

Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej

Raporty ze staży zagranicznych

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Ocena skutków regulacji
w świetle doświadczeń
wybranych krajów Unii Europejskiej**

Konferencja absolwentów
XVIII Promocji *Bronisław Geremek*

Redakcja merytoryczna
dr Marcin Sakowicz

Warszawa 2010

© 2010 by Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

ISBN 978-83-61713-64-7

Publikacja powstała w wyniku projektu zrealizowanego przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autorów i Komisja Europejska ani Narodowa Agencja nie ponoszą odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

Spis treści

<i>dr Marcin Sakowicz</i> Wstęp	5
<i>Artur Kopijkowski-Gożuch</i> Reforma regulacji w Polsce - stan obecny i perspektywy zmian	9
<i>Anna Siemaszko, Andrzej Stolarek</i> Praktyka funkcjonowania oceny skutków regulacji we Francji	16
<i>Adam Kańtoch, Magdalena Szuber</i> Ocena skutków regulacji w Republice Federalnej Niemiec	42
<i>Jolanta Wiśniewska</i> Ocena skutków regulacji w Niemczech na przykładzie Wydziału O2 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN	53
<i>Krzysztof Danecki</i> Projekt Kafka, czyli jak doskonalili się proces stanowienia prawa w Belgii	74
<i>Wojciech Góralczyk jr</i> Podsumowanie części I	80

<i>Michał Markocki</i>	
Praktyka oceny skutków regulacji w rządzie szkockim z uwzględnieniem opracowanych przez Komisję Europejską standardów oceny wpływu regulacji wspólnotowej	87
<i>Aleksander Cichy</i>	
OSR z perspektywy Better Regulation Unit	97
<i>Łukasz Wolin, Andrzej Radniecki</i>	
Ocena skutków regulacji w Portugalii	109
<i>Łukasz Mieszkowski</i>	
Ocena skutków regulacji w Republice Malty	118
<i>Irena Jackiewicz</i>	
Strategia rozwoju systemu oceny skutków regulacji w kontekście dobrych praktyk i nowej perspektywy teoretycznej	129

System oceny skutków regulacji (OSR) wprowadzany w Polsce od 2001 r. był tematem przewodnim zarówno stażu krajowego, jak i zagranicznego słuchaczy KSAP XVIII Promocji *Bronisław Geremek*. W ogólnym za rysie OSR można rozumieć jako pewien instrument, procedurę analityczną *pozwalającą możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i koszty – planowanej interwencji państwa*¹.

Niniejsze opracowanie przybliży doświadczenia różnych państw członkowskich UE w implementacji szeroko rozumianej oceny skutków regulacji. Pokazują one, że nie istnieje jeden oficjalny model OSR. Poszczególne państwa dostosowały swoją strukturę do funkcjonujących warunków instytucjonalnych, społecznych, kulturowych i prawnych występujących w danym kraju. Przykładowo dotychczasowe inicjatywy państw OECD we wdrażaniu programu oceny skutków regulacji wyraźnie pokazują, że najlepsze praktyki znajdziemy w Nowej Zelandii, Kanadzie czy Wielkiej Brytanii – państwach z systemem prawa precedensowego. Z różnych podejść i doświadczeń można się uczyć, analizując mniej lub bardziej skuteczne rozwiązania. Czytelnik ma niezwykłą możliwość wyciągnięcia wniosków zarówno z sukcesów, jak i z trudności, jakie napotykały poszczególne państwa we wprowadzanych od dwóch dekad reformach regulacji.

Publikacja jest owocem staży słuchaczy KSAP, które odbyły się w listopadzie i grudniu 2009 r. w Belgii, we Francji, w Irlandii, Niemczech, Portugalii oraz Wielkiej Brytanii i na Malcie. Artykuły powstałe w ich wyniku ukazują różnorodne doświadczenia państw członkowskich UE w podejściu i wprowadzaniu rozwiązań zmniejszających obciążenia administracyjne, upraszczających prawo i doskonalących przyjmowanie nowych regu-

¹ J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos” 2008, nr 2, s. 1.

lacji. Czytelnik znajdzie tu opracowania na temat wdrażania oceny skutków regulacji, zaprezentowane w trakcie konferencji „System oceny skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej”, która odbyła się w lutym 2010 r. Są tu również wybrane najlepsze oraz reprezentatywne prace słuchaczy XVIII Promocji *Bronisław Geremek*.

Zbiór otwiera wystąpienie naczelnika Wydziału Reformy Regulacji w Ministerstwie Gospodarki Artura Kopijkowskiego-Gożucha na wspomnianej konferencji absolwentów KSAP. W tekście autor podzielił się informacjami na temat udoskonalania systemu OSR oraz podejmowanych przez polską administrację szerszych działań zmierzających do reformy regulacji, w tym redukcji obciążeń administracyjnych oraz upraszczania prawa.

Następnie Anna Siemaszko i Andrzej Stolarek dokładnie przedstawiają ewolucję stosowania OSR w Republice Francuskiej, w tym napotykanne problemy oraz próby ich przewyciężenia. Obecne, bardzo szczegółowe i kompleksowe podejście do OSR wpisuje się w szerszą reformę państwa wprowadzaną w ramach programu rewizji generalnej polityk publicznych (*Révision générale des politiques publiques* - RGPP). Autorzy wspominają również o francuskich innowacyjnych rozwiązaniach, do jakich należy m.in. program OSCAR - narzędzie do symulacji obciążeń administracyjnych.

W dwóch kolejnych opracowaniach autorzy omawiają system OSR funkcjonujący w Niemczech. Pierwsze z nich jest poświęcone ogólnej prezentacji oceny skutków regulacji jako jednego z 15 pilotażowych projektów rządowego programu „Nowoczesne państwo - nowoczesna administracja”. Adam Kańtoch oraz Magdalena Szuber podkreślają zwłaszcza to, że federacyjny charakter państwa w określony sposób wpływa na proces przygotowywania OSR. Z kolei Jolanta Wiśniewska w swoim opracowaniu zwraca uwagę na wiele różnych wzorów OSR, które stosują poszczególne ministerstwa. Ponadto autorka pokazuje OSR w kontekście prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju czy też modelu kosztów standardowych. Z kolei Krzysztof Danecki w zwięzły sposób przedstawia wykorzystywaną w Belgii uproszczoną wersję OSR, jakim jest test Kafki. Autor zaznacza, iż od administracji belgijskiej można się nauczyć prowadzenia szerokiego dialogu oraz elastyczności w sposobie działania.

W podsumowaniu czterech pierwszych opracowań profesor Wojciech Góralczyk wskazał na ważne elementy stanowienia prawa w Polsce, szczególnie na potrzebę głębokiej refleksji nad tym, czy dana ustawa jest w ogóle konieczna. Bardzo znamienne są zwłaszcza następujące słowa profesora: „Im mniej ustaw i im mniej przepisów w ustawie, tym lepiej. Rządzenie państwem i wykonywanie zadań publicznych polega na rozwią-

zywaniu problemów faktycznych, a nie prawnych”. Profesor wskazał również na inne słabości ograniczające skuteczność OSR: problem „Polski resortowej” oraz upadek jakości techniki legislacyjnej. Warto również rozważyć propozycję profesora, by zastąpić Krajowy Rejestr Sądowy rejestrem prowadzonym przez organy administracji publicznej.

Następne dwa artykuły prezentują doświadczenia państw z kręgu kultury anglosaskiej. Michał Markocki opisuje praktykę oceny skutków regulacji w rządzie szkockim. Szczegółowo omawia OSR sporządzoną do projektu ustawy o planowaniu przestrzennym z 2006 r. Zwraca uwagę na to, że Szkoci wyspecjalizowali się w niektórych dziedzinach oceny skutków: strategicznej ocenie środowiskowej i ocenie wpływu na środowisko. Wynika to z tego, że zrównoważony rozwój jest priorytetem w działaniach rządu szkockiego, który m.in. jako pierwszy na świecie sformułował politykę dotyczącą zmian klimatycznych.

Aleksander Cichy kontynuuje wątek oceny skutków regulacji w Wielkiej Brytanii, uwzględniając długą tradycję tego państwa w dziedzinie OSR, sięgającą lat 80. Podobnie jak w Niemczech oraz Francji, OSR w Wielkiej Brytanii jest częścią całościowej reformy brytyjskiego systemu regulacyjnego. Autor przedstawia specyficzne rozwiązania: ujednoliczony szablon OSR z obowiązkowym podpisem ministra, 12-tygodniowe konsultacje społeczne oraz inne instytucjonalne uwarunkowania gwarantujące skuteczność systemu.

W kolejnym opracowaniu zostały opisane doświadczenia Portugalii w ocenie skutków regulacji. Łukasz Wolin oraz Andrzej Radniecki przybliżają program Simplex, który bardzo dobrze wpisuje się w warunki portugalskie i nie ma odpowiednika w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Zdaniem autorów, wyjątkowość tego systemu polega na tym, że bada on m.in. wpływ uciążliwych przepisów administracyjnych na funkcjonalność administracji publicznej.

Tematem opracowania Łukasza Mieszkowskiego jest maltańska strategia reformy regulacji. Autor krytycznie analizuje stosowaną w Republice Malty mocno okrojona formę OSR, tzw. *Legal Notice Checklist*, która jest wypełniana i dołączana tylko do projektów rozporządzeń. Wskazuje również na istnienie rozwiązań niezgodnych z wytycznymi do OSR, opracowanymi przez Komisję Europejską, oraz na brak podmiotu odpowiedzialnego za kontrolę jakości sporządzanych ocen.

Z kolei w podsumowującym opracowaniu eksperta, dr Ireny Jackiewicz, dominuje refleksja nad przyszłością rozwoju systemu oceny regulacji w Polsce. Autorka wskazuje na potrzebę zdefiniowania nowej roli OSR, dzielenia się wiedzą i doświadczeniami z różnych modeli, standardów,

wzorów, instytucji, procedur i narzędzi stosowanych w innych krajach, a także poszerzenia perspektywy teoretycznej systemu OSR, zwłaszcza o dobroekonomicznej analizy prawa.

Kończąc, wyrażam głęboką nadzieję, że zaprezentowana publikacja będzie stanowić wartościowy materiał porównawczy i inspirujący do dalszego budowania rzetelnego procesu analitycznego działań podejmowanych przez instytucje państwa. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że mimo blisko dekady polskich doświadczeń we wprowadzaniu OSR do praktyki administracyjnej instrument ten jest niewłaściwie rozumiany i w małym stopniu realizuje zakładany cel, jakim jest dostarczenie decydującym i obywatelom najlepszych - w oparciu o dostępną wiedzę - rozwiązań problemów społecznych.

Artur Kopijkowski-Gożuch

Reforma regulacji w Polsce - stan obecny i perspektywy zmian¹

Przede wszystkim chciałbym Państwu serdecznie podziękować za możliwość uczestniczenia w tym przedsięwzięciu. Poza tym chciałbym pogratulować i podziękować KSAP-owi, organizatorom i pomysłodawcom tego, że właśnie problem oceny skutków regulacji (OSR) był tak ważnym tematem podczas Państwa Promocji. Kwestia OSR bowiem, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, jest czasami bardzo zawężana, traktowana marginalnie, niejednokrotnie niemal jak temat tabu, o czym jeszcze dzisiaj Państwu opowiem. Niestety, nie przygotowałem w mojej prezentacji bardzo atrakcyjnych zdjęć, ale może przy kolejnej okazji odpowiednio ją przemodeluję. Mimo to postaram się równie ciekawie jak moi poprzednicy opowiedzieć o kilku ciekawych kwestiach z tego zakresu. W kontekście wcześniejszej wypowiedzi i tezy, że często uważa się system OSR czy reformę regulacji za fikcję, muszę potwierdzić, iż rzeczywiście czasami reforma regulacji jest tak postrzegana, aczkolwiek właśnie to jest obecnie naszą rolą - rolą administracji - a w przyszłości, i to już chyba nieodległej, też Państwa zadanie - by jednak tę fikcję zacząć przekładać na konkretne działania i niwelować to twierdzenie. Ale to, mam nadzieję, wyniknie z mojej prezentacji. Pomiąłem też celowo kilka podstawowych informacji dotyczących tego, jak polski system OSR wpisuje się w proces regulacji i reformowania prawa, ale domyślam się, że po licznych stażach i wykładach Państwo już posiadają taką wiedzę.

Pan Dyrektor Czaputowicz w swoim wystąpieniu otwierającym konferencję powiedział już, że nasz system opiera się na dwóch podstawo-

¹ Wystąpienie naczelnika Wydziału Reformy Regulacji w Ministerstwie Gospodarki Artura Kopijkowskiego-Gożuch podczas Konferencji Absolwentów 19 lutego 2010 r.

wych aktach prawnych. Są to: regulamin pracy Rady Ministrów z konkretnymi zapisami dotyczącymi tego, jak i gdzie umiejscowiony jest ten system, oraz konkretne wytyczne przygotowane przez - można powiedzieć - trio, czyli trzy instytucje: Ministerstwo Gospodarki, Rządowe Centrum Legislacji i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Właśnie te trzy podmioty będą funkcjonowały w systemie OSR. Ja mam przyjemność reprezentować Wydział Reformy Regulacji Ministerstwa Gospodarki, który zajmuje się problemem OSR pod kątem *stricte* analitycznym i merytorycznym. Staramy się być swoistym mentorem i *think tankiem* wykorzystującym najlepsze praktyki zagraniczne, analizującym problemy i proponującym pewne rozwiązania na przyszłość.

Jak wygląda reforma i agenda reformy regulacji w Polsce? Kluczowe miejsce wśród poszczególnych zagadnień związanych z reformą regulacji zajmują ocena skutków regulacji. Jest ona połączona z problematyką systemu konsultacji dokumentów rządowych. Ponadto zajmujemy się redukcją barier administracyjnych i uproszczeniem bieżących procedur. Są to tzw. cztery filary agendy reformy regulacji. Dodam też, że dokładnie tak samo te bloki tematyczne dzieli i określa Komisja Europejska - czyli kiedy przeprowadza swoje działania w zakresie obowiązków informacyjnych, wykorzystuje te same metody. My jako Polska podzieliliśmy te bloki w identyczny sposób, tak aby zapewnić spójność naszych działań z tym co dzieje się na płaszczyźnie wspólnotowej.

Czy w zakresie oceny skutków regulacji nie udało się osiągnąć dużo? Jedni mówią, że mało, inni zaś, że to fikcja. Nie wiem, czy wszyscy Państwo mieli okazję zapoznać się z raportem „Polska 2030”; osobiście uważam, że jest to dokument, który istotnie wiele pokazuje, przedstawia dokładny obraz całego życia społeczno-gospodarczego w Polsce. W jednym z jego rozdziałów ukazano system OSR i reformę regulacji. Trochę zastanowiło mnie to, że znajdują tam Państwo porównanie systemu OSR, systemowego podejścia do OSR przez OECD, i sytuacji pod tym względem w Polsce. To wzbudziło moje zainteresowanie, bo są to dwie rzeczy zupełnie nieporównywalne. Nie można porównywać metodologii do stanu faktycznego, lecz jedynie konfrontować ze sobą stany faktyczne lub metodologie. Dlaczego o tym mówię? Ponieważ gdy spojrzy się w regulamin pracy Rady Ministrów - w wytyczne do OSR i załączniki - to można stwierdzić, że w Polsce mamy wzorcowy system OSR. Taki jest jednak tylko na papierze.

W tym miejscu chciałbym wrócić do tezy, pytania, które padło podczas poprzedniej wypowiedzi. Czy system jest wykorzystywany? To jest właśnie poważny problem: problem świadomości pracowników czy, inaczej mówiąc, urzędników administracji publicznej, a często także i decydentów. To głównie oni muszą odczuwać potrzebę prowadzenia polity-

ki opartej na dowodach, a nie pracownicy, którzy wykonują te działania. Dlatego też oprócz metod *stricte* systemowych proponujemy szkolenia promocyjno-edukacyjne. Pierwsze, szkolenia z zakresu przygotowywania OSR, zostały przeprowadzone już w 2007 r. Pracownicy Wydziału Reformy Regulacji szkolili innych pracowników administracji. Było to bardzo karkołomne przedsięwzięcie, aczkolwiek udało się przeszkolić w tamtym okresie, czyli w latach 2007–2009, 600 osób. Obecnie trwa już drugi etap szkoleń, zaplanowany na lata 2010–2011. Podobnie zresztą jak w przypadku wielu innych działań administracji, mamy dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Aktualnie prowadzimy kompleksowe szkolenia z zakresu oceny skutków regulacji dla około 3000 pracowników administracji rządowej – chcemy kształcić wszystkich tych, którzy zajmują się problematyką OSR. Łatwo jest wymagać, tak jak powiedziałem, łatwo też jest zaprojektować system i powiedzieć: „teraz go przestrzegajcie”. Praktyka pokazuje jednak, że to nie wystarczy. Osoba – dany pracownik administracji – musi mieć narzędzie, żeby móc z tego korzystać, a do tego także odpowiednią wiedzę. Dlatego staramy się z tej próby systemowego rozwiązania przejść właśnie na poziom praktyczny. Nie wystarczy, że istnieje model, musi istnieć także wiedza, jak go stosować.

Pod koniec mojej prezentacji wróć jeszcze do systemu OSR. Teraz chciałbym nawiązać do kluczowego zagadnienia kolejnego tematu, czyli konsultacji, a następnie przedstawię parę kwestii dotyczących redukcji obciążeń administracyjnych i uproszczeń.

W poprzedniej prezentacji któryś z panów wskazał na rzecz, którą dopiero ostatnio udało nam się spostrzec w trakcie badań nad systemem OSR, a tym samym konsultacji. Problem polega na tym, iż z jednej strony nowa, zreformowana administracja już zupełnie inaczej podchodzi do konsultacji społecznych – używa innych środków komunikacji, innych standardów zachowań, stara się budować wokół siebie prawdziwe społeczeństwo obywatelskie. Z drugiej jednak strony powstaje pytanie: czy tak samo postępują inne podmioty społeczne? Czy ten *feedback* od strony np. przedsiębiorców czy organizacji społecznych już jest na tyle „dobry jakościowo”, aby wspólnie rozmawiać i wspólnie tworzyć polityki? Niestety z tym jest różnie, niektórzy partnerzy społeczni włączają się w sposób w pełni merytoryczny w dyskusję, inni zaś prezentują model rozmowy rozstrzeniowej i nie są skłonni do kompromisów. Obecnie właśnie problem zachowania kompromisu opartego na merytorycznie przygotowanych danych (np. w OSR) jest podstawowym mankamentem procesu konsultacji społecznych. Naturalnie ta sama uwaga dotyczyć będzie administracji, jeśli nie przestrzega ona ogólnie przyjętych standardów konsultacji i przygotowywania dokumentów rządowych. Tylko wtedy, gdy obie strony – adminis-

tracja i partnerzy społeczni – będą mieli pełną świadomość współodpowiedzialności za dane działania, będziemy mogli mówić o działającym społeczeństwie obywatelskim. W tym miejscu pozwolę sobie jednak na pozytywną dygresję. Jeden ze znakomitych profesorów powiedział, że cokolwiek byśmy robili, społeczeństwo obywatelskie w Polsce i tak powstanie. To będzie za dziesięć, za dwadzieścia lat. Możemy tylko wpływać na to, by zbudowało się szybciej lub wolniej, pomagać lub przeszkadzać. Wydaje mi się, że przynajmniej na razie staramy się jednak raczej pomagać niż przeszkadzać w jego budowaniu.

Chciałbym Państwa zainteresować także innym projektem, który planujemy uruchomić w Ministerstwie Gospodarki – czyli „Projektem systemu konsultacjami on-line”. Na razie wprowadzamy go pilotażowo w Ministerstwie Gospodarki, a następnie jego wyniki chcemy przekazać Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rządowemu Centrum Legislacji. System ten, co ważne, będzie uwzględniał proces konsultacji już na poziomie sporządzenia oceny skutków regulacji, a szczególnie oceny wpływu. Jest to o tyle ważne, że powstanie wystandaryzowane narzędzie informatyczne, dzięki którym będziemy mogli nie dość, że usprawnić i unowocześnić proces konsultacji, to jeszcze w pełniejszy sposób zaangażować do pracy z nami partnerów społecznych.

Wspomniany wyżej projekt ma być przede wszystkim zinformowany oraz skierowany zarówno do przedsiębiorców, jak i do partnerów społecznych – nazwijmy ich lobbystami, chociaż wiedzą Państwo, że ostatnio słowo „lobbying” niesłusznie jest nacechowane pejoratywnie. Tak więc przy analizie problemów i ocenie założeń do ustawy wszyscy mogliby korzystać z takiej platformy, wchodzić bezpośrednio na stronę i zgłaszać swoje uwagi. Administracja byłaby bardziej zdeterminowana do tego, żeby na takie uwagi reagować. Chodzi o to, by administracja wyjaśniała, dlaczego bierze pod uwagę lub nie pewne zastrzeżenia i uwagi zgłaszane przez stronę społeczną.

Planujemy, że pilotaż będzie prowadzony w Ministerstwie Gospodarki do 2012 r., a następnie prześlemy system innym resortom i oczywiście, jeśli taka będzie decyzja Komitetu Rady Ministrów – do wykorzystania w całej administracji.

Powiem jeszcze dosłownie parę zdań à propos tych dwóch ostatnich bloków naszej agendy i na koniec jeszcze chciałbym wrócić do tematyki związanej z OSR. Jak wspomniałem na wstępie, w agendzie reformy regulacji zajmujemy się także bieżącym uproszczeniem prawa. Co do tej pory udało się osiągnąć w tzw. pakiecie na rzecz rozwoju przedsiębiorczości? Znalazło się tam wiele propozycji przyjętych w tzw. *fast trackach* legislacyj-

nych, czyli szybkich uproszczeniach prawa gospodarczego. Chodzi tu m.in. o obniżenie kapitału zakładowego, zmiany w rachunkowości i wiele innych propozycji. Obecnie przygotowywana jest dość duża ustawa deregulacyjna, która ma jeszcze bardziej uprościć wszystkie koncesje i aktywności wymagające zaangażowania administracji rządowej, do takiego stanu, aby występowały tylko i wyłącznie te obciążenia, które są narzucone przez Unię Europejską. Chodzi więc o to, by wyeliminować dodatkowe utrudnienia dla podmiotów gospodarczych i – oczywiście – dla obywateli. Współpracujemy w tym zakresie z Bankiem Światowym i OECD.

Ponadto mamy ambitny cel osiągnięcia 25-procentowej redukcji obciążeń administracyjnych do końca tego roku. Pierwsze wyniki pokazują, że co prawda udało się nam dotrzeć dopiero do 7%, ale analizy i prognozy pokazują, że na koniec tego roku powinniśmy osiągnąć 27-procentowy poziom redukcji. Tegoroczne plany redukcyjne w siedmiu obszarach prawa to tak naprawdę pierwszy etap szerszego przedsięwzięcia obejmującego pomiar bazowy całego prawa gospodarczego w Polsce.

W drugiej części przeanalizowaliśmy ponad 500 aktów prawa w poszukiwaniu danych na temat obowiązków informacyjnych. Znaleźliśmy 6 tysięcy takich obowiązków i obecnie przeliczamy, ile każdy z nich będzie kosztował jednego obywatela – realnie, w gotówce – po to, by mieć potem odpowiednią bazę danych. Zatem w ramach redukcji też poruszamy się w obszarze *evidence based politics*, czyli polityki opartej na dowodach, tak aby uzyskać analityczne dowody oraz dokładne informacje o tym, ile obowiązek kosztuje i czy jest możliwość dokonania jego redukcji lub uproszczenia.

Te wszystkie działania zawarliśmy w programie „Reformy regulacji na lata 2010–2011”. Gorąco zachęcam do odwiedzenia naszej strony, gdzie można znaleźć ten dokument wraz z całym procesem jego powstawania i konsultacji, gdyż na dzień dzisiejszy znajduje się on w fazie konsultacji, czyli opuścił Ministerstwo Gospodarki, trafił do ekspertów, a teraz jest konsultowany społecznie i międzyresortowo. Co napawa optymizmem, zebraliśmy bardzo dobre opinie na temat tego programu, dlatego uważam, że warto do niego sięgnąć. Ma on bowiem strukturę OSR, czyli nie rozpoczyna się od wstępu i zadań, które należy zrealizować, lecz wychodzi się w nim od analizy problemu – pokazujemy, gdzie i dlaczego coś funkcjonuje źle, a przez analizę opcji przechodzimy do celów szczegółowych i dalej. Sam program został opracowany jako wzorcowy OSR właściwy dla sytuacji, która obecnie panuje w Polsce.

Chcemy zatem stworzyć schemat umożliwiający wznowienie dyskusji nad OSR. Skoro pojawiają się głosy i dowody świadczące o tym, że

obecny system tak naprawdę działa ułomnie, to właśnie staramy się zidentyfikować te błędy i je wyeliminować. Próbujemy to osiągnąć dzięki szkoleniom, które dają odpowiednie narzędzia do usunięcia błędów, oraz zmianę podejścia do OSR. Odrzucamy perspektywę typowo prawniczą, a preferujemy bardziej praktyczną, koncentrujemy się głównie na fazie, która poprzedza etap tworzenia legislacji.

Jeśli chodzi o podejście modelowe do systemu OSR, to zaczynamy od struktury wytycznych, czyli zidentyfikowania, opisanego i skierowania problemu do osoby decyzyjnej: ministra, sekretarza stanu, a czasami dyrektora departamentu. Następnie opracowujemy ocenę wpływu (która w tym momencie nie jest jeszcze oceną skutków regulacji). Sprawdzamy więc, czy problem został właściwie zdefiniowany i czy rzeczywiście należy się zajmować jego rozwiązaniem. W tym miejscu prowadzimy też pierwsze konsultacje z partnerami społecznymi. Ważne jest to, czy eksperci zewnętrzni dostrzegają wagę problemu, ponieważ czasami z perspektywy przedsiębiorcy pewne kwestie nie są widziane jako swoiste obciążenie. Tak było w przypadku podatków - problemy sprawia nie tyle samo płacenie podatków, ile system ich spłaty i samego ich poboru. Zatem rozważenie tych wstępnych kwestii powinno poprzedzać „ocenę wpływu”, czyli analizę poszczególnych opcji, kosztów i korzyści.

System OSR opiera się na przekonaniu, że osobą, która będzie podejmowała ostateczną decyzję, jest zawsze polityk. Rola administracji polega „tylko” i wyłącznie na tym, aby przygotować jak najlepsze narzędzia, czyli ocenę skutków regulacji lub ocenę wpływu, bazujące na danych analitycznych. Właśnie do tego służy OSR. Później wszystko zależy od decydenta, a oczywiście na jego decyzje czasami mają wpływ także inne czynniki. Jednak - tak jak było to już powiedziane podczas wystąpienia Anny Siemaszki - tym, co może zapewnić nam o wiele lepszy, poprawny i bezbłędny system OSR, są wspólne działania: administracji, odpowiednio przeszkolonej z korzystania z przygotowanych dla niej narzędzi, decydentów, którzy doceniają wagę tych narzędzi, oraz społeczeństwa obywatelskiego, które będzie realnie wpływało na proces legislacyjny. Dopiero wszystkie te czynniki działające razem ukształtują spójny system tworzenia prawa bazującego na dowodach.

Na koniec jeszcze raz bardzo dziękuję za możliwość uczestniczenia w tej konferencji. Powiem szczerze, że z chęcią zatrudnilibyśmy wszystkich Państwa, tegorocznych absolwentów, w Ministerstwie Gospodarki, ponieważ w czasie praktyk zdobyli Państwo niezwykle dużą wiedzę na temat OSR, jednakże wiem, że nie będzie to możliwe.

Chciałbym Państwu bardzo podziękować za uwagę. Mam nadzieję, że moja prezentacja nie zajęła zbyt dużo czasu. Zachęcam jeszcze raz do zajrzenia na naszą stronę internetową, gdzie znajdują się wszystkie informacje na temat systemu OSR, konsultacji społecznych oraz innych tematów związanych z agendą reformy regulacji.

Anna Siemaszko, Andrzej Stolarek

Praktyka funkcjonowania oceny skutków regulacji we Francji

Wstęp

Idea wprowadzania oceny skutków regulacji w przypadku przygotowywania projektu aktu prawnego w krajach europejskich pojawiła się w latach 90. XX wieku. Analiza wpływu konkretnego aktu prawnego na sytuację otoczenia z punktu widzenia użytkowników - osób fizycznych i prawnych, ale także samej administracji państwowej - pozwala uniknąć wydawania nadmiernej liczby aktów legislacyjnych, a przez to upraszcza system prawny państwa, czyni go bardziej czytelnym i sprawniejszym w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych. Jednocześnie analiza skutków pozwala uniknąć nadmiernego wkraczania państwa oraz jego regulacji w życie, prawa i swobody obywateli. Dodatkowo reformy aparatu państwowego poprzez ograniczenie procedur i regulacji kształtują administrację bardziej przyjazną dla klienta.

Niniejsza praca opisuje model oceny skutków regulacji stosowany w Republice Francuskiej oraz ewolucję podejścia do tej analizy. Francja stanowi bowiem przykład kraju, który pod hasłem reformy administracji i zarządzania państwem stosunkowo wcześniej wprowadził wymóg przeprowadzania analizy skutków projektowanych aktów prawnych. W praktyce jednak przepisy te okazały się martwe. Prawdziwy powrót do OSR nastąpił dopiero w 2009 r. (obowiązek przygotowywania OSR został wprowadzony od 1 września 2009 r.). Obecnie podejście do OSR jest bardzo szczegółowe i kompleksowe, a reforma - jak do tej pory - z sukcesem wprowadzana we wszystkich ministerstwach.

1. Ocena skutków regulacji we Francji

System oceny skutków regulacji we Francji (*étude préalable, étude d'impact de la réglementation*) to projekt bardzo ambitny, który po trwającej 14 lat fazie eksperymentów legislacyjnych zaczął funkcjonować w dniu 1 września 2009 r. Obowiązek przygotowywania OSR wpisuje się w szerszą logikę poprawy jakości tworzonego prawa i reform państwa wprowadzanych w ramach programu rewizji generalnej polityk publicznych (*Révision générale des politiques publiques* – RGPP).

Dekretem z dnia 3 grudnia 2005 roku w ramach Ministerstwa Budżetu, Służby Cywilnej i Reformy Państwa (Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État) została utworzona Dyrekcja Generalna do spraw Modernizacji Państwa (Direction générale de la modernisation de l'état – DGME). W ramach reformy określono cztery jej filary: 1) odpowiednie zarządzanie finansami, prawidłowe ukierunkowanie środków w celu zwiększenia potencjału gospodarczego kraju oraz skoncentrowanie się na misji państwa, jaką jest zaspokajanie potrzeb obywateli; 2) uproszczenie i zwiększenie przejrzystości procedur oraz poprawa jakości stanowionego prawa, tworzenie prawa dostosowanego do aktualnych warunków i potrzeb; 3) poprawa jakości usług świadczonych przez administrację na rzecz obywateli i podmiotów gospodarczych; 4) reorganizacja administracji i zmiana sposobu zarządzania strukturą, w celu zwiększenia wydajności i efektywności oraz zmniejszenia kosztów¹.

1.1. Révision générale des politiques publiques

W lipcu 2007 r. rozpoczęto program *Révision générale des politiques publiques*. W celu jego realizacji prezydent utworzył Radę do spraw Modernizacji Polityk Publicznych (Conseil de modernisation des politiques publiques). Wprowadzenie OSR zostało zatwierdzone przez Radę w dniu 12 grudnia 2007 roku jako 87. działanie (*mésure*) przeglądu generalnego².

Jednym z motywów podjęcia reformy był wysoki udział wydatków publicznych w PKB i konieczność ograniczenia kosztów działania administracji przy jednoczesnym wzroście jej efektywności oraz zwiększeniu jakości usług przez nią świadczonych. Eksperti skupieni w 26 grupach audytorów (w skład których weszli urzędnicy z różnych ministerstw, eksperci francuscy i zagraniczni oraz przedstawiciele biznesu) przeanalizowali wszystkie sfery aktywności państwa i zaproponowali ponad 300 zmian, które mają zostać wprowadzone w życie po zaakceptowaniu przez Radę

¹ www.modernization.gouv.fr [03.11.2009].

² RGPP, *les décisions*, „Les cahiers de la DGME”, 2008, nr 10, s. 30.

ds. Modernizacji. Analiza została przeprowadzona pod kątem zapotrzebowania na dane działanie, jego kosztów oraz podmiotów, które powinny je wykonywać. W każdym ministerstwie powołano grupę pilotującą RGPP podległą Sekretarzowi Generalnemu. Elementem reformy jest również dokładna analiza kosztów funkcjonowania państwa oraz racjonalne wydatkowanie środków, któremu służyć ma przygotowywanie budżetu zadaniowego (*budget par objectifs*) w perspektywie wieloletniej³.

1.2. Ewolucja OSR we Francji

Wprowadzenie OSR w 1995 r.

Obowiązek przygotowania oceny skutków regulacji w odniesieniu do projektów aktów legislacyjnych w jego obecnej formie został wprowadzony na mocy art. 39. Konstytucji Republiki Francuskiej⁴ znowelizowanej 23 lipca 2008 r. oraz zapisami Ustawy organicznej nr 2009-403 z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie zastosowania artykułów 43-1, 39 i 44 Konstytucji⁵. Pomimo że już w 1995 r. przyjęto stosowne zapisy odnośnie do prac nad oceną skutków regulacji, nie miały one mocy wiążącej, lecz jedynie w formie okólników premiera rekomendowały podjęcie prac nad OSR.

Pierwsze próby wdrożenia systemu oceny skutków regulacji we Francji podjęto w 1995 r. Okólnikiem z dnia 21 listopada 1995 r. w sprawie eksperymentowania dotyczącego oceny skutków regulacji projektów ustaw i dekretów w Radzie Stanu uzupełnionym Okólnikiem z dnia 18 marca 1996 r. w sprawie wprowadzenia procedury wdrożenia oceny skutków regulacji⁶. W piśmie skierowanym do ministrów i sekretarzy sta-

³ *La RGPP en pratique*, septembre 2008, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP_en_pratique_def-sept08.pdf [4.11.2009].

⁴ Constitution de la République française, www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm#titre15.

⁵ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT-000020521873&dateTexte=&categorieLien=id. We francuskim systemie prawnym ustawa organiczna precyzuje zapisy konstytucji i w hierarchii źródeł prawa plasuje się pomiędzy konstytucją a ustawą.

⁶ Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'Impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat; Circulaire du 18 mars 1996 relative à la procédure de mise en oeuvre de l'étude d'impact, <http://admi.net/jo/-PRMX9501182C.html>. Dekrety w Radzie Stanu (*décrets en Conseil d'Etat*) to we francuskim systemie prawnym rozporządzenia wykonawcze rządu, które wymagają uzyskania opinii Rady Stanu (najwyższa instancja sądownictwa administracyjnego i organ konsultacyjny rządu w zakresie niektórych projektów aktów prawnych), w przeciwnym razie rozporządzenie staje się nielegalne. Po zasięgnięciu opinii Rady Stanu rząd

nu premier Alain Juppé odnosząc się do postulatu zawartego w deklaracji polityki generalnej rządu (*exposé*) dotyczącego ograniczenia inflacji normatywnej, zdecydował o wprowadzeniu obowiązku opracowywania oceny skutków regulacji projektów ustaw i najważniejszych dekretów w okresie próbnym (*phase d' experimentation*) od 1 stycznia do 31 grudnia 1996 r.⁷ W zależności od uzyskanych rezultatów obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji miał być rozszerzony na wszystkie projekty ustaw i dekretów. W pierwszym semestrze (do 30 czerwca 1996 r.) procedurą miały być objęte projekty wszystkich ustaw z wyłączeniem finansowych. Pod koniec tego okresu zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji postępów reformy oraz ewentualnych zmian. Od 1 lipca natomiast obowiązek tworzenia OSR dotyczyć miał także dekretów (*décrets réglementaires en Conseil d'Etat*). Na koniec procesu przeprowadzono ewaluację całościową.

Elementy, które obowiązkowo musiały znaleźć się w ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu, to:

- ◆ spodziewane korzyści (*avantages attendu*): opis stanu faktycznego w zakresie legislacji oraz zaistniałych problemów wraz z wykazaniem niewystarczalności obecnego prawa; określenie celów, które mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez przyjęcie nowego aktu prawnego; opisanie w sposób liczbowy korzyści w zestawieniu z kosztami, które mogą wystąpić, i sposobem kompensacji tych kosztów;
- ◆ wpływ na zatrudnienie i rynek pracy (*impact sur l'emploi*): scenariusz minimum zakładał określenie, na jakie kategorie pracowników oraz na które obszary rynku pracy regulacja będzie miała wpływ; koszty dla rynku pracy zaprezentowane miały być w krótkim i średnim okresie, niezbędne było również podanie skutków finansowych zmian na rynku pracy;
- ◆ wpływ na inne ważne dziedziny (*impact sur d'autres intérêts généraux*) – istotne z punktu widzenia danego projektu, np. ochrona środowiska;

może albo przyjąć tekst w pierwotnej wersji nieuwzględniającej uwag Rady, albo tekst w wersji przedstawionej przez Radę Stanu. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z Radą Stanu przed wydaniem rozporządzenia wykonawczego wynika z zapisów art. 37. konstytucji, zapisów poszczególnych ustaw bądź innych dekretów (numer artykułu ustawy lub dekretu wskazującego na wydanie rozporządzeń wykonawczych w drodze dekretów w Radzie Stanu poprzedzony jest literą „R”). Pozostałe rozporządzenia wykonawcze wydawane są w formie dekretów zwykłych (*décrets simples*), niewymagających przeprowadzenia konsultacji z Radą Stanu lub aktów wykonawczych premiera.

⁷ Obowiązek opracowywania oceny skutków regulacji w odniesieniu do dekretów w Radzie Stanu wszedł w życie 1 lipca 1996 r.

- ♦ skutki finansowe (*incidences financières*) określone w perspektywie kilkuletniej (skutki dla budżetu w danym roku oraz w czterech kolejnych latach) - analiza przygotowywana we współpracy z ministrem do spraw budżetu; analiza wpływu na sytuację finansową podmiotów gospodarczych; wpływ na ceny oraz wysokość opłat (*tarifs publics*);
- ♦ wpływ na poziom biurokracji (*impact en termes de formalités administratives*), przede wszystkim pod kątem obciążeń administracyjnych nałożonych na przedsiębiorców;
- ♦ konsekwencje dla systemu prawnego (*conséquences en termes de complexité de l'ordonnement juridique*): projekt nowego aktu prawnego zawierać musiał propozycje uchylenia przepisów, które w stosunku do nowej regulacji są ekwiwalentne; nastawienie na nowelizowanie dotychczasowych aktów, a nie tworzenie nowych (szczególnie w przypadku implementacji prawa wspólnotowego); wprowadzenie priorytetu spójności tekstów i ich czytelności; należało również wskazać, dlaczego dany tekst ma zastosowanie lub nie w departamentach i terytoriach zamorskich;
- ♦ koszty niezamierzone i pośrednie (*incidences indirectes et involontaires*): efekty pozytywne lub negatywne, należało je w miarę możliwości zanalizować i określić ilościowo.

Do projektów aktów prawnych dołączano uzasadnienie (*exposés des motifs des projets de loi*), któremu zarzucano zbytnią ogólność stawianych celów oraz faktyczne streszczanie dyspozycji zawartych w akcie prawnym⁸. OSR miały poprzedzać redakcję projektu tekstu aktu normatywnego i następnie być do niego załączane. Tekst oceny skutków regulacji miał uzyskać akceptację gabinetów politycznych ministrów, następnie być zatwierdzony w trakcie konsultacji międzyresortowych, skonsultowany z odpowiednimi partnerami społecznymi i przekazany do zaopiniowania Radzie Stanu. W przypadku uchybienia związanego z nieprzeprowadzeniem stosownych konsultacji Sekretariat Generalny Rządu (SGG) mógł wstrzymać przekazanie OSR Radzie Stanu.

Reforma z 1998 r.

Nowe zasady dotyczące oceny skutków regulacji zostały wprowadzone Okólnikiem z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie oceny skutków re-

⁸ Malona Antoine, *Réglement moins, réglementer mieux? Les analyses d'impact de la réglementation*, „La note de veille”, n° 151, Centre d'analyse stratégique, Septembre 2009.

gulacji projektów ustaw i dekretów w Radzie Stanu⁹. Dotyczył on projektów tekstów ustaw przekazywanych do SGG lub dekretów kierowanych do Rady Stanu po 1 lutego 1998 r.¹⁰

W ramach reformy zakres aktów, które miały być poprzedzone oceną skutków regulacji został nieznacznie zmieniony. Według nowych wytycznych OSR miała zastosowanie do projektów ustaw, ordonansów i dekretów o charakterze regulacyjnym, przedstawianych Radzie Stanu (*projets de loi, projets d'ordonnance, projets de décret en Conseil d'Etat qui on un caractère réglementaire*). Nie była natomiast wymagana w przypadku aktów upoważniających (*loi d'habilitation*).

OSR została podzielona na dwie części. Pierwsza poświęcona była analizie wpływu na system prawny i administracyjny (*impact juridique et administratif*), druga – wpływowi w wymiarze społecznym, ekonomicznym, budżetowym (*effets sociaux, économiques et budgétaires des dispositions*).

W części pierwszej przewidywano analizę istniejącego prawa w ujęciu jakościowym i ilościowym w celu wyeliminowania nadmiaru aktów, jak również oddziaływania na spójność systemu prawnego. Ta część zawierała również opis różnych opcji, motywów oraz uzasadnienie konieczności wyboru konkretnych modyfikacji. W sytuacji, gdy zbyt wiele modyfikacji powodowało brak spójności i nieczytelność tekstu aktu prawnego, konieczne było przedstawienie również tekstu jednolitego.

OSR zawierała również ogólną ocenę wpływu na poziom bezpieczeństwa prawnego (*sécurité juridique*), analizę możliwości państwa i jednostek podziału terytorialnego w zakresie wykonania projektowanych norm w aspekcie osobowym, materialnym i finansowym.

Analiza nowych regulacji dokonywana była również pod kątem zasady upraszczania procedur administracyjnych i zmniejszania obciążeń dla przedsiębiorców i obywateli. Wszelkie zastrzeżenia w tym względzie musiały być usprawiedliwione ważnym interesem ogólnym.

Analiza wpływu społecznego, gospodarczego i budżetowego miała być przeprowadzana w krótkim, średnim i długim okresie. Obejmowała ona: wpływ na jakość życia osób fizycznych i działalność osób prawnych, zasady państwa demokratycznego i interesu wspólnego oraz interesów partykularnych, analizę makro- i mikroekonomiczną, czyli dokładne okreś-

⁹ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000-388188&dateTexte=.

¹⁰ W odniesieniu do ustaw budżetowych ocena skutków regulacji miała być sporządzana do każdego artykułu z wyjątkiem dotyczących prognozy wpływów budżetowych i kredytowania.

lenie, na kogo (osoby fizyczne i prawne) nowa regulacja będzie miała wpływ – zarówno pozytywny, jak i negatywny, oraz analizę oddziaływania na przedsiębiorstwa, w tym wpływ na konkurencję i na rynek pracy.

Ponadto w OSR należało określić skutki nowej regulacji dla budżetu państwa i jednostek terytorialnych oraz środki przeznaczone na cele społeczne. Aneks do OSR przedstawiał założenia i zastosowane metody pomiaru.

W celu przygotowania OSR miały być wykorzystane wszystkie dostępne wewnątrz ministerstwa informacje, a w razie potrzeby także ekspertyzy innych resortów. W przypadku projektów aktów mających wpływ na organizację administracji, dekoncentrację lub istniejące procedury oraz wprowadzających nowe przepisy dotyczące obywateli czy przedsiębiorstw na jak najwcześniejszym etapie do prac nad OSR powinna się włączyć komisja do spraw reformy państwa (*Commissariat à la réforme de l'État*).

Następnym etapem było zorganizowanie spotkania międzyministerialnego, aby wszyscy zainteresowani ministrowie mogli zgłosić swoje uwagi do projektu i OSR.

Warto zauważyć, że upublicznianie oceny skutków regulacji nie stanowiło reguły i zostało pozostawione do decyzji parlamentu. W związku z tym w Okólniku premier zalecał, aby niezależnie w biuletynie informacji publicznej (*Bulletin officiele de votre administration*)¹¹ ministrowie publikowali OSR do przygotowywanych w ich resortach aktów prawnych.

Reforma z 2003 r.

Pomimo prób przeciwdziałania inflacji normatywnej i pogarszania się jakości prawa podejmowane działania nie przynosiły spodziewanych korzyści. W przygotowanym w 2002 r. na zlecenie premiera raporcie *La qualité de la réglementation*¹² jego autorzy z międzyresortowej grupy roboczej ds. jakości prawodawstwa wskazywali na występujący w dalszym ciągu problem inflacji normatywnej, koszty administracyjne zaś nakładane na przedsiębiorców według OECD osiągnęły w 1997 r. 3–4% PKB¹³. W raporcie postulowano nie tylko zmniejszenie liczby regulacji, lecz przede

¹¹ Na podstawie Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, Premier Ministre.

¹² *La qualité de la réglementation*, Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation sous la présidence de M. Dieudonné Mandelkern, Ministère de la fonction publique, Paris 2002, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000213/-index.shtml.

¹³ *Ibidem*, s. 12.

wszystkim polepszenie ich jakości. Znalazło się w nim również wskazanie, że nie należy nadużywać środków regulacyjnych, czyli powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności. Regulację prawną w konkretnej dziedzinie należy wprowadzać tylko w przypadku, gdy konieczna jest ingerencja legislacyjna w stosunki społeczno-gospodarcze oraz tylko w takim stopniu, w jakim jest to konieczne dla rozwiązania problemu. Ponadto regulacja powinna być wysokiej jakości, czyli dostosowana do problemu, proporcjonalnie ingerująca w system, zawierająca jedynie niezbędne elementy, jasna i precyzyjna.

Odwołując się do propozycji ujętych w raporcie Mandelkerna, premier Jean-Pierre Raffarin wydał nowe dyspozycje dotyczące OSR: Okólnik z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie przeciwdziałania inflacji normatywnej i poprawienia jakości prawa¹⁴ oraz Okólnik z dnia 30 września 2003 r. w sprawie jakości ustawodawstwa¹⁵. Premier zalecił powołanie w każdym ministerstwie osób odpowiedzialnych za wdrożenie rekomendacji Mandelkerna.

W związku z brakiem oczekiwanych rezultatów od 1 września na okres 18 miesięcy zawieszono stosowanie postanowień Okólnika z 1998 r. W miejsce obowiązkowych OSR wprowadzono zebrania robocze ds. programowania w SGG¹⁶, w trakcie których miały być analizowane: konieczność wprowadzenia nowej regulacji, możliwości wdrożenia rozwiązań alternatywnych oraz decyzja o potrzebie przygotowania oceny skutków regulacji¹⁷.

Uwagę zwraca to, że zmiany, jakim poddana została w 2003 r. metoda przygotowywania OSR, doprowadziły do regresu w stosunku do wcześniejszych uregulowań. Z drugiej jednak strony po nieudanej próbie wprowadzenia bardzo rozbudowanych i szczegółowych analiz postawiono sobie za cel ograniczenie wymogów, co miało zaowocować uzyskaniem lepszego efektu końcowego¹⁸.

Przeprowadzanie analizy skutków regulacji przestało być obowiązkowe. Dotyczyć miało tylko najważniejszych ustaw i dekretów (podlegają-

¹⁴ Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000609788&dateTexte.

¹⁵ Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000795097&dateTexte.

¹⁶ Za koordynację przygotowań miał odpowiadać szef gabinetu politycznego premiera, Sekretarz Generalny Rządu oraz minister odpowiedzialny za reformę państwa.

¹⁷ Okólnik z 30 września precyzował, że OSR nie będą przygotowywane w odniesieniu do projektów ustaw budżetowych i ustaw o finansowaniu zabezpieczenia społecznego.

¹⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Postęp w pracach nad realizacją inicjatywy „Better Regulation” w 2006 roku i jej przyszłość w 2007 roku*, Warszawa 2007, s. 12.

cych z mocy prawa zaopiniowaniu przez Radę Stanu). O konieczności załączenia OSR do konkretnego projektu decydować miało spotkanie międzyministerialne pod przewodnictwem gabinetu premiera i Sekretarza Generalnego Rządu, przy udziale ministra właściwego do spraw reformy państwa. W przypadku innych aktów decyzja pozostawiona była ministrowi odpowiedzialnemu za przygotowanie projektu. Jeżeli uznał on, że dana regulacja ma istotny wpływ przede wszystkim na jednostki i osoby prawne znajdujące się w kręgu jej oddziaływania (*administrés – personnes physiques ou entreprises*), mógł zdecydować o konieczności przeprowadzenia oceny, a w związku z tym rozważenia również innych możliwości działania w danej sytuacji problemowej.

Regulacja nie przewidywała konkretnej metody tworzenia OSR. Można było w tym celu np. powołać grupę roboczą (także międzyministerialną) lub zlecić przygotowanie analizy ekspertowi zewnętrznemu. Co ważne, jeżeli nowa regulacja wprowadzała reformę w kilku dziedzinach lub na kilku płaszczyznach, każdą z nich należało przeanalizować oddzielnie.

Reforma konstytucyjna z 2008 r. - wprowadzenie obowiązkowej oceny skutków regulacji

Przyjmowane regulacje w zakresie tworzenia oceny skutków regulacji i poprawy jakości aktów prawnych w dalszym ciągu nie przynosiły pożądanych rezultatów. W raporcie przygotowanym na zlecenie premiera w 2004 r. „Na rzecz lepszej jakości prawodawstwa”¹⁹ Bruno Lasserre wskazał na potrzebę powiązania OSR z bilansem korzyści i kosztów projektowanego aktu normatywnego, zwłaszcza w zakresie kosztów administracyjnych. Ze względu na porażkę dotychczasowych rozwiązań w sprawie OSR Lasserre zaproponował ograniczenie obowiązku ich sporządzania jedynie w odniesieniu do projektów aktów normatywnych, których skutki przekraczałyby 50 mln EUR, dotyczyłyby ponad 1 mln osób oraz wywierałyby istotny wpływ na sektor ekonomiczny, społeczny lub określone środowisko zawodowe²⁰.

Kluczowym punktem debaty publicznej nad systemem oceny skutków regulacji okazał się jednak raport OECD „Francja, w kierunku bardziej przejrzystych orientacji strategicznych - ocena OECD reformy regulacji”²¹ oraz przygotowany przez Radę Stanu raport „Bezpieczeństwo praw-

¹⁹ *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier ministre de M. Bruno Lasserre, Paris 2004, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000158/-index.shtml.

²⁰ *Ibidem*, s. 28.

²¹ *France, vers des orientations stratégiques plus claires - Examens de l'OCDE de la réforme de*

ne i jakość prawa”²², w których obydwie instytucje krytycznie odniosły się do funkcjonującego systemu i braku poprawy jakości tworzonego prawa oraz postępującej inflacji normatywnej, której zapobiec mogłoby obowiązkowe wprowadzenie oceny skutków regulacji.

Wśród urzędników panuje pogląd, że krytyka ze strony OECD doprowadziła do pogłębionej refleksji nad jakością prawa we Francji i zapoczątkowała proces reform w tej materii. Zawierający propozycję reformy konstytucyjnej raport „Bardziej demokratyczna V Republika”²³ z 2007 r. odniósł się do kwestii inflacji normatywnej jako przejawu złego funkcjonowania państwa i jego instytucji oraz zarekomendował zmianę konstytucji poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania OSR jako wymogu dopuszczalności skierowania projektu aktu normatywnego przez rząd do dalszych prac w parlamencie²⁴.

W związku z brakiem obowiązku przeprowadzania analizy skutków projektowanego aktu prawnego w praktyce dyspozycje dotyczące OSR nie były wykonywane. Kolejna próba wprowadzenia efektywnej procedury OSR w administracji francuskiej została podjęta w 2008 r.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 lipca 2008 r. w art. 15. zmieniającym zapisy art. 39. konstytucji stwierdza, że *przedłożone Zgromadzeniu Narodowemu lub Senatowi projekty ustaw muszą odpowiadać wymogom określonym w ustawie organicznej. Konferencja przewodniczących izby, w której przedłożono projekt ustawy, może odmówić wpisania go do porządku obrad, jeśli nie spełnia on wymogów określonych w ustawie organicznej*²⁵. W przypad-

la réglementation, OECD, Paris 2004.

²² *Sécurité juridique et complexité du droit*, Conseil d'Etat, Paris 2006, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index.shtml.

²³ *Une Vè République plus démocratique*, Paris 2007, www.comite-constitutionnel.fr/actualites/?mode=details &id=48. Raport ten stanowi syntezę prac komitetu, refleksji oraz propozycji modernizacji i przywrócenia równowagi między instytucjami V Republiki.

²⁴ Ibidem, s. 38-39.

²⁵ Analiza oceny skutków regulacji Projektu ustawy w sprawie walki z piractwem i wykonywania uprawnień policji państwowej na morzu (*Projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer*) – pierwszego projektu skierowanego do parlamentu po 1 września 2009 r. – wskazuje, że będzie on bardzo szczegółowo badał zgodność przedstawionych OSR z wymogami określonymi w ustawie organicznej. Projektowana ustawa ma na celu przyjęcie rozwiązań prawnych, które umożliwią podjęcie skuteczniejszej walki z piractwem morskim, zwłaszcza na wodach terytorialnych państw, które ze względu na słabość wewnętrznych struktur państwowych nie są w stanie przeciwdziałać nasilającemu się zjawisku. Problem ten w szczególności dotyczy Somalii. W OSR przedstawiono genezę zjawiska i opisano obecną sytuację – rozwój piractwa w ostatnich dwóch latach. Następnie omówiono środki podejmowane w celu przeciwdziałania zjawisku ze strony armatorów, państw (poprzez wzmocnienie obecności wojskowej w regionie w celu ochrony statków) oraz społeczności międzynarodowej (poprzez wprowadzenie do prawa międzynarodowego stosow-

ku braku porozumienia w tej sprawie pomiędzy konferencją przewodniczących i rządem, przewodniczący izby lub premier może skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu w terminie ośmiu dni²⁶.

Ustawa organiczna nr 2009-403 z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie stosowania artykułów 34-1, 39 i 44 Konstytucji²⁷ precyzuje zapisy Ustawy konstytucyjnej. W art. 8. stwierdza się, że projekt ustawy jest poprzedzony oceną skutków regulacji, która wraz z projektem jest przekazywana do Rady Stanu i parlamentu. OSR powinna określać:

- ◆ możliwości podjęcia działań o charakterze nielegislacyjnym i przyczyny wprowadzenia nowej regulacji;
- ◆ zgodność projektu ustawy z prawem europejskim obowiązującym bądź uchwalanym;

nych zapisów umożliwiających walkę z piractwem). OSR analizuje również potrzebę wzmocnienia w prawodawstwie międzynarodowym uprawnień państw do walki z piractwem w przypadku Somalii. W kolejnej części oceny nakreślono problemy związane z uprawnieniami francuskich organów władzy w walce z piractwem - brak bezpośredniej możliwości stosowania Międzynarodowej Konwencji Praw Morza, co zostało orzeczone w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa C-308/06 Intertanko), w którym uznano, że obowiązujące przepisy prawa francuskiego nie dają podstawy prawnej do pozbawienia jednostki wolności na pokładzie statku. W OSR przedstawiono następnie cele projektowanej regulacji i porównano rozwiązania przyjęte przez Niemcy i Hiszpanię w tej materii. W dalszej kolejności opisano proponowane regulacje i zaprezentowane ich skutki prawne (zgodność z prawem WE, wpływ regulacji na francuski porządek prawny, lista dekrétów do przyjęcia, zastosowanie ustawy na obszarach zamorskich), administracyjne, finansowe i ekonomiczne. W ostatniej części OSR umieszczono informację o przeprowadzonych konsultacjach.

W raporcie Zgromadzenia Narodowego w sprawie kryteriów kontroli oceny skutków regulacji zwrócono jednak uwagę na trzy kwestie. Pierwszą z nich jest brak wyraźnego określenia w OSR projektów aktów prawnych, które podlegać będą uchyleniu. Nie przedstawiono także środków przejściowych, które rząd zamierza przedsięwziąć. Najwięcej zastrzeżeń zgłoszono jednak w stosunku do punktu dotyczącego konsultacji, gdyż nie zaprezentowano w nim listy konsultowanych podmiotów i wyników przeprowadzonych uzgodnień. Pomimo że służby prawne w SGG i gabinet polityczny premiera uznały, że OSR spełnia wymogi określone w ustawie organicznej, Zgromadzenie Narodowe nie odrzuciło wprawdzie oceny, ale zwróciło uwagę, iż przedstawiony dokument nie w pełni im odpowiada. *Rapport d'information n° 2094 fait au nom du Comité d'évaluation et du contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, Députés et Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2009, www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf, s. 23.

²⁶ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256&dateTexte=.

²⁷ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, op. cit.

- ◆ możliwość wdrożenia prawa na terytorium narodowym;
- ◆ akty legislacyjne i wykonawcze podlegające uchynieniu i środki przejściowe;
- ◆ możliwości wdrożenia ustawy w Nowej Kaledonii, na terytoriach arktycznych i na pld. Pacyfiku (*territoires australes*);
- ◆ skutki finansowe, ekonomiczne i społeczne, wpływ na środowisko naturalne i zatrudnienie;
- ◆ informację o przeprowadzonych konsultacjach społecznych;
- ◆ wstępną listę aktów prawnych, które będą wymagały przyjęcia.

Art. 9 określa dziesięciodniowy termin, w trakcie którego konferencja przewodniczących izby parlamentu, w której przedłożono projekt ustawy, ma wypowiedzieć się na temat jego zgodności z wymogami określonymi w niniejszej ustawie.

Art. 11. precyzuje rodzaje aktów normatywnych, które nie podlegają obowiązkowi sporządzania oceny skutków regulacji:

- ◆ projekty nowelizacji konstytucji,
- ◆ projekty ustawy budżetowej,
- ◆ projekty ustawy o finansowaniu zabezpieczeń społecznych,
- ◆ projekty ustaw wprowadzających stan kryzysowy.²⁸

Przygotowane przez SGG „Wytyczne do opracowania oceny skutków regulacji”²⁹ uzupełniają zapisy Ustawy organicznej o elementy dotyczące OSR w odniesieniu do ustaw ratyfikujących traktaty i umowy międzynarodowe. Dokumenty takie muszą określać cele traktatu/umowy, prognozę skutków społecznych, ekonomicznych i finansowych, oddziaływanie na środowisko naturalne oraz zawierać analizę wpływu na system prawny we Francji, zarys historyczny negocjacji nad traktatem/umową, wykaz państw, które ratyfikowały/podpisały dokument i listę zastrzeżeń czy odrębnych opinii zgłoszonych przez Francję³⁰.

W decyzji nr 2009-579 z dnia 9 kwietnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości tworzenia OSR dla poszczególnych zapisów projektu aktu normatywnego³¹.

²⁸ Do projektu ustawy budżetowej oraz ustawy o finansowaniu zabezpieczeń społecznych należy dołączyć wstępną ocenę (*évaluation préalable*), której treść jest tożsama z OSR.

²⁹ *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, Premier ministre, Secrétariat général du gouvernement, Paris 2009.

³⁰ *Ibidem*, s. 12, 33-36.

³¹ Conseil Constitutionnel, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/decisions-par-date/2009/2009-579-dc/decision-n-2009-579

Obecnie OSR przygotowuje się jedynie w stosunku do czterech rodzajów aktów prawnych:

- ♦ ustaw (zwyczajnych i organicznych);
- ♦ aktów upoważniających ministrów do wydania ordonansu w zakresie materii ustawowej (*loi d'habilitation*);
- ♦ przepisów nieobligatoryjnych projektów ustaw finansowych oraz ustaw regulujących finansowanie polityki socjalnej (czyli przepisów, które nie są wymagane przez *loi organique* dotyczące finansów publicznych);
- ♦ projektów ustaw, w których wyraża się zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej.

1.3. Tryb prac nad oceną skutków regulacji

Tryb prac nad oceną skutków regulacji został określony w Okólniku z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia w życie zmiany konstytucji (procedura ustawodawcza)³². W dokumencie tym zwrócono uwagę, że OSR nie może być utożsamiana z uzasadnieniem projektu aktu normatywnego i musi być sporządzana na etapie rozważań i refleksji nad ewentualną reformą, aby służyła jako narzędzie oceny pozwalające na podjęcie decyzji w sprawie dalszych działań.

Zgodnie z Okólnikiem obowiązek przygotowania oceny spoczywa na ministrze odpowiadającym za przeprowadzenie reformy (wyznaczanym przez SGG w ramach sześciomiesięcznych programów prac rządu), który przy współpracy z SGG ma określić zakres zadań (*cahier des charges*) oceny skutków regulacji oraz wskazać organy i urzędy administracji, których wsparcie byłoby pożądane na etapie prac przygotowawczych³³. Jednocześnie w przygotowanym przez SGG „Przewodniku legislacyjnym”³⁴ wskazuje się na możliwość opracowania OSR przez resortową lub międzyresortową grupę roboczą albo powierzenia tego obowiązku zespołowi uniwersyteckiemu lub niezależnemu specjalście. W trakcie określania zakresu zadań

-dc-du-09-avril-2009.42539.html.

³² Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00-0020522151.

³³ Jeżeli inne niż resort wiodący ministerstwa nie zgadzają się z treścią OSR, mogą zgłosić do SGG opinie odrębne, które zostaną zawarte w ocenie, a następnie skierowane do konsultacji międzyrządowych i poddane weryfikacji przez rząd, który po akceptacji gabinetu politycznego premiera zdecyduje o ostatecznym kształcie OSR.

³⁴ Guide légistique, www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/112.htm.

należy posługiwać się „Vademecum definiowania zakresu zadań oceny skutków regulacji” z 6 maja 2009 r.³⁵

Zakres zadań określa się w trakcie posiedzenia przedstawicielei resortu odpowiedzialnego za przygotowanie OSR z przedstawicielami SGG, a za ich zgodą z reprezentantami innych ministerstw. Jest on definiowany na podstawie dokumentu orientacyjnego (*document d'orientation*), opracowanego przez wiodące ministerstwo, który zawiera analizę najważniejszych zagadnień projektowanych zmian. W trakcie spotkania definiowany jest kształt OSR, kalendarz prac nad oceną ze wskazaniem terminu, w którym resort wiodący ma przedstawić gotowy dokument, a także kontrybucji, jaką do przygotowania OSR mogą wnieść inne niż resort wiodący urzędy i instytucje spoza administracji. Zakres zadań jest następnie zatwierdzany przez gabinet polityczny premiera.

Prace na tym etapie muszą być podjęte przynajmniej na dwa miesiące przed przekazaniem do Rady Stanu projektu ustawy wraz z OSR.

Na etapie redakcyjnym inne niż resort wiodący ministerstwa i instytucje eksperckie niezwiązane z administracją wnoszą swój wkład do wstępnego projektu oceny skutków regulacji przygotowywanego przez ministerstwo odpowiadające za przeprowadzenie reformy. Wstępny projekt jest następnie przekazywany do wiadomości gabinetu politycznego premiera.

Resort wiodący po uzyskaniu uwag ze strony gabinetu politycznego ministra przygotowuje projekt oceny skutków regulacji i następnie kieruje go do konsultacji z właściwymi departamentami i służbami (*services*). Prace na tym etapie muszą być podjęte przynajmniej na miesiąc przed przekazaniem do Rady Stanu projektu ustawy wraz z OSR.

Po przeprowadzonych konsultacjach projekt OSR jest kierowany do zatwierdzenia przez szefa gabinetu politycznego premiera i Sekretarza Generalnego Rządu, a do konsultacji z Radą Stanu - dopiero gdy uznają oni, że OSR spełnia wymogi ustawowe.

Rada Stanu ustala zgodność oceny skutków regulacji z wytycznymi zawartymi w ustawie organicznej i okólniku. Po uzyskaniu opinii Rady Stanu projekt aktu normatywnego wraz z oceną skutków w wersji uwzględniającej stanowisko Rady Stanu zostaje przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów i może zostać przedłożony jednej z izb parlamentu³⁶.

³⁵ *Vade-mecum de définition du cahier des charges de l'étude d'impact*, Secrétariat Général du Gouvernement, Paris 2009.

³⁶ W przypadku Zgromadzenia Narodowego ewaluacja przedstawionych OSR znajduje się w gestii Komitetu Ewaluacji i Kontroli Polityk Publicznych (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*); *Rapport d'information n° 2094 fait au nom du Comité d'évaluation et du contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études*

Należy zwrócić uwagę, że we francuskim systemie politycznym pracom Rady Ministrów przewodniczy prezydent, co może powodować utrudnienia w opracowywaniu projektów ustaw i ocen skutków regulacji w okresie tzw. kohabitacji, gdy prezydent reprezentuje inną opcję niż większość parlamentarna i rząd. Kwestia jest tym bardziej istotna, że na posiedzeniach Rady Ministrów nie prowadzi się dyskusji nad porządkiem obrad, lecz jedynie podejmuje decyzje dotyczące uprzednio uzgodnionych spraw. Ewentualnym problemom ma zapobiec funkcjonująca procedura uzgadniania stanowisk między Elysée (Pałac Prezydencki) i Matignon³⁷. Sekretarz Generalny Rządu stanowi łącznik pomiędzy premierem i prezydentem - opracowuje pięcioletni plan prac rządu i ustala porządek obrad najbliższego posiedzenia Rady Ministrów. Są one następnie zatwierdzane w piątek przez premiera i przekazywane Sekretarzowi Generalnemu Pałacu Prezydenckiego, który w poniedziałek ustala ostateczny plan posiedzenia śródowej Rady Ministrów. Tak uzgodnione w jej trakcie stanowiska są przekazywane do Rady Stanu, która obraduje w czwartki.

1.4. Struktura oceny skutków regulacji

Struktura OSR została określona w Ustawie organicznej nr 2009-403 z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie stosowania artykułów 34-1, 39 i 44 Konstytucji oraz Wytucznych do opracowania oceny skutków regulacji.

Ocena skutków regulacji powinna się zaczynać od opisu stanu wyjściowego w ujęciu prawnym i rzeczowym oraz identyfikacji problemu. Na tym etapie prac szczególny nacisk powinien być położony na kwestię stabilności prawodawstwa, a w szczególności aktów prawnych, które mogłyby zostać znowelizowane.

Diagnoza musi zawierać również opis prawa stosowanego we Francji, zwłaszcza w odniesieniu do terytoriów i departamentów zamorskich, które mają znaczny zakres autonomii w zakresie aplikacji prawa, w związku z czym każdy projekt aktu normatywnego musi być analizowany pod względem możliwości zastosowania na tych obszarach. Działanie to nadzoruje Minister Spraw Wewnętrznych, Obszarów Zamorskich i Wspólnot Terytorialnych.

W części poświęconej definicji celu projektowanej regulacji określić należy to, w jakim ujęciu ilościowym i jakościowym oraz w jakim ho-

d'impact accompagnant les projets de loi, par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, Députés et Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2009, op. cit., s. 17.

³⁷ Są to siedziby prezydenta i premiera. W ten sposób zwyczajowo określa się także urząd i służby wspomagające prace prezydenta i premiera.

ryzonce czasowym należałoby zmodyfikować dotychczasowe działania państwa. Należy również sprecyzować, czy projektowany akt normatywny ma dostosować francuski porządek prawny do przyjętych zobowiązań międzynarodowych. Określić należy i w razie potrzeby zhierarchizować cele przejściowe służące osiągnięciu celu nadrzędnego projektowanej regulacji.

Przedstawiając możliwe scenariusze działania poza zmianą prawodawstwa, należy rozważyć dwie możliwości:

- ♦ normy wyższego rzędu obligują do przyjęcia nowej regulacji;
- ♦ normy wyższego rzędu nie obligują do przyjęcia nowej regulacji: należy przeanalizować opcje podjęcia innych działań poza interwencją legislacyjną, takich jak: przeorganizowanie bądź uproszczenie narzędzi służących wdrażaniu obowiązującej legislacji, wprowadzenie uzgodnionych ze środowiskami zawodowymi kodeksów dobrego postępowania czy mediacje.

Jeżeli analiza możliwych scenariuszy działania przekonuje rząd do podjęcia prac nad nowym aktem normatywnym, w OSR należy wskazać scenariusze odrzucone wraz z ich przewidywanymi skutkami, a w części poświęconej ocenie oddziaływania zbadać wpływ projektowanej regulacji na:

- ♦ system prawny: przeanalizować należy wpływ na hierarchię źródeł prawa oraz spójność i kompleksowość systemu, a także zgodność projektowanej regulacji z prawem europejskim (obowiązującym i uchwalanym prawem Wspólnot Europejskich oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Przy ocenie zgodności z prawem WE szczególną uwagę należy zwrócić na zobowiązania dotyczące pomocy udzielanej przez państwo oraz notyfikacji w zakresie norm technicznych³⁸. W tej części OSR powinny się znaleźć także informacje o zaproponowanych przepisach przejściowych;
- ♦ system ekonomiczny i finansowy: należy uwzględnić konsekwencje krótko-, średnio- i długoterminowe, oddziaływanie pośrednie lub bezpośrednie na osoby fizyczne i prawne, ewolu-

³⁸ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0034:FR:HTML>; Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0048:FR:HTML>.

cyjny bądź punktowy charakter zmian. Chodzi o skutki zarówno makroekonomiczne, zwłaszcza wpływ na konkurencyjność gospodarki i wzrost gospodarczy, jak i mikroekonomiczne. Analizie poddaje się wpływ regulacji na finanse jednostek samorządu terytorialnego, a także obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców i obywateli. Odnotować należy innowacyjne (funkcjonujące jedynie we Francji) rozwiązanie służące do pomiaru obciążeń administracyjnych, jakie z inicjatywy Generalnej Inspekcji Finansów³⁹ opracowała Generalna Dyrekcja Modernizacji Państwa. Jest nim OSCAR – narzędzie do symulacji obciążeń administracyjnych (*outil de simulation de la charge administrative*)⁴⁰;

- ♦ system społeczny, w szczególności wpływ na rynek pracy, zdrowie publiczne, równe traktowanie kobiet i mężczyzn, integrację społeczną i ochronę grup wymagających szczególnej troski, a także przeciwdziałanie ubóstwu zgodnie z Dekretem nr 2009-554 z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie pomiaru ubóstwa⁴¹;

³⁹ Rapport n° 2007-M-080-02 sur l'élaboration d'un outil d'évaluation des coûts administratifs de la réglementation, établi par Philip DANE, inspecteur général des Finances, Paris 2007, www.igf.minefi.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/2007/elaboration_d_un_out/view.

⁴⁰ OSCAR to program komputerowy, który pozwala określić skalę obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców związanych z implementacją nowego aktu prawnego. Koszty te są mierzone na podstawie czasu, jaki przedsiębiorcy muszą spędzić, wykonując obowiązki określone w ustawie (jest on skorygowany o współczynniki określone w zależności od poszczególnych kategorii pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie), a następnie przeliczany na euro według średniego kosztu pracy ustalonego przez Narodowy Instytut Badań i Statystyk Ekonomicznych. Koszt początkowy wdrożenia aktu normatywnego oraz roczny koszt jego funkcjonowania obliczony przez system OSCAR jest określany w ocenie skutków regulacji. Funkcjonujący jedynie we Francji program OSCAR jest tak innowacyjny, że Komisja Europejska prowadzi aktualnie badania nad stworzeniem podobnego systemu pomiaru obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców w krajach Unii Europejskiej. We Francji z kolei opracowuje się obecnie program pomiaru obciążeń administracyjnych dla obywateli. Poza wprowadzeniem aplikacji OSCAR DGME prowadzi również program „Środki redukcji obciążeń administracyjnych”. Poprzez ankiety skierowane do przedsiębiorców, samorządów i obywateli (zwłaszcza niepełnosprawnych) DGME ocenia średni czas, jaki należy poświęcić na wypełnienie obowiązków administracyjnych, i ocenia, które procedury w znaczny sposób go przekraczają. Uzyskane wyniki pozwalają na podjęcie działań upraszczających stosowane procedury, które docelowo w 2012 r. mają zmniejszyć o 25% obciążenia administracyjne przedsiębiorców w stosunku do 2007 r.

⁴¹ Décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020639517&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id.

- ♦ środowisko naturalne: rekomendowana jest ocena wpływu przy użyciu metody OECD PER oraz modelu DPSIR opracowanego przez Europejską Agencję Środowiskową⁴².

W części poświęconej konsultacjom społecznym powinny znaleźć się informacje o przeprowadzonych konsultacjach obowiązkowych i nieobowiązkowych⁴³. Zobowiązanie do przeprowadzenia konsultacji obligatoryjnych zostało przewidziane w ustawach⁴⁴. Jeżeli z określonej regulacji taki obowiązek wynika, zapisy ustawy określają, w ramach jakiej komisji konsultacje mają zostać przeprowadzone. Do dnia 1 lipca 2009 r. funkcjonowało ponad 700 komisji konsultacyjnych, ale z uwagi na małą skuteczność ich prac oraz wysokie koszty obsługi rząd ograniczył ich liczbę o ponad połowę (dotyczyło to komisji, dla których utworzenia podstawą prawną były dekrety).

Ustawa nr 2007-130 z dnia 31 stycznia 2007 r. o modernizacji dialogu społecznego⁴⁵ nakłada na rząd dodatkowy obowiązek przeprowadzenia konsultacji ze związkami zawodowymi pracodawców i pracobiorców oraz innymi reprezentantami środowisk zawodowych, które dotyczą projektów aktów normatywnych związanych z indywidualnymi i zbiorowymi stosunkami pracy oraz kształceniem zawodowym. Projekty te muszą zostać przedłożone do konsultacji Narodowej Komisji Negocjacji Zbiorowych (*Commission nationale de la négociation collective*), Wyższemu Komitetowi ds. Zatrudnienia (*Comité supérieur de l'emploi*) lub Narodowej Radzie Zawodowego Kształcenia Ustawicznego (*Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie*).

Konsultacje nieobowiązkowe (tzw. konsultacje otwarte) stają się coraz częstszą formą zasięgnięcia opinii partnerów społecznych o projektach aktów normatywnych. Polegają one na zamieszczaniu projektu aktu na stronie internetowej resortu wiodącego i portalu legislacyjnym rządu www.legifrance.gouv.fr.

⁴² Note du Commissaire Générale au Développement Durable à l'attention de M. Jean Maia relatif à l'évaluation préalable des projets de loi : le schéma DPSIR et la base EVRI.

⁴³ Informacja o konsultacjach społecznych odnośnie do projektów aktów prawa wspólnotowego została zamieszczona w części raportu *Ocena skutków regulacji a prawo Unii Europejskiej*.

⁴⁴ Tryb tworzenia komisji konsultacyjnych określono w Dekrecie nr 2006-672 z 8 czerwca 2006 r. w sprawie tworzenia, składu i funkcjonowania komisji administracyjnych o charakterze konsultacyjnym (Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif), www.droit.org/jo/20060609/BUDX_0600088D.html.

⁴⁵ Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=EC409AB5139FF9584167A44526850BC1.tp-djo16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000273405&categorieLien=id.

Ostatni element oceny skutków regulacji powinien określać listę aktów wykonawczych, których przyjęcie jest niezbędne do wprowadzenia w życie nowej regulacji.

1.5. Ocena skutków regulacji a prawo Unii Europejskiej

System francuski przewiduje sporządzanie OSR w odniesieniu do tworzonych aktów prawa wspólnotowego. Okólnik z dnia 27 września 2004 r. w sprawie procedury transpozycji do prawa krajowego dyrektyw i decyzji ramowych wynegocjowanych w ramach instytucji europejskich⁴⁶ rekomenduje, by oszacować skutki nowej regulacji WE na jak najwcześniejszym etapie, co umożliwi Francji zajęcie stosownego stanowiska negocjacyjnego.

Prace związane z transpozycją dyrektyw i decyzji ramowych do krajowego porządku prawnego są koordynowane przez Generalny Sekretariat Spraw Europejskich (SGAE), który po opublikowaniu nowej regulacji przekazuje jej tekst właściwym ministerstwom i SGG. Urzędy te w terminie trzech miesięcy są zobligowane do przekazania SGAE programu działań związanych z transpozycją regulacji wspólnotowej wraz z określeniem trudności, jakie mogą się pojawić w związku z interpretacją jej przepisów. Problemy te są omawiane podczas spotkań grupy wysokiego szczebla ds. wdrożenia prawa wspólnotowego pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego Rządu i Sekretarza Generalnego Spraw Europejskich.

Ocena skutków regulacji sporządzana w odniesieniu do aktów prawa wspólnotowego musi zawierać analizę skutków prawnych, budżetowych, administracyjnych i technicznych dla państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wskazany przez SGAE resort wiodący w terminie trzech tygodni od przekazania Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi (zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 88-4 konstytucji)⁴⁷ projektu aktu wspólnotowego opracowuje uproszczoną ocenę skutków prawnych (*fiche d'impact simplifiée*), zawierającą listę aktów prawa krajowego, które należy przyjąć bądź znowelizować w związku z transpozycją dyrektywy lub decyzji ramowej. Ocena musi zawierać tabelę zgodności, w której każ-

⁴⁶ Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000256457-2&categorieLien=cid.

⁴⁷ Procedura ta odnosi się do obowiązku przekazania przez rząd Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi projektów prawa WE lub UE od momentu przekazania go rządowi przez Radę UE.

demu artykułowi prawa wspólnotowego należy przyporządkować stosowny zapis w prawie francuskim⁴⁸.

W trakcie prac nad implementacją dyrektyw i decyzji ramowych SGAE konsultuje się z samorządem w sprawie możliwości uchwalenia nowych przepisów. W ramach tej współpracy z inicjatywy SGAE organizowane są nieformalne spotkania grup roboczych. Działa także Komisja Konsultacyjna do spraw Ewaluacji Norm (Commission Consultative d'Evaluation des Normes)⁴⁹, z którą SGAE prowadzi konsultacje, gdy nowe prawodawstwo WE pociąga za sobą istotne zobowiązania finansowe dla samorządów. Prace Komisji pozwalają określić z dużym wyprzedzeniem konsekwencje wdrażanego prawa, a jej działalność jest szczególnie istotna ze względu na implementację przez samorzady zapisów dyrektyw, zwłaszcza w obszarze ochrony środowiska, co implikuje duże obciążenie finansów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Wnioski i rekomendacje

System oceny skutków regulacji we Francji przez wiele lat znajdował się w fazie eksperymentów legislacyjnych i cechowała go zasadnicza słabość – podstawą prawną wprowadzającą OSR do prac nad projektem aktu normatywnego były okólniki premiera, skierowane do ministrów i sekretarzy stanu, które nie miały charakteru prawnie wiążącego, w związku z czym OSR nie zawsze były sporządzane, a przygotowywane opracowania znacznie się od siebie różniły pod względem jakości i odbiegały od rekomendacji w tym zakresie.

Przyjęta w 2008 r. zmiana konstytucji wprowadziła obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji, jednak w dalszym ciągu większość aktów prawnych precyzujących zapisy konstytucji i Ustawy organicznej w formie zaleceń premiera nie ma mocy prawnie wiążącej. Sprawia to, że podstawy prawne funkcjonowania OSR stają się mało przejrzyste, gdyż samo przygotowanie oceny jest obligatoryjne, natomiast przepisy precyzują-

⁴⁸ Moi rozmówcy wskazywali na zmiany, jakie najprawdopodobniej w najbliższym czasie zostaną przyjęte w odniesieniu do uproszczonej oceny skutków prawnych, która w większym stopniu ma się koncentrować na określeniu stanowiska Francji co do aktu prawa wspólnotowego.

⁴⁹ Komisja ta działa w ramach Komitetu Finansów Lokalnych i została utworzona na podstawie ustawy Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017839505&dateTexte= oraz Okólnika z dnia 22 września 2008 r. w sprawie utworzenia Komisji Konsultacyjnej do spraw Ewaluacji Norm (Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes), www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019506928.

ce tryb prac i strukturę OSR również nie mają mocy prawnie wiążącej. Zbyt duża liczba aktów prawnych regulujących kwestie OSR także zmniejsza przejrzystość przyjętych rozwiązań.

Wprowadzone w 2009 r. regulacje dotyczące obowiązku oraz metody przygotowywania OSR wpisują się w działania prowadzone na szeroką skalę przez Komisję Europejską, które mają na celu polepszenie jakości prawa w Unii Europejskiej – zarówno tego tworzonego przez instytucje Wspólnoty, jak i w poszczególnych krajach. Warto zauważyć, że poza elementami charakterystycznymi dla Francji (ocena wpływu na DOM-TOM oraz aplikacja przepisów na tych obszarach) wytyczne krajowe są zgodne z celami stawianymi ustawodawstwu przez KE, a często również poza nie wybiegają. Przykładem może być duża rola analiz wpływu na środowisko naturalne i zrównoważony rozwój oraz na budżet w perspektywie wieloletniej.

Wśród urzędników panuje pogląd, że wprowadzenie obowiązku dokonywania oceny skutków regulacji zmieniło nastawienie administracji do tworzonego przez nią prawa. Powszechnie ocenia się, że brak sukcesu wcześniejszych regulacji dotyczących OSR był wynikiem mało precyzyjnych wytycznych, które kładły nacisk na aspekty prawne z pominięciem kwestii oddziaływania na społeczeństwo czy na gospodarkę. Po analizie dokumentów przedstawiających wytyczne do OSR z lat wcześniejszych (szczególnie z lat 90.) nie można się z tym stwierdzeniem zgodzić. Wprawdzie w wyniku reformy w 2003 r. idea OSR jako narzędzia poprawiającego ogólną jakość systemu prawnego została zatracona, jednakże wcześniejsze wytyczne dawały możliwość prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia analizy.

Brak konsekwencji i sankcji za niedołączanie do projektu OSR oraz eksperymentalne podejście do analizy opóźniło o ponad 10 lat możliwość przeprowadzenia efektywnej reformy regulacji we Francji. Obecne kompleksowe podejście do reformy całego aparatu państwowego daje szansę na rzeczywistą poprawę jakości regulacji i wzrost oszczędności dla budżetu państwa. Kolejna próba wprowadzenia obowiązku załączania do projektów aktów prawnych OSR wydaje się udana. Wpływ na to ma bardzo dokładne określenie wymogów dotyczących przeprowadzania analizy.

Ważnym punktem jest to, że OSR przeprowadza się w stosunku do wszystkich projektów, także tych tworzonych przez parlament, co pozwala na podjęcie za każdym razem optymalnej decyzji.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem jest przygotowywanie oceny skutków regulacji do projektów aktów europejskich już na etapie prac w instytucjach wspólnotowych. Pozwala to na dokładne ustosunkowanie się do

projektu aktu prawnego, określenie interesów narodowych w danej dziedzinie oraz umożliwia efektywne wpływanie na kształt i treść aktu na wczesnym etapie jego tworzenia.

Ważne jest również każdorazowe badanie stanu prawa w danej dziedzinie, co pozwala zachować spójność systemu oraz sprawnie wyeliminować zbędne regulacje, a także spojrzeć w szerszej perspektywie na prawodawstwo w danej dziedzinie.

Stworzony system w odniesieniu do treści oceny skutków regulacji jest bardzo ambitny. Na szczególną uwagę zasługuje obowiązek nakreślenia aktualnego stanu prawnego i problemu, który należy rozwiązać, oraz wykazania potrzeby przyjęcia nowej regulacji. OSR musi uwzględniać scenariusze alternatywne i porównywać propozycje rządu z działaniami podjętymi w innych krajach. Pozwala to na wybór najefektywniejszego scenariusza działań. Podkreślić jednak należy to, że przygotowanie OSR zgodnie z wymogami ustawowymi jest równie trudne jak ambitne, i można się spodziewać, że znajdujący się dopiero na początkowym etapie projekt realizacji OSR we Francji napotka trudności, wynikające z różnej jakości opracowywanych dokumentów.

OSR przygotowywane są do aktów „głównych”, ale już nie do dekretów, a wszystkie skutki wprowadzenia nowej regulacji (także bardziej szczegółowe skutki norm precyzowanych w dekretach i innych aktach wykonawczych) zawarte są w jednej OSR. Zapewnia to ich dogłębną analizę już na początku procesu, a także perspektywiczne podejście do problemu, które umożliwia lista dekretów koniecznych do uchwalenia. Nie przeprowadza się też, w dużej mierze fikcyjnej, analizy skutków aktów, które niezależnie od wyniku muszą zostać uchwalone ze względu na wykonanie delegacji ustawowej.

Niewątpliwie zastrzeżenia może wzbudzać kwestia akceptacji przez gabinet polityczny premiera zakresu zadań OSR, niezbędnego do przystąpienia do dalszych prac nad redakcją wstępnego projektu oceny, oraz do zatwierdzania projektu aktu normatywnego wraz z OSR przed skierowaniem go do Rady Stanu. Działania te mogą prowadzić do sytuacji, w której gabinet premiera kierując się motywami politycznymi, a nie interesem państwa, będzie podejmował decyzje o przyjęciu bądź odrzuceniu projektów OSR i wskazanego aktu prawnego.

Za słaby punkt oceny skutków regulacji we Francji należy uznać konsultacje społeczne. Funkcjonujący system komitetów konsultacyjnych jest nieefektywny i świadczy tylko o nadmiernym rozroście biurokracji. Możliwość opiniowania projektów, które pojawiają się w formie wpisów na oficjalnych stronach internetowych, również należy uznać za niewystar-

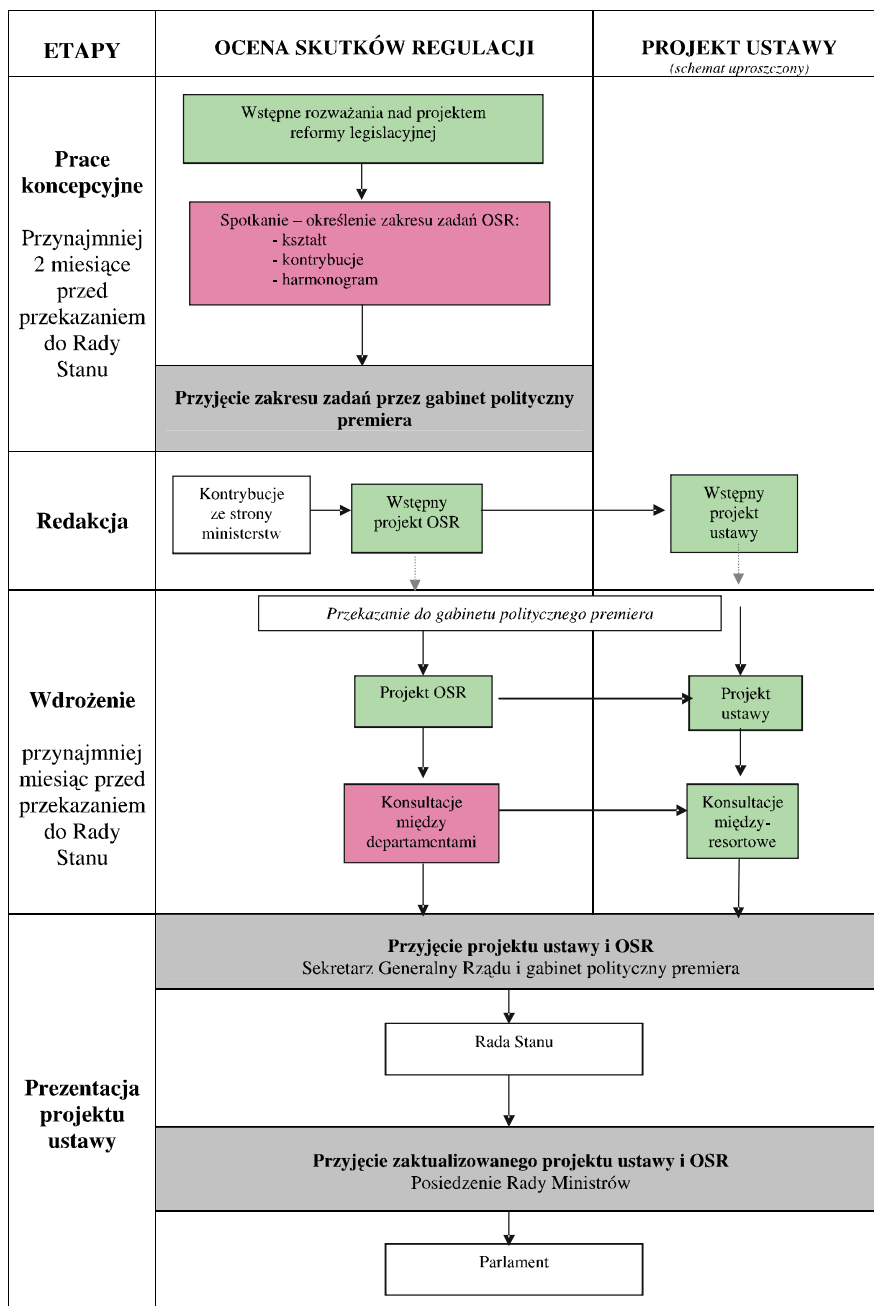
czającą, ponieważ są to jedynie wersje ostateczne przed skierowaniem ich do Rady Stanu, tymczasem w Wielkiej Brytanii projekt OSR jest umieszczony w Internecie na każdym etapie prac nad oceną, dzięki czemu zainteresowane strony w dowolnym momencie zgłaszają swoje uwagi.

Akty prawne odnoszące się do OSR nie określają ponadto obowiązku uwzględniania w ocenie szczegółowej listy konsultowanych podmiotów, a także ich przyjętych bądź odrzuconych propozycji (ze wskazaniem przyczyn).

W związku z natłokiem pracy w administracji oraz problemami w uzyskaniu stosownych danych podstawowa rola analizy, jaką jest pomoc w podjęciu decyzji o zainicjowaniu procesu legislacyjnego, w praktyce została zatracona, a OSR powstaje już po przygotowaniu projektu aktu prawnego lub równoległe z nim. Takie podejście uniemożliwia ewentualne podjęcie decyzji o ingerencji innej niż regulacyjna. W związku z powyższym eksponowana jest drugorzędna rola OSR, jaką jest ułatwianie pracy parlamentarzystom, którzy nie muszą być ekspertami w dziedzinie objętej daną regulacją, a dodatkowo nie mogą sobie pozwolić na dogłębną analizę każdego dokumentu.

Pomimo niedoskonałości francuskiego systemu oceny skutków regulacji należy uznać go za projekt ambitny i obiecujący oraz rozważyć wprowadzenie jego elementów (szczegółowa diagnoza sytuacji, porównanie rozwiązań przyjętych za granicą, program do pomiaru obciążeń administracyjnych) w polskim systemie.

Schemat prac nad oceną skutków regulacji



Bibliografia:

Akty prawne:

- Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative).
- Circulaire du 18 mars 1996 relative à la procédure de mise en œuvre de l'étude d'impact.
- Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'Impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.
- Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes.
- Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation.
- Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.
- Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.
- Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation.
- Conseil Constitutionnel, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.
- Constitution de la République française.
- Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.
- Décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté.
- Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques.
- Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 portant modification de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.
- Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.
- Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.
- Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Opracowania:

- Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR): orientations destinées aux décideurs*, OCDE, Division de la politique de la réglementation Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, 2008.
- Impact Assessment Guidelines*, Commission Européenne, Janvier 2009, http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- Les conditions de réussite du nouveau rôle du Parlement. Etudes d'impact des Projets de Lois & Evaluations des Politiques Publiques*, Fondation Concorde, Commission Réforme de l'Etat, Mai 2009.
- Malona Antoine, *Réglementer moins, réglementer mieux? Les analyses d'impact de la réglementation*, Centre d'analyse stratégique, note de veille n° 1514, septembre 2009, www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=105.
- Ministerstwo Gospodarki, *Postęp w pracach nad realizacją inicjatywy Better Regulation w 2006 roku i jej przyszłość w 2007 roku*, Warszawa 2007.
- OECD guiding principles for regulatory quality and performance*, www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf.
- Rapport au Premier Ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport public 2006 du conseil d'état*, Secrétariat Général du Gouvernement.
- Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation* présidé par M. Dieudonné Mandelkern, Mars 2002, www.ladocumentation-francaise.fr/rapports-publics/024000213/index.shtml.

Wykaz stron internetowych:

- <http://evaluation-prealable.pm.ader.gouv.fr>
www.legifrance.gouv.fr
www.modernisation.gouv.fr
www.rgpp.modernisation.gouv.fr

Adam Kańtoch, Magdalena Szuber

Ocena skutków regulacji w Republice Federalnej Niemiec

Wstęp

Ocena skutków regulacji (OSR) jest ważnym instrumentem w procesie tworzenia prawa. Ma ona wpływ na jakość przepisów oraz na świadomość tego, jakie będą rezultaty wprowadzenia danego aktu prawnego. System legislacyjny musi być spójny oraz dostosowany do warunków ekonomicznych i społecznych panujących w danym państwie, dlatego tak istotne jest to, aby sprawdzać skutki uchwalenia nowych przepisów.

Niemiecką ocenę skutków regulacji (*Gesetzesfolgenabschätzung*, GFA) tłumaczy się jako *postępowanie, w trakcie którego oceniane są skutki opracowywanej, ewentualnie już wprowadzonej regulacji prawnej*¹. Zgodnie z par. 44. GGO² termin „skutki regulacji” rozumiany jest jako każde możliwe zamierzone i niezamierzone oddziaływanie danego aktu prawnego. Eksperti w tej dziedzinie, prof. Böhret i prof. Konzendorf, definiują ocenę skutków regulacji w następujący sposób: *Instrument wykorzystywany do przekazania i oceny planowanych i możliwych skutków i działań ubocznych danej regulacji. Dzięki OSR cele i skutki regulacji powinny stawać się bardziej przejrzyste dla polityków i adresatów regulacji*³.

¹ A. Eggers, *Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzskosten*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 13.12.2004 r.

² Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO), tj. wspólne zasady postępowania ministerstw federalnych.

³ „Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Instrument zur Ermittlung und Beurteilung der voraussichtlichen und möglichen Folgen und Nebenwirkungen von Regelungsfolgen. Auf Grundlage der GFA sollen Regelungsziele und Regelungsfolgen für Politik und Re-

Przeprowadzanie OSR służy temu, by wypracować alternatywne wersje danego aktu prawnego i oszacować oraz porównać ich skutki, biorąc pod uwagę takie kryteria, jak koszty, efektywność i zrozumiałość regulacji.

W Niemczech „Ocena skutków regulacji” jest jednym z 15 pilotażowych projektów rządowego programu „Nowoczesne państwo - nowoczesna administracja” (*Moderner Staat - Moderne Verwaltung*⁴), wprowadzonym w 2000 r. przy współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Niemieckiej Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Spirze⁵. W ramach tej współpracy powstał podręcznik OSR, tzw. *Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung*, pomocny przy ewaluacji „pieniężnych i niepieniężnych skutków wprowadzania danej regulacji”⁶. Poradnik ten umożliwia lepsze oszacowanie różnych skutków danego projektu regulacji. BMI nie podaje jednak konkretnego sposobu przeprowadzenia OSR, lecz pokazuje różne metody, z których można w tym procesie skorzystać. W podręczniku szeroko omówione są trzy modelowe rodzaje OSR, stosowane od momentu planowania regulacji aż do fazy wprowadzania jej w życie:

- ◆ prospektywny, który polega na ocenie skutków regulacji będącej w fazie projektu oraz analizie alternatywnych możliwości uregulowania określonych kwestii prawnych;
- ◆ towarzyszący, polegający na ocenie skutków gotowej regulacji, których wystąpienia oczekuje się po jej wejściu w życie⁷;
- ◆ retrospektywny, który bazuje na obowiązującym akcie prawnym i bada, czy jego funkcjonowanie przyniosło zamierzone efekty.

Każdy z wyżej wymienionych rodzajów OSR może być stosowany osobno bądź jako część jednego postępowania. Dodatkowo autorzy podręcznika sugerują stosowanie symulacji, tzw. *Planspiel*, oraz testu praktycznego, tzw. *Praxistest*, w trakcie prac nad projektem regulacji. Główne założenia opisane w ww. materiałach, opracowanych przez federalne MSW

gelungsadressaten transparent gemacht werden”, C. Böhrer, G. Konzendorf, *Handbuch GFA: Gesetzes, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden 2001.

⁴ *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Das Bundesregierungsprogramm*, www.verwaltung-innovativ.de/nn_684264/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/programm_der_bundesregierung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/programm_der_bundesregierung.pdf, [23.11.2009].

⁵ A. Lenschow, P. Graef, K. Kurze, K. Rottmann, *ENBR Working Paper: Exploring the German RIA puzzle*, [15.01.2008].

⁶ Ibidem.

⁷ U. Karpen, *Wirkungsforschung zum Recht IV*, s. 15.

i Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Spirze, zostały zawarte w par. 43. i par. 44. GGO.

W Niemczech nie istnieje natomiast żadne prawne zobowiązanie dla jednostek administracji, by przeprowadzały OSR. Zalecenie odnośnie do przedstawiania możliwych skutków danego przepisu jest regularnie stosowane jedynie wewnątrz rządu, nie istnieją jednak żadne bezpośrednie zobowiązania prawne ani wskazówki merytoryczne w zakresie przeprowadzania OSR⁸.

1. Procedura opracowania OSR do projektów rządowych

Ocena skutków regulacji jest dokonywana przez ministerstwo opracowujące dany projekt ustawy, we współpracy z innymi właściwymi rzeczowo ministerstwami, i musi zawierać ocenę finansową danej ustawy. Skutki finansowe aktów prawnych powinny być zanalizowane w perspektywie długoterminowej oraz podane w kwocie brutto w stosunku do budżetu. W określeniu wydatków, jakie będą się wiązały z daną regulacją, bierze udział właściwy referat Ministerstwa Finansów (Bundesministerium des Finanzen). Dodatkowo, w zakresie obciążenia finansowego danego projektu ustawy trzeba zwrócić uwagę na to, że wydatki oraz przychody wiążące się z wprowadzeniem danej ustawy do porządku prawnego muszą być dostosowane do długoletniego planu finansowego na szczeblu związkowym. Jest to bardzo dobra praktyka, gdyż wymusza dokładne oszacowanie kosztów danego projektu i ułatwia planowanie budżetowe. W Polsce nie precyzuje się tego, w jakim okresie będą ponoszone wydatki.

W przypadku, gdy dany akt prawny nie ma wpływu na finanse publiczne, w OSR musi być podane stosowne uzasadnienie.

W procesie tworzenia OSR bierze udział Ministerstwo Gospodarki i Technologii (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie), które odpowiada za ocenę kosztów ustawy dla gospodarki oraz przedsiębiorców i jej wpływ na ceny. Ponadto Ministerstwo Wyżywienia, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów musi oszacować to, jak ustawa zmienia sytuację konsumentów. Każde ministerstwo zaś, które jest właściwe dla danego projektu, musi obliczyć koszty administracyjne związane z jej wprowadzeniem.

RFN jest federacją, co w określony sposób wpływa na proces przygotowywania OSR. Kompetencje administracji w Niemczech są podzielone na związkowe i landowe, dlatego przy szacowaniu finansowego obciążenia danej ustawy dla budżetu państwa skutki oblicza się oddzielnie dla

⁸ M. Dittrich, *Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien*, Martin Maidenbauer Verlagsbuchhandlung, Monachium 2009, s. 27.

poszczególnych landów. Jest to istotne założenie, szczególnie w kontekście procedury ustawodawczej w Niemczech. Należy przypomnieć, że parlament niemiecki składa się z dwóch izb: Bundestagu i Bundesratu. W skład Bundesratu wchodzi zgodnie z art. 51. konstytucji RFN członkowie rządów krajów związkowych (*Mitglieder der Regierungen der Länder*). Konstytucja RFN określa przypadki, w których Bundesrat musi się zgodzić na jakąś ustawę. Dlatego tak ważne jest oddzielne określenie wysokości wydatków poniesionych przez landy, które mogą w ściśle określonych przypadkach zablokować proces ustawodawczy, szczególnie że Bundesrat rozpatruje ustawy jako pierwsza izba. Polska nie jest państwem federalnym i województwa nie biorą udziału w procesie ustawodawczym, w związku z tym w polskich OSR nie ma takiego rozróżnienia.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern) w czerwcu 2009 r. wydało dokument *Arbeitshilfe für Gesetzesfolgenabschätzung* (AG), który zawiera informacje przydatne podczas procesu sporządzania OSR oraz sugeruje, jakie działania należy podjąć jeszcze przed przygotowaniem projektu ustawy. Powyższy dokument nie ma charakteru wiążącego.

1.1. Etapy sporządzania OSR⁹

AG przewiduje, że proces przygotowania OSR powinien się składać z pięciu etapów:

- ◆ analiza obszaru, który podlega regulacji;
- ◆ opis celu ustawy;
- ◆ opracowanie alternatywnych rozwiązań;
- ◆ sprawdzenie alternatywnych rozwiązań;
- ◆ udokumentowanie wyniku.

Tak opracowany OSR stanowi część uzasadnienia aktu prawnego.

Analiza obszaru regulacji

Na tym etapie dokonuje się systemowej analizy problemu, która powinna się składać z dwóch części: analizy problemu i jego skonkretyzowania oraz analizy systemu, którego dotyczy przepis. Regulacja powinna objąć niezbędny obszar wyznaczony przez daną ustawę (*Notwendig-*

⁹ Etapy sporządzania OSR zostały opracowane na podstawie *Arbeitshilfe für Gesetzesfolgenabschätzung*.

keit). Analiza systemu, w którym powstała potrzeba regulacji, powinna uwzględniać jego opis.

Opis celu

Zgodnie z AG opis celu powinien być jak najdokładniejszy. Ponadto muszą być w nim zawarte informacje na temat zmiany postępowania adresatów normy w kontekście oddziaływania nowej regulacji. Opis ma za zadanie odpowiedzieć na następujące pytania:

- ◆ Jaki jest cel regulacji?
- ◆ Jak powinno się zmienić postępowanie adresatów normy?
- ◆ Jakie skutki ustawy są pożądane?
- ◆ Czy możliwe jest wyznaczenie jasnego celu?
- ◆ Czy można sprecyzować cele w sposób bardziej miękki?

Udzielając odpowiedzi na powyższe pytania, należy opisać zamierzoną zmianę postępowania adresatów, a informacje na jej temat muszą być zawarte w OSR.

Opracowanie alternatywnych rozwiązań

AG uznaje ten etap procesu za najistotniejszy dla właściwej oceny skutków regulacji. Już na początku procesu przygotowywania OSR powinno się opracować jak najwięcej alternatywnych rozwiązań, które będą następnie skonfrontowane z wybranym sposobem regulacji związanej z danym problemem.

Powinno się przygotować co najmniej dwie metody rozwiązania problemu. Pierwszą jest proponowana regulacja, a drugą tzw. *Null-Option*, czyli pozostawienie *status quo*. Opis *Null-Option* jest bardzo ważny, gdyż przedstawia skutki niewprowadzenia regulacji. Analiza takiej sytuacji może zapobiec przyjęciu przepisów, które nie są niezbędne, co będzie miało pozytywny wpływ na jakość legislacji. Ma to związek z miejscem OSR w niemieckim systemie prawnym - jest ona mianowicie jednym z elementów rządowego programu „Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung” („Zwalczania biurokracji i lepszego prawa”, tłumaczenie własne)¹⁰, który ma na celu: uproszczenie prawa oraz ocenę skutków regulacji. Każda OSR musi zawierać punkt opisujący skutki niewprowadzenia przepisu, ponieważ upraszczanie prawa i jego deregulacja, czyli pozostałe elementy pro-

¹⁰ Program doprowadził do redukcji przepisów o blisko 20%.

gramu rządowego, mają doprowadzić do zmniejszenia liczby obowiązujących przepisów, co jest konieczne w celu uzyskania większej przejrzystości i spójności systemu legislacyjnego.

Dobre prawo jest, naszym zdaniem, warunkiem *sine qua non* najefektywniejszego rozwoju każdego państwa, więc wprowadzenie *Null-Option* jest bardzo dobrym rozwiązaniem. W polskich OSR brakuje niestety opisu skutków braku regulacji.

Jako przykładową pomoc podczas szukania alternatywnych rozwiązań AG wymienia następujące źródła:

- ♦ literatura naukowa: podkreśla się jednak, że urzędnicy nie powinni się ograniczać jedynie do literatury prawniczej i ekonomicznej;
- ♦ spotkania z ekspertami: należy korzystać z opinii kilku ekspertów w celu zwiększenia prawdopodobieństwa właściwej oceny danej regulacji; jest to niewątpliwie bardzo korzystne dla ostatecznego rezultatu, ale zwiększa koszty przygotowania OSR;
- ♦ pozostałe metody (w dokumencie mówi się o *Kreativitätstechniken*): jako przykłady podaje się organizację warsztatów, *brainstorming* i *mind-mapping*.

W AG przygotowano również listę pytań, które są pomocne podczas szukania alternatywnych rozwiązań, np.:

- ♦ Jak można osiągnąć wyznaczony cel?
- ♦ Jakie alternatywne rozwiązania można jeszcze zidentyfikować?
- ♦ Czy wariant *Null-Option* jest do utrzymania?

Sprawdzenie i ocena alternatywnych rozwiązań

Po przeprowadzenia trzeciego etapu powinny zostać wypracowane alternatywne rozwiązania dla planowanej regulacji, które następnie będą sprawdzane i oceniane. Zgodnie z AG im dokładniej zostanie sprawdzona alternatywa, tym bardziej świadomie będzie dokonany wybór (tłumaczenie własne). Ten etap procesu ma duże znaczenie, gdyż umożliwi weryfikację alternatywnych rozwiązań przez ich zbadanie i sprawdzenie skutków, jakie będą one miały. Dzięki temu można odpowiedzieć na pytanie: co w danym stanie faktycznym jest najkorzystniejszym rozwiązaniem?

Wszystkie alternatywne rozwiązania powinny zostać sprawdzone co do zgodności z następującymi kryteriami:

- ♦ oddziaływanie i możliwe zagrożenia w obszarze społecznym, ekonomicznym oraz ochrony środowiska;
- ♦ trwałość danego rozwiązania;
- ♦ przebieg wykonania alternatywy;
- ♦ efektywność;
- ♦ skuteczność.

Oddziaływanie w zakresie ekonomicznym, społecznym oraz ochrony środowiska zostaje sprawdzone za pomocą dołączonego do AG formularza (*Fragenkatalog*), który zawiera zestaw możliwych skutków danej ustawy. *Fragenkatalog* został sporządzony i jest na bieżąco uzupełniany w wyniku współpracy większości ministerstw. Sam proces sprawdzania ewentualnego oddziaływania ustawy polega na udzielaniu odpowiedzi „tak” albo „nie” na poszczególne pytania w formularzu. Ponadto warto podkreślić, że istnieje tendencja do upraszczania formy, w jakiej zostaje przygotowana OSR. W praktyce stosuje się jak najwięcej tabel, diagramów i innych przedstawień graficznych oraz używa równoważników zdań. Nie oznacza to jednak, że OSR tracą na jakości, gdyż wszystko jest przygotowane bardzo dokładnie i szczegółowo, uproszczeniu natomiast ulega forma – w celu umożliwienia jak najszybszego zapoznania się ze skutkami danej ustawy. Taki kierunek rozwoju jest wart naśladowania i pozytywnie wpływa na stopień zrozumienia skutków ustawy przez członków procesu decyzyjnego (np. posłowie chętniej zapoznają się z uproszczoną formą OSR niż z kilkudziesięcio- czy kilkusetstronicowymi dokumentami).

Ponadto w czasie sprawdzania alternatywnych rozwiązań należy przeprowadzać konsultacje, w których powinni brać udział adresaci norm oraz eksperci. Należy zadbać o to, aby miały one charakter otwartej dyskusji, podczas której pomocą są przygotowane wcześniej opracowania dotyczące alternatywy *Null-Option*, domniemanego najlepszego alternatywnego rozwiązania oraz oceny innych rozwiązań pod kątem ich efektywności. Konsultacje mogą mieć postać warsztatów, rozmów z ekspertami, pisemnych zapytań oraz elektroniczną (konsultacje *online*). Po zakończeniu postępowania konsultacyjnego podmioty, które brały w nim udział, są informowane o wyniku konsultacji, sporządzonej ocenie alternatywnych rozwiązań oraz o wybranym rozwiązaniu wraz z jego uzasadnieniem.

Udokumentowanie wyniku

Ostatnia część zawiera zbiór dokumentów dotyczących opracowania OSR oraz opis wybranego rozwiązania. Zgodnie z AG ma ona być po-

mocna dla osób mających podjąć decyzję, gdyż umożliwia zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem.

2. Ocena skutków regulacji w legislatywie

Jak zgodnie twierdzą autorzy analiz oceny skutków regulacji w legislatywie niemieckiej, parlament wykazuje się ograniczoną aktywnością w zakresie szacowania skutków tworzonych przez siebie regulacji¹¹, mimo że ok. 20% wszystkich projektów regulacji pochodzi bezpośrednio z Bundestagu¹². Projekty te opracowywane są przez poszczególne frakcje parlamentarne bądź grupy posłów, tworzone na zasadzie *ad hoc*. Ewentualny proces oceny skutków danego projektu regulacji inicjuje się na dwa możliwe sposoby:

- ◆ Posłowie przekonują swoją frakcję parlamentarną, aby ta dokonała ewaluacji skutków planowanej regulacji oraz obserwowała je po jej wejściu w życie. Ta droga jest najczęściej wykorzystywana przez frakcje opozycyjne, którym w politycznym wyścigu zależy na argumentowaniu swoich racji z użyciem konkretnych danych.
- ◆ W poszczególnych komisjach parlamentarnych – posłowie mogą rozpocząć debatę na temat plusów i minusów planowanej lub już funkcjonującej regulacji. Jest to pomocne narzędzie przede wszystkim dla koalicji rządzącej, ponieważ dzięki przesłuchaniom, konferencjom prasowym lub innym publicznym metodom pokazuje, że prawo powstałe z inicjatywy rządzącej frakcji jest (nie)korzystne w skutkach.

W czasie rozmów z pracownikami Bundestagu, które przeprowadzone zostały podczas naszego stażu, nie potwierdziły się zalecenia Komisji, zgodnie z którymi kontrola parlamentarna kraju powinna obejmować również wnikliwe badanie skutków wprowadzanych przez niego regulacji. Mimo zapewnień uczestników II Forum Berlińskiego z 20 czerwca 2001 r.¹³, że każda z komisji parlamentarnych uwzględni OSR własnych propozycji legislacyjnych, nie praktykuje się tego regularnie. Wydaje się natomiast, że przygotowanie oceny skutków regulacji zależy od dobrej woli uczestników procesu legislacyjnego, a nawet można pokusić się o stwier-

¹¹ T. Bräunlein, *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*, Peter Land Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2004, s. 193.

¹² S. Menzenbach, *Der Gesetzes-TÜV*, Das Parlament Nr 27/29.6.2009, www.bundestag.de/dasparlament/2009/27/Innenpolitik/24972777.html [24.11.2009].

¹³ G. Kretschmer, *Zum Stand der Gesetzesfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag*, s. 17.

dzenie, że przeprowadzanie OSR w Bundestagu często służy jako narzędzie PR-u frakcji rządzących lub opozycyjnych w walce o władzę. Jak zaznacza Tobias Bräunlein w swojej analizie *Integration der GFA ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschlands*¹⁴: ponieważ przeprowadzanie OSR nie jest obowiązkowe, jej stosowanie zależy od dobrej woli osób biorących udział w procesie legislacyjnym.

Bundestag wykorzystuje inne instrumenty, dzięki którym wykonuje swoją konstytucyjną rolę kontrolną. Zgodnie z regulaminem pracy Bundestagu¹⁵, ekspertyzy powiązane z przeprowadzaniem oceny skutków projektu regulacji dokonywane są m.in. w następujący sposób:

- ♦ komisja prawna sprawdza zgodność projektu regulacji z ustawą zasadniczą Niemiec;
- ♦ komisja budżetowa sprawdza zgodność projektu regulacji z sytuacją budżetową kraju;
- ♦ inne komisje parlamentarne kontrolują, czy regulacje stworzone przez Bundestag są zgodne nie tylko z konstytucją, lecz także z prawem europejskim i kodeksem cywilnym.

Kolejnymi instrumentami wykorzystywanymi w procesie uzyskiwania informacji potrzebnych w procesie legislacyjnym są np. duże zapytania (*Grosse Anfragen*) i małe zapytania (*Kleine Anfragen*) frakcji parlamentarnych oraz zapytania ustne i pisemne pojedynczych posłów, kierowane do rządu. Dodatkowo Bundestag ma uprawnienia, by zwrócić się do instytucji zewnętrznych o dokonanie ekspertyzy potrzebnej w procesie tworzenia prawa, co również można uznać za rodzaj szacowania skutków projektowanej regulacji.

2.1. Ocena skutków technicznych (*Technikfolgenabschätzung*)

Specyficzną formę oceny skutków regulacji prowadzi powstałe w 1990 r. Biuro ds. Szacowania Skutków Technicznych¹⁶ Bundestagu (*Büro für Technikfolgenabschätzung*, dalej: BTFA). BTFA opracowuje analizy wpływu regulacji parlamentarnych na rozwój i innowacyjność gospodarki. Zgodnie z jego misją „materiał analiz biura są decydujące wyzwania dla innowacyjności w gospodarce i społeczeństwie”. Dlatego też jednym z ważniejszych zadań dla polityków jest ustalenie budżetu i właściwych programów ramowych w zakresie nauki, badania i rozwoju. BTFA zajmuje się do-

¹⁴ T. Bräunlein, *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit.

¹⁵ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, www.bundestag.btg/.

¹⁶ Ausschuss für Bildung, *Forschung und Technikfolgenabschätzung*, www.bundestag.de/-bundestag/ausschuesse/a18/index.jsp.

radztwem i opracowywaniem opinii na temat kluczowych polityk w obrębie badań i nauki.

3. Rada Kontroli Regulacji (*Normenkontrollrat*)

Instytucją samodzielną, odpowiedzialną za szacowanie skutków regulacji w zakresie kosztów ponoszonych przez gospodarkę wskutek wprowadzonych regulacji, jest powstała w 2006 r. Krajowa Rada Kontroli Regulacji (*Nationaler Normenkontrollrat*: NKR). Stworzenie Rady jest częścią programu rządowego „Walka z nadmierną biurokracją”. NKR to ośmioosobowy organ, funkcjonujący niezależnie w ramach urzędu kanclerza Niemiec. Praca Rady polega na opracowywaniu analiz regulacji metodą *ex ante*¹⁷ i przysyłaniu zainteresowanym jednostkom administracji danej ekspertyzy oraz na regularnym kontakcie (m.in. poprzez rozmowy telefoniczne i spotkania) z poszczególnymi członkami Bundestagu, komisjami parlamentarnymi i grupami roboczymi w celu *podniesienia świadomości o kosztach biurokracji i skutkach ich działalności parlamentarnej*¹⁸. Zgodnie z ustawą powołującą NRK¹⁹ i punktem 4. statusu NKR komisje parlamentarne mogą zwracać się do Rady z prośbą o opinie na temat skutków finansowych wprowadzenia w życie danej regulacji. Następuje to np. przez zaprezentowanie komitetowi przeprowadzonej *ex ante* kontroli skutków regulacji. Dobrym przykładem takiej współpracy jest parlamentarna komisja finansowa, która regularnie zwraca się do Rady z prośbą o dokonanie kontroli (np. przy niemieckiej reformie podatku korporacyjnego).

Komisje parlamentarne mogą prosić Radę o opinie odnośnie do projektów ustaw wprowadzonych przed powstaniem NKR, tj. przed grudniem 1999 r. NKR ma obowiązek udzielić takiej opinii.

Główną słabością Rady jest brak wglądu do projektów regulacji (stanowiących 30% wszystkich regulacji niemieckich) proponowanych przez Bundestag. Obowiązek przedkładania projektów regulacji obowiązuje jedynie gabinet federalny i ministerstwa.

¹⁷ www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Anlagen/-2007-09-19-erster-jahresbericht-des-normenkontrollrates.property=publicationFile.pdf.

¹⁸ s. 28.

¹⁹ Ustawa powołująca NRK z 14.08.2006 r., www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/nkr/gesamt.pdf.

4. Wnioski

Po przeanalizowaniu dokumentów oraz przeprowadzeniu wywiadów z urzędnikami niemieckimi sformułowaliśmy następujące wnioski:

- ◆ System OSR w Niemczech ma rzeczywisty wpływ na proces decyzyjny oraz podnosi jakość systemu prawnego.
- ◆ Nawet 20-30% aktów prawnych (większość inicjowanych w Bundestagu, a nie przez rząd) rangi ustawy może nie mieć OSR.
- ◆ Wiedza na temat OSR nie jest powszechna wśród urzędników.
- ◆ W niektórych przypadkach OSR jest wykorzystywana jako narzędzie walki politycznej.

Jolanta Wiśniewska

Ocena skutków regulacji w Niemczech na przykładzie Wydziału O2 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN

Wprowadzenie¹

W celu uregulowania i poprawy jakości stosunków między rządem federalnym a landami w RFN w 2006 r. rozpoczęto tzw. I reformę federalizmu, która pozwoliła m.in. na wprowadzenie do konstytucji RFN istotnych zmian w zakresie kompetencji ustawodawczych, polityki kształcenia, prawa urzędniczego, spraw wewnętrznych, środowiska, spraw europejskich i finansów. W grudniu 2006 r. rząd niemiecki postanowił utworzyć specjalną komisję (złożoną z 32 członków: 16 przedstawicieli rządu federalnego i 16 przedstawicieli landów), która ostatecznie ukonstytuowała się w marcu 2007 r. i w ramach przygotowywania II reformy federalizmu zajęła się m.in. odbiurokratyzowaniem i zwiększeniem efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

W ramach trwającej obecnie II reformy federalizmu prowadzi się w Niemczech:

- ◆ reformę regulacji polegającą na:
 - upraszczaniu prawa i deregulacji,
 - wprowadzaniu wspólnych wytycznych do OSR,

¹ Na podstawie: S. Jung, „Bessere Rechtsetzung in Deutschland. Das Regierungsprogramm *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*”, prezentacja Power Point.

- ♦ pomiarze kosztów biurokracji za pomocą modelu kosztów standardowych;
- ♦ poprawę jakości administracji polegającą na:
 - ♦ rozwijaniu systemu e-government,
 - ♦ weryfikacji zadań wykonywanych przez ministerstwa i ich efektywności;
- ♦ oczyszczanie prawa, które objęło dotychczas 1040 aktów normatywnych, co stanowi 20% całego niemieckiego prawodawstwa;
- ♦ upraszczanie prawa polegające na:
 - ♦ weryfikacji językowej istniejących i nowych aktów normatywnych,
 - ♦ wdrożeniu elektronicznego systemu E-Norm, który automatycznie standaryzuje akty prawne, tak żeby wszystkie spełniały te same kryteria, bez względu na podmiot, który wprowadza regulację, i bez względu na jej zakres).

Wytyczne do przeprowadzania OSR opracowały w Niemczech cztery różne ministerstwa:

- ♦ BMF (Bundesministerium der Finanzen, Ministerstwo Finansów);
- ♦ BMWI (Bundesministerium für Wirtschaft, Ministerstwo Gospodarki);
- ♦ BM FSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ministerstwo ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży);
- ♦ BMI² (Bundesministerium des Innern, MSW).

Zgodnie z zawartą w art. 65., zdaniu 2. konstytucji RFN zasadą *Das Ressortprinzip* ministerstwa są niezależne w kształtowaniu polityki państwa i realizacji swoich zadań, dlatego też trudno jest jednemu resortowi narzucić swoją metodologię wykonywania OSR.

Należy także dodatkowo zaznaczyć, że poszczególne państwa związkowe (landy) także mają, wynikającą z federalistycznego ustroju państwa niemieckiego, pełną dowolność w kształtowaniu metodologii OSR. Wielość podmiotów niezależnie od siebie opracowujących wytyczne do OSR utrudnia realizację często postulowanego zintegrowania poszczególnych wzorców.

² Na podstawie informacji uzyskanych podczas konferencji w Wannsee na temat oceny skutków regulacji.

Każdy land prowadzi własną ocenę skutków regulacji w wybrany przez siebie sposób³:

- ◆ w Bawarii i Brandenburgii OSR zajmują się wydziały prawne Staatskanzlei;
- ◆ w Nadrenii-Palatynacie prace nad OSR realizowane są we współpracy administracji Landtagu z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Spirze;
- ◆ w Meklemburgii-Pomorzu Przednim za OSR odpowiedzialne jest Ministerstwo Sprawiedliwości.

Saksonia-Anhalt jako pierwsza wprowadziła do OSR tzw. *gender-check*, czyli weryfikację oddziaływania danego aktu normatywnego na sytuację obu płci w postaci raportu, który obowiązkowo musi być dołączany do każdego projektu. Praca BMI O2 nad metodologią OSR jest w Niemczech prowadzona w ramach realizacji programu zwalczania biurokracji (*Burokratieabbau*). Stanowi ona wierzchołek piramidy zadań, jakie postawił sobie rząd niemiecki w celu realizacji założeń strategii lizbońskiej⁴:

Rys. 1.



1. Ocena skutków regulacji OSR – kluczowe dokumenty

Podstawowym dokumentem regulującym przeprowadzanie oceny skutków regulacji jest *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (co można przetłumaczyć jako „Wspólny regulamin ministerstw”, dalej zwany w skrócie GGO). Dokument ten nie ma jednak wiążącej mocy praw-

³ www.genderkompetenz.info./genderkompetenz/handlungsfelder/rechtsetzung/gesetzfolgenabschätzung/gfabundeländern, [4.12. 2009].

⁴ Informacja ta została uzyskana podczas rozmowy z pracownikiem wydziału O2.

nej w stosunku do żadnego z niemieckich ministerstw – co jest zresztą także zgodne ze wspomnianym *Das Ressortprinzip* – ustanawia jednak zalecenia co do przeprowadzania OSR.

Dla OSR równoczesnych i prospektywnych:

Zgodnie z art. 44. GGO każdorazowo należy przedstawić konsekwencje, jakie będzie miało wprowadzenie danego aktu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem skutków długookresowych projektu regulacji. Ponadto, zgodnie z załącznikiem nr 3 do art. 42., ust., 1 GGO, w specjalnym załączniku (*Vorblatt*) powinny zostać wymienione możliwe alternatywne rozwiązania dla danego projektu aktu normatywnego.

Tab. 1.

Ocena skutków regulacji – rodzaje⁵:

Faza legislacji	Orientacja		Wynik OSR	Rodzaj OSR
	rzeczowa	czasowa		
Zamiar	Konieczność regulacji prawnej danego obszaru, utworzenie alternatywnych rozwiązań dla tej regulacji	<i>Ex ante</i>	Wprowadzenie aktu prawnego okazuje się niekonieczne lub wybieramy optymalną alternatywę	Prospektywne
Projekt aktu prawnego	Sprawdzenie aktu prawnego pod względem formalno-prawnym	<i>Uno actu</i>	Projekt aktu prawnego po przeprowadzeniu OSR	Równoczesne
Obowiązujące prawo	Postępowanie sprawdzające	<i>Ex post</i>	Zweryfikowany dokument normatywny; zalecenie zmian lub brak zmian	Retrospektywne, ewaluacyjne

Co więcej, zgodnie z wynikającą z art. 45. GGO zasadą koordynacji, przy tworzeniu nowego aktu prawnego ministerstwo pracujące nad nim musi powiadomić o swoich pracach inne ministerstwa, w których kompetencji może leżeć opracowywane zagadnienie.

⁵ Na podstawie: S. Jung, „Bessere Rechtsetzung in Deutschland. Das Regierungsprogramm *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*”, op.cit.

Zgodnie z art. 47. GGO oprócz innych ministerstw należy poinformować wszystkie landy, a także związki zawodowe oraz inne zrzeszenia. Wszystkie wyżej wymienione podmioty, za art. 50. GGO, powinny ustosunkować się do projektu aktu prawnego w ciągu czterech tygodni, termin ten jednak *może ulec skróceniu za zgodą stron*.

Istnieją trzy rodzaje stosowanych przez ministerstwa OSR, w zależności od fazy procesu legislacyjnego, w jakim są wykonywane, ich orientacji rzeczowej i czasowej oraz wyniku, jaki miałyby przynieść ich przeprowadzenie (zob. tabela 1.).

2. OSR w procesie legislacyjnym

W związku z federalnym ustrojem RFN, a tym samym zgodnie z *Ressortprinzip*, żadne ministerstwo nie może narzucać swoich uwag drugiemu ministerstwu, co oznacza konieczność koordynacji stanowisk już na najniższych szczeblach administracji. W praktyce, jeżeli przy opracowywaniu danego aktu prawnego ministerstwo prowadzące prace nie uzyska zgody innego ministerstwa (lub ministerstw) do jego przyjęcia, rozpoczyna się wtedy rozmowy mające doprowadzić do kompromisu na poziomie merytorycznym tekstu. Jeżeli to nie pomoże, wtedy rozmowy przechodzą kolejno na coraz wyższe szczeble, aż do sekretarza stanu i ministrów, czyli aż po stanowiska polityczne. Zasadą jest to, że zanim projekt aktu prawnego trafi do gabinetu (składającego się ze wszystkich ministrów i kanclerza), na poziomie resortowym musi zostać wypracowany kompromis. W przeciwnym razie projekt aktu prawnego w ogóle tam nie trafia i zostaje odłożony na następny okres legislacyjny - w nadziei, że uda się przeprowadzić negocjacje w innym układzie politycznym⁶.

3. Niemiecki OSR a *Impact Assessment Guidelines* UE

Departament O2 stara się dopasowywać opracowywaną metodologię OSR do *Impact Assessment Guidelines* (IAG) Unii Europejskiej, ponieważ ich bezpośrednia aplikacja często nie jest możliwa przez wzgląd na federacyjny ustrój państwa⁷.

Podczas konferencji w Wannsee⁸ urzędnicy i eksperci oddelegowani z niemieckich ministerstw finansów, gospodarki, środowiska oraz

⁶ Informacja uzyskana w czasie rozmowy z pracownikiem Wydziału O2 w dniu 26.11.2009.

⁷ W wywiadzie przeprowadzonym z pracownikiem Wydziału O2 w dniu 22.10.2009.

⁸ Konferencja w Wannsee, „Gesetzfolgenabschätzung - ein Selbstversuch der UBA, Prag-

spraw wewnętrznych dyskutowali nad podobieństwami i różnicami między OSR dokonywaną na podstawie GGO a tą na podstawie IAG. Poniższa tabela przedstawia zestawienie podobieństw i różnic, a niżej jest podana ich ocena według obecnych na konferencji ekspertów.

Tab. 2.

**Impact Assessment Guidelines (IAG UE) a OSR według GGO
(zestawienie)**

Działanie	<i>Impact Assessment Guidelines</i> KE, stan na styczeń 2009	„Pomocnik” do OSR MSW RFN według GGO
1. Krótki opis zaleceń oraz podmiotów, których one dotyczą.	IAG dotyczą działania ponadnarodowego aparatu administracyjnego UE, gdzie dyrekcje generalne uczestniczące w IA można porównać do resortów RFN; IA jest dokumentem towarzyszącym inicjatywom Komisji Europejskiej (KE).	OSR dotyczy tu narodowego aparatu administracyjnego RFN; stanowi obowiązkową część uzasadnienia każdego projektu ustawy, a po przejściu ścieżki legislacyjnej - każdego aktu prawnego.
2. Czy działania o charakterze legislacyjnym są planowane?	TAK, są planowane w dokumencie „Roadmap”.	NIE; ale istnieje świadomość, że każdy okres legislacyjny powinien mieć odpowiedni plan/przegląd ustaw, które rząd zamierza przyjąć; byłoby także wskazane, żeby do każdej takiej ustawy dołączano uzasadnienie konieczności jej przyjęcia.
3. Zakres oddziaływania (kto bierze udział w formułowaniu alternatywnych projektów ustaw?).	Impact Assessment Steering Group (IASG); do jej obowiązków należy wczesne informowanie właściwych przedmiotowo dyrekcji generalnych.	Art. 45., ust. 1, GGO nakłada obowiązek konsultowania projektu aktu prawnego z właściwymi w danym zakresie resortami.

matische Herangehensweise und Schlussfolgerungen; Workshop des Umweltbundesamtes”, [7-28.10.2009].

4. Zakres wykonywanej ekspertyzy.	<p>Informacje zbierane są od wielu podmiotów, także na podstawie zewnętrznych ekspertyz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - konsultacje z państwami członkowskimi UE; - konsultacje z ekspertami z UE oraz spoza niej; - komitety i grupy eksperckie powołane przez KE. 	<p>Zakres ekspertyzy taki sam jak przy IAG; często podejmowane są studia skutków regulacji wyprzedzające inicjatywę ustawodawczą, kiedy tylko pojawi się zamiar uregulowania jakiejś dziedziny (np. przez UFOPLAN⁹).</p>
5. Konsultowane podmioty – konsultacje publiczne?	<p>Jednostka kierująca prowadzi konsultacje publiczne lub tylko z wybranymi grupami podmiotów zgodnie z informacjami zawartymi w „Roadmap”; jednostka kierująca decyduje o podmiotach, czasie, miejscu, zakresie i rodzaju prowadzonych konsultacji oraz ma obowiązek poinformować opinię publiczną o wyniku konsultacji.</p>	<p>Art. 47. GGO nakłada obowiązek udziału wszystkich państw związkowych (landów) w konsultacjach ze związkami komunalnymi, grupami zawodowymi i innymi grupami podmiotów, nie wzmiankuje jednak o konieczności przeprowadzenia otwartych konsultacji publicznych (<i>Oeffentlichkeitsbeteiligung</i>, czyli udział ludności). Podmiot, czas, miejsce, zakres i rodzaj prowadzonych konsultacji zależy od wyboru koordynującego resortu.</p>

⁹ Umweltsforschungsplan – jest to program Ministerstwa Środowiska, w ramach którego prowadzi się nieustający dialog z właściwymi podmiotami na temat możliwości rozwoju regulacji w zakresie ochrony środowiska i weryfikacji istniejących regulacji; w ramach UFOPLAN prowadzi się nie tylko dialog, lecz także badania i spotkania na szczeblu eksperckim. Zob. www.bfn.de/0201_ufoplan_fue.html, [04.12.2009].

<p>6. Przedstawienie skutków regulacji.</p>	<p>Skutki regulacji przedstawiane są w raporcie IA, który powstaje na podstawie całego katalogu pytań o skutki, jakie dany akt prawny może mieć dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki. Objętość raportu: maksymalnie 30 stron. Czas na sporządzenie raportu: 1 rok od momentu zaplanowania pracy nad IA.</p>	<p>Skutki regulacji przedstawione są w uzasadnieniu do aktu prawnego zgodnie z art. 43., ust. 1, nr 5. oraz art. 44., ust. 1, GGO; opis skutków regulacji w przypadku aktów prawnych omawianych na konferencji¹⁰ dokonany został na podstawie katalogu pytań pomocniczych z „Pomocnika” BMI, który jest w znacznej mierze identyczny z katalogiem pytań/zaleceniami IAG. (Trzeba mieć w pamięci to, że istnieją cztery różne pomocniki do OSR, opracowane przez BMI, BMF, BMWI i BMFSFJ). Brak informacji co do objętości oraz czasu na sporządzenie uzasadnienia.</p>
<p>7. Gwarancja jakości.</p>	<p>Za jakość dokonanej oceny odpowiedzialna jest Impact Assessment Board (IAB), składająca się z wysokich rangą przedstawicieli dyrekcji generalnych. Dokument trafia do IAB do analizy (na cztery tygodnie przed zebraniem się IAB), po wykonaniu której jednostka kierująca ma (przeciętnie) 8 do 12</p>	<p>Za jakość odpowiada jednostka kierująca, która w celu uwzględnienia poprawek zainteresowanych stron tworzy synopsę dokumentu. Ostatnie słowo należy do jednostki kierującej, trzeba jednak pamiętać, że przez wzgląd na „Ressortprinzip” jedno ministerstwo w zasadzie nie ma możliwości narzucenia</p>

¹⁰ Larmsanierung oraz Fruchtbodenschutz, fikcyjne akty prawne, w oparciu o które MŚ RFN dokonało analizy OSR na podstawie „Pomocnika” do OSR wydanego przez BMI, aby sprawdzić jego efektywność; wyniki i wnioski przeprowadzonego przez MŚ RFN OSR stanowiły przyczynek do zwołania konferencji i dyskusji nad jakością i przyszłością „Pomocnika”.

	tygodni na wprowadzenie poprawek.	swojego zdania drugiemu ministerstwu.
8. Udział innych resortów/dyrekcji generalnych.	Konsultacje za pomocą systemu Inter Service Consultations; trwają cztery tygodnie i są otwarte dla dyrekcji generalnych.	Konsultacje końcowe zgodnie z art. 50. GGO; trwają cztery tygodnie.
9. Przedłożenie dokumentu gabinetowi/kolegium KE.	Przedstawienie college'owi, rozpatrzenie (jeden tydzień) i przyjęcie przez KE.	Przedłożenie gabinetowi; zakończenie postępowania w rządzie.
10. Udział Rady/Parlamentu.	Przekazanie do właściwych instytucji UE.	Przekazanie do Bundestagu i Bundesratu pod głosowanie.

4. OSR a ocena *Impact Assessment* – dyskusja¹¹

Ekspertki dyskutują, czy uzasadnione jest porównywanie obu dokumentów (GFA oraz IAG) i próba wykazania, że metodologie RFN i UE w ocenie skutków regulacji są zbieżne. Co prawda, model niemiecki rozwinięty w oparciu o IAG sprawdza skutki regulacji dla gospodarki, środowiska i społeczeństwa (*Ökologie, Ökonomie, Soziales*), ale czy można tak naprawdę mówić o jednej niemieckiej metodologii OSR? Wydaje się, że nie. Po pierwsze, jako kontrargument wymienia się wiele różnych wzorów OSR, które stosują poszczególne ministerstwa. Po drugie, wskazuje się różnice wynikające z federacyjnego systemu państwa – w sprawach niezarezerwowanych w konstytucji dla związku kompetencja ustawodawcza przysługuje państwu związkowemu, czyli landom, które także mają prawo rozwinąć swoją własną, odrębną metodologię oceny skutków regulacji. Zatem – wbrew pozorom – to, jak poszczególne jednostki w RFN prowadzą OSR, nie świadczy o spójności tego systemu.

Ekspertki wskazują także na to, że art. 44. GGO nie mówi o ocenie skutków jako takiej, tylko o przedstawieniu skutków. W tytule art. 44. GGO mówi się *de facto* tylko o „Gesetzesfolgen”, a nie o „Gesetzesfolgenabschätzung”, gdzie *Abschätzung* oznacza właśnie *assessment*, czyli ocenę. Dlatego też ekspertki twierdzą, że dokumenty powstałe na podstawie *Im-*

¹¹ Na podstawie rzeczywistej dyskusji, która wywiązała się podczas konferencji w Wannsee po przedstawieniu tego zagadnienia przez prelegenta z niemieckiego Ministerstwa Środowiska.

pact Assessment są dokładniejsze. Można to sprawdzić, porównując oba rodzaje dokumentów. KE publikuje *Impact Assessments* na zbiorowej stronie internetowej, gdzie są one dostępne dla wszystkich i zawierają nie tylko uzasadnienie wyboru danego rozwiązania alternatywnego, jak OSR zgodnie z GGO, lecz także ocenę wszystkich możliwości, które rozważane były w procesie tworzenia aktu prawnego.

Kolejnym punktem spornym jest brak zgody co do tego, czy metodologia oceny skutków regulacji wyrażona w *Impact Assessment* powinna zostać przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie w celu stworzenia jednolitego wzoru prowadzenia OSR w krajach UE. Pojawiają się także pytania, czy KE, tworząc IAG, miała w ogóle zamiar ujednoczenia procedury OSR. Dyskusja ta toczy się od dawna, bo już w 2001 r. w raporcie Mandelkerna „Better Regulation” można znaleźć stwierdzenie, że każde państwo członkowskie powinno rozwijać swoją odrębną metodologię. Nie miało to oczywiście oznaczać, że w trakcie rozwoju Unii Europejskiej poszczególne metodologie nie będą się upodabniać – chodzi o proces, który najlepiej widać w stosowanych przez większość państw UE (zarówno starej, jak i nowej) różnych wariantach modelu kosztów standardowych¹².

5. OSR a model kosztów standardowych¹³

Częścią oceny skutków regulacji jest *Standardkostenmodell* (SKM), czyli model kosztów standardowych. Jego celem jest likwidacja istniejącej biurokracji i przeciwdziałanie jej narastaniu. Dlatego też stosowany jest do oceny skutków regulacji *ex post* (głównie) oraz *ex ante*. Metodologia SKM opracowywana jest przez Bundeskanzleramt.

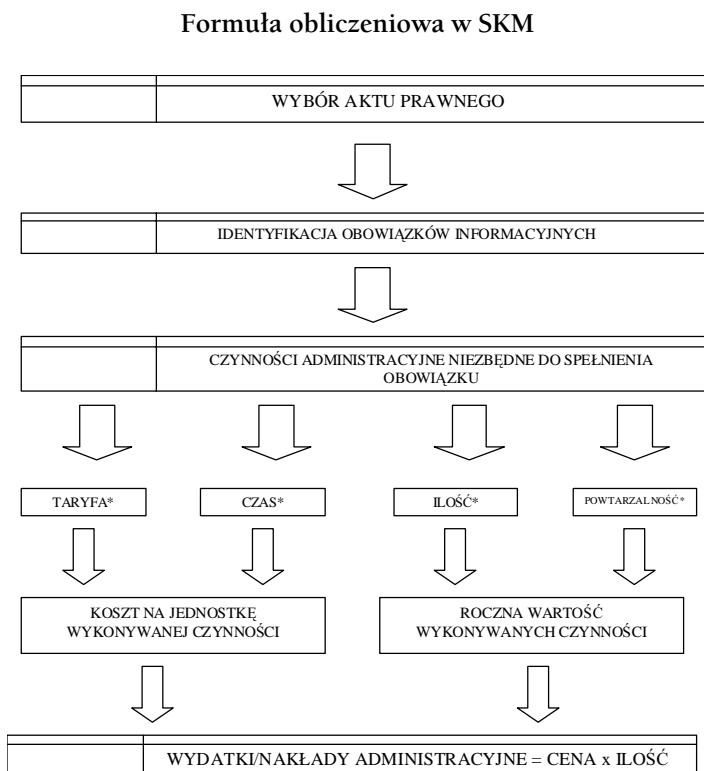
Wraz z rozpoczęciem prac nad SKM powołano niezależny organ monitorujący działania w ramach ww. przedsięwzięcia: NKR (Normenkontrollrat, Rada Kontroli Norm). W skład NKR wchodzi ośmiu niezależnych ekspertów, powoływanych przez Bundestag na pięć lat. Ewaluacja skuteczności SKM dokonywana jest przez niemiecki urząd statystyczny (Statistisches Bundesamt), który wydaje co roku raport na temat stanu prac z zakresu ograniczania biurokracji. Departament O2 BMI koordynuje prace wszystkich ministerstw związane z SKM, co w praktyce oznacza, że jeżeli jakieś ministerstwo zamierza przeprowadzić ocenę skutków regulacji *ex post* w celu dokonania zmian w obowiązującej ustawie, to zgłasza to do Wydziału O2, który nad pracami nie prowadzi nadzoru merytorycznego

¹² Mandelkern Report, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/-mandelkern_report.pdf, [30.11. 2009].

¹³ Na podstawie *Einführung des Standardkosten Modells, Methodenbuch der Bundesregierung*, Version 1, August 2006, wydawnictwo „DESTATIS”.

(ponieważ nie dysponuje specjalistyczną wiedzą), lecz metodologiczny, który polega na trzymaniu w ryzach całego procesu szacowania kosztów administracyjnych czy obowiązków informacyjnych - zgodnie z modelem wypracowanym wspólnie przez niemiecki urząd statystyczny i rząd. Model ten został przedstawiony w specjalnie wydanym podręczniku do SKM, w którym wyjaśnia się jego pojęcie oraz cel, sposoby obliczania kosztów obowiązków informacyjnych i obciążeń administracyjnych powstających w trzech dziedzinach (administracja, gospodarka, społeczeństwo) oraz niezbędne do tego parametry. Ze względu na objętość podręcznika jego streszczenie na potrzeby tego raportu nie jest możliwe, ale poniższy rysunek krok po kroku oddaje zasady postępowania przy liczeniu SKM - od wyboru ocenianej ustawy aż do właściwych dla danej dziedziny formuł obliczeniowych¹⁴.

Rys. 2.



¹⁴ Dla wartości z gwiazdką na rysunku zostały w podręczniku ściśle określone formuły obliczeniowe, zob. „Einführung des Standardkosten Modells, Methodenbuch der Bundesregierung”, s. 22-25.

6. Ocena skutków regulacji a polityka zrównoważonego rozwoju

O konieczności prowadzenia zrównoważonej polityki mówi się w Niemczech nie tylko w specjalnie w tym celu znowelizowanym art. 44., ust. 1. GGO: *należy każdorazowo sprawdzić, czy skutki danego przedsięwzięcia spełniają warunki zrównoważonego rozwoju oraz należy ustalić konsekwencje, jakie będzie ono mieć w długim okresie*, lecz także w najnowszym traktacie koalicyjnym, który podkreśla konieczność dalszej pracy wielu instytucji w celu ciągłego udoskonalania narodowej strategii zrównoważonego rozwoju. Stanowi on, że Rada Parlamentarna do spraw Zrównoważonego Rozwoju (Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung) będzie koordynować zadania z zakresu weryfikacji poziomu zrównoważonego rozwoju (*Nachhaltigkeitsprüfung*) w taki sposób, aby wskutek tego powstał bilans pokoleń (*Generationenbilanz*), wyrażający w liczbach wszystkie te wartości (osiągnięcia i obciążenia), które da się skwantyfikować (policzyć). W ten sposób przyszłe pokolenia będą miały wgląd w dokładne dane, na podstawie których podejmowane były decyzje dotyczące społeczeństwa, gospodarki czy środowiska, a pokolenia obecne będą zmuszone do racjonalnych działań¹⁵.

BMI prowadzi prace nad zoperacjonalizowaniem pojęcia zrównoważonego rozwoju: chodzi o to, aby stworzyć wskaźniki, które można by stosować w celu określenia poziomu zrównoważonego rozwoju, a tym samym jakości całościowego zarządzania zasobami.

W celu przeprowadzenia pomiaru polityki rozwoju należy najpierw określić właściwe wskaźniki, a następnie wyrazić je w cyfrach (skwantyfikować), a więc dokonać pomiaru ilościowego, co wydaje się nie tyle niemożliwe, ile szczególnie trudne – bo jak np. wyrazić w cyfrach koszt skutków regulacji ograniczającej hałas w mieście? Można spróbować policzyć, w jakim stopniu przyczyniło się to do ograniczenia problemów zdrowotnych mieszkańców danego terenu, co przełożyło się na mniejsze wydatki z Funduszu Zdrowia, ale czy jest to miara obiektywna i czy przy kwantyfikacji skutków regulacji w ogóle istnieją wartości obiektywne, pozostanie pewnie jeszcze długo sprawą dyskusyjną. Jaki kwantyfikator przypisać ludzkiemu życiu lub zdrowiu? A jaki utracie plonów przez rolnika? Nie ma przecież „wspólnej waluty”, w której można by jednoznacznie wyrazić poziom zrównoważonego rozwoju.

Niemniej jednak w toku rozwoju Unii Europejskiej obserwuje się systematyczną integrację pojęcia zrównoważonego rozwoju we wszystkich

¹⁵ Traktat koalicyjny, wers 1106-1114, s. 22.

dziedzinach polityki za pomocą różnych mechanizmów przez gremia koordynujące, obowiązek raportowania i weryfikacji, a także - ostatnio - poprzez OSR. W RFN za koniecznością wprowadzenia oceny poziomu zrównoważonego rozwoju do OSR opowiedział się wyraźnie rząd w „Raporcie z wykonania narodowej strategii zrównoważonego rozwoju” w 2008 r. (s. 211). Połączenie procedury OSR i weryfikacji poziomu zrównoważonego rozwoju wspiera także parlamentarna Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju, która uważa, że weryfikacja poziomu zrównoważonego rozwoju w ramach systemu OSR przyczynić się może do tego, że przy formułowaniu polityki większy nacisk będzie się kładło na jej długookresowe skutki ekologiczne, ekonomiczne i społeczne.

Tab. 3¹⁶.

**Postępowanie sprawdzające zrównoważenie (skutków) regulacji¹⁷
a ocena skutków regulacji - porównanie**

Postępowanie sprawdzające zrównoważenie (skutków) regulacji	Ocena skutków regulacji
Skupia się na długookresowych skutkach.	Skupia się głównie na krótkookresowych skutkach.
Obejmuje skutki niezamierzone.	Może nie obejmować skutków niezamierzonych.
Stawia sobie za cel przewidzenie ewentualnych konfliktów, które mogą wyniknąć ze stosowania regulacji.	Nie stawia sobie takiego celu.
Obejmuje perspektywę szerszą niż tylko koszty.	Jest zorientowana na koszty (monetyzacja) społeczne, ekonomiczne i ekologiczne.

¹⁶ Opracowanie własne na podstawie: „Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung”, w: „Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung”, Studie der Freien Universität Berlin, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jakob, Sylvia Veit und Julia Hertin, Marz 2009, s. 11-12.

¹⁷ Tłumaczenie własne, z powodu braku podobnej instytucji lub jej tłumaczenia w literaturze polskiej. Należałoby także rozważyć możliwość nazwania tej procedury: „postępowanie sprawdzające poziom zrównoważenia regulacji” lub „postępowanie sprawdzające poziom zrównoważenia skutków regulacji”.

7. Zadania i cele weryfikacji poziomu zrównoważonego rozwoju w kontekście OSR¹⁸

- ♦ Zwrócenie uwagi polityków i pracowników administracji na długookresowe skutki poszczególnych aktów prawnych.
- ♦ Postępowanie sprawdzające ma pomóc w szybkim wykrywaniu konfliktów celowych oraz w definiowaniu pytań dotyczących stopnia zrównoważonego rozwoju danego rozwiązania prawnego, tym samym przyczyniając się do wszczęcia dyskusji na ten temat. Postępowanie sprawdzające będzie więc narzędziem nie tylko analizy, lecz także komunikacji - wynika z tego, że powinno być prowadzone na jak najwcześniejszym etapie legislacyjnym, tak aby wzbogacać dyskurs polityczny i dawać impulsy do dyskusji i ewentualnego ulepszenia danego projektu aktu prawnego.
- ♦ Zwiększenie przejrzystości procesu tworzenia prawa w ministerstwach: postępowanie sprawdzające może pomóc w otwarciu zamkniętych sieci politycznych, może wnieść rzeczowe argumenty do spornych, politycznych dyskusji (*Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung*, s. 6).

Założenia postępowania sprawdzającego dla Niemiec:

- ♦ **Założenia proceduralne:** postępowanie sprawdzające powinno być przeprowadzane na jak najwcześniejszym etapie legislacyjnym (etap projektu lub założeń do projektu aktu prawnego). Proces ten powinien być wystandaryzowany w najwyższym możliwym stopniu w celu zapewnienia jakości, a jednocześnie - kiedy to konieczne - zezwalać na przyjęcie rozwiązań elastycznych. Konsultacje wewnętrzne i zewnętrzne powinny stanowić jego istotną część.
- ♦ **Założenia organizacyjne:** koordynacja całego procesu powinna leżeć w gestii właściwego ministerstwa, które będzie mogło wystąpić z prośbą o wsparcie go w podjętych działaniach przez inne resorty. Mandat ten można jednak poszerzyć i objąć nim także Urząd Kanclerza, NKR (Normenkontrollrat) oraz Radę ds. Zrównoważonego Rozwoju Bundestagu. Ta ostatnia mogła

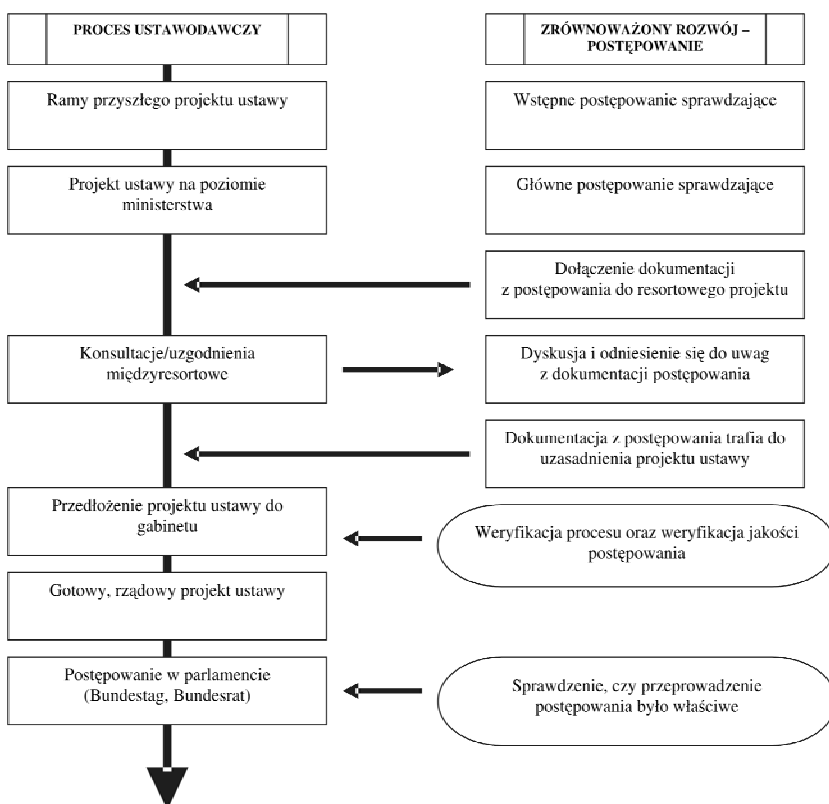
¹⁸ Na podstawie: „Spezifische Herausforderungen und Ziele der Nachhaltigkeitsprüfung, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung”, Studie der Freien Universität Berlin, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jakob, Sylvia Veit und Julia Hertin, Marz 2009.

by zająć się oceną przebiegu postępowania sprawdzającego i jego wynikami.

- ♦ **Założenia prawne:** niezbędne będzie umieszczenie postępowania sprawdzającego w regulaminie GGO; w celu instytucjonalizacji procesu być może będzie konieczne uchwalenie w tym celu odrębnej ustawy (*Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung*, s. 7-8).

Rys. 3.

Etapy tworzenia prawa, według których będzie przeprowadzane postępowanie sprawdzające dla rządowych projektów ustaw (*Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung*, s. 8)



8. Podsumowanie

8.1. Wnioski dla Niemiec

Integracja metodologii OSR poszczególnych ministerstw

Istnieje dotychczas kilku „pomocników” w różnych ministerstwach, co może powodować, że poszczególne resorty będą dokonywać oceny skutków regulacji w zupełnie niespójny sposób. Żeby temu zapobiec, często postuluje się ujednoczenie metod postępowania i stworzenie swojego rodzaju matrycy, którą można by kształtować w zależności od regulacji.

Zagrożenie rutyną

Pomocnik do oceny skutków regulacji napisany przez Wydział O2 BMI zawiera opis, w jaki sposób krok po kroku należy ją przeprowadzić, żeby była zgodna z obowiązującym ministerstwa regulaminem (GGO). Zawiera także - w postaci załączników - katalogi przykładowych pytań, które powinien sobie zadać legislator, kiedy przystępuje do tworzenia prawa, dotyczące skutków i konsekwencji danego projektu ustawy dla gospodarki, środowiska i obywateli. Jednak to, że pomocnik BMI jest przejrzysty, a metodologia w nim zaproponowana - „prosta” do zastosowania, może prowadzić do nadmiernej rutynizacji sposobu postępowania przy ocenie aktów prawnych.

Mimo że np. przez wprowadzenie systemu E-Norm wskazuje się na istotność ujednoczenia sposobów sporządzania aktów prawnych, nie można się zgodzić na to, żeby ministerstwo dokonujące OSR traktowało np. katalogi pytań jako zamknięte. Postuluje się raczej utworzenie specjalnego wzoru, matrycy pytań podstawowych, do których potem ministerstwa dodawałyby swoje pytania w zależności od treści ustawy, odpowiednio dopasowując całą OSR do własnych potrzeb. Taki wzór, by można było łatwiej z niego korzystać, mógłby być formularzem lub mieć formę elektroniczną. Reasumując - zaleca się ostrożne i w razie potrzeby elastyczne korzystanie z pomocnika BMI.

Konsekwencje długofalowe i nieprzewidziane w kontekście polityki zrównoważonego rozwoju

Większą uwagę należy zwrócić na kwestie związane z określaniem długofalowych konsekwencji, jakie dana regulacja może mieć odpowiednio na gospodarkę, środowisko lub społeczeństwo, w celu upewnienia się, że wybrane zostanie najlepsze rozwiązanie alternatywne dla danego projektu regulacji – takie, które umożliwi efektywną partycypację przyszłych pokoleń w społeczeństwie.

Należy możliwie jak najszerszej rozpatrywać możliwe konsekwencje ustawy, tak aby w miarę możliwości wykluczyć te nieprzewidziane.

Postępowanie sprawdzające poziom zrównoważonego rozwoju

Z pewnością postępowanie sprawdzające poziom zrównoważonego rozwoju w kontekście OSR przyczyni się do rozwoju dyskursu politycznego w zakresie długookresowego i często niemożliwego do przewidzenia oddziaływania polityki. Jednakże należy dołożyć wszelkich starań, aby postępowanie sprawdzające nie zostało zinstrumentalizowane przez elity polityczne, które chcą „przepchnąć” lub zablokować dany projekt aktu prawnego.

8.2. Wnioski dla Polski

Konsultacja i współpraca z zainteresowanymi podmiotami

W celu sprawnego prowadzenia reformy regulacji niezbędna jest współpraca z podmiotami, które mają być zwolnione z obowiązków informacyjnych (OI) czy obciążeń administracyjnych (OA). Podmioty te najlepiej zdefiniują, co powstrzymuje je przed efektywnym funkcjonowaniem we wskazanym środowisku.

Szkolenia dla urzędników

W Polsce także istnieją „Wytyczne do OSR”, sporządzone przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęte przez Radę Ministrów 10 października 2006. Ich pierwotnym zadaniem nie była zmiana ówczasnie stosowanych praktyk OSR, lecz ujęcie ich we właściwe ramy i nadanie aplikacyjnego charakteru zasadom określonym w regulaminie Rady Ministrów. Zgodnie

z zaleceniami MG przy przeprowadzaniu OSR należy pamiętać o zasadzie proporcjonalności (*zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego*) oraz o tym, że metody konsultacji należy dobrać po przeanalizowaniu postanowień właściwej ustawy w celu dostosowania ich do istniejących przepisów. Trudno o ocenę skuteczności wytycznych - pojawia się pytanie, czy faktycznie większość instytucji (albo, co byłoby zjawiskiem bardziej pożądanym, wszystkie) prowadzi OSR na najwcześniejszym etapie legislacyjnym i czy faktycznie, tak jak to jest wyrażone w założeniach do wytycznych Ministerstwa Gospodarki, cztery lata po ich wprowadzeniu standardem jest stanowienie tzw. prawa opartego na dowodach¹⁹. Jeżeli tak nie jest, to być może wina nie leży po stronie twórców prawa i ich praktyków, lecz wiąże się z naturą procesu wdrażania systemu OSR, który jest długotrwały i stopniowy. Jednocześnie należy podkreślić, że w celu usprawnienia procesu wdrażania systemu OSR Ministerstwo Gospodarki od 2006 r. prowadzi szkolenia z tego zakresu dla osób, które z OSR mają styczność. Być może należałoby w kontekście przyspieszenia wdrażania i popularyzowania „prawa opartego na dowodach” rozszerzyć zakres tych szkoleń, tak by obejmowały one także tych urzędników, którzy mają pośredni wpływ na stosowanie i kształt OSR.

Szukanie międzyresortowych rozwiązań

Należy przyjmować takie rozwiązania, które pozwolą na zlikwidowanie OA i OI w jak najszerszym kontekście - to znaczy, nie jest wskazane, aby dane rozwiązanie obejmowało np. tylko jedno ministerstwo, jeden koncern lub jedną gałąź gospodarki.

Kreatywność

Większość państw zajmujących się reformą regulacji próbuje wprowadzać do swojej administracji rozwiązania z zagranicy, nie zawsze jednak są one właściwe dla wskazanego systemu politycznego, gospodarczego, społecznego itp. Dlatego trzeba szukać wciąż nowych, kompatybilnych, ciekawych rozwiązań; należy być kreatywnym, aby móc przeprowadzić reformę regulacji.

¹⁹ www.reforma_regulacji.gov.pl/Ocena+Skutków+Regulacji?Wytyczne+do+OSR/?N=TAK, portal Ministerstwa Gospodarki, [30.11.2009].

OA i OI

Dotychczasowe zadania z zakresu reformy regulacji należy poszerzyć o prace nad odciążeniem administracji i obywateli z obowiązków informacyjnych i wymogów administracyjnych.

Zlokalizowanie reformy regulacji w jednym ośrodku

Należałoby zadać sobie pytanie, czy w związku z postulowaną likwidacją OI oraz OA w zakresie administracji i spraw dotyczących obywateli zasadne jest to, aby nadal centralnym ośrodkiem zajmującym się reformą regulacji było Ministerstwo Gospodarki. Być może właściwsze byłoby zlokalizowanie reformy regulacji w jednym ośrodku - w MSWiA albo w KPRM. Instytucje te, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, mogłyby zająć się reformą regulacji zarówno w kontekście gospodarczym, jak i administracyjnym oraz obywatelskim. Takie rozwiązanie sprzyjałoby także przeprowadzeniu weryfikacji swoich wewnętrznych wytycznych do OSR oraz podjęciu starań o ich zintegrowanie oraz możliwie jak najszersze dostosowanie wytycznych do *Impact Assessment* UE.

Gender a OSR

Zalecane jest poważne podejście do zakresu wpływu regulacji na poszczególne płcie oraz zwrócenie uwagi w kierunku zagadnienia *gender* w kontekście OSR, o którym w Polsce wspomina się bardzo rzadko, a jeżeli już, to przypisany jest temu ton lekko lekceważący - polska administracja publiczna wydaje się nie traktować jeszcze wystarczająco poważnie zagadnień z zakresu tożsamości płci, podczas gdy w Niemczech równe prawa kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach administracji zagwarantowane są w art. 2. GGO, a wokół oddziaływań regulacji na poszczególne płcie rozbudowana została machina do poprawy przepływu informacji. Przedstawiciele z GenderKompetenzZentrum zapraszani są do niemieckiego MSW w celu przedstawienia swoich wniosków na temat różnic w oddziaływaniu regulacji na mężczyzn i kobiety; planowane jest także stopniowe zacieśnianie tej współpracy mające na celu wprowadzenie do „Pomocnika do OSR” zapisów pozwalających zwrócić uwagę twórców i użytkowników prawa na zagadnienie równości płci w kontekście OSR. Jako państwo europejskie nie powinniśmy tej tematyki bagatelizować, należy też obserwować jej wzrastające znaczenie na arenie międzynarodowej.

Reprezentacja interesów narodowych na szczeblu ministerialnym

Potrzebne jest bardzo wczesne rozpoczynanie działań na rzecz przedsięwzięć organizowanych na forum międzynarodowym. Skuteczność wczesnego działania - akcji, nie reakcji, jest szczególnie ważna, o czym miałam szansę się przekonać w rozmowie z ekspertem, który zajmuje się w Wydziale O2 badaniem, które OECD przeprowadza w krajach unijnej piętnastki: *Better Regulation in Europe - an OECD assessment of regulatory capacity in the 15 original Member States of the EU*.

OECD sprawdza w tym badaniu zdolność regulacyjną państw europejskich oraz procedury, jakimi te państwa się kierują przy wprowadzaniu i reformowaniu regulacji. Celem przyświecającym OECD jest stworzenie, na podstawie raportów UE-15, wytycznych i zaleceń, które miałyby być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie Unii. W rozmowie z ekspertem koordynującym to badanie na szczeblu landów i Bundu usłyszałam, że Niemcy muszą się postarać w taki sposób opracować swoją zdolność regulacyjną, aby w przypadku powstania wytycznych OECD nie musieć się dostosowywać, lecz stanowić wzór dla innych państw EU-15 i EU-27. Pokazuje to, jak dalekowzrocznie postrzega swoją pracę regularny pracownik Wydziału O2, ponieważ jest on świadomy, że jego działanie będzie miało w przyszłości jakiś skutek, i lepiej, żeby był on tak dobry, jak to tylko możliwe. Takie podejście jest wzorem dla pracowników polskiej administracji na wszystkich szczeblach.

Bibliografia:

Pozycje zwarte

Einführung des Standardkosten Modells, Methodenbuch der Bundesregierung, Version 1, August 2006, wydawnictwo „DESTATIS”.

Klaus Jakob, Veit Sylvia, Hertin Julia, *Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung, w: Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung*, Studie der Freien Universität Berlin, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Marz 2009.

j.w., *Spezifische Herausforderungen und Ziele der Nachhaltigkeitsprüfung, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung*, Studie der Freien Universität Berlin, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Marz 2009.

Traktat koalicyjny, wers 1106-1114, s. 22.

Źródła internetowe:

- Mandelkern Report, http://ec.eurqopa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf [30.11. 2009].
- Portal Ministerstwa Gospodarki, www.reforma_regulacji.gov.pl/Ocena+Skutków+Regulacji?Wytyczne+do+OSR/?N=TAK [30.11.2009].
- Strona internetowa organizacji współpracującej z MSW w zakresie równouprawnienia: www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/-rechtsetzung/gesetzfolgenabschätzung/gfabundeländern [4.12.2009].
- Umweltforschungsplan, www.bfn.de/0201_ufoplan_fue.html [04.12.2009].
- Wewnętrzna strona internetowa MSW RFN, http://inet.intern.bmi/Intranet/DE/_-Navigation/Home/home_node.html_nnn=true [4.12.2009].

Prezentacje pracowników Wydziału O2 oraz Ministerstwa Środowiska:

- Jung Sebastian, „Bessere Rechtsetzung in Deutschland. Das Regierungsprogramm »Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung«”, prezentacja Power Point.
- Konferencja w Wannsee, „Gesetzfolgenabschätzung - ein Selbstversuch der UBA, Pragmatische Herangehensweise und Schlussfolgerungen; Workshop des Umweltbundesamtes”, 27-28.10.2009.

Rozmowy z pracownikami Wydziału O2, w dniach 22 i 26.11.2009.

Krzysztof Danecki

Projekt Kafka, czyli jak doskonali się proces stanowienia prawa w Belgii

Wstęp

W Belgii, na poziomie federalnym, nie istnieje praktyka przeprowadzania OSR w rozumieniu i formie przewidzianej przez Komisję Europejską. Klasyczna OSR jest praktykowana jedynie w instytucjach walońskich. Za całość spraw związanych z lepszym stanowieniem prawa odpowiada, na poziomie federalnym, Agence pour la Simplification Administrative (ASA). Instytucja ta została utworzona 10 lutego 1998 r. w celu promowania przedsiębiorczości. Początkowo zajmowała się jedynie projektowaniem i wdrażaniem ułatwień dla biznesu, jednak od 2003 r. poszerzyła swoją działalność również o pomoc dla obywateli.

Agencja podlega pod Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, ale wiodącą postacią całej instytucji, jak również programu przez nią wdrażanego, jest Vincent Van Quickenborne, mianowany na lata 2008-2011 ministrem ds. przedsiębiorstw i uproszczenia prawa (Minister of Enterprises and Simplification). Sama instytucja zatrudnia jedynie 14 osób i ma bardzo prostą strukturę organizacyjną.

1. Metody upraszczania regulacji

Jak już wspomniano powyżej, głównym zadaniem ASA jest działanie na rzecz uproszczenia stanowionego prawa oraz zwalczanie nadmiernej rozbudowanej administracji. Sama agencja definiuje swoją działalność

jako „minimalizację obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw, bez ingerencji w strategię i cele polityczne”¹.

Jeśli chodzi o funkcję regulacyjną, ASA stara się wcielać w życie maksymę „mniej i prościej” oraz kieruje się trzema podstawowymi zasadami. Po pierwsze, dąży do uchylecia wszelkich przepisów, które nie są w danym momencie niezbędne; po drugie, stara się zawsze szukać alternatywnych rozwiązań, aby mieć możliwość wyboru; po trzecie zaś, próbuje maksymalnie uprościć prawo. Dodatkowym celem jest to, by wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, stosować słownictwo zrozumiałe dla zwykłego obywatela, niemającego specjalistycznej wiedzy prawniczej.

Cały proces upraszczania dokonywany jest przy użyciu następujących instrumentów: propagowanie i rozwijanie systemu e-Government, kontrolowanie procesu legislacyjnego, ocena inicjatyw powiązanych z administracją, reorganizacja istniejących instytucji oraz komunikacja między nimi. W każdą z tych czynności agencja stara się angażować przedstawicieli grup docelowych, polityków oraz urzędników. Najistotniejszym elementem tego systemu pozostaje jednak obywatel, traktowany jak klient.

Najważniejszym składnikiem systemu e-Government jest wprowadzenie z końcem tego roku obowiązku posiadania specjalnego dowodu tożsamości w formie karty magnetycznej z procesorem. Każdy z obywateli belgijskich będzie miał unikalne hasło i numer, dzięki którym będzie mógł się zalogować na stronach internetowych poszczególnych urzędów i tam dopełniać wszelkich formalności, np. opłacać podatek. Dzięki karcie można również wykonać podpis elektroniczny. Akcja wprowadzania nowych dowodów została poprzedzona głośną kampanią informacyjną oraz bezpłatnym dystrybuowaniem czytników, niezbędnych do ich poprawnego działania. Drugim istotnym procesem jest dążenie do lepszej organizacji i cyfryzacji wszelkich danych oraz informacji, którymi dysponują urzędy w administracji belgijskiej.

Właśnie przy wykonywaniu funkcji regulacyjnej ASA wykorzystuje mechanizm, który ma wiele cech OSR. Został on nazwany testem Kafki i stanowi uproszczoną wersję OSR, skoncentrowaną przede wszystkim na likwidowaniu obciążeń administracyjnych. Test taki musi być wykonywany każdorazowo, gdy projekt nowej regulacji jest przedkładany Radzie Ministrów, a obszar, którego dotyczy, jest inny niż budżet krajowy, umowy międzynarodowe, samoregulacja oraz sprawy formalne (np. nadanie odznaczenia). W każdym innym przypadku procedura ta jest obowiązkowa,

¹ „Minimization of administrative burdens for citizens and enterprises without interfering with political goals and strategies” - cytat z prezentacji przedstawionej 2 grudnia 2009 r. w siedzibie Agence pour la Simplification Administrative w Brukseli.

a jej niewykonanie skutkuje niedopuszczeniem projektu do dalszego procedowania. Jeśli nowa regulacja nie musi być przedkładana Radzie Ministrów, test Kafki jest fakultatywny.

Jest on bardzo krótki, ma formę trzech rozbudowanych pytań. Pierwsze dotyczy nowych obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, które mogą powstać po wprowadzeniu planowanej regulacji. Jeżeli legislator nie zauważa żadnych możliwości takiego wpływu i udziela odpowiedzi negatywnej, test uważa się za zakończony. W przypadku gdy powstają takie obciążenia, ale nowe propozycje nie dotyczą bezpośrednio grupy docelowej, legislator wyjaśnia jedynie, jakie kroki zostały podjęte, aby zminimalizować negatywne skutki. Jeżeli zaś została zauważona możliwość powstania nowych obciążeń administracyjnych, należy udzielić kilku bardziej szczegółowych odpowiedzi, opisując skalę zagrożenia, a także wskazać, czy nowa regulacja przyczynia się - w zamian - do usunięcia starych obciążeń. Pracownicy ASA podkreślali, że zależało im na stworzeniu przejrzystego formularza z ograniczoną liczbą pytań, które jednak pozwalają określić faktyczny wpływ danej regulacji na powstawanie nowych obciążeń dla obywateli i przedsiębiorców.

2. Budowa marki projektu

Bardzo istotne w powodzeniu całego przedsięwzięcia było zbudowanie silnej marki dla całego projektu. Słowo „Kafka” jest teraz powszechnie kojarzone z wysiłkami administracji rządowej na rzecz podniesienia jakości proponowanych społeczeństwu usług. W znacznym stopniu pomogła w tym kampania billboardowa, która w swojej formie jest dość szokująca, ale dzięki temu nie można przejść obok niej obojętnie, przez co szybko zapada w pamięć. Zdecydowano się bowiem na zaprezentowanie na billboardach zdjęcia przedstawiającego ludzkie części ciała: głowę, nogę oraz rękę, które zgodnie z humorystyczną wymową plakatu oraz zaprezentowanym hasłem nie będą już potrzebne, gdyż administracja zostanie bardzo uproszczona oraz będzie wykonywać pewne czynności zamiast obywateli. Decyzja o informowaniu na szeroką skalę o działaniach podejmowanych przez administrację jest w polskich warunkach czymś zupełnie nowym i niespotykanym. Pokazuje ona, z jednej strony, znaczną odwagę ludzi odpowiedzialnych za budowanie pozytywnego wizerunku administracji, z drugiej natomiast - dużą kreatywność i nowoczesne myślenie o administracji, która tak jak inne podmioty działające na rynku ma do sprzedania pewien produkt czy usługę. Jeśli więc stworzyliśmy produkt wysokiej jakości, należy również zadbać o jego odpowiednie zaprezentowanie lub zareklamowanie. Siłą belgijskiej administracji jest to, że potrafi ona w atrak-

cyjny sposób przedstawić opinii publicznej informacje o odniesionych sukcesach i zrobić to w sposób humorystyczny oraz przystępny dla szerokiego kręgu odbiorców.

3. Wnioski i rekomendacje dla Polski

Jak już wspomniano powyżej, w Belgii, na poziomie federalnym, nie przeprowadza się klasycznego OSR. Nie oznacza to jednak, że korzystając z belgijskich wzorców, nie można zaproponować pewnych rozwiązań mogących usprawnić działanie polskiej administracji w zakresie OSR oraz szerzej rozumianej poprawy jakości prac legislacyjnych.

Po pierwsze, z rozmowy, jaką przeprowadziłem z przedstawicielem ASA, jasno wynika, że samo wprowadzenie nowego mechanizmu, jakim dla polskiej administracji jest OSR, a dla belgijskiej był test Kafki, musi zostać poprzedzone co najmniej kilkuletnim okresem przejściowym, podczas którego szkoli się ekspertów z konkretnej dziedziny, zdobywa niezbędne doświadczenia oraz wiedzę z danego zakresu. Samo wprowadzenie określonego rozwiązania - bez niezbędnego przygotowania - może jedynie wywołać chaos organizacyjny i spowodować, że z góry narzucone procedury będą mechanicznie wdrażane, ale nie będzie temu towarzyszyła refleksja nad celem ani oczekiwanym wynikiem podejmowanych działań. Mam wrażenie, poparte dodatkowo doświadczeniami ze stażu krajowego, że w Polsce nie zachowano tego okresu przejściowego oraz nie zbudowano bazy teoretycznej i naukowej dla prowadzenia OSR. Wydaje się, że dokument przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki jest zbyt ubogim materiałem informacyjnym na ten temat. Urzędnikom brakuje odpowiedniej wiedzy, ale także przygotowania warsztatowego do przeprowadzania wartościowych OSR. W naszym przypadku większość tego typu dokumentów jest jedynie odpowiedzią na wymagane formalności, a nie rzeczywistą analizą różnych wariantów działania, która powinna skutkować wyborem najkorzystniejszego z nich.

Z drugiej strony jednak należy się zastanowić, czy nie warto trochę uprościć samego modelu OSR. Jeśli ściśle kierujemy się wytycznymi Komisji Europejskiej, to dochodzimy do sytuacji, w której sama OSR jest konstrukcją dość skomplikowaną i gdy chcemy ją poprawnie wykonać, wymagany jest pewien warsztat, oparty na wiedzy i umiejętnościach. Nie wszystkie osoby pracujące w instytucjach zobowiązanych do tworzenia OSR taki warsztat mają. Rozwiązaniem tej sytuacji mogłoby być uproszczenie samej konstrukcji oceny skutków. Opisany powyżej test Kafki oparty jest na właśnie takiej konstrukcji, która ułatwia jego prawidłowe wykonanie nawet osobom niemającym specjalistycznej wiedzy.

Inną bardzo ciekawą inicjatywą (dotyczącą zarówno uproszczenia prawa, jak i jego lepszego stanowienia), która mogłaby odnieść sukces – także w naszych warunkach – jest uruchomienie internetowego punktu kontaktowego, za pomocą którego można zgłaszać regulacje, których funkcjonowanie wiąże się z określonymi utrudnieniami. Wydaje się, że ta forma komunikacji jest najoszczędniejsza, nie wymaga bowiem zatrudniania licznych personelu obsługi. Ponadto pozwala zająć się dokładnie tymi sprawami, które w danej chwili są najbardziej istotne społecznie, cechuje się więc dużą efektywnością. Poza tym taki krok w stronę obywateli pokazuje również, że istnieje chęć dialogu i współpracy w zakresie naprawy prawodawstwa.

Bardzo ważne jest również uruchomienie odpowiedniej akcji informacyjnej i zbudowanie szerszego konsensusu społecznego dla naprawy systemu regulacji. Jeśli obywatele będą informowani na bieżąco o planach administracji oraz odnoszonych przez nią sukcesach, chętniej będą się angażować na rzecz tego typu działań. Zbudowanie silnej marki, jak to ma miejsce w przypadku projektu Kafki, powoduje, że istnieje ona w świadomości społecznej, dzięki czemu łatwiej można wychodzić z nowymi inicjatywami, które są przychylnie przyjmowane przez opinię publiczną, co w znacznym stopniu ułatwia ich realizację.

Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że ocena skutków regulacji może mieć wiele pozytywnych skutków, sprawiając, że nasze otoczenie prawne będzie bardziej przyjazne dla przedsiębiorców oraz obywateli. Jednakże stanie się to tylko wtedy, gdy odpowiednio przygotujemy administrację na korzystanie z zalet, jakie ona ze sobą niesie. Jedynie świadome i profesjonalne tworzenie OSR może zapewnić to, że nowe prawo w Polsce będzie przejrzyste, zrozumiałe i stanowiące opacie dla wszystkich osób chcących zgodnie z nim postępować.

Od administracji belgijskiej możemy z pewnością nauczyć się prowadzenia szerokiego dialogu oraz elastyczności w sposobie działania. Nie zawsze bowiem ścisłe definiowanie obowiązków i zaleceń pomaga w osiągnięciu zamierzonych rezultatów. Czasami należy pozwolić na pewną uznaniowość oraz zostawić miejsce na własne inicjatywy. Choć przyjęło się, że administracja może działać jedynie w ramach i na podstawie prawa, to należy pamiętać, iż niektóre ze stawianych jej zadań wymagają elastyczności oraz pomysłowości – szczególnie przy obecnym tempie zmian kulturowych, społecznych czy ekonomicznych.

Bibliografia

Komisja Europejska, *Better Regulation – simply explained*.

Fandel Marie-Helene, Persson Catarina, *Better Regulation: a regional perspective*, EPC Issue Paper nr 53.

Hardacre Alan, *Better Regulation – What is at stake?*, „Eipascope” 2008, nr 2.

Robertson Craig, *Impact Assessment in European Union*, „Eipascope” 2008, nr 2.

Źródła internetowe

www.kafka.be

www.simplification.be

Wojciech Góralczyk jr

Podsumowanie części I

Szanowni Państwo, przede wszystkim chciałbym podziękować za zaproszenie na dzisiejszą konferencję. Udział w tym spotkaniu jest dla mnie niezwykle miły co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze – zawsze lubię przychodzić do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, w której miałem zaszczyt nauczać przez 15 lat. Po drugie – wysoko oceniam wybór tematu konferencji – ocena skutków regulacji (OSR) – ponieważ jest to zagadnienie bardzo ważne z punktu widzenia jakości polskiej legislacji. Pragnę też zauważyć, że tak się dobrze złożyło, iż ostatnio zajmowałem się problematyką OSR w sposób szczególny. Analizowałem mianowicie dokument rządowy „Lepsze prawo”, opracowany w Ministerstwie Gospodarki, którego współautor, pan naczelnik Artur Kopijkowski-Gożuch, uczestniczy w panelu¹. Po trzecie – miałem przed chwilą okazję wysłuchania znakomicie przygotowanych referatów i obejrzenia profesjonalnie opracowanych prezentacji. Na pochwałę zasługuje nie tylko ich zawartość merytoryczna, lecz także sposób, w jaki zostały przedstawione – przejrzysty i niepozbawiony pewnej lekkości, a nawet poczucia humoru. To ostatnie uważane jest za cechę ludzi inteligentnych.

W kontekście wysłuchanych wystąpień pozwalam sobie sformułować tezę ogólną w trzech punktach:

- ♦ OSR, zarówno w prezentowanych krajach, jak i w Polsce, ma zasadnicze znaczenie, ponieważ może służyć poprawie ogólnego poziomu legislacji.

¹ Ministerstwo Gospodarki, *Reforma regulacji „Lepsze prawo”*. Program Reformy Regulacji 2010-2011, styczeń 2010.

- ◆ Nawet prawidłowo przygotowana OSR nie rozwiąże wszystkich problemów i nie usunie wszystkich wad, którymi cechuje się współczesne ustawodawstwo polskie.
- ◆ To, co powiedziano w pkt. 2., nie może w żadnym przypadku stanowić argumentu przeciwko sporządzaniu OSR. Przeciwnie - OSR trzeba przygotowywać w jak najszerszym zakresie oraz warto doskonalić technikę sporządzania oceny. Mogą w tym oczywiście pomóc prezentowane dziś doświadczenia zagraniczne.

Teza ta wymaga pewnego rozwinięcia, którego spróbuję dokonać z naciskiem na postulaty *pro domo sua* - dla polskiej praktyki. Postaram się ująć je w sześciu punktach.

1. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej musi być poprzedzone przygotowaniem projektu ustawy. Dokument stanowiący owoc tych prac obejmuje dwa składniki: (1) właściwy projekt ustawy oraz (2) załączniki do projektu, w tym uzasadnienie i OSR. Praktyka pracy nad projektem ustawy, którą miałem okazję obserwować od dość dawna, przypomina niezadko pracę w zakładzie krawieckim nad szyciem zamówionego garnituru. Marynarkę wykonuje mistrz, uszycie spodni zaś zleca czeladnikowi. Odpowiednio „mistrz” pisze najpierw ustawę, a potem „czeladnik” dorabia do niej uzasadnienie i wszystkie pozostałe załączniki. Praktyka ta jest wadliwa. Należałoby zawsze zaczynać od refleksji, czy w ogóle ustawa jest niezbędna i dlaczego trzeba w niej zamieścić takie, a nie inne przepisy. Dopiero potem, po uznaniu celowości ustawy i jej zasadniczych instytucji, można by przystąpić do redagowania jej tekstu. Uzasadnienie ustawy nie może być tylko jej streszczeniem. Powinno stanowić zbiór przekonujących argumentów przemawiających za: (1) potrzebą stworzenia ustawy oraz (2) kształtem poszczególnych instytucji (norm) zawartych w tej ustawie. OSR nie można przygotowywać z nastawieniem, że sporządza się dokument wprowadzie wymagany, ale nikomu do niczego nieprzydatny.

Opowiadam się też za praktyką poprzedzania właściwych prac legislacyjnych opracowaniem i uzgodnieniem założeń do ustawy.

2. Główną zasadą dobrej legislacji powinien być minimalizm. Im mniej ustaw i im mniej przepisów w ustawie, tym lepiej. Rządzenie państwem i wykonywanie zadań publicznych polega na rozwiązywaniu problemów faktycznych, a nie prawnych. Warto zatem przypomnieć niezwykle trafne sformułowanie prof. Jerzego Starościaka, że wydanie ustawy (przepisu) nie stanowi nawet początku końca rozwiązywania problemu, lecz zaledwie koniec początku². Niestety, obecna praktyka - utrwalona od wie-

² J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 190 i nast.

lu lat - przeczy tym zasadom. Rząd i koalicja rządząca chwalą się liczbą projektów ustawodawczych wniesionych do Sejmu i liczbą ustaw uchwalonych z ich inicjatywy przez parlament. Opozycja krytykuje rząd i koalicję rządzącą, twierdząc, że nie doprowadzono do wydania dostatecznej liczby ustaw. Podejście takie jest podwójnie wadliwe. Nie tylko z uwagi na wiarę we wszechmoc sprawczą ustawy, lecz także z powodu oceniania stanu legislacji „w sztukach” uchwalonych ustaw. Nic bardziej błędnego. Ustaw w ogóle nie można liczyć „na sztuki”, gdyż ustawa ustawie nierówna. Są przecież takie ustawy, które jedynie wprowadzają zamiany w już obowiązujących ustawach bądź ograniczają się do uchylenia ustawy obowiązującej. Nadmiar ustawodawstwa (lub ściślej: prawodawstwa) można łatwo stwierdzić, porównując zawartości Dzienników Ustaw. W okresie międzywojennym każdy rocznik Dziennika Ustaw mieścił się w jednym tomie. Wyjątek stanowił rocznik 1928 - dwa tomy, co wiązało się z pracami kodyfikacyjnym i reformatorskimi przeprowadzonymi w tamtym roku. Obecnie papierowa wersja Dziennika Ustaw to kilka, jeśli nie kilkanaście, opasłych tomów. Warto też odnotować, że w okresie Polski Ludowej roczniki Dziennika Ustaw pozostawały dość szczupłe. Było to jednak zjawisko pozorne, bowiem okres PRL wyróżniał się dynamicznym rozwojem prawa „powielaczowego”. Nie przywiązywano wówczas zbytnej wagi do hierarchii źródeł praw. W III Rzeczypospolitej, zamiast ukrócić nadmierną „twórczość prawodawczą”, nobilitowano ją. W konstytucji z 1997 r. uregulowano z pietyzmem system źródeł prawa. Wprowadzono zasadę zamkniętego katalogu źródeł prawa i radykalnie ograniczono prawotwórczą działalność organów administracji. Sprawilo to, że wiele drobiazgowych kwestii, często o charakterze czysto technicznym, zaczęto regulować jeśli nie w ustawach, to przynajmniej w rozporządzeniach³.

Obecny stan skłania do sformułowania następującego postulatu: rozpoczęcie prac nad jakąkolwiek ustawą lub jakimkolwiek aktem normatywnym rangi podustawowej powinno być poprzedzone przeprowadzeniem niezbitego dowodu, że danego problemu nie da się rozwiązać bez wydania aktu prawotwórczego. Właśnie OSR może stanowić podstawowy element takiego dowodu.

3. W znakomitym wystąpieniu pani Jolanta Wiśniewska zwróciła uwagę na zasadę resortowości, podniesioną do rangi instytucji ustrojowej przez art. 65. Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Zwróciła też uwagę na konsekwencje (negatywne), jakie ta zasada niesie w kwestii tworzenia

³ M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, oraz: tenże, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”. Opinia (dla Trybunału Konstytucyjnego). Uzasadnienie opinii. Wybrane wątki*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.

OSR i posługiwania się tym instrumentem. Sformułowanie zawarte w konstytucji niemieckiej nie powinno dziwić. Była ona przecież tworzona w znacznym stopniu jako odpowiedź na wcześniejsze niedobre doświadczenia ustrojowe. Zasadę kanclerską zastąpiono resortową po bardzo negatywnych doświadczeniach ze szczególnie nieudanym kanclerzem, który objął ten urząd w 1933 r.

Doświadczenia państwa polskiego są inne. Nigdy nie mieliśmy do czynienia z nadużyciami ze strony nadmiernie silnego szefa rządu. Doświadczaliśmy natomiast i doświadczamy po dziś dzień słabości „Polski resortowej”. W dużym stopniu jest to pozostałość po PRL, której nie udało się dotychczas przewyciężyć. Jak pamiętamy lub wiemy z historii administracji, gospodarka planowa była zorganizowana na zasadzie resortowej. W minionych czasach rola większości ministrów sprowadzała się do kierowania działem gospodarki państwowej. Każdy „resort” dążył przy tym do zachowania pewnego stopnia odrębności, jeśli nie samowystarczalności⁴.

Najpoważniejszym problemem w tej dziedzinie pozostaje rywalizacja międzyresortowa. Mniej istotnym, ale za to bardzo dotkliwym w zakresie prac legislacyjnych, jest resortowość prawodawstwa. Projekty powstają w różnych urzędach i reprezentują różną „kulturę prawotwórczą”. Nawet proces uzgodnień międzyresortowych nie jest w stanie przewyciężyć tych różnic. Taka praktyka przeczy zasadzie „jednej ręki”, która powinna cechować dobrze zorganizowaną działalność prawotwórczą. Pisanie tekstów projektowanych aktów normatywnych powinno być skupione całkowicie w jednym ośrodku. Opowiadałbym się wręcz za wprowadzeniem zakazu pisania tekstów prawotwórczych w poszczególnych ministerstwach.

Powyższy postulat mógłby być spełniony na kilka sposobów. Jednym z nich może być zastrzeżenie wyłączności w zakresie tworzenia tekstów aktów prawotwórczych na rzecz Centrum Legislacyjnego Rządu. Innym może być wzbogacenie listy działów administracji rządowej, wymienionych w ustawie z dnia 4 września 1997 r.⁵, o dział „legislacja”.

Wypada zastrzec, że skupienie w jednym miejscu pracy nad pisanie tekstów aktów normatywnych nie oznacza koncentracji całości działań nad tworzonymi projektami legislacyjnymi. Merytoryczna strona zamierzonych aktów normatywnych powinna pozostawać w gestii organów merytorycznych (ministrów), a one same powinny się skupiać na przekonaniu organu odpowiedzialnego za pisanie tekstu, że nie ma innego wyj-

⁴ R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 185 i nast; zob. literaturę tam podaną.

⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zmianami).

ścia niż wydanie aktu normatywnego. Problemu nie da się rozwiązać inaczej niż przez wydanie przepisów. Następnie (lub równocześnie) organ merytoryczny (minister) opracowywałby założenia do projektowanego aktu. Ostatnim akordem działań tego organu powinno być sprawdzenie, czy i w jakim stopniu tekst projektu, przygotowanego przez „legislatora”, odpowiada przyjętym założeniom. Praca nad OSR – jako poprzedzająca pracę nad tekstem – pozostałaby w gestii organów merytorycznych.

4. Smutnym zjawiskiem obserwowanym od kilku lat jest upadek jakości techniki legislacyjnej. Wyraża się on w pisaniu tekstów ustaw – aktów najwyższej rangi – w taki sposób, jakby chodziło o instrukcję obsługi urządzenia technicznego, a nie o abstrakcyjne przepisy mogące znaleźć zastosowanie w sytuacji, o której ustawodawcy nawet się nie śniło. Teksty przepisów są zbyt długie i zbyt szczegółowe. Zawierają zbędne słowa i zwroty. Układ ich jest nieprzejrzysty. Można też zauważyć tendencję do swoistej „autonomizacji” ustaw i innych aktów normatywnych. Bywają one tworzone tak, jakby powstawały na „pustyni prawnej”. Nie bierze się bowiem pod uwagę przepisów już obowiązujących i rozwiązań (instytucji) sprawdzonych w praktyce. Przykładem może być tworzenie różnorodnych administracyjnych procedur szczególnych w oderwaniu od Kodeksu postępowania administracyjnego.

Bardzo daleko odbiegliśmy od techniki pisania tekstów wypracowanej w latach 30. ubiegłego stulecia. Potrafiono wówczas prostymi zdaniami i prostymi słowami pisać o rzeczach złożonych. Dziś o rzeczach prostych pisze się obszernie i w sposób zawiły. W ten sposób prawo staje się coraz mniej dostępne dla przeciętnego człowieka i coraz bardziej daje się odczuć niepewność prawa. Także coraz częściej trzeba nowelizować akt normatywny, aby poradzić sobie z trudnościami spowodowanymi nieprzystawianiem prawa do rzeczywistości albo do zastanego systemu prawnego.

W omawianej kwestii OSR nie ma raczej pola do popisu. Wypada natomiast postulować poważną refleksję nad przepisami regulującymi technikę legislacyjną i nad praktyką ich stosowania.

5. Praktyka zna przypadki, w których potrzebny, dobrze opracowany i przemyślany projekt ustawy zostaje „zepsuty” w procesie prac parlamentarnych. Poprawki wprowadzane do tekstu w obydwóch izbach parlamentu mogą nie tylko pogorszyć czytelność ustawy, lecz także uczynić niektóre przepisy wzajemnie sprzecznymi lub wręcz niewykonalnymi oraz zniweczyć intencje projektodawcy ustawy. Przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w tym, że projektodawca (podmiot dokonujący inicjatywy ustawodawczej) ma bardzo ograniczone możliwości wpływania na losy projektu w parlamencie. Konstytucja daje mu zasadniczo tylko dwa uprawnienia:

(1) możliwość zgłaszania własnych poprawek (bez pewności, że zostaną przyjęte i w jakim brzmieniu nastąpi ich przyjęcie) oraz (2) prawo do wycofania projektu w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie, do czasu zakończenia drugiego czytania projektu (art. 110., ust. 2. i 4. Konstytucji RP).

Ograniczenie praw wnioskodawcy wynika zatem z obowiązującej konstytucji. Ponieważ jednak trwa już w Polsce debata nad zmianami ustawy zasadniczej, zainicjowana przez główne partie polityczne, wypada zabrać w niej głos. Kierując się rozwiązaniami przyjętymi w konstytucji francuskiej (art. 44.) proponowałbym przyznanie rządowi dwóch uprawnień: (1) prawa do żądania, aby izba parlamentarna po debacie zdecydowała w jednym czytaniu o przyjęciu lub odrzuceniu projektu w całości, tzn. bez zgłaszania i uchwalania poprawek, oraz (2) możliwości zastrzeżenia, że poprawki do części lub do całości określonego projektu ustawodawczego będą mogły być uchwalane tylko za zgodą rządu⁶ lub ewentualnie podmiotu, który wniósł projekt. Żadne z zaproponowanych rozwiązań nie ogranicza uprawnień parlamentu i jego pozycji ustrojowej. Ostateczne rozstrzygnięcie i tak należy do izby, która przesądza o przyjęciu albo o odrzuceniu projektu lub o przyjęciu, względnie odrzuceniu poprawki. Zmianie uległaby jedynie procedura w kierunku wzmocnienia roli wnioskodawcy projektu.

6. Bardzo inspirujące było wystąpienie pana Krzysztofa Daneckiego. W sposób interesujący przedstawiono w nim belgijski program walki z nieuzasadnionymi obciążeniami administracyjnymi - zwany „projektem Kafka”. Idea ta zbieżna jest z niektórymi tezami wspomnianego wcześniej dokumentu rządowego „Lepsze prawo”. Celem tego ostatniego jest m.in. wyeliminowanie zbędnych obciążeń administracyjnych utrudniających życie przedsiębiorcom i osobom zamierzającym rozpocząć działalność gospodarczą.

Ze swej strony chciałbym zgłosić postulaty, wykraczające poza to, co zaproponowano w dokumencie rządowym „Lepsze prawo”. W odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, lecz posiadających zdolność prawną, proponuję dość radykalną zmianę. Postulowałbym mianowicie zastąpienie Krajowego Rejestru Sądowego rejestrem prowadzonym przez organy administracji publicznej (np. przez starostów). Wpisy byłyby dokonywane w drodze decyzji administracyjnej. Spowodowałoby to znaczne przyspieszenie, uproszczenie i odformalizowanie postępowania (np. w kwestii drobnych błędów popełnionych we wniosku przez wnioskodawcę). W niczym natomiast nie osłabiłoby ochrony prawnej wnioskodawcy i praworządności. Postępowanie admi-

⁶ Art. 44., ust. 3. konstytucji francuskiej stanowi: *Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.*

nistracyjne podlega przecież kontroli sądów administracyjnych (dwie instancje), a to przed sądem rejestrowym w istocie ma cechy postępowania administracyjnego. Nie występuje w nim element sporu (kontradiktoryjności). Wpis dokonywany jest wyłącznie po sprawdzeniu zgodności wniosku z prawem i jego formalnej poprawności. Procedura administracyjna (k.p.a.) jest natomiast znacznie bardziej przyjazna dla wnioskodawcy niż postępowanie sądowe prowadzone zgodnie z Kodeksem postępowania cywilnego. Procedura administracyjna była tworzona z myślą o masowym wykorzystywaniu w stosunkach z nieprofesjonalnymi podmiotami. Zasadniczo zakłada samodzielne występowanie strony wobec organu prowadzącego postępowanie. Stąd prostota i wysoki stopień odformalizowania. Procedura sądowa zakłada natomiast szerokie wykorzystywanie profesjonalnej pomocy prawnej (działanie przez zastępcę procesowego). Podnosi to koszt korzystania z tej procedury.

* * *

Wszyscy uczestnicy panelu kończyli swe wystąpienia jakąś anegdotą. Przyznam szczerze, że najbardziej rozbawił mnie wątek „genderowy” zawarty w jednym z wystąpień. W jednym z krajów niemieckich OSR musi uwzględniać odpowiedź na pytanie, czy zamierzona regulacja nie ogranicza praw kobiet i czy nie eliminuje ich równości wobec prawa. W pierwszej chwili wydało się to dziwne, ale później nasza mnie pewna refleksja. Jesteśmy w kraju, w którym od chwili odzyskania niepodległości w 1918 r. nigdy nie było tak, żeby kobiety nie miały praw wyborczych. W licznych krajach Europy Zachodniej prawa te uzyskały dopiero po II wojnie światowej. W Polsce już w latach 20. ubiegłego stulecia kobieta mogła pełnić urząd wiceprezydenta sporego miasta. A w Niemczech - do niedawna społeczny obszar dla kobiety wyznaczał ideał trzech „K”: *Kinder, Küche, Kirche*.

Michał Markocki

Praktyka oceny skutków regulacji w rządzie szkockim z uwzględnieniem opracowanych przez Komisję Europejską standardów oceny wpływu regulacji wspólnotowej

Wstęp

Opracowanie traktuje bezpośrednio o temacie przewodnim tegorocznych staży słuchaczy KSAP. W raporcie badanym urzędem jest rząd szkocki, przy czym uwzględniono też specyfikę Dyrekcji ds. Zagospodarowania Przestrzennego.

Trzeba zacząć od tego, że historia OSR w Zjednoczonym Królestwie jest dość długa i sięga lat 80. XX wieku. Brytyjska administracja rządowa jest w tej dziedzinie pionierem na świecie i ma duże doświadczenia. Gdy w 1999 r. powołano do życia rząd szkocki, jego administracja nie musiała wypracowywać swojego systemu OSR od nowa, lecz skorzystała z metod i dorobku urzędników w Londynie.

1. Praktyka OSR w Szkocji

1.1. Dokumenty i organy

Pierwszorzędną podstawą prawną są „Wytyczne oceny skutków” (*Impact Assessment Guidelines*) Komisji Europejskiej ze stycznia 2009 r. Powyższy dokument zostanie bliżej przedstawiony w podrozdziale 1.2. Trzeba

jednak szczególnie mieć na uwadze to, że szkocki system OSR podlega przepisom ustanawianym przez administrację Zjednoczonego Królestwa.



Zajmuje się tym Wydział Udoskonalania Regulacji (*Better Regulation Executive - BRE*), który jest częścią Departamentu ds. Przedsiębiorczości, Innowacji i Umiejętności (*Department for Business, Innovation and Skills*) w Londynie¹. To właśnie tam powstał podstawowy dokument w zakresie OSR w Zjednoczonym Królestwie: „Wskazówki do oceny skutków regulacji” (*Guidance on Regulatory Impact Assessments*)². Jego obowiązująca wersja pochodzi z grudnia 2004 r. W tym miejscu koniecznie należy zaznaczyć, że powyższy oraz kolejne wymienione dokumenty bazują na „Przewodniku do oceny skutków” (*Impact Assessment Guidance*)³. Opracowanie to precyzuje, czym jest ocena skutków i w przypadku jakich typów działań ma ona być stosowana. Okazuje się m.in., że w Zjednoczonym Królestwie oceny skutków wymagają wszelkie polityki przynoszące dochody lub generujące koszty w sektorze prywatnym lub społecznym oraz w sektorze publicznym na sumę co najmniej 5 mln £.

Innym ważnym dokumentem stworzonym przez BRE jest „Kodeks opracowywania przewodników do przepisów” (*Code of Practice on Guidance of Regulations*)⁴. Dokument pokrótce opisuje to, czym należy się kierować podczas opracowywania przewodników po regulacjach prawnych na szczeblu krajowym dla zwykłych obywateli. Został on opracowany w październiku 2009 r. i zastąpił wersję z czerwca 2008 r. Zmiana była rezultatem publikacji raportu Sary Andersson, dokonującego oceny przydatności rządowych przewodników do przepisów. Równocześnie BRE wydał „Przewodnik po kodeksie tworzenia wskazówek” (*Guide to Code of Practice on Guidance*)⁵ dla podmiotów i obywateli, którzy nie są biegli w tematyce regulacji prawnych.

BRE ma stronę internetową przeznaczoną do prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie ulepszania prawodawstwa w Zjednoczonym Królestwie: www.betterregulation.gov.uk.

¹ www.berr.gov.uk.

² www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/better-regulation/guidance/-RIA-guidance.

³ www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/page44077.html.

⁴ www.berr.gov.uk/files/file53268.pdf.

⁵ www.berr.gov.uk/files/file53281.pdf.

Administracja rządu szkockiego powołała specjalną komórkę zajmującą się tematyką systemu OSR: Jednostkę ds. Udoskonalania Regulacji (Improving Regulation Unit) z siedzibą w Glasgow. Tam opracowywane są dokumenty OSR poszczególnych aktów prawnych, które pojawiają się w agendzie szkockiej władzy ustawodawczej.

Guidance on Regulatory Impact Assessment

Wskazówki do oceny skutków regulacji z 2004 r. są kluczowym dokumentem dla administracji Zjednoczonego Królestwa, w tym rządu szkockiego. Dokument ten precyzuje, co i w jakiej kolejności powinno się znaleźć w prawidłowo wykonanej OSR. Wskazówki są wynikiem wieloletnich doświadczeń, prób, testów i konsultacji.

Odpowiednikiem dokumentu brytyjskiego w Polsce są „Wytyczne do oceny skutków regulacji”, sporządzone w 2006 r. przez Ministerstwo Gospodarki. Jest to jednak dokument odmienny od brytyjskiego, gdyż jest przede wszystkim poradnikiem na temat tego, jak sporządzać OSR, przez co ma większą objętość⁶. W przypadku systemu brytyjskiego istnieje zbiór poradników służących do właściwego sporządzania OSR i nie było potrzeby umieszczania tego typu treści w opisywanym dokumencie.

Code of Practice on Guidance of Regulations

„Kodeks opracowywania przewodników do przepisów” formułuje osiem złotych zasad dobrego przewodnika do przepisów:

- ◆ Zrozumieć użytkownika - należy poznać potrzeby grup docelowych, gdyż różne typy organizacji różnią się pod tym względem.
- ◆ Uwzględnić wkład użytkowników i ich reprezentacji - zwiększy to skuteczność komunikacji.
- ◆ Odnieść się do sposobu pracy użytkowników - należy przybliżyć wpływ regulacji na ich życie codzienne.
- ◆ Prostota i jasność - przewodnik powinien być zwięzły i pozbawiony żargonu.
- ◆ Upewnić użytkowników co do sposobów postępowania zgodnie z przepisami.

⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, Warszawa, październik 2006.

- ◆ Określić właściwy horyzont czasowy - należy dać użytkownikom czas na zapoznanie się z nową regulacją.
- ◆ Zapewnić łatwy dostęp do przewodnika.
- ◆ Przeanalizować i dopracować - podniesie to wiarygodność prawodawcy.

1.2. Wdrażanie przepisów europejskich

Wytyczne oceny skutków Komisji Europejskiej (*Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009)92, European Commission, January 2009⁷) są efektem trwającego od 2002 r. procesu, którego celem jest integracja systemów oceny skutków (*Impact Assessment*) krajów członkowskich UE. KE uważa, że korzyści płynące z posiadania dobrego systemu OSR są znaczne, dlatego poważnie potraktowała kwestię wsparcia, jakie stanowi ocena skutków dla procesu decyzyjnego. Pierwsze efekty prac urzędników europejskich pojawiły się już w 2005 r., kiedy opublikowano pierwotny dokument zawierający wytyczne. Został on uaktualniony w 2006 r., a w 2009 r. zastąpiony przez obecny dokument SEC(2009)92⁸.

KE potraktowała ten temat w sposób kompleksowy i postanowiła opracować ogólne wytyczne dla oceny skutków. Nie zajmowano się osobno OSR, oceną wpływu na środowisko, oceną wpływu na społeczeństwo itp. Dokument europejski SEC(2009)92 został oparty na:

- ◆ doświadczeniach służb europejskich w opracowywaniu dokumentów z zakresu oceny skutków;
- ◆ doświadczeniach powołanej w 2006 r. niezależnej Rady ds. Oceny Skutków (*Impact Assessment Board*);
- ◆ wkładzie Grupy Specjalnej Ekspertów Krajowych w Dziedzinie Ulepszania Regulacji (*High Level Group of National Experts on Better Regulation*);
- ◆ zewnętrznej ocenie systemu oceny skutków w KE przeprowadzonej w latach 2006–2007;
- ◆ konsultacjach społecznych z 2008 r.⁹

Po lekturze europejskiego dokumentu SEC(2009)92 oraz dokumentów brytyjskich nasuwa się jeden ogólny wniosek: brytyjski system OSR (który oczywiście obowiązuje w Szkocji) jest na tyle rozwinięty, że

⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

⁸ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm.

jego ewentualna modyfikacja w celu dostosowania do wytycznych KE byłaby minimalna lub zbyteczna. Taki stan rzeczy jest bez wątpienia wynikiem długiej, ponad 20-letniej praktyki udoskonalania metod i prowadzenia powszechnych konsultacji przez brytyjską służbę cywilną, a od około 10 lat również przez szkocką.

1.3. Przykład szkockiego OSR – *Planning Scotland Bill*

Przykładowym szkockim OSR jest dokument sporządzony do projektu ustawy o planowaniu przestrzennym z 2006 r. (*Planning Scotland Act*). Jego lektura pozwoliła dokładnie zapoznać się ze strukturą OSR w administracji Zjednoczonego Królestwa. Dokument ma następujące części składowe:

- a) Tytuł regulacji – np. *Planning Scotland Bill*.
- b) Zamysł i zamierzone rezultaty:
 - cel – co ma zostać osiągnięte i w jakiej skali czasowej;
 - uwarunkowania – bieżąca sytuacja prawna;
 - uzasadnienie interwencji o charakterze regulacyjnym – scharakteryzowanie dalszej sytuacji w przypadku braku interwencji.
- c) Konsultacje:
 - międzyresortowe;
 - społeczne – w omawianym przykładzie intensywne i wielowątkowe.

Ponadto w ramach powyższego OSR przeprowadzono konsultacje z samorządami lokalnymi, gdyż tego wymagała specyfika regulacji.

- d) Opcje – należy zidentyfikować wszystkie działania alternatywne i ich możliwości osiągnięcia celu, analiza musi uwzględniać opcję *do nothing* – może się jednak okazać, że optymalnym wyjściem jest pozostawienie spraw ich dotychczasowemu biegowi.
- e) Koszty i korzyści – należy wskazać grupy, na które regulacja będzie miała wpływ, zidentyfikować i oszacować korzyści i koszty.

W przykładowym OSR połączono rozdziały d) i e). W pierwszym podrozdziale zidentyfikowano grupy obywateli będących pod wpływem regulacji. Następnie wyszczególniono sześć głównych tematów i każdy z nich osobno opisano zgodnie z zaleceniami do rozdziałów d) i e), czyli: dostępne opcje, korzyści i koszty.

- f) Test wpływu regulacji na małe i mikroprzedsiębiorstwa - rozpoznanie wpływu regulacji na mały biznes.
- g) Test wpływu na poradnictwo prawne.
- h) „Test jasności w biznesie” - sprawdzenie, czy nowa regulacja jest czytelna i zrozumiała dla przedsiębiorców.
- i) Ocena wpływu na konkurencyjność - należy zbadać, czy regulacja nie zaburzy działania mechanizmów wolnorynkowych w danej branży, np. przez doprowadzenie do powstania monopolu.

W opisywanym OSR dokonano tego przez wypełnienie tabelarycznego kwestionariusza, polecanego w *Guidance on Regulatory Impact Assessments*.

- j) Wprowadzanie, sankcje i monitoring - rozdział odpowiada na pytania, kto i w jaki sposób będzie wprowadzał ustawę, jakie grożą sankcje za unikanie przepisów oraz w jaki sposób będzie sprawdzana skuteczność ustawy.

W tym miejscu w przykładowym OSR pojawia się dodatkowy rozdział pt. *Planning Application Forms*. Wyjaśnia on, że ustawa *Planning Scotland Act* daje szkockim ministrom prawo do ustalania jednolitych form dokumentów potrzebnych do przeprowadzenia postępowań administracyjnych. W rozdziale pojawia się również sugestia, że dostarczanie tych dokumentów przez Internet jest pożądanym rozwiązaniem.

- k) Plan wdrożenia - wskazuje sposoby, podmioty i terminy wprowadzania regulacji w życie.
- l) Przegląd powdrożeniowy - tu należy scharakteryzować to, w jaki sposób i kiedy zostanie przeprowadzona ocena skuteczności wdrażanej polityki publicznej.
- m) Podsumowanie i rekomendacje - wskazanie optymalnej opcji, konieczne odniesienie do bilansu korzyści i kosztów.
- n) Deklaracja i publikacja - odpowiedni minister musi podpisać klauzulę brzmiącą: „Zapoznałem się z OSR i jestem przekonany, że oczekiwane korzyści są uzasadnione w stosunku do kosztów”. Szkockie OSR będą publikowane na stronie Improving Regulation Unit (w rzeczywistości są publikowane na stronie rządu szkockiego, przy czym badanego dokumentu nie udało się odnaleźć w żadnym źródle internetowym).

W przykładowym dokumencie OSR do projektu ustawy o planowaniu przestrzennym w Szkocji istnieje odrębna mini-OSR, sporządzona

do powołania przy okazji ustawy projektu *Business Improvement Districts*, które mają stymulować rozwój centrów małych miast i miasteczek.

1.4. Praktyka różnych rodzajów oceny skutków w Dyrekcji ds. Zagospodarowania Przestrzennego

W czasie stażu w Dyrekcji okazało się, że inne jej departamenty zajmują się sporządzaniem ocen skutków. Co prawda, nie są to OSR (to zadanie specjalnej komórki rządu szkockiego – Improving Regulation Unit), ale dokumenty te odgrywają bardzo ważną rolę w planowaniu przestrzennym. Są to:

- ◆ strategiczna ocena środowiskowa (*Strategic Environmental Assessment*);
- ◆ ocena wpływu na środowisko (*Environmental Impact Assessment*).

Obie są ważnym elementem wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju. Wnioski zawarte w tych pracach często wpływają na treść strategicznych dokumentów planistycznych, np. NPF 2.

Strategic Environmental Assessment

Strategiczna ocena środowiskowa (*Strategic Environmental Assessment* – SEA) została wprowadzona do systemu prawnego Szkocji na mocy dyrektywy Komisji Europejskiej nr 2001/42/EC. Zgodnie z jej treścią SEA ma zapewnić to, że w procesie decyzyjnym dotyczącym planów, programów i polityk zostanie wzięty pod uwagę ich wpływ na środowisko. Dokonuje się tego przez odpowiednią analizę, sporządzenie z niej raportu, przeprowadzenie powszechnych konsultacji związanych z wynikami raportu oraz uwzględnienie postulatów i wniosków z niego podczas ostatecznego podejmowania decyzji. Nieodzowna jest przy tym jawność i przejrzystość¹⁰. Dyrektywa została zaimplementowana w momencie wejścia w życie ustawy o ocenie środowiskowej (*Environmental Assessment Scotland Act*) w 2005 r.

Dotychczasowa praktyka SEA w Dyrekcji ds. Zagospodarowania Przestrzennego pozwala na zidentyfikowanie szans, jakie niesie ze sobą ten rodzaj oceny skutków:

- ◆ stymuluje proces decyzyjny,
- ◆ podnosi poziom wiedzy,

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>.

- ◆ weryfikuje priorytety.

Oprócz szans istnieją też poważne wyzwania i problemy, przed jakimi stoją urzędnicy szkockiej służby cywilnej:

- ◆ niska świadomość,
- ◆ bierne podejście,
- ◆ brak entuzjazmu,
- ◆ niedostateczne dane wejściowe,
- ◆ długotrwałość postępowania,
- ◆ brak wyraźnych oznak odnoszonych korzyści.

Korzyściami zaś wypływającymi z implementacji SEA są:

- ◆ redukcja kosztów (użycie odpowiednich metod, swobodny przepływ wiedzy, rozwój współpracy, dostarczanie danych wyjściowych),
- ◆ wartość dodana (udoskonalanie procesu decyzyjnego, zwiększenie transparentności)¹¹.

Environmental Impact Assessment

Ocena wpływu na środowisko (*Environmental Impact Assessment* – EIA) została wprowadzona do systemu prawnego Szkocji na mocy dyrektywy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nr 85/337/EEC. Dokument ten został znowelizowany dyrektywami KE nr 97/11/EC i nr 2003/35/EC. EIA ma takie same cele jak opisana powyżej SEA, ale osiąga je przez inne ujęcie przedmiotowe. SEA jest tworzona dla polityk i programów, EIA zaś – dla pojedynczych projektów¹². Dyrektywa 85/337/EEC została zaimplementowana do brytyjskiego systemu prawnego w 1988 r.

Należy w tym miejscu wspomnieć, że praktyka oceny wpływu na środowisko w Zjednoczonym Królestwie jest długotrwała i bogata. Pierwsze dokumenty z tym związane zostały opracowane już w latach 70. W Szkocji dotyczyły przede wszystkim inwestycji w infrastrukturę nadbrzeżną, służącą obsłudze przemysłu wydobywczego na Morzu Północnym (ropa, gaz ziemny)¹³. Można zatem wnioskować, że administracja

¹¹ Referat p. Fiony Simpson, pracownika Dyrekcji, pt. „Ensuring Better Value from Strategic Environmental Assessment”, wygłoszony podczas konferencji „Heads of Planning” w dniach 23-24 listopada w Edynburgu.

¹² <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>.

¹³ www.scotland.gov.uk/Publications/1999/10/pan58-root/pan58.

Zjednoczonego Królestwa wyprzedziła pod tym względem zarówno inne rządy europejskie, jak i prawodawstwo wspólnotowe.

2. Wnioski i rekomendacje

Dzięki zaangażowaniu w zadania, uczestnictwie w przedsięwzięciach oraz poczynionym obserwacjom i badaniom podczas stażu można postawić tezę, że *dorobek rządu szkockiego w zakresie OSR jest bogaty*. Po części wynika to z faktu, że szkocka służba cywilna wywodzi się bezpośrednio ze służby cywilnej Zjednoczonego Królestwa, która jest w tej dziedzinie światowym pionierem i wykazuje się niesłabnącą innowacyjnością. Równocześnie Szkoci wyspecjalizowali się w innych dziedzinach oceny skutków: strategicznej ocenie środowiskowej (SEA) i ocenie wpływu na środowisko (EIA). Wiąże się to z tym, że zrównoważony rozwój jest priorytetem w polityce rządu szkockiego, który m.in. jako pierwszy na świecie sformułował politykę dotyczącą zmian klimatycznych (*Climate Change Policy*).

Ponadto należy stwierdzić, iż rząd szkocki jest tak *dalece zaawansowany w dziedzinie OSR*, że implementacja regulacji europejskich, jak np. *Impact Assessment Guidelines*, nie nastęrcza żadnych trudności i wymaga co najwyżej nieznacznych modyfikacji istniejącego warsztatu.

Przykładów na to, jak brytyjskie prawodawstwo i praktyka wyprzedziły działania wspólnotowe, jest więcej. Paradoksalnie wiąże się to z pewnymi niedogodnościami dla urzędników na Wyspach. Otóż UE, wprowadzając regulacje w dziedzinie, która już jest uregulowana w Zjednoczonym Królestwie, robi to z myślą o krajach członkowskich pozostających pod tym względem w tyle. Proponowane przez UE rozwiązania, choć dotyczą tej samej dziedziny, mogą się znacznie różnić od tych istniejących w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa. W efekcie urzędnicy muszą wykonać sporą pracę w zakresie modyfikacji przepisów, nad którymi już raz pracowali.

OSR w Szkocji zawsze są wykonywane *ex ante*, przed głosowaniem nad ustawą w parlamencie. Właściwy minister ma obowiązek zapoznać się z dokumentem, który potem trafia do parlamentarzystów.

Poznawszy system OSR w Polsce oraz praktykę OSR w rządzie szkockim, można pokusić się o konkluzję, że porównanie obu tych krajów dowodzi tego, jak wielkie znaczenie ma *korelacja praktyki i jakości*.

Polskie OSR w porównaniu ze szkockimi to dokumenty z reguły ubogie i ogólnikowe. Nie wnoszą wiele do stanu wiedzy w danym temacie. Opracowania szkockie są nie tylko obszerniejsze, lecz także obfitują w konkretne wnioski. W dużym stopniu przywiązuje się w nich wagę do oszaco-

wania korzyści i kosztów oraz wpływu na przedsiębiorczość czy gospodarkę. Świadczy to o bardzo ekonomicznym podejściu do OSR na Wyspach. Przyczyny tak dużej różnicy w wartości dodanej należy upatrywać w mniejszym doświadczeniu strony polskiej. Rząd szkocki ma metodologię, warsztat i kadry wypracowane w wyniku ponad 20-letniej praktyki. Polskiej administracji tego brakuje, gdyż tematyka OSR jest obecna w naszym kraju zaledwie od kilku lat.

Kolejną przyczyną takiego stanu rzeczy są różnice w podejściu decydentów do OSR. W Szkocji oceny skutków są traktowane jako ważny element tworzenia prawa. W Polsce niestety politycy nie widzą w OSR narzędzia przydatnego w procesie podejmowania decyzji. W konsekwencji urzędnicy zobowiązani do sporządzenia OSR są przekonani, że to tylko kolejna kratka do „odhaczenia” w formularzu. Przy takim podejściu ciężko tworzyć rzetelne OSR.

Źródłem takich dysproporcji pomiędzy Polską a Szkocją nie jest natomiast brak odpowiednich wskazówek dla administracji rządowej. „Wytyczne do oceny skutków regulacji” opracowane przez Ministerstwo Gospodarki dają odpowiednie podstawy do stworzenia wydajnego systemu w Polsce.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że *czierpanie z doświadczeń rządu szkockiego* jest szczególnie pożądane - i to nie tylko w zakresie praktyki OSR, lecz ogólnie w dziedzinie oceny skutków, zwłaszcza w kwestiach środowiskowych (SEA, EIA). Warto uczyć się od najlepszych.

Aleksander Cichy

OSR z perspektywy Better Regulation Unit

Wstęp

W dniach 12 października - 4 grudnia 2009 r. miałem przyjemność odbyć staż zagraniczny w Better Regulation Executive (BRE), jednostce odpowiadającej za koordynację całokształtu działań brytyjskiego rządu w dziedzinie lepszego stanowienia prawa, zgodnie z przewodnim hasłem: „Czynienie życia tak prostym, jak to tylko możliwe” (*Making life as simple as possible*). Ze względu na centralną rolę w realizowaniu strategii reformy regulacji BRE stanowiło jednocześnie znakomite miejsce, by poznać doświadczenia gospodarzy w dziedzinie ocen skutków regulacji. Wielka Brytania może się poszczycić przynajmniej kilkunastoletnią tradycją w tej dziedzinie, co stawia ten kraj - obok Danii i Holandii - w szeregu najbardziej rozwiniętych państw UE. Nic zatem dziwnego, że również na forum europejskim należy on zwykle do głównych inicjatorów zmian w kierunku upraszczania *acquis communautaire*.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę scharakteryzowania najważniejszych, moim zdaniem, etapów procesu przygotowywania OSR. Nie chciałbym się jednak ograniczać do powtarzania informacji, które w przystępny sposób przedstawiono w brytyjskich przewodnikach dotyczących *Impact Assessments*¹. Należy bowiem pamiętać, iż nawet najlepsza OSR nie stanowi celu samego w sobie, lecz jedynie część większej całości, jaką powinna być poprawa czy może optymalizacja całości otoczenia prawnego, co doskonale opisuje wygodne i pojemne pojęcie *better regulation*. Doskonale jednak zdaję sobie sprawę także z tego, że nawet w tak zaawansow-

¹ Przewodnik z podstawowymi informacjami dla legislatorów stworzony przez BRE: www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf [20.03.2010].

anym pod tym względem państwie nie wszystkie elementy dotyczące OSR działają perfekcyjnie.

1. Funkcjonowanie Better Regulation Executive

Obecnie BRE wchodzi w skład brytyjskiego Department for Business, Innovation and Skills (BIS), stosunkowo młodego ministerstwa powstałego w czerwcu 2009 r. z połączenia dwóch, wcześniej funkcjonujących oddzielnie: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform oraz Department for Innovation, Universities and Skills, w celu lepszej koordynacji działań rządu w dziedzinach uznawanych za kluczowe dla rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy.

W ramach nowego departamentu BRE zachowało istotną niezależność, przekładającą się na stosunkowo dużą swobodę działania, co wyróżnia tę jednostkę na tle innych, które tworzą BIS. Związane jest to z przekrojowym charakterem realizowanych zadań i koniecznością stałej, często intensywnej współpracy ze wszystkimi pozostałymi urzędami obsługującymi członków Rządu Jej Królewskiej Mości. Blisko 90 osób zatrudnionych w BRE pracuje w ramach czterech podstawowych ugrupowań: Strategic Support Team, Strategic Communications, Regulatory Reform Directorate (RRD) oraz Regulatory Innovation Directorate (RID), z czego zdecydowanie najliczniejsze są dwa ostatnie.

RRD utrzymuje bardzo bliskie kontakty ze wszystkimi innymi ministerstwami oraz pozostałymi regulatorami (jak wszelkie agencje czy inspekcje), oferując im wsparcie merytoryczne. Jednocześnie stanowi wewnętrzny (bo pozostający w strukturach rządowych) element nacisku i kontroli w celu zapewnienia odpowiedniej jakości aktów prawnych, które nie nakładają niepotrzebnych obciążeń administracyjnych (*administrative burdens*) na społeczeństwo – szczególnie przedsiębiorców. RID idzie nawet o krok dalej, ponieważ uczestniczy w przygotowywaniu innowacyjnych projektów, które mają zapewnić oszczędność czasu i środków dla przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, nie zapominając o zwykłych obywatelach.

Wspólnym mianownikiem wszystkich działań podejmowanych przez BRE jest realizacja zasadniczego celu, na który składa się:

- ♦ przegląd istniejących regulacji z myślą o ich uproszczeniu i modernizacji;
- ♦ zapewnienie pożądanej jakości nowo projektowanych aktów prawnych;

- ♦ zmiana kultury korporacyjnej - uświadomienie urzędnikom znaczenia regulacji w organizacji życia społeczno-gospodarczego oraz powszechnego stosowania analizy potencjalnych zysków i strat;
- ♦ usprawnienie metod i kanałów komunikacji w procesie legislacyjnym pomiędzy rządem i społeczeństwem;
- ♦ stymulowanie podobnych rozwiązań w dziedzinie reformy regulacji na poziomie Unii Europejskiej/wspólnego rynku.

Za codzienne kontakty z poszczególnymi ministerstwami i innymi regulatorami odpowiadają wyznaczeni pracownicy pełniący funkcję tzw. *relationship managers*. Mają oni doskonałą orientację w aktualnych zadaniach realizowanych przez przydzielone im departamenty oraz, korzystając często z nieformalnych ścieżek, interweniują w sytuacjach, gdy prace nad nowymi rozwiązaniami zmiernają w nieodpowiednim - z punktu widzenia reformy regulacji - kierunku. Współpracują przy tym z powołanymi we wszystkich ministerstwach zespołami ds. *better regulation* (Better Regulation Units - BRU). Nadrzędny w stosunku do nich szczebel stanowią z kolei *board level champions of better regulation*, czyli wyżsi rangą urzędnicy odpowiedzialni za wdrażanie strategii poprawy otoczenia prawnego. Przynajmniej raz na dwa miesiące uczestniczą oni w spotkaniach z pracownikami BRE, podczas których wspólnie analizują dotychczasowe dokonania oraz dyskutują o planach dalszych działań. Ponadto w dużym stopniu przywiązuje się wagę do określenia rzeczywistego wpływu regulacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw i badania problemów u źródeł. Stąd też liczne wizyty składane przez urzędników BRE w organizacjach gospodarczych, samorządach, ale też w poszczególnych firmach (jak np. w wielkich sieciach handlowych: Tesco, Sainsbury's czy Waitrose).

2. OSR jako element polityki reformy regulacji

Omawiając problematykę ocen skutków regulacji w Wielkiej Brytanii, trzeba pamiętać o dwóch istotnych kwestiach. Po pierwsze, o stosunkowo już długiej jak na standardy europejskie tradycji tego państwa w dziedzinie OSR, sięgającej lat 80., oraz o tzw. *Cost Compliance Assessments*, a po drugie, o specyficznej mentalności anglosaskiej. Przez jej pryzmat Brytyjczycy widzą w przedsiębiorczości koło zamachowe gospodarki i gros wysiłków poświęcają na stworzenie optymalnych warunków dla jej rozwoju. Z reguły pomaga im to również dotrzymywać zobowiązań podejmowanych na rzecz przedsiębiorców, w tym poważnego rozważania ich interesów przy projektowaniu aktów prawnych.

Właściwy system OSR (*Regulatory Impact Assessments*), zbliżony do tego, z jakim mamy do czynienia w Polsce, wprowadzono tam w 1998 r. Od tego czasu jednak przechodzi on regularne rewizje, z których najpoważniejsza miała miejsce w 2007 r., kiedy to ustanowiono wspólny wzorzec *Impact Assessment*² (już bez dopisku *Regulatory*) oraz uszczegółowiono wymagania dotyczące niezbędnej zawartości. W kontekście moich spostrzeżeń ze stażu krajowego, gdy zwracałem uwagę na zbyt duże różnice w poziomie i formie OSR powstające nawet w ramach tego samego urzędu, taki ujednoczony szablon uważam za doskonałe rozwiązanie. Przed wszystkim zaś każda OSR jest sygnowana osobiście przez właściwego ministra, dlatego nigdy nie ucieknie od odpowiedzialności za jej jakość. Minister potwierdza bowiem swoim podpisem nie tylko fakt zapoznania się z treścią oceny skutków, lecz także to, że zawarte w niej wyliczenia korzyści i kosztów danej regulacji zostały opracowane rzetelnie, w oparciu o najlepszą dostępną w danym momencie wiedzę.

Lekcje wyciągnięte przez Brytyjczyków z ponad dwudziestoletnich doświadczeń pozwalają im dość skutecznie poszukiwać remedium na większość problemów, z którymi borykamy się także w Polsce. Mam tu na myśli choćby: pomijanie wyliczeń (przede wszystkim zaś ich monetaryzacji czy też kwantyfikacji) korzyści i strat związanych z wprowadzeniem regulacji, brak wyraźnego powiązania OSR z całym procesem legislacji od wczesnych prac koncepcyjnych, przez co ocena skutków tworzona bywa często *post factum*, kiedy projekt aktu prawnego jest już w zasadzie ukończony, oraz wreszcie nieuwzględnianie wystarczającej liczby alternatywnych scenariuszy rozwiązania problemu, w tym unikanie rozważania skutków opcji „zerowej”, czyli zrezygnowania z wprowadzenia regulacji.

2.1. Praktyka tworzenia OSR

Ocena skutków regulacji jest wymagana zawsze wtedy, gdy planowana regulacja zwiększy albo zmniejszy obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw bądź tzw. trzeciego sektora lub też nałoży na sektor publiczny koszty przekraczające 5 milionów funtów. W przypadku legislacji mającej swoje korzenie w propozycjach Komisji Europejskiej OSR konieczne jest w sytuacji, gdy należy uzyskać akceptację dla brytyjskiego stanowiska negocjacyjnego. Co najważniejsze, OSR powinna stanowić ciągły proces rozpoczynający się wraz ze zidentyfikowaniem problemu wymagającego interwencji rządu i towarzyszący wszystkim etapom prac nad regu-

² Z szablonem brytyjskiej oceny skutków regulacji (*Impact Assessment template*) zapoznać się można pod adresem: www.berr.gov.uk/files/file44545.doc [20.03.2010]. Warto przy tym wspomnieć, iż trwają obecnie prace nad nową wersją szablonu, której wprowadzenia można się spodziewać w 2010 r.

lacją (kiedy to OSR wymaga stałej aktualizacji), aż po ewaluację skutków wprowadzenia nowych rozwiązań – po upływie z góry określonego czasu przeprowadzona powinna zostać ocena skutków *ex post*.

Niezbędnym elementem procesu OSR jest przeprowadzenie konsultacji społecznych, które w Wielkiej Brytanii muszą trwać przynajmniej 12 tygodni³. Dodatkowo w 2008 r. rząd zobowiązał się do wyraźnego uwzględniania podczas projektowania regulacji sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)⁴. Uznano bowiem słusznie, że sektor ten jest szczególnie wrażliwy na wprowadzanie obciążeń administracyjnych, wobec czego należy rozważyć możliwości zastosowania wobec niego bardziej elastycznego podejścia albo nawet wyłączenia MSP spod – przynajmniej części – wymagań wprowadzanych przez regulację.

Przygotowanie rzetelnej OSR nigdy nie jest zadaniem prostym, odnoszę jednak wrażenie, że w Wielkiej Brytanii występują większe ułatwienia w tym zakresie niż na gruncie polskim. O wytycznych do OSR oraz jednolitym szablonie już wspominałem, istnieją ponadto szczegółowe instrukcje dotyczące wszystkich elementów, jakie zawierać powinien ten dokument (*Impact Assessment Toolkit*)⁵, oraz użyteczny moduł *e-learningu*⁶. Przede wszystkim jednak osoby pracujące nad OSR liczyć mogą na profesjonalne, merytoryczne wsparcie:

- ♦ **Better Regulation Executive** – każde ministerstwo posiada w mojej instytucji stażowej wyznaczonego „opiekuna”, za pośrednictwem którego może się ono zwrócić o pomoc czy sugestie dotyczące opracowywanej OSR.
- ♦ **Better Regulation Unit**, która funkcjonuje w każdym ministerstwie. Pomaga sprawdzić, czy OSR jest niezbędna, zaplanować kalendarz prac, przygotować i przeprowadzić proces konsultacji społecznych oraz dostarcza stałych wskazówek i uwag dotyczących zawartości i jakości oceny skutków.
- ♦ **Ekonomiści** zatrudnieni w ministerstwach pozostają do dyspozycji wszystkich urzędników. Pomagają w rzetelnym oszacowaniu bilansu korzyści i kosztów związanych z wprowadzeniem poszczególnych opcji regulacji. Zatwierdzenie przez nich

³ Ze szczegółowymi zasadami dotyczącymi przeprowadzania konsultacji zapoznać się można pod adresem: www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/consultation-guidance/page44420.html [20.03.2010].

⁴ Kategoria ta obejmuje przedsiębiorstwa zatrudniające do 20 osób.

⁵ www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/toolkit/page44199.html [20.03.2010].

⁶ Cały kurs dostępny pod adresem: www.iatraining.berr.gov.uk [20.03.2010].

projektu OSR jest warunkiem koniecznym dalszego procedowania.

- ♦ **Wydział prawny** dba o to, aby projekt aktu prawnego spełniał wszystkie formalne wymagania, oraz ocenia sposób i jakość przeprowadzonych konsultacji społecznych. Podobnie jak wyżej, zgoda wydziału jest niezbędna do nadania OSR dalszego biegu.

Poniżej zamieściłem poglądowy schemat prac nad OSR. Dotyczy on wprowadzenia projektów legislacji europejskiej, jednak sędzę, że dobrze ilustruje podstawowe kroki, jakie należy podjąć w trakcie prac nad każdą oceną skutków.

Z dotychczasowych fragmentów tekstu można już było wywnioskować, iż Brytyjczycy w dużym stopniu przywiązują wagę do problemu wyliczenia bilansu korzyści i kosztów. Kwestia ta stanowi obecnie jeden z głównych punktów ciężkości przy opracowywaniu OSR. W tym celu administracja publiczna powszechnie stosuje tzw. *Standard Cost Model* (SCM) – niezwykle przydatne, choć niepozbawione wad narzędzie (oferuje jedynie wyniki szacunkowe, które mogą być obciążone całkiem sporym błędem statystycznym). Ograniczona pojemność tego opracowania nie pozwala mi w tym miejscu szerzej omówić problematyki SCM, szczerze zachęcam jednak do przyjrzenia mu się bliżej⁷.

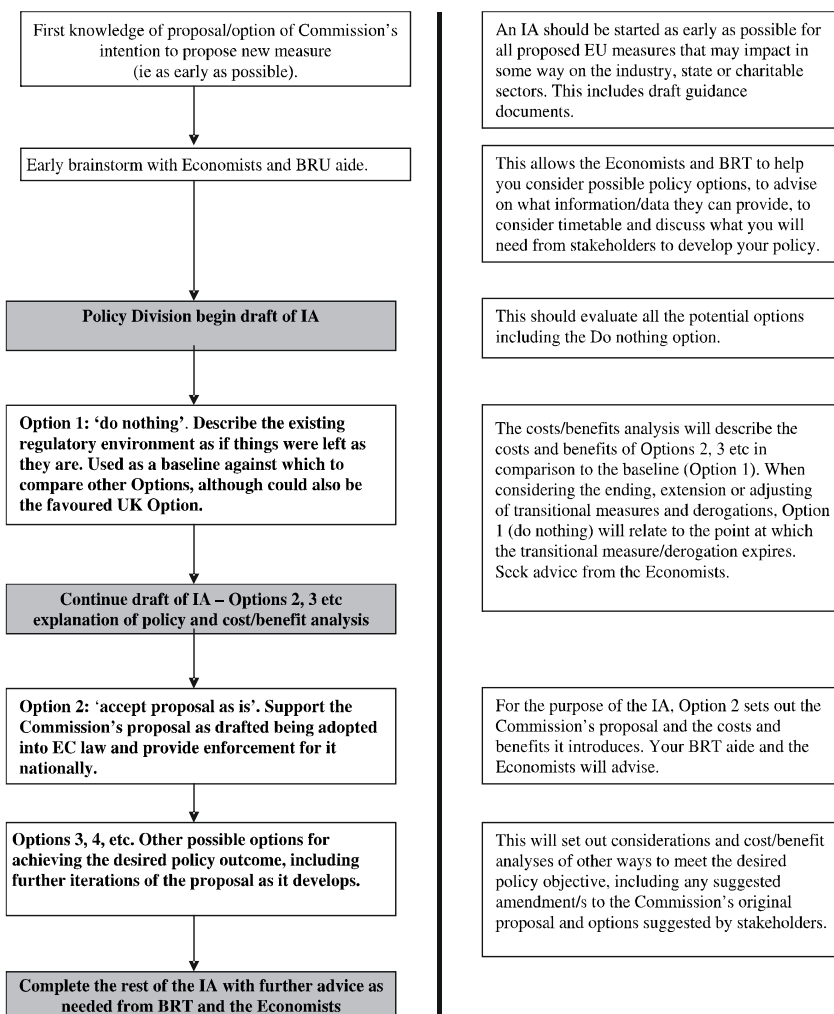
Wysiłki podejmowane przez rząd w celu doskonalenia OSR nie oznaczają automatycznie, że cały system funkcjonuje obecnie bez zarzutu. Regularnego porównania jakości OSR dokonuje National Audit Office (NAO), które w styczniu 2009 r. zestawilo dane pochodzące z lat 2006 i 2008, czyli odpowiednio z okresu bezpośrednio sprzed wprowadzenia reformy OSR w 2007 r. i tuż po nim⁸.

⁷ Wyczerpujące informacje na ten temat można znaleźć w serwisie internetowym Standard Cost Model Network, www.administrative-burdens.com [20.03.2010].

⁸ National Audit Office, *Delivering High Quality Impact Assessments*, London 2009, www.nao.org.uk/publications/0809/high_quality_impact_assessment.aspx [20.03.2010].

Rys. 1

Procedura przygotowania OSR w przypadku legislacji europejskiej



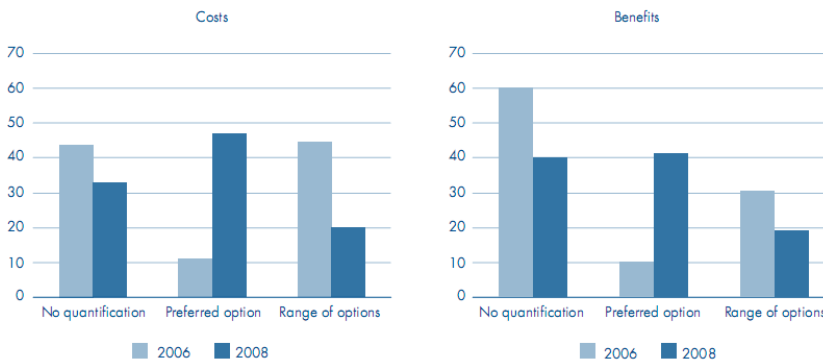
Źródło: Broszura informacyjna Food Standards Agency

NAO oceniło, że wprowadzenie nowego szablonu, wytycznych oraz programu szkoleń poprawiło przejrzystość OSR oraz spowodowało wzrost odsetka dokumentów zawierających wyliczenie kosztów implementacji regulacji z 56% do 67%, a wyliczenia korzyści o połowę (z 40% do 60%) – choć spadła jednocześnie liczba OSR niezawierających w ogóle żadnych obliczeń – jednak poziom merytoryczny ocen skutków

pozostaje wciąż bardzo zróżnicowany. Zaskakuje również to, że większej liczbie OSR uwzględniających bilans korzyści i kosztów legislacji dla opcji preferowanej przez legislatora towarzyszyło zauważalne zmniejszenie się liczby przypadków, w których podobnie wyczerpujące wyliczenia stosuje się dla wielu rozważanych scenariuszy (co prezentuje rys. 2). Wynika z tego, że przed BRE i ministerstwami pozostaje wciąż wiele pracy w kierunku poprawy jakości ocen skutków regulacji.

Rys. 2.

Odsetek OSR zawierających wyliczenia korzyści i kosztów implementacji



Źródło: National Audit Office

2.2. OSR a strategia *Better Regulation*

W kontekście OSR należy pamiętać, że doskonalenie ich wykorzystania nie stanowi celu samego w sobie, a ma znaczenie jedynie jako część całościowej wizji poprawy brytyjskiego systemu prawnego. Zakłada ona rewizję dotychczasowej legislacji, jeśli staje się ona nieefektywna i niefunkcjonalna, oraz stworzenie mechanizmu, w którym nowe regulacje będą spełniać kryteria optymalności, do których należą: transparentność, odpowiedzialność, proporcjonalność i przewidywalność. Przede wszystkim jednak akty prawne powinny być traktowane jako ostateczność i wprowadzane dopiero wtedy, gdy zawiodą wszelkie alternatywne metody rozwiązania problemu.

Rząd brytyjski przyjął na siebie w ostatnich latach wiele zobowiązań związanych z reformą regulacji, spośród których warto wymienić choćby kilka najistotniejszych. W celu ułatwienia śledzenia zmian w prawie oraz adaptacji do zmieniających się wymagań nowe regulacje wprowadzane są

obecnie w jednym z dwu przewidzianych w ciągu roku terminów: 1 kwietnia albo 1 października. Powołano również instytucję Local Better Regulation Office. Są to działające na poziomie lokalnym urzędy, które dbają o spójność wykonywania aktów prawnych pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, tak aby publikowane przez nie wytyczne i interpretacje przepisów nie były między sobą sprzeczne.

Najważniejszym być może, a jednocześnie najbardziej medialnym przyrzeczeniem rządzących była zapowiedź obniżenia do maja 2010 r. o 25% obciążeń administracyjnych generowanych przez całość pozostającej w mocy legislacji. Ostatecznie koszty te mają się obniżyć o blisko 3,3 miliarda funtów rocznie w stosunku do stanu z 2005 r. Kwotę tę wyliczono w oparciu o przywoływany już *Standard Cost Model*. Istotną część wysiłków BRE koncentruje się na zapewnieniu realizacji tego celu, a zatem stałym monitoringu oraz stymulowaniu tego, by ministerstwa podejmowały niezbędne działania. Do końca 2009 r. udało się już wypracować oszczędności na poziomie około 2,9 miliarda funtów rocznie⁹. Brytyjski rząd zdaje się zatem być na dobrej drodze do osiągnięcia planowanej łącznej kwoty.

3. Stanowisko Wielkiej Brytanii wobec europejskich OSR

W ostatnim czasie toczy się w Wielkiej Brytanii dyskusja na temat jakości ocen skutków regulacji przygotowywanych przez Komisję Europejską oraz wykonywania przez pozostałe unijne instytucje (Radę UE i Parlament Europejski) zobowiązań wynikających z porozumienia interinstytucjonalnego w zakresie *Better Law-Making*¹⁰. Nie może to dziwić, zważywszy, że większość regulacji wprowadzanych obecnie do systemów prawnych krajów członkowskich ma przecież swoją genezę w UE. W debatę zaangażowała się również Izba Lordów, a jej Komisja ds. Wspólnego Rynku przeprowadziła w 2009 r. publiczne konsultacje (*call for evidence*), których wynikiem było m.in. opracowanie raportu pt. *Impact Assessments in the EU: Room for Improvement*?¹¹. Jako że uczestniczyłem w opracowywaniu wyników konsultacji na wewnętrzne potrzeby BIS, chciałbym przedstawić kilka najczęściej pojawiających się argumentów, ponieważ całkiem prawdopodobne, że w niedalekiej przyszłości - przynajmniej częściowo - przełożą się one na oficjalne postulaty brytyjskiego rządu.

⁹ Doroczny raport dotyczący realizacji strategii *Better Regulation* za 2009 r. dostępny jest pod adresem: www.bis.gov.uk/files/file54013.pdf [20.03.2010].

¹⁰ Więcej na ten temat: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ii_coord_en.htm [20.03.2010].

¹¹ www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lddeucom/61/6102.htm [20.03.2010].

Większość uczestników debaty zwracała uwagę na często nietrafiony wybór projektów, dla których KE wymaga OSR. Ich zdaniem, Komisja niepotrzebnie korzysta z ograniczonych środków na oceny skutków propozycji niebędących w istocie projektami legislacyjnymi (np. białe księgi), zamiast skoncentrować się na zapewnieniu odpowiedniej jakości OSR dla unijnych regulacji i dyrektyw, szczególnie tych mających faktyczny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw. W wielu podobnych dokumentach wciąż brakuje rzetelnego opracowania bilansu korzyści i kosztów, ponadto nie zawsze rozważa się wystarczającą liczbę alternatywnych - w stosunku do opcji rekomendowanej - wariantów. OSR publikowane są ponadto zbyt późno - dopiero wtedy, gdy projekt aktu prawnego zostaje oficjalnie przekazany Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu. Sytuacja ta stanowi utrudnienie dla urzędników państw członkowskich w zapoznaniu się z przewidywanymi skutkami na odpowiednio wczesnym etapie, kiedy możliwa jest jeszcze ingerencja w kształt przygotowywanej przez Komisję propozycji.

Podstawowym zarzutem kierowanym z kolei do Rady UE i PE jest niewywiązywanie się przez nie z deklaracji dotyczących OSR, złożonych jeszcze w 2003 r. Przypadki, kiedy poprawkom wprowadzanym do projektu KE przez te instytucje - często w istotny sposób zmieniającym pierwotne zapisy - towarzyszy jednoczesna aktualizacja oceny skutków, stanowią nadal raczej wyjątek aniżeli regułę.

Wielu komentatorom wydaje się konieczne również to, by wydłużyć proces konsultacji społecznych - z obecnych ośmiu do minimum dwunastu tygodni, jak ma to miejsce właśnie w Wielkiej Brytanii. Same propozycje - wraz z oceną skutków - kierowane do konsultacji powinny natomiast mieć bardziej przystępną formułę i być wolne od niepotrzebnego „eurożargonu”, co w większym stopniu umożliwiłoby zaangażowanie sektora MSP, dla którego planowane rozwiązania mogą stanowić szczególnie duże utrudnienie.

Kolejnym często powtarzającym się postulatem jest zwiększenie niezależności europejskiej Impact Assessment Board oraz wyposażenie jej w dodatkowe zasoby ludzkie i finansowe, tak aby w sposób pełniejszy mogła realizować swoje statutowe zadania.

4. Wnioski

Tematem przewodnim staży w Krajowej Szkole Administracji Publicznej uczyniono kwestię ocen skutków regulacji, co jest zrozumiałe, gdyż ich obecne funkcjonowanie w naszych warunkach dalekie jest od ideału.

Należy jednak pamiętać, że OSR stanowią niewątpliwie istotną, lecz tylko jedną z części większej całości, jaką powinna być poprawa jakości całego polskiego systemu legislacji. Jeżeli staż zagraniczny czegoś mnie nauczył, to na pewno tego, że nawet najlepsze szczegółowe rozwiązania nie zmienią wiele, o ile nie będzie towarzyszyła im jasna wizja celu, do którego mają dążyć.

Dobrze jest czerpać wzorce od najlepszych w danej dziedzinie, a Brytyjczycy bezwzględnie należą do europejskiej czołówki pod względem wprowadzania w życie rozwiązań *Better Regulation*. Nietrudno jednak jednocześnie dostrzec, że znajdują się oni na zupełnie innym niż Polska etapie szeroko pojętej reformy regulacji i nie jestem przekonany, czy możliwe jest szybkie nadrobienie zaległości z pominięciem istotnych etapów pośrednich. Nie sądzę, aby mimo najszczerzej chęci mógł to osiągnąć zaledwie kilkuosobowy, pozostawiony sam sobie zespół Wydziału Reformy Regulacji w Ministerstwie Gospodarki.

Prawdziwa rewolucja dokonać się musi o wiele wyżej. Potrzeba silnej woli politycznej, zobowiązania się rządzących do wprowadzenia rzeczywistych, a nie tylko pozornych reform i przyjęcia odpowiedzialności za realizację obietnic. To coś więcej niż przedwyborcze deklaracje, o których po pewnym czasie nikt już nie pamięta. Rozważyć można wprowadzenie w pełni niezależnej i możliwie apolitycznej instytucji, która rozliczałaby administrujących państwem z realizacji strategii *Better Regulation*. To kosztowny, ale prawdopodobnie konieczny środek.

W dziedzinie samych OSR uważam za konieczne wprowadzenie jednego wzorca dokumentu (tu akurat można w prosty sposób odwołać się do doświadczeń Wielkiej Brytanii), co przyczyni się do ujednoczenia ich zawartości, oraz wykorzystanie na szerszą skalę *Standard Cost Model*, dzięki czemu wśród legislatorów (i decydentów) powinno się upowszechnić rzeczywiste myślenie w kategoriach korzyści i kosztów. Uważam ponadto, że każda OSR powinna być opatrzona wyraźnym podpisem ministra, który będzie ponosił rzeczywistą odpowiedzialność polityczną, jeżeli efekty wprowadzenia aktu prawnego będą zupełnie inne niż wyliczenia zawarte w ocenie skutków. Podniesie to rangę OSR, które w tej chwili nie są szczególnie cenione.

Na koniec istotnie musi się zmienić mentalność urzędników, którzy prowadzą konsultacje społeczne. Nadal zbyt często są one traktowane jako uciążliwa konieczność, a powinny stanowić niepowtarzalną okazję do optymalizacji planowanych rozwiązań prawnych. Gdyby sam proces konsultacji i opinie zgłaszane przez partnerów społecznych (w tym przez stronę samorządową) traktowano w Polsce z należytą powagą, prawdopodob-

nie udałoby się uniknąć wprowadzania tak niefunkcjonalnych rozwiązań jak słynne już „jedno okienko” dla przedsiębiorcy¹².

¹² Więcej na ten temat: P. Kołodziejczyk, *Co widać przez „jedno okienko”?*, „Wspólnota” 2009, nr 27, s. 18, www.wspolnota.org.pl [20.03.2010].

Łukasz Wolin, Andrzej Radniecki

Ocena skutków regulacji w Portugalii

Wstęp

Ocena skutków regulacji (*Impact Assessment*) stanowi część procesu legislacyjnego w Portugalii, ale nie odgrywa znaczącej roli. Portugalski rząd zdaje sobie jednak sprawę z tego, że dobrze stanowione prawo ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy kraju. Pierwsza próba wprowadzenia oceny skutków regulacji do portugalskiego porządku prawnego miała miejsce w 2001 r. Z uwagi na brak woli politycznej projekt zarzucono aż do 2006 r., kiedy to Biuro do spraw Reformy Służby Publicznej wprowadziło program pilotażowy Simplex 2006¹. Dzięki niemu *Regulation Impact Assessment* stało się pierwowzorem testu Simplex, czyli pewnego rodzaju narzędzia, którego zadaniem jest prowadzenie właściwej oceny skutków nowych regulacji prawnych. W naszej ocenie stanowi on wyłącznie hybrydową formę RIA (*Regulatory Impact Assessment*), dostosowaną do potrzeb portugalskiego systemu prawnego. Wspomniany program został formalnie przyjęty przez portugalską Radę Ministrów dwoma rozporządzeniami: 63/2006 (o lepszym prawodawstwie) oraz 64/2006 (o procesie legislacyjnym). Rozporządzenie 64/2006² nakłada na ministerstwa oraz inne instytucje państwowe obowiązek prowadzenia raportów RIA - opartych wyłącznie na bazie testu Simplex - podczas przygotowywania nowych regulacji prawnych. Raport OSR w postaci „Testu Simplex” stanowi odąd załącznik do wszystkich propozycji prawnych - w szczególności tych dotyczących inicjatyw związanych z politykami publicznymi, które obejmują

¹ www.avanzi.org/evia/fiches/Portugal.pdf, s. 1-2.

² *Ibidem*, s. 1-3.

szeroko zakrojone działania i plany strategiczne – bądź do każdej innej ważnej propozycji regulacji prawnej.

Stosowana przez portugalski rząd forma RIA (ocena skutków regulacji) w ramach testu Simplex nie ma żadnego odpowiednika w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Wyjątkowość tego systemu polega na tym, że bada on wyłącznie wpływ uciążliwych przepisów administracyjnych na funkcjonalność administracji publicznej, a także zapewnia minimalizowanie kosztów administracyjnych oraz zwiększa konkurencyjność portugalskiej gospodarki. Sposób dostosowania RIA do potrzeb administracji publicznej oraz odejście od typowego modelu stosowanego w Polsce w sposób oczywisty ukazuje, że wytyczne Komisji Europejskiej nie muszą być stosowane w dosłownym brzmieniu. Do dziś Portugalia sporządziła tylko dwa pełne raporty w oparciu o unijne wytyczne w ramach RIA oraz 333³ raporty bazujące na teście Simplex.

1. Program Simplex

1.1. Wprowadzenie

Ocena skutków regulacji stała się niezbędnym elementem procesu stanowienia prawa. Problem leżący u podstaw legislacji obecnie dotyczy sposobu przejścia od tradycyjnych szczegółowych form prawnych do nowych metod – bardziej neutralnych regulacji wyrażanych jako generalne idee, które w procesie tworzenia prawa podkreślają istnienie bezpośrednich oraz pośrednich skutków nowych przepisów dla życia społeczeństwa⁴. Z tego właśnie powodu legislator powinien dołożyć wszelkich możliwych starań i zadbać o to, żeby nowo formułowane prawo było wysokiej jakości, racjonalne oraz wydajne.

Ocena skutków regulacji jest idealnym instrumentem, który podczas trwania i po zakończeniu procesu legislacyjnego jest w stanie zapewnić, że ustanowione prawo jest dobrej jakości i nie wywołuje nadmiernych obciążeń dla społeczeństwa. Dla mieszkańców Portugalii najważniejsze jest to, czy proces stanowienia nowego prawa przebiega w sposób poprawny, czy został poprzedzony dogłębną analizą oraz czy finalny produkt będzie dla nich korzystny, a zawarte w nim regulacje – zrozumiałe. Upraszczenie (*simplification*) procesu stanowienia prawa, promowane w Programie Simplex, pomaga rządowi upewnić się, czy lepsze zrozumienie nowych

³ Dane z listopada 2009 r.

⁴ Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2006*, Lisbon 2006, s. 8.

norm przez ludność zapewni większą efektywność prawa⁵. W rozumieniu portugalskich władz prawidłowa modernizacja środowiska administracyjnego oraz procesów stanowienia prawa wzmacnia zaufanie obywateli do instytucji publicznych, a tym samym przyczynia się do tego, że rząd, wspierany przez sprawną administrację publiczną, jest w stanie zwiększać konkurencyjność portugalskiej gospodarki dzięki redukcji nadmiernych kosztów administracyjnych oraz uproszczeniu kontaktów na linii obywatele - państwo.

Według portugalskiej administracji prawidłowa ocena proponowanej regulacji jest w stanie zapewnić wewnętrzną kontrolę technicznej jakości procesu stanowienia prawa, co stymuluje podejmowanie decyzji politycznych. Jednym z najważniejszych celów OSR jest zapobieżenie powstaniu nadmiernych i nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych dla obywateli oraz dla biznesu. Kluczem do osiągnięcia zakładanych celów jest Program Simplex.

1.2. Czym jest Program Simplex?

Podstawą prawidłowego procesu stanowienia prawa jest uzyskanie pewności, że administracja publiczna robi wszystko, aby zapewnić szybką i efektywną odpowiedź na zapotrzebowania płynące ze strony społeczeństwa. Program Simplex nie jest działaniem jednego ministerstwa lub specjalnie stworzonego w tym celu departamentu. Uproszczenie (*simplification*) procedur prawnych musi być ciągłym procesem, w który zostanie zaangażowana cała administracja publiczna⁶, ponieważ tylko w taki sposób można skutecznie stawiać czoła wyzwaniom dotyczącym zmian oraz innowacjom w krajowym systemie prawnym. Przygotowane przez gabinet premiera wytyczne do Programu Simplex zobowiązują wszystkie ministerstwa do ścisłej współpracy oraz koordynacji działań w celu poprawy jakości stanowionego prawa, z zastrzeżeniem, że poszczególne ministerstwa są odpowiedzialne wyłącznie za elementy, które wynikają bezpośrednio z ich obowiązków. Zaangażowanie całej administracji publicznej w proces uproszczania procedur prawa stanowi o sile Simpleksu. Program zakłada, że prawo i procedury można upraszczać zarówno z pozycji *ex ante*, jak i *ex post*. Uwzględnia się tutaj wytyczne ustanowione w rekomendacjach Komisji Europejskiej do systemu oceny skutków regulacji oraz bazuje na doświadczeniach Belgii (test Kafki). Za koordynację, nadzór oraz ewaluację wykonania programu odpowiedzialny jest Urząd ds. Reformy Usług Publicznych (UCMA).

⁵ Ibidem, s. 4.

⁶ Ibidem, s. 5-6.

Program Simplex z 2006 r. miał charakter pilotażowy i eksperymentalny. Na podstawie jego doświadczeń i oceny stworzono kolejne zmodyfikowane wersje w latach 2007 oraz 2008⁷. Wersja z 2007 r. została rozszerzona o element „konsultacji społecznych/publicznych”, rozbudowany zgodnie z zasadą wzmocnienia otwartości i przejrzystości działań administracji publicznej⁸. Kolejna edycja programu z 2008 r. kładzie zaś szczególny nacisk na zagadnienia modernizacji administracji publicznej w Portugalii, dalszą redukcję kosztów ponoszonych i powodowanych w obrębie administracji, podnoszenie jakości usług publicznych oraz wzmacnianie i konsolidację działań wdrażanych na podstawie programów z lat ubiegłych.

Biuro Sekretarza Stanu do spraw Modernizacji Administracji Publicznej oraz Agencja Modernizacji Administracji, które odpowiadają w Programie Simplex za prowadzenie konsultacji społecznych, mają w 2010 r. otrzymać dodatkowe zadania polegające na monitorowaniu oraz ocenie środków użytych w ramach realizacji programu i skutków podjętych działań⁹.

Do dziś przeprowadzono trzy programy Simplex:

- a) **Simplex 2006** - program pilotażowy, który dał podstawy do stworzenia portugalskiej metodologii RIA znanej jako test Simplex. Drugim celem było stworzenie czynników oraz instrumentów, które uproszczą reguły prawne. Dzięki tym instrumentom udało się zidentyfikować sześć obszarów wymagających natychmiastowej interwencji rządu:
- eliminacja niepotrzebnych certyfikatów zabezpieczeń w celu ulepszenia wewnętrznego systemu przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi działami administracji publicznej (z poszanowaniem obywatelskiego prawa do ochrony danych osobowych);
 - „dematerializacja”, czyli ograniczenie zużycia dokumentacji tradycyjnej na rzecz elektronicznej, wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych w celu ulepszenia jakości i dostępu do usług publicznych, jakości zarządzania oraz redukcji kosztów;
 - debiurokratyzacja, czyli zmniejszanie liczby procedur potrzebnych do załatwienia konkretnej sprawy;

⁷ „Programme Simplex 2006”, www.simplex.pt/downloads/2006ProgrammeSimplex.pdf, (02.12.2009).

⁸ „Programme Simplex 2007”, www.simplex.pt/downloads/2007ProgrammeSimplex.pdf, (02.12.2009).

⁹ Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2008*, Lisbon 2008, s. 10-13.

- deregulacja przez eliminację niekoniecznych lub nieproporcjonalnych systemów kontrolnych i rygorów administracyjnych oraz rozwijanie zaufania i podmiotowego poczucia odpowiedzialności za czyny;
- ułatwienie dostępu do usług publicznych przez koordynację działań instytucji zajmujących się tymi samymi kwestiami;
- harmonizacja oraz konsolidacja reguł prawnych, aby ułatwić zrozumienie procesu stanowienia prawa. Środkiem do osiągnięcia tego celu będzie uproszczanie reguł prawnych¹⁰.

b) **Simplex 2007** – nadrzędnym celem tego programu było zaangażowanie społeczeństwa w proces stanowienia prawa przez wprowadzenie konsultacji publicznych oraz niezależnego systemu monitoringu zewnętrznego¹¹. Procedura sporządzania testów Simplex jest najczęściej zlecana instytucjom i podmiotom zewnętrznym. Są to głównie ośrodki naukowe i akademickie, rzadziej organizacje pozarządowe i społeczne. Zlecenia następują na podstawie porozumień zawieranych przez poszczególne jednostki administracji publicznej z instytucjami zewnętrznymi w ramach uszczegółowionej procedury. Kolejną praktykowaną metodą przy tworzeniu testów jest wyodrębnianie w strukturach organizacyjnych poszczególnych urzędów odpowiednich komórek specjalizujących się w tej dziedzinie. To rozwiązanie stosowane jest głównie w instytucjach, których kompetencje wiążą się ze szczególnie wzmożoną aktywnością legislacyjną. Spotykane są również praktyki powoływania grup roboczych, zwykle w ramach jednej instytucji, które pracują nad przygotowaniem testu Simplex w sposób okresowy i uzależniony od bieżącej działalności i zaangażowania urzędu.

c) **Simplex 2008** – zakładał konsolidację stosowanych reguł uproszczenia prawa oraz stworzenie nowych metod, które zwiększą wydajność tego systemu. Dodatkowo przeprowadzono następujące udoskonalenia:

- powołanie do życia grupy, których zadaniem jest ocena skuteczności podejmowanych działań;

¹⁰ Ibidem, s. 11.

¹¹ Ibidem, s. 12.

- zwiększenie skuteczności procesu uproszczenia prawa przez nanoszenie zmian nie tylko do konkretnego przepisu, lecz także do całych regulacji prawnych odnoszących się do konkretnej dziedziny, chodzi np. o proces wydawania dokumentów poświadczających tożsamość¹²;
- ujednoczenie narzędzi i środków upraszczania prawa, uczynienie z nich jednolitego systemu.

Z realizacji celów ogólnych każdego programu przygotowywane są raporty w trybie kwartalnym oraz podsumowania roczne, które podawane są do wiadomości publicznej.

Znaczenie dla poprawnego funkcjonowania państwa ma także zmiana zestawu pozornie niezbyt istotnych procedur, takich jak np. obsługa patentów w urzędach (zmniejszenie liczby niepotrzebnych dokumentów, przyspieszenie procedur etc.). Są to zmiany łatwo zauważalne dla obywateli i wzbudzające zaufanie do Programu Simplex¹³.

1.3. Metody Programu Simplex

Kontrola lub całkowita eliminacja uciążliwych przepisów, procedur oraz statutów administracyjnych wywierających negatywny wpływ na obywateli oraz sferę biznesu jest możliwa zarówno przed ich wejściem w życie, jak i w momencie, gdy już istnieją i ich negatywne oddziaływania stają się widoczne¹⁴.

Program Simplex wygenerował dwie metody rozpoznania i eliminacji złych regulacji prawnych:

- d) *Prewencyjne uproszczenia*. Formę tę udaje się osiągnąć dzięki wczesnemu przeprowadzeniu oceny *ex ante* prawdopodobnego wpływu przygotowywanych regulacji prawnych. Ta forma OSR skupia się wyłącznie na kosztach administracyjnych wprowadzanego prawa i odbywa się pod ścisłym nadzorem Rady Ministrów¹⁵.
- e) *Ponowne uproszczenie*. Proces ten ma formę OSR *ex post* i ma miejsce po wprowadzeniu nowych regulacji. Jeśli nowe prawo zaczyna wywierać negatywny wpływ, podejmowane są kroki zmierzające do poprawy wcześniej przyjętych rozwiązań¹⁶.

¹² Ibidem, s. 13.

¹³ Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2007*, Lisbon 2007, s. 6-7.

¹⁴ Elisio Borges Maio, *Simplex: Governing by Network*, Luxembourg 2009, s. 10-12.

¹⁵ Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2006*, Lisbon 2006, s. 7.

¹⁶ Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2007*, Lisbon 2007, s. 11.

1.4. Test Simplex

Test Simplex jest wyspecjalizowanym technicznie instrumentem służącym władzy ustawodawczej do wykonania oceny skutków przygotowywanych regulacji prawnych. Dzieli się na kilka etapów. Pierwszy moduł został zainspirowany wprowadzonym w 2004 r. w Belgii testem Kafki¹⁷, polegającym na zmniejszeniu biurokracji przez dokonanie analizy, której wynik pomaga sprawdzić, czy nowe regulacje prawne nie powodują niepotrzebnych obciążeń. Drugi moduł został oparty o wytyczne *Regulatory Impact Assessment* wprowadzone przez Komisję Europejską. Trzeci moduł składa się z czterech części:

- ♦ wstępnej oceny projektu nowych regulacji prawnych pod kątem ewentualnych zbędnych obciążeń administracyjnych, a jeśli takowe istnieją, należy sprawdzić, jakiego są rodzaju, i znaleźć rozwiązanie danego problemu;
- ♦ obliczeń kosztów, które mogą ponieść grupy docelowe po wprowadzeniu błędnych regulacji prawnych. Formalnie opiera się to na standardowym modelu kosztów zalecanym przez OECD;
- ♦ oceny nowych instrumentów analitycznych zgodnie z wyznaczonymi priorytetami oraz zarządzaniem informatycznym (e-administracja);
- ♦ dążenia do konsolidacji procesu legislacyjnego przez unikanie tzw. labiryntów prawnych, które mogą powstać w wyniku zbyt nieusystematyzowanego i obciążonego systemu prawnodawczego¹⁸.

Na potrzeby przeprowadzania testu utworzono jego szablon uniwersalny dla wszystkich instytucji podejmujących inicjatywę legislacyjną. Matryca taka grupuje oraz systematyzuje zagadnienia w poszczególne bloki tematyczne, standaryzując formę oraz sposób zbierania i zestawiania informacji koniecznych do prawidłowego przeprowadzenia testu.

Test Simplex nie przewiduje sam w sobie procedur monitoringu oraz oceny po wdrożeniu regulacji. Decyzja o przeprowadzeniu oceny *ex post* może być jednak podjęta w poszczególnych przypadkach przez Radę Ministrów lub odpowiedzialne za daną regulację ministerstwo - w zależności od charakteru lub społecznej wagi, a także stopnia innowacji nowego prawa. Ocena *ex post* może obejmować całość regulacji lub jedynie poszczególne jej części oraz zostać wykonana na zlecenie organów adminis-

¹⁷ www.avanzi.org/evia/fiches/Portugal.pdf, s. 2.

¹⁸ Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2006*, Lisbon 2006, s. 12-13.

tracji publicznej przez współpracujące ze sobą podmioty i instytucje, jednostki uniwersyteckie lub organizacje społeczne¹⁹.

2. Podsumowanie

Opisany wyżej Program Simplex nie jest w stu procentach zgodny z wytycznymi Komisji Europejskiej w ramach *Regulatory Impact Assessment Guidelines*. Wyjątkowość tego systemu polega na tym, że jest on przeprowadzany wyłącznie w obrębie instytucji administracji publicznej i nie jest w swej istocie pełnym procesem oceny skutków regulacji. Test Simplex to raport administracyjny każdorazowo załączany do propozycji nowej regulacji prawnej i skupiający się wyłącznie na obciążeniach administracji oraz gospodarki niepotrzebnymi regulacjami prawnymi. Należy zaznaczyć, że nie zawiera on żadnych ocen o charakterze socjalno-środowiskowym. Jego zakres obejmuje zagadnienia budżetowe oraz inne problemy z zakresu finansów publicznych. Pomimo że test Simplex nie jest pełną procedurą OSR, warto podkreślić przydatność doświadczeń Portugalii dla polskiej administracji publicznej. Budżetowe i finansowe aspekty oceny skutków planowanych regulacji stanowią niezwykle istotny element przygotowania prawidłowego planu wdrażania nowych rozwiązań prawnych i przewidywania ich następstw. Ma to uzasadnienie w szczególności w odniesieniu do planowanych wydatków środków publicznych w sytuacji przygotowywania i wdrażania reformy polskiej administracji publicznej oraz konieczności restrukturyzacji i konsolidacji systemu finansów publicznych. W dalszej perspektywie doświadczenia portugalskie mogą być pomocne w harmonizacji, ujednocnianiu i upraszczaniu systemu prawa oraz procedur administracyjnych na szerszą skalę.

W naszej ocenie Program Simplex funkcjonuje poprawnie i nie można wykluczyć, że przyjęcie podobnego rozwiązania w Polsce pomogłoby podnieść jakość funkcjonowania administracji publicznej oraz tworzonego przez nią prawa. Jednakże, jak pokazały nasze badania, proces oceny skutków regulacji powinien być tworzony w oparciu o kulturę administracyjną danego państwa. Rozwiązania forsowane przez Komisję Europejską okazały się nieskuteczne i niezgodne z działaniami portugalskiej administracji państwowej - efektem tych rozbieżności było stworzenie Programu Simplex, który spełnia swoją funkcję i idealnie wpisuje się w warunki portugalskie.

¹⁹ www.avanzi.org/evia/fiches/Portugal.pdf [02.12.2009].

Bibliografia

Publikacje zwarte:

- Maio Borges Elisio, *Simplex: Governing by Network*, Luxemburg 2009.
- Organization for Economic Co-operation and Development, *A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment*, OECD 2007.
- Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2006*, Lisbon 2006.
- Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2007*, Lisbon 2007.
- Presidência do Conselho de Ministros i UCMA, *Simplex 2008*, Lisbon 2008.

Strony internetowe:

- www.avanzi.org/evia/fiches/Portugal.pdf
- www.eca.europa.eu
- www.governo.gov.pt
- www.gsema.gov.pt
- http://ec.europa.eu/youreurope/business/managing-business/submitting-statistics/portugal/index_en.htm
- www.igf.min-financas.pt
- www.ipad.mne.gov.pt
- www.mai.mne.gov.pt
- www.min-economia.pt
- www.oecd.org
- www.simplex.pt

Łukasz Mieszkowski

Ocena skutków regulacji w Republice Malty

Prawa nie działają same z siebie.
Mencjusz

*Prawo może być obyczajem równie dobrze,
co i żandarmem.*
Antoine de Saint-Exupéry

Wstęp

Działalność regulacyjna jest przejawem aktywności każdego rządu. Regulacje mają przynosić korzyści społeczeństwu i gospodarce. Coraz częściej jednak koszty działalności regulacyjnej przewyższają spodziewane korzyści. Zbędne obciążenia administracyjne dla biznesu i obywateli oszacowano w 2008 r. na 1% - 3,5% PKB Unii Europejskiej¹. Większość inicjatyw mających przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy określa się wspólną nazwą reformy regulacji - *Better Regulation*.

Szczególny nacisk na promocję i rozwój reformy regulacji kładzie Komisja Europejska. *Better Regulation*, jako element strategii lizbońskiej, ma pomóc Europie stać się najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem gospodarczym na świecie. Celem reformy regulacji jest uproszczenie i ulepszenie istniejącego systemu legislacyjnego oraz udoskonalenie procesu stanowienia prawa. *Realizując program na rzecz lepszych uregulowań prawnych, Komisja pragnie dopilnować, aby istniejące ramy prawne przyczyniały się do stymulowania przedsiębiorczości i innowacyjności, umożliwiły*

¹ Memorandum Komisji Europejskiej (Memo/06/425) z 14 listopada 2008 r.

przedsiębiorstwom skuteczniejsze konkurowanie między sobą, a także pełne wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego. Dzięki temu program na rzecz lepszych uregulowań prawnych przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, przy jednoczesnym utrzymywaniu wysokich standardów ochrony socjalnej, ochrony środowiska i zdrowia oraz ochrony konsumentów².

Jednym z podstawowych założeń *Better Regulation* jest współdziałanie na poziomie Komisji z ustawodawcami państw członkowskich Unii Europejskiej w celu wcielenia w życie zasad reformy regulacji także na płaszczyznach narodowych. Dlatego też w państwach członkowskich Unii reforma regulacji jest elementem krajowych programów reform (*National Reform Programme*). Założenia tych programów dotyczące *Better Regulation*, choć bazują na wspólnych wytycznych Komisji Europejskiej, różnią się od siebie zaawansowaniem i stopniem implementacji.

1. Reforma regulacji w Republice Malty

Republika Malty już w 2005 r., w dokumencie *National Reform Programme Malta's Strategy for Growth and Jobs 2005-2008*, zobowiązała się do podjęcia działań mających na celu realizację niektórych założeń reformy regulacji³. Kolejne lata przynosiły coroczne raporty dokonujące ewaluacji krajowego programu reform, m.in. pod kątem osiągnięć i wyzwań w dziedzinie reformy regulacji. *Malta's National Reform Programme 2008-2010* podkreśla rolę *Better Regulation* w podwyższaniu konkurencyjności maltańskiej gospodarki. Fundamentalnym dokumentem dla reformy regulacji jest *Malta's Better Regulation Strategy 2008-2010*.

Strategia ta wyznacza cele dla polityki lepszego stanowienia prawa na Malcie oraz definiuje zestaw instrumentów i środków służących ich osiągnięciu. Ponadto ma zapewnić całościowy program służący redukcji niepotrzebnych obciążeń administracyjnych (*administrative burdens*) wynikających w szczególności z obowiązków informacyjnych (*information obligations*). Dodatkowo *Malta's Better Regulation Strategy 2008-2010* podkreśla rolę obywatela i przedsiębiorcy jako klientów oraz jednocześnie formułuje tezę o potrzebie uwzględnienia ich roli w procesie stanowienia prawa.

² Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (COM(2009)15) z 28 stycznia 2009 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:PL:PDF> [12.11.2009].

³ *National Reform Programme Malta's Strategy for Growth and Jobs 2005-2008*, październik 2008, www.meu.gov.mt/files/Final%20NRP%20Malta.pdf [12.11.2009].

Celem nadrzędnym reformy regulacji w Republice Malty, bezpośrednio sformułowanym w strategii, jest redukcja do 2012 r. o 15% obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, które wynikają z obowiązków informacyjnych.

Postęp w redukcji obciążeń do poziomu 15% jest mierzony za pomocą modelu kosztu standardowego (*Standard Cost Model*). Obowiązek informacyjny definiowany jest jako każde działanie przedsiębiorcy, które wynika z norm prawnych i nakłada na niego obowiązek określonego świadczenia (np. sporządzenie i wysłanie dokumentów, poddanie się kontroli) na rzecz urzędu. Strategia formułuje następujące kierunki działań:

- ♦ uproszczenie i rewizja istniejących już regulacji (*simplification*);
- ♦ ulepszenie mechanizmu stanowienia prawa (*better policy making*) poprzez:
 - wzmocnienie roli konsultacji społecznych,
 - opracowanie wytycznych i metodologii dla podmiotów stanowiących prawo (*Best-in-class Regulators*),
 - poprawę jakości *Legal Notice Checklist* (mocno uproszczona quasi-procedura oceny skutków regulacji);
- ♦ stworzenie zaplecza instytucjonalnego w celu skutecznej realizacji reformy regulacji na Malcie.

1.1. Uproszczenie i rewizja istniejących regulacji

W maltańskiej strategii reformy regulacji podkreśla się konieczność przeglądu systemu prawnego w celu wyeliminowania zbędnych obciążeń administracyjnych i uczynienia przepisów jasnymi, zrozumiałymi oraz aktualnymi. Strategia formułuje rozwiązania systemowe i instytucjonalne, które zapewniałyby przestrzeganie przez ustawodawcę zasady *simplification*:

- ♦ wbudowanie w proces legislacyjny oceny projektów aktów prawnych pod kątem przejrzystości i możliwości deregulacji działalności gospodarczej. Ustawodawca najpierw powinien sprawdzić, czy problem można rozwiązać za pomocą instrumentów alternatywnych dla regulacji (np. koregulacja lub skłonienie przedsiębiorców do poddania się miękkim instrumentom regulacyjnym takim jak kodeksy, dobre praktyki - tzw. *self-regulation*);
- ♦ obowiązek opracowania przez każde ministerstwo planu uproszczenia (*Action Plan for Simplification*);

- ♦ rewizja obowiązującego porządku prawnego dotycząca przepisów przestarzałych lub zbędnych;
- ♦ stworzenie sieci koordynatorów reformy regulacji we wszystkich departamentach;
- ♦ rozpowszechnienie stosowania przez projektodawców klauzul *sunset* i *review*. Są to zapisy w treści aktu prawnego, które określają termin, po którym akt prawny traci moc prawną lub konieczna będzie jego rewizja. Strategia zaleca także uwzględnianie w projektach aktów prawnych, które regulują wydawanie decyzji administracyjnych, zasady *silent consent*. Określa ona termin, po upływie którego - w przypadku braku wydania decyzji administracyjnej przez urząd - domniemywa się pozytywne rozpatrzenie sprawy.

1.2. Ulepszenie mechanizmu stanowienia prawa (*better policy making*)

Strategia reformy regulacji Malty formułuje sześć podstawowych zasad, których przestrzeganie ma wpłynąć na poprawę jakości stanowienia prawa, a tym samym na wzrost konkurencyjności maltańskiej gospodarki:

- ♦ **skoncentrowanie się na kliencie** - w procesie stanowienia prawa legislator powinien przyjąć punkt widzenia odbiorcy regulacji;
- ♦ **niezbędność** - nowe regulacje prawne należy wprowadzać tylko po wyczerpaniu innych możliwości rozwiązania problemu;
- ♦ **skuteczność** - na każdym etapie procesu legislacyjnego należy definiować pożądane efekty (*outcomes*);
- ♦ **proporcjonalność** - nie należy tworzyć rozbudowanych konstrukcji prawnych dla zjawisk społeczno-gospodarczych o niewielkiej skali;
- ♦ **transparentność** - proces tworzenia prawa powinien być otwarty dla wszystkich zainteresowanych stron;
- ♦ **konsekwencja w działaniu** - wszystkie podmioty tworzące prawo podlegają tym samym regułom i stosują identyczne procedury.

Strategia odnosi się także do niezwykle ważnego etapu procesu legislacyjnego, jakim są konsultacje społeczne. Na Malcie są one obligatoryjnie przeprowadzane tylko dla projektów rozporządzeń. W praktyce minis-

terstwa przeprowadzają konsultacje wszystkich projektów, także tych o randze ustawy, ale nie ma formalnej podstawy prawnej, która by je do tego zobowiązywała. Brakuje odpowiedniej do tego metodologii oraz określenia minimalnego okresu konsultacji. Dlatego, na podstawie *Malta's Better Regulation Strategy 2008-2010*, w Management Efficiency Unit rozpoczęto prace nad stworzeniem wytycznych do konsultacji społecznych dla całej administracji publicznej. W 2010 r. planowane są także zmiany systemowe, które wprowadzą formalną podstawę prawną do przeprowadzania konsultacji wszystkich projektów aktów prawnych oraz zdefiniują to, na jakim etapie ścieżki legislacyjnej powinny się one rozpocząć i ile mają trwać. Strategia zaleca każdemu ministerstwu sporządzenie listy podmiotów, które mogą uczestniczyć w konsultacjach, oraz systematyzuje metody przeprowadzania konsultacji:

- ◆ formularz konsultacyjny dostępny online lub usługa e-government;
- ◆ spotkania z zainteresowanymi;
- ◆ wysłuchanie publiczne;
- ◆ ankiety telefoniczne;
- ◆ badania rynku.

Zagadnienie *Legal Notice Checklist* (LNC) jako instrumentu mającego poprawić mechanizm stanowienia prawa zostanie szerzej opisane w rozdziale 2.

1.3. Stworzenie zaplecza instytucjonalnego w celu skutecznej realizacji reformy regulacji na Malcie

Równie ważnym elementem *Strategii reformy regulacji Malty 2008-2010* jest zapewnienie implementacji jej założeń. W tym celu powołano BRU - jednostkę na szczeblu centralnym. Jednak dla każdej skutecznej reformy potrzebne jest współdziałanie wszystkich szczebli. Dlatego strategia tworzy stanowiska ministerialnych koordynatorów ds. reformy regulacji (*Better Regulation Ministry Coordinator* - BRMC) oraz powołuje osoby kontaktowe w każdym departamencie i jednostce administracji publicznej (*Better Regulation Contact Persons* - BRCP).

2. Ocena skutków regulacji w Republice Malty

W trakcie staży zagranicznych słuchacze KSAP badają określoną przez Szkołę sferę działalności administracji publicznej państwa przyjmującego, a następnie sporządzają raport. Tegoroczną tematyką był system

oceny skutków regulacji. Jednakże, jak wynika z poniższego rozdziału, Malta takiego systemu nie ma. *Legal Notice Checklist* nie można określić mianem oceny skutków regulacji. Istnieją jednak pewne podobieństwa, dlatego autor raportu postanowił wyodrębnić rozdział traktujący o LNC.

* * *

Malta z Cyprem to jedyne kraje Unii Europejskiej nieposiadające formalnego systemu oceny skutków regulacji (OSR)⁴. Charakteryzuje się on istnieniem wspólnej metodologii oraz obowiązku opracowywania OSR dla większości aktów prawnych. Proces legislacyjny Malty zawiera jednak podobny instrument, będący podstawową, mocno okrojona formą OSR. Jest to obligatoryjny od 2006 r. *Legal Notice Checklist* (LNC). W wyjątkowych przypadkach, gdy przewidywane skutki i zakres proponowanych rozwiązań prawnych będą znaczne, przeprowadza się *ex ante* tzw. dużą OSR (*Full RIA, Extended RIA*), która zawiera większość elementów właściwych dla OSR przeprowadzanych według wytycznych Komisji Europejskiej⁵. Decyzja o sporządzeniu pełnej OSR jest jednak uznaniowa i należy wyłącznie do projektodawcy. W dotychczasowej praktyce legislacyjnej Malty opracowano jedynie kilka „dużych” OSR, głównie dla projektów aktów prawnych kontrowersyjnych politycznie. Ponieważ „duże” OSR sporządzane są incydentalnie i bez wspólnej metodologii, nie będą one przedmiotem poniższej analizy.

2.1. *Legal Notice Checklist* jako podstawowa forma OSR

Legal Notice Checklist to trzystronicowy formularz, który jest wypełniany i dołączany tylko do projektów rozporządzeń. Podstawowym celem LNC jest wymuszenie na projektodawcach aktów prawnych konieczności rozważenia skutków proponowanych rozwiązań w dwóch płaszczyznach:

- ♦ **Dla sektora prywatnego.** Szczególny nacisk kładzie się na analizę tego, czy projekt aktu prawnego, do którego sporządzany jest LNC, tworzy nowe obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców (zwłaszcza dla SME – *Small and Medium Enterprises*). Obciążenia te to np. obowiązek dostarczania zaświadczeń lub nowy rodzaj kontroli księgowej. Projektodawca musi opisać

⁴ C.M. Radaelli, F. de Francesco, V.E. Troeger, *The Implementation of Regulatory Impact Assessment in Europe*, paper delivered to the ENBR workshop, University of Exeter, <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/ImplementationofRIAENR-workshop.pdf> [12.11.2009].

⁵ Komisja Europejska, *Impact Assessment Guidelines*, http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf [12.11.2009].

przewidywane skutki oraz wymienić podmioty, które będą nimi dotknięte.

- ♦ **Dla administracji rządowej.** Należy rozpatrzyć trzy rodzaje skutków - finansowe, proceduralne i administracyjne.

Ponadto projektodawca powinien krótko opisać wpływ proponowanych rozwiązań na rynek pracy, system edukacji, środowisko naturalne, zasadę równości płci, rozwój społeczny oraz na Gozo („wyspa-siostra” Malty mająca odrębny status administracyjny).

Równie ważnym elementem LNC jest konieczność opisanie sposobu i wyników przeprowadzenia konsultacji w procesie tworzenia projektu aktu prawnego. Zakres znaczeniowy terminu „konsultacje” nie ogranicza się tylko do konsultacji społecznych (z przedstawicielami trzeciego sektora), lecz dotyczy także uzgodnień międzyresortowych.

Formularz LNC znajduje zastosowanie także w procesie implementacji dyrektyw unijnych. Projektodawca powinien wykazać, czy dokument dokonujący transpozycji norm unijnych do maltańskiego porządku prawnego nie wykracza poza ramy wskazane w dyrektywie (tzw. *gold plating*). Jeśli tak się dzieje, jest zobowiązany przedstawić uzasadnienie i listę dodatkowych obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców.

Na Malcie brakuje kontroli jakości sporządzanych LNC - jedynym podmiotem sprawdzającym LNC po wyjściu projektu z departamentów merytorycznych jest Kancelaria Rady Ministrów (*Cabinet Office*). Kontrola ta ma charakter wyłącznie formalny i polega na sprawdzeniu, czy wypełniony formularz LNC jest załączony do projektu rozporządzenia.

Jeśli do danego projektu sporządzona została „duża” OSR, należy także opisać w LNC wnioski z niej płynące.

2.2. Legal Notice Checklist w świetle europejskich systemów OSR, w tym „Wytycznych do oceny skutków regulacji” Komisji Europejskiej

Jak zauważono we wstępie, według metodologii europejskiej LNC nie jest pełnoprawną OSR. Cały problem w tym, że tak naprawdę brakuje wspólnej metodologii. Na podstawie przeprowadzonej w czasie stażu analizy porównawczej narodowych systemów OSR autor doszedł do wniosku, że to, co w jednym z państw nazywa się pełnoprawną OSR, nie zasługuje na to miano w innym. OSR w poszczególnych krajach Unii Europejskiej różnią się jakością, stopniem skomplikowania oraz zasięgiem stosowania. Oprócz funkcjonowania różnych narodowych modeli OSR istnieje także odrębny na poziomie Komisji Europejskiej. Dlatego przy porównaniu mal-

tańskiego systemu OSR z modelami innych państw UE, punktem odniesienia będą najbardziej rozpowszechnione wśród krajów Wspólnoty standardy sporządzania OSR oraz „Wytyczne do oceny skutków regulacji” Komisji Europejskiej.

Podstawową różnicą między LNC a najbardziej rozpowszechnionym modelem OSR w Europie jest to, że LNC sporządza się tylko do projektów rozporządzeń (*subsidiary law*). Jest to bezsprzecznie znacznie węższe ujęcie niż we wszystkich innych państwach UE (oprócz Cypru) oraz w samej Komisji Europejskiej, gdzie OSR sporządzane są dla wszystkich projektów aktów prawnych, czasami nawet dla dokumentów niemających mocy prawnej (np. *codes of practice, guidance* – jak ma to miejsce w systemie brytyjskim).

LNC, niezgodnie z „Wytycznymi do oceny skutków regulacji” Komisji Europejskiej, sporządzany jest już po opracowaniu projektu rozporządzenia. Inna jest bowiem rola LNC od zalecanych przez Komisję OSR (ang. *Regulatory Impact Assessment* – RIA). O ile zadaniem LNC jest przedstawienie przewidywanych skutków w różnych wymiarach w momencie, gdy ustawodawca wybrał już sposób na uregulowanie danej polityki publicznej, o tyle „duża” OSR powinna być sporządzana *ex ante*. Zgodnie z „Wytycznymi do oceny skutków regulacji” Komisji Europejskiej OSR ma na celu pomóc w wyborze odpowiedniego rozwiązania problemu, nawet jeśli będzie to oznaczało powstrzymanie się od regulacji lub koregulację. Zadaniem LNC nie jest przedstawienie opcji (*regulatory options*), co stanowi podstawowy element OSR sporządzanej w toku prac legislacyjnych w Komisji Europejskiej i w większości państw UE.

LNC nie zawiera także większości elementów, które są obligatoryjne dla OSR Komisji Europejskiej oraz obecne w większości modeli oceny państw Unii Europejskiej. Brakuje również tak istotnego instrumentu jak ujęcie kosztowe przewidywanych skutków (*Cost Benefit Analysis*). Większość odpowiedzi na postawione w LNC pytania przybiera formę opisową, nie ma zaś wyrażenia przewidywanych skutków w ujęciu pieniężnym. Należy jednak zauważyć, że we wrześniu 2009 r. Better Regulation Unit rozpoczął cykl szkoleń dla urzędników maltańskich na temat modelu kosztu standardowego (*Standard Cost Model* – SCM). BRU wygrał także w listopadzie 2009 r. konkurs Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację obszernego programu rozwoju w tej dziedzinie. Choć opisane inicjatywy mają związek z innym elementem strategii reformy regulacji Malty – redukcją obciążeń administracyjnych i użyciem SCM w celu obliczenia wielkości redukcji kosztów administracyjnych – to nic nie stoi na przeszkodzie, by używać standardowego modelu kosztów w trakcie opracowywa-

nia OSR⁶. W *Legal Notice Checklist* brakuje także oceny ryzyka będącego konsekwencją wprowadzenia w życie nowej regulacji (*Risk Assessment*).

W większości europejskich systemów OSR w wymiarze instytucjonalnym obecna jest jednostka odpowiedzialna za kontrolę jakości sporządzanych ocen - tzw. *watchdog*. Jest to zazwyczaj niezależny podmiot administracji rządowej podległy bezpośrednio tylko urzędowi premiera; w niektórych modelach jest to organizacja pozarządowa⁷. *Watchdog* opracowuje ponadto metodologię sporządzania OSR (wytyczne), a organizując szkolenia, działa na rzecz podnoszenia jakości procesu tworzenia OSR. Wszystkich tych elementów nie ma w systemie maltańskim. Wprawdzie *Strategia reformy regulacji* Malty powierza Better Regulation Unit funkcję audytu i kontroli jakości LNC, jednak w praktyce audyt taki nie jest przeprowadzany. Główną tego przyczyną są ograniczone zasoby ludzkie (Better Regulation Unit składa się jedynie z trzech osób) oraz przyznawanie priorytetu innym działaniom wynikającym ze *Strategii reformy regulacji Malty*.

2.3. *Legal Notice Checklist* - wnioski

W świetle standardów europejskich oraz „Wytycznych do oceny skutków regulacji” Komisji Europejskiej LNC z pewnością nie można uznać za OSR. Nie ma jasnej podstawy prawnej, z której wynika obowiązek sporządzania LNC (co zresztą jest charakterystyczne dla anglosaskiego modelu administracji funkcjonującego na Malcie, opartego bardziej na miękkich instrumentach prawnych), nie zawiera on podstawowych elementów wspólnych dla większości modeli OSR w Unii Europejskiej, wreszcie - na Malcie brakuje zaplecza instytucjonalnego. Samo „zamknięcie” LNC w postaci formularza ogranicza jego funkcjonalność.

Sytuacja ta wynika przede wszystkim z ograniczonych zasobów ludzkich oraz koncentracji reformy regulacji na działaniach upraszczających (*simplification*) i zmniejszających obciążenia administracyjne.

Autor raportu, w toku zleconej podczas stażu analizy porównawczej narodowych modeli OSR, z zaskoczeniem zauważył jednak, iż OSR w niektórych państwach Unii (np. Belgijski Test Kafki⁸, Hiszpański Evalu-

⁶ O użyciu standardowego modelu kosztów wspominają chociażby „Wytyczne do oceny skutków regulacji Ministerstwa Gospodarki”, www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/49F92D8B-5D7B-4D1E-AB62-F9E12365DFB9/56421/Wytycznedoocenyskutkowregulacji1.pdf, [12.11.09].

⁷ Na przykład w modelu szwedzkim za kontrolę jakości OSR odpowiada Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation, organizacja *non profit* złożona z przedstawicieli przedsiębiorców, www.nnr.se/inenglish.html.

⁸ P. Van Humbeeck, *Regulatory Impact Analysis in Flanders and Belgium: An Update on the Experience and Challenges*, www.irr-network.org/document/970/Peter_Van_Humbeeck-

ation Questionnaire for Norms⁹ lub Portugalski Simplex Test¹⁰) są *de facto* bardziej rozbudowanym maltańskim LNC. Są to także zamknięte formularze, sporządzane *ex post* bez rozważenia innych opcji. Zasadnicza różnica polega jednak na obowiązku sporządzania OSR do projektów wszystkich aktów prawnych, a nie tylko rozporządzeń, jak ma to miejsce w Republice Malty.

Z formalnego punktu widzenia uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że Malta nie posiada systemu OSR.

Podsumowanie

Republika Malty jako państwo małe (430 tys. obywateli), wyspiarskie, bez zasobów naturalnych musi wykorzystywać wszystkie szanse na poprawę konkurencyjności gospodarki. Jedną z takich możliwości jest bez wątpienia reforma regulacji. Dlatego większość działań wiąże się z redukcją obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców (w innych państwach i na poziomie Komisji Europejskiej akcentuje się także rolę jednostki - obywatela).

Impulsami, które zapoczątkowały politykę lepszego stanowienia prawa, były przystąpienie do Unii Europejskiej oraz realizacja strategii lizbońskiej. Decydującym dokumentem jest *Strategia reformy regulacji Malty 2008-2010*, która określa trzy priorytetowe kierunki działań: uproszczenie i rewizja istniejących już regulacji (*simplification*), ulepszenie mechanizmu stanowienia prawa (*better policy making*) oraz stworzenie zaplecza instytucjonalnego w celu skutecznej realizacji reformy regulacji. Choć Republika Malty nie ma systemu oceny skutków regulacji, to *Legal Notice Checklist* może stanowić dobrą podstawę do wprowadzenia OSR w przyszłości.

Bibliografia:

- Fernandez F.M., Mediavilla J.S., Graells A.S., *Decentralisation, Regulatory Burden and Economic Development in Spain*, ENBR Working Paper No. 05/2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=948457 [12.11.09].
- Jonathan W., *Better Regulation in Europe*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=937927 [12.11.09].

_%282009a%29_Regulatory_impact_analysis_in_Flanders_and_Belgium-_an_update_on_the_experience_and_challenges.html [12.11.2009].

⁹ F.M. Fernandez, J.S. Mediavilla, A.S. Graells, *Decentralisation, Regulatory Burden and Economic Development in Spain*, ENBR Working Paper No. 05/2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=948457 [12.11.2009].

¹⁰ Programme Simplex, www.simplex.pt/downloads/2006ProgrammeSimplex.pdf [12.11.2009].

- Radaelli M., Francesco F., Troeger V., *The Implementation of Regulatory Impact Assessment in Europe*, <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/ImplementationofRIAENRworkshop.pdf> [12.11.2009].
- Renda A., *Advancing the EU Better Regulation Agenda: Selected Challenges for Europe*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1291030 [12.11.09].
- Ven Humbeeck P., *Regulatory Impact Analysis in Flanders and Belgium: An Update on the Experience and Challenges*, www.irr-network.org/document/970/-Peter_Van_Humbeeck_%282009a%29_Regulatory_impact_analysis_in_Flanders_and_Belgium_an_update_on_the_experience_and_challenges.html [12.11.2009].

Strony internetowe:

- www.enbr.org/home.php - European Network for Better Regulation.
- www.irr-network.org/documents.html - International Regulatory Network Reform.
- www.oecd.com - Organisation for Economic Cooperation and Development.
- http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm - reforma regulacji Komisji Europejskiej.
- www.finance.gov.mt/ - Ministry of Finance, Malta.

Dokumenty:

- Program Simplex*, www.simplex.pt/downloads/2006ProgrammeSimplex.pdf [12.11.09].
- Wytyczne do oceny skutków regulacji Ministerstwa Gospodarki*, www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/49F92D8B-5D7B-4D1E-AB62-F9E12365DFB9/56421/Wytyczne-do-oceny-skutkow-regulacji1.pdf [12.11.09].
- Impact Assessment Guidelines*, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf [12.11.09].
- A Better Quality of Life: 2006-2010 Pre-budget document*, www.doi.gov.mt/EN/News/newsitems/prebudget/OPM-prebudget-english%20low%20res%20new.pdf. [12.11.09].
- Malta National Reform Programme 2005-2008*, www.meu.gov.mt/files/Final%20NRP%20Malta.pdf [12.11.09].

Irena Jackiewicz

Strategia rozwoju systemu oceny skutków regulacji w kontekście dobrych praktyk i nowej perspektywy teoretycznej

Ciągłość czy zmiana? System oceny skutków regulacji (OSR) w Polsce warto analizować w perspektywie kilku lub kilkunastu lat. Powinno się też podjąć próbę ponownego zdefiniowania roli OSR/analizy wpływu, wykorzystując szerszą perspektywę teoretyczną niż dotychczas, a także bogaty dorobek innych krajów, zebrany i przeanalizowany przez słuchaczy KSAP w ramach staży zagranicznych. Takie spojrzenie pozwala na sformułowanie pytań dotyczących przyszłości OSR/analizy wpływu w Polsce.

Zasadnicze pytanie dotyczy kwestii, jak zmieniać system OSR, wykorzystując doświadczenia, najlepsze praktyki innych krajów i organizacji międzynarodowych, aby uzyskać wartość dodaną. Czy rozwijać funkcjonujący system, czy budować go niemal od nowa?

W pewnym zakresie ulepszaniem funkcjonującego systemu OSR zajmuje się Departament Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki, odpowiedzialny za wypracowanie metodologii OSR¹. Zmiany dotyczą np. wytycznych dotyczących konsultacji społecznych prowadzonych w ramach OSR². Równoległe podejmowane są działania nad dopracowaniem

¹ „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)”, październik 2006 r., dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 października 2006 r., www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Ocena+Skutkow+Regulacji/Wytyczne+do+OSR/; „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowania dokumentów rządowych”, sierpień 2009 r., dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z 30 lipca 2009 r. (KPRM-0102-40-09), www.mg.gov.pl/Galeria/DRE/Publikacja_4.pdf [03.03.2010].

² „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowania dokumentów rządo-

modelu zarządzania systemem OSR i rolą kluczowych dla oceny wpływu instytucji, jakimi są: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Finansów. Według obowiązującej dotychczas metodologii zostanie również przeszkolonych 3000 członków korpusu służby cywilnej i kadry kierowniczej administracji rządowej w ramach projektu systemowego „Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów”, realizowanego w Ministerstwie Gospodarki³. Można więc z dużym prawdopodobieństwem określić, jak system ten będzie funkcjonował w najbliższych latach.

Cel oceny skutków regulacji. Jednak aby odpowiedzieć na pytanie, jak system ten będzie funkcjonował za 10 lat, trzeba się zatrzymać nad wizją tego systemu i zacząć od analizy celu OSR. Czy jest to tylko poprawa jakości stanowionego prawa? Czy może warto go określić ponownie – w szerszym kontekście dokumentów strategicznych wyznaczających kierunki rozwoju – i odnieść do koncepcji sprawnego państwa lub poprawy jakości życia⁴? Ważne jest, w którym kierunku i w jaki sposób zabudowana zostanie – ujmując rzecz obrazowo – część administracji rządowej odpowiedzialna za realizację zadań w tym zakresie. Czy wykorzystana zostanie szansa uzyskania efektu synergii ze stosowania analizy wpływu?

Systemy w innych krajach i rola dobrych praktyk. Analiza przeprowadzona przez słuchaczy KSAP w innych krajach pozwoliła na zidentyfikowanie słabych i mocnych stron funkcjonujących tam systemów OSR (*Regulatory Impact Assessment*)/analizy wpływu (*Impact Analysis*). Kraje objęte swoistym badaniem, zrealizowanym przez słuchaczy KSAP, budują własne, zróżnicowane rozwiązania, wykorzystując w różnym stopniu dokumenty programowe i wytyczne zarówno OECD, jak i Komisji Europejskiej⁵. Materiały zgromadzone podczas staży zagranicznych wskazują, że pomimo wielu podobieństw krajowe instytucje i procedury w zakresie OSR/analizy wpływu są bardzo zróżnicowane pod względem celów, zakresu re-

wych”, sierpień 2009 r., dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z 30 lipca 2009 r. (KPRM-0102-40-09), www.mg.gov.pl/Galeria/DRE/-Publikacja_4.pdf [03.03.2010].

³ Szkolenie dla pracowników administracji rządowej w zakresie oceny skutków regulacji realizowane jest jako komponent projektu „Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów” w ramach Działania 5.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”.

⁴ *Sprawne państwo*, w: *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, s. 298–335, www.polska2030.pl/ [03.03.2010].

⁵ „Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence”, OECD 2009. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, OECD 2009; Commission Impact Assessment Guidelines, http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm [03.03.2010].

gulacji objętych OSR i stosowanych metod. Różnice te dotyczą przede wszystkim:

- ◆ zakresu i znaczenia OSR/analizy wpływu;
- ◆ procesu i roli konsultacji w ramach OSR;
- ◆ zakresu i formy kontroli jakości OSR.

Ta różnorodność stosowanych rozwiązań była przyczyną trudności w opisywaniu i porównywaniu systemów funkcjonujących w różnych krajach. Ale właśnie dlatego mamy możliwość uzyskania wartości dodanej wynikającej z możliwości sięgania po różne rozwiązania w zakresie instytucji, procedur, koordynacji i kontroli systemów OSR.

Rozważając, jak system OSR będzie funkcjonował za 10 lat, należy zadać pytanie: w jakim zakresie warto korzystać z modeli, standardów, wzorów, instytucji, procedur i narzędzi stosowanych w innych krajach? Czy zmieniając krajowy system OSR, należałoby odwoływać się do najwyższych standardów, w oparciu o doświadczenia brytyjskie, i koncentrować się na ich przestrzeganiu?⁶ Czy może uzupełniać funkcjonujący system o inteligentne narzędzia np. na wzór stosowanego w Portugalii testu Simplex czy belgijskiego testu Kafka?⁷ Te dwa odmienne podejścia nie wykluczają się i mogą być komplementarne oraz pomagają odpowiedzieć na pytanie o przyszłość systemu OSR/analizy wpływu w Polsce.

Do rozważenia pozostaje kwestia, jak daleko unijna polityka regulacji, koncentrująca się na pomiarach i redukcji obciążeń administracyjnych, będzie wpływać na krajowe rozwiązania.

Zarządzanie wiedzą. KSAP skarbnicą wiedzy czy instytucją analityczno-doradczą? W ramach tematu stażowego słuchacze KSAP zgromadzili informacje, poddali analizie funkcjonowanie systemów OSR w innych krajach oraz opisali dobre praktyki. Rezultaty ich pracy zostaną wykorzystane w instytucjach, w których absolwenci KSAP podejmą pracę, w ograniczonym zakresie natomiast w administracji rządowej. Absolwenci Promocji *Bronisław Geremek* są dobrze przygotowani zarówno do skorzystania z potencjału, który tkwi w polskim systemie OSR, jak i do zmiany tego systemu w oparciu o dobre praktyki funkcjonujące w innych krajach. Wiedza i doświadczenie zdobyte w trakcie staży zostaną w pewnym stop-

⁶ A. Cichy, „System OSR w Wielkiej Brytanii (doświadczenia ze stażu w Better Regulation Executive)”, Konferencja Absolwentów KSAP, 19.02.2010 r.; M. Markocki, „System oceny skutków regulacji w Wielkiej Brytanii i Szkocji”, Konferencja Absolwentów KSAP 2010 r.

⁷ Ł. Wolin, A. Radniecki, *Ocena skutków regulacji w Portugalii*, artykuł zawarty w niniejszej publikacji, s. 109, K. Danecki, *Projekt Kafka, czyli jak doskonalili się proces stanowienia prawa w Belgii*, artykuł zawarty w niniejszej publikacji, s. 74.

niu upowszechnione. Warto jednak pomyśleć, jak udostępnić tę wiedzę analitykom w administracji publicznej i poza nią, którzy działają zarówno w ośrodkach akademickich, jak i w instytucjach analitycznych. Wspólne seminaria KSAP ze środowiskiem naukowym i eksperckim przyczyniłyby się do upowszechnienia zgromadzonej wiedzy i doświadczeń, a także pozwoliłyby na budowanie w KSAP platformy wymiany myśli i nowych pomysłów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej i jej przyszłości.

Ekonomiczna analiza prawa (*Law & Economics*). Konieczne wydaje się poszerzenie perspektywy teoretycznej systemu OSR. Od kilku lat specjaliści sygnalizują problemy związane ze stosunkowo wąskim podejściem do analizy wpływu w Polsce⁸. Inna perspektywa pozwoliłaby na objęcie tą analizą projektów zarówno rządowych, jak i poselskich, a co więcej, nie tylko projektów aktów normatywnych, lecz obowiązujących regulacji prawych. Ekonomiczna analiza prawa (*Law & Economics*)⁹ otwiera takie możliwości, ponieważ wykorzystuje narzędzia ekonomiczne do analizy skutków regulacji. Analiza prawa z perspektywy ekonomicznej, z zastosowaniem narzędzi ekonomicznych, pojawiła się w programach nauczania na wydziałach prawa i ekonomii w innych krajach. W Polsce jest słabo obecna. Propagowaniem tego podejścia teoretycznego zajmuje się Polskie Stowarzyszenie Ekonomicznej Analizy Prawa, skupiające badaczy stosujących narzędzia ekonomiczne do analizy prawa¹⁰. Warto, aby ten nurt teoretyczny pojawił się w programach KSAP oraz uczelni kształcących na kierunku „administracja publiczna”. Być może zwiększy to szanse na przenikanie rozumowania ekonomicznego przez system OSR/analizy wpływu do praktyki tworzenia i stosowania prawa w Polsce.

⁸ *Ocena skutków regulacji - poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, C.H. Beck, Warszawa 2007; A. Surdej, *W poszukiwaniu instrumentów wzrostu efektywności działań państwa. Metoda analizy wpływu regulacji*, „Państwo i Rynek” 2003, nr 1; R. Zubek, K.H. Goetz, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, 2005, www.sprawnepanstwo.pl [03.03.2010].

⁹ R. Cooter, Th. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

¹⁰ www.pseap.org/ [03.03.2010].