

Barbara Panciszko★

Ekonomiczna analiza skutków rozporządzeń dokonywana przez Komisję Europejską

Wprowadzenie

Prawodawcy tworzący nowe przepisy prawa powinni podjąć próbę określenia potencjalnych konsekwencji ich wprowadzenia, zwłaszcza jeśli ingerencja ma mieć wpływ na sferę gospodarczą. Jest to zadanie czasochłonne i kosztowne, wymagające znacznej wiedzy. Dodatkowo dokonanie rzetelnej oceny wpływu na gospodarkę w dzisiejszym zglobalizowanym świecie, gdzie sieci powiązań między przedsiębiorstwami i państwami są tak dalekie, nie jest łatwe. Jednak ten krok poprzedzający wprowadzenie przepisu w życie okazuje się niezbędny, aby można było mówić o dobrym rządzeniu bądź – jak to określa wielu współczesnych badaczy – zarządzaniu państwem (gminą bądź regionem).

Początki myślenia w kategoriach konieczności patrzenia na prawo nie tylko przez pryzmat bezbłędnej interpretacji przepisów, lecz także umiejętności wskazywania na gospodarcze konsekwencje konkretnych rozwiązań, znajdujemy w Wielkiej Brytanii. Natomiast w 1974 r. Stany Zjednoczone jako pierwszy kraj wprowadziły całościowy system dokonywania ocen skutków implementowanego prawa¹.

Na konieczność tworzenia regulacji prawnych poprzedzonych sporządzeniem analiz oddziaływania wskazuje w swoich raportach OECD, publikuje także wytyczne dla krajów członkowskich. Najnowsze wytyczne opublikowane zostały w roku 2012².

★ Mgr **Barbara Panciszko** – Uniwersytet Wrocławski, Katedra Studiów Europejskich

¹ W. Rogowski, M. Wekiera, *Ocena skutków regulacji w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyt Naukowy” 2013, nr 125, s. 10.

² OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012.

1. Oceny wpływu w Unii Europejskiej

Unia Europejska, korzystając z doświadczeń i bazując na metodologii opracowanej przez OECD, włączyła się w proces tworzenia lepszego, bardziej efektywnego systemu prawa. Projekt „Better regulation” rozpoczęto w roku 2002³.

Komisja Europejska przyjęła zasady tworzenia *ocen wpływu* w czerwcu 2005 r. Niedługo później, już w roku 2008, rozpoczęła konsultacje nad ich nowym kształtem. Obowiązujące wytyczne wydane zostały w 2009 r. pod nazwą *European Commission Impact Assessment Guidelines*⁴.

Institucje Unii Europejskiej współpracują z OECD, a także z Bankiem Światowym i ONZ w kwestii tworzenia lepszego prawa. Kryzys gospodarczy ostatnich lat uwypuklił ten problem. Wielu decydentów zdało sobie bowiem sprawę, że znacznej części negatywnych zjawisk można było uniknąć, gdyby wcześniej przeprowadzono rzetelną analizę wprowadzanego prawa. Komisja Europejska rozpoczęła współpracę również z instytucjami rządowymi Stanów Zjednoczonych, związaną z oceną skutków regulacji w zakresie handlu międzynarodowego i inwestycji⁵.

Zatem czym jest *ocena wpływu*? Komisja Europejska definiuje ją jako zestaw pewnych logicznie następujących po sobie kroków, które powinny poprzedzać decyzję polityczną. Ma ona zaprezentować dane dotyczące wad i zalet konkretnych rozwiązań oraz ich potencjalne konsekwencje. Pozwala ją na podjęcie decyzji, których skutki można precyzyjnie oszacować⁶.

Rozpoczynając *ocenę wpływu* należy odpowiedzieć na kilka pytań:

1. Jaka jest natura i skala problemu, jak on ewoluował i na kogo ma największy wpływ?
2. Jakie są stanowiska zainteresowanych stron?
3. Czy UE powinna interweniować?
4. Jakie cele należy ustanowić, aby dany problem rozwiązać?
5. Jakie stanowiska w kwestii danego problemu zajmują poszczególne opcje polityczne?
6. Jakie są prawdopodobne ekonomiczne, społeczne i środowiskowe skutki poszczególnych opcji?
7. Jak porównać poszczególne opcje pod względem efektywności, skuteczności i spójności w rozwiązywaniu problemu?
8. Jak powinna wyglądać ewaluacja?⁷

³ W. Rogowski, M. Wekiera, op.cit., s. 10.

⁴ SEC(2009) 92, Brussels 2009.

⁵ International dimension, http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/inter_dimension/inter_dimension_en.htm [dostęp 10.07.2014].

⁶ SEC(2009) 92, Brussels 2009, s. 4.

⁷ Ibidem.

Wszystkie etapy są niezmiernie ważne, gdyż jeśli popełnimy błąd na którymś z nich, nasza ocena może okazać się niekompletna, a rzeczywiste skutki mogą znacząco odbiegać od oszacowanych. Z punktu widzenia tematu tego artykułu przeanalizowania wymaga kwestia określania wpływu na sferę gospodarczą. Podzielić ją można, analogicznie jak w przypadku szacowania wpływu na sferę społeczną i środowisko naturalne na trzy etapy. Pierwszy dotyczy identyfikacji wpływu ekonomicznego. Określa się, na jaki aspekt gospodarki wpłynie. Badaniu podlega wpływ na: rynek wewnętrzny i konkurencję, handel i przepływy inwestycyjne, koszty operacyjne i prowadzenie biznesu przez małe i średnie przedsiębiorstwa, administracyjne bariery dla przedsiębiorstw, władze publiczne, prawo własności, regiony i sektory wrażliwe, konsumentów i gospodarstwa domowe, państwa trzecie i stosunki międzynarodowe⁸. Etap drugi ma charakter jakościowy. Właśnie na nim ma miejsce powiązanie obszarów problemowych ze sobą i ułożenie ich w hierarchicznej zależności. Następnie identyfikowane są obszary z największymi korzyściami i kosztami. Przypisuje się prawdopodobieństwo konkretnych zdarzeń (wysokie, średnie, niskie) na podstawie założeń o prawdopodobieństwie wystąpienia oddziaływań. Opierając się na analizach z tego etapu, przystępujemy do kolejnego kroku, jakim jest dogłębna analiza ilościowa/monetarystyczna. Szacujemy koszty i korzyści najbardziej prawdopodobnych zdarzeń i tworzymy możliwe scenariusze⁹. Grafika 1. Prezentuje etapy analizy wpływu na sferę gospodarczą.

2. Modele ekonomiczne wykorzystywane do tworzenia ocen wpływu w UE

W procesie przygotowywania *ocen wpływu* w instytucjach UE wykorzystuje się pięć typów modeli ekonomicznych. Należą do nich:

- a) modele równowagi ogólnej (*Computable General Equilibrium (CGE) models*),
- b) modele sektorowe,
- c) modele ekonometryczne,
- d) modele wpływu na środowisko,
- e) modele mikrosymilacyjne¹⁰.

Model równowagi ogólnej bazuje na teorii zakładającej, że rynek pozostaje w stanie równowagi (model Wallrasa). Pozwala skalkulować wektor cen w taki sposób, że wszystkie rynki pozostają w równowadze, co ozna-

⁸ Ibidem, s. 32–36.

⁹ Ibidem, s. 37–39.

¹⁰ European Commission (2009): Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines, Brussels 2009, s. 68.

cza, że zasoby zostały efektywnie alokowane. Parametry i współczynniki są wyskalowane z metod matematycznych, a nie oszacowane w modelowaniu ekonometrycznym. Są stałe w przypadku porównywania sytuacji z kilku okresów albo dynamiczne – pokazujące rozwój, jaki nastąpił od jednego okresu do drugiego. Modele te wymagają zastosowania macierzy rachunkowości społecznej, która jest zbudowana w oparciu o tabele przepływów między państwami. Zaletą tego modelu jest jego wewnętrzna spójność – pozwala na zgodne, porównywalne analizy politycznych scenariuszy przez zapewnienie, że we wszystkich scenariuszach system ekonomiczny pozostanie w równowadze. Równowaga między popytem i podażą zostanie zachowana. Integruje mechanizmy mikroekonomiczne i funkcje instytucjonalne w spójne ramy makroekonomiczne i mechanizm sprzężenia zwrotnego między wszystkimi rynkami. Jest oparty na zestawach rocznych danych i wymogach, które muszą one spełniać. Jednakże są one ograniczone, nawet jeśli stopień ich podziału jest wysoki. Pozwala na ewaluację efektów dystrybucyjnych między państwami, sektorami. Korzystny w przypadku analizy ogólnej polityki ekonomicznej – finansów publicznych, podatków, polityki społecznej i jej długookresowy wpływ na strukturę. Wadą w stosowaniu tych modeli jest to, że jest to pewna konstrukcja tautologiczna. Wszystkie rezultaty są pośrednio związane z założeniami i wykalibrowane. Są symulacjami, a nie prognozami. W rzeczywistości często okazuje się, że koszty są wyższe niż te zakładane w modelu¹¹.

Modele sektorowe budowane są w oparciu o równowagę na poszczególnych rynkach. Zaletą jest skupienie się tylko na określonym sektorze i umożliwienie stosunkowo wysokiego poziom podziału oraz szczegółową reprezentację specyficznych jego cech. Część modeli dysponuje odpowiednimi narzędziami, które umożliwiają określenie sprzężenia zwrotnego między badanym sektorem a resztą gospodarki. Główną wadą ich wykorzystywania jest niezdolność do przechwytywania efektów dla innych sektorów¹².

Modele ekonometryczne są empiryczne i opracowane przy użyciu spójnego zestawu danych. Parametry równania są oszacowane przy użyciu metod ekonometrycznych. Zaprojektowane do oceny wpływu na politykę gospodarczą uwzględniają także wpływy środowiskowe. Zalety tych modeli są następujące: oparte na metodach statystycznych, prognozują w okresie krótko- i średnioterminowym. Zapewniają spójne ramy do analizy wzajemnych powiązań. Wadą jest to, że stopień dezagregacji sektoro-

¹¹ Ibidem, s. 68–69.

¹² Ibidem, s. 69.

wej jest niższy niż w modelach CGE. Nie zawsze odzwierciedlają teorię ekonomii¹³.

Modele oceny oddziaływania na środowisko pozwalają na estymację kosztów zewnętrznych działalności oraz interakcji ze środowiskiem. Uwzględniają koszty finansowe, jakie należy ponieść przy wprowadzaniu danego rozwiązania w życie. Konstruowane są przy użyciu danych z nauk biologicznych, fizycznych i epidemiologicznych¹⁴.

Modele mikrosymulacyjne obliczają wpływ, jaki powodują zmiany polityki na małe jednostki: osoby indywidualne, gospodarstwa domowe, firmy. Są one opisywane przy pomocy indywidualnych właściwości (dochody, wydatki, wiek, status rodziny). Przy użyciu reprezentatywnej próby może być zagregowany na ocenę makroekonomiczną. Są często wykorzystywanymi narzędziami przy opracowywaniu rekomendacji w raportach OECD i UE¹⁵.

W wytycznych opracowanych przez Komisję Europejską zaprezentowane zostały również informacje dotyczące tego, jakie modele wykorzystywane są do badania wpływu na poszczególne elementy gospodarki. Tabela 1 pokazuje, przy użyciu jakich modeli szacuje się wpływ na zmiany PKB, bezrobocia, szkód środowiskowych czy zmiany w dochodach gospodarstw domowych.

Tabela 1. Modele wykorzystywane do tworzenia ocen wpływu

Wpływ na:/model	CGE Model	Sectoral model	Macro-econometric model	Environmental impact assesstement model	Micro-simulation model
GDP	x		x		
Na szkody środowiskowe				x	
Na bezrobocie	x		x		
Na finanse publiczne	x		x		
Na handel międzynarodowy	x		x		
Na emisje	x	x	x	x	x
Dochód gospodarstw domowych	x		x		x

Źródło: European Commission (2009): *Part III: Annexes to impact assesstement guidelines*, Brussels 2009, s. 68.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem, s. 70.

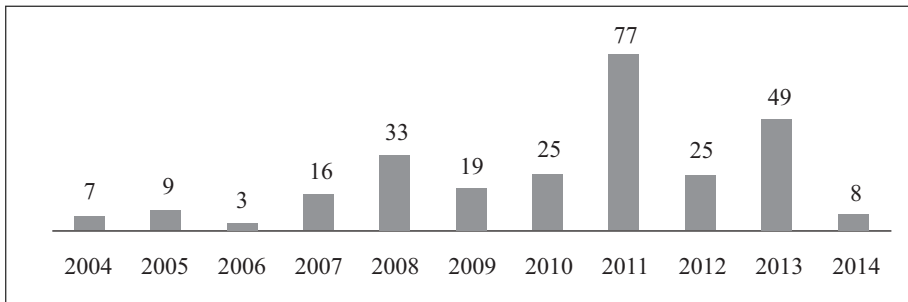
¹⁵ Ibidem.

3. Oceny wpływu do projektów rozporządzeń przygotowywanych na zlecenie Komisji Europejskiej

Oceny wpływu poprzedzają przyjęcie wszelkiego rodzaju aktów prawnych: rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, ale również strategii, wytycznych czy zaleceń i opinii. Jednak spośród wszystkich ocen wpływów przygotowywanych przez Komisję Europejską najciekawsze i jednocześnie najtrudniejsze do przygotowania są te poprzedzające przyjęcie rozporządzenia. Wynika to z faktu, że ten typ aktów prawnych nie wymaga implementacji przez państwa członkowskie. Oznacza to, że nie mają one możliwości wprowadzenia przyjętych przepisów do swojego porządku prawnego za pomocą wybranych przez siebie środków i dostosowania ich do panujących w nich warunków¹⁶. Oceny wpływu muszą być tak przygotowywane, aby uwzględnić potencjalne konsekwencje wywołane przez konkretne rozwiązanie w 28 różnych gospodarkach i społeczeństwach europejskich.

Oceny wpływu przygotowywane są od 2003 r.¹⁷ Ich liczba systematycznie rośnie, w roku 2004 było ich siedem, w 2006 – trzy, ale już w 2008 r. – 33. Najwięcej takich dokumentów przygotowano w roku 2011 – 77. Jednak w kolejnych latach było ich znacznie mniej¹⁸. Mimo to w dalszym ciągu za mało jest ocen wpływu w porównaniu do przyjmowanych przez instytucje Unii Europejskiej rozporządzeń. Wykres 1 prezentuje liczbę ocen wpływu przygotowywanych w latach 2004–2014.

Wykres 1. Liczba ocen wpływu przygotowanych w latach 2004–2014¹⁹



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Impact Assessment: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm [dostęp 30.03.2014].

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/1 z dnia 30.03.2010, art. 288.

¹⁷ Impact Assessment, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm [dostęp 10.07.2014].

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Stan na 30.03.2014 r.

Oceny wpływu dokonywane przed przyjęciem rozporządzeń przeanalizowane zostały pod kilkoma aspektami. Pierwszy z nich odpowiada na pytanie, kogo dotyczy dany projekt rozporządzenia: *kilku państw czy całej Unii Europejskiej*. Kolejny aspekt dotyczy tego, czy wskazano na wielkość bądź skalę problemu w poszczególnych państwach (skala: *tak/nie*). Wydaje się to istotne z tego względu, że w różnych państwach kwestia podlegająca regulacji ma inne znaczenie. Wynika to z odmiennych struktur gospodarczych, znaczenia poszczególnych sektorów dla gospodarki, ale również uwarunkowań społecznych (wyznawanych wartości, motywów postępowania) czy środowiskowych. Trzeci badany element to określenie, czy dokonano analizy wpływu ekonomicznego na takie poziomy, jak: cała Unia Europejska, państwa członkowskie/regiony, przedsiębiorcy i konsumenci. Przyjęto następującą skalę przy analizie tego aspektu: *brak*, *lakoniczna* (zidentyfikowano wystąpienie wpływu, ale nie oszacowano jego wielkości), *dogłębna* (zidentyfikowano wpływ i oszacowano jego wielkość). Ostatni analizowany aspekt dotyczy konieczności poniesienia kosztów spowodowanych implementacją danego rozwiązania. Analogicznie do poprzedniego elementu podlegającego analizie zbadano, czy określono, na jakim poziomie one wystąpią: całej Unii Europejskiej (finansowane z budżetu wspólnotowego), państw członkowskich/regionów (ze środków budżetów narodowych, samorządowych), przedsiębiorstw (koszty dostosowań) i konsumentów (np. wpływ na cenę nabywanych produktów, sytuację konsumenta na rynku). Skala jest następująca: *brak* (nie oszacowano kosztów), *lakoniczna* (wskazano, że koszty będą konieczne do poniesienia przez dany podmiot, ale nie oszacowano ich wielkości) oraz *dogłębna* (wskazano na podmiot, który będzie musiał ponieść koszty, oraz oszacowano ich wielkość).

Poniższa tabela zawiera wyniki przeprowadzonej analizy 10 przykładowych *ocen wpływu* przygotowanych na zlecenie Komisji Europejskiej przed przyjęciem przez nią projektu rozporządzenia. Wnioski płynące z poprawnie przeprowadzonej oceny wpływu mają wykazać, jaki charakter powinna mieć interwencja publiczna oraz czy jest ona konieczna. Ma również uzasadnić to, za pomocą jakiego aktu prawnego będzie się ona odbywać. Poniżej przedstawione wyniki badań pokazują, że nie zawsze zastosowanie najbardziej rygorystycznej dla państw formy ingerencji w ich porządek prawny jest należycie uzasadnione.

W przeważającej liczbie analizowanych ocen wpływu (9 na 10) kwestia podlegająca regulacji dotyczy całej Unii Europejskiej, co znaczyłoby, że można w takich przypadkach usprawiedliwiać interwencję instytucji unijnych. W przypadku trzech rozpatrywanych ocen nie podano, jaka jest skala problemu w poszczególnych państwach. W ponad połowie badanych dokumentów (6 na 10) nie przeprowadzono analizy wpływu ekonomicznego na poszczególne podmioty. Stanowi to poważną niekonsekwen-

cję, ponieważ jeśli zidentyfikowany został problem w sferze gospodarczej w danym państwie członkowskim czy całej UE, a wprowadzenie rozporządzenia ma go zlikwidować, to zmiana niewątpliwie musi wystąpić. Należy jednak wskazać również dobre praktyki, w przypadku dwóch rozpatrywanych *ocen wpływu* analiza została przeprowadzona bardzo szczegółowo (*oceny wpływu*: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy na rzecz dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka do placówek oświatowych²⁰ oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia do świeżej, chłodzonej i mrożonej wołowiny i świń, owiec, kóz i drobiu²¹). Koszty, które wymusza na różnych podmiotach dana regulacja, zostały estymowane w sześciu *ocenach wpływu*. Warto zauważyć, że jeśli przeprowadzono szczegółową *ocenę wpływu* ekonomicznego, to jednocześnie oszacowano koszty. Co ciekawe, jeśli mają one zostać poniesione z budżetu UE, to zostały one precyzyjnie wyliczone. Niestety, sytuację odwrotną mamy w przypadku konsumenta, wiele rozwiązań wpłynie na jego sytuację na rynku, ale jego dodatkowych kosztów nie oszacowano (jak chociażby w przypadku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych²²).

W żadnej z analizowanych *ocen wpływu* nie podano, za pomocą jakiego modelu ekonomicznego dokonano analizy wpływu ekonomicznego i oszacowano koszty. Analiza wykazuje również, że w przypadku mniej spornych rozstrzygnięć analizy wpływu ekonomicznego i estymacja kosztów są przeprowadzane szczegółowo. Kwestie budzące spory i konflikty na forum Unii Europejskiej nie znajdują szerokich i szczegółowych analiz opartych na narzędziu, jakim jest *ocena wpływu*. Może to wynikać z faktu, że przyjęte rozwiązanie będzie miało negatywne skutki w danym państwie bądź regionie i może budzić niezadowolenie społeczne. Jednak z punktu widzenia całej UE i kierunku wyznaczanej przez nią polityki jest konieczne.

²⁰ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document: Proposal of the Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1308/2013 and Regulation (EU) No 1306/2013 as regards the aid scheme for the supply for fruit and vegetables, bananas and milk in the educational establishment, SWD(2014) 29 final, Brussels, 30.01.2014.

²¹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, *Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat*, Brussels 2013.

²² Commission Staff Working Document, *Impact Assessment on Traditional Specialties Guaranteed*, SEC(2010) 1525, Brussels, 10.12.2010.

Tabela 2. Analiza ocen wpływu wybranych rozporządzeń

	Wskazanie na wielkość/ skalę problemu w poszczególnych państwach (tak/nie)	Kogo dotyczy (UE/kilka państw)	Analiza wpływu ekonomicznego na: całą UE, państwa członkowskie/ regiony, przedsiębiorstwa, konsumentów	Analiza wpływu ekonomicznego: brak lakoniczna dogłębna	Koszty do poniesienia na poziomie: całej UE, państw członkowskich/regionów, przedsiębiorstw, konsumentów	Estymacja kosztów: brak, lakonicznie skalkulowane
Ocena wpływu						
Rozporządzenia Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla ¹	tak	kilka państw	cała UE państwa członkowskie/ regiony przedsiębiorstwa konsumentów	brak lakoniczna	cała UE państwa członkowskie/ regiony przedsiębiorstwa konsumentów	lakonicznie lakonicznie
Rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) ²	tak	cała UE	cała UE państwa członkowskie/ regiony przedsiębiorstwa konsumentów	brak brak brak	cała UE państwa członkowskie/ regiony przedsiębiorstwa konsumentów	brak brak brak

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy na rzecz dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka do placówek oświatowych ³	cała UE	tak	cała UE	dogłębna	cała UE	skalkulowane
			państwa członkowskie/ regiony	dogłębna	państwa członkowskie/ regiony	skalkulowane
Rozporządzenia wykonawczego Komisji ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżej, chłodzonej i mrożonej wołowiny i świń, owiec, kóz i drobiu ⁴	cała UE	tak	cała UE	dogłębna	cała UE	brak
			państwa członkowskie/ regiony	dogłębna	państwa członkowskie/ regiony	skalkulowane
			przedsiębiorstwa	dogłębna	przedsiębiorstwa	brak
			konsumenci	lakoniczna	konsumenci	lakonicznie
			konsumenci	dogłębna	konsumenci	skalkulowane

Rozporządzenia o zdrowiu zwierząt ⁵	cała UE	tak	cała UE	lakonicznie	cała UE	brak
			państwa członkowskie/ regiony	brak	państwa członkowskie/ regiony	brak
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych ⁶	cała UE	nie	przedsiebiorstwa	brak	przedsiebiorstwa	brak
			konsumenci	brak	konsumenci	brak
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym ⁷	cała UE	tak	cała UE	lakonicznie	cała UE	brak
			państwa członkowskie/ regiony	lakonicznie	państwa członkowskie/ regiony	brak
Rozporządzenia w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego ⁸	cała UE	tak	przedsiebiorstwa	brak	przedsiebiorstwa	brak
			konsumenci	brak	konsumenci	brak
	cała UE		cała UE	brak	cała UE	brak
			państwa członkowskie/ regiony	dogłębna	państwa członkowskie/ regiony	skalkulowane
	cała UE		przedsiebiorstwa	brak	przedsiebiorstwa	brak
			konsumenci	brak	konsumenci	brak
	cała UE		cała UE	dogłębna	cała UE	brak
			państwa członkowskie/ regiony	dogłębna	państwa członkowskie/ regiony	skalkulowane
	cała UE		przedsiebiorstwa	dogłębna	przedsiebiorstwa	skalkulowane
			konsumenci	dogłębna	konsumenci	skalkulowane

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych ⁹	cała UE	nie	cała UE	brak	cała UE	brak
			państwa członkowskie/ regiony	brak	państwa członkowskie/ regiony	brak
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, istotnych dla zmiany klimatu ¹⁰	cała UE	nie	przedsiębiorstwa	lakonicznie	przedsiębiorstwa	brak
			konsumenci	lakonicznie	konsumenci	brak
			cała UE	brak	cała UE	skalkulowane
			państwa członkowskie/ regiony	brak	państwa członkowskie/ regiony	brak
			przedsiębiorstwa	brak	przedsiębiorstwa	brak
			konsumenci	brak	konsumenci	brak

¹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment: *Accompanying the document to the proposal for Council Regulation on State aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines*, SEC(2010) 850, Brussels, 20.07.2010.

² Commission Staff Working Document, Impact Assessment: Common Agricultural Policy toward 2020, *Accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, SEC (2011) 1153 final/2, Brussels, 20.10.2010.

³ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, *Accompanying the document: Proposal of the Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1308/2013 and Regulation (EU) No 1306/2013 as regards the aid scheme for the supply for fruit and vegetables, bananas and milk in the educational establishment*, SWD (2014)29 final, Brussels, 30.01.2014.

⁴ Commission Staff Working Document, Impact Assessment: *Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat*, Brussels 2013.

⁵ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, *Accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Animal Health*, SWD (2013) 161 final, Brussels, 6.05.2013.

⁶ Commission Staff Working Document, Impact Assessment: *Review of Regulation (EU) No 842/2006 of certain fluorinated greenhouse gases*, *Accompanying the document: Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on fluorinated greenhouse gases*, SWD(2012) 364 final, Brussels, 7.11.2012.

⁷ Commission Staff Working Document, Executive Summary of the Impact Assessment, *Accompanying the document: Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived*, SWD(2012) 351 final, Brussels, 24.10.2012.

⁸ Commission Staff Working Document, Impact Assessment: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on food intended for infants and young children and on food for special medical purposes*, SEC(2011) 762 final, Brussels 20.06.2011.

⁹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment on *Traditional Specialties Guaranteed*, SEC(2010) 1525, Brussels 10.12.2010.

¹⁰ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, *Accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouses gases emission and other information at national and Union level relevant to climate changes*, SEC(2010) 1407 final, Brussels, 23.11.2010.

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Przeprowadzenie *oceny wpływu* jest niezbędnym etapem w procesie tworzenia efektywnego prawa, niezależnie od tego, czy będzie ono stosowane na poziomie gminy, państwa czy wspólnoty państw. Decydenci unijni zdają sobie coraz większą sprawę z konieczności szacowania wpływu na sferę gospodarczą, społeczną i środowiskową. Niestety, do wielu przeprowadzonych ocen wpływu można mieć znaczne zastrzeżenia, gdyż nie pokazują, jakie będą konsekwencje wprowadzenia danych rozwiązań na poszczególne podmioty oraz nie szacują wielkości kosztów koniecznych do poniesienia. Analizy powinny być na tyle szczegółowe, aby wychwycić różnice występujące między państwami/regionami. Takie, które wykażą nie tylko pozytywne efekty i największych beneficjentów wprowadzenia danego rozwiązania, lecz także straty oraz „przeegranych”. Dotychczasowa praktyka wskazuje jednak, że rzetelne analizy są przeprowadzane w mniej ważkich kwestiach. Natomiast w obszarach konfliktowych, gdzie interesy poszczególnych państw i regionów są dalece rozbieżne, analizy przeprowadza się w sposób lakoniczny, niejednokrotnie z pominięciem negatywnych konsekwencji dla danych podmiotów.

Bibliografia:

- Accompanying the document to the proposal for Council Regulation on State aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines*, SEC(2010) 850, Bruksela 20.7.2010.
- Annexes to Impact Assessment Guidelines, Part III*, Bruksela 15.6.2009.
- Common Agricultural Policy toward 2020, Accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, SEC(2011) 1153 final/2, Bruksela 20.10.2010.
- European Commission Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, Bruksela 15.06.2009.
- http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm [dostęp 10.7.2014].
- http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm [dostęp 20.3.2014].
- http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/inter_dimension/inter_dimension_en.htm [dostęp 10.7.2014].
- Impact Assessment on Traditional Specialties Guaranteed*, SEC(2010) 1525, Bruksela 10.12.2010.

- Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat*, SWD(2013) 437 final Bruksela 17.12.2013.
- Ocena skutków regulacji: najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, Warszawa 2000.
- Ocena skutków regulacji: Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. Szpringler W., Rogowski W., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, 338 s.
- Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, red. Sakowicz M., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, 132 s.
- Proposal of the Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1308/2013 and Regulation (EU) No 1306/2013 as regards the aid scheme for the supply for fruit and vegetables, bananas and milk in the educational establishment*, SWD(2014) 29 final, Bruksela 30.1.2014.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Animal Health*, SWD(2013) 161 final, Bruksela 6.5.2013.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on food intended for infants and young children and on food for special medical purposes*, SEC(2011) 762 final, Bruksela 20.6.2011.
- Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived*, SWD(2012) 351 final, Bruksela, 24.10.2012.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gases emission and other information at national and Union level relevant to climate changes*, SEC(2010) 1407 final, Bruksela 23.11.2010.
- Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012.
- Rogowski W., Wekiera M., *Ocena skutków regulacji w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów” Zeszyt Naukowy nr 125, Warszawa 2013, s. 9–30.
- Review of Regulation (EU) No 842/2006 of certain fluorinated greenhouse gases*, Accompanying the document: *Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on fluorinated greenhouse gases*, SWD(2012) 364 final, Bruksela, 7.11.2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47, Bruksela 26.10.2012.

Słowa kluczowe: ocena wpływu, modele ekonomiczne, Komisja Europejska, Unia Europejska

Key words: impact assessment, economic models, European Commission, European Union

Abstract

Economic Analysis of the Impact of Regulations Made by the European Commission

In this article discusses economic analysis of impact caused by the implementation of regulations passed by the European Union institutions. Properly prepared analysis allows decision-makers to adopt such a legal solution that will have the best consequences for the society, economy, and environment. However, the precise analysis at the level of the European Union is not easy, yet extremely necessary due to interference with the operation of 28 different entities. The paper is an analysis of the methods and economic tools used in the preparation of Impact Assessment. This article includes an analysis of a few selected regulations at an angle of detail, reliability studies and indicate the scale of the problem in all countries, and the costs that must be borne by specific entities in the case of the implementation of the solution.