innych zagłuszanych stacji. Przypominam też „afere automatową”; jak się okazuje, samo dopuszczanie tych urządzeń do eksploatacji nie jest żadnym zabezpieczeniem, zarówno dla lobbystów, jak i dla mafii.

Limity produkcyjne i obrotu określonymi towarami. Większość z nich jest związana z dostosowywaniem prawa polskiego do przepisów unijnych. Nie wymaga to więc komentarzy. Zwracam tylko uwagę na sprawę napojów alkoholowych: ku mojemu osłupieniu w 2001 roku oprócz dopuszczeń czy zezwoleń na obrót hurtowy wprowadzono również limity. Trudno to pojąć, być może wyjaśnienia należałoby szukać u któregoś z lobbystów. W każdym razie to niepojęte, by pewna liczba działających od lat przedsiębiorców miała nałożone limity obrotów, oczywiście, bardzo zróżnicowane, bo inne są limity w zwykłym hurcie, a inne przy zaopatrywaniu samolotów i pociągów WARS-u.

Licencje. Śmiem twierdzić, że ich istnienie wynika z niechlujstwa tłumaczy. W przekładzie z angielskiego słowo „permit” tłumaczone jest jako „zezwolenie”, ale już dla niektórych „licence” to licencja. Dlatego są w Polsce i zezwolenia, i licencje na prowadzenie działalności gospodarczej. Większość z licencji można by zlikwidować przez przemianowanie ich na zezwolenia. Zmniejszyłoby to bałagan legislacyjny, przedsiębiorcom zaś ułatwiło orientację w przepisach, a spójność i czytelność przepisów to wartość sama w sobie i przeciwieństwo zachęty do zachowań z obszaru szarej strefy i korupcji. Część licencji powinna być nazwana dopuszczeniem do wykonywania konkretnych czynności, czyli do zawodu. Można by ewentualnie rozważyć możliwość, by na wzór Stanów Zjednoczonych i innych krajów anglosaskich zlikwidować wszelkie dopuszczenia do wykonywania zawodu i nazywać je właśnie licencjami. Uporządkowanie nazewnictwa też jest warte wysiłku, a przy okazji przestałyby istnieć jedna z wymienionych przeze mnie kategorii. W wypadku licencji też mamy do czynienia z niedookreśleniem woli ustawodawcy. Wiele jest przypadków, gdy pracownik wykonujący dane czynności, czyli licencjonowany, musi jeszcze uzyskać na przykład koncesję na prowadzenie działalności związanej z ochroną mienia. A jak działają firmy ochroniarskie i kto tam jest zatrudniany, pokazuje życie. Oszustwa związane z miejscami pracy chronionej też są wielce wymowne. W tej dziedzinie jest dużo do uporządkowania i uproszczenia, co doprowadzi do zmniejszenia korupcji, która się za tym kryje.

Dopuszczenia do wykonywania zawodu. To była jedna z większych niespodzianek, jakie mnie spotkały: nie wiedziałem, że jest aż tyle tzw. zawodów reglamentowanych. Każdy potrafi wymienić takie tradycyjne profesje, jak lekarz, adwokat, notariusz. Okazuje się tymczasem, że mamy około 130 zawodów reglamentowanych. Aby wykonywać któryś z nich, nie wystarczy ukończyć określony kierunek studiów, trzeba jeszcze przejść żmudną procedurę aplikacyjną. Obszar ten kryje rozmaite korporacyjne zachowania przedstawicieli tych zawodów. Są tu wszystkie te korporacje zawodowe, które usiłują się zamykać, cały czas pracują nad tym, aby utrudnić dostęp do zawodu. Weźmy samorząd psychologów, którzy już dwa lata temu zatroszczyli się o wprowadzenie pewnych uregulowań; przepisy wejdą w życie z 1 stycznia 2006 roku, opóźnione o rok, bo miały wejść w 2005.

Główny wniosek, wypływający z tych liczb, Grażyna Kopińska przedstawiła już na początku: nadmiar praw jest ewidentnie najważniejszym i udowodnionym zagrożeniem korupcyjnym. Każdy - urzędnik, obywatel, przedsiębiorca - w określonych okolicznościach może zachęcić do korupcji lub być wykorzystany do zachowania korupcyjnego. Zapewniam, że każdy, nawet ktoś, kto korzysta z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która zakłada, iż do wpisu

w rejestrze działalności regulowanej niepotrzebne jest czekanie na łaskę urzędnika, a tylko zgłoszenie. Procedura przewiduje, że urzędnik ma wykonać wpis w ciągu siedmiu dni. Jak tego nie zrobi, przedsiębiorca musi odczekać 14 dni, czyli dwa razy więcej niż ustawowo wskazany termin. Czy po tym czasie może rozpocząć działalność? Nie, musi do tego samego urzędu napisać jeszcze raz zawiadomienie, że mimo uporczywego milczenia ośmiela się jeszcze raz zapukać, bo jednak jest zdecydowany rozpocząć działalność. Na wymianę korespondencji doliczmy jeszcze siedem dni. W takim razie natarczywy przedsiębiorca po 21 dniach będzie mógł rozpocząć działalność gospodarczą, podlegającą zwykłej procedurze zgłoszeniowej, zapisanej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Nazywam to żartobliwie ustawowym przepisem na zamawianie podwójnego budzenia biurokraty. A gdzie w tym wszystkim korupcja? Ukryta jest w terminach. Jeśli przedsiębiorca już zainwestował, czas jest dla niego równie ważny jak wydane pieniądze. Dlaczego ma czekać tydzień, dwa lub trzy i dwukrotnie występować do urzędnika? Po to, by skruszał i zrozumiał, że trzeba się odwdzięczać za załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki.

Przytoczone liczby i opisane obszary reglamentacji są dowodem na tezę, wygłoszoną przez panią Kopińską. A co wynika z innych badań? Brytyjska Izba Gospodarcza w 2003 roku analizowała bariery rozwoju biznesu. Na pierwszym miejscu znalazła się biurokracja, na trzecim korupcja. Taka jest odpowiedź przedsiębiorców, adresatów regulacji, na polski system prawny. W ankiecie firmy konsultingowej Deloitte and Touch na pierwszym miejscu królują łapownictwo i korupcja jako forma nadużycia gospodarczego. Heritage Foundation badała pozycję Polski w rankingu wolności gospodarczej. Odpowiedzi wahały się w poszczególnych latach, ale pozycję zajęliśmy nawet nie w pierwszej czy drugiej dziesiątce; w 2003 roku jest ponad 60 państw, które mają lepszy od nas wskaźnik. Jest to kolejna ilustracja na to, co wszyscy dobrze wiemy i odczuwamy, przedstawione liczby stały się tylko kropką na „i”. Warto też zwrócić uwagę, z kim przegrywamy w rankingu konkurencyjności, sporządzonym przez Światowe Forum Ekonomiczne. Trudno mi wypowiadać się na temat metodologii i zawartości pytań ankietowych, ale możemy założyć rzetelność ankieterów. No i widać, że przegrywamy ze wszystkimi sąsiadami i nowo przyjętymi do Unii Europejskiej. To dodatkowa ilustracja problemu.

Powróćmy do okresu objętego moim suplementem. Przypominam raz jeszcze, że konstytucja z 1997 roku mówi o wolności gospodarczej i stawia ją na pierwszym miejscu. Jeśli w jakikolwiek sposób ma być ona ograniczona, to w formie zezwolenia, a jeśli nie zezwolenia, to koncesji. W takiej kolejności, bo powiedziane jest, że koncesje otrzymuje się tylko wówczas, gdy w grę wchodzi bezpieczeństwo państwa, obywateli lub inny, ważny interes

publiczny i gdy działalność nie może być wolna lub prowadzona na podstawie zezwolenia. Czytając od tyłu, zgodnie z logiką, kolejność jest następująca: potwierdzona zgodność gospodarcza, w razie potrzeby zezwolenie, w skrajnym przypadku - koncesja. Na szczęście ten przepis zadziałał; od 2001 roku nie było próby wprowadzenia kolejnego obszaru koncesjonowania.

W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej ten przepis został niemal powtórzony, ale pojawił się nowy rodzaj reglamentacji: rejestrowana działalność regulowana. W "Rzeczypospolitej" w kwietniu napisałem, że jest to "masło maślane", bo zawłaszczone zostało słowo "rejestracja" przedsiębiorców, taka jak się odbywa w KRS i gminach, chociaż jest to nominalnie ewidencja. Działalność regulowana - to jakakolwiek działalność uregulowana przepisami. W związku z tym ten nowy twór słowny: "rejestr działalności regulowanej" jest po pierwsze niezrozumiały, po drugie niemożliwy do strawienia dla przedsiębiorców, na dodatek szkodliwy, jeśli chodzi o zaśmianie języka ustawodawstwa. Poza wszystkim jest dodatkową formą reglamentacji.

[Zadałem sobie trud, aby pokazać na jednym slajdzie wszystkie przypadki reglamentacji i już tylko i wyłącznie podając oznaczenia literowe od B1 do B6, cyfry w roku 2003 i w 2004. Próbowałem pokazać przepływy. W tekście syntezy te liczby są przytoczone. Pokazuje, że z 33 rodzajów koncesji - dwa ubyły, ten ruch strzałką w górę w kierunku wolności, ale to jest tylko kosmetyka. Po prostu buduje się w Polsce autostrady po zmułnych, długotrwałych, buduje się w cudzysłowie, procedurach przetargowych, w związku z tym po rozstrzygnięciu przetargu po prostu z danym koncesjonariuszem spisuje się umowę na wykonanie, bądź eksploatację. Do tej pory było tam dodatkowo zapisane w przepisie, że trzeba oprócz zawartej umowy wydać decyzją administracyjną koncesję, a zatem to jest zmiana kosmetyczna. W przypadku zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej są te przypadki wyliczone, cztery wymienione, ja odsyłam do tekstu jakie to zezwolenia zostały zniesione.

Co się jeszcze zmieniło? Co utrudniło przedsiębiorcom orientację w przepisach? Działalność gospodarczą podzielono na wymienioną w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej oraz w innych, odrębnych ustawach, a jest ich dużo, bo mamy 102 rodzaje reglamentacji. Mamy też rejestr działalności regulowanej, który ma taką samą sankcję jak koncesja czy zezwolenie, mianowicie trzyletni zakaz działalności w razie odebrania prawa do jej wykonywania. W projekcie zapisane było jeszcze surowsze rozwiązanie niż w wypadku koncesji, na szczęście w Sejmie udało się je złagodzić. Jeśli chodzi o dopuszczenia urzędów do eksploatacji, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wymienia trzy ich rodzaje, a pozostałych 39 - nie. W wypadku licencji wymienia siedem rodzajów, nie wspominając o 31

pozostałych. Na dodatek dwa rodzaje zgłoszeń zostały przemianowane w ustawie wprowadzającej na rejestrację działalności regulowanej.

Podsumowując: w 2003 roku było ponad 600 rodzajów reglamentacji, w 2004 roku mamy ich tyle samo. Diagnoza ilościowa brzmi więc: bez zmian. Jeśli jednak chodzi o wprowadzanie nowych rodzajów reglamentacji, to nastąpił wzrost, czyli pogorszenie. Utrudnia to orientację w tych zagadnieniach i dodatkowo zaciemnia obraz przy próbach ustalenia, czym się różnią od siebie poszczególne rodzaje reglamentacji.

Spróbujmy odpowiedzieć na wcale nie-retoryczne pytanie: co dalej? Przygotowałem swój plan minimum, a w punkcie „zero”, nie podlegającym dyskusji, zapisałem wprowadzenie obowiązku zdefiniowania poszczególnych form reglamentacji. Musi istnieć jasna definicja i rozróżnienie, trzeba narzucić urzędnikom, który rodzaj reglamentacji ma być stosowany, jeśli już jest taka potrzeba. Nadrzędną wartością jest bowiem wolność gospodarcza.

W punkcie pierwszym zapisałem obowiązek opracowywania założeń do ustawy. Obecnie złożenia mogą być opracowane, ale nie muszą. Skutki mamy potem takie, jak z biopaliwami. Załączyłem listę pytań kontrolnych, zaczerpniętą z zalecenia OECD, jako obowiązkowe minimum uzasadnienia do ustawy. Trzeba urzędnikowi uświadomić, że w uzasadnieniu musi odpowiedzieć otwarcie i rzetelnie na te proste pytania. Należy bowiem rozstrzygnąć, czy działanie władz jest uzasadnione, czy nie można zastosować innych rozwiązań, czy istnieje podstawa prawna, a jeśli się wydaje rozporządzenie, to jaki szczebel jest właściwy, czy korzyści uzasadniają koszty. To są niemal prostackie pytania, tyle że nie stosuje się ich przy tworzeniu przepisów. Obowiązkowym elementem oceny skutków regulacji powinno być wyliczenie kosztów i korzyści. W tej chwili z ocen tych nic nie wynika. Tymczasem trzeba skrupulatnie liczyć koszt każdej procedury, czynności administracyjnej, w tym również czynności, związanych z uzyskaniem zezwolenia, bo wszystko to kosztuje. Najbliższe mi są rozwiązania holenderskie, wprowadzone kompleksowo. Wyceniona jest tam każda czynność administracyjna, obojętnie czy dotyczy obywatela, czy przedsiębiorcy. W związku z tym rząd holenderski nie deliberuje nad regulacjami w poszczególnych obszarach, tylko zleca odpowiednim ministrom obniżenie kosztów administracyjnych o określony procent. Generalnie prowadzi to do uproszczenia wszystkich rodzajów reglamentacji. Uważam, że trzeba też wprowadzić powszechnie obowiązującą instrukcję oceny skutków regulacji. Obecna faktycznie nie obowiązuje, bo Rada Ministrów przyjęła tę niewiele mówiącą broszurkę zapisem do protokołu. Jak to może wiązać urzędników, widać po skutkach. Nie jest też stosowane w samorządzie terytorialnym, a tam się również tworzy prawo. Następny punkt to obowiązek konsultacji założeń z adresatami regulacji. Konsultacje takie się prowadzi, ale

nie są obowiązkowe; czasami konsultuje się „na skróty”, czasami tylko niektóre rozwiązania. Należałoby też wprowadzić obowiązek ujawniania wnioskodawców oraz wniosków uwzględnionych i odrzuconych. Prosty zabieg, wskazałem nawet przepisy, w których należy to wprowadzić, by przy okazji uporać się z problemem lobbingu. Następny powinien być obowiązek ujawnienia protokołu rozbieżności na każdym etapie procesu legislacyjnego. Jak jest protokół, to musi być powiedziane, co jest przedmiotem rozbieżności i kto się za jaką opcją opowiada. Powinno to dotyczyć nie tylko sporów międzyresortowych, lecz także sytuacji, gdy lobbysta, przedsiębiorca czy zorganizowana grupa przedsiębiorców opowiadają się za innym rozwiązaniem i autor regulacji powinien wyjaśnić, dlaczego odmawia uwzględnienia tej propozycji. Konieczne jest również przeprowadzanie okresowych przeglądów regulacji. W tej chwili odbywa się to na zasadzie akcji. W tym roku przedmiotem szczególnego zainteresowania jest proces inwestycyjny, jak ogłosił wicepremier Janusz Hausner. Przeprowadzono dokładne badania, przygotowano propozycje zmian, ale tylko w procesie inwestycyjnym. Pan minister Mirosław Gronicki w “Pulsie Biznesu” zapowiada uproszczenia w dziedzinie podatków. Przy całym szacunku dla osoby i intencji, to też jest zapowiedź działania akcyjnego. Przeglądy wszystkich regulacji we wszystkich działach naszej administracji powinny być obowiązkiem ustawowym - stałym, okresowym, wykonywanym na polecenie premiera. Jeśli takie rozwiązanie zostałoby wdrożone, proponuję przeprowadzić przynajmniej dwa takie przeglądy w najbliższej kadencji i jasno przedstawić w postaci schematu blokowego, o co chodzi, jak ma wyglądać procedura. Schemat blokowy umożliwi bowiem optymalizację procesu: najpierw się poprawia schemat, a potem dopiero pisze tekst. Dokładnie tak samo jest na styku przedsiębiorca – obywatel. Są z życia wzięte przykłady procedur, realizowanych w urzędach gminnych w postaci schematu blokowego oraz opisu do każdego bloczka, jeśli to konieczne: dokąd należy się udać, w którym pokoju się pobiera formularz, ile wynosi opłata skarbową, itd. To instrukcja obsługi urzędników, która zniweluje dowolność ich zachowania i postępowania urzędów, bo różnice między nimi są kolosalne. Wymieniają też likwidację dualizmu przy opracowywaniu “OSR”. W tej chwili OSR opracowuje autor regulacji, jak również rządowe Centrum Studiów Strategicznych. A to autor regulacji ma za nią odpowiadać od początku do końca. Należy też wyeliminować możliwość omijania wybranych elementów procesu legislacyjnego, co jest nagminnie stosowane przy uzgodnieniach międzyresortowych w ramach prac komitetu Rady Ministrów i samego rządu. Przy obecnej technice poczty elektronicznej, ogłaszania na stronach internetowych, a nawet wykorzystania mediów publicznych nie ma żadnego usprawiedliwienia dla skracania procedur i ich omijania.

Dyrektor Jerzy Molak - Departament Regulacji Wewnętrznego Obrotu Gospodarczego w Ministerstwie Gospodarki

Na początek chciałbym się zastanowić, czy reglamentacja i jej zakres w gospodarce są czymś usprawiedliwione. Potem przejdę do rozważań, jaka jest rola biurokracji w reglamentowaniu gospodarki. Następnie przedstawię tło europejskie, bo wdrażanie dyrektyw jest jednym z ważnych czynników w reglamentacji działalności gospodarczej. Na koniec odniosę się do uwag wobec ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i filozofii, jaka przyświecała jej powstawaniu.

Czy jest w Europie gospodarka całkowicie wolna, w której nie występują żadne formy reglamentacji? Nie znam takiego przypadku. Być może na innych kontynentach to się zdarza, w Europie - nie. Dlaczego? Są pewne względy publiczne, które skłaniają do ograniczania wolności działalności gospodarczej, zresztą sama konstytucja zauważa taką potrzebę. Jakie względy mogą za tym przemawiać? Najważniejszy to bezpieczeństwo obywateli, ochrona ich życia i zdrowia. W tej kategorii na pewno mieszczą się reglamentacje na rynku farmaceutycznego, związane z wykonywaniem zawodów medycznych, weterynaryjnych, bezpieczeństwem żywności, itp. Inny obszar to ochrona środowiska, gdzie też występuje wiele obostrzeń, regulacji, zezwoleń i dopuszczeń. Wreszcie ochrona konsumenta, modny w Unii Europejskiej, często podnoszony temat. Dochodzi wiele regulacji związanych z handlem, że wymienię ustawę np. o towarach paczkowanych, o oznakowaniu towarów w sklepach - te sprawy są związane z bezpieczeństwem i ochroną konsumentów, niewątpliwie też mają swoje uzasadnienie. Kolejna sfera, dotycząca towarów, to regulacje rynków. To również są kwestie związane z dyrektywami unijnymi, w szczególności zaś chodzi o rynki rolne. Istnieją więc względy, dla których wprowadzanie pewnych form reglamentacji może być uzasadnione. Oczywiście kwestią do dyskusji jest siła tych restrykcji i konkretne uzasadnienie. Zgadzam się, że jest u nas wiele do poprawienia, bo rzeczywiście uzasadnienie pewnych reglamentacji jest co najmniej dyskusyjne.

Muszę jednak zauważyć, że w swym raporcie Janusz Paczocha umieścił zezwolenia i wszelkie formy reglamentacji, obejmujące nie tylko działalność gospodarczą, lecz także rolnictwo, którego nie analizowaliśmy, i wszystkich obywateli, w tym oczywiście przedsiębiorców. Przykładem niech będzie pozwolenie na budowę, które dotyczy każdego obywatela, czy chce postawić dom, czy fabrykę. Tego obszaru nie badaliśmy w ramach prac nad swobodą działalności gospodarczej, stąd nasze analizy dotyczyły tylko 300 ustaw, a nie tysiąca. Ta różnica jest chyba istotna.

Czy reglamentacje są skuteczne? Nie może być zdecydowanej odpowiedzi. Sądzę, że uzyskane przez przedsiębiorcę na wstępnym etapie zezwolenie, zgoda czy dopuszczenie, mogą mieć niewiele wspólnego z jego późniejszą działalnością. Z tego punktu widzenia reglamentacja może się wydawać nonsensowna czy niepotrzebna. Natomiast istnieje druga strona medalu, a jest to możliwość kontrolowania tych rodzajów działalności, które podlegają reglamentacji i stosowania sankcji wobec przedsiębiorców, którzy nie przestrzegają ustalonych prawem zasad. Kary te, jak na przykład eliminacja z rynku na trzy lata, są bardzo dolegliwe.

Rola biurokracji to temat, który powinien być najgoręcej dyskutowany. W procesie reglamentowania winna ona być jak najbardziej ograniczona, urzędnicy powinni być neutralni i występować tylko tam, gdzie to jest naprawdę niezbędne, uzasadnione najważniejszymi kwestiami społecznymi, mam tu na myśli szczególnie bezpieczeństwo, ochronę zdrowia i życia.

Jak się mają do tego regulacje Unii Europejskiej? Pracując nad ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, stwierdziliśmy, że wiele reglamentacji wynika z wymogów unijnych. Lista zezwoleń, które pozostały w ustawie, to - z jednym wyjątkiem – rezultat dostosowania prawa do dyrektyw UE. Ten wyjątek to ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Nie powiodła się tu próba zniesienia reglamentacji, choć w pierwszej wersji ustawy zezwoleń nie było. Spotkaliśmy się jednak z ostrym sprzeciwem zarówno gmin, Stowarzyszenia Przeciwdziałania Alkoholizmowi i Ministerstwa Zdrowia, właściwie nie mieliśmy żadnych sojuszników, więc minister uległ argumentacji społecznej. Sądzę, że istotą sprawy są dochody gmin, które z tego tytułu czerpią korzyści. Natomiast wszystkie pozostałe zezwolenia wynikają z przepisów Unii Europejskiej, która też już dostrzega problem reglamentacji. Ostatnio podjęto w UE akcję pod hasłem „zły przepis” (bad regulation), polegającą na wskazywaniu dyrektyw, które należy uprościć lub zmienić, bo są zbyt dużym obciążeniem dla przedsiębiorców. Muszę powiedzieć, że dość sceptycznie oceniam tę akcję, widząc, jak ona się rozwija. Zebrano dotąd około 300 propozycji. My zgłosiliśmy propozycję horyzontalną, to znaczy przeglądu zezwoleń pod kątem ich niezbędności. Niestety, propozycja nie zyskała akceptacji Komisji Europejskiej, która stoi na stanowisku, że należy wskazać konkretną dyrektywę, obciążenie przedsiębiorcy i sposób zmiany sytuacji. Analiza zgłoszeń wskazuje, że skutki będą inne, niż myśleliśmy; propozycje idą raczej w stronę formalnego ulepszania przepisów, a nie odciążenia przedsiębiorców. Proponuje się na przykład połączenie trzech różnych dyrektyw w jedną bez zmiany *meritum* albo zastosowanie jaśniejszej definicji. To nie są pomysły, o jakie nam chodziło.

Co do obszarów, które Unia uważa za najbardziej właściwe do przeglądu, w pierwszym etapie wybrano, w drodze dyskusji między państwami, ochronę środowiska, transport i rolnictwo. Są to na razie propozycje, ostatecznych decyzji jeszcze nie ma. Unia Europejska narzuca nam pewne rozwiązania i jesteśmy bezsilni, stąd zezwolenia, które pozostały w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Muszę przyznać, że przeglądając dyrektywy, napotkaliśmy też wspomniany już problem terminologiczny. Jest co najmniej pięć określeń na różne formy reglamentacji w UE. Rzeczywiście przekład na język polski jest dosłowny lub zbliżony do dosłownego i być może nie jest to najwłaściwsze. Z drugiej jednak strony spotkałem się z sytuacją, gdy swobodniejsze tłumaczenie natrafiło na opór z Unii Europejskiej. Więc sytuacja nie jest ani łatwa, ani prosta. Natomiast co do terminologii w naszych własnych ustawach, mój przedmówca ma rację, że należałoby ją uporządkować. Przy pracach nad ustawą, w pierwszej fazie, próbowaliśmy to zrobić. Muszę się tu odwołać do materiału prof. Cezarego Kosikowskiego, który przygotował dobrą analizę terminologii, naprawdę bardzo obszerną. Dlaczego w końcu nie uporządkowaliśmy terminologii? Z czysto praktycznego powodu: zabrakło czasu. Gdybyśmy chcieli znowelizować tysiąc ustaw zamiast sześćdziesięciu czy osiemdziesięciu - a do tego się to sprowadza - nie dalibyśmy rady.

Mówiąc o samej ustawie i jej filozofii, muszę wyraźnie zaznaczyć, że jej celem nie było ograniczenie reglamentacji działalności gospodarczej i deregulacja. Chodziło o usunięcie barier biurokratycznych. Mam wrażenie, że nam się to udało. W tym kontekście muszę wyjaśnić, co to jest działalność regulowana i jak ją poznać. W każdej ustawie, która o niej mówi, jest dosłownie napisane, że działalnością regulowaną jest działalność w zakresie prowadzenia kantoru (wymiany walut), w każdej z tych ustaw musi się znaleźć i po tym łatwo ją rozpoznać.

Dlaczego działalność regulowana, dlaczego te właśnie ustawy? Mając na względzie cel, o którym wspomniałem wcześniej, zrobiliśmy przegląd kilkuset ustaw. Okazało się, że w wielu nowelizowanych przez nas aktach prawnych mowa jest o wydawaniu zezwoleń, a w zasadzie nie ma przepisów merytorycznych, które wskazywałyby na powody odmowy ich udzielenia. Wobec tego były to zezwolenia automatyczne, a jednak pozostawione do decyzji urzędnika. Uznaliśmy to za niedopuszczalne i zaproponowaliśmy formę reglamentacji, która zabiera urzędnikom władzę w tej dziedzinie i przekazuje odpowiedzialność w ręce przedsiębiorcy. Co do procedury, którą pan Paczocha był uprzejmy skrytykować, być może da się ją jeszcze bardziej uprościć.

W zakresie koncesji też nieco ograniczyliśmy bariery biurokratyczne. Przede wszystkim wydłużyliśmy minimalny czas, na jaki koncesja może być przyznawana, z dwóch do pięciu

lat, a to jest postęp. Zastąpiliśmy też rozprawę administracyjną przetargiem w przypadku ograniczonej liczby koncesji, co niewątpliwie również jest uproszczeniem procedury. Do znoszenia barier biurokratycznych przyczynia się też ograniczanie liczby kontroli.

Ustawa nie objęła działalności, regulowanych odrębnymi aktami legislacyjnymi. Uznaliśmy, że każde ministerstwo jest odpowiedzialne za swoje ustawy. Wystosowano apel do ministrów, by w miarę możliwości je uchylać, ale tak się nie stało.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej to był pierwszy krok, podejmujemy dalsze wysiłki, szczególnie w zakresie przepisów regulujących inspekcje, kontrole, itd. Jeżeli chodzi o inne utrudnienia, to był powołany zespół pod przewodnictwem ministra Jacka Piechoty, do którego organizacje przedsiębiorców miały zgłaszać spostrzeżenia i pomysły. Muszę dać wyraz rozczarowaniu, gdyż w zasadzie nie zgłaszano innych spraw poza związanymi z podatkami. W przygotowaniu jest nowelizacja ordynacji podatkowej, obejmująca dokładnie taki zakres, jak postulowali przedsiębiorcy, to znaczy prócz tego, co jest w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, czyli prawa podatkowego, będą również porozumienia cenowe i interpretacje dotyczące podwójnego opodatkowania.

Grażyna Kopińska

Chciałam przypomnieć, że w antykorupcyjnej strategii rządu, która powstała w 2001 roku, było zobowiązanie wszystkich ministerstw do przeglądu licencji i zezwoleń w celu ograniczenia ich liczby. Mieliśmy nadzieję, że znajdzie to odbicie właśnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, tymczasem słyszę, że nawet nie było takiego założenia.

Jerzy Molak

Zezwolenia zastąpiliśmy działalnością regulowaną, więc odebraliśmy urzędnikom władzę, jeśli oceniać w kontekście korupcji. Wydaje się więc, że krok naprzód został zrobiony. Czy jest on dostatecznie duży, to oczywiście ocenią przedsiębiorcy, którzy bardzo konsekwentnie wspierali tę ustawę.

Mec. Wojciech Błaszczak - wiceprezydent Konfederacji Polskich Przedsiębiorców Prywatnych

Występuję w trzech rolach, pozwolę więc sobie skomentować słowa przedmówców z trzech punktów widzenia. Z zawodu jestem adwokatem, a padło tu wiele cierpkich słów na temat jakości prawa i jego objętości. Zważyliśmy nawet Dzienniki Ustaw. To prawda, że współczesny prawnik przypomina osobę, która siedzi w wannie pełnej piany i szuka w niej

mydła. Z punktu widzenia mojej profesji, powinienem być zadowolony, że administracja przygotowuje przedsiębiorstwom tak skomplikowane procedury, tyle utrudnień. Jest to jednak pole do działania dla „załatwiaczy”, a nie dla prawników przez wielkie „P”, wygrywających i przegrywających sprawy przed sądem. Choć biorąc pod uwagę zapas wymiaru sprawiedliwości, jeśli chodzi o szybkość rozstrzygnięcia, to i w sądach na dobrą sprawę trzeba umieć „załatwić” - nie wyrok, ale na przykład termin pierwszej rozprawy, by nie czekać na nią latami.

Z punktu widzenia społecznego rzecznika przedsiębiorców Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, chciałbym zaapelować o zachowanie proporcji znaczenia omawianych zagadnień. Nie do końca podzielam pogląd Janusza Paczochy. Dlaczego? Wpłynęło do mnie około stu skarg przedsiębiorców, z czego 90% dotyczy postępowań i prawa podatkowego, a tylko 10% innych sfer działalności. W dziedzinie koncesji i zezwoleń jedna skarga dotyczy koncesji na usługi detektywistyczne, pozostałe mają związek z prawem budowlanym, ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Dla mnie, jako społecznego rzecznika przedsiębiorców, ta sfera reglamentacji gospodarki ma duże znaczenie, ale nie największe.

Trzeci i najważniejszy punkt widzenia - wiceprezydenta KPPP, organizacji, która czynnie uczestniczy w tworzeniu ustawodawstwa i która wspierała ministerstwo w pracach nad ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Co pół roku robimy badania małych i średnich przedsiębiorstw, na bardzo dużej próbie reprezentatywnej. Prowadzi je firma ASM z Kutna. Wyniki prezentujemy na konferencjach sejmowych. Badania te wskazują na bariery w działalności gospodarczej. Na pierwszym miejscu plasuje się jednak system podatkowy, czyli biurokracja fiskalna. Drugie miejsce to zakres obciążeń na ubezpieczenia społeczne, trzecie - zatory płatnicze, rozumiane jako zapas wymiaru sprawiedliwości, powolność rozstrzygnięcia sporów. Dopiero na czwartym miejscu przedsiębiorcy - mali i średni - wskazują bariery takie, jak korupcja czy reglamentacja gospodarki. Z tej perspektywy tak szczegółowo zbadany przez pana Paczochę obszar jest ważny dla swobody prowadzenia działalności gospodarczej, ale dla usuwania barier nie jest najważniejszy.

Przechodząc do konkretnych propozycji autora opracowania, zaznaczę, że się ze wszystkimi siedmioma tezami zgadzam. Chciałbym zwrócić uwagę na przewidywanie, że zakres reglamentacji w sferze pozwoleń na wprowadzenie wyrobów, towarów, usług, urządzeń do obrotu będzie się radykalnie zwiększał. Już to obserwuję, a będzie on jeszcze większy w związku z przystąpieniem do UE. Nie zapanujemy nad tym, znając naszą skłonność do nadgorliwości. Obserwują ją, uczestnicząc w dostosowaniu polskiego prawa do dyrektyw

unijnych. Jesteśmy mistrzami nadgorliwości, wprowadzamy różne procedury biurokratyczne, oczywiście, pod hasłem dostosowania do prawa europejskiego. To bardzo poważny problem. Zgadzam się też z tezą dotyczącą reglamentowania działalności zawodowej. Z jednej strony mamy rzeczywiście skłonność do korporacjonizmu i rozszerzanie listy wolnych zawodów. Jest ich w tej chwili siedemnaście (ostatnio, jak wspomniano, przybyli psychologowie), natomiast zawodów reglamentowanych jest ponad sto. To są dwie różne sprawy. Pilnowałbym pojęcia zawodów zaufania publicznego i uważam, że trzeba w nich przestrzegać reglamentacji, w szczególności dopuszczania konkurencji do ich wykonywania, także w usługach prawniczych. Nie mam wątpliwości, że istnieją tu zagrożenia. Natomiast rzeczywiście część ograniczeń wynika z tego, że powstają nowe zawody, sfery działalności. Być może one też powinny być reglamentowane? Wprawdzie z przekonania jestem zagorzałym liberałem, ale rozumiem pewne argumenty, takie jak bezpieczeństwo państwa, ochrona konsumenta, walka z monopolami. Wszystko rozumiem, bo sam też jestem konsumentem. Więc z tego punktu widzenia zgadzam się, że niektóre sfery reglamentacji gospodarki będą się rozwijały i jest to usprawiedliwione. Natomiast ważna jest dla mnie kwestia zakresu zezwoleń i koncesji. Autor opracowania zwraca uwagę, że zwłaszcza w latach 1997-2001 sfera koncesjonowania została znacznie ograniczona. To istotny kierunek działania. Możliwe, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie uczyniła tu przełomu. Jednak zastępowanie koncesji zezwoleniami to pozytywna tendencja. Przy koncesjach mamy do czynienia z uznaniowymi decyzjami administracyjnymi, a przy zezwoleniach organ zezwalający stwierdza tylko, czy przedsiębiorca spełnia określone wymogi przewidziane przez prawo. Z pozycji przedsiębiorcy o wiele bardziej wolę zezwolenie od koncesji. Krótko mówiąc przedsiębiorcy popierają ograniczanie zakresu licencjonowania.

Całkowicie zgadzam się z zawartą w raporcie oceną jakości prawa gospodarczego. Była ona wielokrotnie potwierdzana, na przykład na konferencji, jaką wicepremier Jerzy Hausner zorganizował na początku tego roku w Ministerstwie Gospodarki. Padały tam wszystkie argumenty, jakie tu posłyszeliśmy. Poddano druzgocącej krytyce sposób stanowienia prawa gospodarczego w Polsce. Przejdźmy więc do argumentów pozytywnych i zastanówmy się, co zrobić, by zmienić sytuację. Autor raportu przedstawia konkretne propozycje, ale są one trochę biurokratyczne. Nakładają obowiązek określonego sposobu działania, w szczególności organów administracji rządowej i samorządowej. Podzielam pogląd, że należy wprowadzić monitoring zakresu reglamentacji i to nie jako jednorazową akcję, tylko okresowo dokonywane przeglądy. Jestem zwolennikiem monitorowania, tylko nie wiem, czy to

powinien robić rząd. Ja osobiście bym się zastanawiał, czy takiego monitoringu nie powinny wykonywać organizacje przedsiębiorców, partnerzy społeczni, może Sejm albo sejmowa komisja gospodarki. Mam wrażenie, że się nie uda, jeżeli będzie to robił rząd. Mówiąc krótko: moje „tak” dla monitoringu, „nie” – dla ich wykonywania przez organ rządowy. Zastrzegam, że to moja opinia, a nie Konfederacji.

Wielką wagę w procesie stanowienia prawa przywiązywałbym do oceny skutków regulacji. Na konferencji, o której wspomniałem, był to główny postulat, nie tylko przedsiębiorców, lecz także legislatorów. Zgadza się, że obecnie ocena skutków to fikcja, czysta formalność. Powinny być regulacje prawne, które by nakazywały prawdziwą ocenę rządowi, bo on głównie jest autorem projektów ustaw i aktów prawnych. Jestem zdecydowanym zwolennikiem sformalizowania pojęcia, które się u nas nazywa oceną skutków regulacji, bo ma to niezmiernie istotne znaczenie. Autor raportu wspomniał też o znaczeniu konsultowania z adresatami norm prawnych. Właśnie Konfederacja, którą reprezentuję, jest takim konsultantem. W tej kadencji Sejmu zaopiniowaliśmy twórczo 300 projektów. Nie tylko wydajemy opinie, lecz także śledzimy potem, co się dzieje z tymi aktami prawnymi. Chodzimy na posiedzenia komisji sejmowych, senackich, faktycznie prowadzimy lobbing za ograniczaniem sfery reglamentacyjnej. Z różnym skutkiem. Jak nam się nie udaje, to pozostaje nam ostatni oręż, jakim są skargi do Trybunału Konstytucyjnego, z którego też staramy się korzystać.

Przyznaję, że jestem pesymistą co do poprawy w zakresie reglamentacji gospodarki. Moim zdaniem, zakres reglamentacji będzie wzrastał, nie tylko z powodu przystąpienia do Unii Europejskiej. Według mojej oceny, przyczynią się też do tego zakusy polityków. Politycy, szczególnie kiedy są u władzy, wciąż mają ochotę na reglamentowanie działalności gospodarczej. Jeden z ostatnich pomysłów, świadczący o ich sposobie myślenia, to propozycja ministra skarbu w sprawie „złotej akcji”. To pomysł na ingerencję państwa w działalność gospodarczą, który będzie miał duże poparcie w parlamencie. Ten sposób myślenia: „nie prywatyzujemy, zwiększamy kontrolę, wprowadzamy nowe organy”, podobnie jak pomysły w zakresie reglamentowania gospodarki w zakresie, który zbadał Janusz Paczocha, ciągle się będą pojawiały. To jest jak walka z hydrą. My, przedsiębiorcy, jesteśmy na nią skazani. Pozostaje nam tylko monitorować i sprzeciwiać się niektórym pomysłom w miarę kompetencji wynikających z prawa – podczas konsultacji lub odwołując się do opinii publicznej.

Grażyna Kopińska

W badaniach, przeprowadzonych dla nas w 2002 roku przez CBOS, przedsiębiorcy z małych i średnich firm wskazywali korupcję na drugim miejscu wśród barier w działalności gospodarczej. Na pierwszym miejscu znalazł się brak płynności finansowej.

Ewa Balcerowicz - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE

Janusz Paczocha przedstawił skalę reglamentacji i trochę powiedział o samym procesie. Inna sprawa, o której mówił i która jest ogromnie ważna, to, co my specjaliści, ekonomiści, prawnicy i przedsiębiorcy możemy tak naprawdę wiedzieć o tej reglamentacji. Dla mnie to jest główny problem. Brak informacji, głównego dokumentu, w którym informacje byłyby zebrane i dostępne dla przedsiębiorców, niesłuchanie utrudnia poruszanie się w przepisach. Domyślam się, że pan Paczocha stracił pewnie ze dwa lata, żeby się rozeznać w problemie i sporządzić taką monografię, a ona jeszcze nie jest pełna, bo nie uwzględnia kosztów. Z moich pobieżnych obserwacji, poczynionych, gdy śledziłam informacje o reglamentowaniu stosowanym przez urzędy gmin, wynika, że koszty są spore. Za każdy dokument do uzyskania zgody na wykonywanie usług, np. organizowanie kursów prawa jazdy, pobiera się opłaty skarbowe, do tego dochodzi opłata kilkusetzłotowa, czasami większa, za samo uzyskanie zezwolenia. Opisany w raporcie temat obejmuje jeszcze wiele spraw, które wymagałyby szczegółowych studiów. Nakłada się na to praktyka wykonywania obowiązków przez urzędników, która znów jest daleka od tego, co opisano w prawie: kwestia czasu, procedur, uprzejmości urzędników, itp. Myślę, że problemem jest skala, ale w tej sprawie też jestem pesymistką. Potwierdzam obawy obu komentatorów, że za dużo już się nie da zrobić. Cieszę się, że zmalała liczba koncesji, pozostał problem zezwoleń. W przeciwieństwie do pana Paczochy, cieszę się, że wprowadzono działalność regulowaną. Choć można mieć pretensje, że tak niedobrze się nazywa, to jednak upraszcza proces i odbiera administracji część uprawnień. Ryzyko ponosi teraz sam zgłaszający działalność regulowaną i jak nie spełnia warunków, kontrola może to ujawnić.

Podstawową sprawą, która wymaga uporządkowania, jest poprawienie prawa, by było czytelne. Inaczej pozostanie wszystkim błędnie po tysiącu różnych ustaw. Dużo lepsza musi być jednak obsługa we wszystkich organach, które udzielają zezwoleń, a informacja powinna być pełna. Tu jest wiele do zrobienia. Drugie zagadnienie to rola administracji, o której mówił pan Paczocha. Naprawdę jednak spod kontroli wymknęły się sprawy drugiego, mocno zaangażowanego podmiotu - korporacji zawodowych, samorządowych. Możemy powiedzieć, że w prawie mamy uregulowany dostęp do poszczególnych zawodów, ale popatrzmy kto tego prawa udziela. Mamy ekstremalnie zły przykład zawodów prawniczych,

gdzie jest autentyczne blokowanie dostępu dla chętnych przez korporacje prawnicze i nie ma konkurencji. Jako remedium na szkodliwą działalność pewnych korporacji proponuje się oddanie tych spraw w ręce administracji. Taki zawsze jest wybór: albo administracja państwowa, na którą narzekamy, albo korporacja. W tym wypadku wydaje się, że to może być jakieś rozwiązanie, bo jest parę zawodów reglamentowanych przez administrację państwową i sprawy lepiej tam wyglądają. Przykładem mogą być doradcy inwestycyjni i podatkowi.

I jeszcze pytanie do dyrektora Molaka: dlaczego nie udało się więcej obszarów, objętych zezwoleniami, przesunąć do działalności regulowanej? O ile pamiętam, 15 zostało przesuniętych. Dlaczego nie więcej?

Leszek Wiecech - członek zarządu Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej

Cytowane tu były nasze badania. Powtarzaliśmy je niedawno i nadal, w ocenie naszych członków, bardzo wysoko wśród przeszkód w działalności gospodarczej utrzymują się biurokracja i procedury. Wszyscy zwracają uwagę na system tworzenia prawa, który w Polsce jest po prostu chory. Wskazują również na miejsce takich instytucji, jak Rządowe Centrum Legislacji czy Biuro Prawne w Sejmie, których zadaniem jest pilnowanie, aby procedury i terminologia były spójne, by - czasami nawet wbrew intencji osób, które proponują tekst ustawy - były zharmonizowane z istniejącym dorobkiem prawnym.

W ostatnim czasie bardzo często wśród naszych członków pojawia się ocena, że wprowadzanie informatyzacji systemu decyzyjnego znakomicie ukazuje słabe punkty. Jeżeli w Wielkiej Brytanii można uruchomić działalność gospodarczą w ciągu czterech godzin, nie ruszając się sprzed komputera, i wszystkie elementy się łączą, od razu widać, że system funkcjonuje. Gdy u nas następuje informatyzacja, wszystkie błędy giną w natłoku spraw związanych z przepisami prawnymi.

Jeszcze pytanie do dyrektora Molaka: kto w Polsce zajmuje się oceną i przygotowaniem naszego państwa do projektu "bad regulation", o którym pan wspominał? W Wielkiej Brytanii została powołana specjalna grupa zadaniowa *Bad Regulation Task Force*, do której zostali oddelegowani urzędnicy państwowi, na czas delegowania nie podlegający swym zwierzchnikom, a także przedstawiciele organizacji pracodawców i pracobiorców. Zespół ten analizuje te właśnie kwestie, które - jak pan powiedział - nie są u nas brane pod uwagę. Chodzi nie tylko o komasacje dyrektyw, lecz o rzeczywiste uproszczenie procedur. Zespół ten, zresztą, przebywał w Polsce i spotkał się z przedstawicielami Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej, by poznać naszą opinię.

Nawiązując do konsultacji z organizacjami, muszę powiedzieć, że często – jako izba brytyjska – jesteśmy pomijani, choć zrzeszamy około 300 pracodawców. Kilka razy poruszałem tę sprawę, ale problem dotyczy nie tylko nas, gdyż obecnie organizacją, z którą konsultują się najczęściej instytucje rządowe jest Rada Przedsiębiorczości. Tymczasem nie jest to organizacja *sensu stricte*, nie można do niej przystąpić, nie ma żadnych zasad, można powiedzieć, że jest to luźne stowarzyszenie kilkunastu osób. Nie jest reprezentatywne dla całego środowiska przedsiębiorców w Polsce.

Alina Hussein - NIK

W czasie dyskusji wspomniano o monitoringu i chciałam zapewnić, że moja instytucja zajmuje się kontrolą omawianego zakresu. Na pytanie, ile ma być reglamentacji gospodarczej, oczywiście nikt nie może odpowiedzieć, bo jakaś reglamentacja zawsze w każdym państwie musi istnieć. Jaki ma być jej zakres? To kwestia polityki państwa i ja w to nie wchodzę. Natomiast chciałabym przypomnieć, że Izba od czterech lat wydaje co roku analizy, zatytułowane “Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK”. Obszar udzielania koncesji, pozwoleń, licencji, ustanawiania kontyngentów wskazany jest w nich jako jeden z zagrożonych korupcją, obok takich dziedzin, jak zamówienia publiczne, działalność aparatu skarbowego, działalność służb celnych, służba zdrowia, prywatyzacja itd. Nie na pierwszym miejscu, oczywiście, ale jako jeden z głównych obszarów ryzyka zagrożenia korupcją.

Jeśli chodzi o to, co NIK może wskazać jako problem, to kwestia sposobu działania w praktyce. W naszych kontrolach ujawniono wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, począwszy od naruszeń prawa po słaby nadzór i kontrolę. W swoich wnioskach Izba domagała się wyraźnych, jasnych kryteriów udzielania wszelkich koncesji i zezwoleń, gdyż albo ich brakowało w ogóle, albo były niewyraźne, nieczytelne. Dostęp do informacji o takich możliwościach powinien być równy dla wszystkich przedsiębiorców, dla wszystkich podmiotów, a nie jest. Przykładem były awantury, skandaliczne przepychanki w Ministerstwie Gospodarki podczas przydzielania kontyngentów zbożowych. Obecnie nastąpiła taka zmiana, że ustalono pozornie obiektywne kryterium - kolejności zgłoszeń.

Wiemy, że nie zawsze wszyscy dowiadują się o jakiejś możliwości w tym samym czasie, to również wykazały nasze kontrole. Zdarzało się, że załatwianie wniosków, całe postępowanie administracyjne zlecano podmiotowi prywatnemu, co jest rzeczą absolutnie karygodną. Stosuje się różnego rodzaju obchodzenie zezwoleń, jeśli uzyskanie jakiejś koncesji jest zbyt uciążliwe, czasochłonne i zbyt drogie dla przedsiębiorcy. Przykładem może być sprawa z wydobywaniem żwiru: zamiast uzyskać koncesję na wydobywanie kopalin, załatwiono

prostsze do uzyskania zezwolenie na stawy rybne. Tego rodzaju rzeczy będą się zdarzały częściej, jeśli trudno będzie dostać koncesję.

Następna kwestia to kumulacja uprawnień, kompetencji w ręku jednego urzędnika. Jeżeli się zdarza, że pozwolenia na budowę i użytkowanie są w gestii jednej osoby, to może ona dowolnie nimi manipulować. Napotkano takie przypadki przy kontroli dotyczącej hipermarketów.

NIK postuluje wprowadzenie większego obiektywizmu i precyzji, jeśli chodzi o kryteria i rozpatrywanie wniosków. Większy obiektywizm, żeby nie było dowolności, żeby wiadomo było, dlaczego ktoś dostał zezwolenie, koncesję, a inny nie, żeby było jasne, skąd się to bierze.

Jeszcze kwestia nadzoru, który też powinien być obiektywny, a nie zawsze jest. Jako przykład może służyć sprawa koncesji dla firm ochroniarskich. W cytowanej strategii antykorupcyjnej z 17 września 2002 r. jest zapis, że uprawnienia do udzielania koncesji w tym zakresie zostaną przekazane przez policję wojewodom. Obecnie nic się w tym kierunku nie dzieje, po prostu to zarzucono. Pytałam się o przyczyny. Posłyszałam, że powodowałoby to nieuniknioną rozbudowę aparatu administracyjnego wojewodów. Oczywiście, kontrargumentem jest to, że zmniejszy się obciążenie sprawami administracyjnymi w policji. Jako drugi argument wskazywano, że tylko policja dysponuje wiedzą operacyjną do sprawdzenia wnioskujących podmiotów. A trzeba przypomnieć, że mamy do czynienia z ewidentnym konfliktem interesów, gdyż policja jakby sama sobie przyznaje koncesje. Szefami firm ochroniarskich są bowiem najczęściej emerytowani policjanci, to jest to samo środowisko. Policjanci przyznają koncesję, następnie sami nadzorują realizację, sprawdzają, weryfikują i ewentualnie odbierają koncesje bądź je wznawiają. Choć wielokrotnie o tym przypominaliśmy, ten konflikt interesów jest tolerowany.

Posel Artur Zawisza - członek sejmowej komisji gospodarki oraz finansów publicznych

Co do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest ona dobra, ale przereklamowana. Miała być rewolucją w systemie prawa gospodarczego, a w swej strukturze oparła się na dotychczasowym prawie działalności gospodarczej. Strukturalnie nie była ani lepsza, ani gorsza, była podobna. W ramach tej struktury wprowadzała pewne poluzowanie rygorów. Jako poseł opozycyjny chętnie przyznam, że dzięki niej nastąpiły pewne uproszczenia. Natomiast intencją pana Paczochy było zaproponowanie nowej struktury, która nie tylko zmniejszałaby liczbę aktów reglamentacyjnych, lecz w istocie zmieniała ich charakter.

Podzielę się wspomnieniem o mniej znanym szczególnie kontekstu politycznego uchwalania tej ustawy. Gdy już zapowiadała się ona jako niezła i była gotowa do przyjęcia, Rada Przedsiębiorczości, a więc środowisko przynajmniej pretendujące do reprezentowania biznesu, tak cieszyła się z nadchodzących rozwiązań, że wystosowała nieformalny apel do posłów, by nic już nie poprawiać. Uznała, że lepsza będzie już taka ustawa, niż gdyby miało jej nie być z powodu zbyt dużej liczby lub złej jakości poprawek. Gdybym wówczas jako poseł posłuchał tego wezwania, nie zgłosiłbym poprawki o wiążących interpretacjach podatkowych, które wobec tego od 1 stycznia przyszłego roku nie byłyby obowiązującym stanem prawnym. Szczęśliwie nie posłuchałem Rady Przedsiębiorczości. Mówię o tym nie dla własnej chwały, ale by pokazać paradoks i trudność rozpoznania niektórych sytuacji.

Jeśli chodzi o stan prawny, w prezentacji jest propozycja, aby zastanowić się, czy jednak nie zrobić wielkiego kroku naprzód. Zapewne trzeba będzie w innych, może bardziej sprzyjających warunkach, wrócić do tez pana Paczochy i uczynić z nich założenia przyszłej – jeśli nie nowej, to znowelizowanej – ustawy. Niezwykle inspirujące i ciekawe są rady dotyczące procedury i przebiegu pracy nad projektami, zwłaszcza oceny skutków regulacji. Obecnie nie dość, że są one marne, to z reguły dotyczą wyłącznie zakładanych, oczekiwanych, niejako pozytywnych wyników. Natomiast nam równie potrzebna jest próba oceny nieoczekiwanych, niespodziewanych, a potencjalnie negatywnych następstw, które – choć sprzeczne z intencjami autorów - mogą okazać się najdalej idącymi skutkami aktu prawnego. Kto to powinien robić? Problem jest trudny, trzeba by jednak wskazać na jakieś gremia niezależne; rozumiem, że rząd taki nie jest, ale nie są też przedsiębiorcy, których to dotyczy. Co do spostrzeżeń natury ogólniejszej, rozumiem, że patrzy się na reglamentację jako zagrożenie korupcyjne i z tego punktu widzenia próbuje się ją analizować. Sprawa polega jednak na tym, że znajdujemy się w pewnym nurcie cywilizacyjnym, w którym państwa chętnie rezygnują ze swoich naturalnych uprawnień w dziedzinie na przykład ładu publicznego, ale nadrabiają to, stosując ucisk własnych obywateli za pomocą przeregulowanych aktów prawnych. To jest problem nie na zwykłą dyskusję legislacyjną, lecz zagadnienie o charakterze cywilizacyjnym. Jeśli spojrzeć od strony prawnej, to dobrze, że pojawił się wątek unijny. Myślę, że pan Paczocha doskonale sobie zdaje sprawę, iż nadaktywność legislacyjna wynikała w ogromnej mierze z warunków akcesyjnych. Można tylko wyrazić żal, że kilka lat temu dyskusja o Unii nie była bardziej rzeczowa, że nie chciało się omawiać konkretnych rzeczy, o których jeszcze dzisiaj trzeba dyskutować. Przecież Polska w Unii Europejskiej nie musi być wyłącznie [receptywna/stroną przyjmującą (?)], może być kreatywna, jest nad czym pracować.

A propos ilości aktów prawnych, czasem jest tak, że ograniczenie regulacji też wymaga aktu prawnego. Mamy teraz przykład unijnej, bardzo pożytecznej dyrektywy uwalniającej rynek samochodowych części zamiennych. Niestety, polski rząd jest temu przeciwny, ale gdyby ta dyrektywa miała wejść w życie, to wymagałaby zmiany w prawie własności przemysłowej w Polsce, a więc kolejnego aktu prawnego.

Mec. Wojciech Błaszczak

Chciałbym dodać, że jeśli ma się zwiększać zakres reglamentacji gospodarki, to musi wzrosnąć też zakres odpowiedzialności urzędników. Takie założenie zawiera przygotowany przez Platformę Obywatelską poselski projekt ustawy o szczególnej odpowiedzialności urzędników. Popieram ten projekt całkowicie, jeśli chodzi o ideę, co do poszczególnych zapisów mogę mieć krytyczne uwagi. Więcej władzy, więcej odpowiedzialności – to moja teza.

Pan Paczocha dokonał krytycznej analizy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w części dotyczącej reglamentacji gospodarki. Zgadzam się całkowicie z jego oceną. Natomiast dla organizacji przedsiębiorców, którą reprezentuję, największym osiągnięciem w ograniczaniu władzy urzędników jest art. 10 tej ustawy, czyli wiążąca wykładania przepisów prawa daninowego, nie tylko podatkowego. Wiem, że przedstawiano różne zastrzeżenia, także natury konstytucyjno-prawnej. Dla mnie to jest konkretny, który ogranicza władzę urzędnika, a przedsiębiorcy dają poczucie bezpieczeństwa prawnego. Dla tego jednego zapisu warto było tę ustawę uchwalić.

Jerzy Molak

Dlaczego tylko tyle zezwoleń? Częściowo odpowiedział pan poseł Zawisza: ustawa ma charakter ograniczony. Zajęliśmy się tylko zezwoleniami, wymaganymi od przedsiębiorców jako od podmiotu, a pozostawiliśmy sferę zezwoleń przedmiotowych. Jeżeli przedsiębiorca chce użyć materiałów wybuchowych do wyburzenia budynku, to niezależnie, w jakiej branży pracuje, musi uzyskać na to zezwolenie. Podobnie jest ze ścięciem drzewa. To są zezwolenia przedmiotowe i ich ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie obejmuje. W niej znalazły się tylko zezwolenia podmiotowe, gdy przedsiębiorstwo musi spełnić określone warunki, dotyczące przedsiębiorcy jako osoby prawnej lub fizycznej. Stąd to ograniczenie zezwoleń.

Jeżeli chodzi o informatyzację, to jesteśmy w trakcie jej wprowadzania. Ustawa o swobodnej działalności gospodarczej przewiduje elektroniczną rejestrację przedsiębiorstw. W tej chwili

trwają prace nad przygotowaniem zamówienia publicznego. Mogę powiedzieć, że są firmy, które mają już prawie gotowe rozwiązania, więc być może nastąpi to szybciej niż zapisano w ustawie.

Alina Hussein

Ma być zasada jednego okienka, która jest świetna. Czy będzie publikowana lista wszystkich, którzy dostali zezwolenia, koncesje?

Jerzy Molak

Ustawa tego nie dotyczy, ale pracujemy nad sprawą, powstał zespół roboczy. Nazywamy to ujednolicenie rejestracji działalności gospodarczej, mamy na myśli ewidencję, krajowy rejestr i wszystkie inne rejestry gospodarcze. Jest parę ciekawych pomysłów, mam nadzieję, że coś z tego będzie. Na razie jest to na etapie prac eksperckich.

Jeżeli chodzi o “bad regulation”, to w Ministerstwie Gospodarki zajmuje się tym Departament Konkurencyjności.

Co do Rady Przedsiębiorczości - można tylko powiedzieć, że samorząd gospodarczy nie powstał. W mojej opinii, z prostego powodu – bo organizacje przedsiębiorców chcą zachować charakter korporacyjny i próbowały przemianować się na samorząd gospodarczy, ale to jednak coś innego niż korporacje przedsiębiorców. Ten spór spowodował, że nie ma pozytywnych rozwiązań w tej dziedzinie, przedsiębiorcy nie porozumieli się między sobą.

Janusz Paczocha

Moje podsumowanie byłoby takie, no przede wszystkim trzeba się wystrzegać działań propagandowych. Mam tutaj rządową strategię antykorupcyjną 17 września 2002. Oglądając tą strategię i sprawozdania, jakie się ukazały nie mam wątpliwości, że jest to zrobione dla potrzeb czysto i wyłącznie propagandowych, nie przelożyło się na wymierne efekty. Jeżeli chodzi o takie udowodnienie wszystkim “wiarkom” i “niedowiarkom”, że korupcja jest tak mocno zakorzeniona i tak powiązana z konstrukcją przepisów i z ilością przepisów, to ponieważ było to powiedziane powielokroć, to ja się posuwam do stwierdzenia, że przyjmujemy i powinniśmy to przyjąć bez dowodu. To już jest pewnik. I powinni to w takim razie przyjąć do wykonania wszyscy politycy, którzy uważają, że chcą zrobić coś państwowotwórczego.

A co trzeba zrobić. No całkiem niedawno, tutaj pan Piotr Rymaszewski prezentował swoją koncepcję reformy procesu stanowienia prawa, jak państwo widzicie ja zmieściłem się na jednym slajdzie. No i teraz takie jeszcze bardziej konkretne uzasadnienie.

W formie schematu blokowego rozpisano obecny proces legislacyjny od pomysłu autora, ministra, do zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Pięć bitych stron, gdzie mamy zapętlenia, nie mamy możliwości obejścia procedur, opisane, za każdym razem, w każdym okieneczku z podaniem źródła prawa, czyli regulaminu pracy rady ministrów, jak to się w tej chwili odbywa. To jest ta przyczyna. Skutki, o nich mówiliśmy przez trzy godziny. Wspomniałem o obowiązku opracowania założeń, bo zanim legislator napisze przepis to on powinien dokładnie się dowiedzieć o co chodzi temu, kto ma ideę, że najpierw trzeba rozmawiać nie językiem zapisów, czyli sprowadzić debatę do poprawiania przecinków, tylko najpierw trzeba narysować algorytm danej procedury, który ma być stanowiony. Schemat blokowy postępowania w sprawie uzyskania prawa jazdy. W obecnym obowiązującym stanie prawnym, każdy krok urzędniczy tutaj zapisany, w języku zrozumiałym dla przeciętnego obywatela i na pół strony wyjaśnienia do tych punktów schematu, które wymagają wyjaśnienia. No na przykład ile wynosi opłata, gdzie się ją wnosi i do którego pokoju należy pójść żeby ją załatwić. Instytucja prosta, jak konstrukcja cepa z dwoma skutkami - w przypadku urzędników i stosowania prawa obywatel będzie wiedział, jak się ma zachować, gdzie on się ma udać, i co on właściwie ma załatwić i dlaczego to tak długo trwa. No oczywiście jest efekt wtórny, że w każdym urzędzie gminnym będzie ta procedura, ten algorytm będzie musiał być wykonywany identycznie, a teraz nie jest, bo praktyka jest mniej lub bardziej korupcjogenna. I dokładnie to samo narzędzie w zastosowaniu ministerstwa, jego departamentu prawnego i tych, którzy twierdzą, że trzeba albo implementować AQ (?), ewentualnie coś do regulować w ramach uregulowań prawnych. Jeżeli najpierw się ideę przeleje w ten schemat blokowy, to się potem rozmawia o jego optymalizacji. Na końcu legislator dopiero tworzy tekst. A zatem to jest proste do wykonania. Jeżeli ocena skutków regulacji tu była krytykowana, no to ja to zrobiłem pierwszy i pokazałem, że dlatego tak jest, bo jest za słabo ta ocena umocowana, tylko i wyłącznie taki propagatorski dokument, zatwierdzony wpisem do protokołu z posiedzenia rady ministrów. Tymczasem to powinno być zrobione w formie szczegółowej instrukcji do urzędników, jako akt wykonawczy do ustawy o radzie ministrów. W swoich wnioskach wpisałem wprost, gdzie ma to być ustanowione.

Jeżeli mówię o kosztach poszczególnych czynności administracyjnych, w tym również tych, które są związane z uzyskaniem jakiegokolwiek zezwolenia, no to w takim razie wspomniany

przeze mnie model holenderski to na pół strony trzy wzorki jak to należy liczyć. Jeżeli urzędnik dostanie taką instrukcję i będzie musiał policzyć, a następnie w ramach konsultacji będzie musiał ujawnić wyniki i metodę obliczenia, i założenia, i stawki godzinowe jakie tam przyjął itd., w ramach konsultacji zweryfikuje to każdy przedsiębiorca i każda grupa lobbystyczna. W związku z tym należy wpisać obowiązek konsultacji z ujawnieniem wszystkiego.

Żeby to zamknąć jednym zdaniem to powiedziałbym tak: ci, którzy tutaj się nazwali sceptykami i pesymistami twierdzili, że regulacji będzie przybywać. Ja twierdzę kategorycznie, że można ten proces zatrzymać i zmniejszyć ilość. Można to zrobić łatwo, ponieważ zdecydowana większość implementowanych dyrektyw została nadużyta. Mam na to dowody. Wystarczy je zweryfikować i zapisy ustawowe złagodzić, np. koncesje do zezwoleń, albo zezwolenia do zgłoszeń, albo któreś z nich w ogóle znieść, bo na tyle dyrektywa jest elastyczna, że daje państwu różne sposoby rozwiązania danego problemu.

I teraz kto to ma zrobić, za jakie pieniądze i kiedy. Skoro w naszej monografii jest w kilku punktach powiedziane, że chodzi o ustawę o Radzie Ministrów, zasady techniki prawodawczej. I brakujące jedno, lub dwa rozporządzenia wykonawcze, bo ich nie ma, do ustawy o Radzie Ministrów, to w takim razie wystarczy jeden, dobrze doświadczony plus prawnik legislator niezależny, zarówno od lobbystów, jak i urzędników, którzy budują swoje imperium i poszerzają swoje dominium przy każdej okazji, bo to jest proces nigdy nie kończący się. W związku z tym bardzo małym nakładem sił, w tej chwili i w wąskim gronie osób można przygotować gotową propozycję legislacyjną, bo pan miał rację, bo ten proces legislacyjny, jak on w tej chwili trwa trzeba zatrzymać. Jemu trzeba w tej chwili narzucić bardzo poważne rygory natury biurokratycznej żeby powstrzymać to rozpasanie. Właśnie tutaj ten koszt musi być poniesiony i ta machina legislacyjna musi zostać zatrzymana. I jak śmiem twierdzić, po tych wszystkich propozycjach, jakie zostały wyartykułowane już łatwe do zrobienia. I dla programu przeciwko korupcji będzie to bardzo prosty test - czy którykolwiek z premierów - obecny, przyszły, następny, czy trzeci czy piąty, i która grupa polityków to rozwiązanie przyjmie jak swoje, nazwie to działaniem państwowotwórczym i robi coś dla obywateli i przedsiębiorców, bo to oznacza po prostu uzdrowienie gospodarki, bo ona w tej chwili jest spętana tą pajęczyną i w tej chwili jest ta mętna woda i wszystkie inne, takie poprzez przenośnie nazwania cisną się na usta.

Grażyna Kopińska

Ja dodam tylko jeden punkt, który jest jeszcze ważny, że nawet przy tej istniejącej reglamentacji, jeśli by sam proces reglamentowania uczynić przejrzystszym, jaśniejszym i bardziej kontrolowalnym przez czynniki, chociażby społeczne, to już mielibyśmy zdaje się znacznie mniej problemów. Pomijając to, że należy ograniczać ilość reglamentacji i należy zdecydowanie zmienić sposób stanowienia prawa, o czym mówimy od dość dawna.

Janusz Paczocha

Przede wszystkim trzeba się wystrzegać działań propagandowych. Przeglądając rządową strategię antykorupcyjną z 17 września 2002 roku, nie mam wątpliwości, że powstała dla potrzeb czysto propagandowych, nie przełożyła się na wymierne efekty. Co się tyczy tezy, że korupcja jest mocno zakorzeniona i powiązana z konstrukcją i liczbą przepisów, to - ponieważ było to powtarzane po wielokroć – posunę się do stwierdzenia, iż powinniśmy to przyjąć bez dowodu, za pewnik. Powinni też to przyjąć ku przestrodze wszyscy politycy, którzy chcą zrobić coś państwowotwórczego.

A co trzeba zrobić? Całkiem niedawno Piotr Rymaszewski prezentował tu swoją koncepcję reformy procesu stanowienia prawa. W formie schematu blokowego został rozpisany obecny proces legislacyjny - od pomysłu autora po zatwierdzenie przez Radę Ministrów. To jest pięć bitych stron, różne zapętlenia, brak możliwości obejścia procedur, opisane w każdym okienku, jak to się odbywa, z podaniem źródła prawa, czyli regulaminu pracy Rady Ministrów. To jest przyczyna obecnej sytuacji. O skutkach mówiliśmy przez trzy godziny. Wspomniałem o obowiązku opracowania założeń, bo zanim legislator [?] napisze przepis, to powinien dokładnie wiedzieć, o co chodzi inicjatorowi. Najpierw trzeba rozmawiać nie językiem zapisów, nie sprowadzać debaty do poprawiania przecinków, tylko zacząć od narysowania algorytmu procedury. Weźmy schemat blokowy postępowania przy uzyskaniu prawa jazdy. W ramach obowiązującego stanu prawnego przedstawia każdy urzędniczy krok w języku zrozumiałym dla przeciętnego obywatela, zawiera też pół strony niezbędnych wyjaśnień: ile wynosi opłata, gdzie się ją wnosi, do którego pokoju należy z czym pójść. Pomysł prosty, a ma dwa skutki: obywatel będzie wiedział, jak się zachować, dokąd się udać, co załatwić i dlaczego to tak długo trwa, a w każdym urzędzie gminnym ta procedura będzie musiała być wykonywana identycznie. Obecnie praktyka jest inna - mniej lub bardziej korupcjogenna. Dokładnie to samo narzędzie można zastosować w ministerstwie i jego departamencie prawnym. Jeżeli najpierw ideę wyrazi się w schemacie blokowym, to potem

rozmawia się o jego optymalizacji. Dopiero na końcu legislator tworzy tekst. A zatem jest to proste w wykonaniu.

Krytykowano tu ocenę skutków regulacji. Przypomnę, że zrobiłem to pierwszy i pokazałem, że powodem jest jej słabe umocowanie; jest to wyłącznie propagandowy dokument, zatwierdzony wpisem do protokołu z posiedzenia Rady Ministrów. Tymczasem to powinna być szczegółowa instrukcja dla urzędników, akt wykonawczy do ustawy o Radzie Ministrów. W swoich wnioskach napisałem o tym szczegółowo.

Gdy mowa o kosztach poszczególnych czynności administracyjnych, w tym związanych z uzyskaniem zezwolenia, to powróćmy do wspomnianego modelu holenderskiego, który opiera się na trzech wzorach zajmujących pół strony. Jeżeli urzędnik dostanie taką instrukcję i będzie musiał policzyć, a następnie w ramach konsultacji ujawnić wyniki, metodę obliczenia, założenia, stawki godzinowe, zweryfikuje to każdy przedsiębiorca i każda grupa lobbystyczna. Należy więc zapisać obowiązek konsultacji z ujawnieniem wszelkich danych.

Zamykając dyskusję jednym zdaniem: sceptycy i pesymiści mówili, że regulacji będzie przybywać, a ja kategorycznie twierdzę, że można ten proces zatrzymać i zmniejszyć ilość przepisów. Można to zrobić łatwo, ponieważ przy wprowadzaniu zdecydowanej większości dyrektyw popełniono nadużycia. Wystarczy je zweryfikować i złagodzić zapisy ustawowe, np. zastąpić koncesje zezwoleniami, zezwolenia – zgłoszeniami, niektóre w ogóle znieść. Dyrektywa jest na tyle elastyczna, że pozwala państwu na różne sposoby rozwiązania problemu. Kto ma to zrobić, za czyje pieniądze i kiedy? W naszej monografii jest mowa, że chodzi o zasady techniki prawodawczej oraz ustawę o Radzie Ministrów i jedno lub dwa brakujące rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy. W takim razie wystarczy jeden doświadczony prawnik-legislator, niezależny zarówno od lobbystów, jak i urzędników. Małym nakładem sił, w wąskim gronie można już teraz przygotować propozycję legislacyjną. Moi przedmówcy mają bowiem rację, że proces legislacyjny w obecnej postaci trzeba zatrzymać, narzucić mu poważne rygory natury biurokratycznej, by zahamować to rozpasanie. Należy ponieść ten koszt i zatrzymać maszynę legislacyjną. Po tych wszystkich propozycjach, jakie posłyszeliśmy, śmiem twierdzić, że jest to łatwe do zrobienia. Dla rządowego programu przeciw korupcji będzie to prosty sprawdzian: czy którykolwiek z premierów lub grupa polityków przyjmie to rozwiązanie jak swoje, nazwie to działaniem państwowotwórczym i zrobi coś dla obywateli i przedsiębiorców. Oznacza to bowiem uzdrowienie gospodarki, spętanej w tej chwili regulacjami jak pajęczyną.

Grażyna Kopińska

Nawet przy istniejącej reglamentacji mielibyśmy znacznie mniej problemów, gdyby sam proces reglamentowania uczynić bardziej przejrzystym i łatwiejszym do kontrolowania, chociażby przez czynniki społeczne. Przede wszystkim jednak należy ograniczyć reglamentację i zdecydowanie zmienić sposób stanowienia prawa, co powtarzamy od dawna.