



ORCID 0000-0002-0784-595X

*Piotr Ptak**

ORCID 0009-0007-0602-2955

*Marian Andrzej Falek***

ORCID 0000-0003-1535-5659

*Paweł Bryła****

„Jedyną stałą rzeczą w życiu jest zmiana”

Heraklit z Efezu

**OCENA SKUTKÓW REGULACJI *EX POST* JAKO NARZĘDZIE POPRAWY EFEKTYWNOŚCI
POLITYK PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE *USTAWY Z DNIA 9 MARCA 2017 R.
O ZWIĄZKU METROPOLITALNYM W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM*******

1. Wprowadzenie

Regulacje prawne są instrumentami realizacji celów polityki publicznej i powinny przyczyniać się do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych. Istotne jest, aby były projektowane w taki sposób, który uwzględnia *ratio legis* i jednocześnie optymalizuje ich wpływ na wymiar ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Jakość otoczenia regulacyjnego we współczesnym świecie jest jednym z kluczowych elementów nowoczesnego państwa prawa, ma istotne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej. Dobre regulacje pozytywnie oddziałują na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, poziom życia obywateli oraz miejsce, jakie państwo zajmuje na arenie międzynarodowej. Niejasne i niespójne prawo

* Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie; e-mail: pp2005@wp.pl.

** Kancelaria Senatu; e-mail: falek.andrzej@onet.pl.

*** Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych,
e-mail: pawel.bryla@uni.lodz.pl.

**** Poglądy autorów zaprezentowane w artykule nie mogą być utożsamiane z opiniami instytucji, w których są zatrudnieni.

utrudnia funkcjonowanie przedsiębiorstw, obniża zaufanie inwestorów do kraju, tym samym negatywnie wpływając na jego rozwój.

Jeśli władze państwowe zamierzają prowadzić spójną, skuteczną i efektywną politykę publiczną, to coraz ważniejszym staje się stosowanie podejścia do stanowienia prawa, w którym wnoszone projekty regulacyjne oparte są o udokumentowane dowody. Taka filozofia stanowienia prawa określana jest w literaturze przedmiotu jako „polityka oparta na dowodach” (ang. *evidence-based policy*). Decydenci polityczni rozpatrując projekt ustawy powinni posiadać najlepszą możliwą wiedzę ukazującą potencjalne skutki wejścia w życie ustawy. Analiza taka powinna być sporządzona na podstawie wiarygodnych danych i udokumentowanych dowodów.

Organizacje międzynarodowe, w tym Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) oraz Unia Europejska, dostrzegają kluczowe znaczenie wpływu dobrych regulacji na rozwój państwa. Instytucje te podejmują różne inicjatywy, których celem jest promocja dobrych praktyk. Ponadto wydają rekomendacje państwom członkowskim, w jaki sposób poprawić jakość stanowionego prawa. Organizacje te przykładają dużą wagę do rozpowszechniania wiedzy nt. procedury *Impact Assessment*, tj. narzędzia analitycznego, które pomaga określić potencjalny wpływ projektowanej ustawy (*ex ante*) oraz jej rzeczywisty wpływ po pewnym okresie jej obowiązywania (*ex post*).

Polska zobowiązała się do realizacji zaleceń dotyczących poprawy jakości stanowienia prawa. Jednym z instrumentów realizacji tych wytycznych było wprowadzenie do procesu przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych Oceny Skutków Regulacji (OSR). Z polskich doświadczeń wynika, że OSR *ex ante* może stanowić cenny instrument analityczny. Na przestrzeni lat stosowania tego narzędzia przez administrację państwową zgromadzone zostało już dość duże doświadczenie na temat warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby zastosowanie tej procedury przyczyniło się do ustanowienia dobrej ustawy. Jednakże dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem procedury OSR *ex post* są ograniczone, co wynika ze zbyt małej ilości sporządzonych przez administrację tego typu analiz. Nie wiadomo, czy zalecenia metodologiczne KPRM oraz objaśnienia do

wzoru formularza OSR *ex post* dają podstawę, aby prawidłowo i rzetelnie udokumentować skutki rzeczywiste obowiązującego prawa.

Autorzy niniejszego artykułu dostrzegając lukę w tym obszarze wiedzy, zagadnieniu, które ma istotne znaczenie dla sprawnego zarządzania państwem, dlatego podjęli próbę zdiagnozowania użyteczności zalecanego podejścia metodologicznego zawartego w Wytycznych KPRM przy sporządzaniu OSR *ex post*. Jednocześnie autorzy postawili sobie następujące pytanie badawcze: Czy metodologia, która jest zaproponowana w Wytycznych KPRM, prowadzi do uzyskania prawidłowego obrazu rzeczywistych skutków ustawy?

Z uwagi na fakt, że nie sporządzono dotychczas dostatecznie dużej ilości OSR *ex post* do obowiązujących ustaw, aby dane zebrane z tych dokumentów mogły stanowić wiarygodną podstawę do wyciągnięcia wniosku odnośnie do postanowionego pytania badawczego tą drogą, konieczne było zastosowanie podejścia badawczego określanego jako studium przypadku. Sprawdzenie na wybranej obowiązującej ustawie, jaki obraz rzeczywistych skutków regulacji można uzyskać stosując metodologię rządową, a jaki można uzyskać, jeżeli zastosuje się podejście zalecane przez organizacje międzynarodowe.

Jako obowiązującą regulację do przeprowadzenia studium przypadku, wybrano ustawę, która zdaniem autorów powinna generować istotne skutki w wielu obszarach. Wydaje się, że to kryterium spełnia *ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*.

Niniejsza praca składa się z następujących trzech części:

1. W części pierwszej (punkt 2) przedstawiona została idea stanowienia prawa w oparciu o dowody, omówione zostało narzędzie analityczne *Impact Assessment* (OSR), charakterystyka doświadczeń międzynarodowych i krajowych związanych ze stosowaniem tego instrumentu.
2. W części drugiej (punkt 3) zaprezentowano wyniki zastosowania metody studium przypadku do *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim* w celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytanie badawcze.
3. W części trzeciej (punkt 4) zostały omówione wnioski i zalecenia mające walory aplikacyjne.

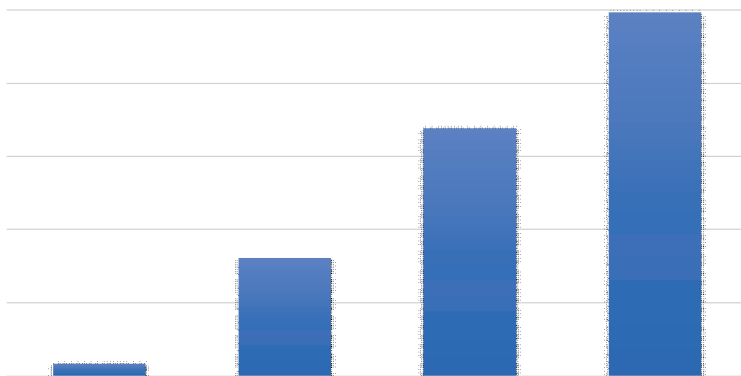
2. Uwarunkowania zastosowania OSR *ex post*

2.1. Otoczenie regulacyjne

Regulacje prawne są instrumentami realizacji celów polityki publicznej i służą rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych. Istotne jest, aby były projektowane w taki sposób, który uwzględnia ich wpływ ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Uwzględnienie perspektywy zrównoważonego rozwoju stanowi duże wyzwanie dla badań ewaluacyjnych¹.

Od początku transformacji ustrojowej dynamicznie wzrasta produkcja prawa w Polsce, czego wskaźnikiem jest liczba stron maszynopisu nowych aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) (wykres nr 1)². W 2023 roku wyprodukowano aż 34,4 tys. stron prawa.³ Stanowi to niewątpliwie wyzwanie z punktu widzenia jakości otoczenia regulacyjnego, w tym procesu legislacyjnego.

Wykres nr 1: Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w latach 1989-2023



Źródło: opr. wł. na podstawie danych z: G. Thornton, *Barometr prawa; analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 10*, marzec 2024 r., <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2024/03/Barometr-prawa-2024.pdf>, 27.09.2024.

¹ P. Bryła, *Challenges for the adoption of the sustainable development perspective in Polish evaluation studies*, „Problemy Ekorozwoju” 2013, nr 1, s. 139-148.

² G. Thornton, *Barometr prawa; analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 10*, marzec 2024 r., <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2024/03/Barometr-prawa-2024.pdf>, 27.09.2024.

³ Tamże.

Jakość otoczenia regulacyjnego jest jednym z kluczowych elementów nowoczesnego państwa prawa i ma istotne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej. Niejasne i niespójne prawo utrudnia funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz obniża zaufanie inwestorów w kraju. Rozwój gospodarczy może być szybszy, jeżeli prawo nakłada na podmioty gospodarcze tylko niezbędne dla realizacji interesu publicznego obowiązki.

Jeśli rządy zamierzają opracować spójną, skuteczną i efektywną politykę publiczną, coraz ważniejszym staje się fakt, aby decydenci polityczni posiadali w swojej dyspozycji najlepsze dostępne analizy i oparte na nich dowody. W tym celu wymyślono termin „polityka oparta na dowodach” (ang. *evidence-based policy*), aby podkreślić naukowy fundament wiedzy wykorzystywanej w procesach decyzyjnych. Rantala *et al.* opowiadają się za traktowaniem oceny skutków regulacji jako wnioskowania opartego na dowodach (ang. *evidential reasoning*).⁴

Procedura Oceny Skutków Regulacji (OSR) prowadzi do usprawnienia dialogu między organami publicznymi a interesariuszami, co podnosi jakość uchwalanego prawa⁵. Wymóg OSR jest narzędziem nie tylko doskonalenia prawa, lecz także demokratyzacji procedur⁶. W literaturze przedmiotu postuluje się potrzebę wzrostu świadomości roli i korzyści OSR *ex ante* i *ex post* na poziomie politycznym⁷.

Organizacje międzynarodowe, w tym Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) oraz Unia Europejska, dostrzegły tę zależność i rekomendowały państwom członkowskim poprawę jakości regulacji. Organizacje te przykładają dużą wagę do rozpowszechniania

⁴ K. Rantala, N. Alasuutari, J. Kuorikoski, *The logic of regulatory impact assessment: From evidence to evidential reasoning*, „Regulation and Governance” 2024, nr 2, s. 534-550.

⁵ R. Żaba-Nieroda, R. Śliwa, *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 364-379.

⁶ J. Szymanek, *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2, s. 11-33.

⁷ P. Kovač, *Between theoretical principles and practice in Slovene regulatory impact assessment procedures*, „Review of Central and East European Law” 2017, vol. 42, no. 2-3, s. 215-250.

wiedzy nt. wpływu regulacji na działalność gospodarczą i w konsekwencji na tempo rozwoju gospodarczego.

Przykładowo Bank Światowy w wydawanym corocznie opracowaniu *Doing Business* przedstawia dobre praktyki, a także odpowiednie zestawienia ukazujące rankingi krajów pod względem jakości regulacji. W najnowszym z tej serii dokumencie⁸ Polska biorąc pod uwagę ten obszar została sklasyfikowana na pozycji 40. spośród 190 porównywalnych państw.

Polityka regulacyjna jest jednym z obszarów aktywności OECD, gdyż przepisy prawa wpływają na przebieg procesów gospodarczych, aktywność przedsiębiorców i życie obywateli. Od 2009 r. w ramach OECD funkcjonuje Komitet ds. Polityki Regulacyjnej (ang. *Regulatory Policy Committee*), który wspiera kraje członkowskie tej organizacji w opracowywaniu i ulepszaniu polityk lepszego stanowienia prawa, tak aby rządy realizując swoje cele polityczne, w tym poprzez inicjatywy legislacyjne, działały sprawnie i skutecznie, opierając swoje wybory na dowodach. W ramach Komitetu ds. Polityki Regulacyjnej państwa członkowskie dzielą się doświadczeniami z przyjętych rozwiązań.

2.2. Ocena Wpływu (*Impact Assessment*) jako narzędzie pomagające stanowić dobre prawo

Ocena Wpływu (ang. *impact assessment*), nazywana również Oceną Skutków Regulacji, a także analizą oddziaływania regulacji (ang. *regulatory impact assessment*), może być użytecznym instrumentem w procesie legislacyjnym. Jednakże większość ocen wpływu dostarcza raczej ograniczonego poglądu na temat jakości legislacji, gdyż oceniają prawo wyłącznie przez pryzmat możliwości realizacji celów polityki⁹.

⁸ Bank Światowy, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies>, 22.07.2024.

⁹ D. Van der Meulen, *The use of impact assessments and the quality of legislation*, „Theory and Practice of Legislation” 2013, nr 2, s. 305-325.

Uproszczenie prawa wymaga bardziej konsekwentnego wdrażania procedur OSR¹⁰.

Pomimo dużego doświadczenia w zakresie stosowania oceny skutków regulacji w krajach rozwiniętych, akcentuje się potrzebę jej doskonalenia i właściwego wykorzystania w procesie decyzyjnym. Przykładowo Kurowski i Szymaniec postulują uzupełnienie metodyki OSR o aspekty kapitału społecznego¹¹.

OECD rekomenduje państwom stosowanie polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*), dostarczającej informacji o potencjalnych korzyściach i kosztach jakie mogą powstać w wyniku przyjęcia danego aktu prawnego¹².

Stosowanie OSR szybko rozprzestrzeniło się w krajach członkowskich OECD, szczególnie w ciągu ostatnich dwudziestu lat (wykres nr 2), w związku z czym wymagania dotyczące OSR są obecnie niemal uniwersalne. Według badania wskaźników regulacyjnych OECD przeprowadzonego w 2014 r. 32 z 35 krajów członkowskich OECD przyjęło obecnie formalny wymóg OSR¹³. Jednakże praktyka parlamentarna w zakresie OSR *ex post* jest zróżnicowana nawet w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej¹⁴.

¹⁰ B. Du Marais, *Simplifier le droit: Du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique*, „Revue Française d'Administration Publique” 2016, nr 1, s. 183-204.

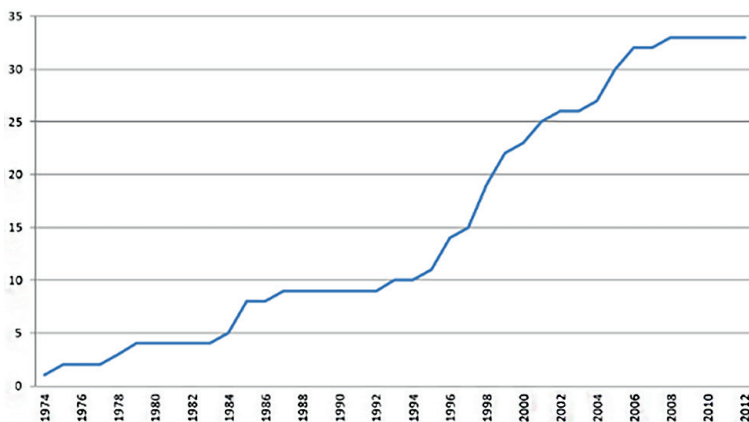
¹¹ L. Kurowski, P. Szymaniec, *Legal regulations impact on social capital. The case of Poland*, „Slovak Journal of Political Sciences” 2020, nr 2, s. 227-254.

¹² M. Falek, P. Ptak, *Ocena skutków regulacji jako narzędzie do tworzenia dobrego prawa z uwzględnieniem uwarunkowań sektora publicznego*, [w] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2019, s. 40.

¹³ OECD, *Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment*, OECD Publishing, Paris 2016, s. 10; OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, 22.07.2024.

¹⁴ F. De Vrieze, *Legislative ex-post impact assessments in Europe: applying a new assessment framework for comparative institutional analysis on Post-Legislative Scrutiny by national parliaments in Europe*, „Journal of Legislative Studies” 2023, s. 1-21.

Wykres nr 2: Stosowanie Oceny Skutków Regulacji w krajach OECD



Źródło: OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, 22.07.2024

Uwaga: Wykres odzwierciedla tendencję w liczbie jurysdykcji OECD, w których obowiązuje formalny wymóg analizy wpływu regulacji (poza prostym wpływem fiskalnym na budżet)¹⁵.

2.3. Zastosowanie Oceny Wpływu w Polsce

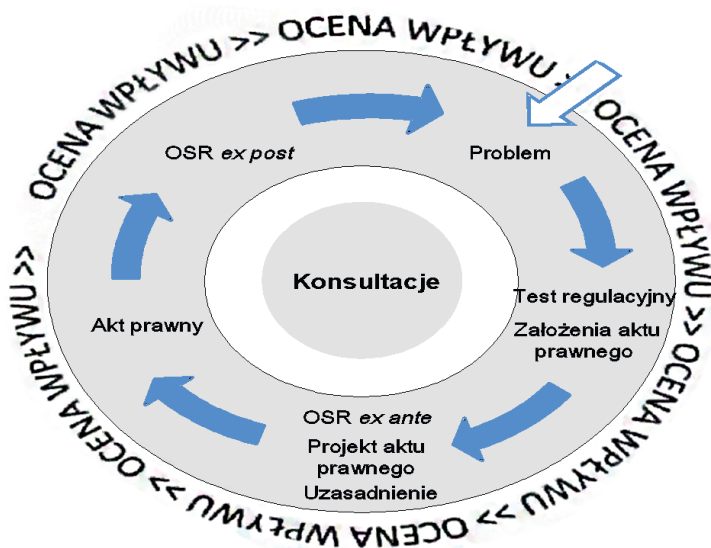
Polska przystępując w 1996 r. do OECD zobowiązała się do realizacji zaleceń dotyczących poprawy jakości stanowienia prawa (zapewnienie wysokiej jakości prawodawstwa, opieranie regulacji na rzeczywistych potrzebach społecznych, rezygnacja z prawa zbędnego lub nadmiernie regulującego działalność gospodarczą oraz włączenie zobowiązań międzynarodowych do prawa krajowego). Jednym z instrumentów realizacji tych wytycznych było wprowadzenie do procesu przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych Oceny Skutków Regulacji. Nastąpiło to w 2001 r., w drodze nowelizacji obowiązującego ówczesnie Regulaminu Rady Ministrów. Oceniając z dłuższej perspektywy czasowej można stwierdzić, że Regulamin Rady Ministrów z 2001 r. był innowacyjny pod wieloma względami. Stanowił bowiem swoisty zaczyn systematycznego

¹⁵ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, 22.07.2024.

rozwoju procesu oceny wpływu w Polsce, doprowadzając do daleko idących zmian widocznych w kolejnych latach.

Poprawnie przeprowadzona ocena wpływu pozwala na określenie celowości interwencji państwa oraz analizę kosztów i korzyści¹⁶. Proces ten obrazuje poniższy rysunek nr 1.

Rysunek nr 1: Proces OSR.



Źródło: Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>, 22.07.2024, s. 38.

Podczas oceny *ex post* oceniane są rzeczywiste skutki danej regulacji, co może prowadzić do nowelizacji danego aktu prawnego lub do przyjęcia nowej regulacji¹⁷. Niniejszy artykuł odnosi się właśnie do tego aspektu – oceny skutków regulacji *ex post*, która stanowi znaczącą pomoc rządowi w ocenie istniejących przepisów.

¹⁶ Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>, 22.07.2024.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Dokonywanie...*, s. 11-12.

Z polskich doświadczeń wynika, że OSR może stanowić cenny instrument analityczny. Jednakże pomimo wielu podjętych działań w ostatnich latach z przeglądu opinii wyrażonych w specjalistycznych publikacjach wynika, że nie tylko jakość stanowienia prawa w Polsce pozostawia wiele do życzenia, ale również zasadne jest rozważanie możliwości udoskonalenia wdrożonego systemu oceny wpływu. Potwierdzają to liczne publikacje, w tym OECD, Banku Światowego, NIK¹⁸ oraz niezależnych ekspertów. Przedmiotowe opinie dotyczą również OSR *ex post*, a więc dokumentu przedstawiającego wyniki oceny wpływu na etapie obowiązywania aktu prawnego. Pomimo istnienia ram prawnych dla OSR, nie jest ona postrzegana jako skuteczne narzędzie do rozwiązywania problemów publicznych¹⁹. Coraz częściej wykazuje się nie tylko na nieefektywność oceny skutków regulacji (tj. fakt, iż generuje ona więcej kosztów niż zysków, a niska jakość regulacji oraz inflacja prawa konsekwentnie postępują niezależnie od tego, czy OSR jest realizowana, czy nie), ale również jej ograniczone znaczenie w praktyce, tj. sytuację, w której (nie tylko w Polsce) jest ona narzędziem raczej agitacyjnym, instrumentalnie wykorzystywanym przez rządzących lub grupy interesu, zamiast odbiciem eksperckiej i obiektywnej wiedzy²⁰.

Regulamin prac Rady Ministrów przewiduje sporządzanie OSR *ex post* obowiązującej ustawy. Zasady zostały określone w § 152 Regulaminu²¹.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli²² przeprowadzona w 2017 r. informuje o sporadycznym planowaniu przeprowadzenia OSR *ex post*

¹⁸ Tamże, s. 14.

¹⁹ M. Sakowicz, *Rola oceny skutków regulacji w dobie kryzysu ekonomicznego. Doświadczenia polskiej administracji*, [w:] *Administracja publiczna wobec nyszań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2014, s. 58-70.

²⁰ M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Ocena skutków regulacji. Miscellanea*, Scholar, Warszawa 2024; M. Gajewski, M. Jabłoński, K. Kopczyński [i.in.], *Ocena skutków regulacji. Doświadczenia zagraniczne i polskie - wnioski i postulaty. Raport Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2024; K. Koźmiński, *Ograniczenie handlu w niedziele: przewidywanie skutków regulacji czy wróżenie z fusów?*, „Studia Iuridica” 2018, nr 78, s. 212-231; M. Pękala, *Ex-post analysis as an integral part of the legislative decision-making process*, „Studia Iuridica” 2024, nr 102, s. 176-199.

²¹ Uchwała Rady Ministrów – *Regulamin pracy Rady Ministrów*, Warszawa, dnia 14 marca 2022 r. Poz. 348, Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2022 r.

²² Najwyższa Izba Kontroli, *Dokonywanie...*, s. 55.

ustaw. NIK zaleca, aby rozważyć przeprowadzanie OSR *ex post* w stosunku do wszystkich ustaw.

W podobnym tonie wypowiedziała się OECD, która dostrzegła fakt, że po zmianach w Regulaminie Rady Ministrów oceny OSR *ex post* mogą być dodatkowo wymagane na wniosek Szefa Centrum Analiz Strategicznych, Rzecznika MŚP oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Jednakże jej analiza prowadzi do wniosku, że bardzo niewiele ocen *ex post* przeprowadzono zgodnie z tymi najnowszymi procedurami i generalnie ocena ta sporządzana jest incydentalnie. Stąd rekomendacja OECD, aby z biegiem czasu oceny *ex post* można było przeprowadzać bardziej systematycznie i wykraczać poza obciążenia administracyjne, skupiając się bardziej na całkowitych skutkach społecznych, gospodarczych i środowiskowych regulacji. OECD zauważyła również, że wymogi polityki regulacyjnej wobec władzy wykonawczej, obejmujące konsultacje społeczne, nie dotyczą ustaw inicjowanych przez parlament, które stanowiły średnio 21% wszystkich ustaw uchwalanych w latach 2017-2020. Oznacza to, że średnio co piąta uchwalona ustawa nie była poprzedzona obowiązkiem sporządzenia OSR²³.

Z kolei Klub Jagielloński wskazuje, że zasadniczym elementem reformy proponowanej jako dodatkowy element Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) powinien być program wzmacniający system badań postlegislacyjnych – oceny skutków regulacji *ex post* – co stanowi lukę w obecnym cyklu legislacyjnym. Oceny *ex post* są nieregularne i mają minimalny wpływ²⁴. OSR *ex ante* ma charakter prognozy skutków wdrażanego prawa, zatem rodzi się pytanie, czy nie warto po pewnym czasie od wprowadzenia stosownej regulacji dokonać ponownej oceny, zwanej OSR *ex post*²⁵.

Zdaniem Ł. Hardta głównym problemem w działaniu systemu OSR w Polsce jest to, że jednostki odpowiedzialne za analizowanie

²³ OECD, "Poland" in *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris 2022.

²⁴ <https://klubjagiellonski.pl/2021/04/24/ze-srodkow-kpo-powinnismy-poprawic-jakosc-prawa-w-polsce/>, 22.07.2024.

²⁵ W. Brzęk, *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego*, „Journal of Modern Science” 2013, nr 1, s. 241-258.

oddziaływania regulacji są często tymi samymi, które regulacje te projektują, co negatywnie wpływa na obiektywność tego rodzaju ocen²⁶. Według A. Młynarskiej-Sobaczewskiej oceny *ex post* sporządzane są w odniesieniu do nielicznych aktów prawnych, a inicjacja tego procesu zależy od organu politycznego, w efekcie czego wynik analizy może być uzależniony od woli organu zainteresowanego osiągnięciem określonej konkluzji. Choć proces jest sparymetryzowany poprzez formularz oceny, nie został zapewniony jej ekspercki charakter, a analizy skutków regulacji nie podlegają weryfikacji. Powoduje to ich powierzchowność i zdawkowość. Konkluzje powinny być formułowane przez autorów niezależnych od aktorów procesu prawodawczego²⁷. Okres pandemii pogłębił problemy ze stosowaniem OSR w Polsce, obnażając powierzchowność tych dokumentów i fasadowość towarzyszących im procedur²⁸. Konkludując, OSR *ex post* w Polsce stosowana jest incydentalnie, co wynika z faktu, że nie jest obowiązkową procedurą w przeciwieństwie do OSR *ex ante*.

2.4. Zalecenia metodologiczne - Wytyczne KPRM oraz objaśnienia do wzoru formularza OSR *ex post*

Ocena skuteczności regulacji po ich wejściu w życie ma fundamentalną wartość. Rzeczywiście, dopiero po wdrożeniu można w pełni ocenić skutki przepisów, w tym bezpośrednie i pośrednie, oraz występowanie ich niezamierzonych konsekwencji. Przepisy mogą również stać się nieaktualne na skutek zmiany preferencji społecznych lub postępu technologicznego. W związku z tym konieczne są regularne przeglądy, aby zapewnić, że regulacje są nadal potrzebne, istotne i adekwatne do założonego celu²⁹.

²⁶ Ł. Hardt, *Mechanizmy tworzenia polityki gospodarczej w Polsce na przykładzie systemu oceny skutków regulacji – analiza i propozycje zmian*, [w:] *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, red. M. Cichocki, T. Grosse, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2016, s. 91-128.

²⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, *Miedzy oczekiwaniami a efektami. Analiza skutków regulacji ex post jako instrument w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, s. 73-92.

²⁸ K. Joński, W. Rogowski, *Evidence-Based Policymaking during the COVID-19 Crisis: Regulatory Impact Assessments and the Polish COVID-19 Restrictions*, „European Journal of Risk Regulation” 2023, nr 1, s. 65-77.

²⁹ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, Paris 2015, s. 120.

Aby zapewnić skuteczność i efektywność przepisów, konieczna jest ocena istniejących polityk w drodze oceny skutków regulacji *ex post*. W pewnych okolicznościach formalne procesy analizy skutków *ex post* mogą być bardziej skuteczne niż analiza *ex ante* w dostarczaniu informacji w toczącej się debacie politycznej. Taka sytuacja może mieć miejsce na przykład wówczas, gdy opracowano regulacje pod presją ich szybkiego wprowadzenia. Dlatego też konieczne jest systematyczne programowanie przeglądu przepisów, aby zapewnić przeprowadzenie oceny *ex post*³⁰.

OSR *ex post* pozwala na ocenę dotychczasowego działania regulacji oraz wypracowanie wniosków i rekomendacji ewentualnych zmian³¹. Istnieje specjalny wzór formularza w celu ujednolicenia sposobu prezentacji wyników procesu oceny wpływu³².

3. Studium przypadku OSR *ex post*

3.1. Zastosowanie zaleceń Wytocznych KPRM przy sporządzaniu OSR *ex post* ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim

Na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim gminy położone na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, charakteryzujące się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, utworzyły związek metropolitalny (Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię). Na potrzeby niniejszego artykułu ograniczono się do sporządzenia oceny wpływu przedmiotowej ustawy tylko w zakresie finansów publicznych. Ocena Skutków Regulacji stanowi skuteczne narzędzie wspierające proces stanowienia dobrego prawa wykorzystywanego w celu ograniczenia ryzyk towarzyszących projektowaniu regulacji, które przy relatywnie niewielkich korzyściach mogą powodować m.in. nieproporcjonalnie duże obciążenie dla finansów publicznych, prowadząc niejednokrotnie do naruszenia ograniczenia budżetowego.

³⁰ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris 2012, s. 26.

³¹ Rządowe Centrum Legislacji, *Wytoczne...*, s. 97.

³² <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym>, 22.07.2024.

Choć ustawa o finansach publicznych nie dotyczy bezpośrednio procesu oceny wpływu, to jednak ma dla niego istotne implikacje. Relatywnie restrykcyjne podejście do określenia oczekiwanych wydatków sektora finansów publicznych w poszczególnych regulacjach może skutkować często zaniżeniem wielkości potencjalnych kosztów regulacji, co może prowadzić do odwrotnego efektu w stosunku do zakładanego – rezygnacji z zasady oparcia procesu legislacyjnego na dowodach³³.

Dbałość o stan finansów publicznych przy projektowaniu poszczególnych regulacji znalazł swój wyraz również w wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu, czego przejawem było odwołanie się do konieczności dokładnego oszacowania skutków regulacji w związku z potrzebami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej usankcjonowanej w art. 112aa ustawy o finansach publicznych i wykorzystywanie tych informacji w procesie budżetowym.

Szacowanie korzyści i kosztów wpływu danej regulacji na sektor finansów publicznych jest istotne, gdyż optymalna polityka fiskalna powinna być zrównoważona³⁴.

W Polsce zaangażowanie Ministra Finansów w proces rozwoju systemu oceny wpływu należy określić zdecydowanie pozytywnie ze względu na uwarunkowania sektora finansów publicznych.

Reasumując, powyższe działania nie tylko usprawniły i ujednoliciły proces sporządzania OSR, ale umożliwiły uzyskać pozytywny efekt w postaci rzetelnie skwantyfikowanych skutków projektów aktów normatywnych dla sektora finansów publicznych.

Tabela 1 demonstuje dane dotyczące zmniejszonych dochodów budżetu państwa na skutek transferu do związku metropolitalnego. W relacji do dochodów ogółem budżetu państwa relacja ta wyniosła mniej niż 0,1%, co stanowiło niewielki ubytek dochodów ogółem na skutek przyjętej regulacji.

³³ P. Prokopowicz, G. Żmuda, M. Król, *Ustawodawstwo i ramy instytucjonalne procesu oceny wpływu w Polsce*, [w:] *Ocena Wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, red. G. Górniak, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2015, s. 42.

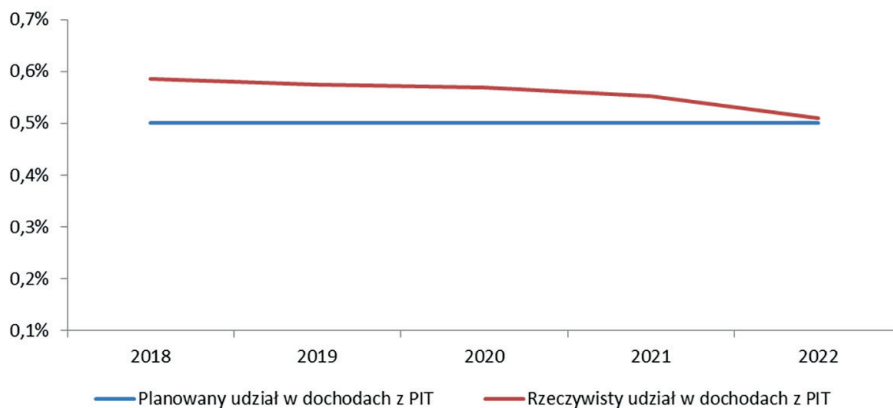
³⁴ Zob. np. Ł. Janikowski, *Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?*, „Zeszyt mBank-CaSE” 2018, nr 157, s. 8.

Tabela 1. Zmniejszone dochody budżetu państwa na skutek transferu podatku PIT do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	średnia wartość dla lat 2018-2022
Dochody budżetu państwa ogółem	[tys. zł]	350 414 702	380 048 140	400 535 255	419 795 700	494 843 500	504 820 801	
Transfer podatku PIT do Metropolii Górnośląskiej		0	348 605	375 790	363 541	406 287	346 894	
Zmniejszone dochody budżetu państwa	[%]	0%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%	0,07%	0,08%

Źródło: Dane „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa”, obliczenia własne.

W latach 2018-2022, a więc w pierwszych pięciu latach funkcjonowania Związku Metropolitalnego jego dochody wyrażone udziałem we wpływach w podatku dochodowym osób fizycznych (PIT) stanowiły 0,5-0,6% tego podatku ogółem. W pierwszych trzech latach funkcjonowania Związku relacja ta była o 15% wyższa w stosunku do zakładanej, a w kolejnych zaczęła zbiegać do założonych wartości (wykres nr 3).

Wykres nr 3: Planowany OSR *ex ante* udział w dochodach PIT Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i rzeczywisty w latach 2018-2022.

Źródło: Dane „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa”, obliczenia własne.

Powstają jednak pytania: czy takie zademonstrowanie wpływu regulacji na finanse publiczne przedstawia go kompleksowo? Innymi słowy, czy na tej podstawie można wyciągnąć pełne i ostateczne wnioski? Czy

metodologia zastosowana w OSR *ex post* jest wystarczająca, aby doprowadzić do uzyskania poprawnych wyników?

3.2. Zastosowanie metodologii instytucji międzynarodowych przy sporządzaniu OSR *ex post* ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim

Aby uzyskać odpowiedź na pytania postawione w części poprzedzającej podjęta została próba sporządzenia OSR *ex post* w oparciu o metodologie stosowane do ewaluacji przez Bank Światowy³⁵, ONZ³⁶, Międzynarodową Organizację Pracy³⁷, a także Komisję Europejską³⁸.

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim oddziałuje na procesy związane z urbanizacją, w szczególności na zagadnienia związane z kształtowaniem się obszaru metropolitalnego. W tym kontekście należy dostrzec, że metropolizacja jest nieodzownym elementem współczesnego modelu rozwoju.

OECD definiuje obszary metropolitalne jako funkcjonalne obszary miejskie, liczące co najmniej 500 tys. mieszkańców. W literaturze przedmiotu nie ma zgodności, co do optymalnej struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi. Harmonizacja procesów rozwoju miasta centralnego i jego obszaru funkcjonalnego pozwala na uzyskanie przewag kooperacyjnych i efektów mnożnikowych³⁹. Smętkowski i in. przedstawili formy integracji metropolitalnej⁴⁰.

Porównywanie miast jest trudnym zadaniem. Z reguły krajowe definicje miast opierają się na granicach administracyjnych lub prawnych, które

³⁵ Bank Światowy, <https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>, 22.07.2024.

³⁶ Organizacja Narodów Zjednoczonych, <https://unsdg.un.org/resources/theory-change-undaf-companion-guidance>, 22.07.2024.

³⁷ Międzynarodowa Organizacja Pracy, https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/WCMS_627307/lang--en/index.htm, 22.07.2024.

³⁸ Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en, 22.07.2024.

³⁹ Zob. T. Kaczmarek, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2018.

⁴⁰ Zob. też M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*. „Raporty i analizy EUROREG” 2009, nr 1.

niekoniecznie odzwierciedlają zakres funkcjonalny i gospodarczy miast. Generalnie funkcjonują dwie główne, różne, ale uzupełniające się koncepcje opisujące zasięg miast. Pierwsza obejmuje przestrzeń zajmowaną przez obszar o dużej gęstości zaludnienia, przy minimalnej wielkości zaludnienia. Druga koncepcja uwzględnia zakres funkcjonalny i gospodarczy miast, wykraczając poza gęstość i wielkość populacji. Koncepcja ta obejmuje także inne obszary o mniejszej gęstości zaludnienia otaczające miasto, ale ściśle z nim powiązane ekonomicznie i funkcjonalnie. Tę drugą koncepcję nazywa się „funkcjonalnym obszarem miejskim”, obszar miejski składa się z miasta i jego otaczających, mniej zaludnionych jednostek lokalnych, które są częścią miejskiego rynku pracy („strefa dojazdów do pracy”).⁴¹

Unia Europejska i OECD wspólnie opracowały metodologię definiowania funkcjonalnych obszarów miejskich. Funkcjonalne obszary miejskie są lepiej niż obszary administracyjne przystosowane do uchwycenia ekonomii aglomeracji i obejmują pełny zakres miejskiego rynku pracy.⁴²

Bank Światowy w publikacji „*Impact Evaluation in Practice*”⁴³, scharakteryzował ideę ewaluacji, podejście metodologiczne oraz szereg technik do wykorzystania w zależności od rozwiązywanego zagadnienia. Trzonem tej metodologii jest zastosowanie teorii zmiany. Poprawne jej zastosowanie umożliwia opracowanie modelu logicznego interwencji. Teorie zmiany można zdefiniować jako „celowy model tego, w jaki sposób inicjatywa – taka jak polityka, strategia, program lub projekt – przyczynia się poprzez łańcuch wczesnych i pośrednich wyników do zamierzonego rezultatu”⁴⁴.

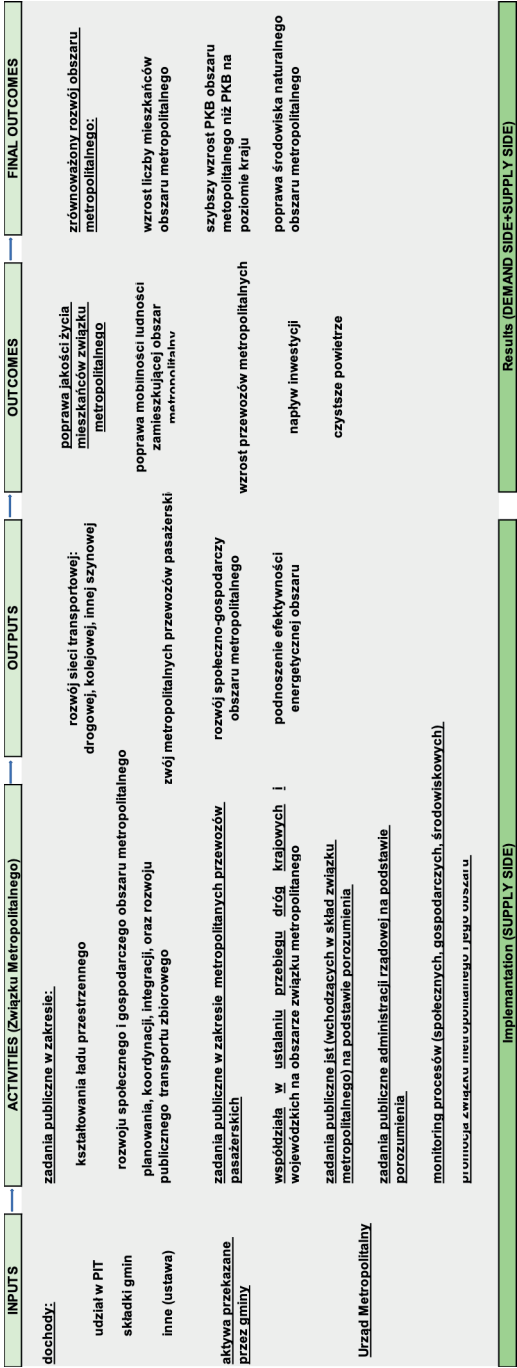
⁴¹ OECD, *Regional Development Working Papers 2019/11; The EU-OECD definition of a functional urban area*, OECD Publishing, Paris 2019.

⁴² OECD, *Redefining “Urban” A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris 2012.

⁴³ World Bank Group, *Impact Evaluation in Practice, second edition*, 2016.

⁴⁴ O. Serrat, *Theories of change*, Georgetown University, 2017, https://www.researchgate.net/publication/318013211_Theories_of_Change, 22.07.2024.

Rysunek nr 2. Model logiczny interwencji – ujęcie procesowe.

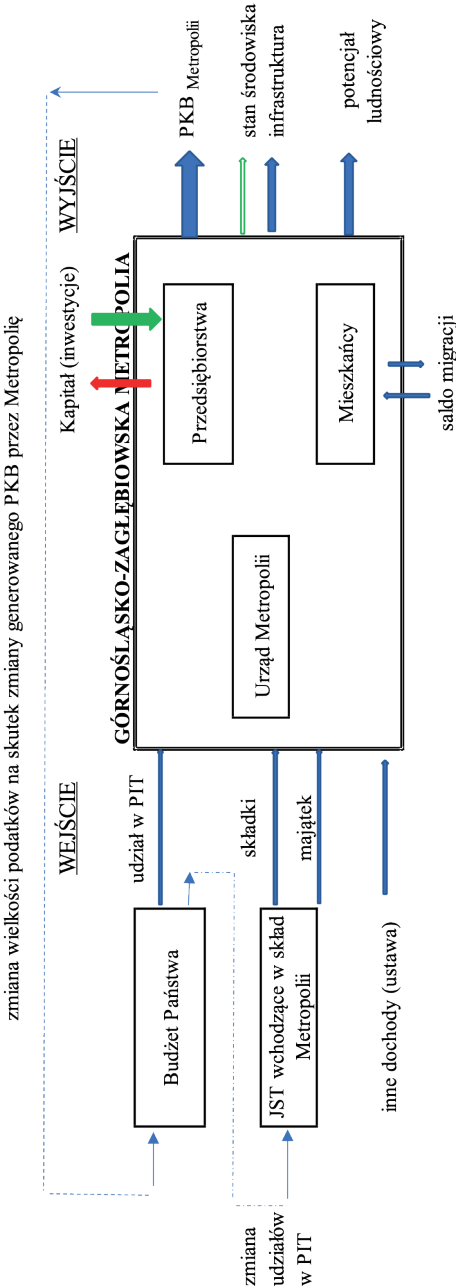


Źródło: Opracowanie własne.

Zastosowanie metodologii Banku Światowego do ewaluacji ustawy pozwala na dokonanie oceny procesu transformacji zasobów, które na podstawie przepisów ustawy udostępnione są podmiotowi – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – w celu generowania pożądanych przez ustawodawcę skutków (rys. 2). Jednakże takie ujęcie metodologiczne ewaluacji ustawy, koncentrujące się na przede wszystkim na procesie, wydaje się, że nie ukazuje wyraźnie konieczności dokonania oceny wpływu regulacji także na podmioty, których dana ustawa dotyczy. Dlatego metodologię w oparciu o którą dokonuje się ewaluacji ustawy powinien także cechować strukturalizm tj. podejście wyrażające się w tym, że do zrozumienia zjawisk społeczno-gospodarczych potrzebne jest uchwycenie także struktury, w której one występują, najlepiej przy pomocy modelu, który klarownie wyjaśnia ich rolę w środowisku. U podstaw takiego podejścia powinno leżeć także założenie, że poza często płynnymi i zmiennymi przejawami rzeczywistości społecznej może istnieć struktura, stanowiąca ich fundament. Naszym zdaniem dopiero takie podejście dobrze ukazuje zasadność zaleceń rekomendowanych w wytycznych przy sporządzaniu OSR *ex post*, że ewaluacja ustawy musi prezentować jej wpływ na sektor finansów publicznych, a także wpływ na inne sektory (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych).

Wydaje się, że przy dokonywaniu ewaluacji ustawy ukazującej jej oddziaływanie w wymiarze strukturalnym warto zastosować analizę systemową. Jest ona szczególnie przydatna do badania złożonych procesów w zmiennym otoczeniu. W tym celu należy odwzorować rzeczywistość, ze względu na jej pewne szczególne cechy, przy pomocy modelu, który ma określone granice, zdefiniowane najważniejsze z perspektywy wypełnianej funkcji części składowe, a także ukazane są jego powiązania z otoczeniem w którym funkcjonuje. Użytecznym narzędziem do przedstawienia systemu jest koncepcja „czarnej skrzynki” stosowana w cybernetyce. Na poniższym schemacie (rys. 3) zaprezentowano zastosowanie takiego podejścia do badanej ustawy.

Rysunek nr 3. Model logiczny interwencji – ujęcie systemowe.



Źródło: Opracowanie własne.

Zastosowanie metodologii Banku Światowego oraz analizy systemowej pozwala uzyskać szerszy kontekst odnośnie do potencjalnych skutków wynikających z funkcjonowania tej regulacji. Powyższy model wskazuje, że ustawa powinna przyczynić się do podniesienia zdolności metropolii do generowania PKB oraz korzystnie oddziaływać na jakość życia obywateli zamieszkujących na tym obszarze Polski. Ponadto konsekwencją podejmowanych działań w zakresie poprawy środowiska naturalnego oraz możliwość pozyskania dobrze płatnej pracy powinna przejawiać się we wzroście potencjału ludnościowego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

4. Wnioski i rekomendacje

4.1. Wnioski wynikające z zastosowania studium przypadku

Aplikując zalecenia zawarte w Wytycznych KPRM oraz metodologie stosowane przez organizacje międzynarodowe, w szczególności Bank Światowy, przy sporządzeniu OSR *ex post* nasuwają się następujące wnioski:

- ze względu na czas po jakim powinny się ujawnić pożądane skutki oraz dostępność danych statystycznych umożliwiających ich policzenie, sporządzenie właściwej OSR *ex post* możliwe jest w przypadku ustawy wywołującej złożone skutki dopiero po stosunkowo długim okresie jej obowiązywania. Wydaje się, że okres 5 lat jej obowiązywania stanowi niezbędne minimum;
- zalecenia zawarte w Wytycznych KPRM i objaśnieniach do formularza OSR *ex post* są zbyt ogólne i nie spełniają wymogów w przypadku konieczności sporządzenia ewaluacji ustaw powodujących złożone zmiany społeczno-gospodarcze;
- istnieje również ryzyko, że zastosowanie metodologii zalecanej w Wytycznych KPRM do sporządzenia OSR *ex post* nie doprowadzi do przedstawienia wpływu rzeczywistego oraz uzyskania kompleksowego wpływu regulacji na finanse publiczne;
- zastosowanie metodologii Banku Światowego oraz analizy systemowej pozwala uzyskać szerszy kontekst odnośnie do rzeczywistych skutków wynikających z funkcjonowania złożonej i mającej wpływ na wiele obszarów regulacji.

Właściwie przeprowadzona ewaluacja ustawy przy zastosowaniu podejścia, które ukazuje wpływ ustawy zarówno w ujęciu procesowym, jak i strukturalnym, umożliwi uzyskanie pełniejszego obrazu odnośnie do skutków, w tym odpowiedzi na poniższe pytania:

- ✓ Jaki jest wpływ ustawy na PKB generowany przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię?
- ✓ Jaki jest wpływ ustawy na potencjał ludnościowy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii?
- ✓ Czy poprawa stanu środowiska naturalnego uległa przyspieszeniu?
- ✓ Jaki jest wpływ ustawy na budżet państwa?
- ✓ Jaki jest wpływ ustawy na stan finansów jednostek samorządu terytorialnego, które weszły w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii?
- ✓ Czy ustawa spowodowała napływ netto kapitału do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii?
- ✓ Czy jakość życia jej mieszkańców uległa poprawie?

4.2. Rekomendacje

Dopiero po wejściu w życie przepisów ustawy i po pewnym okresie ich obowiązywania administracja rządowa może podjąć próbę stwierdzenia, jakie są rzeczywiste skutki wynikające z wprowadzenia przedmiotowej ustawy, jak ona wpływa na poszczególne sektory gospodarki, budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego, społeczeństwo i poszczególne jego grupy, w tym te szczególnie wrażliwe, które powinny podlegać ochronie. Trzeba dostrzegać i uwzględniać immanentną cechę współczesnego systemu społeczno-gospodarczego, która przejawia się tym, że poszczególne składowe elementy tego złożonego systemu ulegają ciąglej zmianie. Dynamika tych zmian powoduje, że wiele cech gospodarki lub społeczeństwa, które miało kluczowe znaczenie dla przyjęcia kształtu przepisu na etapie jego procedowania, może i często z biegiem czasu ulegać zmianie. Taka sytuacja powoduje, że regulacje, które są odpowiednio dobrane do osiągnięcia określonego celu, mogą z czasem stać się niewłaściwe, a nawet powodować negatywne skutki uboczne, które powinny być usunięte poprzez nowelizację przepisów. Aby mieć pewność, że

obowiązujące ustawy pozostaną adekwatne, powinno się regularnie dokonywać przeglądu zbioru istniejących przepisów. Do realizacji tego zadania, jak zademonstrowano na schemacie cyklu legislacyjnego (Rysunek nr 1: Proces OSR), służy Ocena Skutków Regulacji *ex post*.

Na kanwie powyższego można postawić pytanie: Jak wobec tego powinno się dokonywać OSR *ex post*? W świetle przeglądu literatury oraz praktycznego stosowania OSR *ex post*, naszym zdaniem należy:

- **Dopracować metodologię sporządzania OSR *ex post*, w tym przygotować zestaw poradników ilustrujących, jak poszczególne narzędzia analityczne powinno się stosować w praktyce.** Przeglądy *ex post* muszą wykraczać poza rutynową „kalkulację kosztów” i ujmować zagadnienie maksymalnie szeroko, skupiać się na tym, czy osiągnięto podstawowe cele określone w ustawie, czy prawo zostało wdrożone sprawnie i skutecznie⁴⁵, a także zapewnić, aby ewaluacje uwzględniały wszelkie ujawnione skutki uboczne regulacji⁴⁶. Zastosowanie metody studium przypadku do ustawy regulującej funkcjonowanie Metropolii Górnośląskiej ukazało, że konieczne jest podjęcie prac w celu poprawy metodologii sporządzania Oceny Skutków Regulacji.
- **Odpowiednio zorganizować komórki odpowiedzialne w administracji za ewaluację.** Na podstawie obserwacji procesów legislacyjnych można z dużym prawdopodobieństwem wnioskować, że udział regulacji bardzo złożonych, których ewaluacja byłaby kosztowna i czasochłonna, jest stosunkowo nieduży. W zbiorze uchwalanych ustaw przeważają regulacje, których ewaluacja jest relatywnie prosta. Mając to na uwadze dobre zorganizowanie struktur administracji rządowej odpowiedzialnych za sporządzanie ewaluacji obowiązujących ustaw, uwzględniające powyższy aspekt, może przyczynić się do zmniejszenia m. in. dostrzeganego mankamentu oceny *ex post* polegającego na być może zbyt szybko dokonywanej ocenie⁴⁷.

⁴⁵ OECD, *Better Regulation Practices Across the European Union*, „OECD Publishing Paris” 2019, s. 112.

⁴⁶ Key Findings and Conference Proceedings, The 9th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, held in Lisbon on 20-21 June 2017, *Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes*.

⁴⁷ J. Szymanek, *Ocena skutków regulacji w procesie tworzenia prawa*, „INFOS: zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2021, nr 5, s. 4.

- **Zapewnić, aby osoby sporządzające OSR *ex post* do ustaw wywołujących istotne skutki dla gospodarki, budżetu państwa czy społeczeństwa sporządzali urzędnicy cechujący się wysokimi kwalifikacjami.**

Sporządzone studium przypadku do ustawy regulującej funkcjonowanie Metropolii Górnośląskiej ukazuje, że przedmiotowa ustawa może wywoływać złożone, wielowymiarowe skutki, których dokonanie ewaluacji wiąże się z dużą pracochłonnością i wymaga zaangażowania osób o wysokich kwalifikacjach. Te cechy powodują, że sporządzenie OSR *ex post* w przypadku takiej ustawy to proces kosztowny. Jednakże prawidłowo sporządzona ewaluacja może okazać się dokumentem wartościowym, gdyż rzetelnie i kompleksowo sporządzona ewaluacja ustawy może ukazać sposób poprawy regulacji, aby uzyskać wymierne korzyści w przypadku implementacji podobnych rozwiązań dla innych obszarów metropolitalnych w Polsce.

- **OSR *ex ante* powinien zawierać informację ukazującą logikę zmiany, może być to np. odpowiednio sporządzony schemat czy opis.** Podstawę dobrze sporządzonej OSR *ex post* stanowi OSR *ex ante*. Istotne jest odwołanie się do teorii zarządzania, gdyż aktualnie koncepcja OSR *ex post* wynika raczej z monitoringu (kontroli) skutków.

5. Podsumowanie

Jakość otoczenia regulacyjnego jest kluczowym aspektem nowoczesnego państwa prawa i ma istotne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej. Niniejszy artykuł odnosi się do aspektów praktycznych związanych ze sporządzaniem Oceny Skutków Regulacji *ex post* do obowiązującej ustawy. Celem tego artykułu było wywołanie dyskusji odnośnie do metodologii, w oparciu o którą sporządza się OSR *ex post*. Naszym zdaniem jednym z istotnych czynników wpływających na jakość ewaluacji obowiązujących przepisów stanowią rekomendacje i zalecenia dotyczące podejścia metodologicznego. Uważamy, że sporządzone studium przypadku do ustawy wykazało, iż zalecenia zawarte w Wytycznych i objaśnieniach do formularza OSR *ex post* są zbyt ogólne i nie spełniają odpowiednich wymogów w przypadku konieczności sporządzenia ewaluacji ustawy powodującej

złożone zmiany społeczno-gospodarcze. Dlatego dostrzegamy konieczność dalszych prac nad metodologią sporządzania ewaluacji, budowania bazy wiedzy w postaci poradników jak w praktyce zastosować wypracowane narzędzia analityczne przy wykonywaniu OSR *ex post*.

Streszczenie

Niniejszy artykuł odnosi się do oceny skutków regulacji (OSR) *ex post*, która stanowi niewymierną pomoc rządowi w ocenie istniejących już przepisów. Jednakże, aby OSR *ex post* została dobrze sporządzona, warunkiem koniecznym jest funkcjonowanie pewnych rozwiązań instytucjonalnych. Celem tego artykułu jest wskazanie niektórych barier, które aktualnie uniemożliwiają sporządzanie wartościowych OSR *ex post*, a w szczególności brak odpowiedniego poradnika metodycznego w którym opisana byłaby metodologia odpowiednio dostosowana do uwarunkowań krajowych. Zalecenia zawarte w wytycznych i objaśnieniach do formularza OSR *ex post* są zbyt ogólne i nie spełniają wymogów w przypadku konieczności sporządzenia ewaluacji ustaw powodujących złożone zmiany społeczno-gospodarcze. W artykule zastosowano metodę studium przypadku do ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i na jego podstawie wyciągnięto wnioski w celu poprawy jakości systemu oceny *ex post* oraz dokonywania ewaluacji.

Słowa kluczowe: ocena skutków regulacji *ex post*, model logiczny interwencji, efektywność polityk publicznych, ewaluacja, studium przypadku.

Ex-post Regulatory Impact Assessment as a tool for improving the effectiveness of public policies on the example of the Act on the Metropolitan Union in the Silesian Voivodship

Summary

This article refers to the regulatory impact assessment (RIA) *ex post*, which provides immeasurable assistance to governments in the assessment of existing regulations. However, in order to prepare RIA *ex post*

properly, the functioning of certain institutional solutions is necessary. The aim of this article is to identify some of the barriers that currently prevent the preparation of valuable ex post RIAs, in particular the lack of an appropriate methodological guide that would describe a methodology appropriately adapted to national conditions. The recommendations contained in the guidelines and explanations to the ex post RIA form are too general and do not meet the requirements when it comes to the need to prepare an evaluation of laws causing complex socio-economic changes. In the article a case study method is applied to the Act on the Metropolitan Union in the Silesian Voivodeship and, on this basis, appropriate conclusions are drawn in order to improve the quality of the ex-post impact assessment system and evaluation.

Keywords: ex post regulatory impact assessment, logical model of intervention, effectiveness of public policies, evaluation, case study

Piotr Ptak

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej
w Warszawie
pp2005@wp.pl

Marian Andrzej Fałek

Kancelaria Senatu
falek.andrzej@onet.pl.

Paweł Bryła

Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych
i Politologicznych
pawel.bryla@uni.lodz.pl