

# MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 276

---

Prawo w gospodarce.  
Metodyka oceny oddziaływania prawa  
na gospodarkę

---

Maria Jerzak, Marcin Kitala

Warszawa, 2012 r.

Autorzy – pracownicy Instytutu Ekonomicznego NBP – dziękują Paniom: Małgorzacie Golik i Joannie Tyrowicz oraz Panom: Michałowi Gradzewiczowi, Jarosławowi Jakubikowi oraz Tomaszowi Jędrzejowiczowi za pomoc w opracowywaniu metodyki oraz uwagi zgłoszone w trakcie prac nad opracowaniem.

Opracowanie przedstawia poglądy Autorów, które nie powinny być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Narodowego Banku Polskiego.

Projekt graficzny:  
Oliwka s.c.

Skład i druk:  
Drukarnia NBP

Wydał:  
Narodowy Bank Polski  
Departament Edukacji i Wydawnictw  
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21  
tel. 22 653 23 35, fax 22 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2012

ISSN 2084-6258

Materiały i Studia są rozprowadzane bezpłatnie

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

## Spis treści

Streszczenie .....	2
Wprowadzenie .....	3
1. Przegląd badań legislacji w Polsce i na świecie .....	6
1.1. Badanie prawa w Niemczech, Słowacji i USA .....	7
1.2. Badania prawa w Polsce .....	9
2. Metodyka badania oddziaływania ustaw na gospodarkę.....	11
2.1. Zarys przyjętej metodyki .....	11
2.2. Opis kryteriów oceny .....	12
3. Konstrukcja wskaźnika oceny ustawy .....	16
3.1. Wskaźniki cząstkowe .....	16
3.2. Syntetyczny wskaźnik oceny ustawy <i>WG</i> .....	18
4. Przykładowe oceny aktów prawnych. ....	19
Przykład 1: Charakter ustawy ( <i>Ch</i> ) .....	19
Przykład 2: Zasięg ustawy ( <i>Z</i> ) .....	20
Przykład 3: Obszary oddziaływania ustawy ( <i>O</i> ) .....	22
Podsumowanie.....	24
Literatura .....	25
Załącznik .....	28

## Streszczenie

Sejm RP każdego roku uchwała kilkaset ustaw, zmieniających prawa i obowiązki obywateli, uwarunkowania działania podmiotów gospodarczych oraz instytucji i wywołujących różnego rodzaju skutki dla funkcjonowania gospodarki.

Otoczenie instytucjonalne jest zatem jednym z głównych czynników, determinujących funkcjonowanie każdego rynku i traktowane powinno być jako jedna ze zmiennych, warunkujących przebieg procesu gospodarczego. Jej uwzględnienie w analizach i badaniach ekonomicznych jest utrudnione, ze względu na niemierzalny charakter tego czynnika<sup>1</sup>. Dodatkowo sytuację komplikuje duża zmienność prawa i nakładanie się na siebie różnych potencjalnych skutków poszczególnych regulacji.

W prezentowanym materiale przedstawiona została, opracowana w Instytucie Ekonomicznym NBP, metodyka oceny oddziaływania tworzonego prawa na różne obszary życia społeczno-gospodarczego. Szczegółowo omówione zostały zasady i przyjęte kryteria oceny, którym przyporządkowane zostały częściowe wskaźniki oceny. Metodyka ta daje możliwość wyliczenia syntetycznego wskaźnika oddziaływania na gospodarkę każdej ustawy, niezależnie od tego jakiej dziedziny życia społecznego czy gospodarczego dotyczy. Równocześnie jej zastosowanie daje możliwość weryfikacji oceny tej samej ustawy po pewnym okresie jej funkcjonowania.

W opracowaniu zawarto także przykładowe oceny częściowe (wraz z ich uzasadnieniem) wybranych ustaw przy zastosowaniu powyższej metodyki. Ponadto przedstawiono krótką charakterystykę innych badań legislacji prowadzonych w Polsce i niektórych krajach (Niemcy, Słowacja, Stany Zjednoczone).

Klasyfikacja JEL: K00, Y2

Słowa kluczowe: proces legislacyjny, ekonomia instytucjonalna, ekonomiczna analiza prawa

---

<sup>1</sup> Por. *Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, M. Piotrowska (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 28-32.

## Wprowadzenie

Zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne funkcjonowania gospodarki wymuszają wprowadzanie ciągłych zmian istniejących zasad działalności różnego rodzaju podmiotów oraz wzajemnych stosunków między tymi podmiotami.

Przepisy i normy prawne są instytucjami tworzonymi celowo przez państwo (przez człowieka) i warunkują przebieg procesu gospodarczego. Struktury instytucjonalne w różnych formach wpływają na zachowania ludzi i podmiotów gospodarczych. Pogląd ten miał wielu zwolenników wśród ekonomistów reprezentujących klasyczny instytucjonalizm na przełomie XIX i XX w., a następnie przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej<sup>2</sup> (NEI).

Jeden ze znaczących przedstawicieli NEI Douglas C. North, definiuje instytucje jako *wymyślone przez ludzi ograniczenia, które strukturalizują ludzkie interakcje. Składają się z ograniczeń formalnych (prawo, konstytucja), ograniczeń nieformalnych (norm zachowania, konwencji) i z charakterystycznych sposobów zabezpieczenia. Razem określa to strukturę bodźców w społeczeństwach, w szczególności w gospodarkach*<sup>3</sup>. D. C. North uważa wręcz, że sukces lub klęska wzrostu gospodarczego poszczególnych krajów jest wynikiem działania lub brakiem działania odpowiednich instytucji, z których jedne sprzyjają, a inne są barierą tego wzrostu. J.R. Commons instytucję postrzegał jako *sferę stosunków międzyludzkich organizowanych przez różnego typu reguły i zasady społeczne, które pozwalają na lepsze lub gorsze rozwiązywanie problemów życia zbiorowego*, a F. A. von Hayek jako *stany równowagi ludzkich zachowań i wzajemnych współzależności (interakcji)*<sup>4</sup>. Niezależnie jednak od tego, jaką przyjmujemy definicję instytucji,

---

<sup>2</sup> W ekonomii, instytucjonalizm zaczął się kształtować pod koniec XIX wieku, a następnie ewaluował (tzw. stary i nowy instytucjonalizm). Por. North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 1990; Williamson O.E., *The New Institutional Economics*, Journal of Economic Literature, 2000 No. 38; *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, E. Okoń-Horodyńska (red.), Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1996.

<sup>3</sup> Por. Morawski W., *Socjologia ekonomiczna: problemy, teoria, empiria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 59

<sup>4</sup> Por. Marciniszyn M., *Instytucje rynku pracy: Polska na tle krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2005, s. 17

istnieje zgodność co do tego, że mają one istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego.

Reguły prawne, jako instytucje formalne, tworzą ramy zapewniające stabilność oraz przejrzystość rozwiązań i relacji w różnych dziedzinach życia. Istotne jest także ich realizowanie oraz egzekwowanie przez administrację.

Inne analizy spotykane w literaturze również wskazują na istnienie silnej zależności pomiędzy jakością prawa a wynikami gospodarki. Tworzone prawo może ograniczać możliwości rozwoju gospodarki lub stwarzać warunki dla jej rozwoju poprzez likwidację zbędnych regulacji i procedur.

W tym miejscu należy się odnieść do ekonomicznej analizy prawa (*Law & Economics*), dyscypliny zajmującej się badaniem prawa za pomocą narzędzi ekonomicznych.<sup>5</sup> Jest ona jedną z najszybciej rozwijających się interdyscyplinarnych nauk społecznych. Zapoczątkowana została w pierwszej połowie XX w. na Uniwersytecie Chicagowskim. Podstawowym założeniem jest analiza zależności pomiędzy prawem a normami społecznymi. Z kolei szkoła New Haven przyjmuje, że niesprawności rynkowe powinny być usuwane za pomocą regulacji opartych na analizie korzyści i kosztów (modele ekonomiczne). Natomiast szkoła Virginii opiera się na teorii wyboru publicznego (bada proces kształtowania instytucji w sferze polityki<sup>6</sup>). Podkreśla znaczenie mechanizmów rynkowych w tworzeniu prawa i wyraża sceptycyzm wobec modeli ekonomicznych.<sup>7</sup>

Analiza ekonomiczna stosowana jest coraz częściej nie tylko do badania prawa ale i innych nauk społecznych. Na podstawie szczegółowych analiz i interpretacji można ocenić efektywność tworzonego prawa pod względem ekonomicznym i skuteczność regulacji przed jej wprowadzeniem w życie (*ex ante*).

<sup>5</sup> Stosowane są różne definicje ekonomicznej analizy prawa. Jedne odnoszą się do konsekwencji zachowań ludzi na skutek sankcji ustanowionych przez prawo (m.in. R. Cooter i T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011), inne (np. H. Kerkmeester) określają ekonomiczną analizę prawa za pomocą teorii racjonalnego wyboru, a więc maksymalizacji funkcji celu podmiotów gospodarczych (koszty transakcyjne – twierdzenie Coase'a). Niektórzy autorzy uznają ekonomiczną analizę prawa, jako część nowego instytucjonalizmu (m.in. Schaefer H. B.) inni, jako część nowej ekonomii politycznej (m.in. J.M. Buchanan).

<sup>6</sup> *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wilkin J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2005 s. 11

<sup>7</sup> Buława P., Szmit K., *Ekonomiczna analiza prawa LEX a Wolters Kluwer Business*, Warszawa, 2012 s. 95, 96

Trudne jest jednak, a często niemożliwe, wykorzystanie narzędzi analizy ekonomicznej (zastosowania metod ilościowych) do tych badań.

Ocena tworzonego prawa i jego wpływu na gospodarkę dokonywana jest w wielu krajach. W większości przypadków są to analizy wybranych zagadnień bądź konkretnych ustaw, uznanych za szczególnie ważne dla obywateli lub gospodarki. W niniejszym opracowaniu przedstawiono przykłady badań z Niemiec, Słowacji oraz Stanów Zjednoczonych.

W Polsce także prowadzone są badania prawa o charakterze zarówno ilościowym jak i jakościowym, ale koncentrują się one na określonych problemach, dotyczących np. obciążeń administracyjnych oraz kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, w związku z wypełnianiem przez nich obowiązków informacyjnych, wynikających z regulacji prawnych nałożonych przez państwo lub oddziaływania poszczególnych ustaw na rozwój przedsiębiorczości i gospodarki.

Celem opracowania jest próba wyznaczenia czynników warunkujących oddziaływanie prawa na procesy społeczno-gospodarcze oraz zaprezentowanie metody ich pomiaru. Opracowanie tej metodyki wymagało przyjęcia pewnych założeń i kryteriów oraz skali ocen i wag. Dzięki temu możliwa jest wieloaspektowa ocena każdej uchwalonej ustawy. Ważnym elementem było określenie nie tylko zakresu zmian, jakie wprowadza ustawa, ale także kręgu odbiorców, do których jest adresowana, a więc obywateli, różnych grup społecznych i zawodowych, instytucji publicznych i pozarządowych oraz przedsiębiorców i firm. Z punktu widzenia oddziaływania prawa na gospodarkę najistotniejsze było zidentyfikowanie obszarów gospodarki, które mają istotny wpływ na jej właściwe funkcjonowanie i sprzyjają wzrostowi gospodarczemu. Wyróżniono trzy obszary takiego oddziaływania: rynek pracy, konkurencyjność i rozwój gospodarki oraz otoczenie instytucjonalne biznesu.

## 1. Przegląd badań legislacji w Polsce i na świecie

Większość opracowań dotyczących stanowienia prawa, zarówno w Polsce jak i na świecie, odnosi się do samego procesu legislacji. Wynika to z faktu, że każde państwo ma inną praktykę tworzenia prawa.

W wielu krajach zachodnich<sup>8</sup>, m.in. w Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych, prace nad nowym aktem prawnym poprzedza analiza scenariusza bazowego, zawierającego podstawowe zmienne, istotne z punktu widzenia materii projektu ustawy. Rozpatrywanych jest kilka wariantów zmian danej regulacji wraz z jej konsekwencjami w przyszłości, z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych. Wymagane jest także uzasadnienie szacowanych kosztów i korzyści, będących efektem wprowadzenia w życie proponowanej regulacji. W niektórych krajach dokonywana jest wprawdzie ocena skutków nowych aktów prawnych, ale często nie są one brane pod uwagę przez parlamentarzystów przy uchwalaniu ostatecznej wersji ustawy<sup>9</sup>. W szeregu państw opracowywane są strategie poprawy mechanizmu stanowienia prawa (*better policy making*). Potwierdzeniem znaczenia tego zagadnienia dla funkcjonowania gospodarki jest fakt, że Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) opracowała rekomendacje, dotyczące procesu tworzenia prawa, do których stosuje się coraz więcej państw<sup>10</sup>.

W Polsce pogłębioną analizą i oceną skutków regulacji poprzedzone są prace nad projektami ustaw przedkładanymi przez rząd<sup>11</sup>. Rząd opracowuje

<sup>8</sup> Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce*, opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, styczeń 2007, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf>

<sup>9</sup> *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, M. Sakowicz (red.), Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/ocenaregulacji.pdf>.

<sup>10</sup> *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, 9 marca 1995 r., C(95)21/FINAL, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1997; *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>; *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2009.

<sup>11</sup> Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908; Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca



założenia do ustawy, które po uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach społecznych (z odpowiednimi organizacjami) są podstawą do opracowania projektu ustawy. Do niego dołączane jest uzasadnienie zmiany prawa oraz ocena skutków regulacji (OSR). Po przyjęciu projektu przez rząd następują prace nad ustawą w parlamencie. OSR jednak rzadko zawiera pełną analizę potencjalnych kosztów i korzyści, wraz z ich szacunkiem liczbowym. Generalnie projektodawcy skupiają się jedynie na określeniu skutków dla finansów publicznych, związanych m.in. z kosztami administracyjnymi. Wymóg formalny opracowania skutków regulacji nie dotyczy projektów poselskich, komisyjnych, senackich, obywatelskich i przedstawionych przez Prezydenta RP.

### 1.1. Badanie prawa w Niemczech, Słowacji i USA

Proces stanowienia prawa oraz jego skutki społeczno-gospodarcze są przedmiotem analizy w szeregu państw. Poniżej przedstawiono trzy najciekawsze przykłady takich analiz opracowywanych w: Niemczech, na Słowacji oraz w Stanach Zjednoczonych.

W Niemczech w 2007 r. zostały opublikowane wyniki jednorazowego projektu *Gesetzes-Check*<sup>12</sup> przez Inicjatywę Nowej Społecznej Gospodarki Rynkowej (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft – INSM)<sup>13</sup>. Grupa ekspertów dokonała analizy wszystkich (ok. 700) ustaw uchwalonych przez Bundestag w okresie jesień 2005 r. – lato 2007 r. pod kątem m.in. zrozumiałości języka<sup>14</sup>,

---

2002 r. „Regulamin prac Rady Ministrów” (M.P. z 2002 r., Nr 13, poz. 221). Szerzej na temat funkcjonowania oceny skutków regulacji w Polsce: *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, W. Szpringer i W. Rogowski (red.), Studia Ekonomiczne, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

<sup>12</sup> <http://www.insm-gesetzescheck.de/>; Karpen U., Breutz I., Nünke A., *Die Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages (2005-2007)*, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, November 2007, <http://www.insm-gesetzescheck.de/files/pdf/kurzfassung.pdf>.

<sup>13</sup> Organizacja działa jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Została założona w grudniu 2009 r. przez Związek Pracodawców Przemysłu Metalowego i Elektromaszynowego (Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie). Jesienią 2010 r. zmieniła nazwę (die berolino.pr) na obecną.

<sup>14</sup> Także m.in. zrozumiałe odwołania do innych ustaw/rozporządzeń, oczyszczanie obowiązujących aktów prawnych ze zbyt skomplikowanych norm.

trwałości i charakteru proponowanych rozwiązań<sup>15</sup>, generowania obciążeń administracyjnych i nowych norm prawnych. Na zlecenie INSM, począwszy od 2005 r. Instytut Gospodarki Niemieckiej z Kolonii (Institut der deutschen Wirtschaft Köln – IW Köln), we współpracy z tygodnikiem gospodarczym *WirtschaftsWoche*, ocenia w cyklu miesięcznym<sup>16</sup> (*Deutschland-Check*) przede wszystkim wybrane decyzje rządu federalnego Niemiec<sup>17</sup>. Analiza dotyczy ich potencjalnego wpływu na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej (por. Załącznik). Ponadto monitorowany jest stan realizacji programu gospodarczego rządu.

Na Słowacji oceny nowego prawa dokonuje organizacja pozarządowa – Instytut Reform Ekonomicznych i Socjalnych (Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy - INEKO)<sup>18</sup>. W latach 2000-2008 r. publikował on krótkie, kwartalne opracowania oraz roczne opracowanie zbiorcze, zawierające ocenę uchwalonych działań legislacyjnych (przyjęto dość szeroki ich katalog<sup>19</sup>), wpływających na procesy społeczno-gospodarcze. Ocena dokonywana była przez zespół składający się z kilkudziesięciu osób, wśród których znajdują się: uznani eksperci i dziennikarze ekonomiczni oraz przedstawiciele środowiska akademickiego, organizacji przedsiębiorców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych. Opiera się ona na dwóch kryteriach: aprobaty przyjętych działań, jako rozwiązania danego problemu oraz ich znaczenia dla życia społeczno-gospodarczego<sup>20</sup> (por. Załącznik).

Mercatus Center (George Mason University) prowadzi od stycznia 2008 r. projekt analizy jakości ocen skutków regulacji administracji federalnej (*Regulatory*

<sup>15</sup> Ocena czy dana regulacja będzie musiała w krótkim czasie zostać poprawiona, także jaki jest charakter dokonywanych zmian (ustawy normujące po raz pierwszy dane zagadnienie, nowelizacje, ustawy doprecyzowujące i porządkujące, ustawy obowiązujące czasowo).

<sup>16</sup> *Deutschland-Check*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, *WirtschaftsWoche*; <http://www.deutschland-check.de/>.

<sup>17</sup> Również decyzje Bundestagu, a także propozycje zgłaszane na forum unijnym, a dotyczące funkcjonowania Unii Europejskiej.

<sup>18</sup> *The HESO Project – Evaluation of Economic and Social Measures*, Institute for Economic and Social Reforms, [http://www.ineko.sk/static/heso\\_en/index.php](http://www.ineko.sk/static/heso_en/index.php).

<sup>19</sup> Przedmiot analizy obejmuje obok ustaw także decyzje rządu Słowacji (np. rozporządzenia, decyzje prywatyzacyjne, strategie rządu, dokumenty programowe) oraz instytucji państwowych (np. Narodowego Banku Słowacji w odniesieniu do stóp procentowych, Urzędu Antymonopolowego i innych regulatorów rynkowych), a także Komisji Europejskiej.

<sup>20</sup> *Economic and Social Measures in Slovakia 2008*, D. Zachar (red.), *The HESO Project*, Institute for Economic and Social Reforms, Bratislava, August 2009; [http://www.ineko.sk/file\\_download/464/Slovakia-2008-web.pdf](http://www.ineko.sk/file_download/464/Slovakia-2008-web.pdf).

*Report Card*)<sup>21</sup>. Stosowane są trzy główne kryteria – otwartość<sup>22</sup>, jakość analizy<sup>23</sup> oraz przydatność<sup>24</sup>. Ocena dokonywana jest na podstawie formularza składającego się z ok. 12 pytań głównych oraz 22 szczegółowych. Zespół projektu liczy 6 członków. Dana regulacja jest oceniana przez dwóch z nich, w przypadku dużych rozbieżności ostateczna ocena jest uzgadniana.

## 1.2. Badania prawa w Polsce

Krajowa Izba Gospodarcza (KIG) od 2006 r. (z ponad roczną przerwą<sup>25</sup>) publikuje kwartalny *Barometr przyjazności legislacyjnej Sejmu dla gospodarki i przedsiębiorczości*. Dokonywana jest ocena ustaw pod względem ich ważności i kierunku oddziaływania na przedsiębiorczość i gospodarkę. Przyjęta została skala ocen od -5 do +5. Uśrednione oceny ustaw dają syntetyczny wskaźnik ważności i kierunku oddziaływania ustawy (WWK). KIG oblicza także kilka indeksów, określających przyjazność partii politycznych dla ustawy (zbiorcze indeksy przyjazności gospodarczej – ZPG; indeks wykorzystania potencjału – IWP oraz indeks porównania sejmowego – IPS). Wszystkie te wskaźniki wyliczane są na podstawie wyników głosowań w Sejmie i uwzględniają głosy poparcia oraz sprzeciwu poszczególnych partii wobec poszczególnych projektów ustaw<sup>26</sup>.

Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) publikuje *Monitoring inicjatyw ustawodawczych rządu i Sejmu*, w którym prezentowane są opinie autorów dotyczące wybranych ustaw, uznanych przez ekspertów za ważne lub interesujące. Szczegółowo analizowane są ustawy lub wybrane ich aspekty. Są one

<sup>21</sup> *Regulatory Report Card*, Mercatus Center, George Mason University, Arlington (VA); <http://mercatus.org/reportcard>, *Regulatory Report Card Methodology*, Mercatus Center, George Mason University, Arlington (VA); <http://mercatus.org/reportcards/methodology>.

<sup>22</sup> Łatwość odszukania projektu regulacji i oceny skutków regulacji na stronie internetowej, weryfikowalność danych i wykorzystanych modeli, wiarygodność założeń, przejrzystość i zrozumiałość tekstu.

<sup>23</sup> W zakresie m.in. identyfikacji problemów w stanie dotychczasowym i pożądanego skutku nowej regulacji, przedstawienia różnych scenariuszy rozwiązania danej kwestii, analizie kosztów i korzyści.

<sup>24</sup> M.in. przyjęcie i uzasadnienie wyboru wskaźników służących do pomiaru skutków regulacji, uzasadnienie przyjętego scenariusza rozwiązania problemu.

<sup>25</sup> KIG nie publikowała *Barometrów* w 2010 r. oraz za I kwartał 2011 r., por. <http://www.kig.pl/badanie.html>.

<sup>26</sup> *Barometr przyjazności legislacyjnej Sejmu dla gospodarki i przedsiębiorczości. Ocena VI kadencji Sejmu*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa, październik 2011 r.

odzwierciedleniem pozytywnych lub negatywnych opinii ekspertów na temat proponowanych rozwiązań prawnych<sup>27</sup>.

Ernst&Young opracowuje *Barometr legislacyjny*, w którym monitoruje wykonania planów prac legislacyjnych Rady Ministrów. *Barometr* zawiera głównie dane statystyczne, dotyczące prac rządu takie jak: liczba projektów ustaw, zaawansowanie prac nad opracowywaniem projektów, aktywność legislacyjna resortów, podmioty i osoby odpowiedzialne za przebieg prac nad projektem. Prezentowane są ponadto analizy wybranych projektów ustaw uznanych za ważne przedsięwzięcia legislacyjne<sup>28</sup>.

W marcu 2012 r. opublikowane zostało obszerne opracowanie Uczelni Vistula zatytułowane *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*<sup>29</sup>. Jest to ekspercka analiza wybranych ustaw uchwalonych w okresie 1989-2011. Każdej z 1366 analizowanych ustaw przypisano realizację interesu publicznego albo grup nacisku. W publikacji znajduje się szczegółowa analiza mechanizmu wpływu grup interesów na stanowienie prawa w Polsce. Dokonano ponadto oceny efektów i skali zjawiska, jakim jest lobbing. Publikacja zawiera także przykłady analizy wybranych ustaw, które koncentrują się głównie na ocenie przejrzystości procesu stanowienia prawa w Polsce oraz stopnia, w jakim istniejące obecnie przepisy (w tym tzw. ustawa lobbingowa) zabezpieczają ten proces przed wpływami grup interesów. Raport zawiera ponadto rekomendacje dotyczące między innymi zmian w sposobie stanowienia prawa, ułatwiających przeprowadzanie reform i zwiększających przejrzystość prawa.

<sup>27</sup> Por. Jarzyński W., *Dobre propozycje zmian w zamówieniach publicznych*, Komunikat nr 7 (FOR popiera) z 24 lutego 2012 r., Fundacja Obywatelskiego Rozwoju, <http://www.for.org.pl/pl/a/2082,FOR-popiera-nr-7-Dobre-propozycje-zmian-w-zamowieniach-publicznych>; Kube M., *Ustawa o zbiórkach publicznych*, Komunikat nr 8 (FOR ostrzega) z 28 lutego 2012 r., <http://www.for.org.pl/pl/a/2084,FOR-ostzega-nr-8-Ustawa-o-zbiorkach-publicznych>.

<sup>28</sup> Por. *Barometr legislacyjny: Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011 r.*, Sprawne państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2011.

<sup>29</sup> *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, kierownik projektu K. Rybiński, Uczelnia Vistula, Warszawa, marzec 2012 r.

## 2. Metodyka badania oddziaływania ustaw na gospodarkę

Syntetyczna charakterystyka oceny legislacji przedstawiona w poprzednim rozdziale wskazuje, że prowadzone badania odnoszą się do projektów ustaw na etapie prac przygotowawczych, przed ich uchwaleniem. Natomiast ocena już uchwalonego prawa ukierunkowana jest bądź na analizę wybranych problemów, bądź konkretnych ustaw lub też dotyczy samego procesu legislacji i przebiegu prac nad nowo tworzonymi ustawami.

W Biurze Finansów Publicznych, Instytucji i Regulacji Instytutu Ekonomicznego NBP (BFP IE) opracowana została metodyka analizy nowo uchwalonych aktów prawnych<sup>30</sup>. Podstawą zaproponowanej metodyki oceny legislacji było założenie, że każda uchwalona ustawa spełnia określone zadanie, jest ważna dla większego lub mniejszego kręgu adresatów, ustala zasady i formy postępowań i wzajemne relacje między obywatelami, przedsiębiorcami i instytucjami. W konsekwencji przepisy prawa zawarte w ustawach, poprzez wpływ na zachowania obywateli i wszystkich podmiotów, oddziałują na całą gospodarkę.

### 2.1. Zarys przyjętej metodyki

1. Ustalenie trzech kryteriów oceny ustaw i przyporządkowanie im wskaźników częściowych.
2. Zastosowanie zróżnicowanej skali ocen w zależności od kryterium.
3. Przyjęcie wag obiektywizujących skalę ocen.
4. Obliczenie syntetycznego wskaźnika oddziaływania ustawy na gospodarkę.

Ustawy oceniane są punktowo w oparciu o przyjęte kryteria niezależnie przez ekspertów, a ocena końcowa ustawy w przypadku rozbieżności jest uzgadniana między nimi. Proponowana metodyka może być stosowana do oceny skutków aktów prawnych (w krótkim, średnim lub długim okresie) zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. W tym drugim przypadku wymaga to jednak przyjęcia dodatkowych założeń.

<sup>30</sup> Z wyłączeniem ustawy budżetowej, która stanowi plan finansowy państwa i nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy (por. art. 109 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240; z późniejszymi zmianami).

Zagadnienie to, na obecnym etapie prac nad badaniem oddziaływania ustaw na życie społeczno-gospodarcze, wykracza poza temat niniejszego opracowania, w którym koncentrujemy się na analizie potencjalnych (ex ante) skutków wybranych aktów prawnych w średnim okresie (por. rozdział 4).

## 2.2. Opis kryteriów oceny

Badanie oddziaływania ustaw na gospodarkę według proponowanej metodyki opiera się na trzech kryteriach, według których można ocenić zakres merytoryczny wprowadzonych zmian, liczbę podmiotów, które będą stosowały przepisy zawarte w ustawie oraz obszar gospodarki podlegający regulacji.

I. Charakter ustawy (Ch) – kryterium to określa zakres zmian merytorycznych, jakie wnoszą ustawy w dotychczasowych regulacjach (danego obszaru, zagadnienia lub problemu) życia gospodarczego lub społecznego. Wysokość ocen przyznawanych w ramach tego kryterium zależy wyłącznie od merytorycznego zakresu zmian<sup>31</sup>, a nie znaczenia obszarów gospodarki podlegających regulacji. W przyjętej metodyce osobno bowiem jest oceniana skala dokonywanych zmian legislacyjnych, osobno zaś ich znaczenie. Istotną kwestią w ramach tego kryterium było rozstrzygnięcie sposobu oceny ustaw wprowadzających zmiany o różnym zakresie w wielu obszarach merytorycznych. W tym przypadku każdy z nich podlega osobnej analizie, a ocena charakteru całej ustawy przyjmuje wartość najwyżej ocenionej w ten sposób zmiany.

Wyróżnione zostały cztery stopnie merytorycznego zakresu zmian, a mianowicie:

- porządkujące i doprecyzowujące przepisy,
- wprowadzające mało znaczące zmiany merytoryczne,
- wprowadzające zauważalne zmiany merytoryczne,
- wprowadzające znaczące zmiany merytoryczne.

---

<sup>31</sup> Ustawy nie będą analizowane pod kątem zmian w tekście danej ustawy, lecz pod względem zmian regulacyjnych, jakie za sobą niosą te ustawy dla konkretnego obszaru merytorycznego.

Czterem stopniom zakresu zmian ( $Ch$ ) przyporządkowane zostały cztery stopnie oceny w skali od 0 do 3 (patrz tabela 1).

II. Zasięg ustawy ( $Z$ ) – o ocenie według tego kryterium decydować będzie liczba (krąg, grupa) adresatów ustawy. Zasięg oddziaływania przyjętych zmian prawnych ułatwi oszacowanie potencjalnych efektów (kosztów lub korzyści) jej wdrożenia. Celem zobiektywizowania stopnia oceny badanej ustawy wyodrębnione zostały trzy wskaźniki szczegółowe, odnoszące się do trzech grup adresatów:

- instytucji publicznych (administracja rządowa i samorządowa oraz np. ZUS, KRUS i zarządzane przez nie fundusze, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze itd.;  $Z_{ip}$ ),
- przedsiębiorców (dotyczy podmiotów niezależnie od wielkości, formy własności i rodzaju działalności;  $Z_p$ ),
- obywateli (w tym grupy społeczne i zawodowe;  $Z_o$ ).

W przypadku, gdy ustawa będzie dotyczyła (bezpośrednio lub pośrednio) więcej niż jednej z wymienionych grup adresatów, wskaźnik cząstkowy zasięgu będzie średnią ocen przyznanych poszczególnym grupom. Dla tego kryterium ( $Z$ ,  $Z_{ip}$ ,  $Z_p$ ,  $Z_o$ ) przyjęto także skalę ocen od 0 do 3 (patrz tabela 1).

### III. Obszar gospodarki oddziaływania ustawy ( $O$ )

W ramach tego kryterium wyodrębniono trzy obszary i odpowiadające im trzy wskaźniki szczegółowe – ważne z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki a mianowicie:

- rynek pracy ( $O_{rp}$ ) – oceniane są zmiany regulacji dotyczące między innymi zatrudnienia i bezrobocia, form zatrudnienia, czasu pracy wynagrodzeń, kosztów pracy, kształcenia, a także pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego. Obszar ten wybrano z uwagi na jego nierozzerwalne powiązanie z dochodami i poziomem życia obywateli, z koniunkturą we wszystkich branżach i stanem całej gospodarki;



- konkurencyjność i rozwój gospodarki ( $O_{kr}$ ) – ocenie podlegać będzie wpływ regulacji na poprawę (pogorszenie) konkurencji polskiej gospodarki wobec innych krajów, poprzez między innymi: wyrównywanie szans funkcjonowania różnych kategorii przedsiębiorstw, wspieranie udziału w wymianie międzynarodowej, ułatwienia w pozyskiwaniu kapitału i dostępie do nowych technologii. Wskaźnik konkurencyjność i rozwój pokazuje zarówno zmiany atrakcyjności prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, jak też korzyści, jakie wzrost konkurencyjności może przynieść podmiotom i gospodarce;
- otoczenie instytucjonalne biznesu ( $O_{ib}$ ) – wskaźnik ten jest oceną zmian instytucjonalnych, ograniczających między innymi bariery administracyjne i sprawozdawcze, ułatwiających rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, zmniejszających obciążenia podatkowe i paropodatkowe. Wybór tego obszaru do oceny wynika z przeświadczenia autorów, że otoczenie instytucjonalne biznesu jest czynnikiem warunkującym prawidłowe i przejrzyste funkcjonowanie całej gospodarki, obywateli, administracji na różnych szczeblach i wszystkich podmiotów na rynku.

Przyjęto, że każdy z tych obszarów jest jednakowo istotny dla całej gospodarki i nie będzie zróżnicowania ocen w zależności od obszaru. Współzależność między wyróżnionymi, jako kryteria oceny, obszarami sprawiają, że jedna zmiana systemowa może stanowić impuls do zmian w kilku różnych obszarach. Odnosi się to w szczególności do otoczenia instytucjonalnego biznesu oraz konkurencyjności. Przykładowo poprawa, uproszczenie czy doprecyzowanie przepisów regulujących prowadzenie biznesu w dowolnej branży wiąże się ze zmianą otoczenia instytucjonalnego biznesu, może wpływać jednocześnie na poprawę konkurencyjności tej branży, a w efekcie może skutkować zwiększeniem zatrudnienia. W takim przypadku ocena wszystkich obszarów będzie większa od 0, nie musi jednak przyjmować dla każdego z nich tej samej wartości. Łączna ocena zmian



według tego kryterium będzie średnią ocen wszystkich obszarów oddziaływania ustawy.

W przypadku, gdy wprowadzone zmiany negatywnie wpływają na któryś z obszarów, możliwa jest ocena ujemna. Dlatego w ramach tego kryterium – (O) – oceny mogą przyjmować wartości od -3 do +3.

Możliwe jest oczywiście przyjęcie innych obszarów gospodarki lub bardziej szczegółowe ich wyodrębnienie. Autorzy metodyki uznali jednak, że obszary: rynek pracy, otoczenie instytucjonalne biznesu oraz na konkurencyjność i rozwój, to czynniki „zagregowane” o podstawowym znaczeniu w każdej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego, determinujące funkcjonowanie i rozwój całej gospodarki.

### 3. Konstrukcja wskaźnika oceny ustawy

Oceny przyznawane przez każdą osobę, uczestniczącą w ewaluacji ustawy są podstawą do wyliczenia uśrednionych wskaźników cząstkowych, a następnie syntetycznego wskaźnika oceny oddziaływania ustawy na gospodarkę – WG (patrz tabela 1).

#### 3.1. Wskaźniki cząstkowe

Przyporządkowane poszczególnym kryteriom wskaźniki cząstkowe odzwierciedlają inny aspekt oceny oddziaływania ustawy na gospodarkę i mają różne znaczenie dla gospodarki. Dlatego mimo tej samej wartości bezwzględnej ich znaczenie dla całościowej oceny ustawy ma różny stopień ważności. W celu zobiektywizowania skali ocen przyporządkowane zostały poszczególnym wskaźnikom stałe wagi. Przed przyjęciem do oceny tylko wag stałych określonych subiektywnie, dokonywano także ocen według wag empirycznych ustalonych za pomocą metody PCA (metoda głównych składowych – *principal component analysis*)<sup>32</sup>. Po dokonaniu szeregu prób okazało się, że uzyskano zbliżone wyniki ocen, co zadecydowało o zastosowaniu tylko wag stałych. Ponadto ich przyjęcie daje możliwość porównywania aktów prawnych uchwalonych w poszczególnych okresach, a także zrewidowania ocen tych samych ustaw po pewnym czasie ich obowiązywania.

Najniższą wagę przyjęto dla wskaźnika cząstkowego charakter regulacji – 0,1; dla wskaźnika zasięg regulacji – 0,15; przy czym dla szczegółowych wskaźników (instytucje publiczne, przedsiębiorcy, obywatele) po 0,05. Najwyższa waga – 0,75 – przyporządkowana została do wskaźnika cząstkowego – obszary gospodarki, w tym dla wyodrębnionych w ramach niego wskaźników szczegółowych (rynek pracy, konkurencyjność i rozwój oraz otoczenie instytucjonalne biznesu) po 0,25.

---

<sup>32</sup> Metoda w oparciu o wektor wartości charakterystycznych skaluje zmienne, których wariancje są ze sobą wzajemnie powiązane, dlatego też PCA może być wykorzystane do wybrania zmiennych, które w największym stopniu wpływają na wartość szacowanego indeksu, nadając estymowanym parametrom interpretację kontrybucji do wartości wskaźnika. Ze względu na charakterystyki miar wchodzących w skład indeksu w badaniu zastosowano algorytm PVA w oparciu o macierz korelacji.

Tabela 1. Skala ocen wskaźników cząstkowych

Kryterium oceny i odpowiadający mu wskaźnik cząstkowy		Ocena ustaw							
		-3	-2	-1	0	1	2	3	
<b>Wskaźnik Zasigu Regulacji Z</b>	<i>Charakter Regulacji - Ch</i>	nie dotyczy							
	<i>instytucje publiczne Z<sub>ip</sub></i>	brak lub niewielki		wybrane instytucje publiczne		wprowadzające mało znaczące zmiany merytoryczne		wprowadzające zauważalne zmiany merytoryczne	
	<i>przedsiębiorcy Z<sub>p</sub></i>	nie dotyczy		niektóre branże		znaczną część instytucji publicznych		większość instytucji publicznych	
<b>Wskaźnik wpływu na obszary gospodarki O</b>	<i>obywatele Z<sub>o</sub></i>	nie dotyczy		nizszowi przedsiębiorcy		wąska grupa społeczna lub zawodowa		większość podmiotów gospodarczych	
	<i>rynek pracy O<sub>rp</sub></i>	duży negatywny		nieznaczny negatywny		brak wpływu		nieznaczny pozytywny	
	<i>konkurencyjność i rozwój O<sub>kr</sub></i>	duży negatywny		nieznaczny negatywny		brak wpływu		nieznaczny pozytywny	
<b>Wskaźnik wpływu na otoczenie instytucjonalne biznesu O<sub>ib</sub></b>		duży negatywny		nieznaczny negatywny		brak wpływu		nieznaczny pozytywny	
		duży negatywny		nieznaczny negatywny		brak wpływu		nieznaczny pozytywny	

Źródło: Opracowanie własne.

### 3.2. Syntetyczny wskaźnik oceny ustawy WG

Syntetyczny wskaźnik oceny ustawy jest sumą ważonych wskaźników cząstkowych i będzie przyjmować wartości od -3 do +3. Im wyższa będzie wartość (dodatnia lub ujemna) tego wskaźnika, tym większe będzie oddziaływanie danej ustawy na gospodarkę. Konstrukcję wskaźnika syntetycznego przedstawia tabela nr 2.

**Tabela 2.** Algorytm obliczenia syntetycznego wskaźnika oceny ustawy WG

Wskaźnik oddziaływania ustawy na gospodarkę	Wskaźnik cząstkowy charakter ustawy	Wskaźnik cząstkowy- zasięg ustawy			Wskaźnik cząstkowy obszary oddziaływania ustawy		
Wskaźnik syntetyczny		Wskaźniki szczegółowe			Wskaźniki szczegółowe		
<b>WG</b>	Wskaźnik cząstkowy <i>Ch</i>	<b>Z</b>			<b>O</b>		
		<i>Z<sub>ip</sub></i>	<i>Z<sub>p</sub></i>	<i>Z<sub>o</sub></i>	<i>O<sub>rp</sub></i>	<i>O<sub>kr</sub></i>	<i>O<sub>ib</sub></i>
		instytucje publiczne	przedsiębiorcy	obywatele	rynek pracy	konkurencyjność i rozwój	otoczenie instytucjonalne biznesu
		$WG = \alpha 0,1 \cdot Ch + \alpha 0,15 \cdot \left( \frac{Z_{ip} + Z_p + Z_o}{3} \right) + 0,75 \cdot \left( \frac{O_{rp} + O_{kr} + O_{ib}}{3} \right)$					
$\alpha$ przyjmuje wartość 1 gdy wskaźnik cząstkowy O uzyska wartość $\geq 0$ $\alpha$ przyjmuje wartość -1 gdy wskaźnik cząstkowy O uzyska wartość $< 0$ <sup>33</sup>							

Źródło: Opracowanie własne.

Przyjęte w metodyce jednakowe kryteria oceny poszczególnych ustaw stwarzają możliwość zobiektywizowanej, wieloaspektowej ich oceny, porównywania i weryfikacji ocen tej samej ustawy po kolejnych zmianach lub po upływie określonych odcinków czasu jej obowiązywania, a także stworzenie rankingu aktów prawnych uchwalonych w danym okresie pod względem ich wpływu na życie społeczno-gospodarcze.

Wysokość ocen oddziaływania aktów prawnych na gospodarkę będzie zależała od przyjętego okresu, w którym możemy oczekiwać potencjalnych efektów każdej z ocenianych ustaw. Inna może być ona w krótkim, a inna w długim okresie.

<sup>33</sup> Jedyne wskaźniki  $O_{rp}$ ,  $O_{kr}$ ,  $O_{ib}$  (łącznie waga 0,75) mogą przyjmować wartości ujemne. Przyjęcie  $\alpha$  miało na celu zapewnienie, że wskaźnik WG będzie przyjmował wartości z symetrycznego przedziału [-3; 3], zamiast [-2,75; 3].

## 4. Przykładowe oceny aktów prawnych

Poniżej przedstawione zostaną przykładowe oceny wybranych aktów prawnych wraz z uzasadnieniem przyznanych ocen częściowych, które mają odzwierciedlać oczekiwane, potencjalne skutki w średnim okresie, będące efektem funkcjonowania konkretnych ustaw. Jako przykłady wybrano ustawy, które stanowią ilustrację sposobu dokonywania oceny pod względem zakresu wprowadzanych zmian, zasięgu oddziaływania ustawy, bądź obszaru gospodarki, na który regulacja będzie miała wpływ (oceny częściowe) zgodnie z zaproponowaną metodyką. Przytoczone przykłady mają uzasadnić ponadto, że wysokie oceny częściowe według jednego z kryteriów, nie decydują o wysokiej całościowej ocenie ustawy (na co mają wpływ przyjęte wagi).

### Przykład 1: Charakter ustawy (*Ch*)

*Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*<sup>34</sup> (tzw. ustawa śmieciowa), wysoko oceniona pod względem zakresu wprowadzonych zmian.

Ustawa zdejmuje z właścicieli nieruchomości i nakłada na gminy obowiązek zbiórki i zagospodarowania odpadów komunalnych na swoim terenie. Gmina odpowiedzialna jest za budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji do przetwarzania tych odpadów i osiągnięcie określonego poziomu odzysku i recyklingu. Odpowiada także za zorganizowanie i nadzorowanie systemu gospodarowania odpadami (zezwozenia, przetargi, nadzór, kontrola, obowiązki sprawozdawcze). Ten akt prawny kompleksowo reguluje gospodarkę odpadami, dlatego pod względem zmian merytorycznych (charakteru) otrzymała ocenę 3.

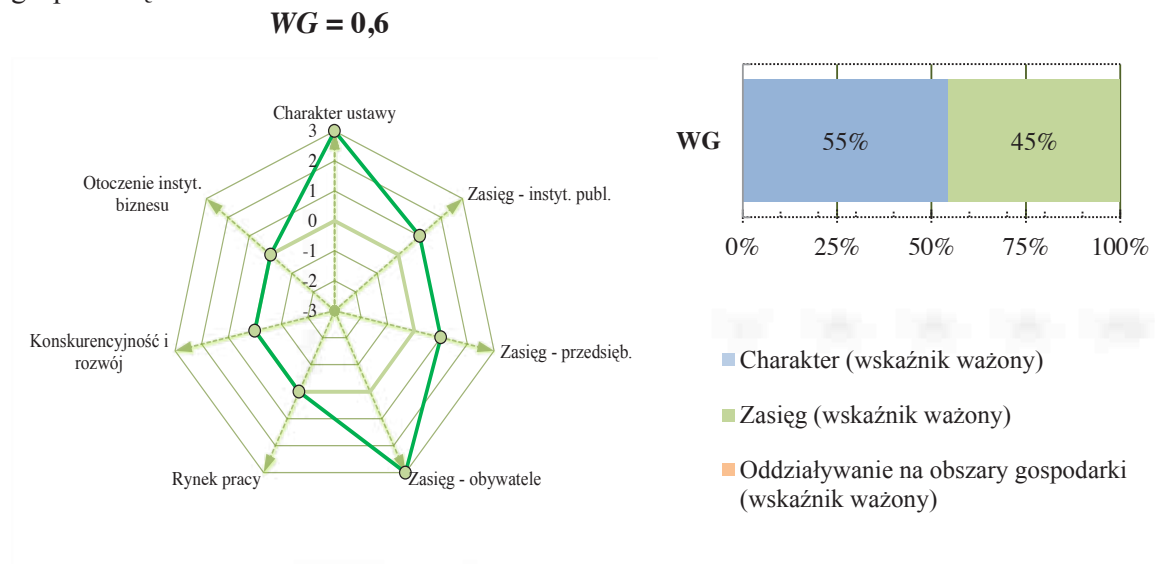
Regulacje zawarte w ustawie dotyczą zarówno obywateli (zniesienie za odpłatnością obowiązku organizacji odbioru odpadów), jak również instytucji publicznych (gmin) oraz przedsiębiorców, wykonujących działalność w tym zakresie. Dlatego pod względem zasięgu dla wszystkich trzech grup adresatów średnia ocena wyniosła 1⅓.

Ustawa nie ma natomiast wpływu na obszary gospodarki podlegające ocenie. Nie powinna mieć szczególnego znaczenia dla rynku pracy, ponieważ znacząco nie wpłynie na wzrost lub spadek zatrudnienia. Ustawa może wpływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie przynajmniej na dwa z tych obszarów – otoczenie biznesu i konkurencyjność i rozwój – dlatego wpływ na te obszary oceniono na 0.

<sup>34</sup> Z dnia 1 lipca 2011 r., Dz.U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897.

Całościowa ocena analizowanej ustawy (WG) wyniosła 0,6, co było efektem oceny neutralnej tych rozwiązań dla gospodarki (O, wskaźnik cząstkowy o najwyższej wadze).

**Rysunek 1.** Wskaźniki cząstkowe oceny oddziaływania tzw. ustawy śmieciowej na tzw. ustawę śmieciowej gospodarce



Źródło: Opracowanie własne.

Źródło: Opracowanie własne.

### Przykład 2: Zasięg ustawy (Z)

*Ustawa o szczególnych zasadach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*<sup>35</sup> (tzw. ustawa konsumencka).

Regulacja zawarta w ustawie daje konsumentowi gwarancję, że zakupiony produkt lub usługa nawet w przypadku braków formalnych w dokumencie gwarancji (np. braku adresu gwaranta, czasu ochrony gwarancyjnej), podlega reklamacji lub zwrotowi. Ustawa ta wzmacnia pozycję klienta, poprzez doprecyzowanie zasad gwarancji. Jednocześnie może wpłynąć na zwiększenie kosztów, jakie muszą zostać poniesione na dokonanie naprawy lub wymianę towaru, u tych przedsiębiorców (producentów i sprzedawców produktów i usług), którzy dotychczas unikali wypełnienia obowiązków gwarancyjnych. Biorąc pod uwagę zasięg oddziaływania tej ustawy, a więc krąg potencjalnych jej adresatów, została oceniona na 2, tj. stosunkowo wysoko według przyjętej skali (od 0 do 3). Argumenty przemawiające za taką oceną są następujące:

<sup>35</sup> Z dnia 16 grudnia 2010 r., Dz.U. z 2011 r., Nr 34, poz. 169.

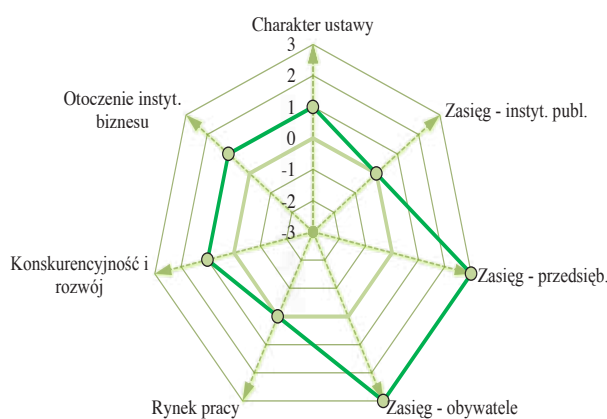
- dotyczy wszystkich obywateli, jako potencjalnych klientów – ocena szczegółowa dla tej grupy adresatów: 3;
- dotyczy potencjalnie wszystkich producentów i sprzedawców towarów i usług – ocena szczegółowa dla tej grupy adresatów: 3
- nie dotyczy instytucji publicznych – ocena szczegółowa dla tej grupy adresatów: 0.

Średnia ocena dla wszystkich grup wynosi 2 (przy obliczaniu wskaźnika syntetycznego ocena jest ważona według przyjętej wagi 0,15).

Syntetyczny wskaźnik oddziaływania tej ustawy na gospodarkę nie jest wysoki (0,9 w skali od -3 do +3), ponieważ poza dużym zasięgiem ustawy pozostałe wskaźniki uzyskały niskie oceny. Ustawa generalnie doprecyzowuje przepisy, dlatego charakter zmian został oceniony na 1. Oceniono, że oddziaływanie na wybrane obszary gospodarki będzie nieznaczące. Wskaźniki cząstkowe w przypadku otoczenia instytucjonalnego biznesu (producenci, handel i usługi) oraz konkurencyjności i rozwoju (równe traktowanie wszystkich podmiotów – wytrącenie argumentów dla nierespektujący zasad gwarancji) kształtują się na poziomie +1, zaś dla rynku pracy: 0.

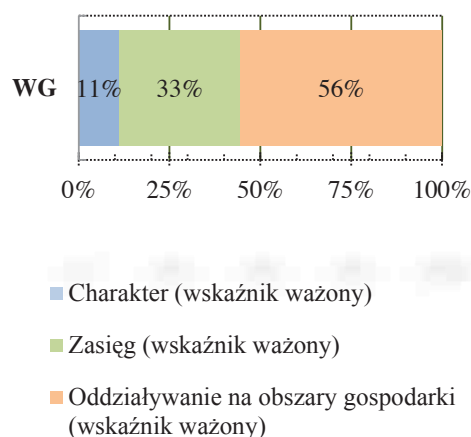
**Rysunek 3.** Wskaźniki cząstkowe oceny oddziaływania tzw. ustawy konsumenckiej na gospodarkę

**WG = 0,9**



Źródło: Opracowanie własne.

**Rysunek 4.** Struktura wskaźnika WG



Źródło: Opracowanie własne.

### Przykład 3: Obszary oddziaływania ustawy (O)

*Ustawa o efektywności energetycznej*<sup>36</sup> jest najwyżej ocenioną ustawą analizowaną w niniejszym opracowaniu. Wszystkie oceny cząstkowe przyznane według przyjętych kryteriów są wyższe od 0, a łączna ocena oddziaływania ustawy na gospodarkę oceniona została na 1,4.

Ustawa tworzy całkowicie nowy system promujący oszczędzanie energii, oparty na nowych instrumentach tzw. białych certyfikatach. Podmioty, które zaoszczędzą określoną ilość energii (dzięki m.in. modernizacjom i termomodernizacjom sieci ciepłowniczych, odzyskiwaniu energii i ograniczaniu jej strat w trakcie przesyłu), mają prawo handlować certyfikatami na giełdzie.

Biorąc pod uwagę zakres merytoryczny wprowadzanych zmian (charakteru regulacji) ustawa uzyskała najwyższą ocenę według przyjętej skali, tj. 3.

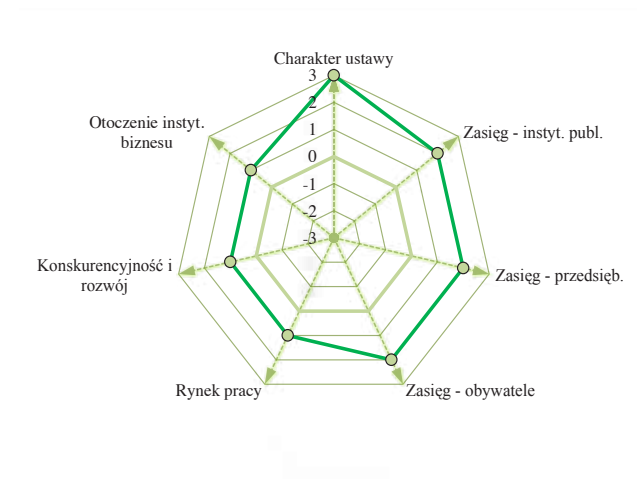
Zasięg ustawy – liczba adresatów, których obejmą przyjęte regulacje oceniony został na 2, jednakowo dla wszystkich grup adresatów. Przepisy zawarte w ustawie będą bowiem dotyczyły zarówno producentów jak i dystrybutorów i odbiorców energii. Oddziaływanie ustawy na wybrane obszary gospodarki (III kryterium oceny) we wszystkich trzech obszarach (rynek pracy, konkurencyjność i rozwój oraz otoczenie instytucjonalne biznesu) oceniony został na +1. Wprowadzone przepisy w niewielkim stopniu wpłyną na zmianę otoczenia instytucjonalnego funkcjonowania firm branży energetycznej (produkujących energię i zajmujących się jej przesyłem). Przyjęte rozwiązania w omawianej ustawie mogą mieć nieznaczny wpływ na wzrost zatrudnienia w firmach produkujących sprzęt AGD o lepszych parametrach, wykonujących prace modernizacyjne sieci ciepłowniczych, budynków i instalacji w celu poprawy ich stanu technicznego i ograniczenia absorbowania energii. Prace modernizacyjne firm z branży energetycznej będą wymagały wprawdzie wcześniej pewnych nakładów, ale osiągnęte na skutek modernizacji oszczędności energii oraz możliwość handlowania zaoszczędzoną energią może wpłynąć na ograniczenie kosztów i poprawę konkurencyjności tych firm, a w efekcie całej gospodarki.

<sup>36</sup> Z 15 kwietnia 2011 r., Dz.U. z 2011 r., Nr 94, poz. 551.



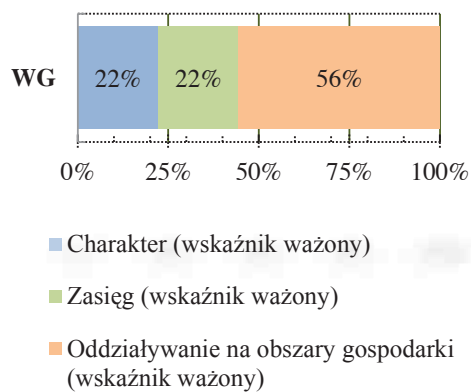
**Rysunek 5.** Wskaźniki cząstkowe oceny oddziaływania ustawy o efektywności energetycznej na gospodarkę

**WG = 1,4**



Źródło: Opracowanie własne

**Rysunek 6.** Struktura wskaźnika WG ustawy o efektywności energetycznej



Źródło: Opracowanie własne.

## Podsumowanie

Intencją autorów opracowania było zaprezentowanie uniwersalnej, a zarazem prostej metodyki oceny oddziaływania na gospodarkę uchwalanych aktów prawnych. Jej uniwersalność polega głównie na tym, że pozwala ona na ocenę każdej ustawy uchwalonej przez parlament według tych samych kryteriów oraz tych samych zasad. Ponadto dzięki przejrzystej konstrukcji wskaźnika może być stosowana przez innych badaczy lub osoby i instytucje związane z procesem stanowienia prawa.

Metodyka ta może być zastosowana do analizy potencjalnych skutków regulacji *ex ante*, zarówno w krótkim, średnim, jak i długim okresie. Może być także wykorzystana (po przyjęciu dodatkowych założeń) do oceny efektów oddziaływania ustawy po dowolnym okresie jej obowiązywania (*ex post*). Jednocześnie stwarza możliwość analizy wielu aspektów skomplikowanego procesu legislacji.

## Literatura

- 1 Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, Working Paper 10481, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA), May 2004
- 2 Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, Working Paper 7771, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA), June 2000
- 3 Aron J., *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, [w:] The World Bank Research Observer 2000, vol. 15 (1), The World Bank, Washington D.C., February 2000
- 4 Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, SGH, Warszawa 1993
- 5 *Barometr legislacyjny: Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011 r.*, Sprawne państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2011
- 6 *Barometr przyjazności legislacyjnej Sejmu dla gospodarki i przedsiębiorczości. Ocena VI kadencji Sejmu*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa, październik 2011 r.
- 7 Barro R.J., *Democracy and Growth*, Working Paper 4909, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA), October 1994
- 8 Becker G., *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990
- 9 Beldowski J., Metelska-Szaniawska K., *Law & Economics-geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, Bank i Kredyt, październik 2007
- 10 Buława P., Szmit K., *Ekonomiczna analiza prawa*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012
- 11 Karpen U., Breutz I., Nünke A., *Die Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages (2005-2007)*, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, November 2007, <http://www.insm-gesetzescheck.de/files/pdf/kurzfassung.pdf>
- 12 *Deutschland-Check*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, WirtschaftsWoche, <http://www.deutschland-check.de/>, <http://www.deutschland-check.de/methodik-der-studie.html>
- 13 *Economic and Social Measures in Slovakia 2008*, D. Zachar (red.), The HESO Project, Institute for Economic and Social Reforms, Bratislava, August 2009; [http://www.ineko.sk/file\\_download/464/Slovakia-2008-web.pdf](http://www.ineko.sk/file_download/464/Slovakia-2008-web.pdf).
- 14 Eicher T.S., Garcia-Penalosa C., *Institutions, development, and economic growth*, CESifo Seminar Series, MIT Press, London 2006
- 15 *Gesetzes-Check*, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, [http://www.insm-gesetzescheck.de/fs\\_index.html](http://www.insm-gesetzescheck.de/fs_index.html)

- 16 *Institutionalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, E. Okoń-Horodyńska (red.), Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1996
- 17 Jarzyński W., *Dobre propozycje zmian w zamówieniach publicznych*, Komunikat nr 7 (FOR popiera) z 24 lutego 2012 r., Fundacja Obywatelskiego Rozwoju, <http://www.for.org.pl/pl/a/2082,FOR-popiera-nr-7-Dobre-propozycje-zmian-w-zamowieniach-publicznych>
- 18 Kube M., *Ustawa o zbiórkach publicznych*, Komunikat nr 8 (FOR ostrzega) z 28 lutego 2012 r., <http://www.for.org.pl/pl/a/2084,FOR-ostrzega-nr-8-Ustawa-o-zbiorkach-publicznych>
- 19 Marcinişzyn M., *Institucje rynku pracy: Polska na tle krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2005
- 20 *Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, M. Piotrowska (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 28-32.
- 21 Morawski W., *Socjologia ekonomiczna: problemy, teoria, empiria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001
- 22 North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 1990
- 23 *Nowa ekonomia instytucjonalna: aspekty teoretyczne i praktyczne*, S. Rudolf (red.), Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kielce 2005
- 24 *Nowa ekonomia instytucjonalna: teoria i zastosowania*, S. Rudolf (red.), Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kieleckie Tow. Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2009
- 25 *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, W. Szpringer i W. Rogowski (red.), Studia Ekonomiczne, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007
- 26 *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, M. Sakowicz (red.), Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/ocenaregulacji.pdf>.
- 27 *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>
- 28 *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, 9 marca 1995 r., C(95)21/FINAL, Organisation for Economic Co-operation and Development

- 29 *Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 4. Januar 2006; [http://2005-2009.deutschland-check.de/files/pdf/1\\_INSM-WiWo-Politikanalyse%20des%20IW-Koeln.pdf](http://2005-2009.deutschland-check.de/files/pdf/1_INSM-WiWo-Politikanalyse%20des%20IW-Koeln.pdf)
- 30 *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1997
- 31 *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2009
- 32 *Regulatory Report Card*, Mercatus Center, George Mason University, Arlington (VA), <http://mercatus.org/reportcard>
- 33 *Regulatory Report Card Methodology*, Mercatus Center, George Mason University, Arlington (VA), <http://mercatus.org/reportcards/methodology>.
- 34 *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, kierownik projektu K. Rybiński, Uczelnia Vistula, Warszawa, marzec 2012 r.
- 35 *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908
- 36 Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna: zarys wykładu*, Podręczniki PWSBiA, Prywatna Wyższa Szkoła Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2007
- 37 *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wilkin J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005
- 38 *The HESO Project – Evaluation of Economic and Social Measures*, Institute for Economic and Social Reforms, [http://www.ineko.sk/static/heso\\_en/index.php](http://www.ineko.sk/static/heso_en/index.php), <http://www.ineko.sk/?id=72>.
- 39 *Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897
- 40 *Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej*, Dz.U. z 2011 r., Nr 94, poz. 551.
- 41 *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o szczególnych zasadach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz.U. z 2011 r., Nr 34, poz. 169.
- 42 Williamson O.E., *The New Institutional Economics*, Journal of Economic Literature, 2000 No. 38
- 43 Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce*, opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, styczeń 2007, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf>

## Załącznik

### Badanie IW Köln

Instytut Niemieckiej Gospodarki w Kolonii (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW Köln) na zlecenie Inicjatywy Nowej Społecznej Gospodarki Rynkowej (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft) oraz tygodnika gospodarczego WirtschaftsWoche od 2005 r. dokonuje oceny przede wszystkim wybranych decyzji oraz projektów ustaw rządu federalnego Niemiec w danym miesiącu (projekt „Deutschland Check” – DC). Przedmiotem zainteresowania jest również proces legislacyjny w Bundestagu, a także propozycje dyskutowane na forum unijnym, a dotyczące funkcjonowania Unii Europejskiej. Analizowane obszary dotyczą polityk: rynku pracy, podatkowej, społecznej oraz modernizacji struktur państwowych (*governance*). Obok oceny decyzji rządu federalnego, badanie DC obejmuje także prezentację wskaźników wzrostu gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, przygotowywanych przez IW Köln<sup>37</sup>.

Podstawowym kryterium jest wpływ na poprawę sytuacji gospodarczej. Analizowana regulacja oceniana jest w skali punktowej od 0 do 5<sup>38</sup>. Każdorazowo przyznana punktacja uzupełniana jest o jej uzasadnienie. Badanie jest ponadto uzupełniane wynikami ankiet przeprowadzanych wśród obywateli, przedsiębiorców lub nauczycieli akademickich, dotyczących ważnych tematów gospodarczych dyskutowanych na arenie publicznej (np. innowacyjność gospodarki, determinanty wzrostu gospodarczego). Przykłady wykorzystania metodyki IW Köln przedstawia poniższa tabela.

<sup>37</sup> Por. <http://www.deutschland-check.de/methodik-der-studie.html>.

<sup>38</sup> Ten sposób oceny funkcjonuje od lutego 2010 r. Poprzednio (por. *Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 4. Januar 2006; [http://2005-2009.deutschland-check.de/files/pdf/1\\_INSM-WiWo-Politikanalyse%20des%20IW-Koeln.pdf](http://2005-2009.deutschland-check.de/files/pdf/1_INSM-WiWo-Politikanalyse%20des%20IW-Koeln.pdf)) stosowany był wskaźnik w ujęciu procentowym, który miał na celu zobrazowanie, w jakim stopniu podejmowane przez władze decyzje przyczyniają się do pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego (100% oznaczało pełne osiągnięcie zdefiniowanych przez IW Köln celów, wartości ujemne – pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej w porównaniu ze stanem wyjściowym). Dla poszczególnych obszarów analizowanych w badaniu, tj. polityk: rynku pracy, podatkowej, społecznej oraz modernizacji struktur państwowych (*governance*) stosowane było od 9 do 14 szczegółowych kryteriów. Przykładowo w obszarze polityki podatkowej uwzględniano, jak dana regulacja wpływa na poziom obciążenia podatkowego przedsiębiorstw i osób fizycznych (podatki dochodowe i pośrednie), czy czyni system podatkowy bardziej przejrzystym i jak wpływa na konsolidację finansów publicznych.

**Tabela 3.** Przykłady ocen regulacji dokonywanych przez IW Köln

Działanie	Ocena IW Köln (0-5 pkt)	Uzasadnienie oceny
1	2	3
Zgoda Bundestagu na rozszerzenie Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF; działanie ocenione w październiku 2011 r.).	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wzmocnienie EFSF ogranicza ryzyka dla stabilności rynku finansowego.</li> </ul>
Projekt ustawy przewidującej możliwość odliczenia od podatku dochodowego kosztów (lub zastosowania przyspieszonej amortyzacji) w zakresie termomodernizacji budynków (działanie ocenione w lutym 2012 r.).	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>W ocenie IW Köln jest to właściwy instrument wprowadzania zachęt do inwestycji, zmniejszających zużycie energii. Mieszkalnictwo jest obszarem gospodarki o dużym potencjale redukcji emisji dwutlenku węgla.</li> <li>Wprowadzenie zmian podatkowych przyczyni się do ograniczenia kosztów zewnętrznych, związanych z globalnym ociepleniem.</li> <li>IW Köln proponuje rozważenie rozszerzenia katalogu beneficjentów. Zgodnie z projektem ustawy ułatwienia podatkowe przewidziane będą tylko dla osób, które inwestycje sfinansują ze środków własnych.</li> <li>Niechęć krajów związkowych, obawiających się ubytku wpływów budżetowych.</li> </ul>
Projekt ustawy zakładającej waloryzację progów podatkowych (działanie ocenione w listopadzie 2011 r.).	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decyzja rządu federalnego Niemiec oceniona pozytywnie, przy czym nie przewiduje ona trwałego mechanizmu waloryzacji progów podatkowych. Gdyby zostało zapowiedziane jego wprowadzenie ocena wyniosłaby 5 punktów.</li> </ul>
Projekt ustawy o działaniach wspierających wzrost gospodarczy (Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums; działanie ocenione w lutym 2010 r.) Najważniejsze propozycje dotyczyły zwiększenia kwoty ulgi podatkowej na dziecko ( <i>Kinderfreibetrag</i> )/ zasiłku rodzinnego ( <i>Kindergeld</i> ) oraz wprowadzenia ułatwień w prawie podatkowym (w tym m.in. obniżenie stawki VAT na usługi noclegowe z 19% do 7%).	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Większość działań (ok. 55%) zapisanych w projekcie ustawy nie dotyczy pobudzenia wzrostu gospodarczego, lecz polityki społecznej. Kwestią dyskusyjną jest, w jakim stopniu wydatki te przełożą się na wzrost konsumpcji.</li> <li>Zmniejszenie stawki VAT na usługi związane z noclegiem w ocenie IW Köln stanowi nową dotację. Krok ten w warunkach konsolidacji fiskalnej nie powinien być podejmowany.</li> <li>W przeprowadzonej wśród ok. 700 przedsiębiorców ankiecie, jedynie 7% uznało, że proponowane regulacje będą miały pozytywny wpływ na prowadzoną przez nich działalność, dla 49% są one obojętne, a dla 36% skutki są trudne do oceny.</li> <li>Proponowane działania mogą odsunąć w czasie zapowiadaną kompleksową reformę systemu podatkowego.</li> </ul>
Decyzja rządu federalnego o szybszym niż pierwotnie zakładano zamknięcia elektrowni jądrowych (w związku z awarią elektrowni w Fukushima, działanie ocenione w czerwcu 2011 r.).	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brak analizy kosztów i korzyści propozycji.</li> <li>Rezygnacja z energii atomowej będzie bardzo kosztowna. Konieczne będzie zwiększenie droższej produkcji energii ze źródeł konwencjonalnych i odnawialnych i/lub importu energii z zagranicy. Oznacza to zwiększenie cen, pogorszenie konkurencyjności branż energochłonnych oraz sytuacji finansowej koncernów energetycznych, a także niższe dochody podatkowe.</li> <li>Pozytywna ocena IW Köln zapowiedzi wprowadzenia rekompensat wyższych cen prądu dla branż energochłonnych.</li> </ul>
Decyzja rządu federalnego o wycofaniu się z elementów e-administracji: elektronicznej dokumentacji płacowej (elektronischer Einkommensnachweis – ELENA; działanie ocenione w sierpniu 2011 r.). ELENA miała na celu zastąpienie od 2012 r. dokumentów w formie papierowej przesyłanych przez pracodawców do Federalnej Agencji Pracy (Bundesagentur für Arbeit)/ systemu ubezpieczeń społecznych. Decyzja o wycofaniu się z projektu wynikała z zastrzeżeniami do bezpieczeństwa przechowywanych danych.	0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rezygnacja zahamuje rozwój e-administracji, i rozpowszechnienie bezpiecznego podpisu elektronicznego, a także zwiększy obciążenia biurokratyczne. Przedsiębiorstwa poniosły istotne koszty na dostosowanie do ELENY.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opracowań „Deutschland Check” za lata 2010-2012; <http://www.deutschland-check.de/>



## **Badanie INEKO**

Na Słowacji ocenę stanowionego prawa dokonuje organizacja pozarządowa – Instytut Reform Ekonomicznych i Socjalnych (Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy - INEKO)<sup>39</sup>. W latach 2000-2008 w ramach projektu HESO<sup>40</sup> publikowane były oceny działań legislacyjnych, dotyczących życia społeczno-gospodarczego, dokonywane przez grono kilkudziesięciu ekspertów ekonomicznych. Przedmiot analizy obejmował obok ustaw także decyzje rządu Słowacji (np. rozporządzenia, decyzje prywatyzacyjne, strategie rządu, dokumenty programowe) oraz instytucji państwowych (np. Narodowego Banku Słowacji w odniesieniu do stóp procentowych, Urzędu Antymonopolowego i innych regulatorów rynku), a także Komisji Europejskiej.

Przy ocenie wybranych regulacji były brane dwa kryteria. Pierwsze z nich to ocena, w jakim stopniu ekspert aprobował analizowane rozwiązanie. Wskaźnik „jakość działania” przyjmował wartości od -3 – zdecydowana dezaprobata, do +3 – zdecydowana akceptacja proponowanych rozwiązań. Drugie kryterium to znaczenie nowych regulacji dla życia społeczno-gospodarczego, tj. istotność i konieczność podjęcia zmian danym obszarze. Wskaźnik „znaczenie działania dla gospodarki i społeczeństwa” przyjmował wartości od 0% do 100%. Łączna ocena INEKO stanowiła iloczyn powyższych wskaźników cząstkowych (skala od -300 do +300). Była ona podstawą kwartalnych i rocznych rankingów poszczególnych działań. W wybranych przypadkach opisany był mechanizm i oczekiwane skutki danego działania wraz z opiniami ekspertów. W poniższej tabeli zestawiono przykłady zastosowania metodyki INEKO.

**Tabela 4.** Przykłady ocen działań społeczno-gospodarczych dokonywanych przez INEKO

Działanie	Ocena łączna <-300,300>	Jakość działania <-3,3>	Znaczenie działania *) <0%,100%>	Komentarz / uzasadnienie oceny
1	2: 3*4	3	4	5
Przystąpienie do Unii Europejskiej (ratyfikacja przez Parlament Słowacji w III kw. 2003 r.).	<b>219,3</b>	2,31	94,9	Pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy. W niektórych obszarach nie zostały wynegocjowane najkorzystniejsze dla Słowacji warunki.
Wejście Słowacji do strefy Schengen (działanie przyjęte w II poł. 2007 r.).	<b>213,9</b>	2,74	78,0	Zmiany korzystne dla obywateli i przedsiębiorców (realizacja zasady swobodnego przepływu osób). Możliwa utrata części turystów z krajów byłego ZSRR, w związku z wprowadzeniem wiz.
Prywatyzacja spółki gazowej SPP (Slovenský plynárenský priemysel) a.s. (działanie przyjęte w I kw. 2002 r.).	<b>173,1</b>	2,02	85,6	Ograniczenie wpływu polityków na działanie spółki. Proces prywatyzacji spółki był przejrzysty, a osiągnięta cena satysfakcjonująca.

<sup>39</sup> [http://www.ineko.sk/static/heso\\_en/index.php](http://www.ineko.sk/static/heso_en/index.php).

<sup>40</sup> Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení – Ocena działań gospodarczych i społecznych.



Działanie	Ocena łączna <math>\leq -300,300\Delta</math>	Jakość działania <math>\leq -3,3\Delta</math>	Znaczenie działania *) <math>\leq 0\%,100\%\Delta</math>	Komentarz / uzasadnienie oceny
1	2:3*4	3	4	5
Wprowadzenie euro na Słowacji od 2009 r. (działanie przyjęte w II kw. 2008 r.)	<b>165,6</b>	1,91	86,9	Obok korzyści (m.in. eliminacja ryzyka kursowego, kosztów transakcyjnych), eksperci wskazywali m.in. na utratę możliwości prowadzenia przez Słowację własnej polityki pieniężnej, możliwy wzrost inflacji po wprowadzeniu euro.
Wprowadzenie liniowego podatku PIT (19%; działanie przyjęte w IV kw. 2003 r.).	<b>142,6</b>	1,69	84,4	Sztandarowa reforma gospodarcza. Uproszczenie systemu podatkowego i zmniejszenie obciążeń podatkami dochodowymi powinno przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Słowacji oraz siły nabywczej obywateli.
Reforma finansów publicznych z 2004 r. (działanie przyjęte w III kw. 2004 r.).	<b>137,1</b>	2,09	65,5	Działania zmierzające do zwiększenia dyscypliny finansów publicznych; Obostrzenia w zakresie zaciągania pożyczek i udzielania gwarancji; Wprowadzenie budżetowania wieloletniego i zadaniowego; Zmiany w klasyfikacji budżetowej; Zakres sektora finansów publicznych ustalany zgodnie z metodologią ESA'95.
Obniżenie stóp procentowych przez Narodowy Bank Słowacji w IV kw. 2008 r.	<b>68,2</b>	1,59	42,8	Brak komentarza.
Wycofanie z obiegu monet 10 i 20 halerzowych (działanie przyjęte w IV kw. 2003 r.).	<b>67,7</b>	2,13	31,7	Brak komentarza.
Zamknięcie 25 odcinków dla pasażerskiego ruchu kolejowego (działanie przyjęte w I kw. 2003 r.).	<b>39,3</b>	0,89	44,4	Działanie racjonalizacyjne, potrzebne kompleksowa reforma publicznego transportu kolejowego.
Odmowa Prezydenta Słowacji powołania kandydata na stanowisko Zastępcy Prezesa Narodowego Banku Słowacji (I połowa 2006 r.).	<b>-48,5</b>	-1,40	34,7	Zarzut politycznego charakteru decyzji.
Pożyczka rządowa dla miasta Koszyce (działanie przyjęte w I kw. 2000 r.)	<b>-69,0</b>	-1,61	42,8	Brak zachęt dla jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia rozważnej polityki budżetowej.
Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca harmonizacji podstawy opodatkowania CIT (z końca 2005 r.).	<b>-79,0</b>	-1,38	57,2	Kwestia ustalania podstawy opodatkowania powinna zostać utrzymana w gestii poszczególnych państw członkowskich. Negatywne konsekwencje dla rozwoju nowych krajów członkowskich UE.
Decyzja organów regionalnych i centralnych o rozbudowie wysypiska śmieci w miejscowości Pezinok, pomimo sprzeciwu władz lokalnych. (działanie przyjęte w III kw. 2008 r.).	<b>-96,4</b>	-2,28	42,2	Brak komentarza.
Możliwość wystąpienia z OFE na wniosek ubezpieczonego w okresie listopad 2008 r. – czerwiec 2009 r. (działanie przyjęte w IV kw. 2008 r.).	<b>-97,5</b>	-1,84	52,9	Osiągnięcie krótkich korzyści dla budżetu państwa, kosztem stabilności finansów publicznych w długim okresie.

\*) - dla gospodarki i społeczeństwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opracowań INEKO za lata 2000-2008; <http://www.ineko.sk/?id=72>.