

Aleksander Surdej
Katedra Studiów Europejskich
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Kontrolowanie Lewiatana: delegowanie władzy i kontrola proceduralna w organizacjach narodowych i ponadnarodowych

I. Wstęp

Współcześnie we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach świata trwa proces przekształcania mechanizmów funkcjonowania gospodarki. Proces ten polega na zwiększaniu zakresu działania mechanizmów rynkowych, w tym na wykorzystywaniu ich do realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez administrację publiczną i przedsiębiorstwa państwowe.

Przemiany te wymuszają zmiany w zakresie odpowiedzialności instytucji publicznych i zmiany w relacji pomiędzy wykorzystaniem instrumentów administracyjnych a stosowaniem mechanizmu rynkowego. Innymi słowy na naszych oczach zmienia się rola państwa w gospodarce, a w szczególności ma miejsce wycofywanie się państwa z bezpośredniej kontroli gospodarki poprzez własność państwową i zastąpienie jej oddziaływaniem pośrednim, zwanym także oddziaływaniem regulacyjnym. Najbardziej widocznym przejawem tych przemian jest prywatyzacja sektorów użyteczności publicznej takich jak telekomunikacja, energetyka czy transport kolejowy (czyli ograniczanie własności państwowej) wraz z równoczesnym powstawaniem agencji regulacyjnych, które mają wymuszać pro-konkurencyjne zachowania na przedsiębiorstwach działających w sprywatyzowanych sektorach i nadzorować wypełnianie przez nie pewnego minimum zadań publicznych. Przemiany te zmieniają więc typ ingerencji państwa w procesy gospodarcze: eliminują bezpośrednie oddziaływanie własnościowe i administracyjne, a wyposażają instytucje publiczne (agencje regulacyjne) w narzędzia oddziaływania pośredniego (regulacyjnego). Państwo nie traci więc całkowicie możliwości

realizowania ważnych celów zbiorowych takich jak na przykład zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych lub dostaw energii elektrycznej. Jednakże musi osiągać te cele posługując się bodźcami ekonomicznymi wbudowanymi w mechanizmy regulacyjne.

Niekiedy prywatyzacja jest uzasadniana nie tylko poprzez względy efektywnościowe, lecz postrzegana jest także jako rozwiązanie problemu konfliktów redystrybucyjnych (tj. konfliktów o to kto, co, kiedy i jak otrzymuje), z którym nie potrafią się uporać mechanizmy życia politycznego. Prywatyzacja ma więc likwidować „renty polityczne”, uniemożliwiać „transakcje polityczne” i zapobiegać „korupcji politycznej”. O ile problemy te nie występują tam, gdzie sprywatyzowane przedsiębiorstwo działa w konkurencyjnym otoczeniu, to wcale nie zanikają w sektorach, w których prywatyzacja łączy się z regulacją prywatnych już monopolii czy oligopolii. Decyzje agencji regulacyjnych mają bowiem oprócz wymiaru efektywnościowego, także istotny wymiar redystrybucyjny. Mogą także tworzyć „renty polityczne”, sankcjonować „transakcje polityczne” i w pewien sposób podlegać „politycznej korupcji”.

W eseju tym podejmuję analizę wybranych problemów (w szczególności problemów delegacji władzy i kontroli proceduralnej), które rodzi rozwój form oddziaływania regulacyjnego państwa, analizę warunków efektywności funkcjonowania agencji regulacyjnych oraz analizę wyzwań wynikających z rozpowszechniania się agencji regulacyjnych dla jakości mechanizmów rządzenia Polską.

II. Co to jest państwo regulacyjne?

Podejście do problemów publicznych z punktu widzenia ryzyka i regulacji upowszechnia się¹, gdyż rola państwa coraz częściej postrzegana jest z punktu widzenia jego zdolności do zmniejszania lub ubezpieczania pewnego typu ryzyk zbiorowych. Coraz częściej ryzyka zbiorowe nie są już „upaństwowiane”, lecz regulowane. Nasilenie się tendencji do

posługiwania się narzędziami regulacyjnymi sprawia, że niektórzy autorzy² wysuwają hipotezę, według której jesteśmy świadkami narodzin państwa regulacyjnego. Wspomniana wyżej prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, wcześniej dominujących w sektorze użyteczności publicznej w krajach tak różnych jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy, liberalizacja warunków prowadzenia działalności gospodarczej i rezygnacji rządów z kontroli cen i tzw. kontroli wejścia, wzrost międzynarodowej współzależności gospodarczej zwany inaczej procesem globalizacji gospodarczej oraz nowe koncepcje dotyczące zarządzania publicznego (nurt tzw. New Public Management), podkreślające zalety technik pośredniego zarządzania publicznego z wykorzystaniem decentralizacji administracyjnej i włączeniem prywatnych przedsiębiorstw do świadczenia usług publicznych, sprzyjają przekształcaniu nowoczesnego państwa przestaje z państwa aktywnie zarządzającego (PAZ) w państwo oddziaływujące w sposób pośredni - państwo, które może być nazwane mianem państwa regulacyjnego (PR).

Zanim szczegółowiej wskażemy na różnice pomiędzy państwem aktywnie zarządzającym a państwem regulacyjnym, warto zatrzymać się na problemach kryteriów odróżniających koncepcje państwa regulacyjnego od koncepcji państwa prawa i państwa minimalnego. Utrzymać można bowiem, że te tradycyjne koncepcje zawierają podstawowe intuicje i nowości mogące płynąć z wprowadzenia koncepcji państwa regulacyjnego. Czyż bowiem regulacje często nie przybierają formy prawa, i podobnie jak prawo, czyż nie oddziałują poprzez zakazy, nakazy i bodźce (czyli kary i nagrody) modyfikujące działania ludzi, czyż bowiem to nie zasady państwa prawa nakazują organom państwa działać zgodnie z przyjętymi regułami, stosować je bezstronnie i w sposób minimalizujący uznaniowość decyzji i czyż zasady te nie nakazują obywatelom bezwzględnie stosować się do

¹ Przykładem może być powstawanie akademickich ośrodków analizy ryzyka i regulacji w najlepszych uczelniach takich jak LSE, gdzie jesienią 2000 roku zostało utworzone Centrum Analizy Ryzyka i Regulacji - Center for the Analysis of Risk and Regulation (CARR).

² W tym w szczególności Giandomenico Majone w pracach „*Regulating Europe*” (G. Majone (ed.) *Regulating Europe*, Routledge 1996) oraz w wydanej wspólnie z Antonio La Spina w języku włoskim książce „*Lo Stato Regolatore*”, Il Mulino 2000.

przepisów prawa? Może się również wydawać, że koncepcja państwa minimalnego zalecając, podobnie jak koncepcja państwa regulacyjnego, minimalizację bezpośredniej aktywności państwa w gospodarce czy życiu społecznym, sprawia, że koncepcja państwa regulacyjnego nie wnosi wiele nowego do rozumienia funkcji państwa.

Twierdzą jednak, że koncepcja państwa regulacyjnego istotnie różni się od koncepcji państwa prawa i państwa minimalnego, a co więcej wprowadza nowe, bardziej adekwatne do analizy współczesnej roli państwa, pojęcia i rozróżnienia.

Koncepcja państwa regulacyjnego jest zarazem koncepcją ogólniejszą i koncepcją z innego poziomu analizy niż koncepcja państwa prawa. Jeżeli przyjmiemy, za W. Rikerem i Ordeshookiem³, rozróżnienie pomiędzy *problemami działania*, czyli problemami, które napotyka każdy, kto w danym kontekście dokonuje wyborów, które najpełniej realizują jego preferencje, a *problemami regulacji*, czyli problemami pojawiającymi się przy próbach modyfikacji kontekstu, w którym podejmowane są te decyzje, to:

„regulacja [...] jest procesem, poprzez który modyfikowane są alternatywy, wyniki, technologie, modele socjalizacji zawarte w funkcjach użyteczności jednostek, informacje i pozostałe elementy, które podejmujący decyzję biorą pod uwagę, gdy rozważają problem działania[...] regulacja wymaga, aby każda jednostka stwierdziła czy pragnie, aby pewne decyzje dotyczące problemów działania były podejmowane w danym czy w innym kontekście społecznym. Główną przyczyną, która sprawia, że regulujący zmieniają początkowy kontekst, w którym podejmowana jest decyzja dotycząca podjęcia działania, jest to, że kontekst ten rodzi kosztowne skutki zewnętrzne (externalities). Tak więc jądrem teorii regulacji jest teoria kosztów zewnętrznych” [s. 280].

Koncepcja państwa prawa skupia się na określaniu wyraźnych wzorców działania (norm, standardów) formułowaniu warunków, w

³ W. H. Riker i P. C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1973.

których dane działanie jest zabronione, teoria regulacji zwraca uwagę na te działania podmiotów publicznych (państwa i innych aktorów zbiorowych), które *modyfikują kontekst dokonywanych wyborów*, jest więc swoistą teorią oddziaływania pośredniego. Co więcej, koncepcja państwa prawa koncentruje się na kwestiach relacji władza państwowa – obywatele, starając się precyzyjnie określać prawa i obowiązki obu stron tej relacji, podczas gdy koncepcje państwa regulacyjnego uzasadniają na przykład modyfikację kontekstu wyborów konsumenta ze względu na stopień szkodliwości owych wyborów dla zdrowia publicznego, regulują granice ryzyka, które może podejmować jednostka – są to kwestie istotne dla dobrobytu społecznego, lecz nie są to kwestie bezpośrednio związane z relacjami politycznymi.

Istnieje również wyraźna różnica pomiędzy implikacjami stosowania pojęcia państwa minimalnego a implikacjami stosowania pojęcia państwa regulacyjnego. O ile pojęcie państwa minimalnego (lub tzw. państwa stróża nocnego) zaleca ograniczenie zakresu ingerencji państwa wychodząc z normatywnego przekonania o doskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego i absolutnej wolności jednostki wyrażającej się w prawie do podejmowania ryzyka nieograniczonego zarówno co do zakresu, jak i co do stopnia, to koncepcja państwa regulacyjnego, opierając się na pozytywnych analizach współczesnej teorii ekonomii, (nawet pozostając w ramach założeń ekonomii neoklasycznej), uznaje istnienie szerokiego spektrum tzw. *niepowodzeń rynku* (market failures) i wielorakich *kosztów transakcyjnych*, które uzasadniają konieczność podjęcia działań przez władze publiczne, a działania te często przybierają formę regulacji. I tak według teorii ekonomii mogą istnieć następujące typy niepowodzeń rynku, które mogą uzasadniać interwencję państwa:

- brak konkurencji, powodujący konieczność regulacji prywatnych lub publicznych monopolii;
- istnienie dóbr publicznych, czyli dóbr przynoszących korzyści wszystkim, lecz często nie wytwarzanych bez regulacyjnej (na przykład

pobudzającej ludzi do współpracy) lub produkcyjnej działalności państwa;

- istnienie zjawiska kosztów zewnętrznych, czyli kosztów, które bez regulacji państwa, byłyby nakładane na osoby czy instytucje nie będące stronami danej umowy czy transakcji. Przykładem są tutaj emisje szkodliwych gazów powstające w wyniku działalności produkcyjnej danego przedsiębiorstwa a przynoszące szkody na zdrowiu „stronie trzeciej”, czyli ludności na obszarach sąsiadujących z danym przedsiębiorstwem.
- niekompletność rynków, czyli brak możliwości wyceny dóbr nie będących przedmiotem transakcji rynkowych. Na ogół tylko regulacje publiczne mogą skłonić podmioty rynkowe do ochrony takich nierynkowych wartości jak zabytki historyczne czy rzadkie pomniki przyrody.
- niedoskonałość informacji, przejawiająca się min. w niestabilności rynków finansowych, które bez regulacyjnej interwencji państwa w postaci tzw. norm ostrożnościowych chronią rynki finansowe przed zjawiskiem paniki i krachem.

Jeśli do tej listy dodamy, bardziej kontrowersyjne kwestie, konieczności działań państwa w celu przywrócenia równowagi makroekonomicznej przejawiającej się wysoką inflacją i/lub wysokim bezrobociem, kwestie redystrybucyjne (gdy, jak dowodzi min. Amartya Sen, uznaje się, że kwestie sprawiedliwości są ważnym dobrem publicznym) lub kwestie dostarczania tzw. dóbr obywatelskich (merit goods), to zauważyć można, że państwo regulacyjne nie musi a priori być państwem minimalnym. Stosunkowo liczna grupa normatywnie definiowanych niepowodzeń rynku nie oznacza, że koncepcje państwa regulacyjnego uzasadniają każdą, lub prawie każdą, regulacyjną interwencję państwa w imię dążenia do korekty danego niepowodzenia rynku. Nie jest tak, gdyż koncepcja państwa regulacyjnego usiłuje być koncepcją pozytywną, to znaczy zaleca dokonywanie empirycznych ocen kosztów niepowodzeń rynku z

korzyściami i kosztami regulacyjnej (i innej) interwencji państwa lub braku takiej interwencji. Koncepcja ta zaleca unikanie błędu porównywania rzeczywistego funkcjonowania rynków z wyobrażonym idealnym działaniem państwa (lub odwrotnie) i nakazuje dokonywać porównań empirycznych i realistycznych relatywnych kosztów i korzyści funkcjonowania rynku i regulacji państwa.

Koncepcja państwa regulacyjnego nie jest więc innym określeniem dla teorii państwa prawa i teorii państwa minimalnego.

Powracając do porównania państwa aktywnie zarządzającego (PAZ) z państwem regulacyjnym (PR), różnice pomiędzy oboma typami państwa można przedstawić w postaci następujących charakterystyk kontrastujących⁴:

O ile PAZ koncentrowało swoją uwagę na redystrybucji dochodów i stabilizacji makroekonomicznej, to PR skupia swoją uwagę na usuwaniu wad rynku poprzez regulację monopoli, ograniczaniu negatywnych efektów zewnętrznych działania przedsiębiorstw takich jak na przykład zanieczyszczenia lub wymuszaniu dostarczania informacji, które dobrowolnie nie są ujawniane, lecz są niezbędne dla ochrony konsumenta (np. informacje o składzie leków i produktów żywnościowych).

O ile PAZ posługuje się narzędziami podatkowymi, a oddziałuje poprzez wydatki, to PR wpływa na gospodarkę i życie publiczne w sposób pośredni - poprzez stanowienie reguł. Może to rodzić skłonność do nadmiernej regulacji (przeregulowania), gdyż o ile wydatki są bezpośrednio „widoczne” w budżecie państwa i jego instytucji, to koszty regulacji są mniej widoczne (lub zgoła nie widoczne), gdyż są na ogół ponoszone przez rozproszone rzesze producentów, konsumentów i obywateli.

O ile funkcjonowanie PAZ wywołuje konflikty wokół kwestii rozdziału środków finansowych, to PR w konflikty są kierowane na drogę sądową i ścieżkę kontroli reguł podejmowania decyzji. W PAZ konflikty dystrybucyjne mają charakter mniej czy bardziej otwarty: rząd podlega

presji grup domagających się rekompensat, dopłat czy wprowadzenia ceł, w PR konflikt dystrybucyjny bywa zapośredniczony np. przez decyzje sądu, który, jak to zdarzyło się w przypadku decyzji Trybunału Konstytucyjnego na Węgrzech czy w Polsce, może unieważnić „polityczne” decyzje rządu w imię respektowania reguł stanowienia prawa, powodując dystrybucyjne skutki w postaci wypłat z budżetu na rzecz danej jednostki czy grupy zawodowej.

O ile polityka w PAZ „dzieje się” głównie w parlamencie, ministerstwach, przedsiębiorstwach publicznych, instytucjach świadczących usługi publiczne, to w PR większego znaczenia nabierają działania komisji parlamentarnych, urzędów regulacyjnych i sądów. PAZ bierze bezpośrednio na siebie „ciężar” skutków podejmowanych decyzji, PR często tworzy nowe organy (takie jak np. agencje regulacyjne), które wykonują delegowane uprawnienia, nie podlegając bezpośrednio naciskom politycznym.

O ile w PAZ głównymi aktorami są partie, urzędnicy ministerialni, grupy interesów i związki zawodowe, to w PR promotorami działań rozwiązujących problemy publiczne są ruchy społeczne, eksperci, pracownicy agencji regulacyjnych i sędziowie. PAZ zdaje się „polityzować” problemy dopuszczając do głosu przedstawicieli grup zainteresowanych skutkami danych decyzji, PR ma tendencje do „depolityzowania” problemów poprzez zwiększenie wagi wiedzy eksperckiej, czyli wiedzy o prawdopodobnych związkach przyczynowo-skutkowych pomiędzy daną decyzją a oczekiwanymi skutkami.

O ile PAZ cechuje dyskrecyjny i biurokratyczny styl uprawiania polityki, to w PR dominuje styl uprawiania polityki zorientowany na kształtowanie reguł podejmowania decyzji i ustanawianie ogólnie obowiązujących procedur. W PAZ polityka jest wyrazem sprawowania władzy rozumianej w sensie relacjonalnym⁵, czyli zdolności narzucenia i wyegzekwowania woli, natomiast w PR polityka jest oddziaływaniem

⁴ W oparciu o G. Majone, A. La Spina, op. cit., s. 54.

poprzez modyfikację kontekstu. Polityk w PAZ otwarcie deklaruje swoją wolę, polityk w PR powołuje się na normy, procedury, przepisy, które nakazują mu podjąć taką a taką decyzję (paradoks depolityzacji w PR można wyjaśnić następująco: wprawdzie w krótkim okresie decyzje podlegają „depolityzowane” są ograniczone przez istniejące regulacje, w dłuższym okresie jednakże same te regulacje są skutkiem uprzednich decyzji politycznych).

O ile w PAZ dominuje neokorporacyjna kultura tworzenia programów publicznych, to w PR na znaczeniu zyskuje kultura pluralistyczna. PAZ wspomaga organizację korporatystycznych grup interesów, aby włączać je w mechanizmy rządzenia (np. Komisja Trójstronna składająca się z uprzywilejowanych przez państwo reprezentacji pracodawców, pracowników i samego rządu). PR zdaje się być „modelem państwa neutralnego wobec grup interesów”. PR chce być państwem, w którym decyzje publiczne zapadają w wyniku rywalizacji różnych punktów widzenia i różnych grup – rywalizacji toczonej w oparciu o jawne i bezstronne procedury.

O ile w PAZ odpowiedzialność polityczna wobec elektoratu ma charakter bezpośredni, to w PR odpowiedzialność ta jest odpowiedzialnością pośrednią. PAZ próbuje uzyskać polityczną legitymizację poprzez odwoływanie się do wyborów, społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Legitymizację tę można określić mianem „legitymizacji na wejściu” (input legitymizacji według określenia Fritza Scharpfa⁶). Z kolei PR usiłuje uzyskać „legitymizację poprzez wyniki” (output legitymizacji), pokazując, że działania administracji podporządkowane są wzrostowi efektywności gospodarki, usprawnieniu struktur państwa oraz, że działania te są prowadzone zgodnie z dostępną wiedzą i najlepszymi międzynarodowymi standardami.

⁵ Zob. analiza wymiarów pojęcia władza przeprowadzona przez Stevena Lukesa, w pracy *Power: A Radical View*, MacMillan London 1975.

⁶ Zob. Fritz Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford University Press 1999, s. 7 i dalsze.

Porównanie cech państwa aktywnie zarządzającego z cechami charakteryzującymi państwo regulacyjne prowadzi do wniosku, że podstawowa różnica pomiędzy tymi typami państwa wynika z faktu, iż państwo regulacyjne w znacznie szerszym stopniu niż państwo aktywnie zarządzające korzysta z możliwości delegowania uprawnień organom administracyjnym, instytucjom prywatnym i przedsiębiorstwom.

Złudnym jest przeświadczenie o istnieniu rozwiązań idealnych: państwo regulacyjne usuwa wady państwa bezpośrednio zarządzającego, jednakże z kolei samo rodzi szereg problemów. Zasadniczy problem państwa regulacyjnego polega na wyborze takiego stopnia delegacji uprawnień⁷, który zminimalizuje sumę kosztów podejmowania decyzji i kosztów przedstawicielstwa⁸. Należy zauważyć, że koszty podejmowania decyzji maleją wraz ze stopniem delegowania uprawnień, jednakże równocześnie rosną koszty przedstawicielstwa, czyli ryzyko, że działania agencji, której zostały przekazane uprawnienia będą odbiegać od woli delegującej instytucji (najczęściej jest nią parlament). Ograniczeniu kosztów przedstawicielstwa służy tworzenie struktury kontroli proceduralnej, czyli metod zwiększających prawdopodobieństwo realizacji celów instytucji delegującej przy minimalnej ingerencji w bieżące funkcjonowanie organów i instytucji, którym uprawnienia zostały przekazane. Z wielu powodów, które będą przedmiotem dyskusji w dalszej części pracy nie jest to proste zadanie. Reformy regulacyjne podejmowane przez kraje takie jak Nowa Zelandia, USA czy Kanada służą właśnie poprawie efektywności mechanizmów kontroli proceduralnej.

III. Typy regulacji

Regulacje stają się najbardziej rozpowszechnioną formą interwencji państwa w życie gospodarcze, służą ustanawianiu „reguł gry” określających formy i intensywność konkurencji rynkowej, sposobów

⁷ Przyjmujemy, że delegowanie jest pojęciem stopniowalnym: od braku delegacji (oznaczymy go jako 0) do pełnej delegacji (oznaczanej jako 1), która wiąże się z nieodwołalnym przekazaniem wszystkich uprawnień jakiemuś urzędowi lub ciału.

prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony konsumenta, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska – są więc czymś niezbędnym dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, które w efektywny sposób łączy cele wąsko ekonomiczne z szerzej rozumianym celem dobrobytu społecznego.

Podstawowym kryterium podziału regulacji jest to czy odnoszą się one do przedsiębiorstw, czy też służą ochronie szeroko rozumianej jakości życia obywateli. W tym pierwszym przypadku mamy do czynienia z **regulacjami ekonomicznymi** takimi jak np. kontrola „wejścia”, czyli określanie warunków, które musi spełnić przedsiębiorca chcący podjąć daną działalność gospodarczą lub kontrola cen i sposobów konkurencyjności. W tym drugim przypadku regulacje nazywamy **regulacjami społecznymi**, gdyż mają one na celu poprawę dobrobytu społeczeństwa poprzez min. ochronę środowiska przyrodniczego lub ochronę praw konsumentów.

Regulacje ekonomiczne służą ochronie konsumenta przed monopolistycznymi praktykami przedsiębiorstw lub przed nieuczciwymi lub nieostrożnymi działaniami gospodarczymi. I tak na przykład regulacje ekonomiczne pozostaną niezbędne w sektorze energetycznym niezależnie od tego czy energię elektryczną będą w Polsce produkować elektrownie prywatne czy państwowe. Wytwarzanie i transmisja energii ze swej natury, wskutek wysokich strat przy przesyłaniu energii na duże odległości i istnienia pojedynczych sieci dostępu, ogranicza swobodę wyboru konsumenta – działalność agencji regulacyjnych służyć ma ochronie grupy, która w pojedynkę nie jest w stanie przeciwstawić się działaniom państwowych czy prywatnych monopolii.

Podobną funkcję pełnią regulacje społeczne, przy czym na ogół nie zauważamy, że należą do nich na przykład regulacje chroniące zdrowie, a dotyczące warunków wprowadzania leków do sprzedaży. Konieczność uzyskania pozwolenia na rozpoczęcie leku wiąże się z wielomiesięcznym

⁸ Zob. Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, rozdział pierwszy.

oczekiwaniem wypełnionym testami i sprawdzianami. Działalność agencji regulujących dopuszczanie leków na rynek podlega więc wielorakiej presji. Istnieje więc presja wytwórców leków, którym zależy na skróceniu czasu oczekiwania na pozytywną decyzję, gdyż każdy miesiąc opóźnienia albo opóźnia uzyskiwanie zysku (albo przynosi bezpośrednie straty); istnieje zainteresowanie rozproszonych grup chorych, którzy potencjalnie skorzystają z nowego leku oraz istnieje presja misji agencji odpowiedzialnej za skutki dla zdrowia płynące z akceptacji leku.

Zauważmy, że opóźnienia w wydawaniu takich dopuszczających zezwoleń mogą płynąć z dwóch źródeł: po pierwsze agencja w naturalny sposób jest zachowawcza, gdyż ryzyko popełnienia błędu poprzez szybkie dopuszczenie szkodliwego leku wiąże się dla niej z większymi kosztami (reakcja prasy i opinii publicznej) niż ryzyko spowolnienia decyzji, w wyniku którego jakaś liczba ludzi nie odczuje dobrodziejstw skorzystania z leku; po drugie, agencja może spowalniać wydawanie decyzji ze względów „strategicznych”, gdyż jej pracownicy oczekują dodatkowych korzyści (łapówek, pośrednich korzyści). Nadzór publiczny nad działalnością takiej agencji jest więc nadzwyczaj trudny, gdyż musi umożliwiać podejmowanie decyzji szybkich (lub co najmniej nie opóźnianych z powodów strategicznych decyzji) a zarazem bezpiecznych.

Od decyzji takiej agencji zależy więc kto pierwszy wprowadzi dany typ leku na rynek (czyli która z firm skorzysta z korzyści rynkowego pierwszeństwa) i to kiedy pacjenci będą mogli skorzystać z dobroczynnych efektów nowych leków.

Wprawdzie mogłoby się wydawać, że agencja regulująca rynek leków (w Polsce jest nią GIF- Główny Inspektor Farmaceutyczny) jest ciałem tylko i wyłącznie naukowo-eksperckim, lecz bliższy wgląd w naturę rozstrzyganych przez nią problemów (np. rozstrzyganie o wiarygodności informacji o oczekiwanych skutkach stosowania leku i ryzyku z tym związanym) sprawia, że dostrzegamy jej uprawnienia władcze przekazane jej przez parlament dla ochrony dobra (zdrowia) publicznego.

Wprawdzie można by zlikwidować GIF, a każdy lekarz czy pacjent mógłby polegać wyłącznie na deklaracjach firmy wytwarzającej dany lek, a potem, gdyby lek ten mu zaszkodził, mógłby występować na drogę prawną, lecz, o czym warto pamiętać, ewentualne szkody na zdrowiu są już nie do naprawienia. Regulacje mają na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom działań gospodarczych **zanim** one nastąpią. Regulacje są rodzajem **kontroli ex ante**, postępowanie sądowe jest rodzajem **kontroli ex post**.

Żaden więc z krajów nie likwiduje regulacji rynku leków, chociaż wiele analiz pokazuje, że agencje zajmujące się wydawaniem takich regulacji i monitorowaniem ich przestrzegania posiadają prawo do podejmowania decyzji przekładających się na ewentualne wielomilionowe⁹ straty zyski. Trudno nie zauważyć, że fakt ten jest silnym źródłem presji korupcyjnej.

Wzrost intensywności międzynarodowej wymiany handlowej sprawia, że powstaje potrzeba międzynarodowej współpracy regulacyjnej lub nawet ustanawiania międzynarodowych standardów regulacyjnych. Pozostańmy przy przykładzie rynku leków. Łączna sprzedaż leków na rynku światowym wyniosła w 2000 roku 313,8 miliarda dolarów¹⁰, przy czym prawie połowę (48,7%) wartości tej sprzedaży zrealizowano w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, 24% w Europie, 16,4% w Japonii, 6% w Ameryce Łacińskiej a tylko 4,9% w Afryce i Azji (z wyjątkiem Japonii). Znaczna część leków wprowadzanych po raz pierwszy na rynku światowym powstaje w laboratoriach medycznych Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej. Tamtejsze agencje regulacyjne pełnią więc rolę pierwszego ogniwa testującego wartość leku – rzetelność amerykańskiej Federal Drug Administration (FDA) nie powinna budzić wątpliwości, jeśli jakiś kraj ma zdecydować o dopuszczeniu leku, już dystrybuowanego w Stanach Zjednoczonych, do sprzedaży na swoim rynku.

⁹ Z obliczeń firm analizujących rynki farmaceutyczne wynika, że dużym koncernom opłaca się przystąpić do badań nad wytworzeniem nowego leku, gdy mogą oczekiwać minimalnej wartości rocznej sprzedaży przekraczającej 250 milionów dolarów. Liczba to dobrze obrazuje ekonomiczne konsekwencje decyzji agencji regulacyjnych.

Istnienie dóbr, które tak jak leki, wytworzone w jednym kraju, mogą być następnie dystrybuowane na całym świecie, sprawia, że pojawia się problem międzynarodowej zgodności standardów ochrony konsumenta. Chcąc uniknąć sytuacji, w której specyficzne standardy jakiegoś kraju (lub grupy krajów – np. UE) są przeszkodą w dostępie do rynku dla produktów innego kraju (np. Stanów Zjednoczonych), potrzebna jest międzynarodowa współpraca regulacyjna.

Teoretycznie istnieją dwa sposoby rozwiązania tej kwestii. Pierwszym jest uzgodnienia wspólnych procedur i standardów określających warunki, które muszą spełnić wytwarzane produkty. Jest to jednakże trudna, powolna droga, gdyż wszystkie kraje muszą się zgodzić co do specyficznego kształtu danych procedur i standardów.

Drugim sposobem jest przyjęcie uzgodnień umożliwiających wzajemne uznawanie krajowych procedur i standardów. Ta droga wiedzie do automatycznego uznania produktów dopuszczonych do obrotu w jednym kraju za produkty mogące być sprzedawanym w innym kraju. Jest to tylko z pozoru proste rozwiązanie. Możliwość jego wprowadzenia wymaga istnienia wysokiego poziomu wzajemnej wiarygodności pomiędzy zainteresowanymi stronami. Zasada wzajemnego uznawania procedur i standardów nie jest możliwa do stosowania pomiędzy krajami, który znacząco różnią się preferencjami co do stopnia ochrony zapewnianej przez standardy lub zdolnością egzekwowania. W przypadku Unii Europejskiej, która po latach prób wypracowywania jednolitych standardów, w połowie lat 1980-tych zdecydowała się na szerokie stosowanie zasady wzajemnego uznawania procedur i standardów, pomocą stały się tworzone europejskie agencje regulacyjne. I tak w przypadku rynku leków dyrektywa 2309/93 ustanowiła Europejską Agencję do Spraw Oceny Produktów Medycznych (EAEMP- the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products), której zadaniem jest koordynowania prac krajowych agencji regulacyjnych oraz wydawanie

¹⁰ Dane za *Drugs, Patents and AIDS* w *The Economist*, 10 marzec 2001 roku.

opinii o problemach związanych z funkcjonowaniem europejskiego rynku leków.

Z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać, że inne tworzone europejskie agencje regulacyjne będą miały charakter zbliżony do EAEMP – to znaczy będą koordynować funkcjonowanie sieci narodowych agencji państw członkowskich UE.

IV. Dlaczego tworzone są agencje regulacyjne?

Termin „agencja” nie jest technicznym, precyzyjnym terminem, lecz raczej pojęciem ogólnym obejmującym swym zakresem tak rozmaite organy jak agencje regulacyjne w ścisłym sensie, lecz również komisje, zarządy i urzędy. Łączy je wspólna cecha – to, że pełnią funkcje zbliżone do funkcji rządu, lecz funkcjonują poza strukturami rządu.

Najbardziej zwięzłą definicję agencji regulacyjnych zawiera amerykański Kodeks Postępowania Administracyjnego (Administrative Procedures Act), zgodnie z którym „agencja jest tą częścią rządu, którą cechuje niezależność w pełnieniu swoich funkcji i która posiada uprawnienia do podejmowania wiążących decyzji dotyczących praw i obowiązków jednostek i przedsiębiorstw”.

O ile pierwsze agencje regulacyjne powstały w Stanach Zjednoczonych już pod koniec XIX wieku, to w krajach europejskich zaczęły się upowszechniać w drugiej połowie XX wieku. Ta luka czasowa wynika z tego, że na tle od dawna umiającego oddziaływać w sposób pośredni rządu Stanów Zjednoczonych, rządy krajów europejskich często korzystały z metod ingerencji bezpośredniej w funkcjonowanie gospodarki: historia rozwoju gospodarczego Francji jest tutaj najlepszym przykładem.

W ostatnich dwóch dekadach XX wieku agencje regulacyjne powstały we wszystkich krajach: znane są w Wielkiej Brytanii jako Regulatory Offices, *Authorités Administratives Indépendantes* we Francji, *Regulierungsbehörde* w Niemczech czy *Autoritá Indipendenti* we Włoszech.

Fakt rozpowszechniania się agencji regulacyjnych wymaga odpowiedzi na pytanie co stanowi o ich względnie wyższej atrakcyjności w porównaniu z tradycyjnym sposobem oddziaływania władz publicznych na gospodarkę?

W teorii i praktyce istnieje szereg powodów owej zwiększonej atrakcyjności. Po pierwsze, pewne funkcje publiczne są lepiej wykonywane, jeśli znajdują się w centrum uwagi wyspecjalizowanej agencji, a nie są peryferyjną sprawą instytucji, która zajmuje się wieloma innymi problemami. Po drugie, wzrasta techniczna i naukowa złożoność problemów, które wymagają działania rządu. Agencje regulacyjne są więc lepiej niż wewnętrzne jednostki rządu przygotowane do gromadzenia, rozwoju i wykorzystywania technicznej wiedzy. Po trzecie, wiele kwestii wymaga ciągłych regulacyjnych dostosowań i szybkiej reakcji na pojawiające się nowe problemy. Istnienie wyspecjalizowanej agencji stwarza szansę na wzrost precyzji i reaktywności działań regulacyjnych. Po czwarte, agencje regulacyjne, pozostając poza poddawaniem bieżącym politycznym naciskom rządem, mają lepsze możliwości zapewnienia wiarygodności i konsekwencji w działaniach regulacyjnych.

Agencje regulacyjne są więc odpowiedzią na potrzebę wzrostu technicznej specjalizacji działań rządu i pewnej depolityzacji funkcjonowania administracji państwowej.

Zauważmy, że dwie utworzone w latach 1990-tych agencje europejskie Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (EFILWC - the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) oraz Europejska Agencja do Spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (the European Agency for Health and Safety at Work) zajmują się kwestiami ochrony jakości życia obywateli państwa UE. Ochrona ta wymaga jednakże specjalistycznej wiedzy na temat wpływu na człowieka rozmaitych czynników związanych z procesami produkcyjnymi i procesami pracy. Wymaga więc kumulowania specjalistycznej wiedzy, opracowywania technicznych zaleceń oraz konsekwencji w promowaniu rozwiązań regulacyjnych.

Dostrzeżone powyżej zalety tworzenia i funkcjonowania agencji regulacyjnych nie usuwają nowych problemów, które rodzi ich utworzenie. Podstawowym problemem jest to czy agencje regulacyjne są w stanie pełnić rolę bezstronnego gwaranta długookresowego interesu publicznego (czyli interesu maksymalnie szerokiej szerzy obywateli), czy też same stają się źródłem korzyści dla wąskich grup – patologii, która zidentyfikowana została w analizach zawładnięcia regulacji przez grupy interesu (capture theory).

V. Teoria zawładnięcia regulacji przez grupy interesu (capture theory)

Zastosowanie analizy ekonomicznej do zagadnień politycznych zapoczątkowane przez prace Anthony Downsa i Mancura Olsona¹¹, a rozwinięte w pracach takich ekonomistów jak George Stigler, Sam Peltzman i Gary Becker, przyniosło ważne odkrycia dotyczące natury procesu regulacyjnego. Uogólnienia te zyskały miano *teorii regulacji z perspektywy mechanizmów funkcjonowania grup interesu* (interest group theory of regulation). Teoria ta opiera się na dwóch twierdzeniach: po pierwsze, głosi ona, że działalność zmierzająca do wywarcia wpływu na regulację wiąże się z ponoszeniem kosztów, podejmują ją więc tylko ci, którzy mają z niej coś do uzyskania (twierdzenie to nazwiemy *twierdzeniem o selektywności zainteresowania politykami publicznymi*); po drugie, głosi również, że gdy już ludzie w równym stopniu zainteresowani wynikami decyzji publicznych stworzą organizację polityczną dla realizacji wspólnych celów, to wzrost liczebności tej organizacji sprawia, że rośnie częstość przypadków „jazdy na gapę”, czyli prób korzystania ze wspólnego dobra, przy wstrzymaniu wysiłku na rzecz jego osiągnięcia. Wskutek tego małe i już zorganizowane grupy posiadają uprzywilejowaną pozycję dla uzyskania pożądaných rezultatów, jeśli łączna wielkość uzyskiwanej korzyści nie ulega zmianie (*twierdzenie to jest klasycznym dylematem działania zbiorowego*).

Najprostsza wersja teorii zawładnięcia regulacji przez grupy interesu twierdzi, że to właśnie regulowana gałąź przemysłu jest najbardziej zainteresowana skutkami regulacji, podczas gdy zainteresowanie wyrażane przez konsumentów i dostawców jest znacznie mniejsze. Dlatego też działające w jakiejś gałęzi przedsiębiorstwa organizują się, aby wpływać na działalność regulacyjną agencji i uzyskać w ten sposób regulacje, które dają im przewagę nad innymi, niezorganizowanymi grupami.

Zgodnie z teorią regulacji z perspektywy grup interesów *reforma regulacji* zdarza się, gdyż zorganizowane grupy interesu zaczynają postrzegać je jako niekorzystne, a dzieje się tak, gdy *procesualne koszty regulacji* zaczynają przewyższać korzyści, które grupy te są w stanie uzyskać kosztem innych grup.

Procesualne koszty regulacji składają się z dwóch składników. Pierwszym są bezpośrednie koszty uczestnictwa w procesie regulacyjnym i stosowania się do regulacji. Drugim, są pośrednie skutki regulacji dla efektywności działania firm, a w szczególności dla ich możliwości reakcji na zmiany w technologiach, kosztach i popycie. Spowalniając reakcje przedsiębiorstw oraz zwiększając koszty, regulacja zmniejsza efektywność firm.

Niezadowolenie z regulacji i atak na nią przez najbardziej wpływowe grup zainteresowane jej utworzeniem może zdarzyć się jeśli nieprzewidziane zdarzenia albo zwiększają koszty, albo też zmniejszają korzyści uprzednich zwolenników regulacji. Mogą zaistnieć trzy typy takich zmian: Po pierwsze, wiele grup, których dotyczy regulacja może zorganizować się w celu wywierania wpływu i doprowadzi to do wzrostu kosztów negocjowania kompromisu pomiędzy nimi tak, że koszty te przewyższą wartość renty, którą dane grupa może uzyskać od innych. Regulowanie wielkiej liczby różnorodnych firm jest kosztowne nie tylko dlatego, że wymaga to zebrania i analizy dużej ilości danych, lecz także gdyż wymaga

¹¹ A. Downs, *The Economic Theory of Democracy* i M. Olson, *The Logic of Collective Action*.

to znacznej pracy w celu oceny wpływu proponowanych regulacji na przedsiębiorstwa z danej gałęzi przemysłu.

Wraz ze wzrostem liczby przedsiębiorstw podlegających regulacji bardziej niż proporcjonalnie rosną także procesualne koszty regulacji i koszty te zmniejszają korzyści netto płynące z regulacji dla jej zwolenników.

Wzrost liczby regulowanych firm może być skutkiem wzrostu popytu na dobra lub usługi regulowanej gałęzi gospodarki, dzięki czemu wzrasta oczekiwana rentowność rozpoczęcia działalności w tej gałęzi przez firmy, które wcześniej w niej nie działały. Jednakże wzrost liczby firm sprawia, że regulacja stanie się utrudniona i kosztowna.

Po drugie, zmiany technologiczne lub kreatywność przedsiębiorców mogą przynieść wzrost konkurencji, która podważy zdolność firm podlegających regulacji do osiągania renty kosztem grup niezorganizowanych.. Źródłem tej konkurencji mogą być nie podlegające regulacji działania firm z regulowanego sektora. Przykładem takiej prawidłowości jest konkurowanie przez linie lotnicze warunkami obsługi w okresie cenowej regulacji połączeń lotniczych w Stanach Zjednoczonych. Taka konkurencja wypłukuje nadzwyczajne zyski osiągane w sektorze regulowanym i może prowadzić do rezygnacji z popierania regulacji.

Po trzecie, gdy znacząca część grup przedsiębiorstw objętych regulacją organizuje się, aby wpływać na nią, okazje do osiągania zysku kosztem pozostałych mogą nie zrównoważyć kosztów uczestnictwa w procesie regulacyjnym. I tak na przykład wspólne działania konsumentów mogą zmniejszyć asymetrię uczestnictwa w procesie regulacyjnym i ograniczyć korzyści płynące z tego.

Teoria regulacji z punktu widzenia grup interesów nie pozwala przewidzieć wyniku współzawodnictwa o kształt regulacji, gdy niektóre grupy opowiadają się za regulacją, podczas gdy inne są jej przeciwnie. Wszystko od stopnia jednolitości owych grup – zwycięzcą częściej okazuje się grupa, która jest bardziej wewnętrznie spójna.

George Stigler sugerował, że politykę publiczną można przedstawić w postaci aukcji, w której współzawodniczą grupy oczekujące korzyści netto

z wprowadzenia danej regulacji. Rozwijając tę metaforę Gary Becker dowodził, że wynik takiej aukcji powinien być efektywny, to znaczy, że jej zwycięzcą stałaby się ta grupa, która oczekuje najwyższych korzyści, a te korzyści są wystarczająco duże, aby móc zrekompensować te grupy, które prawdopodobnie poniosą straty w wyniku wprowadzenia regulacji.

Powyższe rozważania wskazują, że efektywność regulacji zależy od równowagi pomiędzy grupami, które wpływają na działalność agencji regulacyjnych, gdyż oczekują korzyści (lub obawiają się kosztów) związanych z wprowadzeniem danej regulacji.

Podstawowe znaczenie dla osiągnięcia tej równowagi ma zdolność grup do organizowania się i jednolitego działania oraz łatwość wytwarzania (lub uzyskiwania) informacji na temat potencjalnych konsekwencji danej regulacji. Wcześniej wskazaliśmy, że zdolność do organizowania się i jednolitego działania w największym stopniu zależy od liczebności grupy, której dotyczy dana regulacja. Jest więc zmienną, na którą władze publiczne nie mogą wpływać. Z kolei łatwość i wiarygodność oceny informacji o konsekwencjach danych regulacji zależą do zdolności władz publicznych do wyegzekwowania spełnienia pięciu warunków:

- **warunku transparentcji:** regulacja musi być łatwa do zrozumienia a cele, które mają być dzięki niej osiągnięte muszą być precyzyjnie nazwane i w największym stopniu konkretne.
- **warunku odpowiedzialności:** osoby, które proponują i wprowadzają nową regulację powinny być odpowiedzialne wobec szerokiej zbiorowości publicznej
- **warunku dobrego adresowania regulacji:** regulacja powinna odnosić się do problemu, który ma rozwiązać oraz powinna do minimum redukować skutki uboczne;
- **warunku spójności:** nowa regulacja powinna być spójna z istniejącymi już regulacjami;
- **warunku proporcjonalności:** skutki regulacji powinny wynikać z właściwego wyważenia ryzyka i kosztów.

Spełnienie tych warunków jest najistotniejszym elementem budowy efektywnych struktur kontroli proceduralnej. Najprostszym i najłatwiejszym (choć nie wyczerpuje to zagadnienia – o czym w dalszej części pracy) działaniem umożliwiającym kontrolę publiczną jest nałożenie (jak np. w Wielkiej Brytanii czyni to Ustawa „The Utilities Act” z 2000 roku) na agencje regulacyjne obowiązku publikowania w regularnych odstępach czasu programu przygotowywanych działań regulacyjnych¹².

Problemy funkcjonowania agencji regulacyjnych wykraczają poza kwestie ilości i jakości udostępnianych przez nie informacji. Wśród innych problemów warto między innymi wymienić:

Problem nieuchronnego napięcia pomiędzy wymaganiem opierania działań agencji o wypracowane i opublikowane wcześniej szczegółowe zalecenia i procedury a ryzykiem, że istnienie takich zaleceń pozwoli na kreatywne ich omijanie (im bardziej sztywna reguła, tym więcej możliwości ominięcia jej).

Problem napięcia pomiędzy wymogiem bezstronności a polityczną presją ministerstw, które starają się przerzucić ciężar niepopularnych decyzji na agencje regulacyjne.

Problem napięcia pomiędzy społeczną misją pełnioną przez regulatorów a materialnymi bodźcami do jej wypełniania. Problem ten ma zasadnicze znaczenie dla jakości funkcjonowania agencji regulacyjnych w Polsce.

Podsumowując można napisać, że dylematy regulacyjne obecne są we wszystkich agencjach z następujących głównych powodów:

- po pierwsze, dlatego że reguły i regulacje nie nadążają za innowacjami pojawiającymi się w prywatnej gospodarce rynkowej. W miarę jak zmieniają się rynki istniejące regulacje stają się przestarzałe i wymagają dostosowania lub likwidacji. Bodźce obecne w strukturze

¹² Strony internetowe polskich agencji regulacyjnych w kwietniu 2001 roku nie zawierały informacji o planowanych działaniach regulacyjnych.

- każdej instytucji biurokratycznej, jaką są agencje regulacyjne, sprawiają jednak, że agencje te unikają ryzyka i opierają się reformom.
- po drugie, agencje regulacyjne poddane są wielkiej presji w celu zwiększania regulacji, trudno więc sobie wyobrazić, aby agencje same z siebie ograniczały się do minimalnego zakresu regulacji. Głównym źródłem presji proregulacyjnej jest parlament, jednakże taka presja ma swoje źródło w charakterystyce współczesnych mediów oraz w interesach regulowanych sektorów.

VI. Analiza wpływu regulacji (Regulatory Impact Analysis) jako narzędzie kontroli agencji regulacyjnych

Ograniczaniu problemów wynikających z funkcjonowania agencji regulacyjnych może służyć metoda nazywana analizą wpływu regulacji (Regulatory Impact Analysis - RIA).

Analiza wpływu regulacji (RIA) ma pomóc w tym, ażeby agencje regulacyjne podejmowały działania wtedy, gdy czynić to powinny oraz w tym, żeby działania regulacyjne były skuteczniejsze i przynosiły korzystne rezultaty przy użyciu mniejszych nakładów.

VI a. Czym jest *Regulatory Impact Analysis*?

Metoda *Regulatory impact analysis* (Analiza wpływu regulacji) jest zbiorem procedur i zaleceń umożliwiającymi *ex ante* ocenę jak proponowane (lub istniejące) prawa i regulacje wpływają na gospodarkę oraz pośrednio na dobrobyt obywateli.

Analiza wpływu regulacji jest oceną ekonomicznych skutków działań regulacyjnych proponowanych przez rząd i agencje regulacyjne. Jest analizą *ex ante* wymuszającą wnikliwe rozważenie propozycji regulacyjnej z punktu widzenia jej celowości i efektywności kosztowej. Może więc służyć zapobieżeniu wprowadzenia błędnych lub zbyt kosztownych regulacji.

Regulatory impact analysis (RIA) jest stosowana w celu poprawy jakości interwencji rządu min. w USA, Kanadzie oraz jest zalecana w

publikacjach OECD¹³. Spośród krajów postkomunistycznych jedynie Estonia wprowadziła RIA. Działania w celu stosowania procedur RIA podejmują rządy Niemiec (analiza wpływu ciężaru regulacji na MSP) i Wielkiej Brytanii (w tym przypadku istnieją już wypracowane procedury weryfikacji wpływu regulacji na małe przedsiębiorstwa). Wprowadzanie RIA i poszerzanie obszarów nim objętych jest więc pewną tendencją międzynarodową. W takim duchu wypowiedziała się Rada OECD formułując 9 marca 1996 roku Zalecenia w sprawie poprawy jakości regulacji rządowych (*Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*).

RIA ma swe teoretyczne uzasadnienie w ekonomice dobrobytu¹⁴, szybko rozwijającej się ekonomicznej analizie prawa¹⁵ i kilku fundamentalnych zasadach dotyczących racjonalności ludzkiego działania, w tym założeń, iż: a) ludzie są w stanie sensownie wartościować alternatywne sposoby działania; b) działania te mogą być agregowane ze względu na skutki, jakie przynoszą dla jednostek we wspólne miary użyteczności takie jak np. pieniądź, c) społeczeństwo powinno preferować takie sposoby działania, które maksymalizują wspólną miarę użyteczności.

Choć istnieją wartości nieprzekładalne na kategorie pieniężne, to w standardowych sytuacjach wymóg dokonywania kalkulacji potencjalnych skutków regulacji dla dobrobytu społecznego nie budzi kontrowersji. Rozpowszechnienie tego typu analiz zdecydowanie poparła grupa wpływowych ekonomistów amerykańskich pod kierunkiem K. Arrowa¹⁶, którzy min. twierdzą, że:

- przy podejmowaniu decyzji nie powinno się ograniczać analizy ekonomicznych kosztów i korzyści różnych typów przygotowywanych regulacji. Agencje rządowe powinny przeprowadzać analizy ekonomiczne przy określaniu rządowych priorytetów regulacyjnych.

¹³ Patrz: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*, OECD SIGMA PAPERS, n.13/1997 oraz R. Deighton-Smith, S. H. Jacobs, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD*, Paris 1997.

¹⁴ Patrz, M. Blaug, *Teoria Ekonomii*, PWN, 1994, s. 590 i dalsze.

¹⁵ Patrz: R. A. Posner, (1998). *Economic Analysis of Law*, 5th ed, Aspen Law and Business.

- im częściej analiza ekonomicznych kosztów i korzyści pochodzić będzie z zewnętrznych w stosunku do agencji rządowych źródeł, tym lepiej. W analizie ekonomicznej powinny zostać uwzględnione kategorie takie jak: społeczna stopa dyskontowa, wartość redukcji ryzyka przedwczesnej śmierci i wypadków oraz wartości związane z poprawą stanu zdrowia.

Z twierdzeń tych można wyprowadzić następujące zalecenia dotyczące procedur podejmowania decyzji publicznych: po pierwsze, zalecenie nakładania obowiązku przeprowadzania analiz ekonomicznych; po drugie, zalecenie obiektywizacji tych analiz poprzez korzystanie z zewnętrznych w stosunku do agend rządowych źródeł analiz.

VIb. Etapy procedur RIA

Procedury RIA są sposobem wymuszania na agencjach regulacyjnych (AR) ewaluacji *ex ante* projektowanych regulacji. W pierwszym kroku procedury RIA urząd jest zobowiązany do *jasnego zdefiniowania problemu* i pokazania, że regulacja jest rzeczywiście potrzebna.

Następnie AR powinna zbadać *alternatywne* sposoby rozwiązania problemu, w tym także powinna wziąć pod uwagę te sposoby, które nie prowadzą do konieczności ustanawiania i wprowadzenia regulacji.

W kolejnym kroku, przeprowadzone powinny zostać analizy *kwantyfikujące korzyści i koszty* związane z realizacją każdej z potencjalnych alternatyw.

Potem, powinna zostać przeprowadzona *konsultacja* z instytucjami i grupami, na które regulacja może wpływać w celu weryfikacji jej empirycznych podstaw, technicznej poprawności i społecznego poparcia.

W końcu, projektujący regulację powinni wskazać mechanizmy, poprzez które zapewniona zostanie *egzekwowanie zgodności zachowań przedsiębiorstw i obywateli z przyjętą regulacją*. Określone powinny być

¹⁶ K.J. Arrow, M.L. Cropper, G.C. Eads, R. W. Hahn, L.B. Lave, R. G. Noll, P. R. Portney, M. Russel, R. Schmalensee, V. K. Smith i R. N. Stavins, *Is there a role for benefit-cost analysis in environmental, health and*

także zasoby niezbędne dla ujawniania i korygowania (karania) zachowań niezgodnych z regulacją.

VIc. Doświadczenia amerykańskie w prowadzeniu RIA

Aż do połowy lat 1970-tych w Stanach Zjednoczonych nie istniał mechanizm rządowego nadzoru nad wprowadzaniem regulacjami.

Pierwszą próbą wprowadzenia w życie tego mechanizmu było rozpoczęcie przez administrację Prezydenta Richarda Nixona przeglądu regulacji pod kątem ich wpływu na jakość życia Amerykanów¹⁷. Praktyka ta została później sformalizowana przez Prezydenta Forda, który w Rozporządzeniu nr 11821 (Executive Order No. 11821) wprowadził wymaganie, aby wszystkie agencje regulacyjne przygotowywały ocenę wpływu wydawanych przez nie regulacji na poziom inflacji. Nadzór nad przeglądem regulacji miała sprawować powołana wtedy Rada do spraw Stabilności Płac i Cen (the Council on Wage and Price Stability).

Początkowo praktyka oceny skutków regulacji polegała na wskazaniu całkowitych kosztów, które pociąga za sobą wprowadzenie regulacji. Nie istniały wtedy ani procedury dla systematycznej analizy, ani też precyzyjne testy ekonomiczne.

Dopiero Prezydent James Carter w Rozporządzeniu nr 12044 wprowadził formalny wymóg, aby nowe regulacje spełniały kryterium efektywności kosztowej. Agencje regulacyjne miały odtąd udowadniać, że spośród możliwych rozwiązań regulacyjnych wybrane zostały te, które nakładają najmniejsze ciężary na obywateli i przedsiębiorstwa.

Administracja Cartera utworzyła także Grupę do Spraw Analizy i Przeglądu Regulacji (the Regulatory Analysis Review Group). Członkami tej grupy były osoby z Rady do spraw Stabilności Płac i Cen oraz prezydenckiej Rady Doradców Ekonomicznych (Council of Economic Advisors). Znaczenie tej grupy wynikało nie tylko z faktu technicznej

safety regulation, w Science, 12 kwietnia 1996 r.

biegłości przeprowadzanych przez nią analiz, ale i z tego, że była ona w stanie wywierać presję polityczną na agencje regulacyjne.

Administracja Ronalda Reagana wprowadziła znaczne zmiany do mechanizmu nadzoru nad regulacjami. Pierwszą z nich było przesunięcie odpowiedzialności za nadzór nad regulacjami z Rady do spraw Stabilności Płac i Cen do działającego przy Prezydencie Biura do Spraw Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget). Ponadto, Rozporządzeniem nr 12291 Prezydent Reagan wprowadził ścisłe procedury postępowania agencji regulacyjnych, w tym wymóg przeprowadzenia pełnej analizy kosztów i korzyści w miejsce stosowania tylko kryterium efektywności kosztowej.

Rozporządzenie nr 12291 formułuje następujące kryteria decyzyjne dla agencji regulacyjnych:

- decyzje administracyjne powinny być oparte na adekwatnej informacji dotyczącej potrzeby i skutków proponowanego przez rząd działania;
- działania regulacyjne nie powinny być podejmowane, jeśli potencjalne korzyści społeczne nie są większe od kosztów społecznych;
- cele regulacyjne powinny być stanowione tak, aby maksymalizować korzyści społeczne;
- spośród alternatywnych rozwiązań regulacyjnych służących osiągnięciu danego celu powinny zostać wybrane te, które nakładają na społeczeństwo najmniejsze koszty netto;
- agencje regulacyjne powinny ustanawiać priorytety regulacyjne tak, aby maksymalizować zagregowane korzyści netto dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę warunki funkcjonowania gałęzi, której dotyczy regulacja, stan gospodarki i inne przewidywane przyszłe działania regulacyjne.

Prezydentura George'a Busha nie przyniosła istotnych zmian w mechanizmie kontroli regulacji. Wraz ze zwycięstwem wyborczym Williama Clintona pojawiły się wątpliwości czy mechanizm kontroli regulacji zostanie utrzymany. Wśród wyborców Partii Demokratycznej i związanych

¹⁷ Zob. W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT 1996, rozdział II „The making of regulation”.

z nią ekonomistów narosło bowiem przekonanie, że kontrola regulacji została przechwycona przez środowiska biznesu zainteresowane wyłącznie deregulacją.

Jednakże Prezydent Clinton nie podważył mechanizmu kontroli regulacji. Do zasad nim rządzących wprowadził tylko zapis, że analizy RIA powinny w większym stopniu brać pod uwagę niematerialne lub trudno kwantyfikowalne wartości. Oznacza to uznanie zasady, że również cele społeczne takie jak rozszerzenie zabezpieczeń socjalnych czy też ochrona konsumenta powinny być realizowane z zachowaniem generalnych zasad towarzyszących RIA.

Obecnie¹⁸ prezydenckie Biuro do spraw Zarządzania i Budżetu analizuje i ocenia proponowaną regulację w różnych fazach: od wydania zgody na program regulacyjny, w którym są zawarte cele regulacyjne, poprzez ocenę RIA sporządzonego w stosunku do wstępnej wersji regulacji aż do oceny RIA w stosunku do regulacji w jej końcowym brzmieniu. Celem tego kontrolnego *iter* jest nie tylko sprawdzenie *ex ante* bilansu społecznych kosztów i korzyści danej regulacji, ale także zapewnienie zgodności regulacji z priorytetami i polityką administracji prezydenckiej. Oczywiście takie analizy nie wykluczają kontroli jakości regulacji w fazie debaty parlamentarnej i później na drodze sądowej weryfikacji z aktami wyższego rzędu i podstawowymi wolnościami. Jednakże siła legislacyjna administracji prezydenckiej sprawia, że większość jej propozycji regulacyjnych staje się prawem. Stąd też znaczna waga wewnętrznych analiz rządowych.

Warto dodać, że zarówno wstępna wersja regulacji, jak i jej ostateczne brzmienie są publikowane w *Federal Register* - Dzienniku Urzędowym USA. Do dyskusji nad jej kształtem regulacji mają dostęp zarówno osoby i środowiska nią bezpośrednio zainteresowane, jak i osoby trzecie. Otwarte wykładanie przesłanek i empirycznej podstawy proponowanej regulacji zmniejsza siłę oskarżeń o działanie w interesie

¹⁸ Według stanu na koniec 2000 roku.

wpływowych lobbies. Zmniejsza więc prawdopodobieństwo przechwycenia regulacji przez grupy interesu.

Analiza wpływu regulacji (RIA) nie jest cudowną bronią pozwalającą na natychmiastowe zwiększenie efektywności działań rządu. Płynące z niej korzyści społeczne mają charakter pośredni i wypływają z:

- wymuszania spójności i efektywności działań regulacyjnych;
- zapewniania przejrzystości działań regulacyjnych rządu;
- poprawy empirycznych podstaw podejmowanych decyzji;
- zwiększania dostępu obywateli i ich organizacji do projektowanych regulacji już we wczesnych etapach ich powstawania.

Spełnienie tych warunków nie powinno być odczytywane jako ekonomizacja działań rządu. Przykład USA pokazuje, że na procedurach RIA skorzystać mogą także rządy (tj. administracje) chcące realizować szerzej rozumiane cele wzrostu dobrobytu społecznego, a nie tylko „odbiurokratyzować” gospodarkę.

RIA okazuje się pomocne w krajach, w których rządy starają się zbudować przestrzeń dla racjonalnego dyskursu publicznego, w tym także dla pluralistycznego współzawodnictwa racji i interesów. Niezbędny warunkiem dobrego funkcjonowania RIA jest wola polityczna rządów do obiektywizacji podejmowanych decyzji.

Wdrożenie RIA nie jest pozbawione zagrożeń: najważniejszym z nich jest rytualizacja spełniania wymagań. Dzieje się tak, gdy nie został wprowadzony tzw. „próg wpływu”, czyli kryterium minimalnego znaczenia regulacji. Wtedy uzasadnienie za pomocą RIA obowiązuje przy każdej podejmowanej decyzji owocując marnotrawstwem środków i deprecjacją jej znaczenia. RIA nie powinny powstawać wyłącznie w cieniu gabinetów: bez publicznej konfrontacji argumentów RIA może skarcić do tworzenia uzasadnień dla z góry przyjętego stanowiska.

Otwarta dyskusja publiczna może poprawić konstrukcję proponowanych rozwiązań regulacyjnych, zmniejsza zagrożenia przechwycenia regulacji przez grupy interesu – przyczynia się więc do wzrostu dobrobytu społecznego.

Stopień otwartości dyskusji publicznej wzrasta dzięki „otwarceniu” procesu regulacyjnego. Wtedy dopiero argumenty i stanowiska prasy, środowisk akademickich i przedstawicieli zainteresowanych przedsiębiorstw podniosą jakość przyjmowanych regulacji.

Pomocnym dla pobudzenia dyskusji publicznej byłoby *stworzenia centralnego rejestru proponowanych regulacji*, który zawierałby propozycje regulacji wraz z ich uzasadnieniem, czyli z analizami, które uzasadniają potrzebę i korzyści płynące z wprowadzenia danej regulacji (uzasadnienie proponowanych regulacji mogłoby mieć formę „*Karty oceny wpływu regulacji*” – zarys projektu takiej karty zawiera dodatek A).

Dzięki stworzeniu takiego rejestru (mógłby on przybrać formę portalu internetowego) opinia publiczna uzyskałaby pełniejszy dostęp do informacji o oczekiwanych korzyściach i kosztach podejmowanych regulacji, mogłaby więc konfrontować dane i argumenty wysuwane przez agencje regulacyjne z własnymi szacunkami i przewidywaniami.

Jakość rządzenia w państwie regulacyjnym w dużym stopniu zależy od zdolności do zapewnienia *otwartości i konkurencyjności analizy przesłanek decyzji regulacyjnych*.

VII. Wybrane uwarunkowania tworzenia agencji regulacyjnych w Polsce

Od połowy lat 1990-tych powstają w Polsce instytucje, które otrzymują uprawnienia nadzorcze i regulacyjne, które wcześniej były sprawowane przez ministrów (takie jak na przykład: Urząd Regulacji Telekomunikacji, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi czy Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń).

I tak na przykład powołany na mocy Ustawy z dnia 21 lipca 2000 roku „Prawo telekomunikacyjne” Urząd Regulacji Telekomunikacji (URT) przejął od Ministra Łączności zadania w zakresie regulowania działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej. Powstanie URT jest pośrednio wypełnieniem dyrektywy Komisji Europejskiej nr 98/10/EC

dotyczącej telefonii głosowej oraz dyrektywy nr 97/33/EC dotyczącej połączeń międzyoperatorskich.

Urząd Regulacji Energetyki (URE) powołany na podstawie Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku „Prawo energetyczne” jest niezbędny zarówno dla prywatyzacji i regulacji rynku produkcji i dystrybucji energii, lecz także jako spełnienie wymogu dyrektywy Unii Europejskiej nr 96/92/EC dotyczącej zasad działania jednolitego rynku energii elektrycznej.

Natomiast Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU) jest centralnym organem administracji państwowej utworzonym w dniu 1 lutego 1996 roku na mocy znowelizowanej Ustawy o działalności ubezpieczeniowej z dnia 28 lipca 1990, służącym ochronie konsumenta usług ubezpieczeniowych, a równocześnie działającym na rzecz wypełnienia przez Polskę między innymi dyrektywy 92/96/EEC o koordynacji praw, regulacji i procedur administracyjnych w zakresie ubezpieczeń na życie.

Inaczej sprawa się ma z Urzędem Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), który powstał w maju 1998 roku na mocy Ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. W tym przypadku stworzenie agencji regulacyjnej wynika z przyjętej i realizowanej wizji reformy systemu emerytalnego i nie wiąże się bezpośrednio z koniecznością dostosowań do zaleceń Unii Europejskiej z tej prostej przyczyny, że Polska reforma emerytalne wybiega poza dominujące obecnie w krajach Unii Europejskiej rozwiązania emerytalne (w krajach UE przeważa system repartycyjnego finansowania ubezpieczeń emerytalnych). Można co najwyżej mówić o spełnieniu przez Polskę warunku reformowania systemu emerytalnego zgodnie z zaleceniem UE dotyczącym zwiększania możliwości przenoszenia nagromadzonych składek pomiędzy funduszami, a w przyszłości pomiędzy krajami.

Wymienione wyżej agencje regulacyjne nie wyczerpują listy działających w Polsce instytucji tego typu. Funkcjonują bowiem jeszcze między innymi następujące agencje regulacyjne: Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych (UNUZ); Urząd Nadzoru Konkurencji i

Konsumentów (UOKiK), Urząd Zamówień Publicznych (UZP), Komisja Papierów Wartościowych i Giełd oraz Główny Inspektorat Sanitarny.

Jak wcześniej podkreślaliśmy agencje te mają umożliwić państwu rozwiązywanie problemów publicznych w sposób wiarygodny, konsekwentny i zgodny ze stanem wiedzy o związkach przyczynowych pomiędzy stosowanymi narzędziami a oczekiwanymi rezultatami. Jeśli do hipotetycznych zalet dodamy jeszcze i to, że rozwój agencji regulacyjnych jest w Polsce postrzegany jako odpowiedź na potrzebę depolityzacji rządzenia państwem; jako początek budowania instytucji, kadr i procedur, które zapewniłyby życiu publicznemu niezbędne minimum stabilności i fachowości w sytuacji presji krótkookresowych interesów politycznych i groźby partyjnego nepotyzmu, to tworzenie agencji regulacyjnych wydaje się być uosobieniem racjonalnych działań na rzecz unowocześnienia polskiego państwa.

Warto jednakże pamiętać, że korzyści z funkcjonowania agencji regulacyjnych są osiągane jedynie wtedy, gdy twórcy agencji, delegując jej uprawnienia, właściwie rozwiążą dylemat pomiędzy kosztami podejmowania decyzji a kosztami przedstawicielstwa¹⁹. Przekazanie odpowiedzialności za funkcjonowanie jakiegoś obszaru gospodarki (np. energetyki czy telekomunikacji) zmniejsza koszty podejmowania decyzji przez takie organy polityczne jak rząd czy parlament, rodzi jednakże niebezpieczeństwo, że agencja wykorzysta swój mandat w sposób niezgodny z intencją organu delegującego uprawnienia lub w sposób źle służący interesowi najszerzszych grup obywateli.

Wielość celów stawianych agencji, lub ich ogólnikowość, daje agencji olbrzymie uprawnienia władcze, które z kolei rodzą owe koszty przedstawicielstwa²⁰. Koszty przedstawicielstwa nie mogą być całkowicie wyeliminowane, mogą jednakże być zmniejszone przez właściwy system

¹⁹ Analizę tego problemu zawiera rozdział „Regulatory institutions” w pracy Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

²⁰ Ustawa Prawo Energetyczne z 10 kwietnia 1997 roku stawia przed Urzędem Regulacji Energetyki aż 9 celów od: dbania o zrównoważony rozwój kraju, przez zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego po wypełnianie zobowiązań międzynarodowych. Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 2 czerwca 1998 roku w sprawie nadania

kontroli nad działalnością agencji – kontroli przybierającej formy od skutecznego zapewnienia prawa do informacji o przygotowywanych regulacjach po prawo do odwołania się do sądów od decyzji agencji regulacyjnych. Pamiętać przy tym trzeba, że system kontroli powinien uwzględniać zróżnicowanie kosztów uzyskiwania informacji przez różne grupy społeczne²¹, których dotyczy dany typ regulacji. Koszty te są względnie niskie dla zainteresowanych przedsiębiorstw i grup interesu, a stosunkowo wysokie dla poszczególnych obywateli. Istnieje więc niebezpieczeństwo, że uwagę opinii publicznej przyciągać będą jedynie te regulacje, które budzą sprzeciw lub poparcie dobrze zorganizowanych grup interesu.

Wzrost liczby i niedostatki funkcjonowania agencji regulacyjnych wiążą się z zagrożeniami, które można sprowadzić do trzech typów ryzyka.

Pierwsze zagrożenie można nazwać **ryzykiem regulacyjnego przeciążenia**. Ryzyko to płynie z faktu, że decyzje agencji regulacyjnych nakładają koszty na jednostki i przedsiębiorstwa. Co więcej, ponieważ koszty te nie pojawiają się explicite w żadnym publicznym budżecie, lecz obciążają rozproszone grupy adresatów regulacji, to regulujący stoją przed pokusą mnożenia regulacji, których nic zdaje się nie ograniczać. W ten sposób „drobne” koszty poszczególnych regulacji mogą składać się na kosztowny efekt łączny. Z prowadzonych w Stanach Zjednoczonych badań wynika, że koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa w celu dostosowywania się do regulacji wynoszą nawet 3-4 procent produktu krajowego brutto. Brak jest oszacowań kosztów regulacji w krajach UE, lecz z pewnością są one 1,5 – 2 razy większe niż w USA.

Ryzyko regulacyjnego przeciążenia jest szczególnie groźne w realiach postkomunistycznej transformacji. Słabość administracyjna państwa sprawia, że związane z regulacjami koszty, tworzą bodźce do

statutu Urzędowi Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi stawia przez UNFE zadanie „ochrony interesów członków funduszy emerytalnych i uczestników pracowniczych programów emerytalnych”.

²¹ Oczywiście takie same koszty postępowania sądowego mają różne znaczenie dla różnych jednostek lub grup społecznych i fakt ten wpływa na gotowość do korzystania z „drogi sądowej”.

omijania regulacji poprzez korumpowanie inspektorów instytucji powołanych do egzekwowania ich przestrzegania. Stwierdzenie to nie oznacza nawoływania do zniesienia wszelkich regulacji dotyczących na przykład ochrony środowiska, lub ochrony konsumenta, lecz przypomina o tym, że efektywne regulacje biorą pod uwagę bilans korzyści i kosztów ich wprowadzenia, a jednym z najpoważniejszych kosztów nadmiernych lub źle zaprojektowanych regulacji jest rozpowszechnianie się korupcji²².

Zagrożenie wzrostem częstości występowania korupcji jest dodatkowo potęgowane przez charakteryzujący ją mechanizm „negatywnej spirali” (vicious circle), który sprawia, że percepcja rosnącej korupcji może wzbudzić jeszcze większy rozwój łapownictwa, gdyż:

- po pierwsze ludzie zaczynają myśleć, że skoro wszyscy dają, to tak należy czynić, aby nie pogorszyć własnego położenia;
- po drugie zaś wraz ze wzrostem rozpowszechnienia korupcji maleje prawdopodobieństwo jej wykrycia.

W świetle powyższych obserwacji niepokój budzi to, że Polska przesuwana się w dół w klasyfikacji krajów o najwyższym stopniu korupcji²³. Konieczne jest więc podjęcie działań na rzecz odwrócenia tej tendencji.

Ryzyko drugie można nazwać **ryzykiem przechwycenia działań agencji regulacyjnej przez regulowane podmioty**. Mogą istnieć sytuacje, w których agencje regulacyjne, mając działać w interesie szerokich rzesz obywateli, konsumentów i producentów, ustanawiają reguły, które uprzywilejowując pewne grupy, dyskryminują inne. Niebezpieczeństwo to jest szczególnie groźne wtedy, gdy agencja regulacyjna funkcjonuje na dopiero co tworzącym się rynku: w takiej sytuacji jej decyzje bezpośrednio wpływają na losy przedsięwzięć gospodarczych i na rozkład kosztów i korzyści wynikający z ich realizacji. Zauważmy na przykład, że agencja regulacyjna jaką jest Krajowa Rada

²² Wyczerpującą analizę bodźców pro- i anty-korupcyjnych tkwiących w regulacjach gospodarczych i społecznych zawiera praca Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government*, Cambridge UP, 1999, s. 44-49.

²³ W przeprowadzonej przez *Transparency International* klasyfikacji krajów pod względem natężenia korupcji Polska zajęła 44 miejsce, pozostając w tyle za Słowenią (25), Węgrami (31) i Republiką Czeską (39). Opis metodologii tej klasyfikacji można znaleźć na stronie internetowej: <http://www.transparency.pl/>.

Radiofonii i Telewizji rozpoczęła działalność w kwietniu 1993 roku zanim jeszcze działał jakikolwiek prywatny nadawca telewizyjny. Jej późniejsze decyzje koncesyjne, dotyczące nie tylko tego komu, ale i ilu, i kiedy, wpływają na szanse i wyniki rywalizacji rynkowej. Fakt, że KRRiT przyznała najpierw jedną, a nie dwie, trzy lub dowolną inną ilość koncesji, dał wybranemu podmiotowi ogromną przewagę konkurencyjną, a informacje prasowe sugerują, że ów podmiot usiłował później wpływać na wybór czasu wydawania kolejnych koncesji oraz na nakładane na nowych nadawców ograniczenia w ilości dozwolonego czasu reklamowego. Z pozoru „niewinne” regulacje KRRiT rodzą poważne skutki gospodarcze, które można szacować na wiele milionów złotych²⁴.

Ryzyko trzecie można nazwać **ryzykiem proceduralnej nierzetelności**. Ryzyko to wynika z tego, że agencje regulacyjne mogą polegać na niestarannie zebranych i opracowanych informacjach, z których wyprowadzane są niepoprawne wnioski i zalecenia. Ryzyku temu przeciwdziała się zazwyczaj przyznając możliwość zaskarżenia decyzji agencji regulacyjnych do sądów. W przypadku Polski rozpatrywaniem tych odwołań zajmuje się naczelny sąd administracyjny. Należy jednakże pamiętać o tym, że sądy najczęściej uchylają decyzje podjęte z naruszeniem istniejących procedur, na ogół nie są jednak w stanie unieważnić danej regulacji ze względu na jej meritum, ze względu na koszty, które owa regulacja nakłada.

Łącznym efektem braku umiejętności (lub politycznej woli) zmniejszania tych typów ryzyka może być zaistnienie sytuacji, w której agencje regulacyjne „przeregulowują” gospodarkę, tworzą korzyści dla niewielu kosztem wielu lub źle wskazują cel regulacji lub mylnie konstruują narzędzia regulacyjne.

²⁴ Jeden z członków KRRiT ujawnił, że przy podejmowaniu decyzji o limicie czasu reklamowego dla nowo powstającej telewizji, członkowie KRRiT otwarcie biorą pod uwagę skutki takiej decyzji dla działających już stacji, patrz: *Ręka na pulsie*, w *Życie*, 21 kwietnia 2001 roku.

VIII. Zakończenie

Powstające w Polsce agencje regulacyjne są swoistymi transplantami rozwiązań stosowanych w gospodarkach wysoko rozwiniętych w warunkach gospodarki postkomunistycznej. Podobnie jak z przenoszeniem innych rozwiązań (takich jak na przykład struktura nadzoru korporacyjnego) szybko okazuje się, że efektywność danych rozwiązań nie zależy jedynie od ich wewnętrznej konstrukcji, lecz także od wielu „kontekstualnych” czynników, których znaczenie ujawnia się już w trakcie funkcjonowania danej instytucji.

Pomimo zaledwie kilkuletniej historii funkcjonowania agencji regulacyjnych w Polsce można już min. zauważyć jak:

- niezależność agencji regulacyjnych od bieżących procesów politycznych podważana jest przez próby nadania owym agencjom danego politycznego kierunku poprzez mianowania szefów agencji podyktowane względami politycznymi, a nie profesjonalną reputacją kandydatów. Fakty te zwracają uwagę badaczy na konieczność rozróżnienia pomiędzy niezależnością od większości parlamentarnej ustanawiającej daną agencję a niezależnością od kolejnych większości parlamentarnych i umocowanych w niej rządów. Fakty te uwiadcniają trudność w tworzeniu wiarygodności instytucji regulacyjnych, których działania mogą podlegać cyklicznym reorientacjom pod wpływem presji politycznej.
- kontrola publiczna działalności publicznej utrudniana jest przez utrzymywanie monopolu na informację będącą przesłankami decyzji regulacyjnych. Bez dostępu do informacji, bez obiektywizacji jakości informacji nie jest możliwa efektywna kontrola funkcjonowania agencji regulacyjnych.

Pomimo tego, że określanie ustroju polityczno-gospodarczego Polski początku XXI wieku mianem państwa regulacyjnego byłoby zdecydowanie przedwczesne, nie ulega wątpliwości, że Polska weszła na drogę tworzenia

państwa regulacyjnego, ze wszystkim korzyściami i zagrożeniami płynącymi z tego faktu.

Konieczna staje się więc pogłębiona teoretyczna i empiryczna analiza warunków, których spełnienie jest niezbędna dla efektywnego funkcjonowania tych agencji. Jest to zadanie, które wciąż czeka na wykonanie.

Karta oceny wpływu regulacji

(Projekt wstępny)

Część I: Ogólne informacje o agencji i regulacji

1. Nazwa agencji lub wydział ministerstwa
2. Osoba wskazana do kontaktu
3. Numer telefonu / email:
4. Charakter regulacji (ostateczna, wersja w opracowywaniu, projekt)
5. Prawna podstawa wydania regulacji
6. Krótki opis regulacji

Część II: Ogólna ocena wpływu regulacji

1. Czy regulacja będzie miała wpływ na polską gospodarkę przekraczający 50 milionów złotych? A) tak; B) nie;
2. Oszacowanie wartości teraźniejszej kwantyfikowalnych korzyści z regulacji w złotych
3. Oszacowanie wartości teraźniejszej kwantyfikowalnych kosztów regulacji w złotych
4. Czy kwantyfikowalne korzyści przewyższają koszty? A) tak; B) nie.
5. Omówienie stopnia wiarygodności przeprowadzone analizy korzyści i kosztów oraz głównych wymiarów niepewności z nią związanych.
6. Wskazanie korzyści i kosztów, które nie zostały skwantyfikowane.

III. Koszty i korzyści

A. Oszacowanie wzrostu lub zmniejszenia kosztów

1) Typy kosztów

- całkowite koszty (oszczędności) według wartości teraźniejszej;
- koszty (oszczędności) płynące ze stosowania się do regulacji;
- koszty (oszczędności) związane z administrowaniem regulacją;
- koszty (oszczędności dla centralnego budżetu państwa);
- koszty (oszczędności) dla budżetów samorządów lokalnych;

- inne koszty;
- 2) Dodatkowe objaśnienia.
 - 3) Lata, w których koszty zostaną poniesione (oszczędności uzyskane):
 - 4) Stopa dyskontowa zastosowana w obliczeniach w %:
 - 5) Na kogo spadną koszty (zakreślić właściwe wskazanie):
 - sektor prywatny;
 - małe przedsiębiorstwa;
 - budżety publiczne (centralny – lokalne).
 - 6) Całkowite koszty dla sektora prywatnego wyniosą:
 - 7) Całkowite koszty dla małych przedsiębiorstw wyniosą:
 - 8) Całkowite koszty dla budżetów publicznych wyniosą:

B. Oszacowanie wzrostu korzyści

Typy korzyści:

- korzyści dla zdrowia;
- korzyści dla środowiska;
- inne korzyści.

Dodatkowe objaśnienia.

Lata, w których koszty zostaną uzyskane korzyści:

Stopa dyskontowa zastosowana w obliczeniach w %:

Kto będzie beneficjentem korzyści?

IV. Alternatywy dla regulacji

1) Alternatywy, które były rozważane jako alternatywy dla regulacji wraz z uzasadnieniem, dlaczego zostały odrzucone:

2) Podsumowanie kosztów i korzyści analizowanych alternatyw:

- Alternatywa 1 Koszty: Korzyści:

- Alternatywa 2 Koszty: Korzyści:

- Alternatywa 3 Koszty: Korzyści: