

Kraków, 26 lutego 2010 roku

Opinia do Programu Reformy Regulacji 2010-2011

1. Program Reformy Regulacji trafnie diagnozuje najważniejsze problemy polskiego systemu prawnego i kluczowe niedoskonałości procedury legislacyjnej. Podzielamy opinię, że istotnym problemem polskiego prawa jest jego niska jakość, wyrażająca się w dużej ilości obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, nadregulacji i braku spójności w obowiązujących przepisach prawa. (s. 5) Zdaniem ekspertów Centrum C-Law.org równie ważne, a w niektórych przypadkach jeszcze istotniejsze, są mankamenty związane ze stosowaniem prawa, które nierzadko nacechowane jest oportunistycznym administracji a niekiedy również wymiaru sprawiedliwości. Skutkiem tego jest – notoryczny już – nadmierny formalizmem, zbyt małe znaczenie wykładni funkcjonalnej, brak zrozumienia dla uwarunkowań biznesowych przedsiębiorców, restrykcyjna, a w konsekwencji, często nieadekwatna polityka ustalania wysokości odszkodowań etc.
 - 1.1. Jako podstawowe mankamenty procedury legislacyjnej, wywierające negatywny wpływ na jakość powstających norm autorzy programu wyróżniają **nieefektywne procedury planowania i kontroli interwencji publicznych, niewystarczające wykorzystanie narzędzi analitycznych** spowodowane zarówno brakiem zapotrzebowania na OSR ze strony kierownictwa poszczególnych ministerstw jak i **niewłaściwe rozumienie znaczenia i roli OSR** wśród pracowników administracji. (s. 8)
 - 1.2. Poczyniona przez autorów programu diagnoza pozwoliła sformułować niezbędne dla osiągnięcia sukcesu cele szczegółowe, na których opiera się struktura programu reformy. Chcemy wyrazić swoje podziękowanie za uwzględnienie Centrum C-Law.org w przebiegu konsultacji społecznych nad Programem Reformy Regulacji. W swojej opinii odniesiemy się do wybranych elementów, które w naszym przekonaniu mają kluczową rolę dla powodzenia reformy.
 - 1) Podniesienie jakości prawa poprzez zwiększenie korzystania przez Rząd z wiedzy ekspertów zewnętrznych.
 - 2) Zwiększenie politycznej woli do tworzenia interwencji opartych na dowodach i analizach.
 - 3) Usprawnienie systemu sporządzania i kontroli OSR.



-
- 4) Zwiększenie efektywności planowania legislacyjnego.
 - 5) Koordynacja działań pomiędzy zespołami zajmującymi się uproszczeniem obowiązujących przepisów i zespołami opracowującymi nowe interwencje publiczne.
2. **Ad.1** Poprawa jakości prawa, czyli jego zawartości merytorycznej, jego adekwatności do aktualnych potrzeb i problemów społecznych-gospodarczych jest celem nadrzędnym, do którego ma doprowadzić omawiana reforma. Dlatego też szczególna uwaga, powinna zostać poświęcona temu, w jaki sposób wzmocnić informacyjną i analityczną bazę podejmowanych decyzji regulacyjnych, z jakich źródeł i w jakim trybie czerpać potrzebną informację, jak prowadzić ekonomiczną analizę prawa.¹
- 2.1. Rozwiązanie współczesnych problemów gospodarczych i społecznych, charakteryzujących się dużą złożonością, związane jest często z posiadaniem wąskiej specjalistycznej wiedzy, dlatego pomimo dobrze wykwalifikowanej kadry administracji rządowej niezbędne jest również **wzmocnienie współpracy z ekspertami zewnętrznymi**, którzy mogą dostarczyć głębszą wiedzę fachową potrzebną do podjęcia trafnych decyzji regulacyjnych. W praktyce wielu zachodnich rządów istotne miejsce zajmuje **współpraca z pozarządowymi organizacjami obywatelskimi oraz niezależnymi organizacjami eksperckimi i naukowymi typu think tank**.
 - 2.2. Należy jednak mieć na względzie pewne ryzyka związane z przemieszaniem sfery konsultacji eksperckich i lobbingu. Dlatego też udział zewnętrznych organizacji eksperckich powinien odbywać się **na zasadach transparentności**, co w epoce społeczeństwa informacyjnego jest stosunkowo łatwe do zrealizowania dzięki ogłoszeniom publicznym dokonywanym w sieci Internet. Zasada możliwie daleko idącej transparentności powinna być zresztą rozciągnięta również na wszelką aktywność legislacyjną, niezależnie od udziału ekspertów zewnętrznych.
 - 2.3. **Powołanie niezależnego kolegialnego ciała doradczego** skupiającego przedstawicieli organizacji pozarządowych, ekspertów zewnętrznych i przedstawicieli interesariuszy może istotnie przyczynić się do spełnienia dwóch ważnych celów omawianego programu: **stworzenie opartego na dowodach (evidence based) systemu zarządzania legislacyjnego oraz monitorowanie wpływu nowego trybu zarządzania legislacyjnego na zmianę jakości otoczenia prawnego**. Funkcją takiej rady

¹ Włodzimierz Springer, Wojciech Rogowski (red.), *Ocena skutków Regulacji – poradnik OSR, doświadczenie, perspektywy*, CH Beck, Warszawa 2007, s. 12;



byłaby troska o jakość proponowanych przez Rząd zmian, monitorowanie rzetelności pomiarów i postępu reform jak również informowanie opinii publicznej o wynikach przeprowadzonych ocen. (funkcje doradcze, nadzorcze i monitorujące). Rady o wymienionych wyżej cechach funkcjonują w niektórych krajach Europy zachodniej m.in. w Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii, Szwecji czy w Niemczech.²

- 2.4. Funkcja doradcza Rady mogłaby być wpisana w proces legislacyjny, jako jego integralna część. A wyniki jej pracy byłyby obowiązkowo prezentowane na posiedzeniach Rządu i Parlamentu, jako niezależna opinia do projektu aktu prawnego, na wzór funkcjonowania niezależnego ciała doradczego ACTAL w Holandii. Funkcje nadzorcze i informacyjne taka rada mogłaby pełnić we współpracy z Naczelną Izbą Kontroli, publikując okresowe raporty o postępach reformy.
 - 2.5. Możliwym i godnym rozważenia jest również **zlecenie** tego rodzaju działalności na rzecz **eksperckich jednostek zewnętrznych (outsourcing)**, cechujących się **niezależnością organizacyjną** i realizujących opisywane tu zadania na podstawie zamówienia złożonego w trybie **zamówienia publicznego**. W takim przypadku specyfikacja istotnych warunków zamówienia jak również gremium dokonujące selekcji musiałyby zostać skomponowane w sposób zapewniający daleko idącą niezależność, jako że działalność wybranego zleceniobiorcy bądź konsorcjum zleceniobiorców musiałaby polegać w dużej mierze na krytycyzmie pod adresem zleceniodawcy, co stanowi ewidentne zarzewie konfliktu interesów i zagrożenia dla obiektywizmu (Więcej o spodziewanych efektach takich zadań rady w **Ad. 3**)
3. **Ad. 2** Proces tworzenia prawa funkcjonuje w wymiarze politycznym i merytorycznym. **Metodologia OSR wzmacnia rolę argumentacji merytorycznej w procesie tworzenia prawa**. O pozytywnym wpływie tworzenia prawa w oparciu o tę metodę na rozwój gospodarczy kraju i jego konkurencyjność świadczą dane wielu raportów oceniających efekty wprowadzenia do praktyki legislacyjnej tej metody. Dlatego reforma polskiego systemu stanowienia prawa powinna przewidywać instrumenty zmierzające do zwiększenia woli politycznej przeprowadzania interwencji publicznych w oparciu o OSR. Informowanie opinii społecznej o postępach Reformy Regulacji przeprowadzanej przez Rząd

²Sascha Brok, Raimar Dieckmann, *Better Regulation in Germany. Time to see results*, "Deutsche Bank Research" 2007, s. 12



i o jakości uchwalanych aktów prawnych w raportach niezależnej rady będzie wpływało na kształtowanie bardziej wymagających wyborców i w efekcie wpływało na decyzje legislacyjne Rządu.

3.1. Jednym z kluczowych czynników wpływających na wykorzystywanie przez Rząd argumentacji merytorycznej jest sprawnie funkcjonujący aparat egzekwowania obowiązków, które są nałożone na Rząd w zakresie wykorzystywania metod analitycznych w procesie legislacyjnym. W tym zakresie przedłożony **program reformy powinien przewidywać mechanizmy odpowiedzialności kierowników poszczególnych komórek** (odpowiedzialnych za sporządzanie Ocen Skutków Regulacji) za jakość powstających OSR uzależnioną np. od wysokości opracowanych na te potrzeby wskaźników.

4. **Ad. 3** Zaczynając od 2001 roku, czyli od momentu wprowadzenia obowiązku sporządzania ocen skutków regulacji w Polsce, do dnia dzisiejszego problemem pozostaje powierzchowność większości sporządzanych OSR, o której również mowa w punkcie 2.2.1 programu. Dlatego wciąż w 2010 roku pozostaje aktualnym zalecenie autorów pierwszej propozycji metodologii oceny skutków regulacji z 2001 roku o tym, że „Nie można dopuścić do dokonywania OSR „niższej jakości”, za to zastosowanej szeroko – lepiej świadomie ograniczyć OSR do wybranych ustaw, ale przeprowadzić je całkowicie poprawnie i zgodnie z wymogami.”³

4.1. Autorzy reformy kształtując system kontroli jakości sporządzanych w resortach OSR powinni się kierować tym, jaki potencjał posiada sprawnie funkcjonujący system kontroli i wprowadzić takie zmiany, które najpełniej ten potencjał wykorzystają. Odpowiednio ukształtowany system kontroli może przyczynić się do osiągnięcia **trzech celów** (1) dbałość o **zgodność OSR z wymogami** formalnymi i merytorycznymi zawartymi w wytycznych⁴ (2) spełnianie **funkcji motywacyjnej** dla pracowników administracji (3) **informowanie opinii publicznej** o jakości działalności legislacyjnej Rządu.

4.2. Pierwszą z wymienionych funkcji będzie spełniał **zespół ds. kontroli jakości OSR**, którego powołanie w strukturach kancelarii Prezesa Rady Ministrów przewiduje Program Reformy Regulacji w punkcie 4.1.2. Natomiast drugą i trzecią spośród wymienionych funkcji spełniałaby **niezależna**

³ Włodzimierz Springer, Wojciech Rogowski (red.), *Ocena skutków Regulacji – poradnik OSR, doświadczenie, perspektywy*, CH Beck, Warszawa 2007, s. 21

⁴ Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 roku



rada ekspertów, bądź podmiot (konsorcjum) wyłoniony w drodze konkursowej opisany w Ad. 1. Okresowe raporty wydawane przez taką radę dostarczałyby informacji o tym, w jakim stopniu dobrej jakości OSR przyczyniają się do pozytywnych zmian w otoczeniu prawnym. Zadaniem takiej komórki mogło by być również popularyzowanie wiedzy o najlepszych praktykach w zakresie Reformy Regulacji w innych krajach. W odpowiedzi na zdiagnozowany przez autorów programu w 2007 roku problem niewłaściwego rozumienia znaczenia i roli OSR wśród urzędników 2.2.2. taka informacja mogłaby być dodatkowym czynnikiem motywacyjnym dla pracowników administracyjnych, którzy sporządzają OSR wskazującym funkcję i miejsce analizy kosztów i korzyści w strukturze procesu legislacyjnego. Takie raporty dostarczałyby informacji pracownikom administracji o znaczeniu ich pracy analitycznej w złożonym procesie, w który są zaangażowani.

5. **Ad.4 Stopień trzymania się przez Rząd** sporządzonego **planu legislacyjnego** na wybrany okres jest probierzem **przewidywalności systemu prawnego**. Jest to informacja **istotna dla każdego inwestora zagranicznego i każdego przedsiębiorcy krajowego**, bowiem niezapowiedziane zmiany bądź niedokonanie zapowiedzianych wcześniej zmian generuje koszty i zwiększa ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej. Według danych Barometra Legislacyjnego opracowywanego przez Ernst & Young w 2010 roku **plan legislacyjny w drugim półroczu 2009 roku był wykonany przez Rząd zaledwie na poziomie 26 %**.
- 5.1. Ponadto istnieje również szeroko wykorzystywana praktyka **przyjmowania projektów nieuwzględnionych w planie legislacyjnym** i pochodzących z inicjatywy prawodawczej posłów. Jak piszą autorzy Barometru Legislacyjnego „Jest to droga z punktu widzenia Rady Ministrów korzystniejsza m.in. dlatego, że jest szybsza (unika się długotrwałych konsultacji międzyresortowych i społecznych) i prostsza (unika się konieczności sporządzenia Oceny Skutków Regulacji i projektów wszystkich aktów wykonawczych).”⁵ **Taki stan rzeczy sygnalizuje nagłą potrzebę równoległej reformy trybu poselskiej inicjatywy prawodawczej**.
- 5.2. Kolejnym źródłem problemu niewywiązywania się przez Rząd z planów legislacyjnych może być nieadekwatność liczebności i kwalifikacji pracowników administracji do stopnia skomplikowania zadań i czasu, w którym powinny być one zrealizowane. W przedłożonym programie niestety brakuje

⁵ Radosław Zubek R., Marcin Matczak, Anna Cieleń, Tomasz Zaleziński, *Barometr legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2009 r.*, Ernst & Young, Warszawa 2010,



danych o liczebności i kwalifikacjach pracowników ministerstw, którzy zajmują się opracowywaniem merytorycznej treści założeń regulacji oraz danych o tym, jaki jest udział procentowy w kształtowaniu decyzji regulacyjnych informacji fachowych zaciągniętych z innych źródeł niż kompetencje pracowników administracji. Te dane są niezbędne do określenia stopnia zapotrzebowania Rządu na ekspertyzy zewnętrzne i wyznaczenia działań zmierzających do dostosowania możliwości Rządu do potrzeb legislacyjnych.

6. **Ad.5** Omawiany program słusznie rozdziela tryb przygotowywania nowych rozwiązań regulacyjnych (zadania 1 i 2 programu) od trybu wprowadzenia zmian w obecnie obowiązujących przepisach (zadania 3 i 4 programu). Jest to dobre metodologiczne ujęcie, które zwiększa klarowności działań zaplanowanych przez Ministerstwo Gospodarki. Należy jednak podkreślić, że takie ujęcie jest upraszczające z praktycznego punktu widzenia, bowiem obecny okres reformy jest swojego rodzaju okresem przejściowym wymagającym opracowania trybu funkcjonowania Rządu w tym czasie. Równoległe będą przebiegać dwa duże procesy: pierwszy – zreformowany proces legislacyjny reagujący na nowo pojawiające się problemy społeczno-gospodarcze i drugi mający na celu usunięcie zbędnych przepisów z obowiązującego prawa. Działania podejmowane tak w pierwszym, jak i drugim procesie będą się składać na „nowe oblicze” systemu prawnego, dlatego powinny być w najwyższym stopniu skoordynowane. **Przedłożony program nie przewiduje trybu konsultacji pomiędzy jednostkami administracji odpowiedzialnymi za uproszczenie obowiązujących przepisów a zespołami pracującymi nad nowymi regulacjami.** Jest to niebezpieczny mankament omawianego programu, którego skutkiem może być piętzenie się niespójności w nowych, lecz powstających w różnych trybach przepisach. Również brakuje w tym programie danych umożliwiających oszacowanie długości trwania okresu przejściowego.
7. Na zakończenie wypada stwierdzić, że generalnie Programu Reformy Regulacji 2010-2011 zmierza we właściwym kierunku a starania rządu w tym zakresie zasługują na uznanie. Warto jednak w kilku punktach rozszerzyć i doprecyzować przyjętą agendę. W zakresie dalszych konsultacji Centrum C-Law.org deklaruje gotowość wsparcia merytorycznego a jego eksperci pozostaje do Państwa dyspozycji.



Korzystając z okazji pragniemy również zwrócić Państwa uwagę na powołanie w październiku 2009 roku Instytutu Allerhanda – ośrodka zaawansowanych badań prawnych, który jest niezależną, pozauniwersytecką oraz apolityczną jednostką naukowo-badawczą i ekspercką. (www.allerhand.pl) Celem Instytutu jest konsolidacja wysiłków intelektualnych prawników i ekonomistów na rzecz rozwiązywania aktualnych problemów społeczno-gospodarczych kraju.

Instytut Allerhanda z przyjemnością deklaruje swoją gotowość współpracy z Ministerstwem Gospodarki.

Dr Arkadiusz Radwan

Opracowali:

Zespół ekspertów Centrum C-Law.org w składzie Dr Arkadiusz Radwan, Prezes, pracownik naukowy; Dr Wojciech Rogowski, współpracownik naukowy, Olga Yanusik, asystent naukowy.

7