



Zbiornicze opracowanie z przebiegu staży zagranicznych

Warszawa 2015

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Zbiornicze opracowanie z przebiegu staży zagranicznych

Zamawiający:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW



Wykonawca:

NESTOR GROUP

Nestor | group

Warszawa, październik 2015 roku



Spis treści

WSTĘP.....	5
1. OGÓLNE INFORMACJE O STAŻACH	7
1.1. Instytucje przyjmujące	8
1.2. Umieszczenie stażystów w strukturze organizacyjnej instytucji przyjmujących	9
1.3. Podsumowanie.....	9
2. OPIS MODELI OSR FUNKCJONUJĄCYCH W PAŃSTWACH PRZYJMĄCYCH	11
2.1. Model holenderski.....	11
2.1.1. Ogólny opis procesu OSR.....	11
2.1.2. Przebieg procesu OSR.....	11
2.1.3. Podmioty odpowiedzialne za OSR.....	13
2.1.4. Formy dokumentu OSR	13
2.1.5. Zarządzanie ryzykiem	13
2.1.6. Analiza kosztów i korzyści	14
2.1.7. Konsultacje publiczne w procesie OSR i stanowienia prawa.....	15
2.1.8. Ewaluacja i monitoring wprowadzanych regulacji	16
2.2. Model niemiecki.....	18
2.2.1. Ogólny opis procesu OSR.....	18
2.2.2. Etapy procesu OSR	18
2.2.3. Zakres analizy w ramach OSR.....	19
2.2.4. Podmioty odpowiedzialne za OSR.....	20
2.2.5. Formy dokumentu OSR	21
2.2.6. Ocena ryzyka regulacji.....	21
2.2.7. Analiza kosztów i korzyści	21



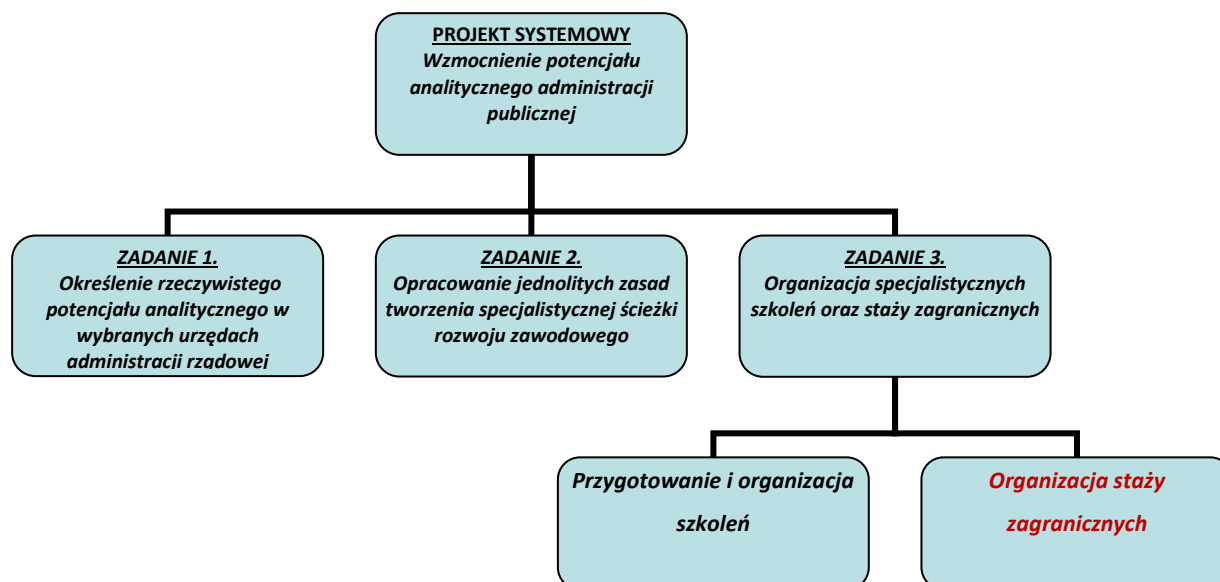
2.2.8.	Konsultacje publiczne w procesie OSR i stanowienia prawa.....	22
2.2.9.	Ewaluacja i monitoring wprowadzanych regulacji	23
2.3.	Model brytyjski.....	25
2.3.1.	Ogólny opis procesu OSR.....	25
2.3.2.	Przebieg procesu OSR.....	25
2.3.3.	Podmioty odpowiedzialne za OSR.....	26
2.3.4.	Formy dokumentu OSR	26
2.3.5.	Ocena ryzyka regulacji.....	27
2.3.6.	Analiza kosztów i korzyści	27
2.3.7.	Konsultacje publiczne w procesie OSR i stanowienia prawa.....	28
2.3.8.	Ewaluacja i monitoring wprowadzanych regulacji	28
3.	ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI OSR.....	29
3.1.	Model holenderski a model polski	29
3.2.	Model niemiecki a model polski.....	30
3.3.	Model brytyjski a model polski	31
4.	WYBRANE DOBRE PRAKTYKI	32
4.1.	Sposób komunikowania wiedzy na temat oceny wpływu (Holandia).....	32
4.2.	Monitoring obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw (Holandia).....	32
4.3.	Sposób implementacji zasady „one in, one out” (Niemcy).....	33
4.4.	Organizacja pracy i kultura organizacyjna sprzyjająca twórczej i efektywnej realizacji zadań (Wielka Brytania).....	34
5.	WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA POLSKIEGO MODELU OSR.....	35

WSTĘP

Sprawozdanie prezentuje rezultaty realizacji zamówienia pn. **Organizacja staży zagranicznych dla pracowników administracji rządowej**, będącego elementem projektu **Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej**.¹

Projekt ten służył podniesieniu kompetencji pracowników administracji publicznej w zakresie potencjału analitycznego. W ramach tego przedsięwzięcia urzędnicy zaangażowani w opracowywanie oceny skutków regulacji (OSR) uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych, a część z nich odbyła również staż w instytucjach zagranicznych państw *OECD*, uczestniczących w procesie OSR, co dało im możliwość wzbogacenia doświadczeń w tym obszarze. Włączenie stażystów w codzienny tryb pracy instytucji przyjmujących sprzyjało doskonaleniu sprawności analitycznej, a także nabywaniu nowych umiejętności.

Miejsce działania *Organizacja staży zagranicznych* w projekcie *Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej* zobrazowano schematycznie na rysunku 1. Biorąc pod uwagę chronologię realizacji poszczególnych etapów projektu było to działanie finalne, a ciąg realizowanych zadań odzwierciedlał spójną koncepcję organizacji całego przedsięwzięcia.



Rysunek 1. Umiejscowienie działania *Organizacja staży zagranicznych* w strukturze projektu

Źródło: Opracowanie własne

¹ Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Poddziałania 5.1.1, Działania 5.1, Priorytetu V, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



Spodziewane skutki projektu, z uwzględnieniem perspektywy czasowej pojawienia się spodziewanych efektów, zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Oczekiwane główne efekty projektu

Bezpośrednie	Pośrednie
1) Istotne podniesienie kwalifikacji pracowników.	1) Lepsza jakość przyszłych projektów aktów prawnych.
2) Wyrównywanie kompetencji analitycznych urzędników administracji rządowej.	2) Większa pewność decydentów co do wytyczanych kierunków zmian, dzięki wsparciu strategicznych decyzji rzetelnymi analizami ekonomiczno-prawnymi.
3) Nabycie wiedzy na temat dobrych praktyk wdrażania OSR.	

Źródło: Opracowanie własne

Centralnym obszarem wykorzystania potencjału analitycznego pracowników administracji objętych projektem jest opracowywanie ocen skutków regulacji, które są jednym z głównych narzędzi podnoszenia racjonalności interwencji publicznych. Obowiązek opracowywania OSR do rządowych projektów aktów prawnych wprowadzono w Polsce już w 2002 r., a w ostatnich latach instrument ten zyskał na znaczeniu. Na przemożną rolę tego narzędzia zwrócono uwagę w strategii *Sprawne państwo 2020*, której głównym celem jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. Jednocześnie rządowy program *Lepsze Regulacje 2015*, który stanowi polski odpowiednik inicjatywy *Better/Smart Regulation*, realizowanej w odniesieniu do prawa unijnego przez Komisję Europejską, wskazuje na konieczność zapewnienia w resortach eksperckiej kadry, wykwalifikowanej w dziedzinie analizy danych.

Dokumenty strategiczne i programy krajowe potwierdzają zatem świadomość rządu, że wyzwania, przed którymi stoi Polska, wymagają coraz doskonalszych instrumentów, pozwalających prowadzić politykę publiczną opartą na sumiennej, krytycznej analizie planowanych rozwiązań oraz uwzględniającą wnioski z prowadzonych badań (*Evidence-Based Policies*). Kluczem do sukcesu we wdrażaniu tych nowoczesnych instrumentów są sprawne, kompetentne kadry administracji publicznej, zdolne do opracowywania rzetelnych analiz planowanych interwencji.

W niniejszym opracowaniu, na podstawie sprawozdań przygotowanych przez stażystów, w sposób syntetyczny scharakteryzowano proces OSR praktykowany w państwach przyjmujących. Ponadto dokonano analizy porównawczej polskiego systemu OSR z systemami stosowanymi w państwach przyjmujących, w szczególności w aspekcie narodowych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych. Pozwoliło to na wskazanie pewnych koncepcji i praktyk, których implementacja w Polsce może być godna rozważenia. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że państwa przyjmujące (Holandia, Niemcy i Wielka Brytania) odznaczają się bogatymi doświadczeniami w przedmiotowym obszarze, silnie rozwiniętą infrastrukturą instytucjonalną oraz zaawansowaną metodyką dotyczącą systemu oceny wpływu regulacji.



1. OGÓLNE INFORMACJE O STAŻACH

Uczestnicy projektu odbyli staże zagraniczne w Holandii, w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, w okresie od września do października 2015 r. Kilkutygodniowy pobyt był wystarczający, aby stażyści mogli – po pewnym okresie adaptacji – aktywnie uczestniczyć w bieżących pracach instytucji przyjmujących.

Ważniejsze informacje dotyczące zrealizowanych stażów zestawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wybrane informacje dotyczące zrealizowanych staży

NAZWA INSTYTUCJI WYSYŁAJĄCEJ	LICZBA STAŻYSTÓW	KRAJ STAŻU	INSTYTUCJA PRZYJMUJĄCA	SKRÓCONY OPIS DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI PRZYJMUJĄCEJ	POLSKI ODPOWIEDNIK INSTYTUCJI PRZYJMUJĄCEJ
MINISTERSTWO FINANSÓW	1	Holandia	<i>Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)</i>	Holenderska Agencja Oceny Oddziaływania na Środowisko (PBL) prowadzi, jako autonomiczny instytut badawczy, badania w obszarze środowiska i planowania przestrzennego.	W Polsce resortowym (w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju) instytutem badawczym o częściowo pokrywającym się profilu działalności jest Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
	1	Niemcy	<i>Nationaler Normenkontrollrat (NKR)</i>	Zadaniem Narodowej Rady ds. Kontroli Regulacji (NKR) jest sprawdzanie poprawności metodycznej szacunków kosztów projektowanych regulacji, opracowywanych przez ministerstwa federalne. NKR jest jednocześnie organem doradczym rządu w kwestii ograniczania kosztów regulacji i podnoszenia jakości stanowionego prawa.	Brak odpowiednika.
	1	Wielka Brytania	<i>Regulatory Policy Committee (RPC)</i>	Komitet ds. Polityki Regulacyjnej (RPC) jest niezależnym organem doradczym opiniującym OSR.	Brak odpowiednika.
	2	Wielka Brytania	<i>Bank of England (BoE)</i>	Podstawowym zadaniem Banku Anglii (BoE) jest realizacja polityki pieniężnej.	Narodowy Bank Polski
	1	Wielka Brytania	<i>Institute for Public Policy Research (IPPR)</i>	Instytut Badań Polityki Publicznej (IPPR) jest jednym z wiodących brytyjskich instytutów analitycznych. Prowadzi badania m.in. w zakresie ekonomii politycznej, polityki społecznej, migracji, makroekonomii i polityki mieszkaniowej.	Brak odpowiednika, który w równym stopniu byłby zaangażowany w proces OSR. Niemniej jednak prywatną instytucją badawczą o zbliżonym profilu działalności jest np. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
MINISTERSTWO GOSPODARKI	1	Holandia	<i>Ministerie van Economische Zaken (MEZ)</i>	Ministerstwo Gospodarki (MEZ) odpowiada za sektor rolnictwa, przemysłu, usług i energetyki.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi / Ministerstwo Gospodarki
MINISTERSTWO KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO	1	Holandia	<i>Ministerie van Economische Zaken (MEZ)</i>	jw.	jw.
MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI	1	Niemcy	<i>Bundeskantleramt (BK-Amt)</i>	Urząd Kanclerski (BK-Amt) obsługuje Kanclerza Republiki Federalnej Niemiec.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Źródło: Opracowanie własne, opis działalności instytucji przyjmujących – opracowany na podstawie sprawozdań stażystów



1.1. Instytucje przyjmujące

Wszystkie instytucje przyjmujące uczestniczą w procesie OSR, przy czym ich rola i miejsce w tym procesie jest zróżnicowana. Mając na względzie to zróżnicowanie, można wśród nich wyróżnić:

- 1) centralne urzędy administracji rządowej odpowiedzialne za opracowywanie OSR (*Ministerie van Economische Zaken* w Holandii),
- 2) referaty w urzędach obsługujących szefów rządów odpowiedzialne za rozwój metodyki szacowania skutków regulacji (*Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt* w Niemczech),
- 3) niezależne organy opiniujące OSR (*Nationaler Normenkontrollrat* w Niemczech, *Regulatory Policy Committee* w Wielkiej Brytanii),
- 4) instytuty naukowo-badawcze odpowiedzialne za rozwój narzędzi analitycznych wykorzystywanych w OSR (*Planbureau voor de Leefomgeving* w Holandii, *Institute for Public Policy Research* w Wielkiej Brytanii),
- 5) inne instytucje, zasadniczo w mniejszym stopniu zaangażowane w proces OSR (*Bank of England*).

Niektóre z wymienionych instytucji łączą pewne funkcje, np. *Nationaler Normenkontrollrat*, poza opiniowaniem OSR, wspiera jednocześnie rząd w doskonaleniu metodyki oceny skutków regulacji.

Informacje o zadaniach, sposobie finansowania i stosowanej metodyce analitycznej zestawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Podstawowe informacje o instytucjach przyjmujących

INSTYTUCJA	ZADANIA	SPOSÓB FINANSOWANIA	MODEL ANALIZ
<i>Ministerie van Economische Zaken (MEZ)</i> Holandia	Ministerstwo Gospodarki (<i>MEZ</i>) odpowiada za sektor rolnictwa, przemysłu, usług i energetyki.	Środki publiczne	System oceny wpływu (<i>Integrated Assessment Framework for Policy and Legislation</i>)
<i>Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)</i> Holandia	Holenderska Agencja Oceny Oddziaływania na Środowisko (<i>PBL</i>) prowadzi badania i studia prognostyczne w obszarze środowiska i planowania przestrzennego.	Środki publiczne	Analiza kosztów i korzyści (<i>Cost-Benefit Analysis</i>)
<i>Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt (BK-Amt)</i> Niemcy	Komórka ds. ograniczenia biurokracji (<i>Geschäftsstelle Bürokratieabbau</i>) jest referatem w Urzędzie Kanclerskim (<i>Bundeskanzleramt</i>), który koordynuje i kontroluje wykonanie Rządowego Programu „Ograniczenie Biurokracji i Lepsze Stanowienie Prawa”.	Środki publiczne	Model kosztu standardowego (<i>Standard Cost Model</i>)



<i>Nationaler Normenkotrollrat (NKR)</i> Niemcy	Zadaniem Narodowej Rady ds. Kontroli Regulacji (<i>NKR</i>) jest wspieranie rządu federalnego w redukowaniu obciążeń administracyjnych i lepszym stanowieniu prawa, zwłaszcza poprzez weryfikację oszacowania bezpośrednich kosztów przestrzegania przepisów (<i>Erfüllungsaufwand</i>) nowych regulacji dla obywateli, gospodarki i administracji publicznej oraz pozostałych kosztów dla gospodarki, w szczególności dla średnich przedsiębiorstw (<i>mittelständische Unternehmen</i>).	Środki publiczne	Model kosztu standardowego (<i>Standard Cost Model</i>)
<i>Regulatory Policy Committee (RPC)</i> Wielka Brytania	Komitet ds. Polityki Regulacyjnej (<i>RPC</i>) jest niezależnym organem doradczym opiniującym OSR. <i>RPC</i> sprawdza, czy projekt aktu prawnego, który wpływa na działalność firm lub organizacji społecznych, jest oparty na rzetelnie zebranych dowodach (<i>evidence based olicy</i>), ocenia jakość tych dowodów oraz przeprowadzonych analiz.	Środki publiczne	Analiza kosztów i korzyści (<i>Cost-Benefit Analysis</i>)
<i>Institute for Public Policy Research (IPPR)</i> Wielka Brytania	Instytut Badań Polityki Publicznej (<i>IPPR</i>) jest niezależną instytucją pozarządową prowadzącą badania m.in. w zakresie ekonomii politycznej, polityki społecznej, migracji, makroekonomii i polityki mieszkaniowej. Głównym zadaniem <i>IPPR</i> jest identyfikacja, analiza i informowanie interesariuszy (do których należą przede wszystkim podmioty z sektora rządowego i samorządowego) w zakresie możliwości poprawy skuteczności polityki publicznej. Instytut inicjuje publiczną debatę na temat sposobów rozwiązania zidentyfikowanych problemów.	Środki prywatne	Analiza kosztów i korzyści (<i>Cost-Benefit Analysis</i>)
<i>Bank of England (BoE)</i> Wielka Brytania	Podstawowym zadaniem Banku Anglii (<i>BoE</i>) jest realizacja polityki pieniężnej.	Środki publiczne	Analiza kosztów i korzyści (<i>Cost-Benefit Analysis</i>)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań stażystów

1.2. Umiejscowienie stażystów w strukturze organizacyjnej instytucji przyjmujących

Większość instytucji przyjmujących to urzędy centralnej administracji publicznej oraz niezależne gremia doradcze rządów. W przypadku tych drugich, uczestnicy projektu odbywali staż *de facto* w sekretariatach obsługujących te gremia. Dwie osoby odbywały staż w instytutach badawczych.

Stażyci zostali umiejscowieni w jednostkach organizacyjnych zróżnicowanych pod względem zakresu kompetencji i roli w procesie OSR (komórkach/referatach ds. prawnych, analiz ekonomicznych, współpracy międzynarodowej, ograniczenia biurokracji). Brali czynny udział w bieżących pracach zespołów/komórek organizacyjnych, a także uczestniczyli w licznych spotkaniach i szkoleniach.

1.3. Podsumowanie

- Wsparcie decyzji politycznych wysokiej jakości analizami skutków regulacji wymaga stosunkowo silnie rozbudowanej infrastruktury instytucjonalnej i zaangażowania wielu podmiotów.



- W każdym z państw przyjmujących, w celu podniesienia jakości stanowionego prawa, powołano autonomiczne gremia o funkcjach doradczo-kontrolnych.
- Wsparcie ministerstw wiodących przy opracowywaniu OSR zapewniają nie tylko urzędy statystyczne, lecz również instytuty badawcze, nierzadko finansowane ze środków prywatnych.
- Stażyści zbierali doświadczenia w różnych instytucjach, niejednolitych pod względem roli pełnionej w procesie OSR.
- Obserwacja udziału instytucji przyjmującej w procesie OSR, często o odmiennej roli w tym procesie niż instytucja wysyłająca, stworzyła stażystom możliwość oceny procesu OSR z innej perspektywy. Niniejsze sprawozdanie opiera się na doświadczeniach i spostrzeżeniach tych osób.



2. OPIS MODELI OSR FUNKCJONUJĄCYCH W PAŃSTWACH PRZYJMUJĄCYCH

OSR jest zarówno istotnym elementem procesu legislacyjnego, jak i narzędziem, które – przyjmując formę konkretnego dokumentu – służy wsparciu procesu decyzyjnego i podniesieniu jakości stanowionego prawa.

2.1. *Model holenderski*

2.1.1. Ogólny opis procesu OSR

Ocena wpływu powinna być przeprowadzona dla każdego projektu regulacji, który może spowodować znaczące konsekwencje dla życia społeczno-gospodarczego. Każdy rządowy projekt ustawy przekazywany do Parlamentu oraz każdy projekt rozporządzenia Rady Ministrów (*Royal Decree*), który wymaga opinii Rady Stanu, posiada OSR.

2.1.2. Przebieg procesu OSR

Proces OSR (*Integrated Assessment Framework for Policy and Legislation (IAK)*) obejmuje trzy etapy, na które składa się 7 pytań:

ETAP I: ANALIZA PROBLEMU

1. Z jakiego powodu rozważana jest interwencja państwa?
2. Kto jest zaangażowany? Jakie podmioty mają kluczowe znaczenie?
3. Na czym polega problem?
4. Jaki jest cel?
5. Jakie jest uzasadnienie dla interwencji publicznej?

ETAP II: WYBÓR NARZĘDZIA

6. Jakie jest najlepsze narzędzie?

Każdy instrument należy opisać w aspekcie zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym i obowiązującymi przepisami międzynarodowymi, wykonalności oraz skuteczności.



ETAP III: OCENA WPŁYWU

7. Jakie będą konsekwencje?

Należy wskazać wszystkie bezpośrednie i pośrednie, zamierzone i niezamierzone, pozytywne i negatywne skutki – oddzielnie dla obywateli, przedsiębiorstw, władz i środowiska.

Za przygotowanie OSR odpowiedzialne jest ministerstwo przygotowujące regulację/program publiczny.

Z kolei proces przygotowywania rządowego projektu regulacji można podzielić na cztery etapy:

ETAP I: Podstawowy, tj. opracowywanie projektu regulacji wraz z **pierwszą wersją OSR**:

- **przedstawienie projektu do konsultacji publicznych**, np. Radzie Społeczno-Ekonomicznej (*Sociaal-Economische Raad*), zrzeszającej m.in. przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych, niezależnych ekspertów reprezentujących monarchę. Konsultacje prowadzone są za pośrednictwem stworzonej w tym celu strony internetowej, wspólnej dla wszystkich ministerstw i trwają przynajmniej 30 dni; po konsultacjach: **kontynuacja procesu OSR – uzupełnienia**,
- **przeprowadzenie dalszych, szczegółowych analiz** – realizatorami bywają zarówno firmy consultingowe, jak i podmioty publiczne,
- **ponadto zalecane jest przygotowanie w odniesieniu do projektowanej regulacji:**
 - planu komunikacji,
 - kosztów dla każdej z alternatyw,
 - harmonogramu realizacji.

ETAP II: Akceptacja ministerstw odpowiedzialnych za ocenę wpływu w poszczególnych obszarach – obowiązkowo wymagane jest uzyskanie akceptacji Ministerstwa Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Formalnym potwierdzeniem akceptacji projektu jest zgoda międzyresortowego komitetu, którego członkowie, obok projektu z uzasadnieniem, otrzymują także „formularz oferty” (*Aanbiedingsformulier*), odpowiednik stosowanego w Polsce formularza OSR, przy czym dokument ten ma charakter wewnętrzny.

ETAP III: Przyjęcie projektu przez rząd (decyzja rządu o ewentualnych zmianach w projekcie) i przedłożenie do zaopiniowania Radzie Stanu, która dokonuje oceny projektu w trzech wymiarach:

- sprawy programowe,
- zagadnienia legislacyjne,
- aspekty techniczne.



ETAP IV: Reakcja rządu na stanowisko Rady i przekazanie do Parlamentu.

Rząd nie musi podporządkować się rekomendacji Rady, ale zazwyczaj tak czyni. Po **przekazaniu** projektu do Parlamentu, rząd nie ma już wpływu na treść projektu. Natomiast to właśnie do rządu należy ostatnie słowo w procesie uchwalenia ustawy, tj. jej ratyfikowanie.

2.1.3. Podmioty odpowiedzialne za OSR

Ministerstwo wiodące

Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – obowiązkowe konsultacje.

Inne ministerstwa – fakultatywne konsultacje (decyzja w gestii ministerstwa prowadzącego projekt).

Instytucje analityczne – badania i analizy w ramach OSR.

2.1.4. Formy dokumentu OSR

Każdemu projektowi regulacji towarzyszy nota wyjaśniająca (*Memorie van Toelichting*). Jest to odpowiednik stosowanego w Polsce uzasadnienia. Nie ustanowiono żadnych wymagań odnośnie struktury tego dokumentu, zaleca się jednak, aby zawierał on odpowiedzi na **7 pytań IAK**.

W ostatnim etapie rządowej procedury stosowany jest także „formularz oferty”, przypominający stosowany w Polsce formularz OSR. Dokument ten nie jest upubliczniany, ma charakter wewnętrzny.

2.1.5. Zarządzanie ryzykiem

W metodologii zarządzania ryzykiem stosowanej przez administrację holenderską wyróżnia się trzy podstawowe źródła ryzyk:

- niepewność dotyczącą założeń oraz przewidywanych efektów projektowanej regulacji lub polityki,
- niepewność dotyczącą wpływu implementacji nowych polityk państwa w innych sektorach,
- ogólną niepewność dotyczącą przyszłości (ryzyka makroekonomiczne oraz ryzyka specyficzne dla danego projektu).

W celu zidentyfikowania źródeł oraz wielkości ryzyk należących do pierwszej i drugiej grupy sugeruje się zastosowanie analizy wrażliwości – przygotowanie różnych scenariuszy odzwierciedlających



możliwe zachowania głównych trendów oraz zdyskontowanie przyszłej wartości projektu. Przyjęta stopa dyskonta ma odzwierciedlać utratę wartości projektu w wyniku ewentualnego zmaterializowania się niektórych ryzyk. Poziomy stopy dyskonta związanej z ryzykiem ustalany jest przez rząd holenderski. Ostatnie ustalenia pochodzące z 2011 r. wyznaczają stopę wolną od ryzyka na poziomie 2,5%, zaś premie za ryzyko makroekonomiczne na poziomie 3,0%. W odniesieniu do zarządzania ryzykiem rekomendowane jest elastyczne podejście do wdrażania regulacji. Elastyczne podejście przejawia się także w stosowaniu projektów pilotażowych, które mają umożliwić ocenę skuteczności oraz efektywności projektowanych interwencji.

2.1.6. Analiza kosztów i korzyści

Wyniki analizy kosztów i korzyści (*Cost-Benefit Analysis (CBA)*) stanowią bardzo istotne kryterium oceny, czy interwencja jest konieczna oraz jaki jej rodzaj i zasięg będzie społecznie optymalny. Głównym dokumentem rządowym odnoszącym się do przygotowania *CBA* jest *General guidance for Cost-Benefit Analysis* – podręcznik opisujący ogólne podejście i stosowaną metodykę.

W analizach kosztów i korzyści zaleca się podejście składające się z następujących etapów:

1. **Analiza problemu** – zdefiniowanie i strukturyzacja problemu, analiza kontekstu, w jakim się pojawił, interesariuszy, zdefiniowanie celu ewentualnej interwencji.
2. **Opracowanie scenariusza bazowego („zerowego”)**, np. scenariusza najtańszego – w przypadku projektów inwestycyjnych, albo minimalnego zakresu regulacji koniecznego do implementowania dyrektywy – w przypadku projektów legislacyjnych wdrażających przepisy unijne.
3. **Opracowanie możliwych scenariuszy alternatywnych** – najmniejszy możliwy pakiet powiązanych ze sobą działań, możliwych do wykonania z technicznego i prawnego punktu widzenia, mający na celu rozwiązanie analizowanego problemu lub złagodzenie jego skutków.
4. **Określenie efektów oraz korzyści** – zidentyfikowanie efektów, określenie siły ich oddziaływania, jeżeli to możliwe – w wartościach pieniężnych.
5. **Określenie kosztów** – zidentyfikowanie i analiza kosztów związanych z działaniami proponowanymi w ramach poszczególnych scenariuszy.
6. **Analiza ryzyka** dla poszczególnych scenariuszy.
7. **Porównanie zdyskontowanych kosztów i korzyści** w każdym z proponowanych scenariuszy.
8. **Prezentacja decydującym rezultatów analizy dla każdego scenariusza**, wraz z informacjami istotnymi z punktu widzenia decyzji, która ma być podjęta (np. wskazanie ryzyk związanych z każdym z proponowanych scenariuszy).



Zdaniem ekspertów holenderskich analiza *CBA* jest bardzo wartościowym narzędziem oceny skutków regulacji oraz polityk rządu, w szczególności dlatego, że pozwala wziąć pod uwagę (a często także przeliczyć na wartości pieniężne) również niemierzalne efekty, które dotyczą wszystkich interesariuszy, nie tylko bezpośrednich adresatów regulacji. Analizy te mają jednak dwie istotne wady: wysokie koszty i czasochłonność.

Analizy *CBA* są zlecane podmiotom zewnętrznym lub wykonywane przez administrację przy użyciu własnych zasobów. W drugim przypadku analizę wykonują eksperci z ministerstwa odpowiedzialnego za przygotowanie projektu przy wsparciu Centralnego Biura Planowania ds. Analiz Polityk Ekonomicznych (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*).

2.1.7. Konsultacje publiczne w procesie OSR i stanowienia prawa

Konsultacje publiczne są obowiązkowym elementem procesu OSR. Głównym narzędziem prowadzenia konsultacji społecznych w Holandii jest oficjalna strona internetowa, na której umieszczany jest projekt konsultowanego aktu prawnego wraz z analizą jego skutków.

Uwagi przekazuje się w trybie *online* (podobnie jak w przypadku komentarzy na forach internetowych), nie jest wymagany kwalifikowany podpis elektroniczny.

Podczas tworzenia aktów prawnych dotyczących istotnych lub kontrowersyjnych kwestii zdarza się, że konsultacje prowadzone są dwukrotnie. Po raz pierwszy – na etapie analizy problemu i opracowywania możliwych rodzajów interwencji (niekoniecznie legislacyjnych), a po raz drugi konsultuje się już opracowany projekt aktu prawnego.

Oprócz projektów aktów prawnych w Holandii obowiązkowo konsultuje się także polityki rządu w najważniejszych obszarach oraz najistotniejsze programy publiczne.

Po zakończeniu konsultacji przygotowujący jest raport podsumowujący ich przebieg, uwzględniający przede wszystkim liczbę i charakterystykę interesariuszy oraz charakter zgłaszanych uwag. Istnieje obowiązek publikacji tabeli z odniesieniami do zgłoszonych uwag.

Istotną rolę w procesie konsultacji odgrywa Rada Społeczno-Ekonomiczna (*Sociaal-Economische Raad (SER)*). Jest to instytucja niezależna od rządu, finansowana przez przedsiębiorców i reprezentująca ich interesy. Rada służy doradztwem i opiniami w zakresie projektowanych rozwiązań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych.



2.1.8. Ewaluacja i monitoring wprowadzanych regulacji

W schemacie *IAK* o ewaluacji i monitoringu wspomina się w kontekście pytania 7, którego przedmiotem jest analiza spodziewanych skutków wprowadzenia nowej regulacji. Odpowiadając na to pytanie należy **zaplanować, jak zostaną prowadzone monitoring i ewaluacja skutków z uwzględnieniem:**

- instrukcji oraz przewodnika na temat przygotowania aktu normatywnego,
- oceny zgodności z konstytucją,
- oceny wpływu na przedsiębiorstwa i rynek,
- oceny wpływu na środowisko,
- oceny wpływu na relacje pomiędzy jednostkami administracji publicznej – rządem centralnym i jednostkami samorządu terytorialnego,
- oszacowania kosztów regulacyjnych (dla przedsiębiorców, obywateli oraz specjalistów zatrudnionych w sektorze publicznym),
- analizy kosztów i korzyści,
- standardów w zakresie ochrony danych osobowych,
- analizy wykonalności i egzekwowania regulacji – konsultacje z podmiotami, które będą odpowiedzialne za implementację i egzekwowanie nowej regulacji,
- oceny wpływu na budżet państwa oraz zgodności z polityką dotacyjną rządu.

Obowiązek okresowej ewaluacji w zakresie skuteczności i efektywności polityk rządowych wynika z ustawy o finansach publicznych. Każda polityka rządowa, która pociąga za sobą zapis w ustawie budżetowej, podlega okresowej ewaluacji. Ponadto w ustawie *Ogólne Prawo Administracyjne* sformułowano obowiązek ewaluowania rządowych programów dotacyjnych co najmniej raz na 5 lat.

Ostatecznie zobowiązanie w zakresie przeprowadzenia ewaluacji *ex-post* konkretnej regulacji (ze wskazaniem okresu, po którym nastąpi ewaluacja) powinno zostać zapisane w tekście samej regulacji. W ramach badania ewaluacyjnego obowiązkowo należy uwzględnić dwa kryteria oceny regulacji: skuteczność (czy zaplanowane rezultaty zostały osiągnięte?) i efektywność (czy osiągnięte rezultaty można było zrealizować niższym kosztem?). Standardy badania ewaluacyjnego:

- należy stosować adekwatne i wiarygodne metody badawcze, które powinny zostać szczegółowo opisane;
- w badanie ewaluacyjne powinien być zaangażowany co najmniej jeden ekspert zewnętrzny, posiadający odpowiednie kwalifikacje, ale niezwiązany w żaden sposób z tworzeniem czy wdrażaniem ocenianej regulacji;
- raport z ewaluacji musi zawierać co najmniej: opis ocenianego programu, jego uzasadnienie oraz cele, przegląd dotychczas przeprowadzonych ewaluacji wraz z uzasadnieniem dla



metodyki przyjętej w aktualnym badaniu, rezultaty programu wraz z oceną skuteczności programu i jego efektywności, w tym wzajemnej spójności przeprowadzonych działań.

Raport ewaluacyjny przekazywany jest do Parlamentu.

Prowadzenie ewaluacji jest korzystne nie tylko ze względu na jakość systemu prawnego, ale również z punktu widzenia prestiżu i zaufania do administracji rządowej. Zdarzały się bowiem przypadki, kiedy podczas ewaluacji udało się wykryć źle działające rozwiązania, które następnie korygowano.



2.2. Model niemiecki

2.2.1. Ogólny opis procesu OSR

Skutki regulacji (*Gesetzesfolgen*) rozumiane są jako ogół istotnych, zamierzonych i niezamierzonych, oddziaływań regulacji na sferę społeczną i gospodarczą.

Ocena skutków regulacji (*Gesetzesfolgenabschätzung*) jest procedurą identyfikowania i szacowania skutków projektowanych albo obowiązujących aktów prawnych i służy:

- opracowaniu alternatywnych sposobów rozwiązania danego problemu oraz ocenie ich następstw,
- ocenie projektów według określonych kryteriów, takich jak koszty czy skuteczność,
- bieżącej lub okresowej ewaluacji rzeczywiście występujących skutków przepisów już wprowadzonych w życie.

W zależności od stadium procesu legislacyjnego wyróżnia się:

- **prospektywną ocenę skutków regulacji** (*die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA)*) jako procedurę szacowania przewidywanych skutków różnych alternatyw regulacyjnych na etapie opracowywania projektu aktu prawnego (ocena skutków regulacji *ex ante*),
- **towarzyszącą ocenę skutków regulacji** (*die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA)*) jako procedurę bieżącej obserwacji skutków aktu prawnego w trakcie jego wdrażania i stosowania,
- **retrospektywną ocenę skutków regulacji** (*die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA)*) jako procedurę „spojrzenia wstecz” w celu określenia następstw obowiązujących przepisów kilka lat po wejściu ich w życie (ocena skutków regulacji *ex post*).

Te trzy komponenty mogą być stosowane niezależnie od siebie albo kolejno po sobie w poszczególnych fazach procesu stanowienia prawa.

2.2.2. Etapy procesu OSR

Przy szacowaniu skutków regulacji zaleca się następujący, pięciostopniowy sposób postępowania:

- 1) **analiza obszaru regulacji** – analiza problemu, który leży u podstaw planowanej regulacji, oraz analiza systemowa związków między poszczególnymi elementami obszaru regulacji, takimi jak gospodarka, społeczeństwo, środowisko przyrodnicze czy adresaci regulacji;
- 2) **opis celu** – wskazanie celu regulacji, możliwie dokładna operacjonalizacja celu (tj. takie sformułowanie celu, które umożliwi mierzenie stopnia jego realizacji²), określenie pożądanych zmian zachowań adresatów projektowanych norm oraz dalszych oddziaływań regulacji (na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne);
- 3) **opracowanie alternatyw regulacyjnych** – ustalenie i przedstawienie dróg realizacji celu (przy identyfikacji alternatyw można np. posłużyć się analizami pochodzącymi z literatury

² Zaleca się jednoznaczne formułowanie celu, np. „redukcja przynajmniej o 20%” zamiast „istotna redukcja”.



fachowej, przeprowadzić wywiady z ekspertami czy skorzystać z technik pobudzania kreatywności);

- 4) **sprawdzenie i ocena alternatyw** – kryteria oceny mogą obejmować: (i) oddziaływanie i ryzyka w obszarze ekonomii, ekologii i spraw społecznych, (ii) zgodność z rządową strategią zrównoważonego rozwoju, (iii) realność, wdrażalność, wykonalność, (iv) efektywność, (v) skuteczność;
- 5) **dokumentacja wyników** – przedstawienie ścieżki dojścia do rozwiązania, które znalazło odzwierciedlenie w projekcie aktu prawnego.

2.2.3. Zakres analizy w ramach OSR

Każdy projekt regulacji zawiera obligatoryjnie ocenę skutków *ex ante*, która obejmuje następujące kwestie/obszary oddziaływania:

- 1) oddziaływanie na przychody i wydatki (brutto) budżetów publicznych;
- 2) oddziaływanie na budżety krajów związkowych i gmin;
- 3) koszt przestrzegania przepisów – obejmuje całkowity nakład czasu i koszty, które powstają w związku z przestrzeganiem przepisów po stronie: (i) obywateli, (ii) gospodarki oraz (iii) administracji publicznej. Do określenia kosztu przestrzegania przepisów (w tym kosztów obciążeń administracyjnych) wykorzystuje się metodykę opisaną w przewodniku³ opracowanym przez rząd przy udziale Federalnego Urzędu Statystycznego (*StBA*) i Narodowej Rady ds. Kontroli Regulacji (*NKR*).
- 4) pozostałe koszty powstające po stronie gospodarki, w szczególności po stronie małych i średnich przedsiębiorstw (ministerstwo właściwe dla opracowania danego projektu aktu prawnego zasięga informacji/opinii w tym zakresie w kręgach eksperckich oraz od organizacji samorządu gospodarczego, przede wszystkim od związków reprezentujących małe i średnie przedsiębiorstwa);
- 5) oddziaływanie na ceny określonych produktów oraz na ogólny poziom cen (właściwe ministerstwo zasięga informacji/opinii w tym zakresie w kręgach eksperckich oraz od organizacji, w szczególności reprezentujących konsumentów);
- 6) oddziaływanie na konsumentów (również w tym zakresie właściwe ministerstwo zasięga informacji/opinii u ekspertów oraz od organizacji reprezentujących konsumentów);
- 7) ewentualnie inne obszary oddziaływania, jeśli tego oczekują podmioty biorące udział w procesie uzgadniania, opiniowania i konsultowania projektu aktu prawnego.

W OSR *ex ante* podawana jest ponadto informacja, czy i po jakim okresie obowiązywania przepisów zostanie przeprowadzona ewaluacja wprowadzonych rozwiązań (OSR *ex post*). W przypadku regulacji, które powodują wzrost kosztu przestrzegania przepisów ponad określoną wartość progową, już w projekcie muszą zostać podane informacje o późniejszej ewaluacji. W ramach ewaluacji ustala się czy zamierzone cele zostały osiągnięte, czy powstające koszty pozostają w rozsądnych granicach w stosunku do efektów i jakie wystąpiły skutki uboczne.

³ Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.



2.2.4. Podmioty odpowiedzialne za OSR

Ministerstwo wiodące:

- opracowanie oceny skutków regulacji *ex ante* do każdego projektu aktu prawnego,
- przeprowadzenie konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych,
- ewentualnie opracowanie stanowiska rządu przeciwnego do opinii *NKR* (*Gegenstellungnahme*),
- ewaluacja ważniejszych aktów prawnych 3-5 lat po wejściu w życie (sporządzenie oceny skutków regulacji *ex post*).

Pozostałe ministerstwa: udział w opracowaniu projektu oraz w uzgodnieniach międzyresortowych.

Urząd Kanclerski (*Bundeskanzleramt (BK-Amt)*):

- doskonalenie metodyki określania kosztu przestrzegania przepisów oraz stosowania zasady *one in, one out*⁴,
- przeprowadzanie szkoleń w tym zakresie dla pracowników ministerstw,
- opracowywanie sprawozdań rocznych rządu o kształtowaniu się kosztu przestrzegania przepisów,
- uczestnictwo w uzgodnieniach międzyresortowych projektów aktów prawnych (w szczególności kontrola przestrzegania reguły *one in, one out*).

Federalny Urząd Statystyczny (*Statistisches Bundesamt (StBA)*):

- współpraca przy doskonaleniu metodyki określania kosztu przestrzegania przepisów,
- wsparcie ministerstwa wiodącego przy opracowywaniu projektu aktu prawnego, przede wszystkim w zakresie dostarczania danych niezbędnych do określenia kosztu przestrzegania przepisów,
- kwartalne obliczanie i publikowanie indeksu obciążeń administracyjnych (*Bürokratiekostenindex*),
- kwartalne bilansowanie kosztu przestrzegania przepisów w podziale na grupy adresatów norm (obywatele, gospodarka, administracja) i resorty,
- sprawdzenie danych zawartych w ocenie skutków regulacji *ex ante* – zazwyczaj 2 lata po wejściu w życie aktu prawnego (*Nachmessung*).

Narodowa Rada ds. Kontroli Regulacji (*Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*):

- współpraca przy doskonaleniu metodyki określania kosztu przestrzegania przepisów,
- kontrola poprawności określenia kosztu przestrzegania przepisów w projektach aktów prawnych – pod względem metodycznym oraz pod kątem wiarygodności i zrozumiałości przedstawionych szacunków,
- wydawanie opinii w tym zakresie do projektu aktu prawnego, przekazywanej następnie Radzie Ministrów i Parlamentowi.

⁴ Zasada *one in, one out* ma na celu przeciwdziałanie rozrostowi biurokracji. Jej istota sprowadza się do obowiązku redukcji istniejących obciążeń regulacyjnych przynajmniej w takim samym zakresie, w jakim powstają nowe obciążenia w następstwie nowych regulacji.



2.2.5. Formy dokumentu OSR

Wystandardyzowany został wyłącznie formularz oceny skutków regulacji *ex ante*. Obejmuje on następujące punkty:

- A. Problem i cel
- B. Rozwiązanie
- C. Alternatywy
- D. Wydatki budżetu bez kosztu przestrzegania przepisów
[oddzielnie dla budżetu państwa, budżetów krajów związkowych i gmin]
- E. Koszt przestrzegania przepisów
 - E.1. Po stronie obywateli
 - E.2. Po stronie gospodarki (w tym koszt obciążeń administracyjnych wynikających z obowiązków informacyjnych)
 - E.3. Koszt przestrzegania przepisów po stronie administracji *[oddzielnie dla państwa i krajów związkowych (w tym gmin)]*
- F. Pozostałe koszty

2.2.6. Ocena ryzyka regulacji

Brak jest wypracowanej metodyki szacowania ryzyk, które mają negatywny wpływ na skuteczność (tj. stopień realizacji celu) projektowanych regulacji. Jeśli określone czynniki/okoliczności mogą istotnie ograniczyć skuteczność danej ustawy, próbuje się zidentyfikować te ryzyka i przedstawić skutki projektowanej ustawy w różnych wariantach.

2.2.7. Analiza kosztów i korzyści

Szacowanie skutków regulacji obejmuje przede wszystkim określenie i przedstawienie kosztu przestrzegania przepisów powstającego po stronie obywateli, gospodarki i administracji, tj. dotyczy strony kosztowej.

Metodyka **szacowania kosztów** obejmuje następujące kroki:

- 1) określenie kosztu w typowym, pojedynczym przypadku („koszt na przypadek”),
- 2) określenie liczby przypadków,
- 3) obliczenie całkowitego kosztu (wynik mnożenia „kosztu na przypadek” przez liczbę przypadków).

Jeśli to konieczne (występuje dwa lub więcej typowych przypadków) adresatów regulacji dzieli się na homogeniczne grupy, oblicza koszty odrębnie dla tych grup, a na koniec dodaje się koszty powstające w poszczególnych grupach.

Sposób postępowania w tym zakresie został precyzyjnie określony w ww. przewodniku.

Wprawdzie opracowano również przewodnik do szacowania **korzyści regulacji**, niemniej jednak resorty nie są zobowiązane do pomiaru korzyści wynikających z projektowanej regulacji.



Koszty i korzyści projektów aktów prawnych są przedstawiane każdorazowo oddzielnie. Praktyka taka wynika z tego, że obliczenie salda – z przyczyn metodycznych – byłoby możliwe tylko w nielicznych przypadkach. Zatem w odniesieniu do każdego projektu aktu prawnego, w ramach oceny skutków regulacji, zawsze szacowane są koszty, a ocena ta ewentualnie zostaje wzbogacona o szacowanie korzyści, przy czym nie dokonuje się charakterystycznego dla *Cost-Benefit Analysis* bilansu szacowanych kosztów i korzyści.

Niemniej jednak w ramach ewaluacji ustaw bada się związek pomiędzy osiągniętym celem regulacji (co stanowi pewne przybliżenie korzyści regulacji) a związanymi z tym kosztami, zatem operację tę można uznać za *quasi*-analizę kosztów i korzyści.

2.2.8. Konsultacje publiczne w procesie OSR i stanowienia prawa

Procedura konsultacji publicznych to proces, w którym opracowane alternatywy regulacyjne dyskutowane są z zewnętrznymi ekspertami, adresatami norm, grupami interesu oraz innymi zainteresowanymi. Celem jest przede wszystkim sprawdzenie opracowanych wariantów pod kątem zrozumiałości, jednoznaczności, wewnętrznej spójności i kompletności, a wyniki mogą stanowić asumpt do ewentualnej modyfikacji lub uzupełnienia proponowanych rozwiązań.

Do przeprowadzenia konsultacji właściwe jest ministerstwo wiodące. Termin, zakres i inne kwestie związane z konsultacjami – o ile nie regulują tego przepisy szczególne – pozostają właśnie w gestii resortu wiodącego.

Wyróżnia się dwa rodzaje korzyści, które mogą przynieść konsultacje publiczne:

- 1) poprawa projektu aktu prawnego pod względem merytorycznym,
- 2) uproszczenie procesu decyzyjnego i wdrożeniowego.

W odniesieniu do merytorycznej poprawy projektu podkreśla się, że konsultacje mogą służyć zarówno do identyfikacji problemów, jak również do określenia możliwych dróg ich rozwiązania (alternatyw) i ich skutków. W odróżnieniu od ekspertyz, konsultacje pozwalają nie tylko skorzystać z rozproszonej wiedzy i różnorodnych doświadczeń (ekspertów, adresatów norm, grup interesu itd.), lecz również tę wiedzę i doświadczenia przedyskutować w gronie podmiotów aktywnie uczestniczących w konsultacjach oraz wyjaśnić ewentualne rozbieżności.

Jednakże w większości przypadków konsultacje służą ułatwieniu procesu decyzyjnego i wdrożeniowego. W tym kontekście istotne jest, aby wszystkie zainteresowane strony były możliwie wcześnie informowane o planowanych zmianach w celu zebrania preferencji i punktów widzenia oraz współdziałania w poszukiwaniu rozwiązania. Najczęściej dopiero właśnie podczas konsultacji ujawniają się różnice, a proces konsultacji umożliwia wypracowanie sposobu pogodzenia różnorodnych stanowisk oraz pomaga w sporządzeniu zrozumiałego uzasadnienia projektu. Ta wartość dodana dla procesu decyzyjnego i wdrożeniowego odgrywa przy tym dużą rolę nie tylko w odniesieniu do projektów samych w sobie, lecz również ma przemożne znaczenie dla budowania akceptacji wprowadzanych rozwiązań oraz legitymizacji polityki i administracji w ogóle.

Przy rozważaniach obu tych wymiarów możliwej wartości dodanej, której źródłem mogą być konsultacje publiczne, podkreśla się jednocześnie, że – przynajmniej przy obecnie uzyskiwanej liczbie



podmiotów biorących aktywny udział w konsultacjach – nie mogą one zastąpić reprezentatywnych badań empirycznych. Tak więc konsultacje, ekspertyzy i studia empiryczne nie stanowią wobec siebie konkurencji, lecz uzupełniają się wzajemnie, tworząc kompleksowy obraz ogólny, na podstawie którego decyzje mogą być bezpiecznie podejmowane.

Mając na uwadze powyższe, podkreśla się, że udział zainteresowanych stron i społeczeństwa w procesie legislacyjnym może przyczynić się do:

- lepszego zrozumienia i zintegrowania punktów widzenia różnorodnych grup, których dotyczy projekt,
- przejrzystego przedstawienia interesów i punktów widzenia wszystkich zainteresowanych stron,
- ułatwienia poszukiwania rozsądnej, akceptowalnej i innowacyjnej drogi rozwiązania problemu,
- pogłębienia oceny alternatyw dzięki ujęciom z różnych perspektyw i dzięki osadzeniu w różnych kontekstach,
- lepszego zidentyfikowania przeszkód i możliwości wdrożeniowych, co ułatwia planowanie implementacji,
- rozwoju sposobu postrzegania projektów w społeczeństwie, w szczególności podniesienia świadomości wagi projektów,
- wyeliminowania konieczności wprowadzania korekt dzięki odpowiednio wczesnemu zaangażowaniu stron,
- zwiększenia transparentności procesu decyzyjnego,
- zwiększenia poziomu zrozumienia złożoności procesu negocjacji politycznych,
- wsparcia demokracji i kontaktu z obywatelami,
- zwiększenia zaufania do polityki i administracji.

2.2.9. Ewaluacja i monitoring wprowadzanych regulacji

Rząd federalny wprowadził w marcu 2013 r. procedurę systematycznej ewaluacji aktów prawnych jako ważny środek podnoszenia jakości stanowionego prawa.

Ewaluację przeprowadza się w przypadku regulacji:

- 1) prowadzących – zgodnie z szacunkami dokonanyymi w OSR *ex ante* – do wzrostu kosztu przestrzegania przepisów o ponad 1 milion EUR rocznie albo o ponad 100 tys. godzin rocznie,
- 2) wiążących się z dużym nakładem finansowym,
- 3) o szczególnym znaczeniu politycznym,
- 4) o dużej niepewności co do skutków.

Głównym kryterium oceny *ex post* jest stopień realizacji celu. Kolejnymi kryteriami – w zależności od zakresu ewaluacji – mogą być:

- niezamierzone skutki regulacji (pozytywne i negatywne),
- poziom akceptacji przyjętego rozwiązania,



- praktyczność przyjętego rozwiązania, którą należy zbadać pod względem możliwego do uniknięcia kosztu przestrzegania przepisów (np. łączenie w wiązki zadań w urzędzie wdrażającym),
- stosunek powstałych kosztów do uzyskanych efektów regulacji.

Zakres (np. cały akt prawny czy tylko jego część), poziom szczegółowości (od dwustronicowego po wyczerpujące sprawozdanie – w zależności od pozostających do dyspozycji zasobów) oraz metodyka ewaluacji nie są z góry narzucone. Decyzje w tym zakresie pozostawiono ministerstwu wiodącemu.

Dokumentacji wyników dokonuje się w formie sprawozdania ewaluacyjnego, które zawiera określenie przedmiotu badania, informacje o danych stanowiących podstawę oceny i przyjętych założeniach, a także o istotnych kryteriach oceny. Sprawozdanie powinno przedstawiać główne wyniki ewaluacji w zrozumiałej formie.

Ewaluacja następuje po 3-5 latach po wejściu w życie aktu prawnego. Sprawozdanie otrzymują zainteresowane resorty, Narodowa Rada ds. Kontroli Regulacji (*NKR*) oraz koordynator rządu ds. ograniczenia biurokracji.

Federalny Urząd Statystyczny (*StBA*) bilansuje co kwartał, przy udziale ministerstw, jak zmienia się koszt przestrzegania przepisów w podziale na grupy adresatów norm (obywatele, gospodarka, administracja) oraz w rozbiciu na jednorazowy koszt dostosowawczy oraz roczny koszt ciągły. Kwartalnie aktualizowany i publikowany jest indeks kosztów administracyjnych, dzięki czemu można zaobserwować, jak zmieniały się koszty administracyjne powstające po stronie gospodarki od 1 stycznia 2012 r.

Rząd federalny przedkłada parlamentowi sprawozdanie roczne o kształtowaniu się kosztu przestrzegania przepisów w podziale na resorty.



2.3. Model brytyjski

2.3.1. Ogólny opis procesu OSR

Ocena Skutków Regulacji w Wielkiej Brytanii występuje na wszystkich etapach procesu legislacyjnego – wszystkie projekty, które podlegają rozpatrzeniu i zatwierdzeniu przez specjalny komitet ministrów (*Reducing Regulation Cabinet sub Committee, RRC*), muszą być zaopatrzone w OSR oraz opinię Komitetu ds. Polityki Regulacyjnej (*Regulatory Policy Committee, RPC*). *RRC* zatwierdza wszystkie projekty regulacyjne i deregulacyjne, które wpływają na firmy i organizacje społeczne, z wyjątkiem, np. projektów dotyczących podatków, dla których obowiązuje odrębny proces zatwierdzania i OSR.

2.3.2. Przebieg procesu OSR

I ETAP: ROZWOJU

- Definiowanie problemu (problem, skala, przyczyny, interesariusze).
- Poszukiwanie możliwych opcji rozwiązań.
- Wstępna ocena możliwych opcji (w tym wstępne szacowanie kosztów/korzyści, najlepiej w wartościach pieniężnych każdej projektowanej opcji).

II ETAP: KONSULTACJI

- Prowadzenie konsultacji dotyczących skutków wprowadzanych regulacji.

III ETAP: KOŃCOWY – kończy fazę projektowania w rządzie

- Wskazanie preferowanej opcji.
- Ocena prognozowanych kosztów/korzyści dla interesariuszy (bezpośrednich i pośrednich).
- Wyliczenie kosztu netto projektu.
- Wyliczenie kosztu netto dla firm i organizacji społecznych.
- Określenie systemu ewaluacji po przyjęciu projektu.

ETAP IV: WEJŚCIA W ŻYCIE PROJEKTU

- Ostateczna ocena skutków projektu po przyjęciu poprawek przez Parlament.

ETAP V: EWALUACJI

- Ocena rzeczywistych kosztów/korzyści.
- Ocena zasadności przyjętego rozwiązania.
- Ocena stopnia osiągnięcia celu.
- Propozycje ewentualnych zmian.



ETAP VI: POTWIERDZANIA

- Wyliczenie rocznego kosztu netto dla firm i organizacji społecznych.

2.3.3. Podmioty odpowiedzialne za OSR

Better Regulation Units (BRUs) – odpowiadają za realizację obowiązujących wytycznych dotyczących lepszego prawa, OSR tworzone jest wewnątrz ministerstw.

Better Regulation Executive (BRE) – odpowiada za realizację polityki lepszego prawa przez rząd oraz za przygotowanie wytycznych i procedur, jak również za koordynację realizacji celu, którym jest zmniejszenie kosztów dla gospodarki Wielkiej Brytanii.

Reducing Regulation Cabinet sub-committee (RRC) – zatwierdza do dalszego procedowania tylko projekty spełniające określone wymagania.

Regulatory Policy Committee (RPC) – niezależny organ doradczy, przedstawia opinie na temat tego, czy projekt aktu prawnego, który wpływa na działalność firm lub organizacji społecznych, jest oparty na rzetelnie zebranych dowodach, ocenia jakość tych dowodów oraz analiz. Bez opinii *RPC* projekt aktu nie zostanie przyjęty, opinia negatywna uniemożliwia dalsze procedowanie.

OSR przygotowują właściwe dla danej polityki komórki merytoryczne w ministerstwach, we współpracy z ministerialnymi komórkami wewnętrznymi (*Better Regulation units, BRUs*). Jeśli to konieczne, zasięgają wstępnej, roboczej opinii *RPC*, w celu wypracowania jak najlepszej OSR.

2.3.4. Formy dokumentu OSR

OSR jest przygotowywana na formularzu, ale jej stopień zaawansowania różni się w zależności od etapu procesu legislacyjnego, np. na etapie konsultacji – w odróżnieniu od etapu końcowego – nie są wymagane koszty/korzyści wyrażone w wartościach pieniężnych.

OSR jest przygotowywana w oparciu o precyzyjne, proste w przekazie podręczniki i wytyczne. Realizacja wytycznych jest bezwzględnie wymagana na wszystkich etapach procesu.

W odniesieniu do projektów, które wdrażają prawo UE:

- **obowiązkowe jest przestrzeganie zakazu nadregulacji** – należy wdrożyć tylko minimum tego, co jest wymagane przez prawo UE;
- **wdrożenie nie może nastąpić wcześniej**, żeby nie zmniejszyć konkurencyjności firm w stosunku do innych państw członkowskich;
- **przepisy krajowe muszą zostać złagodzone** w przypadku, gdy są bardziej rygorystyczne od przepisów UE;
- **należy zapewnić harmonię z obowiązującymi przepisami krajowymi**;



- należy kontaktować się z innymi państwami w poszukiwaniu **lepszyc rozwiązań implementacyjnych (*best practice*)**;
- **obowiązkowy jest przegląd wdrożonego prawa (co 5 lat)** – należy sprawdzić, czy cele zostały osiągnięte a przygotowywany raport z przeglądu wraz z wnioskami jest zatwierdzany przez RRC.

2.3.5. Ocena ryzyka regulacji

W dokumencie OSR obowiązkowe jest przedstawianie zagrożeń/ryzyk realizacji celów projektu. Zaleca się określenie stopnia ryzyka i skali skutków, a także zaproponowanie sposobów zarządzania. W przypadku projektów o spodziewanych dużych skutkach zaleca się najpierw wdrożenie pilotażowe. W analizach zaleca się podejście konserwatywne, tzn. należy raczej zawyżać koszty, a zaniżać korzyści – zastosowanie takiego podejścia należy jasno wskazać. Zaleca się również przeprowadzenie analiz wrażliwości, o ile jest to uzasadnione.

2.3.6. Analiza kosztów i korzyści

Analiza kosztów i korzyści jest obowiązkowym elementem OSR. Na etapie końcowym każdy dokument OSR musi zawierać koszty/korzyści wyrażone w wartościach pieniężnych, które będą ponosiły dotknięte przepisami grupy. Powinien zawierać następujące wyliczenia, wyrażone w wartościach pieniężnych: *Net Present Value (NPV)*, *Business Net Present Value (BNPV)*, *Equivalent Annual Net Cost to Business (EANCB)*.

NPV jest sumą oczekiwanych korzyści w ciągu całego okresu, w którym będą obowiązywały przepisy, pomniejszone o sumę kosztów w okresie. Zwykle w OSR przyjmuje się, iż jest to okres 10 lat. Wartości są dyskontowane przy użyciu tzw. stopy dyskontowej (w OSR stosuje się 3,5%) w stosunku do roku bazowego (*present value base year*) – jest to zwykle rok, w którym OSR jest przygotowywany lub w którym projekt wejdzie w życie.

Wszystkie wartości kosztów/korzyści muszą być wyrażone w cenach stałych, tj. z uwzględnieniem inflacji (używa się do tego deflatora PKB).

BNPV zawiera tylko te koszty/korzyści, które mają bezpośredni wpływ na biznes, tj. firmy i organizacje społeczne, w ciągu całego okresu obowiązywania przepisów.

EANCB określa wartości kosztów netto dla firm i organizacji społecznych w przeliczeniu na 1 rok.

Dla każdej z opcji należy wyliczyć tylko te koszty/korzyści, które powstają w rezultacie wprowadzenia przepisów – **są dodatkowymi ponad te, które i tak są ponoszone**. Zastosowanie ma model kosztu standardowego. Za koszty regulacyjne uznaje się koszty administracyjne oraz koszty konieczne do poniesienia, żeby spełnić wymagania nowych przepisów.

Przy sporządzaniu analiz obowiązkowe jest, z zachowaniem zasady proporcjonalności, stosowanie nierynkowych metod wyceny dla dóbr nierynkowych, takich jak np. czyste powietrze. Są to przykładowo metody oparte na preferencjach ujawnionych i deklarowanych.



2.3.7. Konsultacje publiczne w procesie OSR i stanowienia prawa

Podczas konsultacji publicznych interesariusze odpowiadają na konkretnie zadane pytania i wybierają spośród opracowanych przez rząd alternatywnych sposobów rozwiązania danego problemu. Z punktu widzenia rządu konsultacje publiczne nie tylko stwarzają szansę poznania preferencji interesariuszy, lecz również mogą pomóc w zidentyfikowaniu niezamierzonych skutków projektowanych regulacji oraz dostarczyć informacji pozwalających na kwantyfikację tych skutków. Informacje pozyskiwane w trakcie konsultacji mogą zatem wzbogacić analizę kosztów i korzyści przeprowadzaną w ramach OSR.

Podstawową zasadą rządzącą organizacją konsultacji publicznych jest zasada proporcjonalności. Rodzaj i skalę konsultacji należy dostosować do potencjalnej siły oddziaływania projektowanej regulacji na rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

Konsultacje publiczne nie są przeprowadzane w przypadku projektów wykonujących wyroki sądów.

2.3.8. Ewaluacja i monitoring wprowadzanych regulacji

Ewaluacja powinna zostać zaplanowana na najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego, co pozwala na zebranie danych, które następnie służą jako punkt odniesienia (stan sprzed wdrożenia projektu). Ewaluacja przeprowadzana jest zwykle w okresie 5 lat od przyjęcia projektu.



3. ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI OSR

W tej części opracowania przedstawiono, zidentyfikowane przez stażystów, podobieństwa i różnice między polskim modelem OSR a modelami funkcjonującymi w państwach przyjmujących (Holandii, Niemiec i Wielkiej Brytanii).

3.1. Model holenderski a model polski

Tabela 4. Model holenderski a model polski – analiza porównawcza

Cecha	Model holenderski	Model polski
Zakres przedmiotowy OSR <i>ex ante</i>	Brak formalnego obowiązku zbadania w ramach OSR <i>ex ante</i> , czy zidentyfikowany problem wystąpił już w innych krajach, a jeśli tak, to jakie rozwiązania zastosowano i jakie były ich skutki.	Jest ustanowiony taki formalny obowiązek.
Zalecenia metodyczne dotyczące opracowywania OSR	Bardzo szczegółowe instrukcje i podręczniki do opracowywania OSR.	Mniejszy stopień szczegółowości w formułowaniu zaleceń i wymogów metodycznych.
Organizacja konsultacji publicznych	Powszechna obecność Internetu w procesie konsultacji publicznych.	Mniejszy zakres wykorzystania narzędzi informatycznych w procesie konsultacji publicznych.
Organizacja uzgodnień międzyresortowych	Obowiązkowe uzgodnienia projektów aktów prawnych z Ministerstwem Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, z pozostałymi ministerstwami – fakultatywne.	Obowiązkowe uzgodnienia z wszystkimi ministerstwami.
Istnienie niezależnego gremium opiniującego projekty aktów prawnych	Istnienie Rady Stanu – niezależnego organu, który dokonuje oceny projektów regulacji w trzech wymiarach: (i) wartość programowa, (ii) poprawność legislacyjna, (iii) aspekty techniczne. Ocena kończy się jedną z trzech możliwych rekomendacji: <ul style="list-style-type: none"> • projekt nie powinien być dalej procedowany, • należy dokonać zmian przed dalszym procedowaniem projektu, • akceptacja dla przekazania projektu do Parlamentu. 	Brak odpowiednika.
Umiejscowienie ewaluacji względem OSR	Ewaluacja regulacji stanowi odrębną procedurę.	Ewaluację włączono w obszar oceny wpływu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań stażystów



3.2. Model niemiecki a model polski

Tabela 5. Model niemiecki a model polski – analiza porównawcza

Cecha	Model niemiecki	Model polski
Cele OSR i zasadnicze środki ich realizacji	Ocena skutków regulacji w obu krajach ma na celu wsparcie decyzji politycznych tak, aby bazowały one na faktach. OSR służy jednocześnie zapewnieniu transparentności stanowionego prawa. W związku z tym modele OSR obu krajów cechuje dążenie do precyzyjnego formułowania celu, identyfikacji, kwantyfikacji i pomiaru zarówno pożądanych efektów, jak i niezamierzonych skutków ubocznych projektowanych regulacji, włączenia w proces legislacyjny wszystkich zainteresowanych stron oraz zapewnienia przejrzystości procesu legislacyjnego poprzez publikowanie projektów regulacji.	
Istnienie niezależnego gremium kontrolno-doradczego	Narodowa Rada ds. Kontroli Regulacji (<i>Nationaler Normenkontrollrat</i> (NKR)) opiniuje OSR pod względem poprawności sformułowania celu regulacji, poprawności metodycznej rachunku kosztów przestrzegania przepisów oraz wiarygodności i zrozumiałości przedstawionych szacunków. Opinia NKR staje się integralną częścią druków parlamentarnych.	W Polsce porównywalna instytucja nie została powołana.
Rola urzędu statystycznego w procesie OSR	W procesie OSR w Niemczech istotną rolę odgrywa Federalny Urząd Statystyczny (<i>Statistisches Bundesamt</i> (StBA)), który wspiera rząd przy określaniu skutków ustaw i rozporządzeń. Ponadto StBA jest odpowiedzialny za tworzenie i utrzymanie bazy danych o koszcie przestrzegania przepisów, a także za obliczanie i publikowanie indeksu obciążeń administracyjnych. Grupa pracowników realizująca te zadania liczy ok. 100 osób.	W strukturze organizacyjnej GUS nie została wyodrębniona komórka o zbliżonych zadaniach i porównywalnych zasobach kadrowych, stąd też rola GUS w procesie OSR jest znacząco mniejsza w porównaniu do niemieckiego odpowiednika.
Liczba i cel wystandaryzowanych formularzy	Wyłącznie formularz do oceny skutków regulacji <i>ex ante</i> .	Trzy rodzaje formularzy do oceny wpływu (test regulacyjny, OSR <i>ex ante</i> i OSR <i>ex post</i>).
Wymogi metodyczne dotyczące opracowywania OSR	Metodyka obliczania kosztów przestrzegania przepisów została opracowana i precyzyjnie opisana w przewodniku.	Metodyka została wypracowana, niemniej jednak jest w mniejszym stopniu „uszywniona” szczegółowymi regułami.



Interpretacja zasady <i>one in, one out</i>	Zarówno w Polsce jak i w Niemczech kwintesencja zasady <i>one in, one out</i> sprowadza się do tego, że istniejące obciążenia regulacyjne są redukowane w takim samym zakresie, w jakim powstają nowe obciążenia w następstwie nowych regulacji.	
Sposób implementacji zasady <i>one in, one out</i>	Zasada <i>one in, one out</i> obowiązkowa, przy czym jest określony zakres jej stosowania.	Zasada <i>one in, one out</i> stosowana fakultatywnie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań stażystów

3.3. Model brytyjski a model polski

Tabela 6. Model brytyjski a model polski – analiza porównawcza

Cecha	Model brytyjski	Model polski
Operacjonalizacja celów w zakresie ograniczania kosztów przestrzegania przepisów	Wyznaczony cel redukcyjny dla gospodarki o określonej kwotę, tj. 10 bln funtów w ciągu 5 lat, tzw. <i>Business Impact Target</i> .	Brak.
Istnienie niezależnego gremium opiniującego OSR	Taką rolę pełni Komitet ds. Polityki Regulacyjnej <i>Regulatory Policy Committee (RPC)</i> .	W Polsce nie został powołany zewnętrzny, niezależny organ opiniujący OSR.
Zakres przedmiotowy OSR	Formularz OSR obejmuje zbliżone kwestie.	
Metodyka opracowywania OSR	Zbliżone instrumentarium metodyczne.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań stażystów



4. WYBRANE DOBRE PRAKTYKI

W niniejszym rozdziale przedstawiono cztery przykładowe praktyki stosowane w państwach przyjmujących, które zwróciły uwagę polskich stażystów.

4.1. *Sposób komunikowania wiedzy na temat oceny wpływu (Holandia)*

W opinii uczestników programu odbywających staż w holenderskim *Ministerie van Economische Zaken (MEZ)* na uwagę zasługuje sposób komunikowania wiedzy na temat oceny wpływu poprzez poświęconą temu zagadnieniu stronę internetową <https://www.kcwj.nl/kennisbank>, prowadzoną przez koordynujące proces oceny wpływu Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Zakładka poświęcona *IAK* zawiera 9 działów, z których siedem pierwszych odpowiada kluczowym pytaniom *IAK*. Następnie opisane są obowiązkowe wymogi jakościowe oraz podmioty odpowiedzialne za poszczególne wymiary oceny wpływu. Materiał zgromadzony w tej zakładce stanowi rodzaj podręcznika *on-line*, który ma przeprowadzić zainteresowaną osobę przez całość procesu oceny wpływu. W poszczególnych działach, obok zwięzłych opisów charakteryzujących idee danego etapu oceny oraz przedmiot analiz podejmowanych w jego obrębie, znajdują się odnośniki do odpowiednich rządowych dokumentów – rozporządzeń, wytycznych czy podręczników. Dołożono także starań, aby pokazać wzajemne relacje pomiędzy kluczowymi pytaniami *IAK*, a kilkunastoma wymogami jakościowymi.

Oczywistym dopełnieniem tego zestawu informacji są dane kontaktowe ministerstw nadzorujących merytorycznie poszczególne obszary w ramach oceny wpływu. Wskazano jednocześnie grupy robocze oraz osoby kontaktowe.

Zdaniem stażystów, w przypadku procesu takiego jak *IAK*, będącego wielowarstwową procedurą obejmującą zagadnienia z różnych dziedzin, tego rodzaju podręcznik *on-line* jest lepszym rozwiązaniem niż np. kilkusetstronicowy raport w formacie pdf.

4.2. *Monitoring obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw (Holandia)*

Horyzontalnym zadaniem Ministerstwa Gospodarki w procesie stanowienia prawa w Holandii jest monitoring całkowitych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców. W 2003 r. przeprowadzono szeroko zakrojone badania, w wyniku których ustalono sumę obciążeń administracyjnych dla sektora przedsiębiorstw na 16,4 mld euro rocznie. Zdefiniowano także 10 ustaw, które odpowiadały za ponad 50% obciążeń administracyjnych. Następnie wyznaczony został cel redukcji obciążeń o 25%



w stosunku do kwoty ustalonej w 2003 r. Ostatecznie jednak uznano, że koszty monitoringu oraz ponownego badania, mającego ustalić, czy cel został osiągnięty, są zbyt wysokie. Zmieniono zatem definicje celu redukcyjnego i w chwili obecnej jest on określony kwotowo na poziomie 2,5 mld euro netto do 2017 r. W konsekwencji Ministerstwo Gospodarki monitoruje jedynie skutki regulacji zwiększających i zmniejszających obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw, licząc efekt netto wprowadzanych rozwiązań i porównując z wyznaczonym celem. Jest to podejście znacznie obniżające koszty oraz czasochłonność monitoringu.

4.3. Sposób implementacji zasady „one in, one out” (Niemcy)

11 grudnia 2014 r. uchwalono w Niemczech wprowadzenie zasady *one in, one out*. Ma ona zastosowanie w stosunku do wszystkich projektów aktów prawnych, które zostały przyjęte przez rząd federalny od 1 lipca 2015 r.

Koncepcja wdrożenia została zaprojektowana zgodnie z zasadą *SMART*. Reguły *one in, one out* mają zastosowanie zasadniczo do wszystkich rządowych projektów aktów prawnych, które oddziałują na bieżący koszt przestrzegania przepisów po stronie gospodarki. Wyłączone są jedynie projekty, które:

- 1) wdrażają przepisy unijne, umowy międzynarodowe albo orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,
- 2) służą ochronie przed poważnymi zagrożeniami,
- 3) mają obowiązywać czasowo (maksymalnie 1 rok).

Obowiązują następujące reguły kompensacji:

- wymiar grupy adresatów norm – dodatkowy bieżący koszt przestrzegania przepisów po stronie gospodarki może być skompensowany tylko w ramach tej właśnie kategorii kosztu;
- wymiar resortowy – za kompensację odpowiada ministerstwo wiodące w odniesieniu do danej regulacji. Jeśli dany resort nie widzi możliwości kompensacji ani też nie może wykazać nadwyżki deregulacji (odciążenia) w wymaganej wysokości z poprzednich projektów, może zabiegać u innych ministerstw o „przejęcie” obowiązku kompensacji – bilateralnie albo za pośrednictwem komitetu ds. ograniczenia biurokracji (*Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau*);
- wymiar czasowy – jeśli kompensacja nie może być zrealizowana w tym samym projekcie, który wprowadza obciążenia wymagające kompensacji, w formularzu OSR, w uzasadnieniu albo alternatywnie poza projektem należy przedstawić jak zostanie osiągnięta kompensacja. Co do zasady kompensujące środki odciążeniowe muszą być wprowadzone w ciągu 1 roku. Celem jest zniwelowanie do końca kadencji wzrostu bieżącego kosztu przestrzegania przepisów dla gospodarki powstałego w wyniku rządowych projektów aktów prawnych;



- wymiar kwotowy – obowiązuje zasada redukcji obciążeń w takiej samej wielkości jak obciążenia generowane danym projektem.

Komitet ds. ograniczenia biurokracji może uchwalić pokrycie pozostającej do uregulowania kompensacji, jeśli nowo tworzony koszt przestrzegania przepisów przekracza możliwości kompensacyjne resortu albo przedstawiony koszt przestrzegania przepisów czy też korzyści projektu nie odzwierciedlają adekwatnie oczekiwanego oddziaływania deregulacyjnego dla gospodarki.

Obok tradycyjnego monitoringu zmian kosztu przestrzegania przepisów, Federalny Urząd Statystyczny przedstawia zapowiedziane przez ministerstwa środki kompensacyjne (w podziale na poszczególne resorty) oraz zmiany kosztu przestrzegania przepisów w odniesieniu do projektów podlegających regułom *one in, one out*. Resorty sprawozdają co pół roku komitetowi ds. ograniczenia biurokracji o postępach i trudnościach w realizacji zadeklarowanych środków kompensacyjnych, informując ewentualnie o groźbie nieosiągnięcia celu. Realizacja zasady *one in, one out* jest też elementem rocznego sprawozdania rządu dla Parlamentu.

4.4. Organizacja pracy i kultura organizacyjna sprzyjająca twórczej i efektywnej realizacji zadań (Wielka Brytania)

Analitycy Banku Anglii pracują w strukturach zadaniowych, z pominięciem struktury organizacyjnej. Podczas spotkań trudno określić, którzy uczestnicy zajmują stanowiska managerskie. Każdy może swobodnie formułować nasuwające mu się w trakcie spotkania myśli. Managerowie zachęcają do wypowiedziania komentarzy i ewentualnej krytyki, a żadne krytyczne stanowisko nie jest oceniane negatywnie, wręcz przeciwnie – skłania do dalszego, wspólnego poszukiwania alternatywnych rozwiązań.

Przeprowadzanie spotkań w formie burzy mózgów sprzyja wielowariantowej i wieloaspektowej analizie zjawiska, zapewnia doskonałą ocenę oraz transfer wiedzy.

W Banku Anglii brak jest sformalizowanego podejścia do struktur i procesów – email i telefon jest jedyną formą komunikacji z innymi departamentami zaangażowanymi w proces przygotowania oceny analitycznej. Dzięki temu pracownicy czują się swobodnie, czas jest efektywnie wykorzystywany, a konsultacje przeprowadzane są szybko i sprawnie.



5. WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA POLSKIEGO MODELU OSR

Z opisów przedstawionych w sprawozdaniach stażystów wynika, że koncepcja oceny skutków regulacji w poszczególnych krajach jest zbliżona, natomiast sam proces przeprowadzania oceny wpływu, a także wprowadzony model instytucjonalny wykazują istotne różnice. Niektóre elementy systemów krajów przyjmujących są warte rozważenia w kontekście ewentualnego zastosowania w polskich warunkach.

Poniżej przedstawiono, pogrupowane tematycznie, wnioski i rekomendacje dla polskiego modelu OSR.

PROPOZYCJE DOTYCZĄCE MODELU INSTYTUCJONALNEGO:

- 1) powołanie niezależnej instytucji opiniującej OSR (Instytucje doradczo-kontrolne państw przyjmujących różnią się w pewnym stopniu między sobą zakresem zadań i rolą w procesie OSR, dostarczając tym samym nieco odmiennych wzorców modelowych. Niemniej jednak zasadniczym zadaniem autonomicznego gremium opiniującego jest badanie poprawności sporządzenia OSR w konkretnych aspektach i przedstawienie rządowi opinii w tej sprawie. Funkcjonowanie takiego gremium może sprzyjać ograniczeniu tzw. kosztów przestrzegania przepisów oraz podniesieniu jakości stanowionego prawa),
- 2) utworzenie agencji analitycznych lub wyodrębnienie podobnych podmiotów z już istniejących, np. GUS-u, w celu podniesienia jakości oszacowań dokonywanych w ramach OSR.

PROPOZYCJE DOTYCZĄCE PROCEDUR I METODYKI:

- 1) objęcie procesem OSR nie tylko rządowych projektów aktów prawnych, lecz również projektów przygotowywanych przez inne podmioty (np. grupy posłów, inicjatywa obywatelska),
- 2) wprowadzenie obowiązku stosowania zasady *one in, one out* w celu przeciwdziałania rozrostowi biurokracji, np. zgodnie z niemieckim modelem⁵,
- 3) wprowadzenie obowiązku przeprowadzania analizy wpływu uchwalonej regulacji po kilku latach jej obowiązywania (obligatoryjny OSR *ex post*),
- 4) wprowadzenie do polskiego systemu tzw. modelu kosztu standardowego – mogłoby to przyczynić się do poprawienia jakości dokonywanych szacunków,

⁵ Model niemiecki polega na wprowadzeniu obowiązku kompensacji zwiększonego kosztu przestrzegania przepisów (wyrażonego w pieniądzu) odpowiednią redukcją tego kosztu w innym miejscu.



- 5) wprowadzenie szybkiej ścieżki dla projektów prostych, technicznych i o małych skutkach, na wzór brytyjskiego „*fast track*” (konieczne są kryteria kwalifikacji). Szybka ścieżka uprawniałaby do odstąpienia od wybranych obligatoryjnych elementów OSR,
- 6) propagowanie współpracy podmiotów opracowujących OSR z Głównym Urzędem Statystycznym,
- 7) rozwój wytycznych dotyczących implementacji prawa UE do przepisów krajowych,
- 8) sprzyjanie większemu zaangażowaniu niezależnych instytucji analitycznych w procesie opracowywania OSR,
- 9) nacisk na bezwzględne przestrzeganie wytycznych dotyczących opracowywania OSR w procesie legislacyjnym,
- 10) wprowadzenie obowiązku analizy kosztów i korzyści w wartościach pieniężnych oraz wyliczenia *NPV*,
- 11) większy nacisk na promocję rozwiązania oraz zarządzanie transferem wiedzy towarzyszącej procesowi,
- 12) większe wykorzystanie narzędzi informatycznych w procesie konsultacji publicznych.

PROPOZYCJE DOTYCZĄCE ZAPLECZA KADROWEGO:

- 1) doskonalenie kompetencji analityków, a także innych realizatorów procesu,
- 2) inwestowanie w kapitał ludzki administracji publicznej, zarówno w warstwie kompetencyjnej, jak i etycznej – jest to bowiem czynnik mający najprawdopodobniej największy wpływ na jakość wdrażanych regulacji,
- 3) podnoszenie umiejętności członków zespołów resortowych ds. OSR poprzez szkolenia (jak np. zakończona Akademia Analityka), staże – np. w komórce OSR w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za granicą (w adekwatnych instytucjach), następnie dzielenie się wiedzą z pozostałymi członkami zespołów i pracownikami przygotowującymi OSR,
- 4) popularyzacja metodyki OSR wśród uczestników konsultacji publicznych w celu podniesienia poziomu merytorycznego konsultacji.

PROPOZYCJE DOTYCZĄCE WYPOSAŻENIA TECHNICZNEGO:

- 1) wzbogacenie procesu o zestaw zaawansowanych narzędzi informatycznych wspomagających prace analityczne.



PROPOZYCJE DOTYCZĄCE CELÓW POLITYCZNYCH:

- 1) zwiększenie znaczenia oceny skutków regulacji w systemie politycznym,
- 2) rozważenie wyznaczenia celu redukcyjnego dla przeciwdziałania rozrostowi biurokracji.

Aby usprawnić jakość systemu oceny regulacji w Polsce należy zarówno inwestować w kapitał ludzki administracji publicznej w warstwie kompetencyjnej (wiedza, doświadczenie, umiejętności) i etycznej (sumienne i rzetelne podejście do powierzonych obowiązków), jak również – systematycznie podnosić rangę i znaczenie procesu oceny wpływu, np. poprzez wzmacnianie instytucji weryfikujących jakość przygotowywanych analiz, powołanie autonomicznej instytucji opiniującej OSR czy też rozwijanie metodyki wykorzystywanej w opracowywaniu OSR.