Urszula Malinowska*

WPŁYW PROGRAMU „LEPSZE REGULACJE 2015” NA POZIOM RYZYKA REGULACYJNEGO

1. WPROWADZENIE

Współcześnie rośnie rola państwa, jako strategicznego regulatora, o czym decydują głównie dwa czynniki, a mianowicie niepewność i niestabilność otoczenia oraz uczestnictwo Polski w UE, wymuszające dostosowywanie prawa gospodarczego do standardów unijnych. Wraz z rosnącym zakresem regulacji coraz większą rangę zyskuje ryzyko związane z działaniami legislacyjnymi, czyli ryzyko regulacyjne.

Jest ono definiowane, jako ryzyko, które ponosi regulator wprowadzający nowe lub zmodyfikowane przepisy oraz adresaci tych aktów prawnych w związku z odchyleniami rzeczywistych celów regulacji od celów założonych w projektowanych ustawach.

Poziom ryzyka regulacyjnego jest determinowany przez jakość stanowionego prawa, sprawność administracyjną urzędów centralnych, a także kulturę prawną społeczeństwa¹.

Celem artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy reforma regulacji zaplanowana na lata 2013–2015 przyczyni się do obniżenia ryzyka regulacyjnego?

Zrealizowanie tak zarysowanego celu wymagało zaprezentowania poszczególnych zadań, ujętych w programie „Lepsze Regulacje 2015”, które mają być w ramach reformy wykonane, i następnie dokonania oceny ich wpływu na jakość otoczenia regulacyjnego.

* Dr hab., prof. nadzw., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ S. Kasiewicz, *Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym w sektorze energetyki odnawialnej*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Procesy upadłościowe i naprawcze w Polsce na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 348.

2. POJĘCIE RYZYKA REGULACYJNEGO I JEGO WPŁYW NA PRZEDSIĘBIORSTWA

Czynniki decydujące o rozwoju przedsiębiorstw są najczęściej przedstawiane w podziale na 2 grupy, jako determinanty endogeniczne, czyli wewnętrzne oraz egzogeniczne, pochodzące z otoczenia przedsiębiorstwa. Między tymi dwoma rodzajami determinant występują interakcje i dlatego poszukując źródeł ryzyka związanego z działalnością przedsiębiorstwa należy lokalizować je zarówno wewnątrz firmy, jak i w jej otoczeniu. A. Adamska rozróżnia ryzyko zewnętrzne i wewnętrzne, a podział ten uznaje za istotny przede wszystkim ze względu na zróżnicowane możliwości oddziaływania na poszczególne czynniki ryzyka². Przedsiębiorstwo, które jest uzależnione w dużym stopniu od czynników egzogenicznych jest, według tej autorki, narażone na większe ryzyko, niż przedsiębiorstwo wykazujące wrażliwość głównie na czynniki endogeniczne. Ryzyko wewnętrzne można bowiem łatwiej kontrolować.

Akceptacja tego poglądu musi prowadzić do wniosku, że dążąc do osiągnięcia jak największych korzyści z zarządzania ryzykiem należy skoncentrować się na ryzyku zewnętrznym. A to wymaga analizy otoczenia, poznania jego elementów składowych i mechanizmów ich funkcjonowania oraz związków z działalnością przedsiębiorstwa³.

Tym elementem otoczenia, który budzi największe kontrowersje jest system regulacyjny. Obejmuje on m. in. unormowania prawne w zakresie ochrony konkurencji, kształtowanie jakości produkcji przez normy i certyfikaty, regulacje niektórych branż (np. energetyka, telekomunikacja), regulacje rynku pracy, normy sanitarne i normy ochrony środowiska, regulacje mające na celu ochronę przed nadużywaniem wolności gospodarczej. Działalność regulacyjna państwa jest koniecznością, gdyż niekiedy mechanizm rynkowy zawodzi i bez unormowania ustawowego tych dziedzin mogłoby dochodzić do sytuacji zagrażających bezpieczeństwu konsumentów, pracowników i przedsiębiorców. Zapobieganie niedoskonałościom rynku nie jest jedyną racjonalną przesłanką regulacji. W warunkach umiędzynarodowienia gospodarki i globalizacji na pierwszy plan wysuwa się rola regulacji, jako instrumentu zapewniającego konkurencyjność przedsiębiorstw, branż, czy krajów⁴.

² A. Adamska, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, [w:] A. Fierla (red.), *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 13.

³ W otoczeniu można wydzielić cztery segmenty: stan rynku, infrastruktura materialna i społeczna, polityka finansowo-monetarna państwa, oddziaływanie regulacyjne państwa. Por. U. Malinowska, *Oddziaływanie otoczenia na rozwój przedsiębiorstw*, [w:] J. Duraj (red.), *Przedsiębiorstwo na rynku kapitałowym*, Wydawnictwo Absolwent Sp. z o.o., Łódź 2003, s. 36–37.

⁴ S. Kasiewicz, *Nowe regulacje – instrument równoważenia konkurencyjności i stabilności sektora bankowego*, [w:] L. Kurkliński (red.), *Zarządzanie ryzykiem – reakcje i wyzwania pokryzysowe*, Wydawnictwo BIK SA, Warszawa 2011, s. 9.

Działalność regulacyjna państwa ze względu na złożoność narzędzi oraz różnorodność celów i skutków stanowi źródło różnych rodzajów ryzyka. Z pewnością dlatego w literaturze nie ma jednoznaczności ani co do zakresu ryzyka regulacyjnego, ani określenia definicji tego pojęcia. Jedni autorzy identyfikują jedynie ryzyko prawne, utożsamiając je z ryzykiem regulacyjnym. Drudzy natomiast, oprócz ryzyka prawnego wymieniają także ryzyko regulacyjne. W pierwszej grupie znajdują się D. Oleszczuk i S. Kowalczyk, według których *istota ryzyka prawnego wynika z nadmiernego uregulowania (przeregulowania) danego obszaru gospodarki, częstych zmian regulacji prawnych, możliwych luk w prawie, trudności w implementacji (wdrożeniu) przepisów prawa w praktyce oraz egzekwowaniu prawa*⁵.

Za wyodrębnieniem dwóch kategorii ryzyka, związanego z działalnością regulacyjną państwa, opowiada się S. Kasiewicz, zwracając uwagę, że: *każda norma prawna ma dwie strony, tego co ją przygotowuje i wdraża do porządku prawnego i tych, którzy ją realizują, czyli przedsiębiorstwa*⁶. Dlatego każdy akt prawny, będzie inaczej oceniany przez regulatora, a inaczej przez jego adresata, czyli przedsiębiorstwo. Regulator podejmując prace nad unormowaniem określonej dziedziny kieruje się interesem publicznym. Natomiast zarząd i właściciele przedsiębiorstwa koncentrują się na skutkach ekonomiczno-finansowych, jakie odczuje dana firma, jeśli procedowana ustawa zostanie uchwalona. Według tego autora pojęcie ryzyka związanego z działaniami legislacyjnymi państwa będzie zawierało inne treści merytoryczne w zależności od tego, czy jest rozpatrywane z punktu widzenia regulatora, czy przedsiębiorstwa. Ten pierwszy aspekt uwzględnia definicja ryzyka regulacyjnego, a drugi ryzyka prawnego.

Wydaje mi się, że dyskusja o tym, czy z regulacyjnym oddziaływaniem państwa wiąże się tylko ryzyko regulacyjne, czy także prawne, ma charakter semantyczny. Regulator bowiem mając na uwadze cele makroekonomiczne musi także uwzględniać skutki regulacji dla przedsiębiorstw. Jeśli nie zrównoważy się kosztów i korzyści, generowanych przez akty normatywne zarówno po stronie administracji centralnej, jak i adresatów nowych przepisów, to nie zostaną osiągnięte cele społeczne. Natomiast w sytuacji, gdy ze względów społecznych lub dla zapewnienia ochrony środowiska wprowadzenie regulacji jest konieczne, mimo negatywnych skutków dla adresatów, to zadaniem przedsiębiorstw jest wywieranie nacisku na ustawodawcę, aby przynajmniej zaplanował odpowiednie działania osłonowe.

Dlatego uważam, że definicja ryzyka regulacyjnego może być w miarę ogólna, przykładowo taka, jaką prezentuje standard ISO 31000, zgodnie z którym: *ryzyko regulacyjne jest efektem niepewności w stosunku do oczekiwanych*

⁵ D. Oleszczuk, S. Kowalczyk, *Ryzyko prawne w działalności firm agrobiznesu*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 259.

⁶ S. Kasiewicz (red.), *Ryzyko inwestowania w polskim sektorze energetyki odnawialnej*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 73.

celów podejmowanej ustawy, które mogą wyrażać się w odchyleniach pozytywnych, negatywnych lub oczekiwanych przez regulatora⁷. Natomiast zarządzając tym ryzykiem na etapie stanowienia prawa powinno się uwzględniać interesy dwóch stron, regulatora i adresatów aktów prawnych, starając się je równoważyć.

Jest oczywiste, że rola autora regulacji i przedsiębiorstw w procesie zarządzania ryzykiem regulacyjnym nie jest równorzędna. Główny ciężar odpowiedzialności spoczywa na organach państwa, które poszczególne akty prawne przygotowują. To przecież państwo narzuca przedsiębiorstwom określone reguły postępowania, sterując w ten sposób ich rozwojem. Natomiast przedsiębiorstwa muszą stosunkowo wcześniej zidentyfikować te czynniki ryzyka, które będą ich dotyczyć, gdyby projektowana ustawa weszła w życie. Pozwoli im to na podjęcie kroków zmierzających do skorygowania kształtu ustawy lub do zminimalizowania jej negatywnych skutków.

Ograniczenie ryzyka regulacyjnego jest możliwe tylko wtedy, gdy role obydwu stron uczestniczących w procesie stanowienia prawa będą się uzupełniać.

Kolejną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest określenie charakteru ryzyka regulacyjnego. W tradycyjnym ujęciu ryzyko było postrzegane, jako zagrożenie, że faktycznie osiągnięte rezultaty podjętej decyzji okażą się mniej korzystne, niż zakładano. W teorii finansów takie podejście występuje, jako koncepcja negatywna⁸. Jej zwolennicy w ramach zarządzania ryzykiem koncentrują się na dążeniu do zminimalizowania jego skutków. Współcześnie jednak bardziej popularna jest koncepcja neutralna, zgodnie z którą dostrzegane są nie tylko negatywne, ale także pozytywne skutki ryzyka.

Ryzyko regulacyjne nie powinno być postrzegane jedynie jako zagrożenie, ani dla regulatora, ani dla przedsiębiorstw. Charakterowi tego ryzyka bardziej odpowiada koncepcja neutralna. Skutki regulacji dla podmiotów będących ich adresatami mogą być różne w zależności od indywidualnych warunków, w jakich one działają. Dla niektórych z nich pojawiają się bariery rozwoju, a proces dostosowawczy do nowych reguł okaże się zbyt kosztowny i nieefektywny. Dla innych natomiast, konieczność zmiany modelu biznesowego, czy też zrealizowania dużych inwestycji, wymuszone wprowadzeniem nowych przepisów, mogą stać się szansą na zdobycie silnej pozycji konkurencyjnej.

Ryzyko regulacyjne jest nieuchronnie związane z działalnością państwa, jako regulatora, ale można je ograniczyć poprzez wykorzystywanie odpowiednich procedur w procesie stanowienia, implementacji i egzekwowania prawa. Chodzi o zapewnienie jak najwyższej jakości otoczenia regulacyjnego.

Jakość systemu regulacji zależy od wielu czynników o charakterze politycznym, społecznym, formalnym, no i oczywiście merytorycznym. Różnorodność uwarunkowań stanowienia dobrego prawa uzasadnia potrzebę wspomagania

⁷ Podaję za: S. Kasiewicz, *Ryzyko regulacyjne – narzędzie stanowienia lepszego prawa*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2010, nr 2/6, s. 9.

⁸ K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

nia procesu legislacyjnego różnego rodzaju narzędziami analitycznymi. Jednym z najważniejszych, gdyż dostarczającym argumentów merytorycznych jest system oceny skutków regulacji (OSR). Jest to procedura, której celem jest systematyczna i spójna ocena społecznych, gospodarczych i środowiskowych konsekwencji, jakie pociąga za sobą uchwalenie ustaw lub innego rodzaju aktów prawnych⁹. Jej finalnym etapem jest określenie relacji kosztów regulacji do płynących z niej korzyści, czyli ustalenie efektywności ekonomicznej procedowania aktu prawnego.

W Polsce impulsem do zintensyfikowania prac ukierunkowanych na poprawę jakości regulacji było przystąpienie do OECD. Wiązało się to z przyjęciem zobowiązania do wprowadzenia oceny skutków społeczno-gospodarczych proponowanych aktów prawnych i uczynienia z tego narzędzia stałego elementu procesu legislacyjnego. Zobowiązania te zmaterializowały się w 2001 r., ale do połowy 2003 r. obowiązek przygotowywania dokumentu OSR miał charakter formalny, gdyż nie określono ani szczegółowego jego zakresu, ani metodologii opracowania.

W następnych latach jeszcze kilkakrotnie podejmowano próby zreformowania systemu regulacji. Mimo to, jakość stanowionego prawa w Polsce nie jest oceniana zbyt wysoko. Świadczą o tym wyniki różnych rankingów. Przykładowo w rankingu Fundacji Bertelsmanna, dotyczącego stosowania mechanizmów oceny potrzeb, celów i skutków regulacji Polska zajmuje 22 miejsce na 31 krajów członkowskich OECD¹⁰. Z kolei według Banku Światowego wskaźnik jakości stanowionego prawa dla Polski w 2006 r. wynosił 0,704, a w 2010 r. osiągnął poziom 0,974. Mimo znacznego wzrostu wskaźnik ten nadal był niższy od średniej dla krajów OECD (w 2010 r. o 0,47)¹¹.

Kolejny etap w reformowaniu procesu regulacji wyznacza przyjęcie w styczniu 2013 r. przez Radę Ministrów programu „Lepsze Regulacje 2015”. Zakłada się, że realizacja zawartych w nim zamierzeń przyniesie dalszy wzrost wskaźnika jakości stanowionego prawa tak, aby w 2015 r. osiągnął on poziom 1,09 (przy maksymalnej jego wielkości 2,5).

3. PREZENTACJA PROGRAMU „LEPSZE REGULACJE 2015”

Program „Lepsze Regulacje 2015” przedstawia zaplanowane do realizacji w latach 2012–2015 działania administracji rządowej w zakresie reformy regulacji, obejmującej nie tylko tworzenie nowego prawa, ale i uproszczenie prawa

⁹ W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 8–9.

¹⁰ Program „Lepsze Regulacje 2015” – załącznik do Uchwały Rady Ministrów 13/2013 z dnia 22 stycznia 2013 r., s. 13, http://www.mg.gov.pl/files/upload/18120/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_Regulacje_2015_zalacznik_do_uchwaly_nr_13.pdf.

¹¹ *Ibidem*, s. 15.

aktualnie obowiązującego. Jego głównym celem jest opracowanie rozwiązań systemowych i organizacyjnych, niezbędnych dla prawidłowego przebiegu całego cyklu kształtowania regulacji oraz zapewnienie ich wykorzystywania w praktyce legislacyjnej.

Program zakłada, że wyznaczony cel główny zostanie osiągnięty poprzez zrealizowanie trzech komplementarnych celów szczegółowych, którymi są:

- 1) przejrzyste tworzenie prawa opartego na dowodach analitycznych,
- 2) doskonalenie istniejącego otoczenia prawnego,
- 3) poprawa komunikacji z interesariuszami¹².

Zapewnienie realizacji pierwszego z wymienionych celów szczegółowych wymagało sformułowania zadań polegających na:

- doskonaleniu systemu tworzenia prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy społeczno-gospodarcze,
- rozwoju systemu Oceny Wpływu,
- zwiększeniu skuteczności implementacji prawa wspólnotowego.

Doskonalenie systemu tworzenia prawa wymaga opracowania przejrzystych procedur i stosowania ich zarówno na etapie podejmowania inicjatyw legislacyjnych, jak i w fazie uzgadniania i przyjmowania projektów aktów normatywnych.

W ramach zadania pierwszego przewidziano zmianę Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz wprowadzenie nowego trybu pracy Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, dokonującego analizy i selekcji inicjatyw legislacyjnych, odnoszących się do strategicznych zamierzeń Rządu. Pomyślano także o stworzeniu narzędzi, które będą wspomagać proces stanowienia prawa, czyniąc go bardziej przejrzystym, efektywnym i sprawnym. Zaplanowano utworzenie platformy elektronicznej (systemu e-legislacji) obsługującej rządowy proces legislacyjny, zintegrowany z systemem konsultacji *on-line* Ministerstwa Gospodarki. Elektroniczny przepływ informacji i dokumentów może przyczynić się do ujednolicenia projektów ustaw. Podobną rolę może odegrać realizacja przedsięwzięcia polegającego na opracowywaniu i publikowaniu na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji tzw. Dobrych Praktyk Legislacyjnych.

Warunkiem skuteczności podjętej reformy systemu regulacji jest odpowiednie przygotowanie wszystkich uczestników procesu legislacyjnego do realizacji zamierzonych działań. Dlatego w Programie założono, że będą kontynuowane, na szeroką skalę, szkolenia dla legislatorów rządowych i parlamentarnych na temat nowych zasad tworzenia aktów prawnych oraz właściwego wykorzystania odpowiednich narzędzi analitycznych.

Zadanie drugie dotyczy kwestii kluczowej dla zapewnienia wysokiej jakości otoczenia regulacyjnego, a mianowicie ekonomicznej analizy skutków stanowionego prawa. Zagadnienie to stanowi istotę systemu Oceny Wpływu (OW) i będzie szczegółowo przedstawione w kolejnym punkcie tego artykułu.

¹² *Ibidem*, s. 17.

Trzecim zadaniem, którego realizacja warunkuje przejrzystość i jakość tworzonego prawa jest poprawa skuteczności implementacji prawa wspólnotowego. Chodzi o to, aby wdrażanie dyrektyw unijnych nie wiązało się z nakładaniem dodatkowych obciążeń regulacyjnych. Dlatego program „Lepsze Regulacje 2015” zakłada zwiększenie aktywności przedstawicieli Polski w pracach legislacyjnych na poziomie UE oraz rozpoczynanie konsultacji społecznych już wtedy, gdy Komisja Europejska przedstawi propozycję legislacyjną, do której wymagane jest przygotowanie stanowiska Rządu Polski. Podjęcie prac analitycznych na tak wczesnym etapie pozwoli na przeprowadzenie wstępnej oceny potencjalnych kosztów i korzyści proponowanej regulacji. Ocena ta będzie stopniowo uszczegółowiana, w miarę postępu prac nad projektowanym aktem prawnym. W każdym razie zakłada się, że już na etapie prac legislacyjnych w UE powinien powstać test regulacyjny, który będzie podstawą do opracowania propozycji założeń ustawy wdrażającej dyrektywę unijną, która też musi zawierać załącznik w postaci testu regulacyjnego. Porównanie tych dwóch testów regulacyjnych, unijnego i krajowego pozwoli na uniknięcie sytuacji, w której krajowe ustawodawstwo nakłada na obywateli i przedsiębiorców większe rygory, niż to wynika z przepisów unijnych.

Drugi z celów szczegółowych Programu „Lepsze Regulacje 2015”, a mianowicie doskonalenie otoczenia prawnego będzie realizowany poprzez tworzenie warunków do redukcji obciążeń administracyjnych. Założono, że stopniowo będą wprowadzane zmiany przepisów regulujących zakres i częstotliwość obowiązków informacyjnych podmiotów gospodarczych. Równoległe będą podejmowane działania na rzecz zmniejszenia innych kosztów wynikających z regulacji prawnych, a także usuwania barier w rozwoju przedsiębiorczości. Takie efekty powinny przynieść ustawy deregulacyjne wsparte elektroniczną procedurą administracyjnych.

Ostatni, trzeci cel szczegółowy polegający na poprawie komunikacji z interesariuszami wymaga zrealizowania dwóch zadań. Pierwsze polega na usprawnianiu konsultacji społecznych poprzez stałe angażowanie w ten proces interesariuszy procedowanych regulacji oraz opracowanie narzędzi informatycznych, ułatwiających komunikację między stronami (system konsultacji *on-line*). Drugie zadanie sprowadza się do zapewnienia łatwego i powszechnego dostępu obywateli i przedsiębiorców do przepisów prawnych i orzecznictwa sądowego m. in. poprzez budowę Publicznego Portalu Informacji o Prawie, który wraz z systemem e-legislacji, systemem konsultacji *on-line*, platformą elektroniczną OW i portalem internetowym dla przedsiębiorców będzie tworzyć platformę elektroniczną wspierającą proces legislacyjny.

4. SYSTEM OCENY WPŁYWU REGULACJI JAKO INSTRUMENT IDENTYFIKACJI I OCENY RYZYKA REGULACYJNEGO

Procedura oceny wpływu regulacji (OW) jest rozwinięciem, stosowanej już wcześniej w procesie legislacyjnym, metodologii OSR. W porównaniu do swojej poprzedniczki wyróżnia się systemowym podejściem, które polega na zastosowaniu odpowiednich procedur we wszystkich fazach cyklu tworzenia prawa, poczynając od rozpoznania problemu, jakiego dana regulacja ma dotyczyć, a kończąc na monitorowaniu i ocenie skutków uchwalonego aktu prawnego.

System ten uznaje się za kluczowy z punktu widzenia realizacji celów reformy regulacji, przewidzianej na lata 2012–2015, gdyż prawidłowe jego funkcjonowanie warunkuje powodzenie wszystkich pozostałych zadań ujętych w Programie.

W ramach OW będą powstawać trzy dokumenty, tj.:

- 1) test regulacyjny zawierający wyniki analizy przeprowadzonej na etapie tworzenia założeń projektu regulacji,
- 2) ocena skutków regulacji przeprowadzona w etapie rozpatrywania projektu aktu prawnego (OSR *ex-ante*),
- 3) ocena skutków regulacji przedstawiająca wnioski z oceny przeprowadzonej po uchwaleniu aktu prawnego (OSR *ex-post*).

Twórcy reformy zakładają, że na jakość i efektywność OW decydujący wpływ będzie miało przestrzeganie dwóch zasad. Pierwsza polega na zapewnieniu współudziału interesariuszy procedowanego aktu prawnego w powstawaniu wymienionych dokumentów. Druga zasada sprowadza się do realizacji „polityki opartej na dowodach”¹³, co oznacza, że decyzje podejmowane w ramach OW będą uwzględniały wszystkie istotne aspekty danego problemu i będą poprzedzone wcześniejszym zgromadzeniem i przeanalizowaniem wszystkich dostępnych informacji (dowodów).

W Programie przewidziano więc, że na adresatów regulacji zostanie nałożony obowiązek prawny dostarczania niezbędnych danych. Aby uzyskać ujednolicenie przekazywanych informacji założono, że przedsiębiorstwa będą udostępniały dane na potrzeby statystyczne za pomocą specjalnego formularza. Uzupełnieniem modelu obiegu informacji będzie koncepcja dostarczania przez GUS danych dla urzędów przygotowujących dokumenty OW wraz z programem informatycznym, wspierającym ten proces. Możliwość elektronizacji procedur wykorzystywanych nie tylko w ramach systemu OW, ale i w całym procesie legislacyjnym, stanowiła jedną z głównych przesłanek wyboru rozwiązań, które następnie zostały umieszczone w Programie. Zakłada się bowiem, że tylko w ten sposób można osiągnąć takie cele jak: uzyskanie przejrzystości procedur, przy-

¹³ Program „Lepsze Regulacje 2015”, *op. cit.*, s. 3.

spieszenie procesu legislacyjnego, obniżenie kosztów tworzenia prawa oraz zapewnienie kontroli społecznej tego procesu.

Punktem wyjścia do stworzenia systemu analizy skutków regulacji jest opracowanie „Wytycznych do przeprowadzania OW” przedstawiających założenia systemu, zasady prac analitycznych oraz zakres i kształt zestawień prognozowanych skutków procedowanych aktów prawnych. Przyjęto, że Wytyczne powstaną z połączenia trzech, już wcześniej obowiązujących dokumentów, tj. „Wytycznych do OSR”, „Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” oraz „Siedmiu Zasad Konsultacji”¹⁴. To posunięcie potwierdza, że twórcy Programu chcą dowartościować rolę konsultacji w procesie tworzenia regulacji.

Załącznikiem do Wytycznych będą wzory ustandaryzowanych dokumentów, które powstają w ramach systemu OW, a wśród nich testu regulacyjnego, OSR *ex-ante* i OSR *ex-post*.

Test regulacyjny będzie stanowił obligatoryjny element projektu założeń proponowanego aktu prawnego. W syntetycznym ujęciu będzie prezentował, adekwatny do wczesnego etapu procedowania, stan wiedzy projektodawcy na temat ekonomicznych, finansowych i społecznych efektów projektu oraz obciążeń regulacyjnych. Jednocześnie w treści dokumentu musi być wskazany termin oszacowania pełnych konsekwencji zamierzonej regulacji i określone mierniki, jakie zostaną w tym celu wykorzystane.

Na etapie rozpatrywania projektu aktu prawnego powstaje OSR *ex-ante*. Do podstawowych zadań tego dokumentu należy¹⁵:

- 1) zdefiniowanie celu regulacji oraz określenie rzeczywistych rozmiarów problemu, który regulacja ma rozwiązać,
- 2) przedstawienie przebiegu i wyników konsultacji z zewnętrznymi podmiotami (m. in. dla ustalenia źródeł danych niezbędnych do oszacowania skutków regulacji),
- 3) analiza alternatywnych sposobów realizacji celów regulacji oraz określenie kosztów i korzyści, jakie generują poszczególne opcje,
- 4) identyfikacja podmiotów, na które regulacja oddziałuje oraz analiza kosztów i korzyści, jakie przypadają tym podmiotom, a ponadto określenie wpływu danej regulacji na finanse publiczne, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, rozwój regionalny,
- 5) porównanie kosztów i korzyści różnych opcji regulacyjnych, co umożliwia wybór najkorzystniejszej z nich.

W związku z tym, że Program „Lepsze Regulacje 2015” nakłada na projektodawcę obowiązek monitorowania już wprowadzonych regulacji to efekt tego procesu, czyli dokument OSR *ex-post* staje się obligatoryjnym. Do jego zadań należy przedstawienie wyników weryfikacji rzeczywistych kosztów i korzyści

¹⁴ *Ibidem*, s. 22.

¹⁵ W. Szpringer, W. Rogowski, *op. cit.*, s. 37–38.

uchwalonych przepisów prawa oraz weryfikacji trafności ocen przeprowadzonych na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego.

Poszczególne ministerstwa uczestniczące w ocenie wpływu regulacji zostały zobowiązane nie tylko do przygotowywania OSR *ex-post* dla nowych regulacji, ale mają również obowiązek dokonywania okresowych przeglądów obowiązujących aktów prawnych, będących w kompetencji danego resortu, jeżeli mają one istotne znaczenie dla gospodarki.

Regularne analizy skutków regulacji *ex-post* mogą odegrać ważną rolę w procesie podnoszenia jakości stanowionego prawa, gdyż tworzą warunki do wykrycia niespójnych przepisów, zbyt kosztownych lub zbędnych regulacji.

„Wytyczne do przeprowadzania OW” porządkują także kwestie opracowywania testu MŚP. Jest to instrument, który już wcześniej został wprowadzony do metodologii sporządzania OSR, ale w praktyce legislacyjnej nie był wykorzystywany. Program określa kryteria projektów, dla których test ten będzie obowiązkowy, a jego zadaniem będzie przedstawienie wyników analizy wpływu przewidywanej regulacji na sektor MŚP¹⁶.

Zgodnie z rekomendacjami OECD i Komisji Europejskiej wynik testu MŚP może stanowić uzasadnienie dla wyłączenia przedsiębiorstw tego sektora z obszaru obowiązywania określonego rozwiązania regulacyjnego¹⁷.

W Programie przewidziano określone rozwiązania, które mają zapewnić sprawne funkcjonowanie systemu OW, zgodne z intencjami projektodawcy. Jednym z nich jest powołanie w poszczególnych ministerstwach koordynatorów ds. jakości OW, którzy będą pełnić funkcje opiniodawcze i doradcze wobec pracowników departamentów, przygotowujących testy regulacyjne, OSR-y *ex-ante* i OSR-y *ex-post*. Koordynatorzy będą także uczestniczyli w uzgodnieniach międzyresortowych, a poza tym będą nadzorowali konsultacje prowadzone w różnych fazach procesu stanowienia prawa. Warunkiem skuteczności działań koordynacyjnych będzie stworzenie w resortach odpowiednio silnego zaplecza organizacyjnego i merytorycznego. Wymaga to zintensyfikowania szkoleń, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętych w Programie założeniach.

Kolejnym rozwiązaniem mającym zapewnić wysoką jakość regulacji jest wprowadzenie zasady, że Ocena Wpływu będzie podlegała audytowi. Celem badania będzie ocena czy przygotowane projekty ustaw były zgodne z wcześniej przygotowanymi OSR-ami i czy OSR-y zostały opracowane prawidłowo pod względem formalnym i merytorycznym. Audyt pozwala na stwierdzenie czy system OW ma jakieś wady i jakie bariery ograniczają jego rozwój. Na tej podstawie można ocenić skuteczność szkoleń, przydatność i efektywność konsultacji społecznych oraz zaproponować zmiany systemowe.

¹⁶ Program „Lepsze Regulacje 2015”, *op. cit.*, s. 25.

¹⁷ Upowszechnienie obowiązku wykonywania tego testu zostanie poprzedzone pilotażowym projektem, zrealizowanym przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z PARP.

Zaletą systemu oceny wpływu regulacji jest oszacowanie pozytywnych i negatywnych skutków podejmowanych działań legislacyjnych. Dzięki temu możliwe jest wskazanie szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja, a więc możliwa jest także identyfikacja i ocena ryzyka regulacyjnego. Jednak „Wytyczne do przeprowadzania OW” jeszcze takiego formalnego wymogu nie nakładają. Pod tym względem odbiegamy od wielu krajów OECD, które mają już doświadczenia z włączeniem analizy ryzyka do oceny ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków regulacji. S. Kasiewicz proponuje, aby jak najszybciej przystąpić do likwidacji tej luki i podjąć działania zmierzające do opracowania w miarę kompleksowej metodyki zarządzania ryzykiem regulacyjnym¹⁸. Jako wzór mogą posłużyć rozwiązania i narzędzia stosowane obecnie przy ocenie specyficznych projektów inwestycyjnych.

Ważną przesłanką uzasadniającą usytuowanie analizy ryzyka w systemie OW jest wzrost rangi ryzyka regulacyjnego, będący następstwem zmian w otoczeniu przedsiębiorstw, które powodują, że współcześnie staje się ono coraz bardziej niestabilne i niepewne.

5. OCENA PROGRAMU „LEPSZE REGULACJE 2015”

Program „Lepsze Regulacje 2015” powstał z inspiracji Komisji Europejskiej i jest wzorowany na strategii Better/Smart Regulation realizowanej w zakresie prawa unijnego. Rozwiązania w nim zaproponowane częściowo odpowiadają także rekomendacjom OECD. W związku z tym, że wzorce zostały zaczerpnięte z krajów będących liderami na gruncie reformowania systemu regulacji można z wdrożeniem Programu wiązać duże nadzieje. Jeśli tylko będzie on konsekwentnie realizowany to powinien przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego i do osiągnięcia wyższego poziomu jakości tworzonych aktów prawnych, a więc także do obniżenia ryzyka regulacyjnego.

Większość z przedstawionych w Programie rozwiązań została już wcześniej wprowadzona do polskiego systemu prawnego, ale w praktyce nie były one stosowane systematycznie, a niektóre z nich w ogóle nie zostały wykorzystane. Dopiero ujęcie ich w Programie sprawiło, że powstał zwarty i spójny system tworzenia, monitorowania i weryfikacji regulacji.

Jednym z najważniejszych walorów Programu jest jego kompleksowość. Przedstawia on bowiem działania administracji centralnej, podejmowane we wszystkich fazach procesu stanowienia prawa, tj. od momentu opracowania założeń do projektu ustawy, aż po kontrolę faktycznie osiągniętych efektów ekonomiczno-społecznych wprowadzonej regulacji. Na każdym z tych etapów musi być przeprowadzona ocena pozytywnych i negatywnych skutków, co znaj-

¹⁸ S. Kasiewicz, *Ryzyko regulacyjne...*, op. cit., s. 8.

duje odzwierciedlenie w trzech dokumentach o różnym stopniu szczegółowości, czyli teście regulacyjnym, OSR *ex-ante* i OSR *ex-post*. Dokumenty te mają mieć ustandaryzowaną postać, co powinno ograniczyć praktyki polegające na pomijaniu niewygodnych kroków w procedurach. Standaryzacja to jeden z warunków zapewnienia porównywalnej jakości uchwalanych aktów prawnych.

Program „Lepsze Regulacje 2015” obejmuje całą infrastrukturę niezbędną dla tworzenia regulacji, zarówno procedury wykorzystywane na poszczególnych etapach legislacji, jak i narzędzia wspomagające ten proces, m. in. w postaci systemów i platform elektronicznych oraz działań edukacyjnych. Zaplanowany na lata 2013–2015 kolejny cykl szkoleń ma po pierwsze, przekonać pracowników administracji, że stosowanie prawa opartego na dowodach analitycznych przynosi korzyści z punktu widzenia jakości regulacji, a po drugie, przygotować ich pod względem merytorycznym do podjęcia działań zgodnych z nowymi procedurami. Sukces reformie może zapewnić tylko akceptacja jej reguł przez pracowników przygotowujących akty prawne. To oni mogą spowodować, że przyjęte rozwiązania będą stosowane w praktyce, a nie pozostaną jedynie teorią.

Kompleksowość Programu wiąże się z koniecznością zapewnienia koordynacji przewidzianych w nim działań. Dlatego założono, że w ministerstwach zostaną utworzone ośrodki koordynacyjne, odpowiedzialne za poziom przygotowanych dokumentów, przebieg konsultacji oraz za współpracę między resortami.

Wykorzystanie konsultacji społecznych stanowi rozwiązanie standardowe w procesie stanowienia prawa. W ten sposób można bowiem skonfrontować propozycję aktu prawnego z oczekiwaniami jego adresatów i już na wczesnym etapie legislacji uchwycić rozbieżności, a nawet błędy. Włączenie obywateli w proces decyzyjny stwarza szansę na to, że nowe przepisy zostaną łatwiej zaakceptowane przez różne grupy interesariuszy.

Konsultacje stanowiły ważny element procedury oceny skutków regulacji już od początku funkcjonowania tego systemu. W praktyce jednak różne środowiska wielokrotnie zgłaszały zastrzeżenia do przebiegu konsultacji. Zwracano uwagę, że często odgrywały one rolę fasadową, gdyż uchwalone akty prawne nie uwzględniały stanowiska podmiotów, których opinii zasięgnięto.

Program „Lepsze Regulacje 2015” jeszcze bardziej, niż wcześniejsze dokumenty tego typu, akcentuje znaczenie konsultacji. Pozytywnie oceniono włączenie do „Wytocznych do przeprowadzania OW” dokumentu – „Siedem Zasad Konsultacji”, wypracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji. Dzięki temu ten swoisty społeczny kodeks konsultacji zostanie upowszechniony i przyczyni się do wzrostu efektywności procesu konsultacji.

Obywatelskie Forum Legislacji ocenia, że do zwiększenia partycypacji obywateli, ekspertów i organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym może doprowadzić szerokie wykorzystanie narzędzi informatycznych, takich jak

system konsultacji *on-line*, czy portale internetowe dla przedsiębiorców¹⁹. Jednak członkowie tego Forum formułują także uwagi krytyczne pod adresem Programu. Zwracają uwagę, że udział obywateli i ich organizacji jest regulowany aktem niskiej rangi (regulaminem pracy Rządu), a kwestię tę powinna regulować ustawa. Gwarancje ustawowe mogłyby zapobiec praktykom polegającym na zmianie trybu prac nad projektem ustawy i na ograniczaniu roli konsultacji.

Reasumując, ocena Programu jest pozytywna i wynika z przekonania, że jeśli zawarte w nim zadania zostaną zrealizowane to uda się uzyskać poprawę jakości otoczenia regulacyjnego. Nie ma przy tym powodów, aby wątpić w powodzenie tego przedsięwzięcia, zwłaszcza, że pomyślano także o mechanizmie kontrolnym, tworząc system wskaźników ilościowych, w oparciu o które oceniany będzie stopień realizacji zadań i celów przyjętych w Programie. Nie oznacza to jednak, że proces doskonalenia systemu regulacyjnego będzie zakończony. Kolejnym krokiem powinno być opracowanie koncepcji zarządzania ryzykiem regulacyjnym i uczynienie z niej integralnej części systemu oceny wpływu regulacji.

6. ZAKOŃCZENIE

System regulacji w Polsce jest cyklicznie, co parę lat reformowany, a mimo to w większości rankingów, oceniających jakość stanowienia prawa, plasujemy się na dalekich miejscach. Zatem ryzyko regulacyjne nadal jest wysokie.

Duże nadzieje na uzyskanie znaczących rezultatów w tej dziedzinie rozbudziło przyjęcie w styczniu 2013 r. rządowego programu „Lepsze Regulacje 2015”. Reforma, której założenia zostały przedstawione w Programie, zasługuje na pozytywną ocenę ze względu na charakteryzujące ją cechy, takie jak:

- kompleksowość przewidzianych do realizacji zamierzeń,
- standaryzacja dokumentów,
- systemowe podejście do oceny skutków regulacji,
- elektronizacja procedur,
- koordynacja działań związanych z oceną wpływu regulacji na różnych etapach procesu legislacyjnego,
- usprawnienie procedur konsultacyjnych i zapewnienie ich transparentności,
- wsparcie wdrożenia założeń reformy systemem szkoleń dla pracowników administracji centralnej, legislatorów parlamentarnych oraz partnerów społecznych.

Trzeba jednak zaznaczyć, że nawet najlepszy program nie gwarantuje powodzenia w reformowaniu otoczenia regulacyjnego. Najważniejsze jest stworzenie warunków, aby zaplanowane zamierzenia znalazły zastosowanie w prak-

¹⁹ http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20PrgLepszeRegulacje_Internet.pdf.

tyce. Doświadczenia z poprzednich prób reformowania procesu stanowienia prawa potwierdzają tę opinię. W końcu większość rozwiązań, które przewidziano do realizacji w latach 2012–2015, to rozwiązania już wprowadzone w ramach wcześniejszych reform, ale zabrakło konsekwencji w ich stosowaniu. Dlatego za newralgiczny moment każdej reformy uznaje się jej wdrożenie.

Trudności z wprowadzeniem w życie procedur zaproponowanych w Programie byłyby mniejsze, gdyby zasady prowadzenia procesu legislacyjnego były uregulowane ustawowo. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło już prace nad projektem ustawy o tworzeniu prawa, ale nie zostały one jeszcze zakończone.

BIBLIOGRAFIA

- Adamska A., *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, [w:] A. Fierla (red.), *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20PrgLepszeRegulacje_Internet.pdf.
- Jajuga K. (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kasiewicz S., *Nowe regulacje – instrument równoważenia konkurencyjności i stabilności sektora bankowego*, [w:] L. Kurkliński (red.), *Zarządzanie ryzykiem – reakcje i wyzwania pokryzysowe*, Wydawnictwo BIK SA, Warszawa 2011.
- Kasiewicz S., *Ryzyko regulacyjne – narzędzie stanowienia lepszego prawa*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2010, nr 2/6.
- Kasiewicz S., *Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym w sektorze energetyki odnawialnej*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Procesy upadłościowe i naprawcze w Polsce na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Kasiewicz S. (red.), *Ryzyko inwestowania w polskim sektorze energetyki odnawialnej*, CeDe-Wu, Warszawa 2012.
- Malinowska U., *Oddziaływanie otoczenia na rozwój przedsiębiorstw*, [w:] J. Duraj (red.), *Przedsiębiorstwo na rynku kapitałowym*, Wydawnictwo Absolwent Sp. z o.o., Łódź 2003.
- Oleszczuk D., Kowalczyk S., *Ryzyko prawne w działalności firm agrobiznesu*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Program „Lepsze Regulacje 2015” – załącznik do Uchwały Rady Ministrów 13/2013 z dnia 22 stycznia 2013 r., s. 13, http://www.mg.gov.pl/files/upload/18120/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_Regulacje_2015_zalacznik_do_uchwaly_nr_13.pdf.
- Szpringer W., Rogowski W. (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007.

*Urszula Malinowska***IMPACT OF „LEPSZE REGULACJE 2015” PROGRAM ON
REGULATORY RISK LEVEL**

The article presents the guidelines of the reform the regulatory system in Poland, concerning both the creation of new law and simplifying already binding. Objectives and task of this reform are included in the program entitled: „Lepsze Regulacje 2015”.

Its implementation should contribute to the improvement of the legislative process, so that the result of this process was consistent, stable and efficient law. Achieving this goal will reduce regulatory risk and thus create more favorable conditions for the development of enterprises.

The focus element of the program is system of regulatory impact control, whose task is comparing the costs and benefits of various regulatory options, and on this basis choosing the most efficient variant of the law act. This system permits the identification of opportunities and menaces carried by the new regulation, which provides the basis for the analysis of regulatory risk.

Key words: „Lepsze Regulacje 2015” program, regulatory risk level.