

Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych pokazują, że wdrożenie systemu oceny skutków regulacji przyczynia się do poprawy jakości prawa. Jest ono zalecane przez OECD i Unię Europejską jako narzędzie prowadzenia polityki lepszego stanowienia prawa. Przedsięwzięcie jest bardzo złożone. Przynosi znaczne korzyści, jeśli nie staje się jałowym „ćwiczeniem administracyjnym”, słabo związanym z decyzjami politycznymi i legislacyjnymi. W Polsce system OSR jest wdrażany od 2001 r. Jego modyfikację rozpoczęto w 2006 r. w ramach „Programu reformy regulacji”. Zbudowanie efektywnego systemu OSR zależy od konsekwencji działań i politycznego wsparcia tego procesu.

Justyna Osiecka-Chojnacka

System oceny skutków regulacji w Polsce

DEFINICJE OSR

Ocena skutków regulacji (OSR) może być określona jako procedura analityczna, pozwalająca możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i koszty – planowanej interwencji państwa. Powinna być stosowana już na początkowych etapach pracy nad koncepcją regulacji, jej celem i formą. Ma poprzedzać ewentualne przygotowanie projektu legislacyjnego. W ramach OSR stosuje się metody analizy ekonomicznej oraz metody badań społecznych. W założeniu OSR ma wzmocnić rolę argumentacji merytorycznej w procesie stanowienia prawa.

Nie wypracowano jednej powszechnie obowiązującej definicji OSR. W Europejskiej Sieci na Rzecz Reform Regulacji (ENBR), przyjęto, że:

OSR to „systematyczna, obowiązkowa i spójna ocena korzyści i kosztów regulacji pod względem społecznym, gospodarczym i środowiskowym”. Celem przeprowadzania OSR jest:

- poinformowanie zainteresowanych stron i opinii publicznej o planowanych decyzjach dotyczących ustaw bądź innych instrumentów prawnych lub politycznych,
- określenie *ex ante* zakresu zewnętrznego oddziaływania projektowanej regulacji (i lub) zastosowania określonej praktyki administracyjnej,
- szacowanie *ex post* poprawności dokonanej wcześniej oceny wpływu.

Nie istnieje jeden uniwersalny model OSR. Tworząc system OSR, trzeba brać pod uwagę warunki instytucjonalne, społeczne, kulturowe i prawne, w tym tradycje funkcjonowania administracji i uprawiania polityki w danym kraju. UE i OECD finansują badania nad wdrożeniem systemów OSR, upowszechniają przykłady dobrych praktyk i wskazują powszechne – widoczne w różnych krajach – przyczyny trudności i niepowodzeń¹.

ZASADY WDRAŻANIA EFEKTYWNEGO SYSTEMU OSR

Według ekspertów OECD² osiąganie maksymalnych korzyści z OSR wiąże się ze stosowaniem następujących zaleceń:

ZWIĘKSZENIE POLITYCZNEGO ZAANGAŻOWANIA W PROCES DOKONYWANIA OSR

Wdrożenie systemu OSR musi znaleźć wsparcie na najwyższych szczeblach władzy. Ministrowie powinni ponosić bezpośrednią odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu OSR w swoich resortach.

¹ Por. Postęp w pracach nad realizacją inicjatywy *Better Regulation* w 2006 i jej przyszłości w 2007 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

² Sporządzono na podstawie R. Deighston-Smith, *Ocena Skutków Regulacji (OSR): najskuteczniejsze metody stosowane w krajach OECD* [w:] *Ocena skutków regulacji – najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, OECD, wyd. polskie Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000.

PRZEMYŚLANE I PRECYZYJNE OKREŚLENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA POSZCZEGÓLNE ELEMENTY SYSTEMU OSR

Zasadą systemu musi być podział odpowiedzialności za przeprowadzenie OSR między autorów regulacji i centralną instytucję gwarantującą spójność, wiarygodność i jakość działań. Centralna instytucja nadzoru musi być obdarzona odpowiednimi uprawnieniami.

PROWADZENIE SZKOLEŃ DLA AUTORÓW REGULACJI

Niezbędny jest program szkoleniowy dla administracji publicznej, zapewniający wiedzę i umiejętności potrzebne do przeprowadzania OSR.

STOSOWANIE SPÓJNYCH, ALE ELASTYCZNYCH METOD ANALITYCZNYCH

Konieczne jest wypracowanie wytycznych metodycznych dla podmiotów prowadzących OSR. Metody analityczne (zarówno ilościowe, jak i jakościowe) wykorzystywane w procedurach OSR są liczne, złożone i ciągle rozwijane. Ich właściwy dobór i stosowanie wymaga wiedzy i doświadczenia.

OPRACOWANIE I STOSOWANIE ZASAD ZBIERANIA DANYCH

Przydatność OSR zależy od jakości danych zastosowanych przy ocenie. Konieczny jest dostęp do wyczerpujących informacji pochodzących z wiarygodnych źródeł.

UKIERUNKOWANIE DZIAŁAŃ ANALITYCZNYCH

OSR powinna być przeprowadzana dla wszystkich ważnych propozycji politycznych, bez względu na to, czy przyjmują formę ustaw, czy przepisów prawnych niższego rzędu. Sam zakres OSR trzeba różnicować w zależności od znaczenia regulacji.

JAK NAJWCZEŚNIEJSZE POWIĄZANIE OSR Z PROCESEM PODEJMOWANIA DECYZJI POLITYCZNYCH

OSR powinna być stosowana na jak najwcześniejszym etapie rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych czy politycznych. Decydenci muszą postrzegać OSR jako integralną część procesu podejmowania decyzji regulacyjnych.

PRZEKAZYWANIE WYNIKÓW OSR

Założenia i dane wykorzystane w OSR należy weryfikować poprzez publiczne udostępnienie informacji oraz konsultacje.

Wyniki OSR powinny być precyzyjne, podane z uwzględnieniem dostępnych wariantów oraz wyraźnym określeniem efektów decyzji.

ZAPEWNIENIE SPOŁECZEŃSTWU PEŁNEGO UDZIAŁU W PROCESIE PRZYGOTOWANIA ANALIZY

Konsultacje prowadzone z adresatami regulacji powinny być w jak najszerszym zakresie wykorzystywane w OSR. Mogą one dostarczyć wielu informacji dotyczących np. wykonalności propozycji, zakresu rozpatrywanych możliwości oraz aprobaty społecznej dla rozwiązań.

STOSOWANIE OSR W ODNIESIENIU DO JUŻ ISTNIEJĄCYCH PRZEPISÓW

Rozwojowi systemu OSR sprzyja stosowanie tej metody do analizy funkcjonowania już obowiązujących przepisów prawnych. Pozwala to weryfikować wcześniejsze oceny, a zarazem monitorować działanie systemu.

Powyższy katalog zaleceń dobrze obrazuje różnorodność warunków wdrażania systemu OSR oraz złożoność tego procesu. O niepowodzeniu może przesądzić wiele czynników związanych np. z metodologią analiz, zbieraniem danych, rozwiązaniami instytucjonalnymi, organizacyjnymi czy przygotowaniem kadr.

Szczególnie ważną przesłanką sukcesu wdrożenia programu OSR jest silne wsparcie polityczne. Jego miarą jest waga przykładana do wyników OSR w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych, a także zakres kompetencji i skala niezależności, jakimi politycy gotowi są obdarzyć centralną jednostkę nadzoru nad OSR oraz instytucje przeprowadzające tę procedurę.

Należy brać pod uwagę fakt, że procedura OSR może wzbudzać opór, gdyż jest swego rodzaju zabezpieczeniem przed wdrażaniem nieprzemyślanych czy zorientowanych na partykularne interesy rozwiązań prawnych. Ogranicza bezpośredni wpływ grup interesów, polityków czy administracji na kształt decyzji legislacyjnych. OSR utrudnia promowanie działań doraźnych i ignorowanie kosztów regulacji ponoszonych przez podmioty rozproszone, nieobecne w debacie publicznej. Pozwala też uwzględnić koszty odłożone w czasie.

Z doświadczeń Stanów Zjednoczonych, wprowadzających programy OSR od lat 70. XX wieku, płynie zasadniczy wniosek dotyczący przesłanek ich sukcesu: nie może być żadnych wątpliwości co do obiektywizmu, jakości i wiarygodności OSR, a procedura regulacyjna musi być postrzegana przez wszystkie zainteresowane strony jako sprawiedliwa i otwarta³. To wymaga niezależności, wysokich kompetencji i stabilności instytucji prowadzących, nadzorujących i koordynujących OSR. Wdrażaniu OSR sprzyja więc niezależność służby cywilnej, a także przejrzystość procesu, czyli upublicznianie materiałów z różnych etapów pracy. Przy konstrukcji każdego systemu OSR istotna jest decyzja o tym, w jakim zakresie i formie będą one publikowane. Jak dotąd Wielka Brytania jest jedynym krajem, w którym publikuje się pełen zestaw materiałów z OSR.

WDROŻENIE SYSTEMU OSR W POLSCE

Polska, przystępując w 1996 r. do OECD, zobowiązała się do przyjęcia zaleceń Rady OECD z marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji. Wdrażanie systemu OSR rozpoczęło jednak dopiero w 2001 r., kiedy wprowadzono do regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązek sporządzania OSR przed opracowaniem projektu aktu normatywnego i zamieszczania jego wyników w uzasadnieniu projektu ustawy. Regulamin określa minimalny zakres syntetycznej prezentacji OSR.

Funkcjonowanie systemu OSR w latach 2002–2005 poddane zostało krytycznej ocenie na podstawie analiz uzasadnień do projektów ustaw⁴. W praktyce przygotowujący OSR bardzo rzadko badali rzetelnie skutki społeczne i gospodarcze uchwalanych przepisów, a oceny najczęściej sprowadzały się do ogólnikowych opisów potencjalnych korzyści, jakie może przynieść regulacja.

W 2006 r. przyjęto „Program reformy regulacji”⁵ przedstawiony jako „pierwszy kompleksowy plan działań w zakresie poprawy

³ Por. J.F. Morale, *Ocena programu oceny skutków regulacji w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Ocena skutków regulacji – najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, op. cit.

⁴ Por. wyniki badań OSR zamieszczone w K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo*, Ernst & Young, Warszawa 2005 oraz J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, „Ius et Lex” III, 2005 nr 1.

⁵ Przyjęty przez Radę Ministrów 26 sierpnia 2006 r. „Program reformy regulacji” zawiera systemowe działania w zakresie poprawy regulacji. Jego sporządzenie wynikało z realizacji przez Polskę Strategii Lizbońskiej

jakości prawa w Polsce". Zawiera projekty działań na rzecz modyfikacji i wzmocnienia systemu OSR. Najważniejsze z nich to:

ZMIANY INSTYTUCJONALNE W NADZORZE NAD OSR

W 2001 r. elementy nadzoru nad OSR przekazano aż dwóm instytucjom podległym Radzie Ministrów – Rządowemu Centrum Legislacji (RCL) i Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). Żadnej z nich nie zapewniono wystarczających kompetencji formalnych i zasobów kadrowych, by mogły realnie oddziaływać na system OSR (np. RCL oceniało tylko zakres, a nie treść OSR, a ministerstwa nie miały obowiązku uwzględnienia opinii RCL). W 2006 r. działania w zakresie nadzoru przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), która ma uprawnienia do opinowania OSR, w szczególności pod względem zakresu OSR i skali konsultacji społecznych. Ulokowanie zespołu ds. OSR w KPRM formalnie wzmocniło jego rangę. Jednak opinie zespołu nadal mają dotyczyć jedynie części uzasadnienia projektu poświęconej OSR, a nie trafności merytorycznych rozstrzygnięć⁶.

WZMOCNIENIE OSR NA SZCZEBLE RESORTÓW

Najważniejszymi podmiotami realizującymi OSR są autorzy regulacji, czyli resorty rządowe. Od początku wdrażania OSR nie dysponowały one odpowiednimi strukturami, nie wprowadzono wewnętrznych instrukcji i procedur działania. Wyjątkiem jest Ministerstwo Gospodarki, które jako pierwsze zastosowało w wewnętrznej procedurze tworzenia projektów aktów normatywnych obowiązek prowadzenia OSR. W „Programie...” zaplanowano wzmocnienie struktur OSR w resortach poprzez wprowadzenie „koordynatorów resortowych” i „jednostek regulacyjnych”, czyli sieci ekspertów, a także przeprowadzanie odpowiednich szkoleń.

SPORZĄDZENIE NOWYCH WYTYCZNYCH METODOLOGICZNYCH

„Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji” przyjęto w 2003 r., w formie zapisu do protokołu z posiedzenia Rady Ministrów. Tak znaczne opóźnienie oraz niska ranga dokumentu, jego ogólnikowość i brak praktycznych wskazówek spowodowały, że nie był on w szerokim zakresie wykorzystywany przez podmioty przygotowujące OSR.

W październiku 2006 r. Rada Ministrów przyjęła – niestety ponownie w formie zapisu do protokołu z posiedzenia – nowy dokument: „Wytyczne do oceny skutków regulacji” (zob. ramka). Do nowych elementów należy wzmocnienie w trakcie OSR roli konsultacji i pozyskiwania danych na podstawie badań społecznych. Konsultacje uznano za bardzo ważny czynnik poprawy przejrzystości i efektywności OSR. Nowością stanowi także uwzględnienie analizy oddziaływania regulacji na środowisko oraz włączenie do OSR analizy obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców.

Dokument „Wytyczne do oceny...” stanowi ważny krok w kierunku wdrożenia efektywnego systemu. Jednak analitycy w dalszym ciągu pokazują pewne jego braki, jeśli ma on być praktycznym poradnikiem dla realizujących OSR. Zarzucają mu, że w zbyt małym stopniu uwzględniono w nim analizy korzyści i kosztów

w ramach „Krajowego programu reform na lata 2005–2008 (KPR)” przyjętego 27 grudnia 2005 r.

⁶ Por. R. Zubek, *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005* [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2007.

Najważniejsze elementy OSR wymienione w „Wytycznych do oceny skutków regulacji”

1. Identyfikacja problemu

Analiza problemu obejmuje określenie jego zakresu, przyczyn, grup społecznych, których dotyczy, a także weryfikację źródeł informacji o nim.

2. Określenie celów regulacji

Cele regulacji powinny być określone możliwie precyzyjnie, czyli w sposób konkretny, mierzalny i określony w czasie. Formułując cel, trzeba także brać pod uwagę jego realność oraz szanse zaakceptowania przez adresatów regulacji.

3. Określenie alternatywnych możliwości realizacji celów

Należy określić istniejące rozwiązania i ocenić ich potencjalną skuteczność w realizacji zakładanych celów także bez konieczności wprowadzania nowych przepisów. Rozwiązaniem może być np. mechanizm współregulacji, w którym organ ustawodawczy powierza osiągnięcie celów określonym stronom funkcjonującym w danym obszarze (takim jak przedsiębiorcy, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe). Zakładane cele można osiągnąć np. poprzez kampanie informacyjne, zachęty finansowe, opłaty, mediacje, znaki jakości, rekomendacje, certyfikaty i licencje, kodeksy dobrych praktyk, ustalanie standardów.

4. Przeprowadzenie konsultacji

Konsultacje są cennym źródłem wiedzy dla autorów regulacji. Powinny być przeprowadzane na kolejnych etapach OSR: w trakcie analizy problemu, określania celów regulacji, ale także podczas szacowania kosztów i korzyści. Wskazano na możliwość wykorzystania w procesie konsultacji technik badań społecznych, np. badań ankietowych, ogniskowych wywiadów grupowych.

5. Analiza kosztów i korzyści różnych rozwiązań

OSR pozwala na obiektywne porównanie kilku wariantów pod kątem ich ekonomicznej efektywności. Badanie kosztów i korzyści poszczególnych propozycji pozwala ograniczyć ryzyko stanowienia takich regulacji, które przy stosunkowo niewielkich efektach przynoszą nieproporcjonalnie duże obciążenie finansowe i społeczno-gospodarcze.

6. Określenie planu wdrażania

Ocena, jak długo i jakimi nakładami będzie odbywać się wdrażanie w życie danego rozwiązania, ma istotne znaczenie przy wyborze najkorzystniejszego sposobu działania.

7. Porównanie propozycji i rekomendacja najlepszej z nich

Po przeprowadzonych analizach kosztów i korzyści każdego z rozwiązań konieczne jest porównanie wyników. Na jego podstawie możliwe jest wydanie rekomendacji dla najlepszego rozwiązania.

dla adresatów regulacji, koncentrując się na wpływie na sektor finansów publicznych⁷. Rozwój i upowszechnianie zasad metodologii OSR w administracji powinny wiązać się w przyszłości z powstawaniem wytycznych resortowych czy sektorowych.

OKRESOWE ANALIZY FUNKCJONOWANIA I EFEKTYWNOŚCI SYSTEMU OSR

Funkcjonowanie nowego systemu powinno podlegać okresowej weryfikacji jego założeń i ewentualnej aktualizacji zapisów „Wytycznych...”. Planuje się publikowanie raportów oceniających dotychczasowe funkcjonowanie nowego systemu oraz recenzujących jakość wykonywanych na jego podstawie OSR.

WPROWADZENIE OCENY SKUTKÓW REGULACJI *EX POST*

Zadaniem oceny *ex post* będzie weryfikacja faktycznych kosztów i korzyści przyjętego prawa i weryfikacja trafności przewidywań przeprowadzonych w analizie *ex ante*.

OPRACOWANIE I UDOSTĘPNIENIE DO PUBLICZNEJ WIADOMOŚCI ELEKTRONICZNEJ BAZY DANYCH NA TEMAT SPORZĄDZANYCH PRZEZ ADMINISTRACJĘ OSR

Założono, że baza danych będzie pomocna dla prowadzących OSR oraz wzmocni rolę i znaczenie tego procesu. Dostęp do bazy wspomagałby także publiczną debatę na temat jakości regulacji w Polsce.

„Program reformy regulacji” niewątpliwie odzwierciedla zalecenia OECD i Unii Europejskiej. Problemem może być natomiast jego realizacja. Znamienne jest, że do tej pory w regulaminie pracy Rady Ministrów nie wprowadzono zmian koniecznych dla pełnego wdrożenia nowych „Wytycznych...”, np. brak prerogatywy zespołu do spraw OSR w KPRM do zablokowania procesu legislacyjnego, gdy ocena nie jest prawidłowo przygotowana.

PODSUMOWANIE

Eksperti OECD⁸ za przyczynę większości niepowodzeń uznali przyjęcie błędnego założenia, że OSR to wyłącznie finansowa analiza kosztów i korzyści regulacji. Nie wolno ignorować faktu, że wdrożenie idei OSR wymaga zmian postaw, mentalności i sposobu działania urzędników i polityków, a także przebudowy

instytucji wpływających na przebieg procesów decyzyjnych. Wartość OSR to przede wszystkim sam proces – analizowanie, stawianie pytań, troska o zrozumienie rzeczywistych skutków rozpatrywanych założeń. W takim ujęciu wdrożenie OSR oddziałuje na kulturę polityczną i prawną, zmienia „logikę podejmowania decyzji”, doskonali sposób definiowania problemów oraz tworzenia szerszej wizji polityki.

System OSR jest w Polsce wdrażany na skutek inspiracji i zobowiązań międzynarodowych. Polskie dokumenty programowe są obecnie zbieżne z niemal wszystkimi zaleceniami OECD oraz UE. Jednak w praktyce mamy do czynienia z połowicznością i niekonsekwencją działań na rzecz OSR. Kolejne rządy tylko w ograniczonym zakresie realizują własne deklaracje programowe. Brakuje należytego zaangażowania politycznego w realizację idei OSR. Może to rodzić sceptycyzm co do perspektyw wdrożenia efektywnego systemu OSR w Polsce⁹.

Potrzebna jest debata zmierzająca do osiągnięcia porozumienia politycznego w zakresie wzmocnienia roli argumentacji merytorycznej w procesie stanowienia prawa. Inspirujące dla tej debaty mogą być głosy środowiska naukowego. System OSR jako instrument naprawy procesu stanowienia prawa w Polsce zyskał poparcie prawników legislatorów oraz środowisk gospodarczych, jednak do pełnego wdrożenia systemu potrzebne jest zaangażowanie polityków.

Rola parlamentu w tej materii jest bardzo ważna. W raporcie „Potencjał zarządzania regulacyjnego w Polsce”¹⁰ postulowano, by w parlamencie co roku odbywała się debata dotycząca polityki lepszego stanowienia prawa (*Better Regulation*), a procedury OSR stosowano także w stosunku do inicjatyw regulacyjnych powstających w parlamencie. Rekomendowano zawarcie porozumienia pomiędzy rządem a parlamentem w celu doskonalenia metod i środków, za pomocą których można poprawić jakość prawa.

⁷ Por. J. Paczocha, W. Rogowski, *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji* [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR*, op. cit.

⁸ Por. S.H. Jacobs, *Przegląd oceny skutków regulacji (OSR) w krajach OECD* [w:] *Ocena skutków regulacji – najlepsze doświadczenia krajów OECD*, op. cit.

⁹ Niektórzy autorzy opowiadają się za likwidacją programu OSR z powodu niemożności jego realizacji w warunkach polskiej kultury politycznej i administracyjnej. Por. J. Wierzbicki, *Ocena skutków regulacji w projektach aktów prawnych dotyczących finansów publicznych – obserwacje i wnioski de lege ferenda* [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR*, op. cit.

¹⁰ Raport powstał w ramach wspólnej inicjatywy OECD i UE o nazwie SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – Wspieranie Poprawy Administrowania i Zarządzania, stan na październik 2006; www.reforma-regulacji.gov.pl [dostęp 15 stycznia 2008 r.].

Justyna Osiecka-Chojnacka

– specjalista do spraw społecznych w Biurze Analiz Sejmowych.



Wydawca:

Projekt graficzny:

Redakcja:

Kontakt:

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu służy eksperckim wsparciem posłom i organom Sejmu. Wydaje m.in.: „Infos”, „Studia BAS”, „Zeszyty Prawnicze”, „Przed pierwszym czytaniem”.

„Infos” – w zwięzłej formie podejmuje aktualne zagadnienia istotne dla polskiego społeczeństwa i gospodarki.

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych

ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel. 022 694 17 27, faks 022 694 10 05, www.bas.sejm.gov.pl

Bogdan Żukowski

Jolanta Adamiec, Dorota Grodzka (sekretarz redakcji), Ewa Karpowicz (redaktor naczelna), Jan Lipski, Teresa Muś, Mirosław Sobolewski, Gabryela Zielińska

tel. 022 694 18 66, 022 694 17 53, e-mail: dorota.grodzka@sejm.gov.pl