



Barometr przyjazności legislacyjnej Sejmu dla gospodarki i przedsiębiorczości. Ocena II kwartału 2011 roku

1. Wprowadzenie

Krajowa Izba Gospodarcza po raz kolejny przedstawia wyniki monitoringu legislacyjnego polskiego Sejmu. Niniejsza analiza dotyczy II kwartału 2011 r. i przeprowadzona została według podobnej metodologii jak w poprzednich kwartałach (Krajowa Izba Gospodarcza prowadzi monitoring działalności ustawodawczej Sejmu już 5 lat – od stycznia 2006 r.).

W ramach procedury badawczej skierowano zestaw 76 ustaw uchwalonych przez Sejm w II kwartale 2011 roku, wraz z ich opisami do 6 ekspertów z prośbą o ocenę ich ważności (pięcypunktowa skala ważności) oraz kierunku oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości lub gospodarki (dodatni – ujemny). Ekspertami tymi byli: dr Mieczysław Bąk, prof. UG dr hab. Przemysław Kulawczuk, dr Andrzej Poszewiecki, Agnieszka Durlik-Khoury, Katarzyna Dwórznik oraz Przemysław Ruchlicki. Przyjęto skalę od +5 do -5. Skala ta przedstawiała się następująco:

Skala ważności i kierunku oddziaływania ustaw na rozwój przedsiębiorczości lub gospodarki

Ocena	+5	+4	+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	-4	-5
Ważność	Bardzo ważna	Ważna	Średnio ważna	Trochę ważna	Mało ważna	Nieważna	Mało ważna	Trochę ważna	Średnio ważna	Ważna	Bardzo ważna
Kierunek Oddziaływania	POZYTYWNY					Neutralny lub brak	NEGATYWNY				

Krajowa Izba Gospodarcza

ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa, tel.: +48 22 630 96 00, faks: +48 22 827 46 73, www.kig.pl

Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy, XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego
KRS: 0000121136, REGON: 006210187, NIP: 526 000 17 08

Ustawy uchwalone przez Sejm (w poszczególnych kwartałach)

Kwartał	Liczba uchwalonych ustaw
II 2011	76
I 2011	55
IV 2010	63
III 2010	54
II 2010	53
I 2010	61
IV 2009	65
III 2009	43
II 2009	81
I 2009	48
IV 2008	123

Uzyskane oceny ekspertów dodano i wyliczono średnią uzyskując syntetyczny wskaźnik oceny ważności i oddziaływania poszczególnych ustaw na rozwój przedsiębiorczości lub gospodarki. Wskaźnik ten oznaczono jako WWK - **wskaźnik ważności i kierunku oddziaływania ustawy**.

Następnie skonstruowano **indeks przyjazności dla gospodarki** danej partii politycznej podczas indywidualnego głosowania PG. Przyjęto, że im wyższa wartość indeksu, tym większa przyjazność głosowania danej partii dla gospodarki. Maksymalna przyjazność to +5, a maksymalna nieprzyjazność dla gospodarki to -5. Te wartości określają maksymalną i minimalną wartość syntetycznego wskaźnika przyjazności poszczególnej partii podczas indywidualnego głosowania. Jeżeli dana ustawa była ważna i cały skład osobowy danej partii głosował za przyjęciem tej ustawy to wówczas powinna ona uzyskać ocenę równą pełnej

wartości syntetycznego wskaźnika ważności ustawy i kierunku oddziaływania WWK, czyli średnią ocenę ekspertów. Jeżeli wszyscy eksperci przyznali danej ustawie 5 i średnia wynosi 5 oraz wszyscy posłowie danej partii głosowali za tą ustawą to dana partia dostawała maksymalne 5 punktów.

Ponieważ dana partia mogła głosować w sposób zróżnicowany, głosy na tak mnożono przez + 1, a głosy na nie przez -1. Głosy posłów wstrzymujących się i nieobecnych wyeliminowano z indeksu. Oznaczało to, że absencja zmniejszała wartość indeksu dla partii jeżeli ustawa była pozytywna dla gospodarki oraz zwiększała wartość indeksu jeśli ustawa była negatywna dla gospodarki. W opracowaniu przedstawiono wartości **zbiorczych (ogólnych) indeksów przyjazności gospodarczej**, które stanowią średnią arytmetyczną wyników indeksów dla poszczególnych ustaw dla danej partii i oznaczono jako ZPG.

Uzyskane indeksy przyjazności dla gospodarki danej partii porównano do możliwego do uzyskania w danych warunkach wyniku maksymalnego. Stworzony nowy indeks pokazuje w jak przyjaźnie dla gospodarki głosowały poszczególne partie w stosunku do maksymalnej przyjazności. Indeks ten nazwano **indeksem wykorzystanego potencjału** i oznaczono jako IWP. Indeks ten przedstawiony jest w procentach.

Uzyskane indeksy przyjazności dla gospodarki danej partii porównano również do wyniku większości sejmowej, która ustawę przegłosowała. Stworzony nowy indeks pokazuje jak głosowała dana partia w stosunku do większości sejmowej. Indeks ten nazwano **indeksem porównania sejmowego** i oznaczono jako IPS. Indeks ten przedstawiony jest w procentach. Wynik powyżej 100% oznacza, że partia głosowała bardziej przyjaźnie dla gospodarki niż większość sejmowa, która przyjęła ustawę, jeżeli ustawa była korzystna dla gospodarki. Jeżeli w ogólnym wymiarze sejmowe głosowania były niekorzystne dla gospodarki to im niższa ujemna ocena tym ugrupowanie lepiej głosowało dla gospodarki. Metodologia

liczenia wskaźników została szczegółowo omówiona w poprzednich wydaniach barometru legislacyjnego.

2. Ocena przyjazności głosowań sejmowych partii politycznych dla gospodarki i przedsiębiorczości w II kwartale 2011 roku

W II kwartale 2011 r. Sejm uchwalił 76 ustaw co wskazuje, że aktywność ustawodawcza Sejmu wzrosła i osiągnęła rekordową wartość od II kwartału 2009 r. Oczywiście, można zadać sobie pytanie na ile jakość uchwalonych przepisów jest skorelowana z ich jakością oraz wpływem na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Spośród 76 uchwalonych ustaw, tylko 27 zdaniem ekspertów nie miały żadnego wpływu na gospodarkę. Z kolei w przypadku kolejnych 17 ten wpływ można było określić jako „mało ważny” (dodatni lub ujemny).

Tylko sześć ustaw uzyskało oceny negatywne. Oscylowały one w przedziale -0,2 do -2,3. Tylko w jednym wypadku (ocena -2,3) wpływ uchwalonej ustawy został oceniony jako więcej niż „trochę ważny”.

Wśród 43 ustaw, które uzyskały oceny pozytywne, 6 zostało uzyskało ocenę 2,0 lub wyżej. Wśród nich najbardziej korzystne (najwyższa ocena 2,8 w skali pięciopunktowej wskazuje na „średnio ważne” znaczenia wprowadzonych zmian) zapisy dla gospodarki zawierają:

- Ustawa o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze sądowym (ocena 2,8),
- Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (ocena 2,7),
- Ustawa o zmianie ustawy o rachunkowości oraz o zmianie niektórych innych ustaw (2,3),
- Ustawa o działalności leczniczej (2,2),
- Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (2,2)
- Ustawa o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (2,0)

Zdecydowanie najniższą ocenę uzyskała: Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy (-2,3). Niską ocenę (-1,8) uzyskała Ustawa o zmianie ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Eksperti negatywnie ocenili również Ustawę o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, a także Ustawę o zmianie ustawy o państwowych instytucjach filmowych (obie ustawy oceny -1,0)

Najwyżej ocenioną ustawą była Ustawa o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Wprowadza ona rozwiązania, które zapewniają nieograniczony wgląd w aktualne dane rejestrowe, pozwala także bezpłatnie uzyskiwać informacje i dokumenty spółek kapitałowych zgromadzonych w KRS. Oznacza to, że dokumenty (wyciągi, odpisy, zaświadczenia, itp.) wydawane przez Rejestr w postaci papierowej i elektronicznej będą miały jednakową rangę. Powyższa ustawa będąca jedną z ustaw wchodzących w skład pakietu deregulacyjnego powinna wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a także ułatwić funkcjonowanie przedsiębiorstw. Zapisy niniejszej ustawy mają zacząć obowiązywać z dniem 1 stycznia 2012 r.

Kolejną wysoko ocenioną ustawą jest Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa, która ma wejść w życie również 1 stycznia 2012 r., wprowadza ułatwienia i znacząco przyspiesza zakładanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, a także upraszcza procedury z tym związane.

Skutkiem nowelizacji jest wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może być również zawarta przy wykorzystaniu wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnianego **w systemie teleinformatycznym (wzorzec umowy)** (§ 1). Zawarcie umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy wykorzystaniu wzorca umowy wymaga

wypełnienia formularza umowy zawartego w systemie teleinformatycznym i opatrzenia umowy podpisem elektronicznym (§ 2). Zmiana umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zawartej przy wykorzystaniu wzorca umowy będzie możliwa po zarejestrowaniu spółki (§ 3). Zgodnie z § 4, wzorzec umowy określi w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości. Uproszczona procedura ma na celu zniesienie barier w rozpoczynaniu działalności gospodarczej, bowiem rejestracja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością stanie się możliwa w ciągu jednej doby, co pozwoli na szybkie rozpoczęcie ww. działalności.

W świetle nowych przepisów wspólnicy, którzy zdecydują się na zawarcie umowy według tzw. ustawowego wzorca umowy udostępnianego w systemie informatycznym nie będą musieli korzystać z usług notariusza, gdyż dla umowy spółki w takim przypadku nie będzie wymagana forma aktu notarialnego. Natomiast późniejsze ewentualne zmiany umowy spółki, dokonywane już po uproszczonym zarejestrowaniu spółki będą wymagały czynności notariusza, bowiem niezależnie od trybu rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zastosowanie do tego podmiotu będą miały dotychczasowe przepisy o spółce z o.o.

Nowelizacja przewiduje również odejście od obowiązku wniesienia wkładu pieniężnego przed złożeniem wniosku o zarejestrowanie spółki z o.o. W przypadku spółki, której umowa zostanie zawarta przy wykorzystaniu wzorca umowy, dopuszczono możliwość wniesienia wkładu pieniężnego po uzyskaniu wpisu do rejestru, jednakże z zastrzeżeniem, iż „pokrycie kapitału zakładowego powinno nastąpić nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia wpisu [spółki] do rejestru”.

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw zmienia również ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym z dnia 20 sierpnia 1997 r. – wniosek o wpis spółki z ograniczoną

odpowiedzialnością, której umowa została zawarta przy wykorzystaniu wzorca, sąd rejestrowy rozpoznaje w terminie jednego dnia od daty jego wpływu.

Stosunkowo wysoką ocenę uzyskała również Ustawa o zmianie ustawy o rachunkowości oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa ułatwia prowadzenia działalności gospodarczej, poprzez zwolnienie przedsiębiorcy zawieszającego działalność gospodarczą ze wszystkich dokumentacyjnych i sprawozdawczych obowiązków, które nie są konieczne dla ustalenia jego zobowiązań wobec państwa lub osób prywatnych. Nowością wprowadzaną przez ustawę jest m.in. możliwość niezamykania ksiąg rachunkowych. Konsekwencją niezamykania ksiąg rachunkowych jest nie tylko brak obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji, lecz również brak obowiązku sporządzenia sprawozdania finansowego za ten rok, a co za tym idzie, zwolnienie z obowiązku jego badania, składania w rejestrze sądowym i opublikowania.

Ocenę powyżej 2,0 uzyskała również Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jej zapisy umożliwiają sprawną realizację obowiązków w zakresie wspólnotowego znaku towarowego, znaku towarowego i wzorów wspólnotowych przewidując wyznaczenie organu, który na podstawie procedury cywilnej będzie właściwy do nadawania klauzuli wykonalności decyzjom wydanym przez Radę, Komisję Europejską EBC, Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego oraz wyrokom Trybunału Sprawiedliwości UE.

Pozytywnie oceniona została również Ustawa o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (2,0). Nowelizacja ta wprowadza kilka zmian. Jednak najważniejsza z nich dotyczy możliwości rejestrowania firmy przez Internet. Służyć do tego ma Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Dotychczasowe wpisy z Ewidencji Działalności Gospodarczej gminy przeniosą do CEIDG do końca grudnia 2011 r.

CEIDG to scentralizowana ewidencja działalności gospodarczej dotychczas prowadzona lokalnie przez gminy. Zasady funkcjonowania CEIDG regulują przepisy rozdziału 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Do zadań CEIDG wg ustawy należy:

- ewidencjonowanie przedsiębiorców - osób fizycznych,
- udostępnianie informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach w zakresie wskazanym w ustawie,
- zapewnienie dostępu do danych bezpłatnie udostępnianych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego,
- umożliwienie ustalenia terminu i zakresu zmian wpisów w CEIDG oraz wprowadzającego je organu.

Umieszczenie przedsiębiorcy w CEIDG wiąże się z wymiernymi korzyściami dla niego – np. - organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG.

Do 31 grudnia 2011 r. organem ewidencyjnym w zakresie wpisów nieprzeniesionych do CEIDG pozostaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Tym samym przedsiębiorcy, których wpisy nie zostały jeszcze przeniesione do CEIDG, będą swoje sprawy (np. zmiany wpisu) załatwiać tak jak dotychczas w gminie.

Najniżej oceniona została Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy (-2,3). Negatywną opinię ekspertów KIG budzi przede wszystkim zapis mówiący o przyznaniu pracownikowi, objętemu szczególną ochroną przewidzianą w ustawie o związkach zawodowych, prawa żądania przywrócenia do pracy w przypadku niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy. Sama ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2010 r., który stwierdził niekonstytucyjność wcześniejszych przepisów. Jednak nowelizacja kodeksu pracy nie ogranicza się jednak wyłącznie do tej grupy pracowników, której dotyczy wypowiedź Trybunału. Zgodnie bowiem z uzasadnieniem projektodawcy, projekt dostosowujący system prawa do wskazań zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinien

uwzględniać również pracowników zatrudnionych na podstawie innego rodzaju kontraktu terminowego, tzn. umowy o pracę zawartej na czas wykonywania określonej pracy. Zdaniem ekspertów KIG próby zrównania standardu ochrony terminowej umowy o pracę z umową bezterminową są działaniami sprzecznymi z ustawowym celem różnicowania tych umów

Inną negatywnie (-1,8) ocenioną ustawą była Ustawa o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Ustawa przewiduje zastąpienie przygotowywanych co 6 miesięcy programów prac legislacyjnych Rady Ministrów wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów o charakterze ciągłym. Wprowadzona zmiana stoi w sprzeczności z sugestiami Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, który w swoim opracowaniu pt. „Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich” (Warszawa 2007) pisał m.in. w części zawierającej rekomendacje:

„Prowadzenie prac legislacyjnych w oparciu o co najmniej roczny program legislacyjny, budowany według zmienionych, w stosunku do obecnego, zasad. Program legislacyjny powinien być tworzony w powiązaniu z długookresową strategią rozwoju kraju i powinien wskazywać, które cele strategiczne będą realizowane w danym okresie i przy pomocy jakich instrumentów regulacyjnych. Powinna być utrzymywana stała liczba projektów w debacie, a wprowadzenie nowych projektów powinno wymagać wycofania odpowiedniej liczby projektów zawartych w programie. Wprowadzone nowe projekty powinny zawierać szczegółowe uzasadnienie, dlaczego uznane zostały za bardziej istotne od projektów wycofywanych. Wycofanie poszczególnych projektów powinno zostać skonsultowane z partnerami społecznymi”

Wprowadzone w nowych przepisach zmiany stosują w opozycji do sugerowanych przez IPED rekomendacji i doprowadzają do sytuacji, w której cechą permanentną może stać się brak jakiegokolwiek programu legislacyjnego.

W zamieszczonej poniżej tabeli 2, w wierszu pierwszym przedstawiono sumę punktów, które uzyskały poszczególne partie polityczne podczas 76 głosowań sejmowych za swoją postawę wobec problemu rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości. Im więcej punktów uzyskała dana partia tym bardziej przyjaźnie głosowała dla gospodarki. W drugim wierszu przedstawiono wartości wskaźnika **Ogólnej Przyjazności dla Gospodarki (ZPG)**, które pokazują ile przeciętnie punktów uzyskiwała poszczególne partie podczas ocenianych 48 głosowań. Oceny w tym wskaźniku mogą wahać się od +5, wtedy gdy dana partia głosuje za ustawami ważnymi dla gospodarki w sposób, który jest korzystny dla gospodarki do -5 gdy partia głosuje przeciwko ustawom korzystnym dla gospodarki. W wierszu trzecim tabeli przedstawiono wartości **indeksów wykorzystania potencjału parlamentarnego IWP** dla wspierania gospodarki. Wskaźniki te pokazują w jakim zakresie dana partia wykorzystała swój potencjał parlamentarny dla głosowania ustaw korzystnych dla gospodarki. Wskaźnik ten przyjmuje wartości od -100 do + 100. Wielkości dodatnie IPW wskazują na generalnie pozytywne nastawienie na wspieranie gospodarki a ujemne na negatywne nastawienie do gospodarki. Ostatni wiersz pokazuje wartości **wskaźników porównania sejmowego IPS**, których zadaniem jest pokazać jak dana partia głosowała w porównaniu do większości sejmowej, której hipotetyczny wynik wynosi zawsze 100%. Wartość indeksu powyżej 100 oznacza, że dana partia głosowała korzystniej dla gospodarki niż większość sejmowa, pod warunkiem, że większość sejmowa w ogóle głosowała korzystnie dla gospodarki. Jeżeli większość sejmowa głosowała niekorzystnie dla gospodarki, to im niższa ujemna wartość wskaźnika IPS tym korzystniej dana partia głosowała dla gospodarki. W tym wypadku lepsze dla gospodarki są wartości ujemne indeksu IPS. Uzyskane wyniki przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 2. Wyniki przyjazności partii politycznych dla gospodarki w trakcie głosowań sejmowych w II kwartale 2011 roku

Wskaźniki	niezrzeszeni	PiS	PO	PSL	SLD	PJN
Suma punktów uzyskana przez daną partię za głosowania sprzyjające gospodarce	23,67	5,46	42,13	38,17	25,42	28,83
Przeciętna liczba punktów uzyskana przez daną partię na 1 głosowanie – Indeksy Ogólnej Przyjazność dla Gospodarki – ZPG	0,31	0,07	0,55	0,50	0,33	0,38
Indeksy Wykorzystania Potencjału do wspierania gospodarki – IWP w %	41,05	9,46	73,05	66,19	44,09	49,99
Indeksy Porównania Sejmowego IPS w %	53,40	12,31	95,02	86,10	57,35	65,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników głosowań sejmowych

Analizując wyniki II kwartału 2011 r. w legislacji, warto podkreślić, iż nadal utrzymane zostało pozytywne nastawienie parlamentarzystów w stronę gospodarki. Po jednym kwartale zmiany na pozycji lidera rankingu na swoje zwykłe miejsce wróciła Platforma Obywatelska, w przypadku której wartość Indeksu Porównania Sejmowego wyniosła 95,02 (poprzedni kwartał 93,16). Niewiele od PO odbiega jej partner koalicyjny PSL (wynik 86,10; poprzednio 77,97). Znaczącą niższą ocenę uzyskał lider poprzedniego kwartału PJN, jednak

zdecydowanie najniżej oceniony został PiS z wynikiem 12,31. Oznacza to bardzo silny spadek w porównaniu z I kwartałem 2011 r. (ocena 54,93).

Reasumując można stwierdzić, że w przypadku większości partii poziom nastawienia pro-gospodarczego utrzymuj się na dobrym poziomie i tylko PiS zdecydowanie odbiegał w większości głosowań od pro-gospodarczych pozostałych partii.