

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konsultacji w sprawie projektu wytycznych Komisji dotyczących analizy wpływu

(2009/C 100/05)

Dnia 29 maja 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

konsultacji w sprawie projektu wytycznych Komisji dotyczących analizy wpływu.

Dnia 8 lipca 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Daniela RETUREAU na sprawozdawcę generalnego oraz 83 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1. W Rocznej strategii politycznej na rok 2008 ⁽¹⁾ Komisja podkreśla, że „[...] jej naczelnym priorytetem jest uproszenie i poprawa otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw i obywateli UE. W 2007 r. zostaną wprowadzone ulepszenia do systemu oceny wpływu, rozpocznie się realizacja programu działań w celu wyeliminowania zbędnych obciążeń administracyjnych wynikających z prawodawstwa UE i przepisów krajowych oraz wdrożenie zaktualizowanego programu uproszczenia prawa” i monitorowanie wdrażania prawa wspólnotowego ⁽²⁾. „Realizacja tych działań będzie głównym założeniem na 2008 r.”

1.2. Strategia ta znalazła odbicie w programie prac, w którym każdemu działaniu lub wnioskowi towarzyszy plan zawierający odpowiedzi na całą serię szczegółowych pytań. Zamieszczone w nim z reguły zwięzłe odpowiedzi stanowią odzwierciedlenie pierwszych wyników analizy wpływu (w skrócie AW lub wstępna AW) i służą ocenie wpływu poszczególnych działań lub wniosków na budżet.

1.3. Co się tyczy systemu oceny wpływu, w wyniku przeprowadzonej w 2007 r. zewnętrznej oceny systemu analizy wpływu zdefiniowanego w 2002 r., a poprawionego w 2005 r., oraz z uwzględnieniem doświadczeń i wiedzy zgromadzonych podczas działalności Rady ds. Oceny Skutków, Komisja sporządziła projekt wytycznych wewnętrznych, oceniany w niniejszej opinii ⁽³⁾. Komisja pragnie poprawić metodologię ogólną, tak aby była ona dobrze określona, przewidywalna, przejrzysta i przeliczalna w kontekście budżetu wspólnotowego (wykonanie analizy wpływu zajmuje, w zależności od stopnia złożoności problematyki, od pięciu do trzynastu miesięcy i pochłania środki oraz zasoby, które Komisja udostępnia swoim służbom

w celu realizacji celów programu lepszego stanowienia prawa w zakresie analiz wpływu).

1.4. Celem poprawionych wytycznych jest przedstawienie ogólnych wskazówek do sporządzania analizy wpływu, od analizy wstępnej po redagowanie ostatecznych opcji proponowanych Komisji przez dyrekcję generalną odpowiedzialną za sporządzenie analizy wpływu. Kolegium może dzięki temu lepiej wypełniać swoją funkcję w zakresie inicjatywy legislacyjnej, a wręcz zaproponować alternatywne rozwiązanie legislacyjne lub postanowić, na etapie wstępnej analizy wpływu, o zaniechaniu działań lub o sporządzeniu komunikatu, który z definicji nie ma charakteru prawnego.

1.5. Każda analiza wpływu jest jedyna w swoim rodzaju, dostosowana do indywidualnych potrzeb a jej specyficzne cele zapisano w rocznym programie prac Komisji. Wytyczne określają zatem tryb postępowania, procedury i metody pracy w sposób dostatecznie elastyczny aby dostosować je do różnorodnych sytuacji i zagadnień, w zależności od kompetencji wspólnotowych i wymagań Wspólnoty określonych w traktatach oraz w poszanowaniu zasady proporcjonalności i pomocniczości.

1.6. Analizy wpływu można przeprowadzać w następujących językach urzędowych Wspólnoty: angielskim, francuskim lub niemieckim. W praktyce prawie wszystkie analizy wpływu sporządzane są w języku angielskim, ze względu na komunikację wewnętrzną między dyrekcjami i wewnątrz dyrekcji, zwłaszcza na etapie konsultacji z zainteresowanymi stronami. Do każdego projektu legislacyjnego figurującego w rocznym planie prac dołączane są systematycznie załączniki z pełną analizą wpływu i streszczeniem w języku angielskim, opatrzone numeracją [SEC(rok) numer]. Wniosek legislacyjny zyskuje w ten sposób wsparcie w postaci analizy wpływu i wyjaśnień uzasadniających opcję wybraną przez Komisję.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 wersja ostateczna, luty 2007 r.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u – Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9.

⁽³⁾ COM, maj 2008 r., nienumerowany dokument roboczy, http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm

2. Uwagi ogólne Komitetu

2.1. Każdy wniosek legislacyjny pociąga za sobą procedurę oceny wstępnej, która może obejmować punkty lub etapy mające na celu określenie zasadności wniosku i rozważenie jego wpływu wewnętrznego i zewnętrznego pod różnymi względami.

2.2. Sporządzanie tekstów prawnych, owa „nauka stosowana prawodawstwa, która zajmuje się określeniem optymalnych sposobów opracowania, redagowania, ogłaszania i stosowania przepisów prawa”⁽¹⁾ nie nakłada na krajowych prawodawców podobnych ograniczeń jak na prawodawcę wspólnotowego. Umiejscowiony jest on bowiem dalej od obywateli i czasami wydaje się być bardziej oddalony od ich bezpośrednich problemów. Musi jasno przedstawić wszystkie swoje inicjatywy, przekazywać informacje i ułatwiać udział za pomocą różnych kanałów, aby wzmacniać wymiar uczestnictwa w ramach obywatelstwa europejskiego, nierozdzielnie związanego z obywatelstwem krajowym. W tym szczególnym kontekście politycznym analizy wpływu stają się ważnym i spajającym ogniwem prac legislacyjnych i działań Komisji.

2.3. Pośród wielu zagadnień teoretycznych i praktycznych dotyczących działalności prawodawczej w Unii Europejskiej, które nie sposób wyszczególnić i omówić w ramach podobnej opinii, skierowanej na praktykę legislacyjną w Unii Europejskiej, należy przynajmniej podkreślić, że działania prawodawców są w nieunikniony sposób „ograniczane”: traktaty założycielskie, ogólne zasady prawa rozwiniętych gospodarczo społeczeństw demokratycznych, które wchodzą w skład Unii (lub mają taki zamiar), w tym zasady konstytucyjne i interpretacje prawa pierwotnego i wtórnego w orzecznictwie⁽²⁾.

2.4. Wszystkie narody Unii dążą obecnie do demokracji, do pokojowego rozwiązywania konfliktów, do lepszej współpracy i solidarności, do propagowania praw indywidualnych i zbiorowych, do realistycznego prawodawstwa dobrej jakości, wyraźnie zgodnego z traktatami i głównymi zasadami prawa możliwymi do zastosowania we wszystkich państwach członkowskich. Zarówno decyzje polityczne jak i przepisy prawa wpisują się w ten ogólny kontekst, który należy określić jako „konstytucyjny”, jako że definiuje demokratyczny charakter instytucji politycznych i granice kompetencji instytucji politycznych, prawnych i administracyjnych lub w zakresie orzec-

nictwa. Owe „ramy konstytucyjne”, które odróżniają polityki wspólnotowe wpływające z kompetencji wyłącznych od tych dzielonych z państwami członkowskimi, jak również procedury postępowania danego rządu w ramach prawa, który musi zatem sporządzać przepisy prawne i rozporządzenia, powinny umożliwić ocenę skutków prawodawstwa, kontrolować jego skuteczność i dobre wykorzystanie udostępnionych środków finansowych i innych. Powinny ponadto umożliwić ponowną okresową ocenę prawodawstwa z uwzględnieniem możliwości ewentualnych poprawek czy zmian oraz pozwolić stwierdzić, czy wytyczone cele zostały osiągnięte.

2.5. Owe proste wyliczenie wskazuje na złożony charakter kompetencji, odpowiedzialności i zadań powierzonych różnym podmiotom unijnym, nie wdając się przy tym w ich pogłębioną analizę.

2.6. Początkowo analizy wpływu zaplanowano jako instrument, którego celem jest poprawa jakości i spójności legislacyjnego procesu opracowywania polityki. Miały przyczynić się one do poprawy skuteczności i efektywności otoczenia prawnego i do spójnego wdrożenia rozwoju zrównoważonego. Analiza wpływu wspiera kompetencje polityczne nie zastępując ich przy tym. Pozwala określić możliwe pozytywne i negatywne skutki danego wniosku legislacyjnego i osiągnąć porozumienie co do realizacji konkurujących ze sobą celów. W praktyce analizy wpływu zastosowano początkowo do najważniejszych wniosków legislacyjnych, a później do tych ujętych w rocznej strategii politycznej i programie prac Komisji. W załączniku do komunikatu z czerwca 2002 r. przedstawiono najważniejsze składowe analizy wpływu i, oddzielnie, techniczne metody jej realizacji, które opublikowano jesienią 2002 r.⁽³⁾ W 2005 r. dokonano przeglądu wytycznych, a kolejny przeprowadzono od końca 2007 r. do obecnego projektu z maja 2008 r.

2.7. Od pierwszych wysiłków podejmowanych na rzecz lepszego stanowienia prawa Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (zwany dalej Komitetem) popierał wnioski Komisji zmierzające w tym celu. W dalszym ciągu popiera on generalnie wnioski dotyczące poprawy przeprowadzania i przedstawiania analiz wpływu, które zajmują coraz ważniejszą pozycję w procesie przygotowywania wniosków legislacyjnych, a także inne praktyki, takie jak ujednolicanie, upraszczanie redakcji (do takiego stopnia, w jakim jest to możliwe) a przede wszystkim jakość i przejrzystość używanych pojęć prawnych. Komitet zauważa również, że jakość tłumaczenia tekstów i śledzenie stosowania prawa wspólnotowego mają zasadnicze znaczenie dla poprawy harmonizacji i poszanowania norm prawnych.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique”, [w:] Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paryż, 1995, s. 15.

⁽²⁾ Należy również uwzględnić różne tragiczne doświadczenia historyczne, podczas których pojęcie prawa w ogóle, a prawa jednostki w szczególności było naruszane w niewyobrażalnym nieraz stopniu okrucieństwa.

⁽³⁾ COM(2002) 276 wersja ostateczna, 5.6.2002.

2.8. Przewiduje się trzy zasadnicze zakresy skutków:

- skutki społeczne;
- skutki gospodarcze;
- wpływ na środowisko.

Komitet zauważa, że do kategorii „skutków społecznych” należy bardzo szeroka grupa zagadnień i że dobrze byłoby wyróżnić tu dwie odrębne kategorie: z jednej strony skutki społeczne sensu stricto, a z drugiej strony skutki oddziałujące na ogół społeczeństwa (walka z terroryzmem, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości itp.). Zagadnienia społeczne sensu stricto wiążą się z zagadnieniami gospodarczymi i dotyczą podmiotów społecznych, negocjacji zbiorowych i warunków pracy i zatrudnienia, a zagadnienia dotyczące społeczeństwa obejmują inne dziedziny (wymiar sprawiedliwości, policję itp.), w większym stopniu angażują podmioty polityczne i dotyczą ogółu społeczeństwa.

2.9. W ocenie skutków gospodarczych podkreśla się rozważania na temat analizy kosztów i korzyści oraz konkurencji. Jednakże ze względu na konieczność rozwoju zrównoważonego, Komitet pragnie podkreślić, że dane dotyczące skutków jakościowych oraz rozważany rachunek ekonomiczny powinny być analizowane w perspektywie długoterminowej. Co do konkurencji, pragnie przypomnieć, że stanowi ona środek, a nie cel. Należy także uwzględnić wymogi polityki przemysłowej i powstawanie podmiotów gospodarczych i finansowych na skalę międzynarodową, zdolnych przetrwać w świecie globalnej konkurencji. Światowy wymiar gospodarki i współpraca gospodarcza z krajami trzecimi dopełniają ram gospodarczej i finansowej analizy wpływu.

2.10. Ocena wpływu na środowisko naturalne powinna również opierać się na szeregu wskaźników opracowanych na podstawie regularnych obserwacji oraz informacji zebranych w porównywalnych warunkach technicznych i porównywalnym otoczeniu (jakość powietrza w środowisku miejskim, ocieplenie atmosfery itp.). Chodzi tu zwłaszcza o połączenie analiz jakościowych oraz analiz kosztów i korzyści w odniesieniu do danej kategorii skutków. Komitet jest zdania, że przywiązywanie większej wagi do analizy kosztów i korzyści niż do rezultatów analiz jakościowych nie jest konieczne. Należy umożliwić przedstawianie obu rodzajów rezultatów i ustalanie priorytetowych kryteriów, na przykład odnoszących się do wpływu niektórych rodzajów zanieczyszczeń na zdrowie. Jest praktycznie niemożliwe wycieszenie w ujęciu pieniężnym dodatkowych lat życia ludzkiego uzyskanych dzięki proponowanym środkom, ale tego rodzaju dane umożliwiają z czasem dokonywanie porównań, nawet jeśli w rzeczywistości istnieje wiele czynników wpływających na zdrowie i nawet jeśli tego rodzaju porównania są zawsze obciążone istotnym marginesem błędu, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę wpływ na zdrowie innych niż jakość

powietrza czynników (styl życia, sposób odżywiania, skutki profilaktyki itp.).

2.11. Bardzo duże znaczenie ma konsultacja z zainteresowanymi stronami oraz z reprezentującymi je organizacjami europejskimi, a zwłaszcza z Komitetem Regionów i EKES-em, które są przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i ich politycznej reprezentacji na szczeblu lokalnym. Biorąc pod uwagę krótki termin przyznawany na sporządzanie analizy wpływu oraz jednolitość używanego przy tym języka, co przysparza problemów wielu organizacjom, zwłaszcza krajowym, europejskie organy konsultacyjne ponoszą szczególną odpowiedzialność za jakość analiz wpływu i za zgodność przeprowadzonych konsultacji z międzyinstytucjonalnymi umowami w zakresie współpracy. Ważne jest, by tego rodzaju pierwotna konsultacja nie utrudniała konsultacji w sprawie projektów, które zostaną rzeczywiście zgłoszone prawodawcy w późniejszym terminie, a które będą miały bardziej polityczny charakter.

2.12. Komitet popiera wszechstronne – i w wypadku zaangażowania szeregu DG – również horyzontalne podejście wykorzystywane w analizach wpływu oraz stosowanie krótko-, średnio- i długoterminowej perspektywy czasowej. Ocena *ex post* analizy wpływu przeprowadzona w 2007 r. być może doprowadzi do włączenia ocen *ex post* do procedury analizy wpływu stosowanej przez Radę ds. Oceny Skutków, by umożliwić uwzględnianie w większym stopniu wskaźników i ich przydatności oraz użyteczności analiz, niezależnie od tego, czy dotyczą one kosztów i korzyści czy też są oparte na ocenie jakościowej. Komitet uważa w szczególności, że przy opracowywaniu wytycznych w sprawie analizy wpływu⁽¹⁾ więcej uwagi należy poświęcić kwestii wskaźników, czy to odnosząc się do danych statystycznych udostępnionych przez Eurostat, czy to uwzględniając rezultaty konkretnych ankiet przeprowadzonych przez służby Komisji. To samo dotyczy wskaźników opracowanych przez inne organizacje, zwłaszcza przez agendy ONZ takie jak Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju [UNDP] oraz wskaźników uzyskanych w wyniku badań przeprowadzonych w poszczególnych krajach przez ministerstwa lub uniwersytety.

2.13. Kwestie natury ogólnej lub przekrojowej są szczegółowo analizowane w drugiej części wniosku w sprawie wytycznych (kwestia określenia ram czasowych analizy, zmniejszenia obciążeń administracyjnych, konieczność należytego uwzględnienia wpływów, których nie można od razu uwzględnić w analizach kosztów i korzyści, jak również wzięcia pod uwagę wzajemnej interakcji różnych czynników wpływających na analizę wpływu. Należy uwzględnić skutki innych wniosków legislacyjnych, które zostały już przyjęte lub są przedmiotem analizy wpływu, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z pakietami legislacyjnymi i celami wspólnotowymi o charakterze ogólnym (strategia lizbońska, poszanowanie praw podstawowych, europejska strategia energetyczna i cel osiągnięcia rozwoju zrównoważonego). Podobnie, nie należy lekceważyć wpływów zewnętrznych.

⁽¹⁾ Wytyczne w sprawie analizy wpływu (Fr. LDAI).

2.14. Należy oddzielnie ocenić czynniki oddziałujące na małe i średnie przedsiębiorstwa, do których należą wyższe w ostatecznym rachunku koszty regulacji z uwagi na niewielki rozmiar tych firm oraz obciążenia administracyjne, które są o wiele dotkliwsze w wypadku małej struktury niż dużego przedsiębiorstwa. Komitet przyjmuje z zadowoleniem szczególne uwzględnienie czynników wpływających na MŚP i podziela zalecenie Komisji, by przewidzieć środki zmniejszające oddziaływanie tych czynników, gdyby analiza wpływu wykazała, że są one nieproporcjonalne lub nadmierne.

2.15. Wreszcie, możliwe opcje przedstawione w analizie wpływu nie powinny mieć sztucznego lub wymuszonego charakteru, lecz powinny przedstawiać rzeczywiste, wiarygodne i możliwe do zrealizowania alternatywy, w stosunku do których możliwe będzie dokonanie najbardziej odpowiedniego wyboru politycznego.

3. Uwagi krytyczne

3.1. Komisja szczegółowo opracowuje procedury i terminy związane ze wszystkimi analizami wpływu. Niemniej procedury te i terminy są wystarczająco elastyczne, aby uwzględnić różnorodne przypadki szczególne.

3.2. Każda analiza wpływu stanowi niepowtarzalne zadanie wykonywane *ad hoc*, mimo iż zarówno w przypadku wstępnych jak i rozbudowanych analiz wpływu nie można pominąć pewnej liczby reguł i ograniczeń. Można tu wymienić na przykład konsultacje między służbami, termin realizacji analizy powierzonej konsultantowi zewnętrznemu, planowanie budżetowe czy program pracy Komisji Europejskiej.

3.3. Wspólne Centrum Badawcze, którego pracownicy naukowcy często współpracują z uniwersytetami lub ekspertami, korzystając z danych Eurostatu, jest organem najczęściej zaangażowanym w opracowanie analiz wpływu. Jednakże w niektórych przypadkach jego pracownicy naukowcy wykonują własne zestawienia dostępnych danych w celu zdefiniowania konkretnych zagadnień, korzystają z metod matematycznych i budżetowych, jak również ze wspólnych wskaźników. Mogą również przeprowadzać sondaże lub ankiety uzupełniające standardowe procedury konsultacyjne przewidziane w tym kontekście.

3.4. W analizach wpływu zauważa się tendencję, odpowiadającą wymaganiom metodologicznym zawartym w załączniku (a chodzi *de facto* o nowy poradnik lub przewodnik sporządzania analiz wpływu), która polega na wyliczaniu finansowych skutków możliwych scenariuszy, co służy jako kryterium podejmowanej decyzji.

3.5. O ile jednak na przykład wpływ na środowisko ⁽¹⁾ może zostać zmierzony w kategoriach kosztów lub oszczędności, niektóre czynniki należy zachować pomimo kosztów, z ważniejszych względów – zwłaszcza jakościowych, takich jak względny wpływ na zmiany klimatyczne, poszanowanie praw podstawowych, kwestie etyki oraz wpływ na zdrowie w krótszej i dłuższej perspektywie.

3.6. Kryteria jakościowe powinny często przeważać, ponieważ odpowiadają one celom i polityce Unii. Ostatecznie przekształcają się one oczywiście w koszty finansowe (odszkodowania dla ofiar azbestu itp.), jednak prewencja stanowi obowiązek etyczny. O ile bowiem azbest stanowił skuteczny i tani środek izolacji budynków, maszyn czy instalacji, w chwili obecnej koszty jego usuwania redukują uzyskane w szybkim terminie korzyści finansowe do zera. Bilans jest więc ujemny, a po dziesięciach lat płatkami niekoniecznie jest zanieczyszczający. Należy stanowczo popierać zasadę ostrożności w ocenach wpływu, nie może ona jednakże stanowić pretekstu do zaniechania działań.

3.7. Patrząc z dystansu, wydaje się, że największe problemy dotyczą konsultacji z zainteresowanymi stronami. Pewne wypowiedzi mogą być uznane za opinie prywatne, tymczasem ich autorami mogą być posiadający cenne doświadczenie mali przedsiębiorcy lub pracownicy samozatrudnieni. Nie należy odrzucać ich doświadczenia na korzyść opinii formułowanych przez ugruntowane i aktywne środowiska lobbystyczne, które skłonne są dostarczać nie zawsze bezstronnych ekspertyz lub informacji ⁽²⁾.

3.8. Przy bardzo złożonych projektach ujęcie wpływu w liczbach może być szczególnie trudne (np. Reach). W tym wypadku ochrona pracowników i użytkowników przeważała, mimo iż sektor przemysłowy zdołał uzyskać na tyle silne poparcie polityczne, aby ograniczyć zakres obowiązywania prawodawstwa.

3.9. Sytuacje te nie są tymczasem czymś wyjątkowym. Grupy podmiotów bronią wszak swych interesów, jednak rolą prawodawcy jest przedkładać interesy ogółu nad krótkofalowe interesy partykularne. Niektóre krótkoterminowe „ograniczenia” mogą przynosić stosunkowe korzyści w średniej perspektywie, chodzi tu zwłaszcza o ustalanie norm europejskich, które stają się uniwersalne wraz z postępem technologicznym (np. ograniczenia emisji silników samochodowych, starania o propagowanie mniej zanieczyszczających i bardziej zrównoważonych alternatywnych źródeł energii).

⁽¹⁾ Punkt 9.3.4 załącznika „Modele analizy wpływu na środowisko”.

⁽²⁾ Ten aspekt obrazuje konsultacja w sprawie możliwości patentowych dla wynalazków wdrażanych za pomocą komputerów (dokument konsultacyjny sporządzony przez służby Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego dnia 19 października 2000 r.).

3.10. Wykorzystanie zielonych i białych ksiąg w procesie przygotowywania prawodawstwa to całkiem skuteczna metoda pozyskania w ramach publicznej debaty opinii zainteresowanych stron, a ogólniej rzecz ujmując, zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w strukturach EKES-u lub reprezentowanego przez wyspecjalizowane europejskie organizacje pozarządowe. Również prawodawca ma podczas wewnętrznej debaty sposobność wypracowania dynamicznych kompromisów.

3.11. EKES musi jednak stwierdzić, że pośpiech lub względy ideologiczne mogą zaszkodzić projektom, które ostatecznie zostają odrzucone lub znacznie zmodyfikowane, gdy tymczasem mniej brutalne podejście mogłoby zaowocować wynikami akceptowalnymi przez wszystkie strony (tak jak to było w przypadku projektu dyrektywy w sprawie usług portowych przygotowanej w trybie pilnym przez odchodzącą Komisję Europejską, która nie przeznaczyła wtedy czasu na konsultacje i znalezienie kompromisów).

3.12. Obecny kryzys powinien zachęcić do jak największej ostrożności w stosunku do pewnych bezkrytycznie przyjmowanych opinii i innych zasad mających rzekome poparcie autorytetów. Kryterium sprawdzania w praktyce ma zasadnicze znaczenie dla oparcia analizy wpływu o doświadczenia zbiorowe, którą cechuje jednocześnie rozważa i kreatywność. Podejście to przeciwstawia się koncepcjom pseudonaukowym, jak ta zgodnie z którą z jednej strony nieregulowany rynek jest bardziej skuteczny niż regulacje przyjmowane w celu zapewnienia przejrzystości, zapobiegania wypaczeniom czy nadużyciom, a z drugiej strony wszelka pomoc publiczna jest z założenia negatywna. Wyważona i realistyczna wizja gospodarki i finansów powinna zwyciężyć ze wizjami zbyt upraszczającymi.

4. Wnioski

4.1. Komitet jest zdania, że analizy wpływu przyczyniają się do skutecznej poprawy prawodawstwa i potwierdza swą gotowość do uczestniczenia w nich w całym zakresie swych kompetencji oraz zasobów materialnych i ludzkich. Mamy tu w istocie do czynienia z fundamentalnym wyzwaniem politycznym, którego stawką jest zagwarantowanie jak najskuteczniejszej transpozycji prawa wspólnotowego do prawa krajowego. Należy upewnić się, że proces legislacyjny lub normatywny, czy to odnoszący się do prawa pozytywnego (*hard law*) czy do prawa miękkiego (*soft law*), będzie w najwyższym możliwym stopniu zrozumiały dla obywateli. Ponadto należy zapewnić udział reprezentatywnych organizacji pozarządowych w procesach wspólnotowych poprzez metodę klasycznych ankiet.

4.2. Komitet jest przekonany, że dyrekcje generalne powinny stale zwracać uwagę na tego rodzaju ankiety, ponieważ zgłaszane zastrzeżenia wobec niektórych wniosków legislacyjnych mogły nie zostać należycie uwzględnione. W rezultacie do niektórych wniosków wprowadzano niekiedy istotne zmiany w postaci „ciężkich” poprawek, a nawet były one odrzucane przez któregoś z prawodawców, tzn. Radę lub Parlament, które są wyczułone na reakcje społeczeństwa obywatelskiego i na wyrażane przez nie opinie. Dzięki demokracji uczestniczącej możliwe byłoby uniknięcie tego rodzaju sytuacji, które w ostatecznym rachunku są bardzo kosztowne, zarówno w wymiarze politycznym, jak i budżetowym.

4.3. Nowoczesna i skuteczna metoda tworzenia norm prawnych mogłaby tylko wzmocnić rolę prawodawcy wspólnotowego.

4.4. Wreszcie, Komitet przyjmuje z zadowoleniem podejmowane od wielu lat wysiłki i środki na rzecz lepszego stanowienia prawa, co jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu dla Unii opartej na prawie, i wzywa Komisję do ich kontynuacji.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego