



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LWA.410.025.01.2016
P/16/094

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/094 - Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego w latach 2015- 2016

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy Justyna Goszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/106/2016 z 16 listopada 2016 r. oraz nr LWA/125/2016 z 6 grudnia 2016 r.

Urszula Klimska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/110/2016 z 21 listopada 2016 r. oraz nr LWA/126/2016 z 6 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 1-6)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Rozwoju¹, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-570 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W Ministerstwie wprowadzono rozwiązania organizacyjne, mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości oceny wpływu⁴ (OW), tj. utworzono Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji⁵, a także Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa (WEAP). Zespół ds. OSR nie funkcjonował i nie pełnił wyznaczonej dla niego roli, natomiast ciężar dokonywania OW spoczywał na pracownikach poszczególnych komórek wiodących Ministerstwa oraz na WEAP, przy czym rola tego Wydziału, m.in. ze względu na wielkość obsady kadrowej, polegała głównie na opiniowaniu utworzonych uprzednio w komórkach wiodących Testów Regulacyjnych (TR) lub Ocen Skutków Regulacji (OSR), a w mniejszym stopniu na wsparciu analitycznym i metodologicznym procesu OW.

Do części działań składających się na proces OW dla badanych przez NIK projektów, takich jak: identyfikacja i analiza problemu, określenie celów regulacji, określenie możliwych sposobów realizacji celu oraz analiza kosztów i korzyści, zgłoszono uwagi na etapie prowadzonych konsultacji międzyresortowych, uzgodnień i opiniowania. Większość TR i OSR sporządzonych dla badanych projektów zostało skorygowanych lub uzupełnionych. Zdaniem NIK, nie zwalniało to

¹ Ministerstwo Rozwoju (dalej także MR) z dnia 16 listopada 2015 r. przejęło zadania realizowane przez dotychczasowe Ministerstwo Gospodarki (dalej także MG), które z tym dniem zostało zniesione na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076). Minister Rozwoju kierował działami administracji rządowej – gospodarka oraz rozwój regionalny na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 1895).

² Do 28 września 2016 r. Minister Rozwoju.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywną. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe wyjaśnienie.

⁴ Ocena wpływu, dalej także: OW – proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa do momentu przyjęcia aktu prawnego.

⁵ Zespół ds. OSR.

Ministerstwa z obowiązku przeprowadzenia kompletnej, zgodnej z Wytycznymi z 2015 r. oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, już na etapie prac nad projektami regulacji w tej jednostce. Należy podkreślić, iż charakter większości zidentyfikowanych braków lub nieprawidłowości w TR lub OSR wskazuje, iż mogły być one usunięte na wcześniejszym etapie

W przypadku jednego z 5 projektów (UD92), przeprowadzenie niepełnej analizy kosztów i korzyści ograniczyło osiągnięcie jednego z celów OW, jakim jest dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków ich wprowadzenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące przeprowadzania oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Organizacja procesu dokonywania OW

1.1.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z przyjętymi w Ministerstwie Gospodarki i w Ministerstwie Rozwoju wewnętrznymi regulacjami⁶, do zadań komórek organizacyjnych (wiodących⁷) należało (w zakresie ich właściwości) wykonywanie zadań związanych z tworzeniem i opiniowaniem projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych, w szczególności opracowywanie projektów dokumentów rządowych wraz z oceną skutków regulacji, prowadzenie uzgodnień wewnętrznych, uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych tych projektów. Regulamin organizacyjny MR nakładał na komórki wiodące obowiązek uzgodnienia projektów dokumentów z właściwymi komórkami organizacyjnymi, a także uzyskania opinii Departamentu Prawnego oraz akceptacji właściwych członków kierownictwa Ministerstwa, a w przypadku projektów aktów normatywnych wdrażających lub wykonujących prawo Unii Europejskiej - również opinii Departamentu Spraw Europejskich.

W MG za zadanie koordynacji opiniowania TR i OSR przygotowywanych przez komórki wiodące odpowiadał Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa w Departamencie Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (DDR), któremu komórki wiodące były zobowiązane przekazać TR lub OSR do zaopiniowania na etapie poprzedzającym uzgodnienia międzyresortowe. Po utworzeniu Ministerstwa Rozwoju, Wydział znajdował się nadal w strukturze DDR, a od 3 marca 2016 r. stał się częścią nowoutworzonego Departamentu Oceny Ryzyka Regulacyjnego (DOR), którego zadaniem było m.in. opiniowanie TR i OSR lub wspomaganie procesu przygotowania oceny skutków społeczno-gospodarczych (oceny wpływu) na potrzeby działań legislacyjnych prowadzonych w Ministerstwie. Departamenty wiodące były zobowiązane - na etapie opracowywania projektu aktu normatywnego - do udostępnienia temu Departamentowi OSR, celem zaopiniowania. W

⁶ Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego MG z 29 marca 2013 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Gospodarki (aktualnie zarządzenie nr 44 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych), Regulamin organizacyjny z 15 kwietnia 2014 r. przyjęty zarządzeniem Ministra Gospodarki z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MG, Regulamin Organizacyjny MR, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 11 Ministra Rozwoju z 3 marca 2016 r., Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego MR z 17 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia tymczasowego trybu pracy i podziału kompetencji niektórych komórek organizacyjnych, zgodnie z którym do czasu wejścia w życie regulacji prawnych Dyrektora Generalnego MR, zachowują moc obowiązującą dotychczasowe zarządzenia, decyzje oraz inne akty wewnętrzne Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Dyrektora Generalnego MG.

⁷ Komórka wiodąca – merytorycznie właściwa komórka organizacyjna Ministerstwa, do której zakresu działania należy całość lub przeważająca część zagadnienia będącego przedmiotem projektu dokumentu rządowego. Według stanu na 29 listopada 2016 r. 18 z 32 departamentów MR inicjowało prace legislacyjne, w tym 8 departamentów wyłącznie w zakresie rozporządzeń.

Ministerstwie nie utworzono innej komórki analitycznej której rolą byłoby wyłącznie dokonywanie analiz na potrzeby OW.

Uczestniczący w procesie dokonywania oceny wpływu dla 5 badanych projektów pracownicy (6 osób) wskazywali na to, że w ich ocenie liczba pracowników odpowiedzialnych za proces analityczny jest niewystarczająca i nie pozwala na terminową i prawidłową realizację tego zadania (cztery osoby). Pracownicy wskazywali ponadto na potrzebę włączenia analityka/ekonomisty do pracy nad projektem od samego początku jego powstawania w departamencie merytorycznym.

Z kolei naczelnik WEAP wskazał, że czasem komórki zapominają skonsultować OSR z DOR lub robią to w ostatniej chwili, co skutkuje tym, że nie zawsze jest możliwe dokonanie rzetelnej oceny OSR przez WEAP lub też zapewnienie rzetelnego wsparcia komórce merytorycznej. Zdarza się również, że proces dokonywania oceny skutków regulacji uznawany jest za opóźnianie procesu legislacyjnego. Wynika to z naturalnych ról poszczególnych departamentów w Ministerstwie. Rolą DOR jest zapewnienie wysokiej jakości OSR, co może wymagać dodatkowych analiz i czasu, podczas gdy intencją komórek odpowiedzialnych za dany obszar jest to, aby propozycje były przekazywane na kolejne etapy prac jak najszybciej. Tym samym dążą one do jak najszybszego załatwienia sprawy, traktując czasem OSR jako wymóg formalny, a nie proces, który pomógłby im w opracowaniu bardziej kompletnego rozwiązania, nie wnikając tym samym głęboko w zasady związane z tym procesem (np. wynikające z Wytocznych). Pozostałych czterech pracowników oceniło współpracę jako prawidłową.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli w WEAP zatrudnione były cztery osoby na 3,75 etatu.

Odpowiadając na pytanie, czy liczba pracowników WEAP pozwala na terminową i prawidłową realizację zadań naczelnik tego Wydziału wyjaśnił m.in., że choć obecnie, co do zasady kierowany przez niego Wydział realizuje zadania terminowo, to jednak z uwagi na ograniczony skład, ograniczenia czasowe i inne obowiązki służbowe, Wydział nie zawsze może zapewnić 100% kompletności zadania, np. oceniać kompletność realizacji zasad wynikających z Wytocznych. Naczelnik wyjaśnił również, że Wydział, oprócz opiniowania i wsparcia w zakresie OSR, odpowiada dodatkowo za obsługę zgłoszeń do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (Wykaz prac RM), a Ministerstwo Rozwoju jest jednym z najaktywniejszych resortów jeśli chodzi o liczbę inicjatyw legislacyjnych.

Również uczestniczący w procesie dokonywania oceny wpływu dla 5 badanych projektów pracownicy wskazywali na potrzebę zwiększenia zatrudnienia w komórce, która odpowiada za opiniowanie i pomoc przy tworzeniu OSR.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 29-49, 52-161, 189-238, 239-266, 279-283, str. 456-460, tom 2 str. 13-25, 325-357, tom 3, str. 17-24, 251-256)

1.1.2. W MG powołano Zespół ds. OSR na podstawie zarządzenia Ministra Gospodarki z 2 kwietnia 2014 r. Do zadań Zespołu, w skład którego wchodził przewodniczący (podsekretarz stanu), sześciu dyrektorów departamentów w MG oraz sekretarz, należało m.in. opiniowanie opracowywanych w Ministerstwie TR i OSR oraz udzielanie wsparcia analitycznego komórkom organizacyjnym przygotowującym projekty dokumentów rządowych. W okresie objętym kontrolą nie zwoływano posiedzeń Zespołu⁸, mimo iż § 5 pkt 3 ww. zarządzenia stanowił, że posiedzenia Zespołu zwoływane są nie rzadziej, niż raz na kwartał. W praktyce w okresie objętym kontrolą ciężar opiniowania TR i OSR spoczywał na WEAP.

⁸ Zespół zebrał się tylko raz, na inauguracyjnym posiedzeniu, w dniu 28 maja 2014 r., z którego nie sporządzono protokołu, mimo, iż sporządzanie protokołu z posiedzeń Zespołu założono w § 5 pkt 4 zarządzenia powołującego Zespół.

Dyrektor DOR wyjaśnił, że w Ministerstwie Rozwoju trwają prace nad powołaniem nowego Zespołu ds. OSR, uwzględniającego obecną strukturę organizacyjną MR i wnioski z jego funkcjonowania. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, iż z uwagi na to, że członkami Zespołu byli dyrektorzy, praca Zespołu odbywała się wyłącznie przy użyciu poczty elektronicznej (w trybie obiegowym, przewidzianym w § 5 Zarządzenia powołującego Zespół).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 50-51, 322-335, 414-423)

Kontrolerom nie przedstawiono żadnych dokumentów świadczących o pracy Zespołu, w tym korespondencji elektronicznej dotyczącej opiniowania TR i OSR lub udzielania przez Zespół wsparcia analitycznego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 50-51, 322-335, 414-423)

Odnosnie opiniowania przez Zespół TR i OSR sporządzonych dla pięciu badanych projektów, Dyrektor DOR wyjaśnił, iż cztery projekty nie podlegały opiniowaniu przez Zespół, gdyż przygotowywał je DDR (ówczesny), który zapewniał obsługę Zespołu i koordynował opiniowanie OSR/TR. Jeden z projektów (UD201) przygotowany był przez Departament, którego dyrektor był członkiem Zespołu.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, iż w żadnej regulacji wewnętrznej Ministerstwa nie zawarto wyłączenia, czy też zwolnienia projektu spod opiniowania przez Zespół, a także że mimo udziału DDR/DOR oraz ww. Dyrektora w pracach nad projektem dokumentów, TR i OSR zawierały błędy, co przedstawiono w obszarze 2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 29-49, 50-161, 189-238, 239-266, 279-283, 333-335)

Naczelnik WEAP wyjaśnił m.in., że w czerwcu 2016 r. Zespół formalnie nie działał, ale wsparcia w sprawach opracowania OSR udzielał WEAP. Zespół ds. OSR funkcjonujący w MG składał się z dyrektorów departamentów. W przypadku projektów nie dotyczących bezpośrednio tematyki merytorycznej, będącej w zakresie kompetencji członków Zespołu, efektywniejszym sposobem pracy nad dokumentami OSR i TR była bezpośrednia współpraca departamentów merytorycznych z DOR, z pominięciem Zespołu. Naczelnik wyjaśnił również, że biorąc pod uwagę fakt, że dla dyrektorów wchodzących w skład Zespołu ds. OSR, zadania te byłyby dodatkowym obowiązkiem, angażowanie Zespołu w opiniowanie bieżące OSR mogłoby tylko wydłużyć proces legislacyjny, tym bardziej, że w ramach obowiązków DDR a następnie DOR znajdowały się zadania pokrywające z zadaniami Zespołu.

(dowód: akta kontroli tom 3 str. 252)

1.1.3. W latach 2015-2016 w procesie dokonywania oceny wpływu uczestniczyło 83 pracowników zatrudnionych w 20 departamentach MG/MR. Spośród nich 51 uczestniczyło w szkoleniach⁹ z zakresu OW, a z 32 osób nieuczestniczących, w 23 (tj. 27% pracowników biorących udział w dokonywaniu OW) nie uczestniczyło w żadnym kursie, szkoleniu, studiach podyplomowych przydatnych w opracowaniu OW.

Ostatnie szkolenia dotyczące OW dla szerszej grupy pracowników (odpowiednio 11 i 24 osoby) odbyły się w 2010 i 2011 r. Jedynie pięciu pracowników uczestniczyło

⁹ Przedstawiona do kontroli historia szkoleń obejmowała cały okres zatrudnienia pracownika w MR: pracownicy uczestniczyli m.in. w następujących szkoleniach z zakresu OW: Wprowadzenie do analizy społeczno-ekonomicznych skutków ex-ante rządowych projektów aktów normatywnych w 2003 r. zorganizowane przez Departament Konkurencyjności Gospodarki MG, Praktyczne aspekty prowadzenia konsultacji społecznych oraz sporządzania oceny skutków regulacji OSR w 2004 r. zorganizowane przez Rządowe Centrum Legislacji, Ocena Skutków Regulacji w 2007 r. zorganizowane przez Departament Regulacji Gospodarczych MG, Metodologia Oceny Skutków Regulacji w 2010 r. zorganizowane przez MG i Centrum Promocji Informatyki Sp. z o.o., Szkolenia z zakresu Oceny Skutków Regulacji w 2011 r. zorganizowane przez Centrum Promocji Informatyki Sp. z o.o. i MG, Warsztaty analityczne dla członków Zespołów ds. OSR w 2013 r. zorganizowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ocena Wpływu Regulacji oparta na dowodach w 2016 r. zorganizowane przez Akademię L. Koźmińskiego, Uniwersytet Jagielloński.

w szkoleniach z zakresu OW organizowanych po 2011 r. Żaden z pracowników z tej grupy nie został przeszkolony z Wytycznych z 2015 r.¹⁰

Uczestniczący w procesie dokonywania oceny wpływu dla 5 badanych projektów pracownicy (6 osób) wyjaśnili m.in., że szkolenie w zakresie sporządzania OSR nie zapewniało zdobycia umiejętności przygotowania tego dokumentu (jedna osoba), nie brali udziału w szkoleniach i nie pamiętają propozycji takich szkoleń (jedna osoba) lub też, że ostatnie szkolenie, w którym uczestniczyli odbyło się w 2011 r. (jedna osoba). Trzy pozostałe osoby nie zgłaszały uwag odnośnie szkoleń

W MR nie realizowano zaleceń Szefa Służby Cywilnej z września 2014 r.¹¹ w pełnym zakresie. Nie wyselekcjonowano grupy analityków, o których mowa w zaleceniach. Spośród obecnych pracowników MR, tylko dwie osoby brały udział w „Akademii Analityka”, natomiast nie wprowadzono sprofilowanych ścieżek rozwojowych dla analityków.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 259-260, 267-276, 303-309)

1.1.4. Uczestniczący w procesie dokonywania OW pracownicy zostali wyposażeni w narzędzia (m.in. dostęp do baz danych¹² i narzędzia informatyczne¹³, wytyczne krajowe¹⁴ i zagraniczne¹⁵) pozwalające na realizację zadań w zakresie dokonywania OW, a także mieli możliwość korzystania z danych pozyskiwanych z resortów i innych instytucji publicznych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 284-288, 321-326)

1.1.5. W budżecie MR na lata 2015-2016 nie planowano środków na sfinansowanie opracowania analiz, opinii lub ekspertyz niezbędnych do dokonywania OW. Ministerstwo w wyżej wymienionym okresie nie wydatkowało środków na ten cel.

Dyrektor DOR wyjaśnił, że komórki organizacyjne nie zgłaszały zapotrzebowania na takie środki, ponieważ prace legislacyjne nie wymagały korzystania z usług doradczych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 259-260, 266, 278, 284, 288-290)

1.1.6. Realizacja zadań Ministerstwa w ramach wewnętrznego procesu legislacyjnego, a w szczególności przeprowadzanie OW, nie była w kontrolowanym okresie przedmiotem audytu lub kontroli.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 254-258)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Uwagi NIK dotyczą ograniczonej roli jaką pełnił Zespół ds. OSR w procesie dokonywania OW dla badanych projektów. Komórki odpowiedzialne za prowadzenie procesu legislacyjnego w Ministerstwie praktycznie nie korzystały ze wsparcia tej komórki. Jedną z przyczyn tej sytuacji było pokrywanie się kompetencji Zespołu z zadaniami WEAP w DDR (w MG i MR) a następnie w DOR (w MR). Efektem powyższej sytuacji było to, iż w praktyce w okresie objętym kontrolą, ciężar wspierania procesu OW (w tym opiniowania TR i OSR) spoczywał na tym Wydziale. Zauważyć również należy, że niewielka obsada kadrowa WEAP (w wymiarze 3,75 etatu) może być niewystarczająca dla prawidłowej realizacji przypisanych zadań

¹⁰ Według stanu na dzień 9 grudnia 2016 r.

¹¹ Zalecenia były wynikiem prac analityczno-badawczych przeprowadzonych w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej”, realizowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

¹² np. bazy danych istniejące w Ministerstwie (np. system INSIGOS, który zawiera dane statystyczne dotyczące finansów przedsiębiorstw i handlu zagranicznego), ogólnodostępne opracowania i dane różnych instytucji, w tym m.in. statystyki Głównego Urzędu Statystycznego, Komisji Europejskiej, dane z izb i stowarzyszeń branżowych, Instytutów Naukowych, organów nadzoru rynku i organów kontroli, Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, KRS, Portal Statystyczny ZUS.

¹³ np. MS Office w tym MS Excel, system konsultacji on-line (www.konsultacje.gov.pl).

¹⁴ Np. Wytyczne z 2015 r., „Siedem zasad konsultacji, opracowane w MSWiA, formularze TR/OR/OSR ex-post ze strony BIP KPRM.

¹⁵ np. Better Regulation Guidelines i Better Regulation Toolbox, opracowania Komisji Europejskiej.

(obsługa średnio 110 projektów aktów normatywnych rocznie). Na ryzyko takie wskazywali uczestniczący w procesie dokonywania oceny wpływu dla badanych projektów pracownicy, a także Naczelnik tego Wydziału.

2. W 2015 r. ówczesne Ministerstwo Gospodarki wraz z KPRM opracowało *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, które zastąpiły *Wytyczne* opracowane przez MG w 2006 r. Dokument ten określa zasady, jakie zgodnie z § 24 ust. 3 i § 36 Regulaminu pracy RM z 2013 r. należy stosować w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych i projektów założeń projektów ustaw. Zauważyć należy, że same przepisy Regulaminu pracy RM z 2013 r. jak i wewnętrzne procedury Ministerstwa nie wskazują sposobu organizacji procesu oceny wpływu oraz wymogów w zakresie gromadzenia, oceny i analizy danych na potrzeby tworzenia wniosków do TR i OSR. Szczegółowe wskazówki w tym zakresie zawierają dopiero *Wytyczne*, które w obszerny sposób określają m.in. jak przygotować propozycje regulacji, analizować sposoby osiągnięcia celu, prowadzić konsultacje, szacować koszty i korzyści dla analizowanych rozwiązań. Zdaniem NIK, brak szkoleń pracowników Ministerstwa z zakresu stosowania *Wytycznych* z 2015 r., miał wpływ na sposób i zakres ich zastosowania przy dokonywaniu oceny wpływu (w tym przy sporządzaniu TR i OSR).

Ocena częściowa

W ocenie NIK obowiązujące w Ministerstwie procedury i stosowana praktyka nie gwarantowały prawidłowego przeprowadzenia oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Co prawda w Ministerstwie wprowadzono rozwiązania organizacyjne, mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości OW, tj. istniał Zespół ds. OSR, a także WEAP, to jednakże Zespół ten nie funkcjonował i nie pełnił wyznaczonej dla niego roli, a WEAP, z racji niewielkiej obsady kadrowej, opiniował głównie sporządzone w komórkach wiodących TR lub OSR. Wskazać należy, że w kontrolowanym okresie żaden z pracowników, biorących udział w czynnościach związanych z dokonywaniem oceny wpływu w latach 2015-2016, nie został przeszkolony z „*Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*” opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM w 2015 r.

2. Prawidłowość dokonywania Oceny Wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Opis stanu faktycznego

2.1. W roku 2015 w Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w Ministerstwie Rozwoju opracowano łącznie 259 aktów normatywnych, w tym: 22 projekty ustaw, 25 projektów rozporządzeń Rady Ministrów, 10 projektów uchwał Rady Ministrów, 5 projektów innych dokumentów rządowych, 197 projektów rozporządzeń ministra. W roku 2016 w Ministerstwie Rozwoju opracowano 110 aktów normatywnych, w tym: 13 projektów ustaw, 3 projekty założeń do projektów ustaw, 5 projektów rozporządzeń Rady Ministrów, 13 projektów uchwał Rady Ministrów, 59 projektów rozporządzeń ministra i 17 projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 261, 294, 296)

W okresie objętym kontrolą w MR¹⁶ prowadzono prace nad 24 projektami ustaw (w tym 11¹⁷ w 2015 oraz 13¹⁸ w 2016) oraz trzema projektami założeń do projektów

¹⁶ Według stanu na 25 listopada 2016 r.

¹⁷ Z czego 5 na podstawie założeń do projektu ustawy oraz 6 bez założeń.

¹⁸ Z czego 2 na podstawie założeń do projektu ustawy oraz 11 bez założeń.

ustaw (wszystkie w 2016 r.). W 20 na 27 dokumentów założono przeprowadzenie OSR ex-post.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 296, 310-315)

2.2. Szczegółowym badaniem w zakresie przeprowadzenia OW objęto pięć projektów:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym, którego celem było wyodrębnienie kredytu na innowacje technologiczne (UD201),
- projekt ustawy o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, którego celem było m. in. ujednolicenie i uproszczenie systemu naliczania odsetek w obrocie cywilnoprawnym (UC170),
- projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw, którego celem było m. in. wprowadzenie rozwiązań usprawniających postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne oraz skrócenie czasu ich trwania (UD33),
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o miarach oraz niektórych innych ustaw, którego celem była m. in. reorganizacja zadań Głównego Urzędu Miar (UD92),
- projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych i ich elektronizacją, którego celem było skrócenie czasu przechowywania dokumentacji pracowniczej z 50 do 10 lat od zakończenia stosunku pracy (ZD5).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 447, tom 2 str. 1, 341, tom 3 str. 1, 236)

2.3. Projekty zostały opracowane zgodnie z procedurami wewnętrznymi, określonymi w regulaminach organizacyjnych oraz zarządzeniach, o których mowa w części 1. wystąpienia, z wyjątkiem dwóch projektów (UD201 i UD170), przy procedowaniu których nie zachowano minimalnego terminu na konsultacje publiczne (szczegółowy opis w dalszej części wystąpienia, poświęconej konsultacjom publicznym).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. str. 454-455, tom 2 str. 9-11, 349-351, tom 3 str. 13-16, 248-250)

2.4. Analiza dokumentacji badanych projektów wykazała, że ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element oceny wpływu, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, była prowadzona¹⁹ w Ministerstwie przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem tych projektów, co było zgodne z wymogami Regulaminu. Jednak, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia, analiza ta w przypadku części zbadanych projektów, nie została na tym etapie przeprowadzona w pełnym zakresie.

2.4.1. W Ministerstwie, w ramach dokonanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w sposób prawidłowy (z uwagami opisanymi poniżej) zidentyfikowano i przeanalizowano problem wymagający regulacji, tj. m.in. ustalono istotę problemu, wykorzystano informacje pochodzące od podmiotów, których problem dotyczy, wyjaśniono przyczyny występowania problemu, określono grupy interesariuszy, ustalono specyfikę i konsekwencje, posłużono się wynikami badań,

¹⁹ Przy dokonywaniu oceny skutków społeczno-gospodarczych pracownicy MG i MR korzystali m. in. z: badania ewaluacyjnego: „Metaewaluacja wyników badań ewaluacyjnych POIG 2007-2013” (UD201), symulacji wysokości odsetek w oparciu o obowiązujący stan prawny, statystyk GUS (UC170), informacji o działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 2013-2015, sprawozdań z działalności sądów administracyjnych za rok 2014, 2015 i I półrocze 2016 r. (UD33), informacji, opracowań, analiz przekazanych przez organy administracji miar oraz środowisko metrologów (UD92), opinii prawnej Fundacji Przyszłość Pokoleń dot. sposobów archiwizacji akt pracowniczych, opracowań ZUS dot. zmian związanych z ograniczeniem okresu przechowywania przez pracodawców dokumentacji osobowej i płacowej (ZD5).

analiz, publikacji, wykorzystywano dane statystyczne. Wyniki prac w tym zakresie znalazły odzwierciedlenie w dokumentach TR²⁰ i OSR²¹.

W OSR dla projektu ZD5 sporządzonym w czerwcu 2016 r., przedstawiając rozwiązywany problem wskazano, że łączne koszty administracyjne gospodarki z tytułu prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej szacowane są na więcej niż 100 mln zł, w tym samym dokumencie w pozycji przedstawiającej wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorców koszty te oszacowano na 117 mln zł, natomiast w projekcie założeń do projektu ustawy z lipca 2016 r. na 130 mln zł.

Odpowiadając na pytanie o metodę oszacowania powyższych kosztów, a także różnice w przywołanych kwotach opiekun merytoryczny projektu wyjaśnił m.in. że korzystano z OSR przygotowanego do wcześniejszego projektu ustawy z 2015 r. Nie było możliwości oszacowania tych kosztów na czerwiec 2016 r. bo nie było danych. Kwoty te oszacowano na podstawie opracowania z 2010 r. zleconego przez Ministerstwo Gospodarki²². Wartość wynikająca z tego dokumentu wynosiła 117 mln, na co zwrócił uwagę naczelnik WEAP. Ponieważ należało szybko opracować projekt nie było czasu na nowe opracowania. Różnica 30 mln zł wynikała z błędu redakcyjnego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 456-459, 461-465, 571-575)

Dla trzech (projekty UD92, UD170 i ZD5) z 5 projektów dokonano analizy rozwiązań problemu w innych krajach. Dla projektu UD201, ze względu na ograniczony zakres przedmiotu regulacji, analiza nie została przeprowadzona²³, a dla projektu UD33 przeprowadzono ją w niepełnym zakresie²⁴, co znalazło odzwierciedlenie w OSR sporządzonych dla tego dokumentu.

Dyrektor DDR (odnośnie UD33) wyjaśnił, iż ww. informacje uzyskano na etapie późniejszym niż opracowanie OSR kierowanego do uzgodnień.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, iż brakujące dane powinny być zebrane na etapie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, tj. przed sporządzeniem OSR dołączanej do wniosku o wpis do Wykazu prac RM, a następnie prawidłowo przedstawione w tym dokumencie.

W przypadku OSR sporządzonego dla projektu ZD5 analiza sposobu rozwiązania problemu w innych krajach przedstawiona w tym dokumencie nie miała zdaniem NIK charakteru informacji wspomagającej proces decyzyjny. W pkt. 3 OSR przedstawiono bowiem okresy przechowywania dokumentacji pracowniczej w 5 krajach, stwierdzając jednocześnie, że obowiązujące w nich zasady i okresy przechowywania dokumentacji są różne, zależnie od funkcjonującego w nich systemu emerytalno-rentowego oraz wdrożenia elektronicznego sposobu przechowywania dokumentacji.

Odpowiadając na pytanie o wyciągnięte z przedstawionych informacji wnioski, dotyczące tego czy, a jeśli tak, to jakie - krótsze niż krajowe terminy - generowały oszczędności (jedno z założeń regulacji), a także czy terminy te są w ogóle związane z efektami a nie innymi, niewziętymi pod uwagę okolicznościami, opiekun projektu wyjaśniła, że nie dysponowano takimi informacjami, uznając, że materiały i informacje przywołane w OSR są wystarczające.

²⁰ Sporządzony dla projektów UD201 i UC170, dla trzech pozostałych projektów sporządzenie TR nie było – w świetle znowelizowanego Regulaminu pracy RM - wymagane.

²¹ Sporządzonych dla wszystkich poddanych kontroli projektów.

²² Dokument pn. „Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego”.

²³ Projekt UD201 zakładał wprowadzenie Kredytu na innowacje technologiczne w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, będącego kontynuacją instrumentu o nazwie Kredyt technologiczny, funkcjonującego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

²⁴ W projekcie UD 33 w OSR z dnia 27 czerwca 2016 r. ujęto rozwiązania tylko dla jednego zagadnienia- umowy administracyjnej, dopiero po uzgodnieniach międzyresortowych w OSR z 9 grudnia 2016 r. uzupełniono te informacje o inne zagadnienia będące przedmiotem regulacji.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 456-459, 461-465, 571-575)

W jednym przypadku (UD92), w sporządzonym dla tego projektu OSR z czerwca 2016 r. skierowanym do uzgodnień, konsultacji i opiniowania, nie wypełniono dla trzech z 5 grup interesariuszy pozycji: „wielkość” i „źródła danych”. Informacje na ten temat zostały uzupełnione po uwagach KPRM i ujęto je w OSR z września 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-437, 447-453, 461-465, tom 2 str. 1-12, 26-35, 42-51, 76, 93-132, 341-348, 352-357, tom 3 str. 1-12, 25-30, 31-50, 195-204, 235-250, 274-282, 317-359)

2.4.2. W ramach dokonanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w sposób prawidłowy (z uwagami opisanymi poniżej) zdefiniowano cele regulacji, tj. m.in. określono pożądany rezultat/efekt projektowanej zmiany, określono cele w sposób konkretny, akceptowalny i realistyczny. Cele trzech projektów (UD33, UD92, ZD5) wynikały z dokumentu rządowego „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”²⁵. W przypadku projektów UD201²⁶, UD33²⁷, ZD5²⁸ dla zaplanowanych wskaźników nie określono wartości docelowych (mierników), natomiast dla projektów UC170 i UD92 nie zaplanowano zarówno wskaźników jak i mierników realizacji celu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-437, 447-453, 461-465, tom 2 str. 1-12, 26-35, 42-51, 76, 93-132, 341-348, 352-357, tom 3 str. 1-12, 25-30, 31-50, 195-204, 235-250, 274-282, 317-359)

Przyczyną nieokreślenia mierników w projektach UD201, UC170 i UD33 był charakter przyjmowanych regulacji, a w projekcie ZD5 brak czasu na oszacowanie oszczędności z tytułu obniżenia kosztów pozapłacowych pracodawców, a także fakultatywność zastosowania wprowadzanych rozwiązań. W ramach projektu UD92 opiekun merytoryczny projektu nie wyjaśnił przyczyn braków w ww. zakresie.

Nie kwestionując wskazywanego braku możliwości określenia mierników lub wskaźników dla projektów UC170, UD33, ZD5 i UD201, NIK zwraca uwagę, iż w żadnym z OSR nie opisano czy specyfika danego projektu (z uwagi na jego zakres lub charakter) uniemożliwia zastosowanie mierników, do czego zobowiązywały Wytyczne i Wyjaśnienia do formularza OSR²⁹.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 429-437, 448-451, 456-460, tom 2 str. 12-16, 352-357)

2.4.3. W ramach dokonanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla wszystkich badanych projektów, analizowano różne poziomy działania, tj. podjęcie działań legislacyjnych lub pozalegisacyjnych. W każdym przypadku wybrano wariant legislacyjny, co było uzasadnione celem regulacji i ich przedmiotem.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-437, 447-453, 461-465, tom 2 str. 1-12, 26-35, 42-51, 76, 93-132, 341-348, 352-357, tom 3 str. 1-12, 25-30, 31-50, 195-204, 235-250, 274-282, 317-359)

2.4.4. We wszystkich badanych przypadkach, w ramach dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, Ministerstwo przeprowadziło

²⁵ Przyjęty Uchwałą Nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, (100 zmian dla firm – pakiet ułatwień dla przedsiębiorców).

²⁶ Przyjęto następujące wskaźniki: liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku, ilość inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw, liczba wprowadzonych innowacji.

²⁷ Przyjęto następujące wskaźniki: jak są uwzględniane przez organy dyrektywy w nakładaniu kar administracyjnych, czy rozpatrywanie spraw administracyjnych będzie szybsze i sprawniejsze, czy zmniejszy się liczba przypadków bezczynności ze strony organów, stopień wykorzystania mediacji przez organy, zmniejszenie liczby decyzji kasacyjnych.

²⁸ Przyjęto następujące wskaźniki: odsetek pracodawców, którzy skorzystali z możliwości elektronicznego przechowywania akt pracowniczych, przeciętne obniżenie kosztów przechowywania dokumentacji w tej grupie pracodawców.

²⁹ „Wyjaśnienia do formularza OSR” stanowiące element tego dokumentu (dalej także jako Wyjaśnienia).

analizę kosztów i korzyści dla jednego, wybranego rozwiązania. Wyniki przeprowadzonej analizy znajdowały odzwierciedlenie w TR lub OSR sporządzonych dla poszczególnych projektów. Analiza dokumentacji projektów (w tym OSR przekazywanych do uzgodnień międzyresortowych) wykazała jednak, że:

– W TR oraz OSR projektu UD201, przekazanym do uzgodnień międzyresortowych, MG błędnie określiło wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, znacząco zaniżając dochody i wydatki wynikające z wprowadzenia regulacji³⁰. Błąd poprawiono w wyniku uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów. Błędne wyliczenia i założenia sporządził Bank Gospodarstwa Krajowego (współpracujący z MG). Departament wiodący nie zweryfikował wyliczeń sporządzonych przez BGK przed wysłaniem OSR do uzgodnień międzyresortowych.

Dyrektor właściwego departamentu wiodącego wyjaśniła, że do OSR nie zgłoszono żadnych uwag na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych, natomiast problem różnic w kwotach zawartych w OSR wynikał z odmiennego podejścia do definicji dochodów i wydatków budżetu państwa;

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-428, tom 2 str. 72-75, 209-216, 259-268)

– W OSR³¹ do projektu UC170 nie określono wydatków w podziale na budżet państwa, JST i pozostałe jednostki, uzasadniając to w OSR brakiem możliwości oszacowania tych kosztów oraz nie podano źródeł finansowania. Na skutek uwag wniesionych przez Ministra Finansów w trakcie uzgodnień międzyresortowych, informacje te uzupełniono w kolejnej wersji OSR z 7 lipca 2015 r.

Naczelnik WEAP³² wyjaśnił, że po uwagach MF, przyjęto do obliczeń dodatkowe założenia. Dyrektor DDR wyjaśniła, że istotą procesu legislacyjnego jest możliwość modyfikacji projektu, a więc również OSR na całym etapie procesu rządowego, uwzględniając zasadne uwagi/spostrzeżenia/informacje przekazywane przez inne organy administracji bądź partnerów społecznych w trakcie tego procesu.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że uwaga Ministra Finansów, dotycząca konieczności dokonania podziału kosztów w rozbiciu na budżet państwa, JST i pozostałe jednostki, była możliwa do realizacji już na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji. Wskazówki dotyczące prawidłowego szacowania wpływu na sektor finansów publicznych zawarte były również w Wytycznych z 2015 r., formularzu OSR, a także Wyjaśnieniach do niego;

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 429-446, tom 3 str. 17-50)

– W OSR³³ do projektu UD33 nie zakładano wpływu regulacji (w zakresie dochodów i wydatków) na sektor finansów publicznych, a tym samym nie podano źródeł finansowania. W OSR z 2 listopada 2016 r. oraz kolejnych rubrykę „źródła finansowania” uzupełniono o informacje wyjaśniające przyczyny braku wpływu

³⁰ W OSR z 20 marca 2015 r., przesłanym 31 marca 2015 r. do uzgodnień międzyresortowych, przyjęto, iż wpływ regulacji na sektor finansów publicznych wyniesie: 156,62 mln zł (dochody), 30,28 mln zł (wydatki), natomiast w OSR z 24 kwietnia 2015 r., poprawionym w wyniku uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów wpływ ten wynosił: 1 721,51 mln zł (dochody) i 1 574,90 mln zł (wydatki). W TR dla projektu UD201 skala kosztów i korzyści dla budżetu państwa była podobna tj. przyjęto koszty dla budżetu państwa w wysokości 307,4 mln zł, korzyści dla budżetu państwa w wysokości 156,4 mln zł, korzyści dla przedsiębiorstw 1 713 mln zł. Wyliczenia te sporządził BGK przyjmując założenie, iż już w 2014 r. ogłaszane będą pierwsze konkursy w ramach POIR. Założenia przyjęte przez BGK dla OSR opracowanego w marcu 2015 r. uwzględniały fakt, że konkursy te nie zostały ogłoszone.

³¹ Dokument z 23 kwietnia 2015 r. W TR dla projektu UC 170 również nie podano kosztów w podziale na budżet państwa, na JST i na pozostałe jednostki.

³² Przygotowujący w TR i OSR dla projektu UC 170 część dotyczącą analiz finansowych.

³³ Dokument z 27 czerwca 2016 r.,

regulacji na sektor finansów publicznych³⁴. Uzupełnienie rubryki „Źródła finansowania” nastąpiło po otrzymaniu uwag z MF³⁵ i KPRM³⁶;

Odnosnie nieokreślenia wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, Dyrektor DDR i Naczelnik WEAP wyjaśnili, że na ówczesnym etapie prac ministerstwo nie było w stanie określić wpływu w ujęciu pieniężnym, w związku z czym nie zamieszczono również informacji na temat źródeł finansowania. Na skutek uwag MF i KPRM oraz w wyniku dodatkowych analiz uzupełniono rubrykę „źródła finansowania”;

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 429-437, tom 2 str. 208-221, 236-253, 274-282, 317-359, 365-374)

– W ramach dokonywania analizy przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla projektu UD92 rozważano dwa warianty rozwiązań (kosztowy i wariant „zerowy” zakładający brak wpływu na budżet państwa), zaprezentowane następnie w OSR z czerwca 2016 r.

W wariantcie kosztowym przyjęto ceny stałe z 2013 r.³⁷, pomimo tego, że projekt aktu prawnego był opracowywany w 2016 r. Wariant ten przewidywał iż wydatki budżetu państwa związane z przyjęciem regulacji wyniosą w okresie 10 lat ogółem 139,2 mln zł (saldo dochodów i wydatków wyniesie (-)139,2 mln zł).

Opiekun merytoryczny projektu wyjaśniła, że wariant bezkosztowy został przyjęty w wyniku uwag KPRM i Ministerstwa Finansów oraz z powodu krótkiego czasu i niewystarczającej obsady kadrowej na dokonanie powtórnych analiz dotyczących kosztów. Ponadto, odnosnie przyjęcia wpływu na sektor finansów publicznych w cenach stałych z 2013 r. Dyrektor DDR wyjaśniła, iż konieczność pilnego opracowania projektu ustawy nie pozwoliła na dokonanie aktualizacji przedmiotowego dokumentu w oparciu o wskaźniki z 2016 r.

(Dowód: akta kontroli tom 1 str. 341-348, 352-407, 429, 433, 535-548, 572-603)

W ramach prowadzonych konsultacji międzyresortowych (projekt aktu prawnego i OSR z czerwca 2016 r.) Minister Finansów zwrócił uwagę, na konieczność jednoznacznego wskazania skutków finansowych regulacji dla finansów publicznych lub ich brak. Jednocześnie wskazał, w sytuacji wyboru wariantu kosztowego, na obowiązek spełnienia wymogów wynikających z art. 50 ust. 1a, 4 i 5 ustawy o finansach publicznych (m.in. określenie maksymalnych kwot wydatków w perspektywie 10-letniej w podziale na budżet państwa, jst, oraz pozostałe jednostki sektora, wskazanie źródeł finansowania proponowanych zapisów).

W wyniku przeprowadzonych konsultacji i uzgodnień w OSR załączonym do projektu aktu normatywnego z września 2016 r. zaprezentowano wariant bezkosztowy. Jednocześnie w projekcie ustawy i jej uzasadnieniu, system finansowania GUM uległ zmianie. Przyjęte rozwiązania w art. 15 a projektu ustawy o zmianie ustawy w wersji skierowanej do Sejmu zakładają wyłączenie części

³⁴ Zapisano m.in., iż „W ogólnym rozrachunku skutki finansowe dla organów i sądów powinny zrównoważyć się, gdyż np. oszczędności w jednym obszarze pozwolą na efektywniejsze alokowanie zasobów w innym obszarze instytucji(...). Skutki finansowe generowane przez przedmiotową regulację zostaną sfinansowane ze środków ujętych w części 05 – NSA, a wydatki obciążając pozostałe organy administracji publicznej będą dokonywane w ramach limitu wydatku określonego w ustawie budżetowej na dany rok we właściwej części budżetowej, bez konieczności wyasygnowania dodatkowych środków ponad limit dysponenta”.

³⁵ Uwagi MF dotyczyły m.in. 1) określenia przynajmniej szacunkowo wielkości skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa, 2) wskazania w pozycji „Źródła finansowania” z jakich części budżetu państwa, zostaną sfinansowane wydatki na zadania wymienione w projekcie ustawy, 3) uzupełnienia pkt 6 OSR – Wpływ na sektor finansów publicznych, o informację wyraźnie wskazującą na skutki projektowanych rozwiązań w podziale na poszczególne części budżetowe, 4) określenia wpływu tych rozwiązań na sytuację finansową sądów administracyjnych odnosnie do oszczędności wynikających z ograniczenia wpływu spraw oraz przyspieszenia postępowań.

³⁶ Uwagi KPRM dotyczyły omówienia w OSR skutków zmian w postępowaniu administracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem wpływu regulacji na koszty ponoszone przez strony oraz nakładane na nie obciążenia.

³⁷ Na podstawie analizy „Prognoza dochodów i wydatków GUM” stanowiącej zał. 1 do OSR z czerwca 2016 r.

środków uzyskiwanych przez GUM z kategorii dochodów budżetowych³⁸, co miało uzasadniać przyjęcie wariantu bezkosztowego. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że jej nowelizacja, bezpośrednich skutków finansowych nie wywołuje. W kolejnym OSR, pozycja „źródła finansowania” zawierała następujące zapisy: „Zaproponowane w projektowanej regulacji rozwiązania będą finansowane z posiadanych przez GUM środków budżetowych na obecnym poziomie”.

Dyrektor DDR wyjaśniła, iż wariant bezkosztowy został wybrany w porozumieniu z Głównym Urzędem Miar, który uznał, że wykonywanie nowych zadań będzie możliwe w ramach środków finansowych przyznanych dla Urzędu w ustawie budżetowej na 2017 r.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że w ramach oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla projektu nie wykazano, iż uzyskiwane w wyniku nowelizacji ustawy dochody GUM będą pozwalały na pokrycie wydatków związanych z realizacją nowych zadań, co pozwalałoby na uznanie braku wpływu nowelizacji na sektor finansów publicznych. Kontrolerom nie przedstawiono dokumentów (np. analiz, obliczeń) potwierdzających prawdziwość tego założenia. Zdaniem NIK ogólne stwierdzenie, iż koszty zostaną pokryte z budżetu jednostki nie stanowi spełnienia powyższego wymogu;

– W ramach dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla projektu ZD5 nie oszacowano skutków finansowych dla przedsiębiorców wprowadzenia regulacji związanych np. z koniecznością zakupu sprzętu pozwalającego na przekształcenie dokumentów papierowych w wersje elektroniczne, co znalazło odzwierciedlenie w wersjach OSR sporządzanych dla tego projektu.

Opiekun projektu wyjaśniła, że nie uwzględniono kosztów, gdyż elektroniczna jest dla pracodawcy fakultatywna. Nie można było tego ocenić, gdyż nie posiadano danych, jak to będzie przekładało się na koszty po wejściu w życie przepisów. Założono także, że przedsiębiorca dokona wyboru postaci prowadzenia dokumentacji pracowniczej po indywidualnym skalkulowaniu rachunku kosztów i zysków. Nie było na to czasu podczas opracowywania założeń. Wyjaśniła również, że nie miała wsparcia ekonomistów, którzy mogli by przygotować dane zgodnie z Wytocznymi, sama jako opiekun projektu nie była w stanie tego przygotować.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 434, 447-453, 456-465, 429-446)

2.4.5. W żadnym z pięciu badanych projektów nie przygotowano harmonogramu prac ani planu wdrażania rozwiązania w życie (jak długo, jakimi nakładami finansowymi i pozafinansowymi i przy jakim ryzyku). Opiekunowie merytoryczni projektów wyjaśnili m.in., że: projekt wdraża instrument finansowy będący elementem POIR realizowanego w ramach perspektywy finansowej 2012-2020, który ma swój harmonogram i będzie oceniony w ramach przeglądu wyników programów operacyjnych(UD201), projekt nie nakładał na Ministra obowiązków i działań, które należałoby zaplanować (UC170), nie było możliwości określenia innego harmonogramu niż termin wejścia w życie ustawy (UD33), departament odpowiedzialny za ocenę dokumentu OSR nie zgłaszał uwag, a termin powołania Rady Metrologii³⁹ jest zawarty w ustawie (UD92, ZD5).

(dowód: akta kontroli. tom 1 str. 457-458, 459-460, 571-575)

³⁸ Art. 15 a ust. 2 stanowi, iż środki finansowe pozyskane na prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinach dotyczących metrologii, w szczególności w zakresie technologii pomiarowych, oraz współpraca z innymi jednostkami naukowymi w tym zakresie – nie stanowią dochodów budżetu państwa. Środki miały być gromadzone na wyodrębnionym rachunku prowadzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego i przeznaczone na realizację konkretnych projektów.

³⁹ Powołanie Rady Metrologii w OSR przedstawiono jako jeden z instrumentów realizacji celu ustawy (pkt 2 OSR)

W czterech na pięć projektów⁴⁰ zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji po wejściu w życie regulacji, przy czym w przypadku jednego projektu (UD33) nie wskazano precyzyjnie sposobu jej dokonania i podmiotu, który ma ją realizować ani nie przypisano odpowiedzialności za jej przeprowadzenie żadnej komórce organizacyjnej Ministerstwa.

W czterech projektach (UD201, UC170 i UD33, ZD5) nie określono mierników lub wskaźników, służących ocenie osiągnięcia zakładanych celów, przy czym było to uzasadnione przedmiotem ww. regulacji. Jednocześnie w żadnym z OSR sporządzonych dla tych dokumentów nie ujęto uzasadnienia braku możliwości określenia mierników.

W jednym przypadku (UD92) nie określono zarówno wskaźnika jak i miernika, pomimo że przedmiot regulacji pozwalał na ich określenie

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-437, 447-453, 461-465, tom 2 str. 1-12, 26-35, 42-51, 76, 93-132, 341-348, 352-357, tom 3 str. 1-12, 25-30, 31-50, 195-204, 235-250, 274-282, 317-359)

2.5. W dwóch z pięciu badanych projektów wyniki oceny skutków społeczno-gospodarczych planowanych regulacji zostały zamieszczone w TR dołączonych do zgłoszeń do Wykazu prac RM. W trzech projektach, w związku ze zmianą Regulaminu pracy RM, do zgłoszenia do wykazu prac RM dołączono OSR.

Opracowane na podstawie przeprowadzonej oceny wpływu dokumenty TR i OSR nie zawierały wszystkich wymaganych informacji lub przedstawiały je w sposób niepełny lub niekompletny, co zostało przedstawione w punktach 2.4.1.-2.4.5. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 447-453, 461-465, tom 2 str. 1-12, 26-35, 42-51, 93-132, 341-348, 359-407, tom 3 str. 1-12, 25-30, 31-50, 195-204, 236-250, 274-282, 317-359)

2.6. W ramach procesu uzgodnień projektów aktów normatywnych w odniesieniu do trzech projektów⁴¹, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie zgłosił uwag do OSR.

Dla projektu UD33 Szef KPRM zgłosił uwagi dotyczące uzupełnienia OSR o skutki wprowadzanych zmian oraz czas trwania konsultacji⁴². Dla OSR projektu UD92 zgłoszone uwagi dotyczyły uspołnienia oszacowania wpływu na sektor finansów publicznych w formularzu i załączniku do OSR oraz wskazania liczebności grup, których regulacja dotyczy. Kolejne wersje OSR sporządzanych dla tych projektów uwzględniały stanowisko Szefa KPRM.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 452, 487, 531-570, tom 2 str. 182, 258, 359-407, 470, 494-500, tom 3 str. 317-359, 365-374)

Ministerstwo przeprowadziło uzgodnienia wewnętrzne badanych projektów, zgodnie z § 16 zarządzenia nr 39 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki oraz uzgodnienia międzyresortowe zgodnie §§ 35 i 38 Regulaminu pracy RM. Wybrane do kontroli projekty aktów prawnych i założeń do ustawy były uzgadniane i opiniowane przez poszczególne departamenty w MG i MR oraz przez inne ministerstwa i urzędy centralne.

Konsultacje zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami określonymi w Wytycznych. Ich wyniki w każdym przypadku omówiono w raporcie z konsultacji, sporządzonym zgodnie z § 51 Regulaminu pracy RM i zamieszczonym na stronie

⁴⁰ UD201, UD33, UD92, ZD5.

⁴¹ UD201, UC170, ZD5.

⁴² Uwagi odnośnie czasu trwania zgłosiły także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

RPL. Ponadto wszystkie badane projekty zostały umieszczone na platformie konsultacje on-line.

Ministerstwo zajmowało stanowisko do zgłoszonych w ramach konsultacji, uzgodnień i opiniowania uwag, które było przedstawiane w trakcie zorganizowanych konferencji uzgodnieniowych. W przypadku dwóch projektów (UD33 i UC170) sporządzono protokół rozbieżności.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 429-493, 447-453, 461-465, 531-570
tom 2 str. 1-12, 26-35, 42-51, 66-70, 93-132, 269-271, 341-348, 359-407, 438-451, 492-493, tom 3 str. 1-12, 25-30, 31-52, 133-135, 195-204, 236-250, 274-282, 317-359, 378-382)

W przypadku trzech projektów wyznaczono krótsze niż 21 dni terminy, o których mowa w § 129 Regulaminu pracy RM, na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych, uzgodnień oraz opiniowania: dla projektu UD201 przewidziano 15 dni dla każdej z trzech form uzgodnień, dla projektu UC170 – 18 dni na konsultacje, dla projektu UD33 – 15 dni na uzgodnienia międzyresortowe.

Zdaniem NIK, przedstawiane w toku kontroli okoliczności skrócenia terminów (dotyczące dwóch projektów), polegające na: znajomości przedstawianych propozycji w środowisku przedsiębiorców (UD201), a także chęci jak najszybszego wprowadzenia pożądanych zmian (UD33), nie stanowią szczegółowego uzasadnienia dla skrócenia terminów, wymaganego w § 129 Regulaminu pracy RM. Jak wyjaśniła opiekun projektu UD33, pomimo skrócenia terminów brano pod uwagę również te uwagi, które wpłynęły do Ministerstwa po terminie.

Ponadto, wyznaczenie ww. terminów przewidzianych na konsultacje publiczne dla projektów UD201 i UD170 było niezgodne z § 21 ust. 2 i 3 Zarządzenia nr 39 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki, w którym określono, że długość trwania konsultacji społecznych nie może być krótsza niż 30 dni, a w razie podjęcia decyzji przez członka Kierownictwa Ministerstwa o przeprowadzeniu uproszczonych konsultacji – nie krótsza niż 21 dni.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-441, tom 2 str. 138-147, tom 3 str. 360-364)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą uchybień polegających na dokonywaniu niektórych z elementów oceny wpływu oraz sporządzania Testów Regulacyjnych lub Ocen Skutków Regulacji niezgodnie z Wytycznymi, tj.:

- przedstawieniu w OSR dla projektu ZD5 niewłaściwych danych liczbowych dotyczących kosztów prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej;
- nieprzedstawieniu w OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych, informacji dotyczących „wielkości” i „źródła danych” dla trzech z 5 grup interesariuszy, na których oddziaływał projekt UD92;
- nieprzedstawieniu, w TR i OSR sporządzonych dla projektów UC170, UD33, ZD5 i UD201, przyczyn braku możliwości określenia mierników realizacji celów tych regulacji;
- nieprzedstawieniu w OSR, przekazanym do uzgodnień międzyresortowych, informacji dotyczących źródeł finansowania projektu UD33.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezgodne z Wytycznymi dokonywanie niektórych z elementów oceny wpływu polegające na:

- niepełnej analizie w zakresie określania celów regulacji, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, tj. nieokreślenie wskaźników i mierników realizacji celu jakim była reorganizacja zadań GUM (UD92), co znalazło odzwierciedlenie w kolejnych OSR (przedstawione w pkt. 2.4.2 wystąpienia);
- błędnej analizie kosztów i korzyści wybranej opcji działania, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, tj.: znaczące zaniżenie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych (UD201), dokonanie (w wariantcie kosztowym) obliczeń wpływu na sektor finansów publicznych na podstawie nieaktualnych cen stałych oraz niedokonanie analiz i nieprzedstawienie danych (w wariantcie bezkosztowym) w zakresie możliwości pokrycia, z dochodów własnych GUM, wydatków wynikających z realizacji nowych zadań tej jednostki określonych w regulacji (UD92), co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.4.4 wystąpienia);

Na skutek powyższych nieprawidłowości, w TR lub OSR sporządzanych dla badanych projektów nie przedstawiano wymaganych informacji, albo przedstawiano informacje niepełne lub niewłaściwe.

2. Nieprzestrzeganie Regulaminu pracy RM, polegające na wyznaczeniu krótszych niż 21-dniowych terminów na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych, uzgodnień oraz opiniowania dla projektów UD201 (15 dni dla każdej z trzech form uzgodnień) i UD33 (15 dni na uzgodnienia międzyresortowe), bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów, co było niezgodne z § 129 Regulaminu pracy RM.

Ocena częściowa

W części działań składających się na proces OW, takich jak identyfikacja i analiza problemu, określenie celów regulacji, określenie możliwych sposobów realizacji celu oraz analiza kosztów i korzyści, występowały wskazane wyżej uchybienia lub nieprawidłowości, przy czym miały one jednostkowy charakter. W wyniku uwag zgłoszonych na etapie prowadzonych konsultacji międzyresortowych, uzgodnień i opiniowania większość TR i OSR sporządzonych dla badanych projektów zostało skorygowanych lub uzupełnionych. Charakter większości ze zidentyfikowanych uchybień lub nieprawidłowości w TR lub OSR wskazuje, iż mogły być one usunięte na wcześniejszym etapie przy przeprowadzeniu w Ministerstwie kompletnej, zgodnej z Wytycznymi z 2015 r. oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim jednego elementu OW, tj. dokonywania analizy kosztów i korzyści związanych z proponowanym rozwiązaniem prawnym. NIK wskazuje na szczególną rolę tego elementu w całym procesie OW - pozwala on na dokonanie oceny, czy korzyści płynące z przyjęcia aktu normatywnego przekraczają koszty jej wprowadzenia⁴³. Niedokonywanie lub niewłaściwe dokonywanie analizy kosztów i korzyści związanych z proponowanym rozwiązaniem prawnym prowadzi w efekcie w sposób ograniczony do osiągnięcia jednego z celów OW, jakim jest dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków ich wprowadzenia, co miało miejsce w przypadku jednego z projektów (UD92).

⁴³ Zgodnie z Wytycznymi, z punktu widzenia społeczeństwa korzyści z przyjęcia ustawy powinny przekraczać koszty jej wprowadzenia. Jeżeli koszty wprowadzenia ustawy są większe niż korzyści z niej wynikające, stanowi to istotną przesłankę do modyfikacji ustawy.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. zapewnienie:
 - dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów towarzyszących ocenie wpływu (tj. OSR) w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi oraz formularzem i Wyjaśnieniami do OSR,
 - przestrzegania wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny oraz proces dokonywania OW,
2. podjęcie działań w celu wzmocnienia systemu zapewnienia jakości OW w Ministerstwie,
3. objęcie pracowników Ministerstwa, uczestniczących w procesie OW, szkoleniami w zakresie *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego z 2015 r.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 21 marca 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.