



## Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 23/2006

### Raport Regulacyjny

„Upublicznienie bilansu kosztów i korzyści prawa”

Paweł Dobrowolski

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: (022) 826 67 47  
tel.: (022) 211 12 75  
fax: (022) 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

Volkswagen Bank Polska S.A.  
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001

Paweł Dobrowolski

pawel.dobrowolski@sobieski.org.pl

**dobrowol@dobrowol.org**

**www.dobrowol.org**

# Raport Regulacyjny

## Upublicznienie bilansu kosztów i korzyści prawa

Paweł Dobrowolski

## Spis treści

1. Wstęp.....	1
2. Co i dlaczego?.....	1
3. Korzyści z wdrożenia raportu regulacyjnego.....	2
3.1 Stworzenie informacji niezbędnych do sprawnego rządzenia.....	2
3.2 Ograniczenie naturalnej tendencji urzędników do biurokratyzowania.....	2
3.3 Stworzenie narzędzi do przeprowadzenia deregulacji.....	3
4. Jakiego raportu regulacyjnego potrzebuje Polska?.....	3
4.1 Kto jest autorem raportu? .....	4
4.2 Kto jest rzeczywistym adresatem raportu?.....	5
4.3 Co zawiera raport?.....	5
5. Jak wdrożyć raport regulacyjny w Polsce?.....	7
5.1 Zawartość raportu regulacyjnego.....	7
5.1.1 Oficjalny szacunek kosztów i korzyści.....	7
5.1.2 Zawiadomienia obywatelskie.....	8
5.1.3 Format.....	9
5.2 Upublicznienie raportu regulacyjnego.....	9
5.3 Jak opracować metodologię raportu regulacyjnego?.....	9
6. Podsumowanie.....	10
7. Bibliografia.....	10

**Załącznik I** Krótki zarys historii raportów regulacyjnych w USA

**Załącznik II** Raporty regulacyjne w Europie



# 1. Wstęp

Polska gospodarka będzie wydajna a społeczeństwo aktywne, gdy nauczymy się chronić obywateli przed nadmierną biurokracją i fatalnymi przepisami. W tym celu państwo i obywatele muszą poznać bilans kosztów i korzyści istniejącego prawa.

Bez wiedzy o kosztach i korzyściach regulacji władze państwa nie są w stanie prowadzić racjonalnej polityki gospodarczej, a obywatele nie są w stanie ocenić skuteczności i efektywności prawa. Dziś nie wiemy, które przepisy są per saldo korzystne dla całego społeczeństwa, a które służą uprzywilejowaniu partykularnych grup interesu ze szkodą dla ogółu obywateli.

Pozyskanie tej wiedzy przez państwo i obywateli wymaga stworzenia mechanizmów liczenia kosztów i korzyści prawa. Takim mechanizmem jest raport regulacyjny. Raport regulacyjny to obowiązkowy doroczny przegląd kosztów i korzyści istniejącego prawa przeprowadzany przez administrację państwową. Celem raportu jest wskazanie, które przepisy należy zlikwidować lub zmienić. Praktycznym efektem raportu powinna być likwidacja lub nowelizacja regulacji, których koszty przewyższają korzyści.

Poniżej przybliżamy zalety raportu regulacyjnego oraz proponujemy konkretny sposób jego wdrożenia.

## 2. Co i dlaczego?

Raport regulacyjny to obowiązkowy doroczny przegląd kosztów i korzyści istniejącego prawa przeprowadzany przez administrację państwową. Celem raportu jest wskazanie, które przepisy należy zlikwidować lub zmienić. Praktycznym efektem sporządzenia raportu powinna być likwidacja lub nowelizacja regulacji, których koszty przewyższają korzyści.

Proponujemy wdrożenie w Polsce raportu regulacyjnego by:

- a) stworzyć mechanizm kontroli jakości istniejącego prawa,
- b) stworzyć źródło informacji, które pozwoli rządowi podejmować działania deregulacyjne<sup>1</sup>,
- c) zinstytucjonalizować<sup>2</sup> publiczną debatę o deregulacji i nadać jej odpowiednią rangę, oraz stworzyć informacje potrzebne politykom działającym w interesie ogółu (a kosztem interesów partykularnych).

---

1 Deregulacja to ważenie kosztów względem korzyści dla obowiązującego i proponowanego prawa oraz likwidowanie lub nowelizowanie przepisów, które tworzą więcej kosztów niż korzyści.

2 Słowa „instytucje” używamy w szerszym anglosaskim znaczeniu, a oznacza ono zestaw zasad ograniczających ludzkie zachowanie – zasady te mogą wynikać z obowiązującego prawa, zwyczaju politycznego, społecznego lub towarzyskiego. Patrz np. Douglass C. North, „Institutions,” *Journal of Economic Perspective* 5 (1), 97–112, (1995).

## 3. Korzyści z wdrożenia raportu regulacyjnego

### 3.1 Stworzenie informacji niezbędnych do sprawnego rządzenia

Bez wiedzy o kosztach i korzyściach regulacji władze państwa nie są w stanie prowadzić racjonalnej polityki gospodarczej, a obywatele nie są w stanie ocenić skuteczności i efektywności prawa. Dziś nie wiemy, które przepisy są per saldo korzystne dla całego społeczeństwa, a które służą uprzywilejowaniu partykularnych grup interesu ze szkodą dla ogółu obywateli.

Każde państwo nakłada na gospodarkę dwa rodzaje kosztów:

- podatki,
- obciążenia pozapodatkowe.

Poziom obciążenia gospodarki podatkami jest znany i zrozumiały dla większości obywateli i decydentów. Suma podatków zebranych przez państwo jest co roku podawana do publicznej wiadomości.

Natomiast koszty pozapodatkowe narzucane społeczeństwu przez państwo są niezrozumiałe i trudno policzalne. Na pozapodatkowe koszty państwa składają się:

- koszt spełnienia wymogów biurokratycznych (ang. *compliance costs*),
- koszt zniekształcenia mechanizmu rynkowego. Koszt zniekształcenia mechanizmu rynkowego powstaje na skutek interwencji państwa na rynku. Skutkiem zniekształcenia mechanizmu rynkowego są wyższe ceny i niższa dostępność oraz jakość produktów i usług.

Dziś brakuje w Polsce informacji o pozapodatkowych kosztach państwa. Jest to informacja niezbędna do stanowienia dobrego prawa<sup>3</sup> i egzekwowania go w sposób skuteczny i efektywny<sup>4</sup>.

### 3.2 Ograniczenie naturalnej tendencji urzędników do biurokratyzowania

Tendencja do biurokratyzowania rynku jest stałym dążeniem urzędników. Dlatego deregulacja musi być stałym elementem prawa, a nie jednorazowym zrywem politycznym. Dopóki będą istnieć grupy interesów czerpiące korzyści z ograniczenia konkurencji i urzędnicy zainteresowani zwiększeniem swych środków i wpływów,

---

3 W niniejszym tekście za dobre prawo uznajemy takie, które przynosi społeczeństwu więcej korzyści niż kosztów i za takie zostało uznane przez społeczeństwo.

4 Skuteczność jest miarą osiągnięcia celu, natomiast efektywność jest miarą nakładów poniesionych do osiągnięcia celu (np. ZSRR skutecznie walczył w II wojnie światowej, bo wygrał, ale zrobił to mało efektywnie, ponieważ poniósł ogromne straty).

dopóty wszelkie niedoskonałości rynku i interes społeczny będą używane do uzasadnienia nowych, niekoniecznie optymalnych regulacji.

Ponadto należy pamiętać, że regulacje, które w momencie ich powstania przyniosły więcej korzyści społecznych niż kosztów, mogą w bardzo krótkim czasie w wyniku zmian w technologii lub organizacji produkcji stać się szkodliwe.

Dlatego m.in. OECD rekomenduje regularny przegląd prawa w celu potwierdzenia, że prawo nadal spełnia swoje cele skutecznie i efektywnie. By przegląd istniejącego prawa w celu oszacowania kosztów i korzyści istniejących regulacji miał sens, musi odbywać się on regularnie i według jednolitej metodologii.

### 3.3 Stworzenie narzędzi do przeprowadzenia deregulacji

Żaden rząd nie będzie w stanie skutecznie zmierzyć się z przeregulowaniem prawa bez tworzenia przez administrację państwową raportu zawierającego informacje o wszystkich kosztach i korzyściach istniejących regulacji. Celem takiego raportu powinno być wskazanie, które przepisy należy zlikwidować lub zmienić.

Dopiero powstanie takiej informacji w jednym spójnym i syntetycznym dokumencie pozwoli premierowi podjąć decyzje polityczne o tempie i zakresie deregulacji oraz pozwoli wyegzekwować decyzje deregulacyjne od podległej mu administracji i jego sojuszników politycznych.

Bez powstania takiego narzędzia deregulacja będzie ograniczona do działań ad hoc, oraz działań pozorowanych<sup>5</sup>. A ewentualne decyzje deregulacyjne będą sabotowane poprzez wykazywanie, że konkretnego przepisu nie należy zmieniać z wielu istotnych, ale nieskwantyfikowanych powodów.

## 4. Jakiego raportu regulacyjnego potrzebuje Polska?<sup>6</sup>

Państwo polskie zbyt łatwo ulega pokusie narzucania nowych i nieprzemyślanych regulacji. Powodem jest brak zdolności państwa do oceny społecznych<sup>7</sup> skutków tworzonego prawa i związane z tym zbyt łatwe uleganie żądaniom partykularnych grup interesu.

W odróżnieniu od większości krytyków tego zjawiska uważamy, że powodem jest wadliwa architektura instytucji państwa<sup>8</sup>, a nie brak dobrych urzędników. Ułomność instytucji państwa pozwala politykom wraz z podległymi sobie urzędnikami działać na korzyść wybranych grup interesu kosztem ogółu obywateli.

---

5 Powoływanie różnych komisji i pełnomocników ds. deregulacji, co stanowić będzie „rozwiązanie” problemu poprzez stworzenie urzędu i powołanie urzędników ds. tego problemu.

6 Niniejszy rozdział przygotowano w oparciu o: Dobrowolski Paweł, „Wybór modelu raportu regulacyjnego”, Notatka przygotowana na potrzeby zespołu doradców Jana Marii Rokity, 18 luty 2005.

7 Społecznych czyli dotyczących całego społeczeństwa.

8 Dla przykładu: (i) podział tych samych zadań pomiędzy różne urzędy, (ii) przydzielenie sprzecznych zadań jednej instytucji, (iii) obarczenie urzędników decyzjami wysoce politycznymi, (iv) niemożliwość przypisania politycznej odpowiedzialności za realizację zadań państwa

Uczciwi urzędnicy są konieczni, ale niewystarczający do zmniejszenia ilości złych praw. Polska potrzebuje zmiany instytucji państwa, tak by przechylić szalę sił politycznych na korzyść polityków, którzy będą działać w interesie wszystkich obywateli, a nie poszczególnych grup interesu. Takich polityków należy wesprzeć na dwa sposoby:

- uświadamiając możliwie szerokie grono obywateli co do kosztów i korzyści proponowanych i istniejących regulacji,
- dać możliwie szerokiej grupie obywateli narzędzia wpływania na decyzje polityczne, które są niezależne od posiadanych przez tych obywateli pieniędzy i znajomości.

Poniżej w trzech podrozdziałach przedstawiamy trzy pytania, które należy zadać, by ocenić poszczególne modele raportów regulacyjnych.

### 4.1 Kto jest autorem raportu?

Tworzyć i kontrolować jakość raportu regulacyjnego można w sposób scentralizowany i zdecentralizowany:

		Kontrola jakości raportu regulacyjnego podczas jego tworzenia	
		Scentralizowana	Zdecentralizowana
Tworzenie raportu regulacyjnego	Scentralizowane	<b>A.</b> Komórka deregulacyjna przy premierze <sup>9</sup> .	<b>B.</b> Komórka deregulacyjna przy premierze tworzy raport, ale przed jego publikacją raporty odcinkowe są sprawdzane w poszczególnych urzędach.
	Zdecentralizowane	<b>C.</b> Poszczególne urzędy tworzą raporty wycinkowe i przesyłają je do komórki deregulacyjnej przy premierze, która tworzy raport zbiorczy i ocenia jakość raportów wycinkowych.	<b>D.</b> Poszczególne urzędy tworzą i same są odpowiedzialne za jakość raportu.

W zależności od celów, które chcemy osiągnąć można wybrać jeden z powyższych wariantów. Jeżeli na przykład naszym celem będzie wzmocnienie władzy premiera należy wybrać wariant A lub C. Jeżeli chcemy udokumentować pracę urzędników i polityków lub też usprawnić komunikację pomiędzy nimi, optymalny będzie wariant D.

Wybór autora raportu regulacyjnego oraz zakres jego kompetencji zależy od celu, jaki chcemy osiągnąć. W Wielkiej Brytanii powołano scentralizowaną jednostkę po to, by rząd (pomimo oporu urzędników) mógł zmniejszyć wpływ państwa na gospodarkę. W Niemczech raport regulacyjny miał umożliwić urzędnikom uproszczenie regulacji, więc wybrano model zdecentralizowany.

#### Podział i równowaga władzy

Podział i równowaga władzy (ang. *checks and balances*) są podstawą jej kontroli przez obywateli. Wprowadzenie podziału i równowagi władzy w Polsce wymaga

<sup>9</sup> Komórka deregulacyjna przy premierze jest jednym z możliwych ośrodków centralizowania prac nad raportem regulacyjnym. Podana jest tutaj jako przykład, ale można wyobrazić sobie scentralizowanie prac nad raportem regulacyjnym w urzędzie antymonopolowym lub Najwyższej Izbie Kontroli.



kreowania ośrodków, które będą kontrolować posunięcia władzy ustawodawczej i wykonawczej poprzez publiczną ocenę ich wpływu na efektywność gospodarki. Jeżeli chcemy skorzystać z tej zasady, to należy wdrożyć wariant C i powierzyć tworzenie częściowych informacji do raportu ministrom, a kontrolę jakości powierzyć NIK.

### Narzędzie do deregulacji dla premiera

Jeżeli jednak naszym celem jest stworzenie dla premiera „narzędzia” do deregulacji to należy wdrożyć wariant C, czyli tworzenie częściowych informacji do raportu powierzyć ministrom, ale kontrolę jakości należy powierzyć rządowej jednostce analitycznej podległej premierowi.

W jednym i drugim wypadku, aby kontrola jakości była możliwa, a jej wyniki zrozumiałe dla ogółu obywateli, muszą być one streszczone w przystępnych tabelach, a najlepiej by streszczenie było oparte o metodologię karty wyników (ang. *score-card*).

## 4.2 Kto jest rzeczywistym adresatem raportu?

Raport regulacyjny w zależności od celów, którym ma służyć, będzie adresowany do węższego lub szerszego kręgu polityków, urzędników lub obywateli.

W niektórych krajach UE raport regulacyjny stanowi sposób dokumentowania urzędniczych decyzji i komunikacji poprzez negocjację pomiędzy różnymi urzędami. Na przykład w Holandii raport regulacyjny stworzony został, ponieważ uznano, że proces tworzenia prawa został zdominowany przez „korporacyjny trójkąt” składający się z ekspertów, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych. Dlatego holenderski raport regulacyjny koncentruje się na szczegółowym dokumentowaniu poszczególnych etapów decyzyjnych i formalnym odzwierciedleniu w oficjalnych dokumentach opinii płynących spoza „korporacyjnego trójkąta”.

W Polsce raport regulacyjny powinien informować możliwie szeroki krąg obywateli i polityków o rzeczywistych kosztach i korzyściach istniejących regulacji. Dlatego powinien on stanowić jeden zbiorczy dokument prezentowany corocznie w Sejmie w celu skupienia uwagi polityków, dziennikarzy i obywateli na problematyce kosztów i korzyści istniejących regulacji.

Ponadto powinien być napisany w sposób zrozumiały dla szerokiego kręgu odbiorców i dostępny w Internecie na kilka dni przed sejmową debatą. By zwiększyć jego medialność raport regulacyjny powinien zawierać listę trzech najefektywniejszych i trzech najmniej efektywnych regulacji.

## 4.3 Co zawiera raport?

Raport regulacyjny może zawierać wąski i zamknięty katalog pytań zadawanych według z góry określonego schematu (wiersz A w poniższej tabeli) lub też szeroki szacunek kosztów i korzyści istniejących regulacji (wiersz D). Poniższa tabela przedstawia główne kategorie możliwych zawartości raportu regulacyjnego:

Możliwe kategorie zawartości raportu regulacyjnego
A. Zadanie pytań według gotowego schematu (ang. <i>check-list</i> ).
B. Czy dotrzymano procedury/przestrzegano prawa przy egzekwowaniu regulacji.
C. Szacunek kosztów spełnienia wymogów biurokratycznych.
D. Porównanie wszystkich znanych kosztów i korzyści regulacji.

Zamknięty katalog pytań (wiersz A) zwiększa władzę, urzędników, którzy będą kształtować ten katalog oraz ogranicza wpływ zewnętrznych ekspertów. Kontrolowanie przestrzegania procedury/prawa (wiersz B) może być narzędziem kontroli urzędników przez polityków lub też mechanizmem komunikacji/negocjacji pomiędzy różnymi urzędami. Szacowanie kosztów spełnienia wymogów biurokratycznych (wiersz C) pozwala na poznanie tego kosztu. Porównanie kosztów i korzyści regulacji (wariant D), pozwala na ocenę ich bilansu oraz stawia w niekorzystnej sytuacji polityków i urzędników promujących nieefektywne regulacje.

Poniższa tabela opisuje zawartości raportu regulacyjnego i sposób jego tworzenia w różnych krajach:

Zawartości raportu regulacyjnego i sposób jego tworzenia w różnych krajach			
	Czy raport zawiera ocenę skutków regulacji?	Czy raport wymaga porównania kosztów i korzyści regulacji?	Czy raport jest tworzony centralnie?
<b>Australia</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
Austria	Nie	Nie	Nie
<b>Kanada</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
Holandia	Nie	Nie	Nie
Niemcy	Nie	Nie	Nie
Norwegia	<b>Tak</b>	Nie	Nie
Nowa Zelandia	<b>Tak</b>	Nie	Nie
Szwecja	Nie	Nie	Nie
<b>Wlk. Brytania</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
<b>USA</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>

Źródło: Hahn, Robert W., Robert E. Litan  
 „Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe”,  
 AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, October 2004

Warto odnotować, że szeroka ocena ekonomicznych skutków regulacji ma miejsce tylko w krajach, gdzie autorem raportu jest centralna instytucja.

Jak pokazują doświadczenia amerykańskie, udoskonalenie zawartości raportów regulacyjnych jest procesem długoletnim. Dzieje się tak nawet przy niekwestionowanej woli politycznej do zwiększenia efektywności gospodarki. Jeżeli na urzędników nałoży się obowiązek sporządzenia możliwie szerokiego szacunku wszystkich znanych kosztów i korzyści regulacji, będą oni na początku wywiązywać się częściowo. Na przykład w Ameryce niektórzy urzędnicy przez pewien czas szacowali korzyści regulacji dla dłuższych okresów niż koszty.

Zawartość raportu będzie jego najbardziej kontrowersyjnym i kwestionowanym elementem. Dyskusja ta będzie trwała wiele lat. By zakończyła się stworzeniem raportu regulacyjnego, który w odczuwalny sposób zmniejszy pozapodatkowe koszty państwa, raport powinien zmusić urzędników do policzenia kosztów i korzyści obowiązujących regulacji w złotych. Jego zawartość powinna być oparta o analizę ekonomiczną (a nie urzędnicze sprawozdania pisane przez prawników).

By umożliwić porównywalność raportów pomiędzy urzędami i regulacjami, każdy raport powinien zawierać standardowe streszczenie w postaci tabeli, w której należy ująć:

- koszty i korzyści,
- informacje i założenia techniczne zastosowane w obliczeniach,
- ocenę, czy korzyści przewyższają koszty.

Koszty i korzyści regulacji muszą być wyrażone w wartościach pieniężnych, by umożliwić ich porównywalność. Praktycznym efektem raportu powinna być likwidacja regulacji, których koszty przewyższają korzyści.

## 5. Jak wdrożyć raport regulacyjny w Polsce?

### 5.1 Zawartość raportu regulacyjnego

Raport regulacyjny to obowiązkowy doroczny przegląd kosztów i korzyści istniejącego prawa, który powinien być przeprowadzany przez ministerstwa i urzędy odpowiedzialne za poszczególne regulacje i powinien być zestawiany pod nadzorem NIK (w celu zachowania zasady podziału i równowagi władz) lub przez jednostkę rządową odpowiedzialną za deregulację (w celu wyposażenia premiera w narzędzie do deregulowania).

Na treść raportu składać się powinny dwa oddzielne rozdziały:

- Szacunek kosztów i korzyści regulacji na rok objęty raportem, według urzędów oraz głównych regulacji.
- Zestawienie statystyczne na temat zawiadomień obywatelskich. Zawiadomienia obywatelskie to informacje sporządzone przez obywateli o kosztach wynikających z egzekwowania regulacji. Zawiadomienie będzie przygotowywane według standardowego formularza.

#### 5.1.1 Oficjalny szacunek kosztów i korzyści

Ministerstwa i urzędy sporządzają raporty na temat kosztów i korzyści egzekwowanych przez siebie ustaw i rozporządzeń według metodologii przygotowanej przez NIK lub rządową jednostkę deregulacyjną. Natomiast NIK lub rządowa jednostka deregulacyjna na podstawie otrzymanych informacji sporządzi zestawienia zbiorcze. Zestawienia zbiorcze oraz raporty poszczególnych instytucji razem stanowią oficjalny szacunek kosztów i korzyści regulacji czyli raport regulacyjny.

Metodologia przeprowadzania raportu będzie:

- tworzona centralnie przez NIK lub rządową jednostkę deregulacyjną (jasna odpowiedzialność),
- jednolita dla wszystkich urzędów (porównywalność),
- publicznie dostępna (nadzór obywateli).

Pożytecznym będzie, by metodologia ta z roku na rok nie ulegała zbyt dużym zmianom. Umożliwi to porównywalności informacji pomiędzy poszczególnymi latami.

### 5.1.2 Zawiadomienia obywatelskie

Rozproszona wiedza posiadana przez obywateli na temat kosztów wynikających z egzekwowania przepisów przez władze zawsze będzie większa niż wiedza władz na ten temat. By skorzystać z tej wiedzy należy umożliwić każdemu obywatelowi przedkładanie rekomendacji oraz sygnalizowanie problemów na standardowym formularzu zawiadomienia obywatelskiego. Na treść takiego formularza powinny składać się następujące dane:

- urząd odpowiedzialny za egzekwowanie danej regulacji,
- przepis bądź zachowanie będące przedmiotem zawiadomienia,
- krótki opis skutków przepisu lub zachowania,
- czy przepis bądź zachowanie negatywnie wpływa na obrót gospodarczy (TAK/NIE),
- szacunek negatywnych skutków (pozycja fakultatywna),
- rozwiązanie problemu proponowane przez wnioskodawcę (w punktach),
- podsumowanie ekonomicznych skutków proponowanego rozwiązania (pozycja fakultatywna),
- wnioskodawca (szczegółowe dane – bez podania danych umożliwiających identyfikację zawiadomienie nie będzie uwzględnione).

Sam formularz musi:

- być powszechnie dostępny (m.in. przez internet),
- być składany bezpośrednio do NIK lub rządowej jednostki deregulacyjnej (by nie znikł po drodze),
- zawierać dane, które pozwolą na identyfikację składającego zawiadomienie.

Zebrane w ten sposób zawiadomienia obywatelskie będą następnie katalogowane, analizowane (zestawienia statystyczne) oraz publikowane wraz z raportem regulacyjnym. Pozwoli to przy minimalnym koszcie (obywatele wykonują większość

pracy) zdobyć dodatkowe informacje z niezależnego źródła na temat kosztów i niedogodności wynikających z egzekwowania przepisów przez władze.

### 5.1.3 Format

Jak wspomnieliśmy w rozdziale „Co zawiera raport?”, raport regulacyjny powinien informować możliwie szeroki krąg obywateli i polityków o rzeczywistych kosztach i korzyściach istniejących regulacji. Dlatego powinien on stanowić jeden zbiorczy dokument prezentowany corocznie na forum sejmiku w celu skupienia uwagi polityków, dziennikarzy i obywateli na problematyce kosztów i korzyści istniejących regulacji.

Koszty i korzyści regulacji muszą być wyrażone w wartościach pieniężnych, by umożliwić ich porównywalność. Praktycznym efektem raportu powinna być likwidacja lub nowelizacja regulacji, których koszty przewyższają korzyści.

## 5.2 Upublicznienie raportu regulacyjnego

Deregulacja jest jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed Polską. Dlatego raport regulacyjny powinien być możliwie szeroko kolportowany i nagłaśniany. Jak wspomnieliśmy w rozdziale „Kto jest rzeczywistym adresatem raportu?”, raport regulacyjny powinien być co roku przedstawiany Sejmowi i w całości publikowany w internecie.

## 5.3 Jak opracować metodologię raportu regulacyjnego?

Po podjęciu decyzji o sposobie tworzenia, zawartości i wykorzystaniu raportu regulacyjnego należy stworzyć jego metodologię.

W Polsce brakuje kompetentnych ludzi z doświadczeniem w zastosowaniu metodologii ekonomii do oceny prawa. Dlatego zamiast tworzyć nasze własne rozwiązania należy zaadoptować do warunków polskich brytyjską metodologię oceny proponowanych regulacji i użyć jej w naszym raporcie regulacyjnym.

Dobre zrozumienie tej metodologii można uzyskać m.in. na podstawie trzech publikacji rządu Wielkiej Brytanii:

- “Better Policy Making A Guide To Regulatory Impact Assessment”,
- “Appraisal and Evaluation in Central Government”,
- “Guidelines for competition assessment. A guide for policy makers completing Regulatory Impact Assessments”.

Zaletą podejścia brytyjskiego jest sprowadzenie trudnego problemu szacowania kosztów i korzyści regulacji do uporządkowanych w tabelę pytań i odpowiedzi, z którymi są w stanie poradzić sobie urzędnicy nie posiadający specjalistycznej wiedzy i wykształcenia.

Dla przykładu przedstawiamy tabelę z “*Guidelines for competition assessment. A guide for policy makers completing Regulatory Impact Assessments*”. Tabela ta jest

## Raport Regulacyjny

narzędziem, które służy do ustalenia, czy przy ocenie nowej regulacji konieczna jest szczegółowa analiza wpływu regulacji na poziom konkurencji, czy też wystarczy uproszczony opis. Udzielenie odpowiedzi pozytywnych w ponad połowie przedstawionych w tabeli pytań powoduje konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy wpływu regulacji na poziom konkurencji.

**TABLE 4.1 - THE COMPETITION FILTER**

Question	Answer yes or no
Q1: In the market(s) affected by the new regulation, does any firm have more than 10 per cent market share?	
Q2: In the market(s) affected by the new regulation, does any firm have more than 20 per cent market share?	
Q3: In the market(s) affected by the new regulation, do the largest three firms together have at least 50 per cent market share?	
Q4: Would the costs of the regulation affect some firms substantially more than others?	
Q5: Is the regulation likely to affect the market structure, changing the number or size of firms?	
Q6: Would the regulation lead to higher set-up costs for new or potential firms that existing firms do not have to meet?	
Q7: Would the regulation lead to higher ongoing costs for new or potential firms that existing firms do not have to meet?	
Q8: Is the market characterised by rapid technological change?	
Q9: Would the regulation restrict the ability of firms to choose the price, quality, range or location of their products?	

## 6. Podsumowanie

Obywatele, urzędnicy i politycy coraz częściej wyrażają przekonanie, że koszty regulacji egzekwowanych przez państwo muszą być liczone, by nasza gospodarka była dynamiczna, a społeczeństwo sprawiedliwe.

Niestety większość polityków i urzędników zdaje się szukać rozwiązań, które ujawnią tylko najłatwiejsze do policzenia koszty. Grozi nam, że wielkim nakładem pracy wprowadzimy metody liczenia kosztów egzekwowania przepisów, które pominą najpoważniejsze koszty i przez to nie będą miarodajne i przydatne.

Niniejszy tekst pokazuje, że należy i można liczyć zarówno koszty spełnienia wymogów biurokratycznych (ang. *compliance costs*) oraz koszty zniekształcenia mechanizmu rynkowego. Jeżeli chcemy, by liczenie kosztów egzekwowania prawa miało sens, nie możemy ograniczyć się do na przykład liczenia tylko mitręgi związanej z uzyskaniem pozwoleń budowlanych, a pominąć wpływ prawa na podaż i cenę gruntów budowlanych.

## 7. Bibliografia

- Cabinet Office, "Better Policy Making A Guide to Regulatory Impact Assessment", Cabinet Office, Regulatory Impact Unit, January 2003.
- Cabinet Office, "A Quick Guide to Regulatory Impact Assessment", Cabinet Office, Regulatory Impact Unit, March 2003.
- Commission of the European Communities, "European Governance: Better lawmaking", Communication From The Commission, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 275 final.
- Commission of the European Communities, "Impact Assessment", Communication From The Commission, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 276 final.
- Commission of the European Communities, Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment", Communication from the Commission, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 278 final.
- Department of the Taoiseach, "Regulating Better. A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation", Department of the Taoiseach, Dublin, 2004.
- Dobrowolski, Paweł, "Wybór modelu raportu regulacyjnego", Notatka przygotowana na potrzeby zespołu doradców Jana Marii Rokity, 18 luty 2005.
- Hahn, Robert W, "Policy Watch: Government Analysis of Costs and Benefits of Regulation", The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 4 (Autumn, 1998), 201-210, 1998.
- Hahn, Robert W., Erin M. Layburn, 'Can Government Reporting Help Bring Rationality to Regulation?', AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, July 2003.
- Hahn, Robert W., Robert E. Litan, 'Recommendations for Improving Regulatory Accountability and Transparency. Testimony before the House Government Reform Committee Subcommittee on Energy Policy, Natural Resources and Regulatory Affairs', AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, March 2003.
- Hahn, Robert W., Robert E. Litan, 'An Analysis of the Sixth Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations', AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, April 2003.
- Hahn, Robert W., Robert E. Litan, 'A Review of the Office of Management and Budget's Draft Guidelines for Conducting Regulatory Analyses', AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, March 2003.
- Hahn, Robert W., Rohit Malik, Patrick M. Dudley, "Reviewing the Government's numbers on regulation", AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, January 2004.
- Hahn, Robert W, Rohit Malik, "Is Regulation Good For You?", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 27. No. 3, 2004.

- Hahn, Robert W., Mary Beth Muething, 'The Grand Experiment in Regulatory Reporting', AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, March 2003.
- Hahn, Robert W., Robert E. Litan, 'Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe', AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, October 2004.
- HM Treasury, "The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government", London.
- Löfstedt Ragnar, „The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis”, AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, March 2004.
- Douglass C. North, "Institutions," *Journal of Economic Perspective* 5(1), 97–112, (1995).
- Radaelli, Claudio, „Getting to Grips with Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe”, *Public Money & Management*, October 2004
- Radaelli, Claudio M., „What Does Regulatory Impact Analysis Mean in Europe?”, AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, January 2005.
- Randall Lutter, 'Agencies' Regulatory Analyses Should Be Subject to Genuinely Independent Peer-Review. Testimony before the House Transportation and Infrastructure Committee', AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, March 2003.
- OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris. OECD, 1997.
- OECD, "OECD Reviews Of Regulatory Reform: Regulatory Policies In OECD Countries", Paris OECD 2002.
- Office of Fair Trading, "Guidelines for competition assessment. A guide for policy Makers Completing Regulatory Impact Assessments", February 2002.
- Office of Management and Budget, "Draft 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations; Notice" *Federal Register* / Vol. 68, No. 22 / Monday, February 3, 2003, National Archives and Records Administration 2003.
- Office of Management and Budget, 'Stimulating Smarter Regulation: 2002 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities' Office of Management and Budget Office of Information and Regulatory Affairs, 2002.
- Office of Management and Budget, 'Stimulating Smarter Regulation: Summaries of Public Suggestions for Reform of Regulations and Guidance' Office of Management and Budget Office of Information and Regulatory Affairs, 2002.



---

## Krótki zarys historii raportów regulacyjnych w USA

Raporty regulacyjne mają najdłuższą historię w USA. Zaczęto je stosować w latach kryzysu gospodarczego spowodowanego embargiem na eksport ropy naftowej. W 1971 prezydent Nixon wydał dekret (ang. *executive order*), który nakazał urzędowi proponującym „znaczące” regulacje przedstawienie alternatywnych rozwiązań oraz analizę kosztów propozycji. Trzy lata później prezydent Ford wydał dekret, który nakazał badanie wpływu regulacji na wydajność i poziom konkurencji. Kolejni prezydenci system ten rozwijali i udoskonalali. Prezydent Carter wprowadził wymóg, by regulacje egzekwowane były „w najmniej kosztowny z dostępnych sposobów” oraz wprowadził publiczny rejestr wszystkich regulacji, nad których wprowadzeniem pracują agencje regulacyjne. Pod koniec swojej kadencji Carter powołał w Office of Management and Budget („OMB”) jednostkę o nazwie Office of Information and Regulatory Affairs („OIRA”). Celem OIRA było zmniejszenie kosztów spełnienia wymogów biurokratycznych.

Reforma regulacji była jednym z „czterech kolumn”, na których Regan opierał swój plan ekonomicznych reform. Zwiększył on kompetencje OIRA oraz wprowadził wymóg, by „działania regulacyjne były podejmowane tylko wtedy, kiedy ich korzyści dla społeczeństwa przewyższają ich koszty”. Przy okazji zmniejszył zatrudnienie w agencjach regulacyjnych ze 121 tys. do 102 tys. pracowników. Prezydent Bush kontynuował działania rozpoczęte przez administrację Regana. Wydał dekret, który nakazał agencjom wykonawczym „eliminować niepotrzebne obciążenia regulacyjne”. Porównywanie kosztów i korzyści regulacji wprowadzone przez administracje republikańskie było kontrowersyjne. Jednakże Clinton utrzymał obowiązek szacowania kosztów i korzyści regulacji, ale zwiększył jego przejrzystość, by oddalić obawy o nadmierny wpływ przemysłowych grup interesu.

W roku 1995 Kongres uchwalił ustawę, która nałożyła na OMB wymóg corocznej oceny ekonomicznych skutków federalnych regulacji. Raport ten zawiera informacje o kosztach i korzyściach federalnych regulacji, wpływ regulacji federalnych na władze lokalne oraz sposoby na ulepszenie regulacji federalnych. Do tej pory przygotowano siedem takich raportów.

---

## Raporty regulacyjne w Europie

W Unii Europejskiej w ostatnich latach politycy, urzędnicy i naukowcy coraz częściej posługują się słownictwem raportów regulacyjnych. Jednak chociaż powszechnie używa się tych samych terminów co w USA, to praktyka w poszczególnych krajach jest bardzo różna. Kraje UE szczególnie niechętnie są porównaniu kosztów i korzyści regulacji oraz przedstawianiu ich w wartościach pieniężnych.

W wielu krajach raporty regulacyjne ograniczone są do szacunku kosztów spełnienia wymogów biurokratycznych (ang. *compliance costs*), a pomijają koszt zmniejszenia efektywności rynku odczuwalny w wyższych cenach towarów i usług. W innych raporty regulacyjne istnieją jako programy pilotażowe. W kilku krajach raporty regulacyjne są rozumiane jako zadanie pytań według schematu, a jedynie w niewielkiej liczbie krajów podjęto próbę szacowania szerokiego zakresu kosztów i korzyści w usystematyzowany sposób (np. Wlk. Brytania).

W kilku krajach pomimo istnienia szczegółowych przepisów o ocenie skutków regulacji w praktyce nie dokonuje się szacunków kosztów i korzyści (n.p. Francja i Włochy). Co gorsza w niektórych przypadkach wybrane metodologie starają się ukryć problemy polityczno-dystrybucyjne pod pseudometodologicznym słownictwem. Tak jest w przypadku raportów regulacyjnych wprowadzonych przez Komisję Europejską. Jest to prawdopodobnie spowodowane chęcią ukrycia przed krajowymi politykami dystrybucyjnych skutków regulacji (czyli dotowanie jednych grup obywateli kosztem innych grup obywateli). Niestety postępowanie takie zwiększa władzę unijnych urzędników kosztem krajowych polityków.