

Poprawa jakości stanowienia prawa jako narzędzie ograniczania ryzyka regulacyjnego

Urszula Malinowska*

Streszczenie: *Cel* – Zweryfikowanie tezy, że sprawne i konsekwentne wdrożenie systemowych i organizacyjnych rozwiązań, przewidzianych w ramach reformy systemu regulacji realizowanej w Polsce w latach 2013–2015 doprowadzi do podniesienia jakości procesu legislacyjnego i tym samym przyczyni się do ograniczenia ryzyka regulacyjnego.

Metoda badania – Krytyczna analiza celów i zadań ujętych w rządowym Programie „Lepsze Regulacje 2015”.

Wynik – Kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości otoczenia regulacyjnego ma prawidłowe funkcjonowanie tzw. systemu oceny wpływu regulacji. Jego istotą jest porównanie kosztów i korzyści różnych opcji regulacyjnych i na tej podstawie dokonanie wyboru najkorzystniejszej z nich. Jednak system ten nie nakłada obowiązku włączenia analizy ryzyka do oceny skutków regulacji.

Oryginalność/Wartość – Wskazanie tych cech reformy, które zasługują na pozytywną ocenę oraz określenie kierunku dalszego doskonalenia otoczenia regulacyjnego.

Słowa kluczowe: system regulacyjny, dobre praktyki legislacyjne, test regulacyjny, ocena skutków regulacji, społeczny kodeks konsultacji

Wprowadzenie

Regulacyjna funkcja państwa w gospodarce rynkowej wywołuje wiele dyskusji. Z jednej strony wygłasza się opinie, że gospodarka jest przeregulowana, z drugiej zaś próby deregulacji wcale nie wywołują powszechnej akceptacji. Niekiedy podnosi się zarzuty, że nadmierna wolność gospodarcza w niektórych sferach działalności może zaburzyć bezpieczeństwo przedsiębiorców, pracowników i konsumentów.

Nie ulega jednak wątpliwości, że 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 społeczeństwa (Kasiewicz 2013: 348).

* dr hab. Urszula Malinowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: umalin@sgh.waw.pl

Celem artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: Czy wdrożenie systemowych i organizacyjnych przedsięwzięć, przewidzianych do realizacji w ramach reformy systemu regulacji w latach 2013–2015, doprowadzi do podniesienia jakości procesu stanowienia prawa i tym samym przyczyni się do obniżenia ryzyka regulacyjnego?

Zrealizowanie tak zarysowanego celu wymagało przeprowadzenia krytycznej analizy zadań reformy ujętych w rządowym Programie „Lepsze Regulacje 2015”, a zwłaszcza systemu oceny wpływu, gdyż zadanie to ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów reformy. Analiza ta stanowiła podstawę do wskazania tych cech reformy, które zasługują na pozytywną ocenę, oraz określenia kierunku dalszego doskonalenia otoczenia regulacyjnego.

1. Pojęcie i znaczenie ryzyka regulacyjnego

Źródła ryzyka, jakie towarzyszy działalności gospodarczej, tkwią zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i w jego bliższym i dalszym otoczeniu. W zależności o usytuowania konkretnego czynnika ryzyka przedsiębiorstwo ma większe lub mniejsze możliwości oddziaływania na niego. Uważa się, że znacznie trudniej kontrolować te czynniki, które mają charakter zewnętrzny wobec przedsiębiorstwa (Adamska 2009: 13). Ale to właśnie niepewność i niestabilność otoczenia stanowią przesłankę do uznania zarządzania ryzykiem za umiejętność strategiczną, bez której przedsiębiorstwo nie może zbudować przewagi konkurencyjnej.

Obecnie coraz większą popularność nie tylko w środowisku naukowym, lecz także w renomowanych zagranicznych firmach zyskuje koncepcja zintegrowanego zarządzania ryzykiem (ERM – Enterprise Risk Management). Jedną z najistotniejszych cech, wyróżniających ten system zarządzania jest holistyczne traktowanie ryzyka, co oznacza, że rozpatruje się różne jego rodzaje oraz występujące między nimi współzależności (Malinowska 2011: 69). W rezultacie zarządza się całym portfelem ryzyka, mając na względzie optymalizację łącznego ryzyka przedsiębiorstwa. Kompleksowość systemu ERM rzutuje na sposób identyfikacji ryzyka. Konieczne staje się poszukiwanie jego źródeł na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz w szeroko pojętym jego otoczeniu. Jest więc oczywiste, że kadra menedżerska, dążąc do osiągnięcia jak największych korzyści z zarządzania ryzykiem, musi przeprowadzić wnikliwą analizę otoczenia, aby poznać jego elementy składowe, mechanizmy ich funkcjonowania i związki z działalnością zarządzanego przez nią przedsiębiorstwa.

Tym elementem otoczenia, który budzi największe kontrowersje, jest system regulacyjny. Obejmuje 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 uwarunkowana przede wszystkim dwoma przesłankami. Po pierwsze, czasami konieczne jest zapobieganie niedoskonałościom rynku. Po drugie, w warun-

kach umiędzynarodowienia gospodarki i globalizacji regulacje mogą stanowić instrument oddziaływania na konkurencyjność przedsiębiorstw, branż czy krajów (Kasiewicz 2011: 9).

Działalność państwa jako legislatora i regulatora ze względu na złożoność narzędzi oraz różnorodność celów i skutków stanowi źródło różnych rodzajów ryzyka. Zapewne dlatego w literaturze zagranicznej można zauważyć dwoistość podejścia do definiowania ryzyka związanego z tą rolą państwa. W publikacjach z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem występują dwa pojęcia: ryzyko prawne (*low risk and compliance*) oraz ryzyko regulacyjne (*regulatory risk*). Dominuje przy tym pogląd, że zarówno jedno, jak i drugie określenie oznacza zagrożenie przedsiębiorstwa spowodowane niepewnością związaną z wprowadzanymi unormowaniami prawnymi (Deloitte 2006: 8). Natomiast w literaturze dotyczącej polityki gospodarczej, a przede wszystkim problematyki sektora publicznego, pojęcie ryzyka regulacyjnego odnosi się do ryzyka, jakie ponosi regulator podejmujący działania zmierzające do uchwalenia nowych bądź zmodyfikowania obowiązujących aktów prawnych (Fisher 2010: 53–54).

Także w polskim piśmiennictwie ekonomicznym znajdziemy autorów, którzy utożsamiają ryzyko prawne z ryzykiem regulacyjnym, oraz tych, którzy rozróżniają te dwa pojęcia. Przykładowo według Darii Oleszczuk i Stanisława Kowalczyka „istota ryzyka prawnego wynika z nadmiernego uregulowania (preregulowania) danego obszaru gospodarki, częstych zmian regulacji prawnych, możliwych luk w prawie, trudności w implementacji (wdrożeniu) przepisów prawa w praktyce oraz egzekwowaniu prawa” (2011: 259). Z kolei Stanisław Kasiewicz uważa, że istnieją przesłanki uzasadniające wyodrębnienie dwóch kategorii ryzyka związanego z działalnością regulacyjną państwa, gdyż każdy akt prawny jest inaczej oceniany przez regulatora, a inaczej przez jego adresata, czyli przedsiębiorstwo. Ryzyko regulacyjne uwzględnia punkt widzenia regulatora (interes publiczny), a ryzyko prawne – ocenę aktu prawnego poprzez pryzmat skutków ekonomiczno-finansowych, jakie będą odczuwać przedsiębiorstwa (Kasiewicz red. 2012: 73).

Moim zdaniem, dyskusja na temat sensowności wydzielenia dwóch rodzajów ryzyka związanego z regulacyjnym oddziaływaniem państwa ma charakter semantyczny, gdyż ryzyko regulacyjne i ryzyko prawne to dwie strony tego samego procesu. Ich rozróżnienie miałyby sens tylko wtedy, gdyby regulator nie musiał brać pod uwagę skutków procedowanej ustawy dla przedsiębiorstw, a ograniczał się jedynie do uwzględniania makroekonomicznych konsekwencji, ale w takiej sytuacji bardzo trudne byłoby osiągnięcie celów regulacji.

Wyjaśnienia wymaga także kwestia określenia charakteru ryzyka regulacyjnego. W teorii finansów ryzyko jest traktowane bądź jako zagrożenie (koncepcja negatywna), bądź jako szansa (koncepcja neutralna) (Jajuga red. 2007: 13). Dość powszechnie głoszony jest pogląd, że charakterowi tego ryzyka bardziej odpowiada koncepcja neutralna. Ryzyko to nie powinno być postrzegane przez regulatora jedynie jako zagrożenie, gdyż przeprowadzenie procesu legislacyjnego „zgodnie z regułami sztuki” w ogromnym stopniu ogranicza prawdopodobieństwo nieosiągnięcia zamierzonych celów społecznych. Natomiast dla przedsiębiorstw skutki regulacji mogą być negatywne, jeśli proces dostosowawczy okaże się zbyt kosztowny, a pozytywne, gdy działania wymuszone przez wprowadzenie nowych przepisów doprowadzą do wzrostu ich pozycji konkurencyjnej.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej rozważania, a także cel tego artykułu, uważam, że można przyjąć bardzo ogólną definicję ryzyka regulacyjnego. Punktem wyjścia do jej sformułowania jest definicja OECD, według której ryzyko regulacyjne jest efektem niepewności co do możliwości osiągnięcia oczekiwanych celów przygotowywanych regulacji (Black 2010: 187). Rozwijając tę definicję, należy dodać, że cele oczekiwane to nie tylko te makroekonomiczne, związane z interesem publicznym, lecz także te efekty, które w wyniku implementacji podejmowanych regulacji pojawią się na szczeblu mikroekonomicznym i w branży. Poziom ryzyka regulacyjnego będą określały negatywne lub pozytywne odchylenia od założonych celów regulacji.

Zgodnie z zaprezentowaną definicją ryzyko regulacyjne jest pojęciem o szerokim zakresie przedmiotowym, co oznacza, że w ramach tej kategorii ujmuje się różne rodzaje ryzyka, na które jest narażone przedsiębiorstwo. Kryterium pozwalającym na potraktowanie ich jako rodzaju ryzyka regulacyjnego jest powiązanie z prowadzoną przez państwo polityką regulacyjną i siła tych współzależności. Przykładowo Kasiewicz do głównych rodzajów ryzyka regulacyjnego w sektorze energetycznym zaliczył ryzyko modelu biznesowego, ryzyko technologiczne i ryzyko inwestycyjne (2013: 353).

Kumulacja tych rodzajów ryzyka, które są sprzężone z ryzykiem regulacyjnym, prowadzi do wzrostu łącznego ryzyka przedsiębiorstwa i w konsekwencji do destrukcji jego wartości (m.in. poprzez wzrost kosztu kapitału).

Zarówno regulator, jak i przedsiębiorstwa mogą i powinny dążyć do kontrolowania ryzyka regulacyjnego, a umożliwiał im to odpowiednio dobrany system zarządzania tym ryzykiem. Nie wchodząc w to, jak ten system powinien być zbudowany, warto zauważyć, że agendy państwowe przygotowujące poszczególne regulacje oraz ich adresaci mają do dyspozycji różne narzędzia. Nie ulega także wątpliwości, że większą odpowiedzialność za skuteczność tej formy oddziaływania państwa, a więc i za poziom ryzyka regulacyjnego ponosi regulator, ponieważ to państwo narzuca przedsiębiorstwom określone reguły postępowania, sterując w ten sposób ich rozwojem. Ale przedsiębiorstwa powinny stosunkowo wcześniej włączyć się w proces stanowienia prawa, aby doprowadzić do ewentualnego skorygowania kształtu ustawy lub przynajmniej do zaplanowania działań osłonowych. Ważne jest, aby uzupełniały się role obydwu stron uczestniczących w procesie legislacyjnym, gdyż tylko wtedy będzie możliwe ograniczenie ryzyka regulacyjnego.

Reasumując, z działalnością państwa jako regulatora nieuchronnie wiąże się ryzyko nazywane regulacyjnym. Można je jednak ograniczyć poprzez wykorzystywanie odpowiednich procedur w procesie stanowienia, implementacji i egzekwowania prawa. Chodzi o zapewnienie jak najwyższej jakości otoczenia regulacyjnego.

Pozytywna ocena systemu regulacji decyduje o ocenie atrakcyjności inwestycyjnej państwa, sprawności administracyjnej jego agend, a także o konkurencyjności gospodarki. Z punktu widzenia przedsiębiorstw przejrzyste i zrozumiałe prawo, stanowione przy ich współdziałaniu i zapewniające kompromis pomiędzy interesami różnych grup interesariuszy tworzy warunki do w miarę bezpiecznego prowadzenia działalności gospodarczej.

2. Założenia reformy systemu regulacji realizowanej w latach 2013–2015

System regulacji w Polsce jest cyklicznie, co parę lat, reformowany, a mimo to jakość stanowionego prawa w naszym kraju 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 OECD (PLP 2015: 13). Z kolei według Banku Światowego wskaźnik jakości stanowionego prawa dla Polski w 2006 roku wyniósł 0,704, a w 2010 roku osiągnął poziom 0,974. Mimo znacznego wzrostu wskaźnik ten nadal był niższy od średniej dla krajów OECD (w 2010 roku o 0,47) (PLP 2015: 15).

Pewne nadzieje na poprawę sytuacji budzi kolejny etap w reformowaniu procesu regulacji, który wyznacza przyjęcie w styczniu 2013 roku przez Radę Ministrów Programu „Lepsze Regulacje 2015”, zakłada się bowiem, że realizacja zawartych w nim zamierzeń przyniesie dalszy wzrost wskaźnika jakości stanowionego prawa tak, aby w 2015 roku osiągnął on poziom 1,09 (przy maksymalnej jego wielkości 2,5).

W Programie „Lepsze Regulacje 2015” przedstawiono zaplanowane do realizacji w latach 2012–2015 działania administracji rządowej, ukierunkowane nie tylko na doskonalenie procesu tworzenia prawa, lecz także na uproszczenie prawa aktualnie obowiązującego. Głównym celem reformy jest opracowanie rozwiązań systemowych i organizacyjnych niezbędnych dla prawidłowego przebiegu całego cyklu kształtowania regulacji oraz zapewnienie ich wykorzystywania w praktyce legislacyjnej. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez zrealizowanie trzech komplementarnych celów szczegółowych, którymi są:

- tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy społeczno-gospodarcze,
- doskonalenie istniejącego otoczenia prawnego,
- poprawa komunikacji z interesariuszami (PLP 2015: 17)

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. Dlatego przewidziano, że zostaną stworzone narzędzia, które będą wspomagać proces stanowienia prawa, czyniąc je bardziej przejrzyste, efektywne i sprawne. Zaplanowano utworzenie platformy elektronicznej (systemu e-legislacji) obsługującej rządowy proces legislacyjny zintegrowany z systemem konsultacji online Ministerstwa Gospodarki. Elektroniczny przepływ informacji i dokumentów może przyczynić się do ujednoczenia 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.

Zadaniem o największym znaczeniu dla osiągnięcia celów reformy jest usprawnienie procedury polegającej na ocenie skutków regulacji. Ze względu na rangę zagadnienia będzie ono przedmiotem kolejnego punktu tego artykułu.

Drugi z celów szczegółowych reformy systemu regulacji, a mianowicie doskonalenie otoczenia prawnego, będzie realizowany poprzez tworzenie warunków do redukcji obciążeń administracyjnych. Założono, że stopniowo wprowadzi się zmiany przepisów regulujących zakres i częstotliwość obowiązków informacyjnych podmiotów gospodarczych. Równolegle podejmie się działania na rzecz usuwania barier w rozwoju przedsiębiorczości oraz zmniejszenia innych kosztów wynikających z regulacji prawnych. Takie efekty powinny przynieść ustawy deregulacyjne wsparte elektroniczną procedurą administracyjnych.

Ostatni, trzeci cel szczegółowy, czyli poprawa 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 online). 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 online, platformą elektroniczną OW i portalem internetowym dla przedsiębiorców będzie tworzyć platformę elektroniczną wspierającą proces legislacyjny.

3. Zmiany w procedurze oceny skutków regulacji

O skuteczności i efektywności systemu regulacji decyduje merytoryczna strona procesu stanowienia prawa. Warunkiem dokonywania przez ustawodawcę wyborów właściwych rozwiązań regulacyjnych jest rozpatrywanie różnych wariantów aktów prawnych z punktu widzenia ich przydatności do osiągania celów regulacji oraz konsekwencji dla gospodarki i różnych grup interesariuszy. Narzędziem ułatwiającym podjęcie najbardziej korzystnej decyzji jest procedura oceny skutków regulacji (OSR). Jej istotę stanowi systematyczna i spójna ocena społecznych, gospodarczych i środowiskowych konsekwencji, jakie pociąga za sobą uchwalenie ustaw lub innego rodzaju aktów prawnych (Szpringer, Rogowski red. 2007: 8–9). Finalnym etapem tej procedury jest określenie relacji kosztów regulacji do płynących z niej korzyści, czyli ustalenie efektywności ekonomicznej procedowanego aktu prawnego.

Początki stosowania OSR w polskim systemie prawnym sięgają 2001 roku, ale aż do połowy 2003 roku nie określono ani szczegółowego zakresu tej oceny, ani metodologii przeprowadzania. W następnych latach jeszcze kilkakrotnie podejmowano próby zreformowania procedury OSR. Jednak analizy jej funkcjonowania w praktyce wskazywały, że nadal nie spełniała ona standardów światowych. Dopiero rozwiązania założone w Programie „Lepsze Regulacje 2015” stwarzają szansę na zmianę tej sytuacji. Nowa procedura w zakresie oceny skutków regulacji została nazwana systemem Oceny Wpływu (OW), co jest uzasadnione

tym, że w stosunku do swojej poprzedniczki wyróżnia się systemowym podejściem. Polega ono 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.

W ramach systemu OW powstaną trzy dokumenty:

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

Twórcy reformy zakładają, że na jakość i efektywność systemu OW decydujący wpływ będzie miało przestrzeganie dwóch zasad. Pierwsza polega na zapewnieniu współdziałania interesariuszy procedowanego aktu prawnego w powstawaniu wymienionych dokumentów. Druga zasada sprowadza się do realizacji „polityki opartej na dowodach” (PLP 2015: 3), co oznacza, że decyzje podejmowane w ramach OW będą uwzględniały wszystkie istotne aspekty danego problemu i będą poprzedzone wcześniejszym zgrupowaniem 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 elektronicznej procedur wykorzystywanych nie tylko w ramach oceny wpływu regulacji, lecz także 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, przyspieszenie procesu legislacyjnego, obniżenie kosztów tworzenia prawa oraz zapewnienie kontroli społecznej tego procesu.

Punktem wyjścia do stworzenia systemu oceny skutków regulacji jest opracowanie „Wytycznych do przeprowadzania OW” stanowiących zbiór wskazówek do przeprowadzania tej procedury. 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” (PLP 2015: 22). Środowiska opiniotwórcze szczególnie pozytywnie oceniają włączenie do Wytycznych tego ostatniego dokumentu, gdyż został on wypracowany przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji. Dzięki temu posunięciu społeczny kodeks konsultacji zostanie upowszechniony, co może przyczynić się do wzrostu efektywności procesu konsultacji.

Załącznikiem do Wytycznych będą wzory ustandaryzowanych dokumentów, które powstaną 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 zaprezentuje, 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 powstanie OSR *ex-ante*. Do podstawowych zadań tego dokumentu należy: (Szpringer, Rogowski red. 2007: 37–38)

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

W związku z tym, że Program „Lepsze Regulacje 2015” nakłada na projektodawcę obowiązek monitorowania już wprowadzonych regulacji, efekt tego procesu, czyli dokument OSR *ex-post*, stanie się obligatoryjny. Do jego zadań należy zaliczyć przedstawienie wyników weryfikacji rzeczywistych kosztów i korzyści uchwalonych przepisów prawa oraz analizę 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, lecz także do 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” uporządkują 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 będzie obowiązkowy, a jego zadaniem będzie przedstawienie wyników analizy wpływu przewidywanej regulacji na sektor MŚP (PLP 2015: 25). Zgodnie z rekomendacjami OECD i Komisji Europejskiej wynik testu MŚP może stanowić uzasadnienie dla wyłączenia przedsiębiorstw tego sektora z obszaru obowiązywania określonego rozwiązania regulacyjnego¹.

¹ Upowszechnienie obowiązku wykonywania tego testu zostanie poprzedzone projektem pilotażowym zrealizowanym przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z PARP.

Kolejnym nowym narzędziem wprowadzonym do procedury OSR jest standard BPMN (Business Process Modeling Notation), który wykorzystuje analizę procesową (PLP 2015: 25–26). Podejście to polega na wyodrębnieniu procesów biznesowych w przedsiębiorstwach i ocenie, czy proponowana regulacja wzmocni, czy zakłóci te procesy. Przewiduje się, że w pierwszej kolejności analiza procesowa zostanie zastosowana w odniesieniu do ważnych dla gospodarki aktów prawnych o charakterze proceduralnym. Wykorzystanie standardu BPMN do analizy obiegu informacji przyczyni się do uproszczenia procedur i obniżenia kosztów administracyjnych, a poza tym powinno chronić przed przeregulowaniem.

Uzupełnieniem „Wytycznych do przeprowadzania OW” będzie „Podręcznik do identyfikacji i pomiaru kosztów regulacyjnych” wraz z dostosowanymi do przyjętych w nim zasad i technik narzędziami informatycznymi. Podstawą do jego opracowania mają być doświadczenia m.in. Holandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec w zakresie wykorzystywania Modelu Kosztu Standardowego służącego do pomiaru kosztów administracyjnych projektowanych regulacji.

W Programie przewidziano określone rozwiązania, które mają zapewnić sprawne funkcjonowanie systemu OW. 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 OW będzie podlegała audytowi. Celem badania będzie ocena, czy 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 które bariery ograniczają jego funkcjonowanie w praktyce. Na tej podstawie można będzie ocenić skuteczność szkoleń, przydatność i efektywność konsultacji społecznych oraz proponować zmiany systemowe.

Zaletą systemu oceny wpływu regulacji jest oszacowanie pozytywnych i negatywnych skutków podejmowanych działań legislacyjnych. Dzięki temu będzie możliwe wskazanie szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja, a więc także i identyfikacja oraz ocena ryzyka regulacyjnego. Jednak „Wytyczne do przeprowadzania OW” jeszcze takiego formalnego wymogu nie nakładają. Pod tym względem Polska odbiega od wielu krajów OECD, które mają już doświadczenia z włączeniem analizy ryzyka do oceny ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków regulacji. Dlatego Stanisław Kasiewicz proponuje, aby podjąć działania zmierzające do opracowania w miarę kompleksowej metodyki zarządzania ryzykiem regulacyjnym (Kasiewicz 2010). Jako wzór mogą posłużyć rozwiązania i narzędzia stosowane obecnie przy ocenie specyficznych projektów inwestycyjnych.

Zintegrowanie analizy ryzyka z procedurą OSR *ex-ante* wymusiłoby zwiększenie szczególności w definiowaniu celów projektowanej regulacji w takim stopniu, aby możliwa była ich kwantyfikacja, tylko wtedy bowiem można będzie ustalić wielkość odchylenia celów rzeczywistych ustawy od oczekiwanych i tym samym dokonać pomiaru ryzyka regulacyjnego, a następnie efektywnie nim zarządzać. Co prawda, już dzisiaj prawie w każdym przypadku prac nad nowymi aktami prawnymi określa się cele regulacji, ale tylko w niewielkim odsetku OSR-ów są one sformułowane na tyle jednoznacznie, że możliwa jest ich kwantyfikacja.

Ważną przesłanką uzasadniającą usytuowanie analizy ryzyka w systemie OW jest wzrost rangi ryzyka regulacyjnego będący następstwem tego, że współcześnie otoczenie przedsiębiorstw staje się coraz bardziej niestabilne i niepewne.

Uwagi końcowe

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.

Reforma, której założenia zostały przedstawione w Programie, zasługuje na pozytywną ocenę przede wszystkim ze względu na takie cechy, jak:

- kompleksowość przewidzianych do realizacji zamierzeń;
- standaryzacja dokumentów;
- systemowe podejście do oceny skutków regulacji;
- elektroniczna 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.

Założenia reformy systemu regulacji zostały też pozytywnie odebrane przez różne środowiska opiniotwórcze. Przykładowo Obywatelskie Forum Legislacji ocenia, że szerokie wykorzystanie narzędzi informatycznych, takich jak system konsultacji online czy portale internetowe dla przedsiębiorców, może doprowadzić do zwiększenia partycypacji obywateli, ekspertów i organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym (OFL 2012). Jednak członkowie tego Forum kierują 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.

Trzeba zaznaczyć, że nawet najlepszy program nie gwarantuje powodzenia w reformowaniu otoczenia regulacyjnego. Najważniejsze jest stworzenie warunków, aby zaplanowane zamierzenia znalazły zastosowanie w praktyce. Doświadczenia z poprzednich prób reformowania procesu stanowienia prawa potwierdzają tę opinię. W końcu 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.

Reasumując, realizacja celów i zadań Programu „Lepsze Regulacje 2015” powinna przyczynić się do tworzenia prawa bardziej spójnego, stabilnego i efektywnego i tym samym doprowadzić do ograniczenia ryzyka regulacyjnego. 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

Literatura

- Adamska A. (2009), *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, w: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, red. A. Fierla, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Black J. (2010), *Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learnt Introduction*, Chapter 6 w: *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk, OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD.
- Deloitte (2006), *The Risk Intelligent Enterprise. ERM for the Energy Industry*, „Risk Intelligent Series”, nr 3, Deloitte, Belgium.
- Fisher E. (2010), *Risk Regulatory Concepts and the Law Introduction*, Chapter 2 w: *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk, OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD.
- Jajuga K. (red.) (2007), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kasiewicz S. (2010), *Ryzyko regulacyjne – narzędzie stanowienia lepszego prawa*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 2(6), s. 8–9.
- Kasiewicz S. (2011), *Nowe regulacje – instrument równoważenia konkurencyjności i stabilności sektora bankowego*, w: *Zarządzanie ryzykiem. Reakcje i wyzwania pokryzysowe*, red. L. Kurkliński, Biuro Informacji Kredytowej, Warszawa.
- Kasiewicz S. (2013), *Zarządzanie ryzykiem regulacyjnym w sektorze energetyki odnawialnej*, w: *Procesy upadłościowe i naprawcze w Polsce na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, red. E. Mączyńska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kasiewicz S. (red.) (2012), *Ryzyko inwestowania w polskim sektorze energetyki odnawialnej*, CeDeWu, Warszawa.
- Malinowska U. (2011), *Charakterystyka kluczowych koncepcji zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, w: *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, red. S. Kasiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Oleszczuk D., Kowalczyk S. (2011), *Ryzyko prawne w działalności firm agrobiznesu*, w: *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, red. E. Mączyńska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

- PLP (2015), Program „Lepsze Regulacje 2015”, załącznik do uchwały 13/2013 Rady Ministrów z 22.01.2013, bip.mg.gov.pl/files/upload/17870/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_Regulacje_2015.pdf (31.07.2014).
- Szpringer W., Rogowski W. (2007), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- OFL (2012), Opinia Obywatelskiego Forum Legislacji przesłana podsektorzowi stanu w Ministerstwie Gospodarki Mariuszowi Haładajowi, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20PrgLepszeRegulacje_Internet.pdf (1.08.2014).

IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF THE LEGISLATIVE PROCESS AS A TOOL OF LIMITING THE REGULATORY RISK

Abstract: *Purpose* – The work seeks to verify the thesis that a competent and orderly implementation of systemic and organizational solutions, as envisioned within the framework of the regulatory reform adopted in Poland between 2013–2015, will lead to improvements in the legislative process, thereby limiting regulatory risk. *Methodology* – Critical analysis of goals and tasks as laid out in a government program entitled “Better Regulations 2015”.

Findings – Proper functioning of the impact assessment is a key issue in ensuring a high quality of the regulatory environment. Likewise, it has a comparative intent, weighing various regulatory cost and benefit options, with the ultimate aim of determining which of these is most optimal. The said system, however, does not necessarily separate risk analysis from the assessment of the results of the regulations.

Originality/Value – The work aims to indicate successful aspects of reform, in addition to outlining the direction of continued improvement in the regulatory environment.

Keywords: regulatory system, good legislative practices, the regulatory test, assessment of the results of the regulations, social consultation code