

Instytucje oceny skutków regulacji w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w kontekście negocjacji nad TTIP

Jarosław Adamowski

Uniwersytet Warszawski

Ocena skutków regulacji (OSR) jest metodą analizy polityki publicznej, która ma coraz większe znaczenie w systemach regulacyjnych USA oraz Unii Europejskiej. Metoda ta, opracowana w latach 80. ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych, jest obecnie stosowana przez instytucje rządowe wielu krajów rozwiniętych na całym świecie – przyjęły ją m.in. państwa członkowskie Unii Europejskiej. OSR jest dokumentem wskazującym potencjalne koszty i korzyści projektu regulacji, opracowywanym za pomocą analizy ilościowej oraz jakościowej. Powstała w ten sposób analiza wskazuje, które regulacje przynoszą społeczeństwu i gospodarce więcej korzyści niż kosztów. Pozwala więc ona ocenić, czy dane regulacje opłaca się wprowadzać w życie. Artykuł przedstawia ewolucję podejścia do OSR w UE oraz USA, porównując obydwie modele i przyjmując za metodę badawczą analizę historyczno-instytucjonalną. Kwestia ta zostaje rozpatrzona w kontekście transatlantyckiej współpracy między Brukselą a Waszyngtonem nad reformą regulacji oraz rozwojem współpracy handlowej i inwestycyjnej w ramach negocjacji nad Transatlantyckim Partnerstwem w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Zidentyfikowane są ponadto różnice w podejściu do OSR na obu kontynentach oraz możliwe obszary współpracy na polu regulacji.

Słowa kluczowe: regulacja, ocena skutków regulacji, Unia Europejska, Stany Zjednoczone, TTIP, polityka publiczna, stosunki transatlantyckie

Wstęp

Jednym z najważniejszych zagadnień negocjacji dotyczących umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym (TTIP) należy współpraca regulacyjna, mająca za zadanie zniesienie barier w tym obszarze dla handlu i przepływu inwestycji między UE a USA. Mimo długoletniej współpracy instytucji amerykańskich i europejskich – sięgającej wielu lat wstecz przed rozpoczęciem negocjacji – strony nie wypracowały jednolitego podejścia do tej kwestii. Nie ulega jednak wątpliwości, że unijny system regulacji i oceny jej skutków skorzystał na tej współpracy, znacząco

rozwijając się na w ostatnich latach. Niniejszy artykuł przedstawia zmiany podejścia do zagadnienia na obu kontynentach i jednocześnie stanowi próbę porównania modeli oceny skutków regulacji (OSR), kluczowego narzędzia oceny jakości regulacji: w USA, gdzie powstało OSR, oraz Unii Europejskiej. Artykuł ukazuje ponadto potencjalny wpływ różnego podejścia regulacyjnego na negocjacje oraz przyszły sposób realizacji umowy po obu stronach Atlantyku. Za podejście badawcze przyjęta zostaje analiza historyczno-instytucjonalna, służąca porównaniu procesów regulacyjnych w UE oraz USA.

1. Ocena skutków regulacji a teorie polityki gospodarczej

Na przestrzeni wieków ekonomiści formułowali różne odpowiedzi na pytanie o zakres interwencji państwa na rynku w celu optymalnego zabezpieczenia interesów jednostek i sprzyjania przy tym rozwojowi gospodarczemu. Zasadnicza linia podziału oddziela te ekonomiczne szkoły, które postrzegają państwowy interwencjonizm jako siłę zaburzającą naturalną równowagę rynku, od tych, które postrzegają działania państwa jako niezbędne narzędzie korygujące mechanizmy rynkowe. Podział ten znajduje również zastosowanie w dziedzinie współczesnych badań nad regulacją.

Próżno szukać powszechnie przyjętej definicji regulacji w literaturze naukowej z dziedziny prawa i ekonomii¹. Według jednej z proponowanych definicji regulacja polega na użyciu instrumentów prawnych w celu implementacji celów polityki społeczno-ekonomicznej². Wyróżnia się regulację społeczną i ekonomiczną. Normy regulacyjne narzucane przez państwo osobom fizycznym oraz prawnym egzekwowane są za pomocą sankcji grożących w razie niedostosowania się do norm. Regulacja we współczesnych państwach rozwiniętych – bez względu na występujący w nich stopień wolności gospodarczej oraz zaangażowania państwa w rynek – jest jednym z najistotniejszych aspektów polityki gospodarczej państwa. Potrzeba oceny tworzonej przez państwo regulacji przez jego własne instytucje, stanowiąc swoistą formę instytucjonalnej autorefleksji, była punktem wyjścia do powstania i ewolucji oceny skutków regulacji w USA i UE. W Stanach Zjednoczonych znane są one jako *regulatory impact analysis* (RIA), w Europie określa się je zwrotem *regulatory impact assessment*.

Dogmat o samoregulacji rynków został poddany w wątpliwość na przełomie wieków XIX i XX. W tym czasie wiele państw zachodnich, w tym znakomita większość państw zachodnioeuropejskich, przystąpiło do przejmowania przez nacjonalizację kontroli nad sektorami gospodarki uznanymi za strategiczne. W ocenie rządów, tłumaczy Giandomenico Majone, wspomniane sektory obejmowały różnego typu przedsiębiorstwa publiczne, w szczególności zapewniające zwiększenie dostępu ludności do gazu,

¹ J. den Hertog, *General Theories of Regulation*, w: B. Bouckaert, G. de Geest (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham 1999, s. 223.

² Ibidem.

prądu, bieżącej wody, telegrafu i innych takich usług³. Zdaniem włoskiego ekonomisty przedsiębiorstwa świadczące te usługi nosiły znamiona naturalnych monopolii, co dało państwu powód do ich nacjonalizacji w celu uniemożliwienia potencjalnych nadużyć ze strony prywatnych właścicieli. Nacjonalizacja strategicznych gałęzi przemysłu była podyktowana między innymi wolą rozwoju narodowych środków produkcji i dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a także chęcią faworyzowania przez państwa określonych regionów lub grup społecznych⁴. Po okresie zwiększania roli państwa w gospodarce, wzmocnionego próbami wyjścia z Wielkiego Kryzysu 1929 r., a następnie reformami podjętymi przez państwa w celu usunięcia skutków II wojny światowej, w latach 70. ub. wieku wahadło państwowego interwencjonizmu zaczęło przechylać się w stronę mniejszego zaangażowania państwa w gospodarkę.

Zapoczątkowany szokiem naftowym z 1973 r. kryzys gospodarczy w Stanach Zjednoczonych – oraz będące jego przejawem połączenie inflacji i gospodarczej stagnacji, nazywane następnie stagflacją⁵ – znacząco osłabiły ideowe wpływy keynesizmu dominującego w polityce gospodarczej państw zachodnich lat 50. i 60. minionego wieku⁶. Wraz z odwołaniem od wiary w interwencjonizm idee wolnorynkowe zaczęły ponownie zdobywać na Zachodzie zwolenników wśród wpływowych ekonomistów i polityków. W awangardzie tej tendencji znaleźli się przedstawiciele Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii, które to kraje zapoczątkowały deregulacyjną falę. Podstawowym jej założeniem było zniesienie barier dla przedsiębiorczości i ograniczenie kontroli działań biznesu⁷. W rezultacie koncepcja, według której instytucje rządowe powinny oceniać skutki planowanych regulacji *ex ante* przed ich wprowadzeniem w życie, doprowadziła do uruchomienia w USA pierwszego na świecie programu oceny skutków regulacji za kadencji amerykańskiego prezydenta Richarda Nixona.

2. Ewolucja oceny skutków regulacji w Stanach Zjednoczonych

Prezydentura Nixona, trwająca od stycznia 1969 r. do sierpnia 1974 r., przypada na początek procesu powstawania amerykańskiego modelu oceny skutków regulacji. Chociaż republikański prezydent uważał się za keynesistę⁸, to na przełomie lat 60. i 70. XX w. amerykański rząd powołał wiele agencji mających przeciwdziałać zagrożeniom dla życia, zdrowia oraz bezpieczeństwa obywateli⁹. Wśród utworzonych

³ G. Majone, *The Transformations of the Regulatory State*, „Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione” 2010, s. 4.

⁴ Ibidem.

⁵ K. Sarzec, *Państwo w gospodarce*, Warszawa 2013, s. 157.

⁶ Ibidem, s. 158.

⁷ S.K. Vogel, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca 1998, s. 2.

⁸ I. Brannon, *We Were All Keynesians Then*, <http://www.cato.org/publications/commentary/we-were-all-keynesians-then> (data dostępu: 15.08.2015).

⁹ C.R. Sunstein, *The cost-benefit state*, „Law & Economics Working Papers” 1996, nr 39, s. 7.

instytucji znalazły się Environmental Protection Agency (EPA), Occupational Safety and Health Administration (OSHA) i Consumer Product Safety Commission (CPSC). Instytucjom tym wyznaczono za zadanie kolejno zapobieganie zagrożeniom płynącym ze skażenia środowiska, szkodliwym warunkom pracy oraz wadliwym produktom. Wcześniej zadania te były rozsięte po wielu rządowych agencjach.

W szczególności powstanie EPA, uważanej za jeden z najmocniejszych regulatorów w zakresie ochrony środowiska na świecie¹⁰, wyjaśnia polityczne przesłanki Nixona przy podejmowaniu decyzji o zintensyfikowaniu regulacji sektora ochrony środowiska. Początkowo republikański polityk nie okazywał zainteresowania kwestiami związanymi ze środowiskiem i ekologią. Pierwszy administrator EPA, William Ruckelshaus, twierdził nawet, że Nixon nigdy nie zasięgał jego rady na temat stanu zanieczyszczenia amerykańskiego środowiska, ograniczając się jedynie do wygłaszania tyrad o proekologicznym lobby, określanym przez prezydenta mianem „szaleńców”¹¹.

Pierwszym ważnym impulsem do skonsolidowania działań rządu w ramach jednej agencji była katastrofa ekologiczna wywołana wyciekiem ropy w Santa Barbara w styczniu 1969 r. Wstrząs wywołany skalą spustoszenia na obszarze dwustu mil wybrzeża spowodował, że ochrona środowiska znalazła się w centrum politycznej debaty¹², a w latach 1965–1969 odsetek Amerykanów wyrażających zainteresowanie stanem środowiska wzrósł z zaledwie 25 do 75%¹³. Nixon, świadomy zwiększenia społecznego zapotrzebowania na ekologię, przystąpił do politycznej licytacji z kontrolowanym przez demokratów Kongresem. Ten ostatni przeforsował w grudniu 1969 r. National Environmental Protection Act (NEPA), idący o wiele dalej niż prezydenckie rozporządzenie wykonawcze (RW) z czerwca 1969 r., powołujące przygabinetowy Environmental Quality Council (EQC)¹⁴. NEPA zobowiązywał wszystkie rządowe agencje do sporządzania oświadczeń na temat skutków dla środowiska (*environmental impact statements*) wszystkich proponowanych przez siebie działań¹⁵. Nixon uczynił krok dalej i powołał do życia EPA.

W ciągu dwóch lat od powołania EPA w grudniu 1970 r. agencja wzięła na cel wiele korporacji z listy 500 największych firm magazynu „Forbes”. Wśród nich były przedsiębiorstwa przemysłu chemicznego, papierniczego i stalowego¹⁶. Jednocześnie liczba zatrudnianych przez EPA urzędników między 1970 a 1972 r. wzrosła pięciokrotnie, do 1500 pracowników¹⁷. Błędem byłoby jednak posądzanie administracji Nixona o spiskowanie przeciwko wielkiemu biznesowi. Na czele powołanej przez prezydenta

¹⁰ R. McMahon, *The Environmental Protection Agency: Structuring Motivation In A Green Bureaucracy: The Conflict Between Regulatory Style And Cultural Identity*, Sussex 2006, s. 19.

¹¹ Ibidem, s. 19.

¹² R. Reeves, *President Nixon: Alone in the White House*, New York 2001, s. 163.

¹³ Ibidem, s. 163.

¹⁴ R. McMahon, op.cit., s. 19.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ J.A. Mintz, *Enforcement at the EPA: High Stakes and Hard Choices*, Austin 1995, s. 22.

¹⁷ Ibidem.

komisji ekspertów, która zarekomendowała stworzenie EPA i wielu innych agencji, stał Roy Ash, współzałożyciel i prezes koncernu Litton Industries, a następnie dyrektor prezydenckiego Office of Management and Budget (OMB, Biuro ds. Administracji i Budżetu) w latach 1972–1975¹⁸.

Wzrost społecznego poparcia dla regulacji obszaru ochrony środowiska przez rządzących znalazł przełożenie na kolejną inicjatywę, stanowiącą pierwszą ocenę skutków regulacji programu *Quality of Life Review* (QLR, Badanie nad Jakością Życia). Uruchomiony w październiku 1971 r. QLR przewidywał przeprowadzanie analiz koszty–korzyści wobec wszystkich przyszłych regulacji w tym obszarze¹⁹. Z punktu widzenia administracji Nixona, ocena wpływu regulacji na środowisko za pomocą tej analizy miała sprawić, że wymogi ochrony środowiska nie zepchną interesów wielkiego biznesu na drugi plan w porównaniu z priorytetami rządzących. Program bowiem dokonywał analizy koszty–korzyści regulacji wyłącznie pod kątem ich wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, pomijając oddziaływanie regulacji na życie obywateli²⁰.

W memorandum skierowanym do dyrektorów wszystkich rządowych instytucji George P. Shultz, ówczesny dyrektor OMB, uzasadniał uruchomienie programu badań nad jakością życia koniecznością zwiększenia międzyagencyjnej koordynacji projektów regulacji²¹. Zgodnie z jego przesłaniem projekty regulacji miały być w pierwszej kolejności przekazywane pozostałym agencjom, by mogły zapoznać się z projektami i je skomentować. Tak przygotowane projekty planowano następnie przesyłać do OMB, gdzie miały być dokonywane analizy regulacji pod kątem ich zgodności z projektami innych agencji²². Dwuetapowy proces monitoringu miał przyczynić się do poprawy jakości regulacji i uwzględnić interesy większej liczby instytucji. W praktyce nastąpiło ograniczenie podlegających przeglądowi QLR regulacji do zaledwie trzech dziedzin – jakości środowiska, ochrony konsumentów oraz bezpieczeństwa pracy i publicznego zdrowia, czyli regulacji opracowywanych przez EPA. To z kolei spowodowało, że wielu badaczy krytycznie nastawionych do tego programu zaczęło traktować QLR jako narzędzie ochrony wielkiego biznesu przed „wrogimi” inicjatywami Kongresu²³. Ostra krytyka tego stanu rzeczy²⁴ wskazywała na wewnętrznie sprzeczne działania rządu, który najpierw powołał do życia agencję ochrony środowiska, a następnie

¹⁸ R. Ash, *Powerful Budget Director for Nixon, Dies at 93*, „New York Times” z 12.01.2012.

¹⁹ B.W. Daynes, G. Sussman, *White House Politics and the Environment: Franklin D. Roosevelt to George W. Bush*, Austin 2010, s. 76.

²⁰ A. Arcuri, *The Case for a Procedural Version of the Precautionary Principle Erring on the Side of Environmental Preservation*, w: M. Boyer, Y. Hiriart, D. Martimort (red.), *Frontiers in the Economics of Environmental Regulation and Liability*, Hampshire 2006, s. 43.

²¹ J.G. Speth, K.L. Hall, P. Quarles, *OMB and EPA: Who Sets Environmental Policy?*, Washington 1976, s. 2.

²² Ibidem.

²³ Ibidem, s. 3.

²⁴ Ibidem.

zajął się osłabianiem jej funkcji regulacyjnej. Choć trzeba też powiedzieć, że wzrost znaczenia EPA jako wpływowego regulatora wzbudzał zaniepokojenie najbliższego otoczenia Nixona, obawiającego się negatywnego oddziaływania nadmiernej regulacji na gospodarkę²⁵. W myśl programu bowiem urzędnicy OMB mieli oceniać opracowywane przez agencje regulacje wraz z towarzyszącymi im analizami, zanim te zostaną opublikowane w „Federal Register”, oficjalnym dzienniku rządowym²⁶. Publikacja regulacji poprzedzona była trzydziestodniowym okresem międzyagencyjnych konsultacji w celu poprawy ich jakości²⁷.

Zapoczątkowany przez Nixona program przeglądu regulacji był rozwijany przez jego następcę, Geralda Forda, pełniącego urząd prezydenta w latach 1974–1977. Ford nie tylko zdecydował o kontynuowaniu programu QLR, ale zobowiązał agencje do opracowywania *inflation impact statements* (oświadczeń o wpływie inflacji) w odniesieniu do wszystkich regulacji o znaczącym wpływie na procesy proinflacyjne²⁸. Obowiązek ten ustanowiło prezydenckie Rozporządzenie Wykonawcze (Executive Order, EO) nr 11821 z 27 listopada 1974 r. Wprowadzenie wymogu zaledwie trzy miesiące po objęciu przez Forda urzędu tłumaczył wywołany kryzysem naftowym kryzys gospodarczy, którego skutki Stany Zjednoczone odczuwały w postaci stagflacji. W 1974 r. roczna stopa inflacji w USA wyniosła 12,34%, co stanowiło wzrost o ponad 4,5 punktu procentowego wobec poziomu 8,71%, odnotowanego w 1973 r.²⁹. Gdy Nixon rozpoczynał swoją pierwszą kadencję w 1969 r., stopa inflacji w Stanach Zjednoczonych wynosiła 6,2%³⁰.

Spowolnienie gospodarcze lat 1974–1975, obwołane w tamtym czasie największą recesją od zakończenia II wojny światowej³¹, zmusiło Forda do priorytetowego traktowania walki z inflacją. Propagowane przez rząd hasło *Whip inflation now* (Chłószc inflację teraz) miało w obrazowy sposób demonstrować determinację administracji w jej zwalczaniu³². Wprowadzenie *inflation impact statements* przez rząd Forda było więc jednym z flagowych działań fordowskiej administracji oprócz powołania Council on Wage and Price Stability (CWPS) w sierpniu 1974 r. Miała ona, według słów prezydenta, umożliwić „zidentyfikowanie i ujawnienie niektórych przyczyn inflacji”³³.

²⁵ J.L. Palmer, I.V. Sawhill, *Reagan Experiment: Examination of the Economic and Social Policies Under the Reagan Administration*, Washington 1982, s. 134.

²⁶ Ibidem.

²⁷ K.R. Mayer, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton 2001, s. 124.

²⁸ K.R. Mayer, op.cit., s. 124.

²⁹ <http://www.inflation.eu/inflation-rates/united-states/historic-inflation/cpi-inflation-united-states.aspx> (data dostępu: 15.08.2015).

³⁰ Ibidem.

³¹ C.W. Biven, *Jimmy Carter's Economy: Policy in an Age of Limits*, Chapel Hill 2001, s. 180.

³² Ibidem.

³³ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4665> (data dostępu: 15.08.2015).

Rozporządzenie Wykonawcze nr 11821 określiło zasady, zgodnie z którymi wykonywane miały być *inflation impact statements*. Według sekcji 1 rozporządzenia: „Znaczącej propozycji regulacji i promulgacji regulacji lub zasad przez jakąkolwiek agencję egzekutywy musi towarzyszyć oświadczenie poświadczające, że wpływ propozycji na inflację został oceniony”³⁴. W dalszej części rozporządzenia szczegółowo została opisana procedura formułowania kryteriów, wedle których „znaczące” regulacje miały być identyfikowane. Dyrektor OMB³⁵ stał się odpowiedzialny za wykonanie tej procedury. Przy czym dyrektor mógł przekazać część swojej odpowiedzialności osobie stojącej na czele innej rządowej agencji lub departamentu, „włączając w to przewodniczącego Council on Wage and Price Stability”, jak stanowi podpunkt b) sekcji 2³⁶. Podobnie jak w okresie rozwijania programu Quality Life Review przez administrację Nixona, preferowaną metodą analityczną wykorzystywaną przy opracowywaniu *inflation impact assessments* miała być analiza kosztu–korzyści³⁷.

Sekcja 3 rozporządzenia³⁸ stanowiła, że przy podejmowaniu decyzji o opracowaniu *inflation impact assessment* dla danego projektu regulacji dyrektor OMB będzie brał pod uwagę następujące czynniki: wpływ regulacji przejawiający się w dodatkowym koszcie nałożonym na konsumentów (ewentualne wyższe ceny kupowanych przez nich produktów, które mogły zostać zwiększone przez producentów z powodu ponoszonych kosztów dostosowywania się do regulacji); firmy, rynki lub władze – federalne, stanowe, lokalne; wpływ regulacji przejawiający się w jej oddziaływaniu na produktywność pracowników, firm lub instytucji państwowych; wpływ regulacji na konkurencyjność; wpływ na podaż istotnych produktów oraz usług. Jak wynika z sekcji 4 rozporządzenia³⁹, wszystkie rządowe agencje lub departamenty zostały zobowiązane do ścisłej współpracy z OMB przy przygotowywaniu *inflationary impact statement* do danego projektu regulacji.

Przyjęto, że rozpoczęty w listopadzie 1974 r. program Inflationary Impact Statement (IIS) potrwa dwa lata. Pod koniec 1976 r. został jednak przedłużony o kolejne dwa, jego nazwę zaś zmieniono na *economic impact statements*⁴⁰. Wchodząca w skład biura ds. administracji i budżetu rada CWPS, nadzorująca program, zadbała o sformułowanie kryteriów, które wskazywały, czy dana regulacja może być uznana za „znaczącą” (*major*), a zatem czy podlega obowiązkowi wykonania dlań *inflationary impact statement*. W 1976 r., za sprawą CWPS, opracowano obowiązujące do dziś kryterium kosztowe, pozwalające identyfikować jako „znaczące” regulacje, których

³⁴ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=23905> (data dostępu: 15.08.2015).

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ C.W. Vernon III, *The Inflation Impact Statement Program: An Assessment of the First Two Years*, „The American University Law Review” 1977, t. 26 (1168), s. 1139.

³⁸ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=23905> (data dostępu: 15.08.2015).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ J.C. Miller III, *Lessons of the Economic Impact Statements Program*, s. 14, <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/1977/7/v1n1-4.pdf> (data dostępu: 15.08.2015).

wprowadzenie wygenerowałyby dla gospodarki koszty, korzyści lub transfery w wysokości co najmniej 100 mln USD na przestrzeni jednego roku lub 150 mln USD na przestrzeni dwóch lat⁴¹. W przypadku zawężenia wpływu danej regulacji nie na całość gospodarki, lecz jedynie na jeden z jej sektorów, wartości te odpowiadały kolejno 50 mln USD w skali roku lub 75 mln USD w skali dwuletniej⁴².

Prezydentura Jimmy'ego Cartera, przypadająca na lata 1977–1981, stanowi istotny okres w rozwoju praktyk związanych z przeglądem regulacji w USA. Podobnie jak Nixon i Ford Carter uznał reformę regulacji za konieczność i sformułował w tej kwestii trzy podstawowe cele: usprawnienie zarządzania regulacjami, przeprowadzenie deregulacji oraz przyjęcie „lżejszych” technik regulacyjnych⁴³. Reforma miała pomóc w „rozpędzeniu” amerykańskiej gospodarki po gwałtownym załamaniu na początku dekady. Jednym z głównych priorytetów rządzących była więc ponownie – jak za Forda – walka z inflacją. Po okresie spadku w latach 1974–76 inflacja zaczęła ponownie przybierać na sile po objęciu przez Cartera urzędu. W 1977 r. jej stopa w USA wyniosła 6,7%, rok później – 9,02%, a w 1979 r. – 13,52%⁴⁴.

W przeświadczeniu rządzących deregulacja przeprowadzona w sektorach uznanych za szczególnie istotne, takich jak finanse, lotnictwo, koleje, transport ciężarowy oraz przemysł naftowy⁴⁵, mogła prowadzić do obniżenia inflacji. W efekcie poparcie dla deregulacji mogło stać się przedmiotem ponadpartyjnego konsensusu⁴⁶. Według danych opublikowanych przez National Bureau of Economic Research (NBER), między latami 1977 a 1988, w wyniku zapoczątkowanej przez Cartera deregulacji, procentowy udział całkowicie regulowanych sektorów gospodarki w PKB Stanów Zjednoczonych spadł z 17 do zaledwie 6,6%⁴⁷.

Kluczowym elementem deregulacyjnej strategii Cartera było Rozporządzenie Wykonawcze nr 12044 z 23 marca 1978 r., *Improving Government Regulations*⁴⁸. Zostało opracowane, by doprowadzić do sytuacji, w której regulacje staną się „tak proste i jasne, jak to tylko możliwe”, pozwalając na „osiąganie legislacyjnych celów efektywnie i wydajnie”. W sekcji 2 rozporządzenia zawarto reformę procesu powstawania znaczących regulacji, stawiając agencjom za cel przeprowadzenie przeglądu procedur, stosowanych dotychczas przy ich opracowywaniu. Celem było zredukowanie zbędnych obciążeń oraz zminimalizowanie formalności (*paperwork*).

⁴¹ J.C. Miller III, op.cit., s. 15.

⁴² C.W. Vernon III, *The Inflation Impact Statement Program...*, s. 1150.

⁴³ J.L. Palmer, I.V. Sawhill, *Reagan Experiment: Examination of the Economic and Social Policies Under the Reagan Administration*, Lanham 1982, s. 135.

⁴⁴ <http://www.inflation.eu/inflation-rates/united-states/historic-inflation/cpi-inflation-united-states.aspx> (data dostępu: 15.08.2015).

⁴⁵ Ibidem, s. 222.

⁴⁶ C.W. Biven, op.cit., s. 219.

⁴⁷ A. Alesina, S. Ardagna, G. Nicoletti, F. Schiantarelli, *Regulation and Investment*, „NBER Working Paper” 2003, nr 9560, s. 2.

⁴⁸ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30539> (data dostępu: 15.08.2015).

Najważniejszym elementem Rozporządzenia nr 12044 w odniesieniu do tematyki OSR jest sekcja 3⁴⁹, dotycząca istoty analizy regulacyjnej (*regulatory analysis*). Według rozporządzenia „niektóre z regulacji, które zostały zidentyfikowane jako znaczące, mogą mieć znaczne ekonomiczne konsekwencje dla całej gospodarki, poszczególnych branż, regionów lub poszczególnych szczebli władzy”. Dlatego rozporządzenie to nakazuje wykonywanie analizy regulacyjnej dla tej grupy regulacji i polegającej na „ważnym zbadaniu alternatywnych rozwiązań”.

Zgodnie z rozporządzeniem odpowiednią jakością analiz zapewniały dwa elementy: procedury i kryteria. Rolą tych pierwszych było umożliwienie agencji opracowania regulacji oraz uzyskania opinii publicznej na jej temat, rolą drugich – zidentyfikowanie regulacji wymagających wykonania analizy regulacyjnej. Kryteria zawarte w rozporządzeniu zostały w dużej mierze oparte na wytycznych opracowanych w 1976 r. przez CWPS⁵⁰, domagających się, by analizy regulacyjne przeprowadzać dla wszystkich regulacji, których wpływ na gospodarkę: a) wyniesie co najmniej 100 mln USD w skali roku lub b) wywoła znaczący wzrost kosztów lub cen dla poszczególnych branż, szczebli władzy lub obszarów geograficznych.

Powołana w styczniu 1978 r. Regulatory Analysis and Review Group (RARG) stanowiła kolejny element strategii administracji Cartera. Jako międzyagencyjna struktura miała przewodniczącego z prezydenckiego Council of Economic Advisors (CEA), a pozostali jego członkowie wyłanianiani byli spośród pozostałych agencji oraz wspomagani przez CWPS⁵¹. Zadaniem RARG miała być dokładniejsza analiza wybranych regulacji przy jednoczesnym zachowaniu kryterium corocznego zbadania wpływu danej regulacji na gospodarkę rządu 100 mln USD⁵² oraz asystowanie innym agencjom w implementacji Rozporządzenia nr 12044⁵³. Kolejnym kluczowym dla rozwoju OSR wydarzeniem było przegłosowanie Paperwork Reduction Act podpisanego przez Cartera 11 grudnia 1980 r. Deregulacyjne plany prezydenta zyskały poparcie Kongresu. Współsponsorami ustawy byli demokratyczny kongresman Jack Brooks oraz republikanin Frank Horton, zaś podlegające Kongresowi Government Accountability Office (GAO) zarekomendowało w marcu 1980 r. utworzenie wchodzącej w skład OMB jednostki z zadaniem koordynowania informacyjnej i regulacyjnej polityki rządu⁵⁴. Postulat znalazł miejsce w ustawie powołującej do życia Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Biuro stało się w przyszłości centralnym elementem amerykańskiego programu OSR.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ J.C. Miller III, op.cit., s. 15.

⁵¹ N.S. Zank, *Measuring the Employment Effect of Regulation: Where Did the Job Go?*, London 1996, s. 54.

⁵² M.A. Eisner, *Regulatory Politics in Transition*, Baltimore 2000, s. 180.

⁵³ N.S. Zank, *Measuring the Employment...*, s. 54.

⁵⁴ S.L. Tomkin, *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office*, New York 1998, s. 205.

W 1981 r. republikanie pod wodzą Ronalda Reagana przejęli władzę w Białym Domu. W trakcie kampanii Reagan wykorzystał niepowodzenia demokratów na polu gospodarczym, pytając retorycznie wyborców, czy ich sytuacja ekonomiczna jest lepsza niż cztery lata wcześniej. Jedną z wyborczych obietnic Reagana stanowiło „zmniejszenie obciążeń rządowych regulacji”⁵⁵. W opublikowanym 18 lutego 1981 r. raporcie „White House Report on the Program for Economic Recovery” reforma regulacji stała się jednym z głównych elementów rządowej strategii ożywienia gospodarczego. Miała ona między innymi „zmniejszyć nakładane przez rząd bariery na inwestycje, produkcję i zatrudnienie”⁵⁶. Republikanin rozpoczął kadencję od odcięcia się grubą kreską od dokonań poprzednika. Rząd zamroził wprowadzone pod koniec kadencji Cartera regulacje i odrzucił uznane przez siebie za „nieefektywne i kontrproduktywne” standardy płac i cen wprowadzone przez carterowski CWPS. Droga do ożywienia gospodarczego miała wieść przez deregulację.

Jednym z najistotniejszych elementów reaganowskiego planu ograniczenia regulacji było powołanie do życia – jeszcze w trakcie zwycięskiej kampanii wyborczej – specjalnego zespołu doradców w ramach Task Force on Regulatory Reform (TFRR). W krótkim czasie po elekcji Reagana zespół sporządził raport dotyczący kierunków reformy regulacyjnej⁵⁷. Dokument zalecał nowe podejście do regulacji, służące usprawnieniu osiągania zamierzonych rezultatów przez regulacje oraz redukcji regulacyjnych obciążeń⁵⁸. Podejście to znalazło przełożenie na decyzję administracji w sprawie rozszerzenia stosowania analizy kosztu–korzyści przy podejmowaniu decyzji nad przygotowaniem regulacji⁵⁹. Wydany przez prezydenta dokument RW nr 12291 z dnia 17 lutego 1981 r. wyznaczył kierunek polityki rządowej w pierwszym okresie regulacyjnej reformy. Zawierał on – przyjętą na podstawie wydanych wcześniej rozporządzeń – definicję znaczącej regulacji, czyli takiej, która wywiera „wpływ na gospodarkę w wysokości 100 mln USD w skali roku lub wyższy”⁶⁰. Warty odnotowania dla dalszego rozwoju oceny skutków regulacji elementem wspomnianego rozporządzenia były zapisy sekcji 3 pt. „Regulatory Impact Analysis and Review” (RIA). Zobowiązuje się w niej rządowe agencje do wykonywania *regulatory impact analysis* dla projektu każdej znaczącej regulacji.

⁵⁵ Office of the Press Secretary of the White House, *President Reagan's Initiatives to Reduce Regulatory Burdens*, http://www.thecre.com/pdf/Reagan_RegainInitiatives.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

⁵⁶ R. Reagan, *White House Report on the Program for Economic Recovery*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43427> (data dostępu: 15.08.2015).

⁵⁷ M. Weidenbaum, *Regulatory Reform under the Reagan Administration*, w: G.C. Eads, M. Fix, *The Reagan Regulatory Strategy: An Assessment*, New York 1984, s. 16.

⁵⁸ Ibidem, s. 16.

⁵⁹ D. Fuguitt, S.J. Wilcox, *Cost-benefit Analysis for Public Sector Decision Makers*, Westport 1999, s. 10.

⁶⁰ *The provisions of Executive Order 12291 of Feb. 17, 1981, appear at 46 FR 13193, 3 CFR, 1981 Comp.*, s. 127, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html> (data dostępu: 15.08.2015).

Lata 1981–1983 stanowią okres walki rządu z regulacją traktowaną jako hamulec rozwoju prywatnej przedsiębiorczości i konkurencyjności gospodarki⁶¹. Według Johna F. Morralla III, zastępcy dyrektora OIRA w latach 2006–2007, rewolucyjność reaganowskiego programu RIA opierała się na przesunięciu kontroli nad kształtowaniem regulacji z tzw. żelaznego trójkąta (*iron triangle*) rządowych agencji, komisji Kongresu i lobbujących grup interesu w zakres odpowiedzialności prezydenta i podlegających mu bezpośrednio instytucji, czyli OMB i OIRA⁶². Powołany przez Reagana jeszcze w czasie kampanii TFRR został włączony do programu RIA jako arbiter dla tych zawartych w planowanych regulacjach kwestii, wobec których OIRA i agencje nie mogły dojść do zgody.

EPA zinterpretowała wytyczne z RW nr 12291 w opublikowanym przez siebie w grudniu 1983 r. dokumencie „Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis”⁶³. Wyzaczył on między innymi pięć najważniejszych elementów, które powinny być zawarte w RIA⁶⁴: stwierdzenie potrzeby i konsekwencji proponowanej regulacji, ocena korzyści tworzonych przez regulację, ocena kosztów tworzonych przez regulację oraz porównanie korzyści i kosztów.

Według przytoczonych przez Barry’ego D. Friedmana szacunków, w latach 1981–1987 przegląd regulacji przeprowadzony przez OIRA umożliwił redukcję formalnych obciążeń gospodarki USA o około 44%, czyli o tyle mniej było biurokratycznych obowiązków firm wobec urzędów, co przekładało się na średnio 600 mln roboczogodzin rocznie⁶⁵. W 1981 r., pierwszym roku istnienia OIRA, instytucja dokonała przeglądu 60 znaczących regulacji oraz 2732 regulacji nieuznanych za znaczące, a zatem nie podlegających obowiązkowej ocenie skutków regulacji⁶⁶.

W 1985 r. prezydencki RW nr 12498, dotyczący „Regulatory Planning Process”, wyposażył OMB oraz jej regulacyjne ramię w kolejne uprawnienia, zobowiązując agencje do przekazywania dyrektorowi OMB informacji o planowanych regulacjach i celach pod koniec każdego roku⁶⁷. Decyzja ta pozwoliła administracji Reagana wprowadzić w życie tzw. wielki eksperyment, polegający na wydawaniu corocznie przez OMB „Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations”⁶⁸.

⁶¹ Ibidem.

⁶² J.F. Morrall III, *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=regulatory%20impact%20analysis%20reagan&source=web&cd=2&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Funitiedstates%2F1901526.doc&ei=cmxQUfy7A6KM0AW2wYDQDQ&usg=AFQjCNEzEfM4Sj5w-U0S19P7CBXETManaA&bvm=bv.44158598,d.d2k&cad=rja> (data dostępu: 15.08.2015).

⁶³ *Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis*, Washington 1983.

⁶⁴ Ibidem, s. M1.

⁶⁵ B.D. Friedman, *Regulation in the Regan-Bush Era: The Eruption of Presidential Influence*, Pittsburgh 1995, s. 36.

⁶⁶ <http://www.reginfo.gov/public/do/eoCountsSearch> (data dostępu: 15.08.2015).

⁶⁷ *Executive Order 12498: Regulatory planning process*, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12498.html> (data dostępu: 15.08.2015).

⁶⁸ A. Renda, *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*, Brussels 2006, s. 11.

Raport, zawierający obliczenia łącznych kosztów i korzyści tworzonych przez obowiązujące federalne regulacje, stanowił kolejny krok w stronę podporządkowania regulacji logice analizy koszty–korzyści.

George Bush senior, który objął urząd w 1989 r., kontynuował program RIA przy pewnych zmianach instytucjonalnych. Reaganowski TFRR został zastąpiony w marcu 1989 r. przez Council of Competitiveness (CC). Nowa rada otrzymała od prezydenta misję zidentyfikowania regulacji wpływających negatywnie na konkurencyjność amerykańskich przedsiębiorstw⁶⁹. Na początku lat 90. ubiegłego wieku USA znalazły się bowiem w recesji – stopa wzrostu PKB spadła z 3,6 w 1988 r. do 1,9% rok później, a następnie sięgnęła –0,3% w 1992 r.⁷⁰. W styczniu tego roku rząd zastosował trzymiesięczne moratorium na nowe regulacje, wzywając jednocześnie agencje do ewaluacji obowiązujących regulacji w celu wyeliminowania niepotrzebnych⁷¹. Moratorium dopuszczało pięć wyjątków. Były to regulacje, które: obowiązywały statutowe lub prawne terminy wprowadzenia; odnosiły się do sytuacji stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla ludzkiego zdrowia lub bezpieczeństwa; wspierały wzrost gospodarczy; były istotne dla egzekwowania prawa karnego; odnosiły się do kwestii militarnych lub polityki zagranicznej⁷².

Gospodarce udało się odbić od dna w 1993 r. Wówczas amerykański PKB wzrósł o 3,4%. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, cztery lata rządów republikańskiego prezydenta nie wprowadziły istotniejszych zmian do RIA odziedziczonego po administracji Reagana.

Zwycięstwo Billa Clintona w wyborach 1992 r. sprawiło, że był on pierwszym demokratycznym prezydentem, który miał wpływ na kształtowanie ustanowionego przez republikańców RIA. Nowa administracja postanowiła w dużej mierze kontynuować reformy zapoczątkowane przez ekipę Reagana, choć nie bez pewnych zmian. Ogłoszone przez Clintona Rozporządzenie „Regulatory Planning and Review” z dnia 30 września 1993 r., pomimo pewnych elementów ciągłości z dokonaniem republikańców na polu reformy regulacji, zmodyfikowało zasady kierujące pracami OIRA. Po pierwsze z instytucji skupionej na przeglądzie regulacji zmieniło ją w koordynatora rządowych wysiłków regulacyjnych⁷³. Osłabiło jednocześnie pozycję OMB, której część stanowi OIRA, przez odebranie biuru prawa regulacyjnego weta. Z kolei na mocy paragrafu F(b)(3) sekcji 6 rozporządzenia w razie sformułowania podobnych zaleceń przez OIRA i ich sprzeczności z poglądami agencji, ta ostatnia mogła jedynie poinformować pisemnie OIRA o swoim sprzeciwie⁷⁴. RW nr 12866 wprowadziło

⁶⁹ Ibidem, s. 12.

⁷⁰ World Bank, *GDP growth (% annual)*, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=4> (data dostępu: 15.08.2015).

⁷¹ M. Weidenbaum, op.cit.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ *Regulatory Planning and Review*, Executive Order 12866, Federal Register 1993, t. 58, nr 190, <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf> (data dostępu: 15.08.2015).

natomiast większą transparentność do procedur OSR przez przyznanie prezydentowi i wiceprezydentowi prawa do bezpośredniego rozstrzygania sporów między OIRA a agencjami⁷⁵.

Następca Clintona, George W. Bush, postawił na kontynuację polityki ograniczania zaangażowania OSR do najbardziej znaczących regulacji. W trakcie ośmiu lat rządów republikanina najbardziej istotne modyfikacje programu oceny skutków regulacji dotyczyły struktury OIRA oraz kontrolnej funkcji sprawowanej przez wiceprezydenta w strukturze, która została stopniowo ograniczona. Ogłoszone przez prezydenta Rozporządzenie Wykonawcze nr 13258⁷⁶, stanowiąc modyfikację Rozporządzenia nr 12866, usunęło zaangażowanie wiceprezydenta USA z procedur związanych z przeglądem regulacyjnym. Pozostawiło pewne funkcje doradcom prezydenta, zaś w niektórych czynnościach zastąpiło decyzje wiceprezydenta postanowieniami dyrektora OMB. Wpłynęło to m.in. na brzmienie sekcji 8 Rozporządzenia Wykonawczego nr 12866, obdarzającego wiceprezydenta odpowiedzialnością za pośredniczenie w kontaktach między prezydentem, OIRA, doradcami prezydenta i agencjami, oraz sekcję 7 clintonowskiego EO, przez zastąpienie wiceprezydenta szefem gabinetu prezydenta. Poza scentralizowaniem nadzoru nad oceną skutków regulacji i podporządkowaniem jej wyłącznie prezydentowi, rozporządzenie nie wprowadziło innych istotnych zmian.

We wrześniu 2003 r. OIRA opublikowała dokument zawierający wskazówki dotyczące wykonywania OSR przez agencje pod nazwą Circular A-4. Dokument odnosił się do zawodności rynku, wymieniając jako najczęstsze z nich czynniki zewnętrzne (np. koszty nałożone na gospodarkę przez ochronę środowiska), siły rynkowe (np. zniżenie produkcji danego dobra przez firmy w celu zwiększenia jego ceny rynkowej) oraz niewystarczający lub asymetryczny dostęp do informacji uczestników rynku⁷⁷. Circular A-4 rozwinął także wprowadzone przez administrację Clintona rozróżnienie na ilościową i jakościową analizę kosztu–korzyści, w opozycji do *stricte* ilościowego podejścia do kosztów i korzyści regulacji ekipy Reagana.

Pierwszy rok prezydentury Baracka Obamy przypadł na początek amerykańskiego, a następnie globalnego, kryzysu gospodarczego. W 2009 r. stopa wzrostu amerykańskiego PKB osiągnęła zaledwie 0,4%, by rok później spaść do -3,5%⁷⁸. Po wygranych przez demokratę wyborach wielu obserwatorów spodziewało się, że Obama rozpocznie swoje urzędowanie od znacznego zwiększenia regulacyjnej działalności rządu. Jak zauważył jednak Cass R. Sunstein, mianowany przez prezydenta administratorem OIRA w 2009 r., w czasie pierwszych czterech lat swoich rządów,

⁷⁵ A. Renda, op.cit., s. 13.

⁷⁶ Executive Order 13258, Federal Register, t. 67, nr 40, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2002-02-28/pdf/02-5069.pdf> (data dostępu: 15.08.2015).

⁷⁷ Office of Information and Regulatory Analysis, *Circular A-4*, 17 września 2003, s. 4, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf> (data dostępu: 15.08.2015).

⁷⁸ *GDP growth...*, op.cit.

administracja Obamy wydała mniej regulacji aniżeli kolejno administracje Reagana, Busha seniora, Clintona oraz Busha juniora w tym samym okresie⁷⁹. Spodziewana przez przeciwników Obamy ekspansja państwa jako regulatora nie nastąpiła.

Również zakres kontroli OIRA nad powstającymi regulacjami nie uległ znacznej zmianie w czasie pierwszej kadencji Obamy. W porównaniu z latami 2001–2004, w których biuro poddało łącznie przeglądowi 2710 regulacji, w okresie 2009–2013 przegląd OIRA objął 2449 regulacji, co stanowiło spadek o 9,7%. Również w odniesieniu do czterech lat drugiej kadencji Busha Jr., lat 2005–2008, w czasie których biuro dokonało przeglądu 2473 regulacji, liczba wykonywanych w czasie pierwszej kadencji Obamy *regulatory impact analysis* była niższa w porównaniu z okresem bezpośrednio ją poprzedzającym, jak wynika z danych OIRA⁸⁰.

Zauważalny jest wzrost liczby wykonywanych OSR w 2011 r., następującym po najbardziej niekorzystnym dla gospodarki USA w XXI wieku roku, w którym amerykański PKB zmniejszył się o 3,5%. Sunstein, który odszedł z OIRA w 2012 r., opisał stawiane w tym okresie przed biurem zadania następująco: „Gdy tylko pozwalało na to prawo, nalegaliśmy na dokładną analizę korzyści i kosztów. Byliśmy skupieni na wzroście gospodarczym i kreowaniu miejsc pracy oraz staraliśmy się zapewnić, aby regulacje nie zaprzepaściły [osiągnięcia] któregośkolwiek z tych celów”⁸¹.

Podpisane przez jego poprzednika w styczniu 2007 r. rozporządzenie nr 13422, rozszerzające zakres przeglądu regulacyjnego OIRA na opracowywane przez agencje *guidance documents* i nakazujące federalnym agencjom regulacyjnym identyfikować konkretne zawodności rynku lub inne przyczyny, które uzasadniałyby powzięcie decyzji o stworzeniu nowej regulacji, zostało uchylone przez Obamę w dniu 30 stycznia 2009 r.⁸². Ogłoszone przez demokratę RW nr 13497 uchyliło również ogłoszone przez Busha Jr. RW nr 13258, wydane w lutym 2002 r. i usuwające wiceprezydenta USA z procedur związanych z przeglądem regulacyjnym, pozostawiając pewne funkcje doradcom prezydenta, a w niektórych funkcjach zastępując wiceprezydenta dyrektorem OMB. Wiceprezydent otrzymał zatem z powrotem uprawnienia w procesie przeglądu regulacji, którymi dysponował za czasów prezydentury Clintona.

Oprócz anulowania dwóch rozporządzeń poprzednika Obama ogłosił rozporządzenie wykonawcze nr 13563⁸³, wprowadzające zmiany do OSR. Stanowi ono znaczący krok w stronę rozszerzenia OSR o jakościową analizę kosztów i korzyści, oddalając się od logiki analizy ilościowej, promowanej przez Reagana. Dwie istotne tendencje, które wywarły wpływ na amerykański model OSR w czasie pierwszych czterech lat

⁷⁹ C.R. Sunstein, *Worst-case scenarios*, Cambridge 2009, s. 7.

⁸⁰ <http://www.reginfo.gov/public/do/eoCountsSearchInit?action=init> (data dostępu: 15.08.2015).

⁸¹ Ibidem.

⁸² W. Harrington, L. Heinzerling, R.D. Morgenstern, *Controversies Surrounding Regulatory Impact Analysis*, w: W. Harrington, L. Heinzerling, R.D. Morgenstern, *Reforming Regulatory Impact Analysis*, Washington 2009, s. 19.

⁸³ *Improving Regulation and Regulatory Review*, Executive Order 13653, Federal Register 2011, t. 76, nr 14, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf> (data dostępu: 15.08.2015).

prezydentury Obamy, to kolejno wzrost uwzględniania pobocznych współkorzyści (*co-benefits*) obok głównych korzyści regulacji w OSR, mający miejsce w czasie pierwszej kadencji prezydenta Obamy, oraz zwiększenie skali uwzględniania korzyści osobistych (*private benefits*) w OSR jako spodziewanych efektów wprowadzenia nowych regulacji.

Analiza kształtowania się amerykańskiego programu RIA na przestrzeni czterech dekad pozwala zidentyfikować jego następujące cechy charakterystyczne: stopniową instytucjonalizację programu, początkowo w pełni podporządkowanego prezydentowi i mającego charakter *ad hoc*, przejawiającą się rozwojem i autonomizacją OIRA; jego podporządkowanie bieżącym priorytetom polityki rządu (m.in. ochrona środowiska, inflacja, żywność gospodarcze); stopniowe rozszerzanie analizy kosztu–korzyści o inne narzędzia analityczne (m.in. analiza kosztów-efektywności) i analizy ilościowej o wymiar jakościowy; wykorzystywanie programu RIA przez kolejne rządy w celu kształtowania swojej polityki regulacyjnej.

3. Ewolucja oceny skutków regulacji w Unii Europejskiej

Powstanie unijnego systemu oceny skutków regulacji stanowi efekt współdziałania kilku czynników, które wpłynęły na ukształtowanie się mechanizmów i instytucji europejskiej OSR. Pierwszy z nich jest egzogeniczny (zewnętrzny), z uwagi na jego funkcjonowanie poza systemem unijnym, kolejne dwa należą do endogenicznych (wewnętrznych), działających wewnątrz UE.

Amerykańskie doświadczenia w zakresie rozwoju *regulatory impact analysis* i upowszechnienie OSR wśród krajów rozwiniętych przy wykorzystaniu organizacji międzynarodowych stanowią pierwszy czynnik. „Eksport” amerykańskiego modelu oceny skutków regulacji do krajów europejskich dokonał się głównie na drodze wspólnych działań i wymiany doświadczeń z europejskimi politykami i urzędnikami. Co również istotne, niektóre z instytucji zrzeszające państwa rozwinięte, jak np. OECD, zaangażowały się na przestrzeni kilku ostatnich dekad w propagowanie RIA w ramach dobrych praktyk (*best practices*) i narzędzia reformy systemów regulacji. Uznając rok 1974 za symboliczny początek ewolucji RIA, OECD wskazuje⁸⁴, że począwszy od wczesnych lat 90. ub. wieku rozprzestrzenianie się OSR wśród państw rozwiniętych nabrało tempa. Wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii na początku XXI w., kolejne państwa przystępują do programu, przejmując praktyki wypracowane przez USA oraz doświadczenia europejskie w tym zakresie.

Dwa czynniki wewnętrzne, mające wpływ na wykształcenie się unijnego modelu OSR, to kolejno: działania podejmowane przez wiodące państwa członkowskie, sięgające lat 80., oraz działania samej Komisji Europejskiej w celu stworzenia unijnego modelu oceny skutków regulacji, które przybierają na sile na początku obecnego wieku.

⁸⁴ C.R. Sunstein, *Worst-case scenarios*, op.cit., s. 7.

Wśród państw członkowskich UE kluczowe były doświadczenia Wielkiej Brytanii, która jako jedna z pierwszych na kontynencie podjęła starania w celu wprowadzenia oceny skutków regulacji.

Rozwój OSR w Wielkiej Brytanii sięga pierwszej połowy lat 70. XX w., a więc rządów Margaret Thatcher. Ocena skutków regulacji rozwijana była jako część rządowej Inicjatywy Deregulacji⁸⁵, zaś do umocnienia tego kluczowego narzędzia reformy regulacji przyczyniły się program Compliance Cost Assessment (CCA), wprowadzony w 1986 r.⁸⁶, oraz rozwijanie programu Business Impact Assessment przez brytyjski rząd. Podobnie jak jego amerykański odpowiednik, początkowo brytyjski program OSR stawiał sobie za cel deregulację i był w sposób jawny nastawiony negatywnie do samego zjawiska regulacji, interpretując ją jako kosztochłonną barierę dla rozwoju gospodarczego. Celem CCA miała być eliminacja regulacji krępujących biznes zgodnie z hasłem rządu Thatcher „Budowanie firm, nie barier” i nawiązaniem do „odciążenia” brytyjskich przedsiębiorców⁸⁷. Wprowadzenie programu CCA stanowiło część szerszej reformy administracji publicznej Torysów, dążących do wprowadzenia praktyk firm sektora prywatnego do instytucji państwowych w ramach *new public management*. Biurokracja, zorientowana na przestrzeganie procedur i kierowanie się ogólnie pojmowanym interesem publicznym, miała w myśl tego podejścia zostać zastąpiona przez rozliczaną ze swoich wyników nowoczesną kadrę zarządzającą⁸⁸.

Pomimo przegranych przez konserwatystów wyborów i przejścia władzy przez brytyjską Partię Pracy w 1997 r., thatcherowska logika deregulacyjna i program OSR zostały przejęte przez rząd labourzystów. Ci ostatni utworzyli zespół doradczy Better Regulation Task Force (BRTF), włączony do podlegającego premierowi Cabinet Office⁸⁹. Rok później premier Tony Blair zapowiedział, że żadna nowa regulacja nie zostanie wprowadzona bez wykonania *regulatory impact assessment*. Zapoczątkowany w czasach rządów brytyjskich konserwatystów program Better Impact Assessment (BIA) był w dużej mierze skupiony na badaniu wpływu proponowanych regulacji na wyniki przedsiębiorstw. Zdaniem krytyków nie poświęcał wystarczającej uwagi szerszemu wpływowi regulacji na społeczeństwo⁹⁰. Zarzut ten, biorąc pod uwagę niechęć Thatcher do ujmowania społeczeństwa i traktowania jego dobrobytu jako jedności, wyrażone przez nią w 1987 r. słynnym zdaniem *There is no such thing as a society*⁹¹, wydaje się uprawniony.

Podobnie jak amerykański program OSR, jego brytyjski odpowiednik jest produktem swoich czasów i dominujących w ówczesnej polityce gospodarczej trendów.

⁸⁵ C. Kirkpatrick, D. Parker, *Regulatory impact assessment: an overview*, w: C. Kirkpatrick, D. Parker (red.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham 2007, s. 12.

⁸⁶ A. Renda, op.cit., s. 26.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ C. Kirkpatrick, D. Parker, op.cit., s. 12.

⁹⁰ A. Renda, op.cit., s. 46.

⁹¹ E.J. Evans, *Thatcher and Thatcherism*, London 2004, s. 137.

Początkowo skupiony wyłącznie na aspekcie ekonomicznym i traktowany jako środek służący „uwolnieniu” biznesu od regulacji, został on stopniowo pozbawiony otwarcie antyregulacyjnej wymowy, w którą wyposażyli go konserwatyści rządzący USA i Wielką Brytanią w latach 80. XX w. Jak zauważa jednak Andrea Renda, pomimo ich ideologicznego powinowactwa, przejawiającego się bliskością wielu elementów polityki gospodarczej Reagana i Thatcher, istnieją poważne różnice między brytyjskim a amerykańskim modelem OSR⁹². Do najważniejszych cech brytyjskiego podejścia można zaliczyć: szczególną uwagę zwracaną przez instytucje na koszty firm dopasowania do regulacji; skupianie uwagi instytucji na ocenie wpływu regulacji dla małych i średnich przedsiębiorstw; odmienny charakter aktów prawnych (w USA projekty regulacji federalnych agencji, w Wielkiej Brytanii projekty ustaw przygotowywane przez parlament), które podlegają przeglądowi.

Pomimo stopniowego rozprzestrzeniania się metod oceny skutków regulacji wśród państw UE począwszy od drugiej połowy lat 80., na opracowanie własnego zintegrowanego modelu OSR Komisja Europejska czekała do roku 2001. Wówczas, w wyniku jej inicjatywy, w trakcie dwóch posiedzeń Rad Europejskich, zorganizowanych w Göteborgu oraz Laeken, doszło do włączenia do unijnej agendy dwóch propozycji: wprowadzenia analizy propozycji regulacji w ich aspekcie ekonomicznym, społecznym oraz dotyczącym ochrony środowiska, a także uproszczenia i usprawnienia regulacyjnego obszaru Unii Europejskiej⁹³.

W roku 2002, czerpiąc z doświadczeń amerykańskich, brytyjskich oraz innych państw OECD, Komisja Europejska zaproponowała nowe otwarcie w dziedzinie usprawnienia regulacji, które winno być oparte na rozwiniętej ocenie skutków regulacji. Propozycje zostały zaakceptowane przez Radę Europejską w dokumencie pod nazwą „Better Regulation Action Plan”. W jego wyniku w 2002 r. Komisja, zgodnie z zaleceniami Rady, ustanowiła unijny model oceny skutków regulacji, Integrated Impact Assessment (IIA). Treść ustaleń Komisji co do kształtu i zakresu obowiązywania IIA została zawarta w „Communication From the Commission on Impact Assessment” z 5 czerwca 2002 r.⁹⁴. W dokumencie tym KE stwierdza, iż IIA to „...narzędzie do poprawienia jakości oraz spójności procesu opracowywania polityk”, które „będzie miało wkład w tworzenie efektywnego środowiska regulacyjnego oraz bardziej spójnej implementacji europejskiej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju”⁹⁵. Program przybrał zatem formę instrumentu wykonawczego dla postanowień z 2002 r.

Dokument „Communication From the Commission on Impact Assessment” podkreśla charakter *sui generis* powstającego wówczas unijnego modelu OSR. Na szczególną uwagę zasługują jego następujące elementy: odwołanie do zrównoważonego

⁹² A. Renda, op.cit., s. 26.

⁹³ European Commission, *Impact Assessment: Background*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/background_en.htm (data dostępu: 15.08.2015).

⁹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF> (data dostępu: 15.08.2015).

⁹⁵ Ibidem, s. 2.

rozwoju, nieobecne w podobnych dokumentach opracowanych w czasie rządów Reagana i Thatcher; brak bezpośredniego wskazania biznesu i przedsiębiorców jako regulacyjnej „ofiary”, którą należy „odciążyć” od nadmiernej regulacji; rozszerzenie analizy ekonomicznej opartej na analizie koszty–korzyści o inne formy analizy, m.in. stosowane uprzednio przez Komisję narzędzie *gender assessment* niestosowane w amerykańskim modelu RIA. Stanowi to wyjście poza ramy analizy ekonomicznej oraz wskazuje, że czysto ekonomiczne metody analizy regulacji (*business impact assessment, small and medium enterprises assessment, trade impact assessment*) Komisja równoważyła społecznym wymiarem analizy (wspomniane *gender assessment* i *environmental assessment*)⁹⁶.

Od amerykańskiego modelu OSR odróżnił IIA także zakres propozycji regulacyjnych, które miały podlegać przeglądowi. W USA ocenie skutków regulacji poddawane są wszystkie propozycje regulacji, które oddziałują na gospodarkę przynajmniej na poziomie 100 mln USD rocznie. KE zdefiniowała zakres *integrated impact assessment* w inny sposób, decydując, że dotyczyć on będzie „głównych inicjatyw”, czyli tych przedstawionych przez Komisję w dokumencie „Annual Policy Strategy” lub jej programie roboczym⁹⁷.

Dokument z czerwca 2002 r. w bardzo małym stopniu odnosił się do instytucjonalnego ładu unijnego IIA, stanowiąc jedynie, że „Komisja planuje podjąć dyskusje z innymi instytucjami, aby podpisać porozumienie o międzyinstytucjonalnych aspektach”⁹⁸. Nie zostały w nim wskazane organy Komisji, istniejące lub mające być powołane do życia, które miałyby odpowiadać za nadzór nad IIA na podobieństwo amerykańskiego OIRA, które sprawuje pieczę nad federalnym *regulatory impact analysis*. Elementy te zostaną doprecyzowane dopiero w kolejnych dokumentach KE wraz ze stopniowym instytucjonalizowaniem się unijnego programu OSR.

Po wytyczeniu ram modelu IIA przez Komisję w „Communication from the Commission on Impact Assessment”, bardziej szczegółowa struktura unijnego programu OSR została zaprezentowana w *Impact Assessment Guidelines* z 2005 r.⁹⁹. Dokument ten przedstawia sześć faz analitycznych *impact assessment*: 1) Identyfikację problemu, który rozwiązać ma regulacja; 2) Zdefiniowanie celów; 3) Wypracowanie głównych alternatywnych polityk; 4) Zbadanie ich skutków; 5) Porównanie dostępnych alternatyw; 6) Określenie rekomendowanej decyzji, monitorowanie skutków regulacji i ich ocena¹⁰⁰. Co istotne, wszystkie etapy mają przebiegać równoległe z konsultacjami zainteresowanych regulacją stron oraz zbieraniem danych niezbędnych do przeprowadzenia całego procesu.

⁹⁶ Ibidem, s. 3.

⁹⁷ Ibidem, s. 5.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, http://www.hub.hr/sites/default/files/eu_impact_assessment_guidelines.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

¹⁰⁰ Ibidem, s. 4.

Odpowiedzialność za wykonywanie IIA została przekazana zespołom *Impact Assessment* (IA) w strukturach poszczególnych Dyrekcji Generalnych Komisji. Według dokumentu, „każda DG ma wolność wyboru sposobu przeprowadzania swoich prac nad IA i wsparcia organizacyjnego, nie ma jednego powszechnie stosowanego modelu to wszystkich struktur¹⁰¹.” Ponadto *Impact Assessment Guidelines* wskazują zakres aktów podlegających przeglądowi. W dokumencie z 2002 r. były to „główne inicjatywy” Komisji, czyli przedstawiane w dokumencie *Annual Policy Strategy* lub programie roboczym KE. Według *Impact Assessment Guidelines*, procedurę IA należy stosować wobec propozycji regulacyjnych, białych ksiąg, programów wydatków i wytycznych dla międzynarodowych porozumień wpływających na gospodarkę, sprawy społeczne lub środowisko, umieszczonych w programie roboczym Komisji¹⁰². Wyłączone z programu zostały: zielone księgi i projekty przeznaczone do konsultacji z partnerami społecznymi, okresowe decyzje i raporty KE, projekty dotyczące zobowiązań międzynarodowych UE, a także środki stosowane przez Komisję w celu kontroli nad implementacją unijnego prawa i decyzji wykonawczych.

Dokument z 2005 r. wytycza dwanaście etapów procedury *impact assessment* przez instytucje¹⁰³: 1) planowanie *impact assessment*, polegające na wytyczeniu jego mapy drogowej oraz integracji procesu w ramy Standard Practice Procedure (SPP); 2) praca ze wspierającym prace Impact Assessment Steering Groups (IASG) ciałem Sekretariatu Generalnego IA Support Unit w trakcie przeprowadzania procesu; 3) ustanowienie międzyinstytucjonalnych grup doradczych IASG; 4) Konsultacja z zainteresowanymi stronami w celu zbierania danych i ich analizy; 5) Wykonanie analizy IA; 6) Zaprezentowanie zebranych informacji w IA; 7) Zaprezentowanie wstępnego raportu Impact Assessment Board (IAB); 8) Sfinalizowanie raportu na podstawie uwag i rekomendacji IAB; 9) Rozesłanie raportu IA oraz opinii IAB do konsultacji przez organy KE; 10) Wysłanie raportu IA i stosownych opinii do Rady Komisarzy; 11) Przesłanie raportu IA i stosownych dokumentów do innych instytucji unijnych; 12) Publikacja raportu IA i opinii IAB na oficjalnej stronie internetowej KE; 13) Ewentualna aktualizacja raportu IA na podstawie nowych informacji pozyskanych z Rady UE lub Parlamentu Europejskiego lub na ich prośbę.

Powyższa procedura uwzględnia rolę IAB jako organu koordynującego proces wykonywania *impact assessments* przez grupy powołane w tym celu w ramach poszczególnych instytucji unijnych. Rolą IAB, powołanej do życia w 2006 r., jest zapewnienie „scentralizowanej kontroli jakości oraz wsparcia” dla procesu IA w ramach jej obowiązków wobec Przewodniczącego KE¹⁰⁴. Dokument *Impact Assessment Guidelines* w wersji z 2005 r. określa zasady funkcjonowania owego organu dość ogólnie, postanawiając, że IAB „dostarcza wsparcia oraz doradza, a także sprawdza

¹⁰¹ Ibidem, s. 6.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem, s. 7.

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm (data dostępu: 15.08.2015).

jakość wszystkich *impact assessments*¹⁰⁵. IAB dokonuje oceny otrzymanego *impact assessment* oraz wykonuje własną opinię na jego temat, choć nie bierze odpowiedzialności za treść pierwszego z dokumentów. Przesyłany do IAB raport IA „powinien być przesłany wraz z listem [...] podpisanym przez Dyrektora Generalnego [danego DG] przejmującego odpowiedzialność za treść nadesłanych dokumentów IA”¹⁰⁶.

Jak zauważają autorzy raportu *Review of the Application of EU and US Regulatory Impact Assessment Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment*¹⁰⁷ – ogłoszonego w maju 2008 r. wspólnie przez Sekretariat Generalny KE oraz amerykański OMB – zaktualizowane i poszerzone w 2005 r. *Impact Assessment Guidelines* zostały w dużej mierze opracowane na podstawie wkładu merytorycznego innych instytucji unijnych oraz pozostałych partnerów instytucjonalnych. Szczególna uwaga została przy tym położona na „wzmocnienie analizy aspektów ekonomicznych, zwłaszcza w kontekście globalnych relacji gospodarczych”, co oznacza m.in., że wymagana jest ocena, czy proponowane przez instytucje środki nie postawiłyby europejskich firm w pozycji niekorzystnej wobec ich zagranicznych konkurentów¹⁰⁸. Stanowi to pewnego rodzaju odpowiedź UE na wyzwania rzucane przez globalizację konkurencyjności gospodarki unijnej¹⁰⁹.

Istotny jest również sposób interpretacji przez dokument unijny roli poszczególnych instytucji UE w procesie legislacyjnym. Raport podkreśla, że w „najszerzej stosowanej procedurze przyjmowania legislacji UE, procedurze współdecyzji, Komisja Europejska przedkłada propozycję legislacyjną, która może być następnie zmodyfikowana przez [...] Parlament Europejski oraz Radę [Unii Europejskiej].” Ponieważ Komisja inicjuje ową propozycję, prowadzona przez Dyrektoriaty Generalne ocena skutków regulacji „jest tworzona przed rozpatrzeniem propozycji przez legislatorów, co oznacza, że umiejscowienie w czasie [*impact assessment*] jest odmienne od tego, jak jest umiejscowiony jej amerykański odpowiednik¹¹⁰,” czyli program RIA, nadzorowany przez prezydencki OMB.

Jak wynika z *Impact Assessment Board Report for the year 2007*¹¹¹, w pierwszym roku swojej działalności IAB dysponowała, w przeliczeniu na roboczogodziny oddelegowanych do jej działań pracowników Komisji, odpowiednikiem 15 pełnoetatowych pracowników oraz wyznaczonym przez Sekretariat Generalny KE budżetem dla opłacenia zewnętrznych ekspertów wspierających jej prace. Pierwsze dwa spotkania IAB odbyły się w grudniu 2006 r. w celu przeprowadzenia próbnej analizy czterech projektów. Od lutego 2007 r. instytucja odbywa regularne spotkania. W pierwszym

¹⁰⁵ European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, op.cit., s. 4.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 9.

¹⁰⁷ <http://www.foreffectivegov.org/files/regs/PDFs/OMB-EUdraftreport.pdf> (data dostępu: 15.08.2015).

¹⁰⁸ Ibidem, s. 4.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 6.

¹¹⁰ Ibidem, s. 4.

¹¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008SC0120&from=EN> (data dostępu: 15.08.2015).

roku swojego istnienia IAB odbyła 24 spotkania, w czasie których przeanalizowano 102 IA, stanowiące 95% wszystkich *impact assessments* sfinalizowanych przez KE od czasu rozpoczęcia prac przez to ciało. Na podstawie projektów *impact assessment* otrzymanych od poszczególnych departamentów Komisji, IAB opracowuje swoją opinię w formie dokumentu, który jest przekazywany do departamentu w celu dokonania stosownych poprawek. W uzasadnionych przypadkach, jeśli wskazane obszary dotyczą znaczącej części analizy i wymagają gruntownych poprawek, IAB oczekuje przygotowania nowego IA.

Raport z 2008 r.¹¹² wskazuje, że w drugim roku istnienia ciało to zwiększyło zakres swoich działań, przeprowadzając analizę 135 IA w porównaniu ze 102 analizami w roku poprzedzającym. Co ważne, znaczny wzrost odnotowano w zakresie tych projektów *impact assessments*, które IAB analizowała po raz drugi lub trzeci, a zatem tych, wobec których formułowała znaczną liczbę uwag wymagających gruntownej poprawy jakości dokumentów – były to 43 spośród 135 IA otrzymanych w roku 2008 r. w porównaniu z dziesięcioma spośród 102 analiz rok wcześniej. Jak zauważa raport z 2008 r., główne problemy zidentyfikowane w *impact assessments* podlegające przeglądowi są związane z niejasnym wytłumaczeniem lub analizą przedmiotowych kwestii, brakiem zrównoważenia lub uszczegółowienia analizy, a także przedstawieniem niepełnej lub nieprawidłowej listy alternatywnych opcji działania.

W roku 2009¹¹³ IAB zmniejszyło liczbę przeanalizowanych OSR do zaledwie 79, co stanowiło spadek zarówno w stosunku do 2008 r. (135), jak i do 2007 r. (102). Wynikało to jednak, zdaniem autorów raportu, z faktu, że rok 2009 był okresem zmian związanych z wyborami do Parlamentu Europejskiego i nowej Komisji, co wpłynęło na mniejszą intensywność prac legislacyjnych. Rok ten przyniósł również publikację nowych *Impact Assessment Guidelines*. Dokument ze stycznia 2009 r.¹¹⁴, jak wynika z przygotowanej przez Komisję analizy porównawczej¹¹⁵, wprowadził wiele istotnych zmian, m.in.: rozszerzenie zakresu wymogu opracowania *impact assessments* dla wszystkich inicjatyw legislacyjnych mających łatwo identyfikowalne skutki gospodarcze, społeczne i dla środowiska, jak również inicjatywy pozalegislacyjne, które definiują przyszłe kierunki polityczne; wzmocnienie roli Impact Assessment Steering Groups; bardziej przejrzyste sposoby prezentowania wyników analizy koszty–korzyści; zmiana terminu przesyłania *impact assessments* do IAB z trzech do czterech tygodni przed planowanym spotkaniem tej ostatniej; uwzględnienie w większym

¹¹² European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2008*, Brussels 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009SC0055&from=EN> (data dostępu: 15.08.2015).

¹¹³ European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2009*, Brussels 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009SC1728&from=EN> (data dostępu: 15.08.2015).

¹¹⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

¹¹⁵ European Commission, *The main changes in the 2009 Impact Assessment Guidelines compared to 2005 Guidelines*, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/revised_ia_guidelines_memo_en.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

stopniu wpływu regulacji projektu na małe i średnie przedsiębiorstwa; rozwinięcie procedury konsultacji społecznej projektów.

Wbrew zapowiedziom raportu o działaniach Impact Assessment Board w roku 2009, przewidującego wzrost liczby przeanalizowanych *impact assessments*, w roku 2010, jak wynika z kolejnego raportu IAB¹¹⁶, ciało to dokonało przeglądu jeszcze mniejszej liczby ocen skutków regulacji, bo jedynie 66. Na przestrzeni lat 2007–2010 kolejnym widocznym trendem jest wzrost liczby ocen dotyczących propozycji legislacyjnych kosztem pozalegisacyjnych. Odsetek tych pierwszych w przeglądzie IAB wzrósł z 56% w roku 2007 do 74% w roku 2010¹¹⁷. Znaczny wzrost liczby przeanalizowanych przez IAB ocen skutków regulacji nastąpił w roku 2011¹¹⁸, gdy ciało oceniło 104 *impact assessments*. W roku 2012 IAB przeanalizowało mniejszą liczbę *impact assessments* w liczbie 97¹¹⁹, motywując to spadkiem w porównaniu z rokiem poprzedzającym liczby opracowanych przez KE propozycji *Multi-annual Financial Framework*. Zaobserwowano dalszy wzrost znaczenia propozycji legislacyjnych, stanowiących 78% całości. Jak wynika z danych IAB¹²⁰, tyle samo OSR poddano analizie w roku 2013, czyli również 97, spośród których też 78% stanowiły propozycje legislacyjne.

4. Różnice podejść a TTIP

Jak wskazuje raport europejskiego *think tanku* Centre for European Policy Studies¹²¹, od czasu swojego ustanowienia w 2007 r. europejski model OSR udowodnił, iż stanowi „poważne” narzędzie analizy polityki UE, jednocześnie wzmacniając swoją odrębność od swojego brytyjskiego i amerykańskiego odpowiednika przez znaczne rozszerzenie analizy poza ramy wpływu regulacji na gospodarkę o wymiar społeczny i związany ze środowiskiem. Zintegrowane podejście KE do OSR wzbudza jednocześnie obawy niektórych badaczy co do jej staranności i obiektywności w ocenie skutków gospodarczych, jak twierdzą jego autorzy.

W raporcie ze swoich działań w 2013 r. IAB sama przyznaje, że wciąż „istnieją obszary do udoskonalenia” w sposobach dokonywania *impact assessments*, wymieniając wśród nich konieczność poprawy jakości opisu problematyki podlegającej regulacji, identyfikację alternatywnych opcji, a także ilościowe ujmowanie skutków,

¹¹⁶ European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2010*, Brussels 2011, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

¹¹⁷ Ibidem, s. 13.

¹¹⁸ European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2011*, Brussels 2012, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/sec_2012_0101_en.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

¹¹⁹ European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2012*, Brussels 2013, s. 12, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

¹²⁰ European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2013*, Brussels 2014, s. 4, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2013_en.pdf (data dostępu: 15.08.2015).

¹²¹ O. Fritsch, C.M. Radaelli, L. Schrefler, A. Renda, *Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings*, Brussels 2012, s. 11.

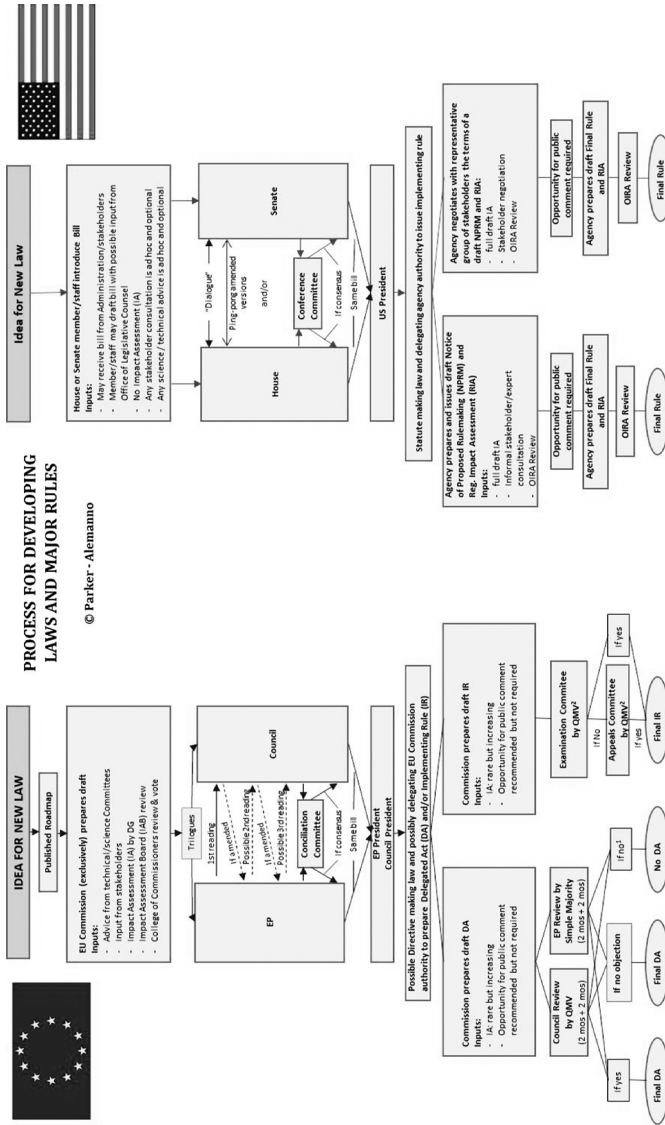
w szczególności tych dla małych i średnich przedsiębiorstw, oraz konkurencyjność unijnej gospodarki.

Ten ostatni element demonstruje wpływ obecnego kryzysu gospodarczego na ewolucję unijnego programu OSR. Podobnie jak w przypadku amerykańskiego RIA i jego protoplastów, unijny program IIA kształtują nie tylko zmiany instytucjonalne (rozwój i wzrost znaczenia IAB) i zawarte w dokumentach rządowych (w USA) oraz komisyjnych (w UE) dokumentach, lecz także priorytety narzucane przez wyniki gospodarcze państw – kolejno USA oraz członków UE. W trakcie funkcjonowania Komisji José Manuela Barroso nie dało się zauważyć wpływu zmian ekip u władzy na ewolucję IIA, jak to jest widoczne – aż nadto – w przypadku amerykańskiego RIA. Nie bez znaczenia pozostaje jednak spowolnienie wzrostu gospodarczego strefy euro, gdzie odnotowano spadek z poziomu 3,2% w roku 2006 – a więc wówczas, kiedy program został powołany do życia – do -0,4% w roku 2013, jak wynika z danych Eurostatu. Wspomniane trzy czynniki – instytucjonalny (ewolucja instytucji odpowiedzialnych za RIA i IIA), prawny (treść rozporządzeń wykonawczych i dokumentów kształtujących politykę w USA, a także unijnej legislacji i dokumentów politycznych) oraz sytuacja gospodarcza w USA i EU – będą decydowały o dalszych kierunkach ewolucji programów Regulatory Impact Analysis oraz Integrated Impact Assessment.

Mając na uwadze transatlantycki wymiar współpracy między UE a USA w zakresie reformy regulacji oraz dalszego rozwoju współpracy handlowej i inwestycyjnej w ramach negocjacji dotyczących TTIP, należy podkreślić konieczność współpracy między instytucjami, które są odpowiedzialne za funkcjonowanie regulacji po obu stronach Atlantyku. Współpracę tę ułatwiać będzie fakt wzorowania w dużej mierze unijnego modelu oceny skutków regulacji na jego amerykańskim odpowiedniku. Czynniki, które ową współpracę mogłyby zakłócić lub utrudnić, są natomiast wskazane w niniejszej analizie różnice w podejściu unijnych i amerykańskich instytucji do narzędzi, procedur i celów oceny skutków regulacji.

Porównanie procesu tworzenia prawa i regulacji w UE i USA

Annex: Process for developing laws and regulations in the EU and the US



1. The Council or EP may also revoke a delegation in which case the Commission loses authority to re-issue a delegated act. However, neither the Council nor the EP may amend the delegated act.
 2. If either the Examination Committee or the Appeals Committee are unable to muster a QMV, either for or against an implementing act, then it issues a 'no opinion', in which case the Commission is free to either enact or withdraw the measure, except that a 'no opinion' constitutes a veto in the areas of taxation, financial services, health and safety, or (trade) safeguard measures. Also, the Commission may not adopt the implementing measure if a simple majority within the Examination and Appeals Committee opposes it.
- Źródło: R. Parker, A. Alemanno, *Towards Effective Regulatory Cooperation under TTIP: A Comparative Overview of the EU and US Legislative and Regulatory Systems*, CEPS Special Report No. 88, Brussels 2014, s. 62.

Regulatory Impact Assessment Institutions in the United States and the European Union in the Context of TTIP Negotiations

Regulatory Impact Assessment (RIA) is a method of public policy analysis that has been gaining more and more significance in the regulatory systems in the United States and the European Union. The method, developed in the 1980s in the United States, is currently applied by government institutions in a number of developed countries throughout the world, for example the Member States of the European Union. RIA is a document pointing out the potential costs and benefits of a draft regulation. It is drawn up using quantitative and qualitative analysis, which indicates the regulations that bring more benefits to the society than costs and therefore makes it possible to assess whether it is profitable to implement the regulation. This article presents the evolution of the approach to RIA in the European Union and the United States by comparing the two models and applying the research method of historical/institutional analysis. The issue is discussed in the context of the transatlantic cooperation between Brussels and Washington on the reform of regulations and development of trade and investment cooperation under the negotiation of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Furthermore, the article identifies the differences in the approach to RIA on the two continents as well as the possible areas of cooperation in the area of regulation.

Keywords: regulation, Regulatory Impact Assessment, European Union, United States, TTIP, public policy, transatlantic relations

