

Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?

Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

(wersja ostateczna 26/01/2007)

Autor opracowania:

Dr Radosław Zubek

Uniwersytet w Poczdamie

rzubek@uni-potsdam.de

EXECUTIVE SUMMARY

Polska praktyka legislacyjna wewnątrz rządu jest zbieżna z metodologią OSR jedynie w ograniczonym stopniu. Podstawowymi przyczynami takiego stanu rzeczy są (i) zewnętrzne uwarunkowania obniżające determinację do wdrażania OSR, (ii) słabość systemowych rzeczników OSR, oraz (iii) ułomne normy regulujące postępowanie z projektami aktów normatywnych. Niniejsze opracowanie rekomenduje działania, jakie należy podjąć w celu rozwiązania tych problemów. Rekomendacja pierwsza dotyczy stworzenia takich warunków zewnętrznych, które wzmocniłyby rolę argumentów merytorycznych poprzez realizację metodologii OSR. Dwie kolejne rekomendacje przewidują konieczność skorygowania niektórych norm postępowania z projektami aktów prawnych oraz modyfikację kompetencji rzeczników norm legislacyjnych.

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie

1.1 Cel opracowania

1.2 Metodologia OSR

2. Polska praktyka OSR

2.1 Cel i założenia badania

2.2 Analiza praktyki legislacyjnej

2.3 Podsumowanie

3. Diagnoza problemów

3.1. Założenia

3.2 Analiza przyczyn

4. Najlepsze praktyki międzynarodowe

4.1 Obszary analiz najlepszych praktyk

4.2 Najlepsze praktyki w zakresie *accountability*

4.3 Najlepsze praktyki w zakresie norm postępowania

4.4 Najlepsze praktyki w zakresie rzeczników norm

5. Rekomendacje

5.1 Uwarunkowania zewnętrzne

5.2 Normy postępowania

5.3 Aparat egzekucji norm

5.4 Pozostałe rekomendacje

Lista wykorzystanych publikacji

1. WPROWADZENIE

1.1. Cel opracowania

1.1.1. Niniejsze opracowanie ma cztery podstawowe cele¹. Po pierwsze, analizuje zbieżność polskiej praktyki legislacyjnej na etapie rządowym z metodologią oceny skutków regulacji (OSR) (Rozdział 2). Po drugie, diagnozuje przyczyny problemów, jakie występują w stosowaniu OSR (Rozdział 3). Po trzecie, opisuje sposoby rozwiązywania takich problemów na przykładzie najlepszych praktyk regulacyjnych w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Komisji Europejskiej (rozdział 4). Po czwarte, przedstawia rekomendacje zmian w procesie legislacyjnym w Polsce (Rozdział 5).

1.2. Metodologia OSR

1.2.1. W Polsce przyjęło się definiować ocenę skutków regulacji (OSR) jako część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, która opisuje przewidywane skutki projektowanej regulacji. Niniejsze opracowanie posługuje się pojęciem OSR w innym, szerszym znaczeniu, zbieżnym z rekomendacjami OECD i Wytycznymi do Oceny Skutków Regulacji przyjętymi przez Radę Ministrów w październiku 2006 roku. Metodologia OSR oznacza zatem sposób opracowywania projektów aktów prawnych, który składa się z pięciu etapów:

- Analiza problemu – stwierdza, czy istnieje realny problem społeczny lub ekonomiczny wymagający interwencji legislacyjnej.
- Analiza scenariusza bazowego – określa przewidywany rozwój sytuacji w przypadku nie podjęcia interwencji legislacyjnej.
- Analiza celu regulacji – określa, w jakim stopniu interwencja legislacyjna powinna rozwiązać dany problem.
- Analiza wariantów regulacji – identyfikuje rozwiązania regulacyjne przydatne do osiągnięcia wyznaczonego celu.
- Analiza kosztów i korzyści – określa, które rozwiązanie regulacyjne przynosi maksimum korzyści przy minimum kosztów.

1.2.2. Takie rozumienie metodologii OSR znane jest w polskiej tradycji legislacyjnej jako model racjonalnego przygotowania projektu, opisany szczegółowo w art. 1 Zasad Techniki Prawodawczej. Od połowy lat 90-tych metodologia OSR wdrażana jest w różnych formach w krajach OECD. We wrześniu 2001 r. do Regulaminu Rady Ministrów wprowadzono obowiązek wykonywania oceny skutków regulacji w odniesieniu do wszystkich rządowych projektów aktów normatywnych.

¹ Chciałbym podziękować pracownikom administracji rządowej i Kancelarii Sejmu, którzy pomogli mi w zebraniu danych na potrzeby analizy oraz członkom Zespołu ds. Reformy Procesu Legislacyjnego przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, a w szczególności Maciejowi Granieckiemu, Małgorzacie Niezgodce-Medek, dr. hab. Jerzemu Świątkiewiczowi, prof. Sławomirze Wronkowskiej oraz prof. Markowi Zubikowi za cenne uwagi dotyczące wstępnej wersji niniejszego opracowania.

2. POLSKA PRAKTYKA OSR

2.1. Cel i założenia badania

2.1.1. W tej części opracowania przedstawiam krótko wyniki moich wcześniejszych badań nad stopniem zintegrowania procesu legislacyjnego wewnątrz rządu z metodologią OSR². Badania te opierają się na założeniu, że możliwe jest odtworzenie praktyki legislacyjnej w drodze analizy uzasadnień do projektów aktów prawnych³. Analiza wykonana jest na próbie 220 projektów ustaw złożonych przez Radę Ministrów w IV kadencji Sejmu. Selekcji projektów ustaw dokonano po przeglądzie wszystkich projektów rządowych złożonych w IV kadencji Sejmu pod kątem ich społeczno-ekonomicznego oddziaływania w oparciu o następujące kryteria: (i) projekt został skierowany do Komisji Gospodarki, Komisji Finansów Publicznych lub Komisji Infrastruktury, (ii) projekt zawierał więcej niż 1000 słów.

2.2. Analiza praktyki legislacyjnej

2.2.1 Analiza uzasadnień 220 rządowych projektów ustaw pokazuje, że 162 projekty (ok. 74 %) zawierają wyniki oceny skutków regulacji. Niemal wszystkie z tych uzasadnień określają cel regulacji, ale tylko 5 % analizuje zakres i skalę problemu, który regulacja ma rozwiązać. Żadne z przebadanych uzasadnień nie zawiera systematycznego omówienia scenariusza bazowego, czyli oceny rozwoju sytuacji w przypadku nie podejmowania żadnych działań. Żadne z badanych uzasadnień nie omawia alternatywnych rozwiązań. Patrz Tabela 1.

Tabela 1: Cel, potrzeba i warianty regulacji

| Wyniki OSR | Liczba | % |
|----------------------------------|--------|----|
| Cel regulacji | 159 | 98 |
| Analiza problemu | 9 | 5 |
| Scenariusz bazowy | 0 | 0 |
| Warianty rozwiązań regulacyjnych | 0 | 0 |

Źródło: wyliczenia własne N=162

2.2.2. Analiza wskazuje, że choć uzasadnienia z reguły wskazują, na jakie podmioty dany projekt oddziałuje, rzadko przedstawiają znaczenie tych podmiotów – jedynie jeden na trzy zawiera takie informacje. Wyniki OSR rzadko omawiają koszty i korzyści wynikające z projektu dla adresatów regulacji – odpowiednio jedynie 14 % i 17 %. Jakość szacunków kosztów i korzyści wydaje się niska – tylko ok. 3 i 1 % uzasadnień wyraża odpowiednio koszty i korzyści w wartościach liczbowych. Patrz Tabela 2.

Tabela 2: Podmioty, na które oddziałuje regulacja

| Wyniki OSR | Liczba | % |
|-------------------------------|--------|-----|
| Wskazanie adresatów regulacji | 87 | 100 |
| Wskazanie ich znaczenia | 29 | 33 |
| Wskazanie kosztów | 12 | 14 |
| Ilościowe ujęcie kosztów | 3 | 3 |
| Wskazanie korzyści | 15 | 17 |
| Ilościowe ujęcie korzyści | 1 | 1 |

Źródło: wyliczenia własne N=162

² Patrz Zubek (2004, 2006) oraz Goetz i Zubek (2005).

³ Podobne podejście stosują np. Hahn et al. (2000) oraz National Audit Office (2004, 2005, 2006).

2.2.3. Analiza wskazuje ponadto, że w odniesieniu do ocen oddziaływania regulacji na przekrojowe cele polityki publicznej wyniki OSR koncentrują się raczej na identyfikacji korzyści niż kosztów. Jedynie niewielka liczba uzasadnień wskazuje na koszty inne niż koszty dla budżetu centralnego: 8 w przypadku rynku pracy, 4 – konkurencji wewnętrznej, 3 – konkurencji zewnętrznej i 0 – rozwoju regionalnego. Patrz Tabela 3. Korzyści natomiast wskazywane są przez znaczną liczbę badanych analiz OSR (54 – 77 uzasadnień). Badane uzasadnienia rzadko wykorzystują dane w ujęciu ilościowym czy pieniężnym. Poza częściami dotyczącymi finansów publicznych, koszty i korzyści omawia się niemal wyłącznie w ujęciu jakościowym. Duża liczba uzasadnień wskazuje na brak skutków, zwłaszcza dla rozwoju regionalnego (77) i rynku pracy (71).

Tabela 3: Oddziaływanie regulacji na przekrojowe cele polityki publicznej

| Wyniki OSR | Wskazanie kosztów | Ilościowe ujęcie kosztów | Wskazanie korzyści | Ilościowe ujęcie korzyści | Brak wpływu |
|-----------------------|-------------------|--------------------------|--------------------|---------------------------|-------------|
| Budżet centralny | 71 | 60 | 56 | 25 | 66 |
| Budżety samorządowe | 18 | 9 | 18 | 11 | 33 |
| Rynek pracy | 8 | 3 | 64 | 5 | 71 |
| Konkurencyjność wew. | 4 | 0 | 77 | 0 | 54 |
| Konkurencyjność zewn. | 3 | 0 | 73 | 0 | 52 |
| Rozwój regionalny | 0 | 0 | 54 | 0 | 77 |

Źródło: wyliczenia własne N=162

2.3 Podsumowanie

2.3.1. Analiza uzasadnień projektów ustaw wskazuje na niski poziom zintegrowania polskiej praktyki legislacyjnej z metodologią OSR. Wniosek ten opiera się na następujących przesłankach:

- Brak danych o analizie problemu wskazuje na to, że działania legislacyjne są podejmowane bez właściwego rozeznania, czy dana interwencja legislacyjna jest rzeczywiście konieczna.
- Brak danych o analizie scenariusza bazowego wskazuje, że interwencję legislacyjną podjęto bez rzetelnego policzenia wszystkich kosztów i korzyści. Nie jest bowiem możliwe policzenie skutków bez wyznaczenia punktu odniesienia dla takiej analizy.
- Choć informacje na temat celu regulacji znajdują się niemal we wszystkich uzasadnieniach, jednoczesny brak informacji o skali problemu i scenariusza bazowego wskazuje, że cel regulacji jest określany w sposób ogólnikowy, co nie gwarantuje możliwości pomiaru efektów legislacyjnych.
- Brak danych o wariantach regulacyjnych wskazuje, że przy podejmowaniu interwencji legislacyjnej nie rozpatrzono wszystkich możliwych rozwiązań w celu zidentyfikowania rozwiązania, które przynosi maksimum korzyści przy jak najmniejszych kosztach.
- Brak informacji o kosztach i korzyściach dla adresatów regulacji oraz duża przewaga jakościowych danych o korzyściach dla przekrojowych celów polityki publicznej wskazuje, że informacje te zostały wytworzone *ex post* w celu uzasadnienia wcześniej podjętych decyzji legislacyjnych. Oznacza to, że procesowi opracowania projektu towarzyszyła ograniczona analiza kosztów i korzyści lub że taka analiza nie została podjęta.

3. DIAGNOZA PROBLEMÓW

3.1 Założenia

3.1.1. Proces stanowienia prawa toczy się zawsze w dwóch wymiarach: politycznym i merytorycznym. W wymiarze politycznym prawo powstaje pod silnym wpływem ideologii, gry interesów i wyborczych kalkulacji. W wymiarze merytorycznym prawo zawiera optymalne rozwiązania regulacyjne dla konkretnych problemów społecznych i gospodarczych. Metodologia OSR wzmacnia rolę argumentacji merytorycznej w procesie tworzenia prawa.

Proporcje, w jakich polityka i argumentacja merytoryczna wpływają na proces legislacyjny wewnątrz rządu zależą, przede wszystkim, od trzech czynników:

- uwarunkowań zewnętrznych, w tym szczególnie sygnałów płynących od wyborców i innych instytucji uczestniczących w procesie legislacyjnym, w tym szczególnie parlamentu.
- formalnych i nieformalnych norm postępowania z projektami aktów prawnych, oraz poziomu zasobów czasowych i materialnych potrzebnych dla ich przestrzegania;
- aparatu egzekwowania norm postępowania. O sprawności egzekucji norm decyduje (i) istnienie instytucjonalnych rzeczników reguł, oraz (ii) formalne i nieformalne kompetencje rzeczników do wpływania na zachowania innych podmiotów.

3.2 Analiza przyczyn

Uwarunkowania zewnętrzne

3.2.1 Praktyczny wpływ metodologii OSR na proces legislacyjny wewnątrz rządu osłabiają następujące dwa czynniki:

- Niska ranga jakości prawa w preferencjach liderów politycznych. Wyborów nie wygrywa się merytorycznie trafnymi rozwiązaniami lecz inicjatywami legislacyjnymi nastawionymi na maksymalizację krótkoterminowego zysku politycznego. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z niewielkiej liczby pozarządowych programów monitorowania jakości legislacji, co przekłada się na relatywny brak zainteresowania liderów politycznych jakością prawa.
- Dominacja parlamentu w procesie legislacyjnym. Sejm ma decydujący wpływ na kształt przepisów ustawowych. Rządowe projekty ustaw podlegają daleko idącym przekształceniom w parlamencie, włącznie ze zmianą celu i koncepcji rozwiązań. Z badań autora wynika, że w ponad 80 procentach projektów rządowych Sejm dokonuje merytorycznych zmian. Taka sytuacja poważnie obniża motywację rządu do właściwego przygotowywania projektów rządowych.

Normy postępowania

3.2.2. Normy postępowania z projektami aktów prawnych generalnie zwracają uwagę na wagę argumentacji merytorycznej. Wniosek taki wynika przede wszystkim z analizy następujących norm:

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wyraźnie stwierdza, że przed podjęciem

decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego należy przeprowadzić analizę problemu, wskazać pożądane kierunki zmian, ustalić alternatywne środki umożliwiające realizację tych celów, określić skutki wynikające z każdego z tych rozwiązań (art. 1);

- Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 roku wskazują, jak w praktyce realizować wymogi dotyczące analizy problemu, identyfikacji celu, liczenia kosztów i korzyści wynikających z regulacji;
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów wskazuje, że projekty aktów normatywnych opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (art. 10 ust. 1) a oceny skutków społeczno-gospodarczych dokonuje się zgodnie z „Wytycznymi do Ocen Skutków Regulacji” (art. 9). Regulamin nakazuje, aby uzasadnienie projektu aktu normatywnego obejmowało analizę problemu, przedstawienia potrzeby i celu wydania aktu (art. 10 ust 2) oraz wyniki oceny skutków regulacji (art. 10. ust. 6);

3.2.3. Konstrukcja norm postępowania zawiera jednak szereg usterek, które obniżają ich skuteczność w kształtowaniu zachowań legislatorów rządowych:

- Po pierwsze, w latach 2001-2005 istniał brak spójności między „Zasadami techniki prawodawczej” a regułami OSR określonymi w Regulaminie Rady Ministrów. W szczególności metody OSR nie były traktowane jako narzędzia pomocne w realizacji modelu racjonalnego przygotowania projektów. Sytuacja ta uległa dopiero zmianie w październiku 2006 r. po przyjęciu nowych wytycznych OSR.
- Po drugie, w istniejących normach wyraźna jest tendencja do redukcji wymogów formalnych na wyższych poziomach procesu legislacyjnego w porównaniu do wymogów obowiązujących na niższych poziomach. Katalog działań, które należy wykonać zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej jest obszerniejszy niż wymogi dotyczące np. uzasadnienia lub wyników OSR określone w Regulaminie RM, które nie obejmują, na przykład, prezentacji wariantów rozwiązań i porównania kosztów. Sytuacja taka może zachęcać do pomijania niektórych działań na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego, gdyż nie istnieje obowiązek raportowania o nich na etapach kolejnych.
- Po trzecie, w żadnym z istniejących dokumentów nie istnieje obowiązek analizowania scenariusza bazowego, czyli przewidywanego rozwoju sytuacji w przypadku nie podejmowania żadnej interwencji legislacyjnej. Oznacza to, że w praktyce trudno określić korzyści, jakie powinna przynieść regulacja, co z kolei utrudnia wybranie rozwiązania optymalnego kosztowo.

3.2.4. Na skuteczność norm legislacyjnych OSR negatywnie wpływa brak środków i czasu na prowadzenie analiz ekonomiczno-prawnych. Brak środków wynika w dużej mierze ze słabości planowania legislacyjnego. Choć rząd pracuje według planu legislacyjnego, pozaplanowe projekty stanowią rocznie od 30 do 70 procent wszystkich projektów przyjmowanych przez rząd. Żywiołowy charakter działalności legislacyjnej uniemożliwia zapewnienie odpowiednich środków na realizację metodologii OSR.

Egzekwowanie norm (2001-2006)

- 3.2.5. W Polsce poważnym problemem jest brak skutecznego aparatu egzekwowania norm wzmacniających argumentację merytoryczną w procesie legislacyjnym. Na potrzeby niniejszego opracowania poddałem analizie trzy instytucje, które w latach 2001-2006 miały formalne kompetencje do wpływania na praktykę przygotowywania projektów aktów prawnych: (i) Rządowe Centrum Legislacji (RCL); (ii) Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS); (iii) Zespół ds. Jakości Regulacji Prawnych i Departament Konkurencyjności Gospodarki w Ministerstwie Gospodarki. Można stwierdzić, że generalnie instytucjonalna pozycja i/lub kompetencje wyżej wymienionych podmiotów nie gwarantowały skutecznego egzekwowania reguł legislacyjnych.
- 3.2.6. Do połowy 2006 r. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) koordynowało proces OSR. Rzeczywisty wpływ RCL na stosowanie metodologii OSR w rządzie był jednak ograniczony. Konkluzja taka oparta jest na następujących przesłankach:
- Najważniejszym instrumentem, którym dysponował RCL było opiniowanie rządowych projektów aktów normatywnych pod względem zakresu oceny skutków regulacji oraz zakresu konsultacji społecznych zgodnie z art. 11 ust. 2 Regulaminu RM. Jednak w ramach tej procedury RCL skupiał się na ocenie projektów pod kątem prawno-legislacyjnym i nie wnikał w trafność rozstrzygnięć merytorycznych.
 - RCL posiadał zbyt małe zasoby kadrowe, aby prowadzić merytoryczną weryfikację ministerialnych inicjatyw legislacyjnych. Zespół ds. OSR w RCL liczył ok. sześciu osób, które – przykładowo – w 2003 r. musiały zaopiniować ponad 1800 projektów aktów normatywnych pod względem OSR.
 - Opinia RCL nie była wsparta autorytetem żadnego podmiotu politycznego w centrum rządu. Opinia wydawana była w imieniu szefa RCL, który był sekretarzem Rady Ministrów. Powodowało to, że RCL powstrzymywał się od ingerowania w merytoryczną trafność rozwiązań regulacyjnych. Opinia RCL dotyczyła treści uzasadnienia a nie jakości merytorycznych rozstrzygnięć.
 - Negatywna opinia RCL nie skutkowała żadnymi poważnymi konsekwencjami. Resorty nie miały obowiązku uwzględnienia uwag RCL. Jediną sankcją było ujawnienie rozbieżności w dokumentacji projektu poprzez włączenie stanowiska RCL i stanowiska ministerstwa do dokumentacji projektu przekazywanego do uzgodnień międzyresortowych.
- 3.2.7. Do połowy 2006 r. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) było odpowiedzialne za sporządzanie ocen skutków regulacji w stosunku do projektów aktów normatywnych. Analogicznie do sytuacji RCL, wpływ RCSS na stosowanie norm legislacyjnych należy uznać ze niski. Wniosek ten oparty jest następujących obserwacjach:
- Podobnie jak RCL, opinia RCSS dotyczyła części uzasadnienia do projektu zwanej „oceną skutków regulacji” a nie sposobu realizacji metodologii OSR w pracach legislacyjnych.
 - Negatywna opinia RCSS nie miała poważnych konsekwencji. Ministerstwa nie miały obowiązku uwzględnienia opinii RCSS. Podobnie jak w przypadku opinii RCL, należało ujawnić rozbieżności poprzez włączenie stanowiska

RCSS i stanowiska ministerstwa do dokumentacji projektu przekazywanego do uzgodnień międzyresortowych.

- Trudno w praktyce było rozróżnić dwie role RCSS: strażnika jakości OSR (formalnie pozycja silniejsza) i urzędu centralnego uczestniczącego w uzgodnieniach (pozycja równa innym ministerstwom). W praktyce opinia RCSS o OSR była traktowana równoznacznie z uwagami zgłaszanym w trybie uzgodnień międzyresortowych a ponieważ dotyczyła ona uzasadnienia do projektu często nie była omawiana na spotkaniach uzgodnieniowych.

3.2.8. Głównym zadaniem Zespołu ds. Jakości Regulacji Prawnych i Departamentu Konkurencyjności Gospodarki w MG było propagowanie wiedzy o metodach i sposobach wykonywania oceny skutków regulacji, w tym wdrażanie zaleceń OECD w zakresie reformy regulacyjnej. W latach 2002-2003 rezultaty pracy Zespołu to m.in.: (i) przyjęcie „Metodologicznych podstaw OSR” w lipcu 2003 r., (ii) rozpoczęcia szkoleń z metodologii OSR, (iii) studia nad możliwościami ograniczania obciążeń administracyjnych. Jednak z uwagi na swoje usytuowanie przy Ministrze Gospodarki, niską częstotliwość spotkań (sześć w 2002 r., cztery w 2003 r.) oraz nie uczestniczenie w bieżącym procesie legislacyjnym, Zespół ten miał niewielki realny wpływ na bieżące stosowanie norm legislacyjnych.

3.2.9. Należy również zauważyć, że poza wymienionymi instytucjami, w okresie 2001-2005 nie istnieli rzecznicy norm na poziomie ministerstw i urzędów centralnych. Departamenty legislacyjne nie pełniły takiej roli w odniesieniu do metodologii OSR. Oznacza to, że na początkowych etapach prac legislacyjnych nie było żadnego podmiotu, którego rolą byłoby kształtowanie zachowań zgodnych z normami legislacyjnymi. Egzekwowanie norm następowało dopiero na etapie uzgodnień międzyresortowych i prac Komitetu Rady Ministrów, czyli już po tym jak kluczowe decyzje co do wyboru rozwiązań legislacyjnych zostały podjęte. Brak rzeczników na poziomie ministerstw jest o tyle ważny, że w polskiej praktyce legislacyjnej ministrowie i wiceministrowie nie ograniczają się do wytyczania celów politycznych, lecz często narzucają urzędnikom określony sposób rozwiązań legislacyjnych. Istnieje więc ograniczony popyt polityczny na pogłębione analizy legislacyjne. Wysoki poziom polityzacji administracji rządowej sprawia, że urzędnicy rzadko są w stanie przeciwstawić inną wizję działań legislacyjnych.

Egzekwowanie norm (stan obecny)

3.2.10. W połowie 2006 r. nastąpiły istotne modyfikacje systemu egzekwowania norm legislacyjnych. Dwie zmiany zasługują na szczególną uwagę: (i) likwidacja RCSS i przeniesienie Zespołu ds. OSR do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM); oraz (ii) odebranie RCL roli koordynatora OSR w rządzie i przydzielenie jej KPRM. W wyniku tych modyfikacji, wszystkie projekty aktów normatywnych podlegają obecnie opinii KPRM w zakresie OSR. Opinie sporządza zespół ds. OSR w Departamencie Komitetu Rady Ministrów.

3.2.11. Pozytywnym efektem przesunięcia koordynacji OSR do KPRM jest to, że w obecnym układzie instytucjonalnym wzrasta ranga opinii zespołu ds. OSR. W szczególności warto zwrócić uwagę na możliwość wykorzystania opinii o OSR przez sekretarza KRM i/lub przewodniczącego KRM do kształtowania dyskusji i ewentualnego blokowania projektów w trakcie uzgodnień lub na komitecie

KRM. Należy jednak zauważyć, że istnieją poważne zagrożenia związane z funkcjonowaniem nowego systemu:

- Opinia KPRM w zakresie OSR nadal dotyczy części uzasadnienia projektu a nie trafności merytorycznych rozstrzygnięć. Oznacza to, że w praktyce nie będzie miała realnego wpływu na jakość prawa.
- Zespół ds. OSR dysponuje bardzo małym potencjałem kadrowym. W chwili powstawania niniejszego opracowania zespół dysponował 7,5 etatami. Taki poziom zatrudnienia wydaje się niewystarczający, aby opiniować wszystkie projekty aktów normatywnych.
- W momencie powstawania niniejszego opracowania nie została podjęta decyzja co do formalnego statusu zespołu ds. OSR w Departamencie KRM, co wskazuje na trudności z integrowaniem tego zespołu z pozostałymi częściami KPRM.
- Wbrew zapisom Regulaminu RM, resorty nie czekają na opinie KPRM w sprawie OSR przed rozpoczęciem uzgodnień międzyresortowych. Oznacza to, że weryfikacja prowadzona przez KPRM nie ma charakteru prewencyjnego i jest traktowana jako część uwag, jakie KPRM zgłasza w procesie uzgodnień.

4. NAJLEPSZE PRAKTYKI MIĘDZYNARODOWE

4.1 Obszary analizy najlepszych praktyk

4.1.1 W części trzeciej niniejszego opracowania wskazano na następujące przyczyny słabości polskiej praktyki w tworzeniu regulacji efektywnych kosztowo:

- Problem z funkcjonowaniem mechanizmów zewnętrznych, a w szczególności (i) niska ranga jakości prawa w preferencjach liderów politycznych, oraz (ii) aktywna rola parlamentu w kształtowaniu rozwiązań prawnych.
- Problemy z konstrukcją norm, a w szczególności (i) brak spójności między wymogami legislacyjnymi, oraz (ii) brak analizy scenariusza bazowego, jak również problemy z zapewnieniem odpowiednich środków na realizację metodologii OSR.
- Problemy z funkcjonowaniem rzeczników norm, a w szczególności (i) brak rzeczników norm na poziomie ministerstw, (ii) słaba pozycja i kompetencje rzeczników w centrum rządu.

4.1.2. W tej części opracowania przedstawione zostaną praktyczne sposoby rozwiązywania wyżej opisanych problemów na przykładzie wybranych praktyk regulacyjnych w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Komisji Europejskiej.

4.2. Najlepsze praktyki w zakresie *accountability*

Priorytet polityczny

4.2.1 Zgodnie z zaleceniami OECD rządy większości krajów UE przyjęły strategie reformy regulacyjnej, która stanowi podstawę do poprawiania jakości prawa. W Wielkiej Brytanii trzon strategii stanowi Biała Księga “Modernising Government” z 1999 r. oraz „Zasady Dobre Regulacji” sformułowane przez

Better Regulation Task Force w 1998 r. W Stanach Zjednoczonych strategię rządu federalnego określił dekret prezydenta z 1993 r., który wskazuje kryteria jakościowe, jakie powinny spełniać wszystkie regulacje prawne. W Holandii projekt reformy regulacyjnej stanowi część większego wdrażanego od 1994 roku programu rządowego w sprawie konkurencji, deregulacji i jakości legislacji.

- 4.2.2 W Wielkiej Brytanii minister składający projekt w parlamencie musi podpisać oświadczenie, że korzyści z proponowanych przepisów uzasadniają wynikające z nich koszty. Zwiększa to osobistą odpowiedzialność członków gabinetu za stanowione prawo.

Zewnętrzne instytucje

- 4.2.3. Od 2003 r. National Audit Office w Wielkiej Brytanii przedstawia co roku zbiorczą ocenę jakości ministerialnych OSR. Ocena ta obejmuje szczegółową analizę ok. 10 % wszystkich wykonanych OSR i koncentruje się na wskazaniu najlepszych i najgorszych praktyk w wybranych resortach w sześciu obszarach: (i) zakres i cel regulacji, (ii) konsultacje, (iii) analiza kosztów i korzyści, (iv) analiza wpływu na konkurencję i inne przekrojowe cele polityki publicznej (v) analiza stosowania regulacji (vi) ocena implementacji regulacji. Podobne raporty przygotowuje Better Regulation Commission, którego członkami są osoby ze środowisk gospodarczych i naukowych na zlecenie premiera.
- 4.2.4. W USA Office of Information and Regulatory Affairs (który stanowi część Office of Management and Budget) przygotowuje co roku raport dla Kongresu USA w sprawie kosztów i korzyści wynikających z regulacji federalnych. Kluczowym elementem raportu jest przedstawienie w formie liczbowej bilansu kosztów i korzyści regulacyjnych. Raport OMB z 2003 r. szacuje, że w okresie 1992-2002 roczne koszty regulacji mieściły się w przedziale 38-44 a korzyści w przedziale 135-218 miliardów dolarów.

4.3 Najlepsze praktyki w zakresie konstrukcji norm postępowania

Jednolite wymogi OSR

- 4.3.1 W Wielkiej Brytanii wymogi informacyjne wzrastają w miarę postępu prac nad projektem. OSR przedstawia się na trzech etapach procesu legislacyjnego. Wstępna OSR – przedstawiana do akceptacji ministrowi przed konsultacjami – skupia się na czytelnym przedstawieniu celów regulacji oraz oszacowaniu kosztów niepodejmowania żadnych działań regulacyjnych. Dodatkowo zawiera ona roboczą prezentację możliwych rozwiązań regulacyjnych wraz ze wstępną analizą kosztów i korzyści. Częściowa OSR – przygotowywana po przyjęciu przez ministra resortowego a przed akceptacją przez gabinet lub odpowiedni komitet – zawiera pogłębioną analizę kosztów i korzyści, przygotowaną w oparciu o specjalnie zebrane materiały i dalsze nieformalne konsultacje. Po kierunkowym przyjęciu projekt wraz z częściową OSR przekazywany jest do konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami gospodarczymi. Pełna OSR – przygotowywana przed ostatecznym przedłożeniem projektu gabinetowi – zawiera wnioski z przeprowadzonych konsultacji i rekomenduje ministrom konkretne rozwiązanie regulacyjne.
- 4.3.2. W Komisji Europejskiej proces wykonywania OSR jest ściśle zintegrowany z cyklem planowania prac legislacyjnych oraz z konsultacjami wewnętrznymi i

zewnętrznymi. Wstępny OSR powinien zostać wykonany na etapie zgłaszania projektów regulacji do rocznej strategii politycznej i/lub rocznego programu prac Komisji. Przyjmując strategię (luty każdego roku) oraz program prac (listopad każdego roku), Komisja rekomenduje wykonanie rozszerzonej OSR dla wybranych projektów regulacji. Rozszerzony OSR stanowi jeden z podstawowych dokumentów przekazywanych do konsultacji międzydepartamentalnych wewnątrz Komisji oraz konsultacji z podmiotami zewnętrznymi. Wyniki OSR prezentowane są według standardowego szablonu.

Scenariusz bazowy

- 4.3.5. W Stanach Zjednoczonych kluczowym elementem oceny skutków regulacji jest analiza scenariusza bazowego, czyli najbardziej prawdopodobnego rozkładu zmiennych społecznych i gospodarczych w przypadku nie podejmowania działań regulacyjnych. Wytyczne metodologiczne Office of Management and Budget z 2003 r. zawierają następującą rekomendację: „Należy sformułować scenariusz bazowy. Korzyści i koszty należy oceniać w porównaniu z wyraźnie opisanym scenariuszem alternatywnym. Najczęściej stosowanym scenariuszem bazowym jest opcja powstrzymania się od działania regulacyjnego”.
- 4.3.6. W Wielkiej Brytanii najnowszy raport National Audit Office „Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06” zwraca uwagę, że OSR powinna stanowić skuteczny instrument do prowadzenia bieżącej oceny konieczności działań regulacyjnych. Raport NAO wskazuje na stworzone przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu międzyresortowe zespoły robocze, których rolą jest krytyczna ocena konieczności wszystkich nowych regulacji w pięciu obszarach: handel detaliczny, przemysł motoryzacyjny, przemysł chemiczny, biotechnologia i budownictwo.

Pozarządowe projekty ustaw

- 4.3.7 Wielka Brytania jest jednym z niewielu krajów, w którym OSR jest wykonywany dla pozarządowych projektów ustaw. Obowiązek sporządzenia OSR spoczywa na administracji rządowej w sytuacji, gdy rząd popiera projekt poselski lub nie zamierza się sprzeciwić jego uchwaleniu. W takich sytuacjach OSR należy przygotować przed drugim czytaniem projektu w parlamencie. Nie ma natomiast obowiązku sporządzania OSR dla projektów poselskich, których rząd nie popiera, choć praktyka taka jest rekomendowana.

4.4 Najlepsze praktyki w zakresie rzeczników norm

Rzecznicy norm na poziomie ministerstw

- 4.4.1 W Wielkiej Brytanii w kierownictwie każdego ministerstwa wyznaczony jest wiceminister ds. regulacji, który odpowiada za resortowe reformy regulacyjne. W kilku ministerstwach, m.in. Ministerstwie Przemysłu i Handlu, na poziomie urzędniczym wiceministra ds. regulacji wspiera wysoki rangą urzędnik służby cywilnej, który przewodniczy wewnętrznemu zespołowi ds. jakości regulacji. Oprócz zadań koordynacyjnych, zespoły takie mają za zadanie krytyczne ocenianie działań regulacyjnych w departamentach merytorycznych. Każde ministerstwo ma również ministerialną komórkę ds. OSR, której zadaniem jest wspomaganie analityczne innych departamentów w zakresie przygotowywania ocen skutków regulacji.

4.4.2. Niektóre z komórek ds. OSR lub inne specjalne departamenty w Wielkiej Brytanii pełnią rolę koordynacyjną na poziomie międzyresortowym:

- Small Business Service (SBS) podległy Ministerstwu Handlu i Przemysłu jest odpowiedzialny za politykę wobec małych przedsiębiorstw. SBS opracował test wpływu regulacji na małe przedsiębiorstwa, który stanowi integralną część OSR. Prowadzi on również elektroniczną bazę konsultacyjną małych przedsiębiorców.
- Office of Fair Trading (OFT) jest odpowiedzialny za metodologię testu wpływu regulacji na poziom konkurencji. W OFT istnieje specjalny helpline w zakresie oceny wpływu regulacji na konkurencję.

Rzecznicy na poziomie centrum rządu

4.4.3. W Stanach Zjednoczonych kontrolę nad jakością OSR sprawuje w Stanach Zjednoczonych Office of Management and Budget (OMB), specjalna agenda administracji prezydenckiej. Centralnej ocenie OMB podlegają wszystkie OSR wykonane dla projektów regulacji, które departamenty uznają za „istotne”. OMB ma również prawo do niezależnej od departamentów klasyfikacji projektów regulacji jako „istotne” i tym samym poddawania ich procesowi kontroli. Weryfikacja OMB jest dwustopniowa i jest przeprowadzana przed konsultacjami publicznymi oraz przed publikacją tekstu ostatecznego. W okresie od stycznia do grudnia 2003r. OMB zgłosiła uwagi do ok. 60 procent ocen OSR a odrzuciła jako nie spełniające kryteriów jakościowych niecały 1 procent projektów. W przypadku pojawienia się rozbieżności między oceną OMB a opinią departamentu głos decydujący ma prezydent.

4.4.4 W Wielkiej Brytanii kontrola jakości działań resortów prowadzona jest przez trzy instytucje zlokalizowane w Cabinet Office:

- Better Regulation Executive – jest odpowiedzialny za wspomaganie ministerstw w przygotowywaniu OSR oraz opracowywanie rekomendacji i zaleceń. W ramach tego departamentu specjalny 16-osobowy zespół zadaniowy analizuje działania ministerstw pod kątem zgodności z zaleceniami metodologicznymi. Analiza ta nie obejmuje wszystkich projektów regulacji, a jedynie najbardziej istotne z punktu widzenia kosztowności (koszty powyżej 20 milionów funtów), aktualności oraz proporcjonalności rozkładu kosztów i korzyści między różnymi grupami społecznymi.
- Panel ds. Odpowiedzialności Regulacyjnej (Panel for Regulatory Accountability) – specjalny komitet gabinetu złożony z szefa Urzędu Gabinetu, ministra ds. handlu i przemysłu, wiceministra finansów, dyrektora agencji ds. małej przedsiębiorczości oraz przewodniczącego zespołu ds. dobrej regulacji. Zadaniem komitetu jest recenzowanie działań, jakie poszczególni ministrowie podejmują w zakresie OSR.
- Komisja ds. Dobrej Regulacji (Better Regulation Commission) – zespół funkcjonuje jako niezależna rada konsultacyjna przy Urzędzie Gabinetu i jest złożona z przedstawicieli środowisk naukowych, gospodarczych i eksperckich. Do jej podstawowych zadań należy analizowanie i ocenianie działań regulacyjnych rządu pod kątem opracowanych przez zespół kryteriów dobrej regulacji. Premier Blair zobowiązał ministrów do udzielania pisemnych odpowiedzi na raporty zespołów w ciągu 60 dni.

5. REKOMENDACJE

W tej części opracowania przedstawione są szczegółowe rekomendacje zmian. Rekomendacje opierają się na najlepszych praktykach międzynarodowych lecz uwzględniają instytucjonalne uwarunkowania w Polsce. Rekomendacja pierwsza (i najważniejsza) dotyczy zmian w preferencjach politycznych i pozycji parlamentu. Dwie kolejne rekomendacje (równie ważne ale zależne od zewnętrznych warunków) przewidują konieczność skorygowania niektórych norm postępowania z projektami aktów prawnych oraz modyfikacje w roli i kompetencjach rzeczników norm legislacyjnych.

5.1. Zewnętrzne uwarunkowania

5.1.1. Dla wzmocnienia roli metodologii OSR w rządowym procesie legislacyjnym konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków zewnętrznych:

- Rada Ministrów powinna zostać zobowiązana do przedstawiania w Sejmie corocznego raportu na temat jakości prawa. Dodatkowo, Najwyższa Izba Kontroli powinna sporządzać niezależne raporty o jakości legislacji i procesie realizacji reformy regulacyjnej. Raporty NIK powinny przede wszystkim skupiać się na ocenie funkcjonowania metodologii OSR w administracji rządowej i analizowaniu wybranych ocen w celu wskazywania najlepszych a piętnowania najgorszych praktyk. Niezależne raporty o jakości legislacji powinny być również przygotowywane przez organizacje pozarządowe i środowiska gospodarcze.
- Należy ograniczyć zakres zmian wprowadzanych do rządowych projektów ustaw w parlamencie. Po pierwsze, liderzy partii powinni wypracować skuteczne narzędzia koordynowania i monitorowania prac legislacyjnych w komisjach i podkomisjach. Po drugie, należy wprowadzić do procedury parlamentarnej formalne rozwiązania wzmacniające dyscyplinę zaplecza rządu, jak np. połączenie głosowania nad projektem ustawy z głosowaniem nad wotum nieufności dla rządu.

5.2 Normy postępowania

Spójność norm postępowania

5.2.1 Należy dostosować reguły legislacyjne w Regulaminie RM do tych obowiązujących w Zasadach Techniki Prawodawczej oraz Wytocznych do OSR, w szczególności kładąc nacisk na zintegrowanie prac legislacyjnych z metodologią OSR na wszystkich etapach procesu.

Planowanie legislacyjne

5.2.2. Należy wzmocnić planowanie legislacyjne, aby zapewnić czas i środki na właściwe prowadzenie prac legislacyjnych. W tym celu powinien powstać Komitet Rady Ministrów ds. planu legislacyjnego pod przewodnictwem premiera. Sekretarzem byłby szef Kancelarii. Projekt programu przedstawiałby szef Kancelarii na podstawie zgłoszeń ministrów, przy wsparciu Departamentu Programowego w KPRM, biorąc pod uwagę umowę koalicyjną, sektorowe programy, możliwości Sejmu, zewnętrzne ograniczenia czasowe (np. UE). W programie szef Kancelarii rekomendowałby lub nie rekomendował danej inicjatywy ministra. Nie byłoby możliwości wnoszenia pod obrady Komitetu

Rady Ministrów i Rady Ministrów inicjatyw nieujętych w programie prac legislacyjnych. Jeżeli istniałaby konieczność podjęcia nieplanowanej wcześniej inicjatywy legislacyjnej, Komitet musi wyrazić zgodę na ujęcie w programie prac legislacyjnych. Wprowadzając zmiany w programie prac legislacyjnych, Komitet powinien przyjąć zasadę „One In, One Out” – wprowadzenie nowej inicjatywy wymaga usunięcia z programu innej inicjatywy.

Wymogi dotyczące treści uzasadnień

5.2.3. Wymogi dotyczące informacji uzasadnień powinny zwiększać się w miarę postępowania procesu legislacyjnego w rządzie. Na etapie przedstawiania założeń ministrowi lub kierownictwu, uzasadnienie powinno zawierać:

- Analizę problemu
- Cel regulacji
- Scenariusz Bazowy (rezygnacja z regulacji)
- Wskazanie wariantów rozwiązań regulacyjnych
- Wstępną oceną silnych i mocnych stron każdego rozwiązania, w tym wyniki nieformalnych konsultacji z innymi ministerstwami i podmiotami zewnętrznymi.

5.2.4. Na etapie konsultacji międzyresortowych oraz formalnych konsultacji społecznych, uzasadnienie powinno zawierać:

- Analizę problemu
- Cel regulacji
- Scenariusz Bazowy (rezygnacja z regulacji)
- Wskazanie wariantów rozwiązań regulacyjnych, w tym rozwiązania preferowanego, oraz dla każdego wariantu:
 - wskazanie na podmioty, na które regulacja oddziałuje oraz ich znaczenia społeczno-gospodarczego,
 - wskazanie na koszty i korzyści dla tych podmiotów,
 - ocenę wpływu na sektor finansów publicznych,
 - ocenę wpływu na rynek pracy,
 - ocenę wpływu na konkurencyjność i przedsiębiorczość,
 - ocenę wpływu na sytuację i rozwój regionalny,
 - ocenę wpływu na środowisko
- Szczegółowe pytania do podmiotów uczestniczących w konsultacjach

5.2.5. Na etapie rozpatrywania projektu Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów, uzasadnienie powinno zawierać te same elementy, co na etapie uzgodnień uzupełnione o wyniki konsultacji.

5.3 Aparat egzekucji norm

5.3.1. W centralnej administracji rządowej należy stworzyć instytucję systemowych rzeczników jakości legislacji. Na poziomie ministerstw taką rolę pełniłby sekretarze ds. legislacji oraz specjalne wydziały ds. OSR w departamentach analitycznych. Na poziomie centrum rządu, rolę rzecznika pełniłby sekretarz ds. reformy regulacyjnej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz departament ds. reformy regulacyjnej w KPRM.

Poziom ministerialny

5.3.2. W kierownictwie każdego ministerstwa i urzędu centralnego należy wyznaczyć sekretarza ds. legislacji odpowiedzialnego za jakość regulacji prawnych. Rolę

tą mógłby pełnić sekretarz stanu. Rola sekretarza ds. legislacji nawiązywałaby do znanej w polskiej administracji praktyki przyznawania horyzontalnych uprawnień niektórym członkom kierownictwa ministerstwa (np. kompetencje ds. UE lub budżetu).

- 5.3.3. Do podstawowych obowiązków sekretarza ds. legislacji należałoby czuwanie nad poprawnością procesu legislacyjnego w ministerstwie, a w szczególności (i) przedstawianie ministrowi i kierownictwu urzędu krytycznej oceny założeń projektów aktów normatywnych przygotowanych w departamentach merytorycznych, w tym analizy problemu, scenariusza bazowego oraz silnych/słabych stron wariantów rozwiązań; (ii) prezentowanie ministrowi i kierownictwu urzędu krytycznej oceny projektów po uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach.
- 5.3.4. Sekretarzowi ds. legislacji podlegałby departament analityczny, wraz z nowo powołanym wydziałem ds. OSR (oraz odrębny departament legislacyjny). Pracownikami wydziału ds. OSR powinni być ekonomiści i inni analitycy o profilu zgodnym z zadaniami ministerstwa odpowiednio przeszkoleni w zakresie ekonomicznej analizy prawa. Komórka taka miałaby trzy podstawowe zadania. Po pierwsze, udzielałaby bieżącego wsparcia analitycznego pracownikom departamentów merytorycznych w zakresie przygotowywania projektów aktów prawnych, a szczególnie analizowania problemu i scenariusza bazowego, określania celu regulacji, liczenia kosztów i korzyści oraz wyboru alternatywnych rozwiązań regulacyjnych.

Po drugie, wydział ds. OSR sporządzałby krytyczną ocenę projektów aktów prawnych dla sekretarza ds. legislacji na dwóch podstawowych etapach procesu legislacyjnego: (i) akceptacji założeń dla projektu aktu prawnego przed konsultacjami wewnątrz resortu, oraz (ii) decyzji o wniesieniu projektu pod obrady Komitetu RM. Po trzecie, wydział ds. OSR zgłaszałaby uwagi do projektów podczas uzgodnień międzyresortowych, szczególnie w przypadku gdy pełni on rolę koordynacyjną w zakresie przekrojowych celów polityki publicznej (patrz 5.3.4.).

- 5.3.5. Wydziały ds. OSR funkcjonujące w wybranych ministerstwach i urzędach koordynowałyby w skali całej administracji rządowej realizację metodologii OSR dla przekrojowych celów polityki publicznej. Wydział ds. OSR w Ministerstwie Gospodarki lub PARP koordynowałaby ocenę wpływu na przedsiębiorców i konkurencyjność. Wydział ds. OSR w UOKiK ocenę wpływu na ochronę konkurencji. Wydział ds. OSR w Ministerstwie Finansów ocenę wpływu na budżet państwa i budżety samorządów. Wydział ds. OSR w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego ocenę wpływu na rozwój regionalny. Wydział ds. OSR w Ministerstwie Pracy ocenę wpływu na rynek pracy. Funkcja koordynacyjna polegałaby, przede wszystkim, na (i) przygotowywaniu wskazówek metodologicznych, udzielaniu bieżącego wsparcia analitycznego oraz organizowaniu szkoleń i seminariów w zakresie oceny wpływu na dany cel polityki publicznej; (ii) zgłaszaniu szczegółowych uwag podczas uzgodnień międzyresortowych.

Centrum rządu

- 5.3.6. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów należy powołać sekretarza ds. jakości legislacji w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. Sekretarz byłby odpowiedzialny za koordynowanie reformy regulacyjnej w rządzie. Sekretarz

powinien być stałym członkiem Komitetu Rady Ministrów. Do podstawowych zadań sekretarza ds. jakości legislacji należałoby wyrażanie opinii dotyczącej zgodności projektu aktu normatywnego z normami legislacyjnymi OSR na dwóch etapach procedury legislacyjnej.

Po pierwsze, sekretarz wyrażałby opinię za pośrednictwem szefa Kancelarii przed skierowaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Opinia ta wyrażana byłaby w ciągu 14 dni, z tym że termin mógłby zostać przedłużony o kolejne 14 dni. Ministerstwa i urzędy nie mogłyby przesłać projektu do uzgodnień bez otrzymania opinii sekretarza ds. reformy regulacyjnej. Opinia rekomendowałaby lub nie udzielała rekomendacji do dalszych prac nad projektem. W przypadku braku rekomendacji lub rekomendacji warunkowej, szef Kancelarii przekazywałby opinię sekretarza Prezesowi Rady Ministrów i Przewodniczącemu Komitetu Rady Ministrów. Jeżeli inicjator nie zgadzałby się ze stanowiskiem sekretarza ds. jakości legislacji, szef Kancelarii organizowałby spotkanie uzgodnieniowe z udziałem przewodniczącego KRM (lub premiera), właściwego wiceministra i sekretarza ds. reformy regulacyjnej oraz innych osób.

Po drugie, sekretarz wyrażałby opinię o zgodności projektu aktu normatywnego z założeniami metodologii OSR przed skierowaniem projektu pod obrady Komitetu Rady Ministrów. W swojej opinii sekretarz ds. jakości legislacji udzielałby lub nie udzielałby rekomendacji do dalszych prac nad projektem. Sekretarz prezentowałby opinię na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów. Jeżeli uwagi sekretarza ds. reformy regulacyjnej nie zostałyby uwzględnione w pracach Komitetu RM, jego opinia przekazywana byłaby do wiadomości Prezesa Rady Ministrów. Na prośbę premiera Szef Kancelarii organizowałby spotkanie uzgodnieniowe z udziałem premiera, przewodniczącego KRM, właściwego wiceministra i sekretarza ds. jakości legislacji oraz innych osób.

- 5.3.7. Sekretarzowi ds. jakości legislacji podlegałby departament ds. jakości legislacji w KPRM. Pracownikami departamentu powinni być prawnicy i ekonomiści – eksperci w zakresie reformy regulacyjnej, w tym OSR. Departament ten miałby trzy główne zadania. Po pierwsze, byłby on odpowiedzialny za sporządzenie, aktualizowanie i propagowanie realizacji zasad dobrej praktyki regulacyjnej, w tym wytycznych metodologii OSR. Po drugie, departament sporządzałby dla sekretarza ds. reformy regulacyjnej opinie o zgodności projektów z normami legislacyjnym OSR. Po trzecie, departament ten byłby odpowiedzialny za analizowanie i zbieranie danych o realizacji reformy regulacyjnej na poziomie ministerstw i agencji, w tym w szczególności o jakości pracy wydziałów ds. OSR oraz sekretarzy ds. legislacji w ministerstwach, na potrzeby sporządzania raportów dla Prezesa Rady Ministrów.
- 5.3.8. Sekretarz ds. jakości legislacji w KPRM przewodniczyłby podkomitetowi Rady Ministrów ds. jakości legislacji. W skład podkomitetu wchodziłoby sekretarze ds. legislacji z poszczególnych ministerstw i urzędów. Zadaniem podkomitetu byłby monitoring realizacji metodologii OSR.

5.4. Pozostałe rekomendacje

- 5.4.1. Niniejsze opracowanie dotyczy procesu legislacyjnego w rządzie. Metodologia OSR może być jednak również wykorzystana w (i) procesie legislacyjnym UE oraz (ii) procesie przygotowywania pozarządowych projektów ustaw.

Proces legislacyjny UE

5.4.2 W Polsce metodologia OSR nie jest stosowana w procesie przygotowywania stanowiska rządu do projektów aktów normatywnych UE. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. określa jedynie, że projekt stanowiska rządu wobec propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej powinien być przedmiotem oceny przewidywanych skutków prawnych aktu UE dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych (art. 6 ust 2). Analiza OSR wykonanych dla 59 stanowisk rządu wobec projektów dyrektyw pokazuje, że jakość tych ocen jest raczej niska. Niemal połowa wszystkich ocen wskazuje, iż nowe przepisy UE nie będą miały żadnych skutków społecznych, gospodarczych lub finansowych. Oceny skutków społecznych częściej wskazują korzyści niż koszty, natomiast oceny skutków finansowych pokazują niemal wyłącznie koszty. Podobnie jak w przypadku OSR projektów krajowych dominują oceny jakościowe a dane ilościowe wykorzystywane są bardzo rzadko.

Tabela 4: Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

| Wyniki OSR | Wskazanie kosztów | Ilościowe ujęcie kosztów | Wskazanie korzyści | Ilościowe ujęcie korzyści | Brak wpływu |
|-------------|-------------------|--------------------------|--------------------|---------------------------|-------------|
| Społeczne | 7 | 1 | 31 | 0 | 25 |
| Gospodarcze | 18 | 1 | 23 | 0 | 26 |
| Finansowe | 20 | 6 | 2 | 0 | 34 |

Źródło: wyliczenia własne N=59

5.4.3 Sytuacja taka kontrastuje, na przykład, z doświadczeniami Wielkiej Brytanii, gdzie przykładą się szczególną wagę do wykonywania OSR dla projektów regulacji UE. Rząd brytyjski wykorzystuje metodologię OSR przede wszystkim do sformułowania i merytorycznego uzasadnienia swojego stanowiska negocjacyjnego. Analizy powstałe w procesie OSR wspomagają zabiegi lobbingowe administracji brytyjskiej na trzech podstawowych etapach procesu legislacyjnego na poziomie Unii Europejskiej. Po pierwsze, są wykorzystywane w grupach roboczych, które opiniują projekty przepisów przed przyjęciem ich przez Komisję Europejską. Po drugie, wykorzystywane są do wpływania na kierunek debaty w Parlamencie Europejskim. Po trzecie, stanowią podstawę do opracowywania taktyki negocjacyjnej w grupach roboczych Rady UE.

5.4.4 W Polsce należy wprowadzić obowiązek wykorzystywania metodologii OSR dla przygotowania projektów stanowisk rządu wobec propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej. Sekretarze ds. legislacji w ministerstwach powinni być odpowiedzialni za przedstawianie ministrowi i/lub kierownictwu ministerstwa opinii o projektach stanowisk wobec propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej. Opinie takie przygotowywałby wydział ds. OSR w departamencie analitycznym. Jednocześnie projekty stanowisk do dokumentów konsultacyjnych Komisji Europejskiej (np. tzw. białe i zielone księgi) mogłyby podlegać opinii departamentu ds. jakości regulacji w KPRM na zasadach analogicznych do tych obowiązujących w przypadku krajowych projektów aktów normatywnych.

Parlament

- 5.4.5. W Polsce metodologia OSR formalnie nie obejmuje procesu przygotowania pozarządowych projektów ustaw, choć regulamin Sejmu RP przewiduje, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno m.in. zawierać analizę problemu, wyjaśniać potrzebę i cel ustawy, przedstawiać skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne (art. 34 ust 2). W praktyce jednak Marszałek rzadko korzysta z uprawnień kontrolnych wobec tych reguł. Nie zasięga również opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS).
- 5.4.6. Należy rozważyć wprowadzenie obowiązku stosowania metodologii OSR w procesie przygotowywania projektów pozarządowych. Marszałek Sejmu powinien być upoważniony do kontroli zgodności tych projektów z normami legislacyjnymi OSR. W tym celu należy stworzyć zespół ds. OSR w Biurze Analiz Sejmowych (BAS). Jego zadaniem byłaby weryfikacja projektów sporządzonych przez wnioskodawców pozarządowych. Opinia BAS wyrażana byłaby w formie rekomendacji, rekomendacji warunkowej lub braku rekomendacji dla Marszałka Sejmu, który zgodnie z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu mógłby zwrócić projekt ustawy wnioskodawcy z prośbą o uzupełnienie. Projekty rządowe nie podlegałyby takiej weryfikacji na podstawie porozumienia między rządem a parlamentem.

LISTA WYKORZYSTANYCH PUBLIKACJI

Better Regulation Task Force, (2000), *Principles of Good Regulation*, London, Cabinet Office.

Compliance with the Regulatory Impact Assessment Process, 3 kwietnia 2003 i 16 grudnia 2003, raport The Cabinet Office Regulatory Impact Unit dostępny pod adresem <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/Index.htm>

Goetz, K.H. i Zubek, R. (2005) *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Raport badawczy przygotowany w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa: Ernst & Young.

Goetz, K.H. i Zubek, R. (2007 w druku) 'Government, Parliament and Lawmaking in Poland' *Journal of Legislative Studies*.

Government of the United Kingdom (1996), *Checking the Cost of Regulation: A Guide to Compliance Cost Assessment*, London, Cabinet Office;

Government of the United Kingdom (1996), *Deregulation Initiative: Regulation in the Balance: A Guide to Regulatory Appraisal Incorporating Risk Assessment*, London, Cabinet Office;

Government of the United Kingdom (1999), *The Guide to Better European Regulation*, London, the Cabinet Office;

Government of the United Kingdom, the (2003), *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, London.

Hahn, R., Burnett, J.K., Chan, Y-H., Mader, E.A., Moyle, P.R., (2000) *Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866*, Harvard Journal of Law & Public Policy, 23:3, Summer 2000.

Komisja Europejska (2002) *Action Plan „Simplifying and improving the regulatory environment”* COM (2002) 278 final, 5 czerwiec 2002;

Komisja Europejska (2002) *Communication from the Commission on Impact Assessment*, COM (2002) 276, 5 czerwiec 2002;

Komisja Europejska (2002) *Impact Assessment in the Commission, Internal Guidelines on the New Impact Assessment Procedure Developed for the Commission Services*, Departament Planowania i Programowania Strategicznego, wrzesień 2002 r.

Komisja Europejska (2002) *Report from the Commission - 'Better lawmaking 2002' pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality* COM/2002/0715 final;

Komisja Europejska (2003) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Updating and simplifying the Community acquis*, COM (2003) 71 final, 11 luty 2003;

Komisja Europejska (2003) *Report from the Commission, "Better Lawmaking 2003" pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality*, COM(2003)770 final, 12 grudnia 2003.

Mandelkern Group on Better Regulation (2001) Final Report, 13 listopada 2001;

National Audit Office (2001), *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*, report by the Comptroller and Auditor General, HC329 Session 2001-2002: 15 November 2001, The Stationery Office, London.

National Audit Office (2004) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2003-4*, Report By The Comptroller And Auditor General, HC 358 Session 2003-2004: 4 March 2004.

National Audit Office (2005) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2004-5*, Report By The Comptroller And Auditor General, HC 341 Session 2004-2005: 17 March 2005.

National Audit Office (2006) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6*, Report By The Comptroller And Auditor General, HC 1305 Session 2005-2006: 28 June 2006.

OECD (1997) *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, PUMA/OECD, Paris;

OECD (1999) *Regulatory Reform in the United States*, OECD Reviews of Regulatory Reform.

OECD (1999) *Government Capacity to Assure High Quality Regulation, A Background Report for Regulatory Reform In the United States*, OECD Reviews of Regulatory Reform

OECD (2002) *Regulatory Reform In the United Kingdom*, OECD Reviews of Regulatory Reform;

OECD (2002) *Government Capacity to Assure High Quality Regulation, A Background Report for Regulatory Reform In the United Kingdom*, OECD Reviews of Regulatory Reform,

OECD (2002) *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, Background Report, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris, 2002.

OECD-SIGMA (2006) *Report on Regulatory Management Capacities in Poland*, Report Prepared By SIGMA (A Joint Initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU) Monday, 16 October 2006

Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) *Executive Order Review Statistics*, dostępne pod adresem internetowym www.whitehouse.gov/omb/library.

OMB (1996) *Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866*, Washington, 11 stycznia 1996,

OMB (2000) Memorandum M-00-08 *Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements*, Washington, 22 marzec 2000 r.

OMB (2003) *Draft 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*; Federal Register, 68 (22), 3 luty 2003.

OMB (2003) *Circular A-4: Regulatory Analysis*, Washington, 17 września 2003 r.

Radaelli, C. M. (2004) The diffusion of regulatory impact analysis in OECD countries: best practices or lesson-drawing?, *European Journal of Political Research*, 43(5): 725-749.

Radaelli, C. M. (2005) 'Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment', *Journal of European Public Policy*, 12(5) October: 924-843

Radaelli, C.M. and F. De Francesco (2006) *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures, and Policy Processes*, Manchester University Press, Manchester.

Zubek, R. (2004) *Ocena skutków regulacji jako instrument poprawy jakości prawa: analiza polskich doświadczeń na tle najlepszych praktyk międzynarodowych*, ekspertyza sporządzona na zlecenie Ernst & Young.

Zubek, R. i Goetz, K.H. (2005) 'Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa, w Kieżun, W. (ed.) *O Naprawie Rzeczpospolitej*, Warszawa: Ius et Lex.

Zubek, R. (2006) *Regulatory Management Capacity in Poland*, Briefing Note for OECD SIGMA, June 2006.