



LWA 410.002.00.2015
Nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA

Informacja o wynikach kontroli

DOKONYWANIE OCENY WPŁYWU W RAMACH RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

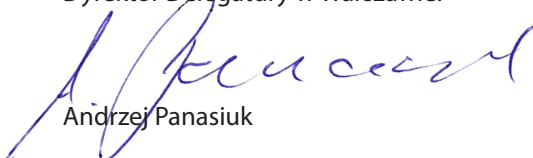
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego

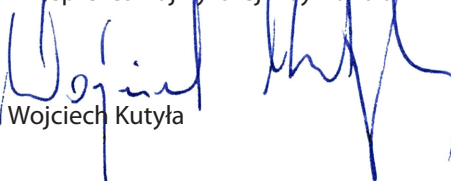
Dyrektor Delegatury w Warszawie:



Andrzej Panasiuk

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 1. XII. 2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	14
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	15
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne w kontrolowanych podmiotach w zakresie przeprowadzania oceny wpływu (OW)	21
5.2. Dokonywanie OW w ramach rządowego procesu legislacyjnego.....	31
6. ZAŁĄCZNIKI.....	56
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	56
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	58
6.3. Wykaz aktów normatywnych objętych kontrolą	73
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	74

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MF	Ministerstwo Finansów
MR	Ministerstwo Rozwoju
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ocena wpływu (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 aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. W ramach OW opracowywane były trzy dokumenty: Test regulacyjny (obecnie niesporządzany), Ocena skutków Regulacji oraz Ocena skutków regulacji ex post.
Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych – proces	Obligatoryjna analiza poprzedzająca rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego. Element OW, której obowiązek przeprowadzenia wynika z § 24 ust. 3 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów ¹ .
Ocena skutków regulacji – dokument (OSR)	Dokument sporządzany w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. Przedstawia wyniki oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego. Jest obligatoryjnie opracowywany dla projektów ustaw, aktów normatywnych Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. Na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów OSR jest przygotowywana również do innych dokumentów.
Ocena funkcjonowania ustawy – dokument (OSR ex post)	Dokument przedstawiający wyniki oceny wpływu na etapie obowiązywania aktu prawnego. Jest obligatoryjnie przygotowywana na wniosek Rady Ministrów, lub jej organu pomocniczego lub jeżeli wynika to z testu regulacyjnego, z OSR lub też z samego dokumentu.
Program Lepsze Regulacje 2015	Dokument przyjęty uchwałą nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015” ² , będący programem rozwoju zgodnie z art. 15 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ³ , określający zadania w zakresie reformy procesu stanowienia prawa i optymalizacji przepisów w latach 2012–2015. Jednym z celów Programu był <i>Rozwój systemu OW</i> .
Raport z konsultacji	Dokument sporządzany w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. Zawiera m.in. omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji i opiniowania. Jest przygotowywany przy wszystkich projektach dokumentów rządowych, przy których obowiązkowe jest przeprowadzenie konsultacji publicznych. Zawiera również odniesienie do zgłoszonych uwag, wraz z wyczerpującym uzasadnieniem w przypadku ich odrzucenia.

¹ M.P. z 2016 r. poz. 1006.

² M.P. poz. 341.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1376.

RCL Rządowe Centrum Legislacji

Test regulacyjny (TR) Dokument sporządzany w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów⁴ (wejście w życie 22 czerwca 2016 r.) zniósł wymóg opracowywania TR. Przedstawiał w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego. Był obligatoryjnie opracowywany w przypadku projektu założeń do projektu ustawy. Był dołączany do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w przypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń.

Wytyczne z 2015 r. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w 2015 r. określający 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. Zastąpił uprzednio obowiązujące *Wytyczne do oceny skutków regulacji z 2006 r.*, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowania dokumentów rządowych z 2009 r.* oraz *Siedem zasad konsultacji z 2012 r.*

Ewaluacja aktu prawnego Analiza służąca ocenie, czy cele regulacji zostały osiągnięte, jakie wystąpiły skutki aktu prawnego, w tym niepożądane i czy możliwa jest realizacja celu mniejszymi nakładami niż pierwotnie planowano.

⁴ M.P. poz. 494.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy dokonywana w ramach rządowego procesu legislacyjnego ocena wpływu dostarczała wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy przyjęte w podmiotach uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązania organizacyjno-prawne pozwalały na dokonanie oceny wpływu w sposób prawidłowy?

Czy działania podejmowane przez uczestników procesu legislacyjnego w ramach oceny wpływu były prawidłowe (legalne i rzetelne)?

Czy przeprowadzona ocena wpływu pozwalała na wiarygodne określenie efektów przyjmowanych regulacji prawnych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Okres objęty kontrolą

Lata 2015–2016

Pierwszy sformalizowany system przewidywania skutków regulacji narodził się w 1981 r. w Stanach Zjednoczonych. Od połowy lat osiemdziesiątych XX w. mechanizmy te rozprzestrzeniły się w wielu krajach, aby w końcu stać się standardem w państwach wysoko rozwiniętych. Najbardziej zaawansowane systemy oceny wpływu (OW) funkcjonują obecnie w krajach common law – Australii, USA, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii. OECD⁵ zebrała ich doświadczenia, aby pomóc innym państwom w zbudowaniu skutecznych systemów oceny wpływu regulacji na życie gospodarcze i społeczne.

Ocena wpływu (impact assessment), nazywana również oceną skutków regulacji i analizą oddziaływania regulacji (regulatory impact assessment), nie posiada jednej i powszechnie akceptowanej definicji. Jest to wynikiem tego, że sama OW i jej założenia podlegały zmianom, reagując na zapotrzebowanie i kondycję sektora publicznego.

Aktualnie w Polsce OW jest interpretowana jako proces analityczny mający wspomagać podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez systematyczne dostarczanie możliwie pełnej informacji na temat wariantów planowanej interwencji regulacyjnej (rozwiązań konkretnego problemu) państwa oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.

OW powinna być przeprowadzana na wstępnych etapach programowania interwencji, umożliwiając podjęcie decyzji dotyczącej interwencji lub jej braku na podstawie solidnego materiału dowodowego. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa aż do momentu przyjęcia aktu prawnego.

Pomimo różnych form jakie przyjmuje OW w poszczególnych krajach, można wyróżnić jej elementy wspólne:

- analiza problemu i oczekiwanego efektu interwencji (w tym odpowiedź, czy jest ona w ogóle potrzebna);
- przedstawienie różnych sposobów osiągnięcia pożądanych efektów;
- analiza skutków różnych wariantów interwencji;
- szerokie konsultacje;
- przedstawienie wybranej opcji działania wraz z uzasadnieniem,
- plan ewaluacji lub dokonanie oceny ex-post funkcjonowania aktu normatywnego.

⁵ Ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, pol. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Infografika nr 1
Etapy procesu OW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie „Wytycznych do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” sporządzonego przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

Ocena wpływu ma cztery główne zadania. Ma się przyczyniać do zwiększenia wśród rządzących świadomości, co do konsekwencji – zarówno korzyści, jak i kosztów – ich decyzji i działań. Ma służyć integracji różnych obszarów polityki, wskazując na powiązania pomiędzy różnymi dziedzinami i umożliwiając ich koordynację. Kolejnym zadaniem OW jest zwiększanie przejrzystości oraz doskonalenie procesu konsultacji. OW ma także służyć zwiększeniu odpowiedzialności rządzących za podejmowane decyzje poprzez informowanie społeczeństwa o ich konsekwencjach.

W wymiarze merytorycznym prawo jest odpowiedzią na określone problemy społeczne i gospodarcze. Wykorzystanie oceny wpływu pozwala na wzmocnienie roli tego właśnie aspektu procesu prawotwórczego poprzez wzmocnienie roli obiektywnych argumentów opartych na rzetelnej wiedzy. Niezwykle ważnym aspektem OW jest bowiem jej analityczna natura. Podobnie jak inne narzędzia pełniące taką funkcję jest ona stworzona do wspierania procesu podejmowania decyzji, a nie do jego zastępowania.

Można wymienić główne kryteria jakości regulacji⁶: konieczność, demokratyczna legitymacja, spójność, skuteczność oraz efektywność, według których OW przyczynia się do zwiększenia jakości stanowionego prawa.

- z punktu widzenia **kryterium konieczności** regulacja powinna być uzasadniona ważnym interesem publicznym i służyć rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych. Procedura oceny wpływu umożliwia adekwatną diagnozę stanu rzeczy w danym obszarze za pomocą odpowiednich narzędzi analitycznych, a tym samym pomaga zapobiegać wprowadzaniu zbędnych, czy nieadekwatnie skonstruowanych przepisów;
- według **kryterium demokratycznej legitymacji** regulacje muszą być przyjmowane zgodnie z procedurami prawa oraz w otwartym i przejrzystym procesie, który systematycznie uwzględnia opinie mniejszości. Ocena wpływu na różne sposoby przyczynia się do wzmocnienia demokratycznej legitymacji stanowionego prawa. Po pierwsze, wzmacnia rolę czynnika merytorycznego w procesie legislacyjnym, zwiększając tym samym jego racjonalność. Po drugie, umożliwia szersze zaangażowanie kręgów interesariuszy poprzez mechanizmy konsultacyjne, dając także pole do wyrażenia opinii mniejszości. Po trzecie,

⁶ R. Deighton-Smith, Ocena Skutków Regulacji (OSR): najskuteczniejsze metody stosowane w krajach OECD, OECD, wyd. polskie Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000.

przyczynia się do zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego m.in. poprzez wyraźne wskazanie grup społecznych i gospodarczych, które będą beneficjentami danej regulacji i konieczność uzasadniania przez instytucje państwa takich a nie innych jej efektów;

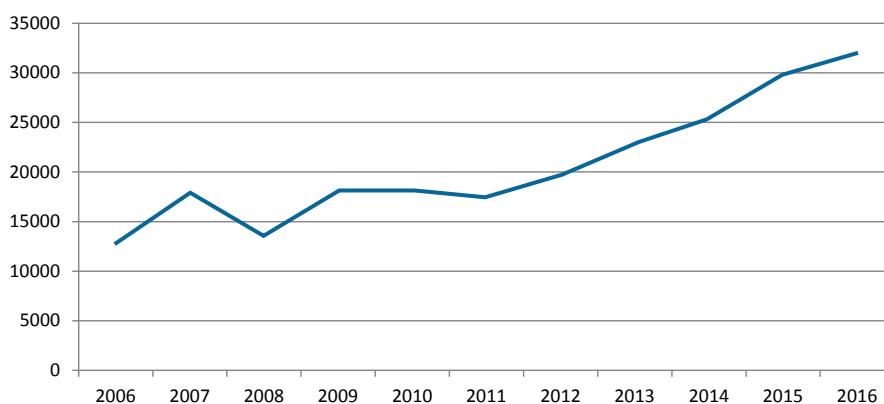
- z punktu widzenia **kryterium skuteczności** regulacje powinny gwarantować, a przynajmniej uprawdopodobnić, osiągnięcie celów ustawodawcy. Ocena wpływu pomaga osiągnąć większą skuteczność prawa. Umożliwia identyfikację celów danej regulacji i pozwala rozstrzygnąć, które z możliwych wariantów regulacyjnych mają szansę najskuteczniej je zrealizować. OW przyczynia się do większej skuteczności prawa także ze względu na wyższy stopień identyfikacji adresatów z treścią regulacji, dzięki ich aktywnemu zaangażowaniu w proces legislacyjny;
- według **kryterium efektywności** regulacje powinny oferować pozytywny bilans kosztów i korzyści oraz realizować zakładane cele w sposób najmniej kosztowny. OW umożliwia systematyczną analizę kosztów i korzyści oraz porównanie różnych wariantów regulacji pod kątem ich racjonalności ekonomicznej.

Badania OECD i Banku Światowego pokazały, że ocena wpływu może mieć istotne znaczenie dla gospodarki, bowiem nieadekwatne regulacje obniżają poziom wewnętrznych i zewnętrznych inwestycji, hamują wzrost gospodarczy oraz zmniejszają konkurencyjność gospodarki. Co jednak najistotniejsze, OW wpływa na zmianę logiki podejmowania decyzji. Rządzący są bowiem mobilizowani do opracowania bardziej dalekosiężnej wizji, podporządkowanej ważnym potrzebom społecznym, a nie tylko krótkoterminowych posunięć służących partykularnym interesom.

Nierzetelnie prowadzona, a tym samym nieskuteczna OW skutkuje również tzw. „inflacja prawa”. W roku 2016 po raz pierwszy w historii weszło w życie w roku kalendarzowym ponad 30 tys. stron aktów prawnych. Stanowiło to o ponad 7% więcej niż w roku 2015.

Wykres nr 1

Liczba stron aktów prawnych przyjmowanych w poszczególnych latach 2006–2016



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportu „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce” edycja 2017 sporządzonego przez Grant Thornton.

Niestety, pomimo wzrostu świadomości znaczenia OW, wśród uczestników procesu legislacyjnego w Polsce, w praktyce logika stanowienia prawa bywa często niejako odwrócona. Pierwszym krokiem do podjęcia decyzji regulacyjnej nie jest analiza problemu do rozwiązania, a czynniki merytoryczne i refleksja nad zasadnością interwencji regulacyjnej potrafią być marginalne. Partnerzy społeczni zgłaszają uwagi, iż brakuje efektywnie działającego mechanizmu usystematyzowanej wymiany poglądów między przedstawicielami władzy publicznej i ekspertami a podmiotami i grupami społecznymi bezpośrednio zainteresowanymi regulacją. Proces tworzenia regulacji jest nieprzejrzysty, a odpowiedzialność za jej treść – rozproszona.

Infografika nr 2

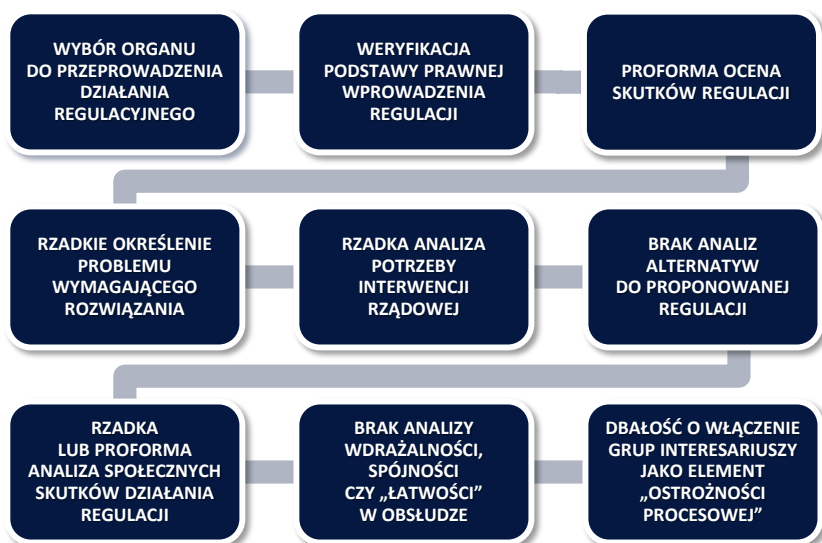
Przygotowanie regulacji według OECD



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” sporządzonego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Infografika nr 3

Przygotowanie regulacji w polskiej praktyce stanowienia prawa według OECD

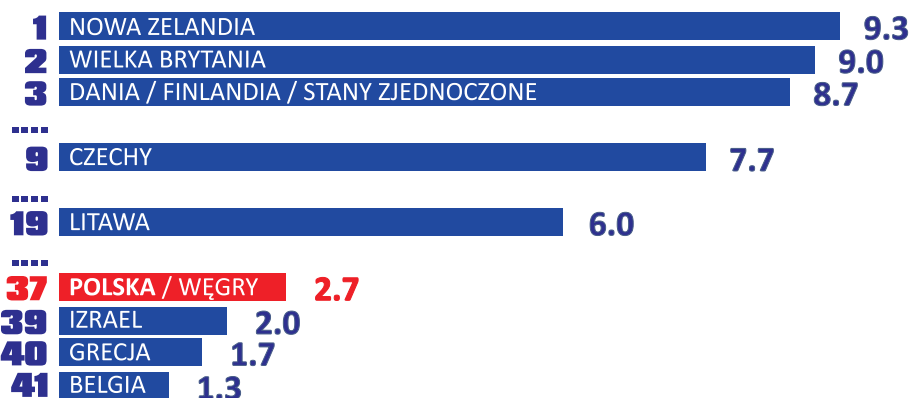


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” sporządzonego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Pomimo podejmowania w ostatnich latach działań m.in. w zakresie reformy systemu tworzenia prawa, jakość prawa w Polsce wymaga w dalszym ciągu poprawienia. Na przeciętną jakość stanowionych w Polsce przepisów wskazuje m.in. pozycja Polski w rankingach poświęconych otoczeniu regulacyjnemu. Na przykład w prowadzonym przez Fundację Bertelsmanna rankingu SGI (Sustainable Governance Indicators), w punkcie dotyczącym stosowania mechanizmów badających potrzeby, cele i skutki społeczno-gospodarcze wprowadzanych nowych regulacji Polska zajmuje w 2017 r. 37 miejsce wśród 41 ujętych w rankingu państw⁷. Jedną z przyczyn mających negatywny wpływ na jakość stanowionego prawa jest stosowanie w ograniczonym stopniu tzw. Polityki opartej na dowodach (ang. Evidence-based policy making). Jest to zasada oznaczająca podejmowanie świadomych decyzji politycznych w oparciu o możliwie wszechstronną informację i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu. Realizacji tej zasady służy OW.

Wykres nr 2

Ranking państw pod względem dokonywania oceny wpływu aktów prawnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportu SIG 2017 Fundacja Bertelsmanna.

Ocena wpływu – rola w procesie stanowienia prawa, zasady przeprowadzania – na gruncie rozwiązań krajowych⁸

Podstawowe dokumenty regulujące proces dokonywania OW w Polsce

Dokumentami stanowiącymi kompleksowy przewodnik po procesie tworzenia prawa opartego na dowodach są:

- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów⁹ (w tym dokumenty: Test MŚP, Test Regulacyjny, OSR ex-ante, OSR ex-post);
- „Wytyczne do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” opracowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w 2015 r.;
- Zasady techniki prawodawczej;
- Dobre praktyki legislacyjne;
- „Rządowy proces legislacyjny – opis procedur”.

⁷ http://www.sgi-network.org/2017/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments

⁸ Na podstawie „Wytycznych do przeprowadzania Oceny Wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” sporządzonych przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

⁹ M.P. z 2016 r. poz. 1006.

Ocena wpływu jest procesem, w którym analizuje się możliwe sposoby/warianty rozwiązania problemu, w tym pozaregulacyjne i potencjalne skutki każdego z nich. OW nie należy jednak identyfikować tylko i wyłącznie z oceną projektów aktów normatywnych. W rzeczywistości przeprowadzona ocena wpływu może wskazywać, że najlepszym rozwiązaniem danego problemu społeczno-gospodarczego są działania poza legislacyjne.

Ocena wpływu przeprowadzana jest zawsze – bez niej niemożliwe byłoby przygotowanie propozycji skutecznego rozwiązania problemu. Prawidłowo przeprowadzona ocena wpływu jest efektem pracy całego zespołu legislacyjnego: analityka, prawnika, legislatora a także osób kierujących ich pracą i podejmujących kluczowe decyzje polityczne.

W okresie objętym kontrolą dokonywaniu oceny wpływu towarzyszyły następujące dokumenty:

- **test regulacyjny (TR)¹⁰** – powinien przedstawiać w syntetyczny sposób wyniki OW na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego; był obligatoryjnie opracowywany w przypadku projektu założeń projektu ustawy; był dołączany do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych RM w przypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń;
- **ocena skutków regulacji (OSR)** – powinna przedstawiać wyniki OW szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego; była obligatoryjnie przygotowywana do projektów ustaw, aktów normatywnych RM, rozporządzeń Prezesa RM lub ministrów, zarządzeń Prezesa RM;
- **raport z konsultacji** – przygotowywany dla wszystkich projektów dokumentów rządowych, dla których przewidziane jest prowadzenie konsultacji;
- **ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)** – powinna przedstawić wyniki OW na etapie obowiązywania aktu prawnego; była obligatoryjnie przygotowywana, jeżeli wynikało to z TR, OSR treści samego dokumentu lub wniosku RM.

Dokumenty te miały na celu wykazanie, że analiza czynników istotnych dla rozwiązania problemu została przeprowadzona w sposób kompleksowy, a tym samym większe jest prawdopodobieństwo osiągnięcia zakładanych celów oraz zminimalizowanie ryzyka wystąpienia negatywnych skutków wprowadzanej regulacji.

Ocena wpływu towarzyszy regulacji od momentu pojawienia się i zdefiniowania problemu do wprowadzenia i ewaluacji projektowanej regulacji. Na etapie przygotowawczym, ocena wpływu polega przede wszystkim na oszacowaniu przyszłych skutków możliwych opcji rozwiązania problemu, w celu wyboru najkorzystniejszego rozwiązania. Po wejściu w życie regulacji (etap OSR ex-post) ocenie poddawane są rzeczywiste skutki, jakie wprowadziła dana regulacja tak, aby możliwie szybko przeciwdziałać ewentualnym nieprawidłowościom i usprawniać jej dalsze dzia-

Dokumenty tworzone
w ramach dokonywania
OW

¹⁰ Z dniem 22 czerwca 2016 r. w związku ze zmianą Regulaminu pracy Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. wymóg sporządzania testu regulacyjnego przestał obowiązywać. Dodatkowe informacje przedstawiono w analizie prawnej stanowiącej załącznik do programu kontroli.

łanie. Po przygotowaniu OSR ex-post mogą zostać wskazane nowe, bądź do tej pory nierozwiązane problemy. Skutkiem tego etapu może być przygotowanie nowelizacji lub nowej regulacji.

Infografika nr 4
Ocena wpływu – cykl funkcjonowania



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie „Wytycznych do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” sporządzonego przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

W celu zapewnienia wysokiej jakości oceny wpływu weryfikowana jest kompletność i szczegółowość opracowywanych dokumentów zawierających wyniki oceny wpływu na kilku etapach procesu legislacyjnego przez:

- zespoły do spraw Oceny Skutków Regulacji (do ich zadań miało należeć opiniowanie testów regulacyjnych, ocen skutków regulacji oraz OSR ex post, a także udzielanie wsparcia analitycznego) – na etapie prac wewnątrz ministerstwa;
- Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu (opiniował test regulacyjny oraz OSR ex post w przypadku ocen dokonywanych na wniosek Zespołu) – na etapie wpisu projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów;
- Departament Oceny Skutków Regulacji w KPRM (opiniował testy regulacyjne i oceny skutków regulacji) – na etapie uzgodnień międzyresortowych lub przed skierowaniem projektu aktu normatywnego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, jeśli Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy o to wystąpiła

Na każdym etapie dokonywania oceny wpływu, w zależności od posiadanych zasobów, potrzeb lub realizowanych zadań, można wspomagać się wiedzą bądź umiejętnościami partnerów/instytucji zewnętrznych. Wykorzystanie zweryfikowanych opinii specjalistycznych instytucji, świata nauki, partnerów społecznych lub instytucji branżowych może

podnieść jakość przygotowywanej oceny wpływu, poprzez zapewnienie dokładniejszych, bardziej obiektywnych i praktycznych informacji dotyczących wpływu regulacji na poszczególne grupy podmiotów.

W czasie procesu legislacyjnego, z powodu aktualizacji posiadanych informacji oraz ewentualnych decyzji politycznych, zarówno cele jak i zakres projektu aktu normatywnego mogą ulegać istotnym zmianom. W przypadku ustaw może to mieć miejsce nawet na etapie pozarządowym (parlamentarnym). Niezbędna jest w takim przypadku aktualizacja OSR, co umożliwi poznanie i przekazanie do publicznej wiadomości informacji o rzeczywistych skutkach przyjmowanych rozwiązań. Aktualizacja ta pozwoli również w przyszłości na poprawne sporządzenie OSR ex-post.

Ocena wpływu – kryteria jakości OECD

Według ekspertów OECD, ocena wpływu, aby przyczyniać się do podejmowania trafnych decyzji, musi spełniać następujące kryteria:

- musi być **systematyczna** – a więc stanowić element szerszego systemu, który określa wymagania dotyczące zawartości oceny oraz gwarantuje, że będzie ona miała przełożenie na polityczny proces decyzyjny;
- powinna także być **empiryczna**, bazująca na obiektywnych danych zgromadzonych wedle procedur, przy zachowaniu możliwie niskich kosztów;
- dobra analiza to taka, która prowadzona jest **konsekwentnie**, ale i **elastycznie** (z wykorzystaniem innowacyjnych źródeł, w zależności od badanego zagadnienia);
- **możliwa do jak najszerzego zastosowania**, a więc uwzględniać różne polityczne scenariusze;
- **przejrzysta i szeroko dostępna** – aby ułatwić proces konsultowania jej treści z zainteresowanymi stronami, a także by stanowiła klarowny punkt odniesienia dla podejmowanych decyzji;
- przeprowadzona **we właściwym czasie** – to znaczy już w fazie opracowywania założeń politycznych oraz o udostępnienie wyników Oceny na tyle wcześnie, żeby kluczowe decyzje mogły uwzględnić jej rezultaty;
- **realistyczna**, czyli możliwa do zrealizowania w określonych ramach czasowych tak, by nie powodować znaczących opóźnień w procesie decyzyjnym.

Podstawowym celem OW jest optymalizacja polityki poprzez wybór opcji przynoszącej największe społeczne korzyści przy możliwie niskich kosztach. Należy jednak pamiętać, że nie oznacza to, iż OW gwarantuje znalezienie jedynie słusznego rozwiązania, które można wskazać bez dokonywania wyboru o charakterze politycznym.

Możliwe skutki danego rozwiązania należy oceniać w zestawieniu z sytuacją wyjściową, tj. brakiem tej regulacji. Konsekwencje, jakie przyniesie projektowany akt prawny, powinno się w miarę możliwości oszacować i przedstawić w postaci wartości liczbowych. Nie trzeba jednak rezygnować ze wskaźników jakościowych tam, gdzie uważa się je za nieodzowne, powinny jednak być one jak najpełniej opisane i wyjaśnione. Analiza musi być poddana zewnętrznej recenzji, której zakres zależy od wagi kwestii objętej regulacją. Wszystkie oceny powinny odwoływać się do jednolitych wskaźników (takich jak np. społeczna stopa dyskontowa), a przy podsumowaniu każdej analizy powinno się stosować wspólny wzorzec.

2. OCENA OGÓLNA

Brak powszechnego postrzegania OW jako instrumentu doskonalenia prawa, wspomagającego proces decyzyjny

Analiza 20 objętych kontrolą procesów legislacyjnych wskazuje, że dokonywanie OW nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których ma miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu potrafi stanowić głównie realizację wymogu formalnego. Jednakże OW dokonywana prawidłowo dostarcza wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku sześciu¹¹ z 20 badanych projektów aktów normatywnych.

Bagatelizowanie znaczenia OW wpływa negatywnie na prowadzenie analiz w rządowym procesie legislacyjnym i generuje słabości tego procesu polegające przede wszystkim na:

- dokonywaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, stanowiącej istotny element OW, dopiero na etapie gotowej już treści regulacji;
- znikomej roli Zespołów ds. OSR;
- niestosowaniu lub ograniczonym stosowaniu Wytycznych, opracowanych w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z KPRM;
- ograniczonym korzystaniu z możliwości jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne;
- sporadycznym planowaniu przeprowadzenia OSR ex-post ustaw.

W przypadku ośmiu z pozostałych 14 projektów, dokonywanie OW było obarczone uchybieniami lub brakami, co w różnym stopniu wpływało na jakość całej OW lub jej poszczególnych elementów. Najwięcej trudności kontrolowanym jednostkom sprawiała ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, w tym przede wszystkim działania składające się na OW takie jak: określenie planu wdrażania i ewaluacji oraz analiza kosztów i korzyści dla wybranej opcji działania.

Dla sześciu kolejnych z 14 projektów aktów normatywnych¹² działania podejmowane w ramach dokonywania oceny wpływu polegały w zasadzie na poszukiwaniu i prezentowaniu informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań i gotowych projektów ustaw, wynikających z wcześniej podjętych przez kierownictwa ministerstw decyzji. W efekcie, ocena wpływu nie pełniła w pełni zakładanej dla niej roli narzędzia wspomagającego proces decyzyjny, poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu, bowiem ograniczała się wyłącznie do jednego (zaproponowanego) z nich.

Pozytywnie NIK oceniła realizację przez KPRM zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, tj. opiniowanie OSR, koordynację sporządzania OSR, monitorowanie konsultacji publicznych. Prawidłową realizację tych zadań umożliwiały przyjęta struktura organizacyjna tej jednostki oraz podział zadań i współpraca między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Na podkreślenie zasługują również działania KPRM w zakresie organizacji specjalistycznych szkoleń analitycznych dla pracowników administracji rządowej oraz organizacji staży w zagranicznych instytucjach realizujących zadania z zakresu OW.

¹¹ UD34 opracowany przez MRPiPS, UD102, UD76, UA56 i UD169 przez MF oraz UD33 przez MR. Szczegółowy wykaz projektów aktów normatywnych objętych kontrolą zawiera załącznik nr 7.6 Informacji.

¹² Wszystkie projekty opracowane przez MRiRW oraz jeden przez MF.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Struktura organizacyjna jak i regulacje wewnętrzne dwóch z czterech kontrolowanych ministerstw (MF i MRPiPS) stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania OW dla badanych projektów aktów normatywnych, jednak ostateczny wpływ na jakość dokonywanej OW miała stosowana w tym zakresie praktyka, w szczególności wykorzystanie tworzonych w ministerstwach w celu zapewnienia jakości OW – Zespołów ds. OSR. Istotne znaczenie miało również przygotowanie pracowników uczestniczących w tym procesie.

Funkcjonowanie rozwiązań organizacyjno-proceduralnych w zakresie dokonywania OW

Jednym z elementów reformy procesu stanowienia prawa było stworzenie koordynacji w każdym ministerstwie w zakresie zapewnienia wysokiej jakości OW. W każdym z kontrolowanych ministerstw powołano Zespoły ds. OSR¹³ (funkcjonujące pod różnymi nazwami), przy czym, choć ich zadania, skład oraz sposób funkcjonowania były zróżnicowane, w żadnym przypadku nie pełniły one w sposób wystarczająco skuteczny roli podmiotu, który wpływałby na poprawę jakości OW i sporządzanych w ramach tego procesu TR i OSR. W praktyce ciężar dokonywania czynności w ramach OW spoczywał na pracownikach departamentów odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów normatywnych.

Kontrola wykazała brak odpowiedniego przygotowania pracowników ministerstw uczestniczących w procesie OW. W efekcie ograniczona rola Zespołów, oraz braki w przygotowaniu pracowników skutkowały nieprawidłowościami zarówno w dokonywaniu czynności składających się na ten proces, jak i sporządzaniu dokumentów TR i OSR. Sytuacja taka miała miejsce w trzech ministerstwach (MRPiPS, MRiRW, MR). Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w dokonywaniu OW spowodowanych brakami w dostępie do potrzebnego sprzętu, oprogramowania lub innych narzędzi niezbędnych do dokonania OW.

Wyniki kontroli wskazują na ograniczone stosowanie Wytycznych. Opracowane w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z KPRM „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, określają 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. Dokument ten pełni szczególną rolę, bowiem same przepisy Regulaminu pracy RM z 2013 r. jak i wewnętrzne procedury ministerstw 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 jak przygotować propozycje regulacji, analizować sposoby osiągnięcia celu, prowadzić konsultacje, szacować koszty i korzyści dla analizowanych rozwiązań. Pracownicy odpowiedzialni za OW nie stosowali Wytycznych, bądź stosowali, ale w ograniczonym zakresie. Przyczynami powyższego były: brak wiedzy o istnieniu tego dokumentu (sporadycznie),

¹³ Utworzone w dwóch ministerstwach Zespoły ds. OSR, w praktyce nie funkcjonowały (MR, MRiRW).

brak przeszkolenia z zakresu jego stosowania, ale również przekonanie o niemożliwości stosowania Wytycznych w pełnym zakresie ze względu na presję czasu i brak takich oczekiwań ze strony przełożonych. W efekcie miały miejsce sytuacje, w których Wytyczne nie były postrzegane jako narzędzie pomocnicze w dokonywaniu OW, a jako dokument zawierający szereg wymogów, które trzeba spełnić z powodów formalnych.

Poza MF i MRPiPS rozwiązania organizacyjno-proceduralne oceniono pozytywnie również w KPRM. Pozwalały one na prawidłową realizację zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Struktura organizacyjna KPRM, w tym współpraca oraz podział zadań między poszczególne komórki organizacyjne tej jednostki (DKRM¹⁴, DAS¹⁵ i DOSR¹⁶), umożliwiała dokonanie oceny dokumentów tworzonych w ramach OW.

[szerzej w pkt 5.1 na str. 21–31 Informacji]

**Dokonywanie OW
na etapie projektu
dokumentu rządowego**

2. W latach 2015–2016 w kontrolowanych ministerstwach procedowano łącznie 125 projektów ustaw i założeń do projektów ustaw (32 nowe ustawy, 84 nowelizacje ustaw i dziewięć założeń) w tym: w MRPiPS – 24 (cztery nowe ustawy, 19 nowelizacji i jedno założenie), w MF – 44 (10 nowych ustaw, 30 nowelizacji i cztery założenia), w MRiRW – 30 (10 nowych ustaw, 19 nowelizacji i 1 założenie) w MR – 27 (osiem nowych ustaw, 16 nowelizacji i trzech założenia).

Aż w 14 przypadkach (poza UD34 MRPiPS, UD102, UD76, UA56 i UD169 MF oraz UD33 MR) ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM – stanowiąca istotną część składową OW – nie została przeprowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektów aktów normatywnych (6), bądź była prowadzona w niepełnym zakresie lub z błędami (8). Choć przeprowadzanie OW towarzyszy całemu procesowi legislacyjnemu, to wykonywanie niektórych z czynności, np. takich jak analiza alternatywnych rozwiązań problemu, czy też analiza kosztów i korzyści na etapie gotowego projektu aktu normatywnego pozbawiona jest – z punktu widzenia roli jaką pełnić ma OW – większego sensu. Co prawda obowiązujący Regulamin Pracy Rady Ministrów nakazuje dokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu, jednakże wymóg ten nie jest respektowany.

Mając na uwadze cel OW, za najpoważniejszy problem w kontrolowanych ministerstwach należy uznać brak działań (lub też działania ograniczone lub niezgodne z Wytycznymi z 2015 r.) mających na celu: określenie alternatywnych rozwiązań problemu, analizę kosztów i korzyści wybranej opcji działania, w tym m.in. wpływ na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, rynek pracy i pozostałe obszary, tj. działań, których wyniki w szczególnie sposób warunkują możliwość podejmowania decyzji na podstawie dowodów.

¹⁴ Departament Komitetu Rady Ministrów.

¹⁵ Departament Analiz Strategicznych.

¹⁶ Departament Oceny Skutków Regulacji.

Brak analizy możliwych alternatywnych rozwiązań problemu dotyczył sześciu projektów, przy czym choć dotyczyło to prawie 1/3 badanych projektów, nie można uznać, iż było to zjawisko powszechne, bowiem aż pięć z nich powstało w jednym ministerstwie MRiRW (projekty UD113, UD112, UD114, UD216, UD39), a jeden opracowano w MF (UD35).

W efekcie, pozbawiona tego elementu OW polegała w zasadzie na poszukiwaniu i prezentacji informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych modeli rozwiązań, a nawet gotowych projektów ustaw, co wynikało z wcześniej podjętych przez kierownictwo ministerstw decyzji. Tym samym ewentualne błędy w działaniach podejmowanych na kolejnych etapach OW, czy nawet ich prawidłowe wykonanie miały, z punktu widzenia roli OW, znaczenie drugorzędne.

W przypadku pozostałych projektów największą trudnością sprawiała realizacja działań podejmowanych na etapach OW obejmujących: określenie planu wdrażania i ewaluacji oraz analizę kosztów i korzyści opcji działania. W przypadku wszystkich objętych kontrolą ministerstw uznano, że stwierdzone nieprawidłowości wpływały negatywnie na jakość całej OW lub jej poszczególnych elementów: w MF i MRPiPS nieprawidłowości dotyczyły głównie planowania ewaluacji, w MR – analizy kosztów i korzyści. W przypadku sześciu projektów sporządzonych przez dwa ministerstwa: MF (jeden projekt) MRiRW (5) OW nie pełniła w ogóle zakładanej dla niej roli.

Sporadycznie planowano również przeprowadzenie OSR ex-post ustaw. Choć w przeciwieństwie do obowiązku przeprowadzenia oceny skutków społeczno-gospodarczych na etapie poprzedzającym opracowanie projektu ustawy, przeprowadzenie OSR ex-post nie jest obowiązkowe, to nieprzewodzenie analiz na tym etapie może utrudniać ocenę efektywności aktu normatywnego jak i jego założeń.

[szerzej w pkt 5.2.1 na str. 31–44 Informacji]

3. Proces uzgadniania i opiniowania projektów aktów normatywnych generalnie był prowadzony w sposób prawidłowy, zgodny z wymogami Regulaminu pracy RM. Informacje uzyskiwane w tym procesie przyczyniały się do podniesienia jakości OW, a także dokumentów jej towarzyszących. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na wyznaczaniu krótszych, niż określone w Regulaminie pracy RM, terminów na zajęcie stanowiska do procedowanych projektów.

[szerzej w pkt 5.2.2 na str. 45–46 Informacji]

4. W sposób ograniczony korzystano z możliwości jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu procesu konsultacji publicznych określone w Regulaminie pracy RM były w większości wypełniane, to wiele rekomendacji dotyczących ich prowadzenia, ujętych w dokumentach niemających rangi powszechnie obowiązujących (Wytyczne z 2015 r., Siedem Zasad Konsultacji) nie było stosowanych. Stwierdzone przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk, ograniczenie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji, korzystanie z wąskiego katalogu form konsultacji, nieodnoszenie się lub odnoszenie z dużym opóźnieniem

Prowadzenie uzgodnień międzyresortowych i opiniowania

Przeprowadzanie konsultacji publicznych

do zgłoszonych stanowisk świadczyć może, iż konsultacje traktowane są jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą dostarczyć istotnych informacji.

[szerzej w pkt 5.2.4 na str. 49–53 Informacji]

5. W każdym z objętych kontrolą ministerstw dochodziło do naruszeń regulacji wewnętrznych odnoszących się do sposobu przeprowadzania procesu legislacyjnego. Wewnętrzne przepisy ministerstw nie były respektowane w zakresie obowiązku przeprowadzania konsultacji wewnątrzresortowych, udziału Zespołu ds. OSR w procesie legislacyjnym oraz terminów określających przeprowadzanie konsultacji publicznych i wewnątrzresortowych.

[szerzej w pkt 5.2.6 na str. 54–55 Informacji]

6. NIK oceniła pozytywnie realizację przez KPRM zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, tj. opiniowanie OSR, koordynację sporządzania OSR, monitorowanie konsultacji publicznych. Prawidłową realizację tych zadań umożliwiały przyjęta struktura organizacyjna tej jednostki oraz podział zadań między poszczególne komórki organizacyjne i ich współpraca. Na podkreślenie zasługują również działania KPRM w zakresie organizacji specjalistycznych szkoleń analitycznych dla pracowników administracji rządowej oraz organizacji staży w zagranicznych instytucjach realizujących zadania z zakresu OW.

[szerzej w pkt 5.2.3. na str. 46–49 oraz w pkt 5.2.5 na str. 53–54 Informacji]

Uwagi końcowe Do innych, oprócz przywołanych w ocenie ogólnej słabości systemu OW, niezależnych od działania ministrów odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesów legislacyjnych można zaliczyć również:

a) Brak konieczności szczegółowego raportowania wyników analizy wariantowej. Jeżeli celem OW jest dostarczenie decydentom wiarygodnej podstawy do podjęcia decyzji opartej na dowodach, ważne jest przedstawienie wyników tej analizy z wyraźnym i szczegółowym przedstawieniem konsekwencji każdego z analizowanych rozwiązań. Ma to znaczenie, gdy ocena użyteczności każdego z nich różni się w zależności od przyjętych kryteriów, co wymaga ich porównania. Do dnia 22 czerwca 2015 r., tj. do dnia wejścia w życie zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów, obowiązek raportowania analizy wariantowej, choć w ograniczonym zakresie był przewidziany w Teście Regulacyjnym (w pkt 3 nakazującym przedstawienie wyników analizy innych rozwiązań, w tym pozalegisacyjnych oraz podania przyczyn ich niezastosowania). Po wejściu w życie Uchwały nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zniesiono wymóg opracowywania TR. Aktualnie dokument przedstawiający wyniki przeprowadzonej analizy skutków społeczno-gospodarczych (OSR) nie zawiera pozycji, w której przedstawiane są wyniki analizy innych niż zaproponowane rozwiązania. Brak obowiązku prezentowania powyższych informacji nie musi być oczywiście równoznaczny z brakiem gromadzenia danych oraz nieprzeprowadzaniem ich analizy (choć wyniki kontroli wskazują, iż jest to obecnie najsłabszy element OW), ogranicza jednak możliwość podejmowania świadomych decyzji politycznych. Uczestnicy procesu legislacyjnego otrzy

mują bowiem informację wyłącznie na temat jednego, już wybranego rozwiązania. W tej sytuacji mogą się co najwyżej do niego odnieść, przyjąć je lub odrzucić.

b) Brak wyraźnych oczekiwań odnośnie wykorzystywania procesu OW ze strony partnerów społecznych. Podmioty uczestniczące w procesie konsultacji publicznych praktycznie nie zgłaszały uwag do TR lub OSR, a tym samym do sposobu przeprowadzonej OW. Jedną z przyczyn tej sytuacji zdaje się być zaangażowanie tych podmiotów do procesu konsultacji dopiero na etapie gotowego już aktu normatywnego, co z natury rzeczy zmniejsza zainteresowanie samym OW. Zwiększenie oczekiwań partnerów społecznych mogłoby skutkować zwiększeniem wagi jaką do dokonywania OW przykładają urzędnicy oraz kierownictwo ministerstw.

4. WNIOSKI

Zidentyfikowane słabości wskazują na konieczność podjęcia następujących działań:

Właściwi ministrowie

- 1) Pełne wykorzystywanie w procesie legislacyjnym instrumentu doskonalenia prawa jakim jest OW. Wzrost rangi OW powinien skutkować pojawieniem się determinacji w poprawianiu jakości prawa.
- 2) Wypracowanie i wdrożenie wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, które w sposób skuteczny będą wpływały na zapewnienie jakości dokonywania OW (np. z wykorzystaniem już istniejących Zespołów ds. OSR).
- 3) Przeprowadzanie kluczowych elementów OW (w szczególności oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz angażowanie partnerów społecznych) na wstępnym etapie planowania interwencji, co umożliwi wykorzystanie ich wyników.
- 4) Kontynuowanie działań mających na celu podnoszenie poziomu wiedzy i kompetencji dokonywania OW u wszystkich pracowników zaangażowanych w czynności związane z jej dokonywaniem.
- 5) Wprowadzenie obowiązku przedstawiania/dokumentowania wyników analizy poszczególnych wariantów rozwiązań problemu branych pod uwagę w ramach OW. Zapewni to rzeczywiste przeprowadzanie analiz w tym zakresie, a tym samym ograniczy sytuacje, w których OW sprowadza się do uzasadnienia uprzednio podjętych decyzji.
- 6) Rozważenie przeprowadzania OSR ex-post w stosunku do wszystkich ustaw.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne w kontrolowanych podmiotach w zakresie przeprowadzania oceny wpływu (OW)

Struktura organizacyjna jak i regulacje wewnętrzne dwa z czterech kontrolowanych ministerstw (MF i MRPiPS) stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania OW dla badanych projektów aktów normatywnych, jednak ostateczny wpływ na jakość dokonywanej OW miała stosowana w tym zakresie praktyka, w szczególności wykorzystanie tworzonych w ministerstwach w celu zapewnienia jakości OW – Zespołów ds. OSR. Istotne znaczenie miało również przygotowanie pracowników uczestniczących w tym procesie.

Poza MF i MRPiPS rozwiązania organizacyjno-proceduralne oceniono pozytywnie również w KPRM. Pozwalały one na prawidłową realizację zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Struktura organizacyjna KPRM, w tym współpraca oraz podział zadań między poszczególne komórki organizacyjne tej jednostki (DKRM, DAS i DOSR), umożliwiała dokonanie oceny dokumentów tworzonych w ramach OW.

5.1.1. Organizacja procesu OW (struktura organizacyjna, procesy)

Sposób organizacji pracy na poziomie poszczególnych ministerstw ma wpływ na system dokonywania OW. Kontrola wykazała, że nie istnieje jeden, uniwersalny model organizacji tego systemu, co wynika z tego, iż poszczególne ministerstwa dysponują w tym zakresie niezależnością. W żadnym z ministerstw nie przyjęto odrębnych regulacji odnoszących się do dokonywania OW. Zadania dotyczące tej oceny ujmowane były, w różnym zakresie, w wewnętrznych procedurach regulujących tryb i zasady procesu legislacyjnego. Brak szczególnych regulacji, poświęconych sposobowi i zakresowi dokonywania OW, wyjaśniano obowiązywaniem innych dokumentów regulujących te zagadnienia, tj. głównie regulaminu pracy RM oraz Wytocznych z 2015 r.

Wszystkie regulacje dotyczące OW ograniczały się głównie do wskazania komórki odpowiedzialnej za opracowanie, a następnie procedowanie projektu dokumentu rządowego, która nazywana była: „komórką wiodącą” – MRPiPS i MR; „departamentem wiodącym” – MRiRW, „departamentem projektującym¹⁷” – MF (dalej: komórki wiodące). W praktyce w przypadku badanych projektów aktów normatywnych dokonywanie OW polegało głównie na indywidualnym zaangażowaniu pracowników komórek wiodących (odpowiedzialnych na podstawie regulaminów wewnętrznych za opracowanie projektu aktu normatywnego), którzy opracowywali dokumenty towarzyszące OW (TR i OSR), tekst projektu dokumentu, jego uzasadnienia, a także byli odpowiedzialni za prowadzenie procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W niektórych przypadkach w pracach nad projektami dokumentów uczestniczyły kilkusobowe zespoły składające się z przedstawicieli jednego lub kilku departamentów (np. w MF).

¹⁷ Departamentem projektującym mógł być departament właściwy dla zagadnień będących przedmiotem regulacji bądź wskazany przez Ministra Finansów, członka Kierownictwa Ministerstwa lub Kierownictwo Ministerstwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi do prac nad projektami dwóch ustaw powołano z kolei wieloosobowe, zadaniowe zespoły, składające się z pracowników podmiotów zewnętrznych, które wykonywały zadania związane z opracowaniem projektu aktu normatywnego.

Szerszy udział pozostałych komórek organizacyjnych ministerstw został zapewniony w ramach konsultacji wewnątrzresortowych, przewidzianych w każdym z kontrolowanych podmiotów, przy czym zakres prowadzonych konsultacji miał charakter indywidualny. Regulacje wewnętrzne przewidywały obowiązek obligatoryjnego uczestnictwa niektórych komórek ministerstw w procesie konsultacji wewnętrznych, np. w MF w konsultacjach tych powinien uczestniczyć Departament Prawny, w MRPiPS Departament Analiz Ekonomicznych oraz Zespół ds. OSR, z kolei w MR wszystkie właściwe komórki organizacyjne oraz Departament Prawny.

Tylko regulacje wewnętrzne dwóch jednostek: MRPiPS oraz MF zawierały zapisy, zobowiązujące „komórki wiodące” do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, jeszcze przed opracowaniem projektów dokumentów, zgodnie z wymogami regulaminu pracy Rady Ministrów w tym zakresie.

W różny sposób został zorganizowany w poszczególnych ministerstwach udział analityków w dokonywaniu OW. W MF, choć regulacje wewnętrzne nie przewidywały udziału wydzielonego departamentu analitycznego, służącego wsparciem merytorycznym w zakresie dokonywania OW, to analitycy byli zatrudnieni w poszczególnych departamentach projektujących. Udział komórki analitycznej w OW zapewniono natomiast w MRPiPS. Rola tę pełnił Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz. W strukturze organizacyjnej MRiRW nie funkcjonowało odrębne stanowisko lub komórka organizacyjna, której przypisano zadania z zakresu przeprowadzania analiz na potrzeby OW, w tym udział w tworzeniu testów regulacyjnych (TR) lub ocen skutków regulacji (OSR). Udział analityków w procesie dokonywania OW miał miejsce jedynie wtedy, gdy w pracach nad przygotowaniem projektu aktu normatywnego uczestniczyły osoby posiadające takie przygotowanie, zatrudnione w komórkach wiodących. Podobna sytuacja miała miejsce w MR, przy czym za zadanie koordynacji opiniowania TR i OSR odpowiadał dodatkowo Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa.

Struktura organizacyjna KPRM uwzględniała realizację wszystkich zadań z zakresu OW, przypisanych w Regulaminie pracy RM Szefowi KPRM. Komórką wiodącą w zakresie opiniowania TR i OSR sporządzanych dla projektów założeń i projektów aktów normatywnych był Departament Oceny Skutków Regulacji (DOSR). Do zadań Departamentu należało również sporządzanie OSR w zakresie zleconym m.in. przez Prezesa Rady Ministrów i Szefa KPRM, a także rekomendowanie pogłębionej oceny wpływu dla projektów zgłaszanych do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, w szczególności ze względu na przewidywane skutki społeczno-gospodarcze. Analizą i oceną wniosków stanowiących podstawę wpisu do Wykazu wraz z załączanymi do nich TR lub OSR zajmował się Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, będący organem pomocniczym Rady Ministrów. Za zapewnienie merytorycznej obsługi Zespołu, w tym zapew-

nienie analiz, opinii i rekomendacji, odpowiedzialny był właściwy wydział w DOSR. W latach 2015–2016 departamentem odpowiedzialnym za koordynację procesu uzgodnień międzyresortowych był Departament Komitetu Rady Ministrów (DKRM). Do zadań DKRM należało m. in. opiniowanie projektów założeń do projektów ustaw, projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych w ramach uzgodnień międzyresortowych w zakresie treści projektu i uzasadnienia. Do 22 marca 2016 r. w KPRM działał Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw Koordynacji Oceny Skutków Regulacji, do zadań którego należało m. in. koordynowanie działalności organów administracji rządowej w zakresie dokonywania oceny skutków regulacji oraz zapewnienie ich zgodności z Regulaminem pracy Rady Ministrów. Od 22 czerwca 2016 r. ww. zadania przejął Koordynator OSR. Do jego kompetencji należało m. in. przedstawianie stanowiska KPRM do OSR, w trybie określonym w § 42 ust. 1 pkt 1 Regulaminu RM.

Funkcje analityczną pełnił Departament Analiz Strategicznych, do zadań którego należało m.in. tworzenie, opis i obsługa modeli oraz innych narzędzi analitycznych umożliwiających ocenę wybranych procesów społeczno-gospodarczych, a także wykonywanie analiz w celu określenia optymalnego kształtu wybranych interwencji publicznych lub wsparcia w tym zakresie organów wiodących (np. ministerstw).

Zadania z zakresu konsultacji publicznych prowadzonych w ramach oceny wpływu, od 29 lipca 2015 r. realizował Wydział Koordynacji Konsultacji Publicznych, umiejscowiony w Departamencie Kontroli i Nadzoru. Od 1 lutego 2016 r. ww. zadania przejął Wydział Konsultacji Publicznych w DOSR.

5.1.2. Funkcjonowanie Zespołów DS. Oceny Skutków Regulacji

We wszystkich objętych kontrolą ministerstwach utworzono Zespoły ds. OSR (funkcjonujące pod różnymi nazwami), przy czym choć ich zadania, skład¹⁸ oraz sposób funkcjonowania były zróżnicowane, w żadnym przypadku nie pełniły one w sposób wystarczająco skuteczny roli podmiotu, który wpływałby na poprawę jakości OW i sporządzanych w ramach tego procesu TR i OSR.

Utworzone w ministerstwach Zespoły ds. OSR, bądź też w praktyce nie funkcjonowały (MR, MRiRW), bądź też nie realizowały swoich zadań w pełnym, przypisanym im zakresie. Ich rola w procesie dokonywania OW polegała głównie na opiniowaniu (zgłaszaniu uwag) TR lub OSR, chociaż i w tym przypadku Zespoły nie opiniowały wszystkich TR lub OSR, które powinny uzyskać taką opinię. Przykładowo Zespół działający w MRPiPS zgłosił w latach 2015–2016 uwagi do niespełna 40% tych dokumentów, w przypadku MF spośród OSR sporządzonych dla projektów przekazywanych przez Ministerstwo do rozpatrzenia w latach

Ograniczona rola
Zespołów ds. OSR

¹⁸ W zależności od ministerstwa struktura Zespołów była zróżnicowana, w jego skład wchodziłi zarówno wyłącznie pracownicy pełniący funkcje kierownicze, tj. głównie dyrektorzy poszczególnych komórek organizacyjnych (MR) ustalano również składy obejmujące pracowników, dyrektorów jak i członków kierownictwa ministerstwa. Zespoły obejmowały od 8 (MR) do 12 osób (MRPiPS). Przeważającym sposobem działania Zespołów była wymiana korespondencji lub e-mail, spotkania robocze należały natomiast do rzadkości.

2015–2016 przez Komitet Stały Rady Ministrów 22% nie było opiniowanych przez Zespół. Choć część ze zgłaszanych przez Zespoły uwag podnosiła jakość TR i OSR, to w większym stopniu w zakresie formalnym niż dotyczącym istoty planowanej interwencji, jej celowości, czy proponowanego kształtu. Jednocześnie Zespoły nie były w stanie wyeliminować wszystkich, w tym ewidentnych, błędów lub braków w tych dokumentach (MRPiPS, MF). Żaden z funkcjonujących Zespołów nie realizował istotnego z punktu widzenia zapewnienia jakości OW zadania, tj. nie doradzał innym komórkom organizacyjnym ministerstw w zakresie metodologii dokonywania OW lub sporządzania TR lub OSR, ani nie udzielał wsparcia analitycznego, pomimo tego, iż w przypadku dwóch z nich (MRPiPS, MR) należało to bezpośrednio do ich zadań.

Ograniczona rola Zespołów była m.in. wynikiem pokrywania się ich kompetencji z zadaniami innych komórek organizacyjnych ministerstw lub też pełnienia przez pracowników ministerstw podwójnej roli, tj. zarówno członka Zespołu jak i pracownika komórki organizacyjnej ministerstwa (departamentu) prowadzącej prace nad projektem ustawy, co skutkowało, przy jednoczesnej presji na pilne załatwienie sprawy, niechęcią departamentów merytorycznych do angażowania Zespołów w proces legislacyjny. W tej sytuacji obopólne (ze strony departamentów jak i Zespołów) przeświadczenie o braku konieczności współpracy wynikało również z poczucia nieproduktywności takiego działania (członek zespołu ma oceniać TR lub OSR, który sam uprzednio akceptował, tworzył lub współtworzył)¹⁹.

Przykład

W MR kompetencje Zespołu ds. OSR pokrywały się z zadaniami Wydziału Ekonomicznej Analizy Prawa (WEAP) w Departamencie Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (DDR w MG i MR), a następnie w Departamencie Oceny Ryzyka Regulacyjnego (DOR w MR). W związku z powyższym, komórki odpowiedzialne za prowadzenie procesu legislacyjnego w Ministerstwie nie korzystały ze wsparcia Zespołu, a ciężar wspierania procesu OW (w tym opiniowania TR i OSR) spoczywał na WEAP. W efekcie dokumenty sporządzone w ramach 4 z 5 badanych procesów legislacyjnych nie były opiniowane przez Zespół, gdyż przygotowywał je DDR, który zapewniał obsługę Zespołu i koordynował opiniowanie OSR/TR. Piąty z projektów przygotowany był natomiast przez Departament, którego dyrektor był członkiem Zespołu. Należy zwrócić jednakże uwagę, iż przedstawiony sposób działania wynikał wyłącznie z wypracowanej praktyki postępowania, żadna z obowiązujących regulacji wewnętrznych Ministerstwa nie zawierała bowiem wyłączenia projektu dokumentu z opiniowania przez Zespół.

¹⁹ Na podobne okoliczności wskazują autorzy opracowania „Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski” przygotowanego pod redakcją Jarosława Górniaka (wyd. Akademia Leona Koźmińskiego, 2015), przywołując dodatkowo: problemy z dokonaniem oceny dokumentów OW, spowodowanych trudnością tego procesu oraz koniecznością posiadania dużej wiedzy merytorycznej, powodujące w efekcie to, iż w wielu przypadkach ocena staje się *stricte* formalna i skupiona na tym czego brakuje („puste miejsca w tabelkach”); brak czasu na rzetelne dokonanie oceny dokumentów OW, wynikający z pełnienia dwóch ról, tj. członka zespołu i pracownika innej komórki organizacyjnej ministerstwa, przy czym problem ten jest największy w ministerstwach w których do pracy Zespołów angażuje się najlepszych ekspertów; brak wiedzy członków Zespołów, czy ich uwagi zostały w jakikolwiek sposób uwzględnione, przy jednoczesnym odczuciu, że ich wpływ na kształt nisko ocenianego projektu, posiadającego wsparcie polityczne, nie jest zbyt wysoki (element demotywujący).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W MRPiPS członkowie Zespołu byli jednocześnie pracownikami lub dyrektorami departamentów, które były odpowiedzialne za opracowanie dwóch z pięciu objętych kontrolą projektów ustaw, uczestnicząc bezpośrednio w pracach nad tymi dokumentami, bądź też zatwierdzając wyniki tych prac.

Ograniczona rola Zespołów była również konsekwencją: ich składu i przyjętych procedur (np. brak obowiązku współpracy komórek merytorycznych z Zespołem), braku odpowiedniego przygotowania niektórych z jego członków, a także marginalizowania ich znaczenia przez kierownictwo ministerstwa oraz departamenty.

Przykład

Zespół ds. OSR powołany w MR składał się z dyrektorów departamentów. W ocenie pracowników Ministerstwa, 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. W przypadku projektów niedotykających bezpośrednio tematyki merytorycznej będącej w zakresie kompetencji dyrektorów-członków Zespołu, efektywniejszym sposobem pracy nad dokumentami OSR i TR była bezpośrednia współpraca departamentów merytorycznych z DOR, z pominięciem Zespołu.

Tylko w dwóch ministerstwach (MRiRW, MF) regulacje wewnętrzne zakładały obligatoryjną współpracę komórek odpowiedzialnych za opracowanie projektu aktu normatywnego i dokonywanie OW z Zespołem ds. OSR. Niestety w praktyce, nawet pomimo istnienia takiego obowiązku, nie był on realizowany. W MF tylko w przypadku jednego projektu skorzystano ze wsparcia Zespołu ds. TR i OSR, przekazując mu do zaopiniowania OSR. W ramach prac nad trzema pozostałymi projektami departamenty wiodące nie przedłożyły Zespołowi do zaopiniowania dokumentów TR załączanych do wniosków o wpis projektu do wykazu prac Rady Ministrów. Było to niezgodne z wymogiem określonym w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa. Jako przyczynę pomijania Zespołów wskazywano najczęściej konieczność pilnego procedowania dokumentów, ale również brak wiedzy na temat istnienia takiego podmiotu.

W MRiRW nie stwierdzono żadnych działań Zespołu w ramach pięciu procesów legislacyjnych objętych kontrolą. MRiRW zgłosiło w 2012 r. do KPRM skład Zespołu ds. OSR, nie powołując go jednak w sposób formalny. W okresie objętym kontrolą Zespół ten w praktyce nie funkcjonował. Cztery spośród 11 osób zgłoszonych do KPRM (tj. koordynator, sekretarz i dwaj członkowie ww. Zespołu) nie pracowały już w Ministerstwie, a w ich miejsce nie zgłoszono nowych. Kolejnym dwóm osobom nie był znany regulamin działania Zespołu, zasady i sposób jego funkcjonowania oraz zaangażowanie Zespołu w prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo. Osoby te nie posiadały również wiedzy na temat Wytycznych z 2015 r. a także praktycznego doświadczenia w opracowywaniu TR lub OSR, ponieważ ich dotychczasowa praca nie polegała na sporządzaniu lub opiniowaniu tych dokumentów.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK, nie został zrealizowany jeden z postulatów Programu „Lepsze Regulacje 2015” zakładający utworzenie w ministerstwach podmiotów zapewniających wsparcie analityczne i metodologiczne w dokonywaniu OW, a także sporządzaniu towarzyszących temu procesowi dokumentów. Co prawda, jak przedstawiono to powyżej, w kontrolowanych ministerstwach powołane zostały Zespoły, jednakże ich prak-

tyczny wpływ na poprawę jakości OW był bardzo ograniczony. Odmienność przyjętych w poszczególnych ministerstwach rozwiązań w zakresie składu zespołów, sposobu funkcjonowania, ich usytuowania oraz skuteczności działania oznacza, że nie został również zrealizowany postulat utworzenia jednolitego modelu doskonalenia regulacji.

5.1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań w ramach OW

Do istotnych czynników wpływających na jakość dokonywanej OW oraz sporządzanych w jej ramach dokumentów należą kompetencje analityczne urzędników (z zakresu ekonomii, statystyki, ekonometrii), ale również umiejętność identyfikacji i definiowania problemów, gromadzenie i interpretacja danych, praktyka w przygotowywaniu oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji.

Łącznie w skontrolowanych jednostkach w działaniach związanych z dokonywaniem OW uczestniczyło w okresie objętym kontrolą 528 pracowników (MF – 213 osób, MR – 83, MRPiPS – 84, MRiRW – 148).

Niewielka liczba
przeszkolonych osób
uczestniczących
w procesie OW
w ministerstwach

Tylko niewielki odsetek pracowników uczestniczących w procesie OW został objęty szkoleniami, których celem było podniesienie kompetencji analitycznych w zakresie dokonywania OW. W organizowanej przez KPRM Akademii Analityka uczestniczyło 4% pracowników biorących udział w dokonywaniu OW w MRPiPS (trzy osoby), 1% w MRiRW (dwie osoby), 7% w MR (6 osób). Najwięcej pracowników przeszkolono w MF, w którym Akademii Analityka ukończyło 59 osób (28%).

Lepsza sytuacja miała miejsce w przypadku szkoleń obejmujących stosowanie ogólnych zasad i metodologii przeprowadzania OW (przede wszystkim szkolenia z Wytycznych organizowane przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki oraz inne szkolenia o zbliżonej tematyce organizowane np. przez KSAP). W szkoleniach z tego zakresu uczestniczyło 41 osób²⁰ w MRPiPS (46%), 29²¹ w MF (14%), 67 w MRiRW (45%) oraz 46²² w MR (55%).

Należy jednak zaznaczyć, że szkolenia w powyższym zakresie były prowadzone w większości przed 2015 r.

W 2015 r. 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.

²⁰ W tym dwie osoby uczestniczące w szkoleniu „Jak poprawnie metodologicznie wykonać OSR i TR” zorganizowanym przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej w 2014 r.

²¹ W tym 16 osób przeszkolonych z dokonywania OW projektów UE (lata 2014–2015).

²² W tym 9 osób przeszkolonych z przygotowywania OSR w 2007 r. oraz trzy uczestniczące w szkoleniu „Ocena Wpływu oparta na dowodach” w 2016 r.

Należy zauważyć, że same przepisy Regulaminu pracy RM z 2013 r. jak i wewnętrzne procedury ministerstw 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 jak przygotować propozycje regulacji, analizować sposoby osiągnięcia celu, prowadzić konsultacje, szacować koszty i korzyści dla analizowanych rozwiązań.

Brak szkoleń pracowników Ministerstw z zakresu stosowania „Wytycznych” z 2015 r., zdaniem NIK skutkowało ograniczonym ich stosowaniem przy dokonywaniu oceny wpływu (w tym przy sporządzaniu TR i OSR) i był jedną z przyczyn wystąpienia nieprawidłowości, o których mowa w kolejnych punktach informacji o wynikach kontroli. Co istotne, część ze stwierdzonych nieprawidłowości została zidentyfikowana i przedstawiona w Wytycznych jako „najczęściej popełniane błędy”. Nie zapobiegło to jednak ich popełnianiu przez pracowników dokonujących tej oceny. Powyższą sytuację stwierdzono w MRPiPS oraz w MRiRW.

Do pozostałych form podnoszenia kwalifikacji i kompetencji przydatnych w zakresie dokonywania OW zaliczyć można również m.in. szkolenia z zakresu: statystyki (dwie osoby w MRPiPS), systemu konsultacji on-line (jedna osoba w MRiRW oraz jedna w MR), analiz makroekonomicznych (jedna osoba w MR); warsztaty w zakresie planowania organizacji i prowadzenia konsultacji publicznych (jedna osoba w MR), oraz studia podyplomowe nt. badań i analizy strategicznej (jedna osoba w MRiRW). Ponadto, pracownicy objętych kontrolą ministerstw uczestniczyli w szeregu innych szkoleń nie dotyczących bezpośrednio procesu OW, związanych natomiast z procesem legislacyjnym jako takim: 31 pracowników w MRPiPS, 75 – w MF, 34 w MRiRW oraz 20 w MF.

W KPRM zatrudnionych było ośmiu²³ pracowników (w DOSR), którym przypisano zadania z zakresu opiniowania i sporządzania TR i OSR. Wszyscy pracownicy dokonujący opiniowania TR/OSR zostali przeszkoleni w zakresie dokonywania oceny wpływu. W latach 2015–2016 czterech pracowników uczestniczyło w szkoleniach z zakresu oceny wpływu, z czego trzy osoby w ramach „Akademii analityka”, a jedna w programie stażowym w brytyjskiej instytucji zajmującej się oceną wpływu. Ponadto, pracownicy DOSR uczestniczący w opiniowaniu TR/OSR podnosili kwalifikacje zawodowe m.in. poprzez uczestnictwo w studiach podyplomowych²⁴, kursach, szkoleniach i konferencjach²⁵ związanych z problematyką oceny wpływu.

²³ Według stanu na 20 października 2016 r. Nie uwzględniono pracowników DOSR zajmujących stanowiska kierownicze (dyrektora i wicedyrektorów).

²⁴ Przykładowo Akademia Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, studia podyplomowe na kierunku administracja publiczna lub europejskie studia ekonomiczne.

²⁵ Przykładowo szkolenia i konferencje z zakresu: ujednolicenia sposobu formatowania projektów aktów normatywnych; podstaw pracy na danych źródłowych; analizy danych niekompletnych; raportowania danych statystycznych za pomocą programu R; zasobów informacyjnych systemu STRATEG, jego funkcjonalności oraz możliwości wykorzystania.

5.1.4. Wyposażenie pracowników w narzędzia pozwalające na prawidłową realizację zadań w procesie OW

Ministerstwa nie korzystały w szerszym zakresie z zaawansowanego oprogramowania do analizy statystycznej. We wszystkich ministerstwach podstawowym narzędziem wykorzystywanym w ramach dokonywania OW dla badanych projektów aktów normatywnych był program MS Excel. Według osób uczestniczących w procesie dokonywania OW, przyczyną tego stanu był brak konieczności przeprowadzania analiz wymagających bardziej zaawansowanego oprogramowania. Kolejnym powszechnie wykorzystywanym narzędziem były bazy danych poszczególnych ministerstw (np. MRPiPS wykorzystywało dane własne dotyczące osób bezrobotnych, niepełnosprawnych; MF dane fiskalne pochodzące z WHTAX i SPR, ZEFIR) oraz ogólnodostępne opracowania i dane różnych instytucji, m.in. statystyki GUS (w tym BAEL i BBGD), Eurostat, Komisji Europejskiej Banku Światowego; dane pochodzące z podmiotów podległych (np. MRiRW wykorzystywało raporty ARMIR, ANR, ARR) dane organizacji branżowych i społecznych. Bardziej zaawansowane narzędzia informatyczne (IBM SPSS Statistics, MF Micromod, JDematra+) wykorzystywał Departament Analiz Ekonomicznych w MRPiPS.

Również pracownicy DOSR w KPRM wykorzystywali przede wszystkim pakiet MS Office (w szczególności MS Excel, służący do budowania prostych modeli ekonomicznych oraz weryfikacji obliczeń przedstawionych w OSR lub TR) oraz ww. ogólnodostępne bazy danych. Ponadto, dla celów dokonywania oceny wpływu istniała możliwość wykorzystania informacji ujętych w sprawozdaniach, dokumentach budżetowych oraz raportach publikowanych m. in. przez ministerstwa, jednostki podległe i nadzorowane przez KPRM (np. przez Agencję Oceny Technologii Medycznej i Taryfikacji, Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska), instytuty naukowe i badawcze (Instytut Badań Edukacyjnych, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych), wyniki kontroli publikowane przez instytucje kontrolne.

Innymi narzędziami informatycznymi wykorzystywanymi w KPRM do przeprowadzania analiz i badań statystycznych były: program SPSS (służący operacjom wymagającym przeprowadzenia obliczeń z wykorzystaniem dużej ilości danych) oraz program Vision (umożliwiający prezentację procesów i ich wizualizację, pozwalający na tworzenie map procesów)²⁶. KPRM dysponował także, stworzonymi przez DAS, 20 zaawansowanymi narzędziami analitycznymi, z czego 13 było udostępnionych pracownikom KPRM, a 7 było w fazie testowania. Narzędzia analityczne ogólnego zastosowania umożliwiały m. in. wizualizację danych (narzędzie rysowania wykresów oraz narzędzie rysowania map Polski i Europy), imputację brakujących danych, optymalizację, przyznawanie wag niereprezentatywnej próbie, analizowanie i programowanie długookresowych trendów w szeregach czasowych. Wśród modeli i narzędzi umożliwiających analizę konkretnych zagadnień tematycznych KPRM dysponował m.in.: narzędziem umożliwiającym weryfikację wariantów produkcji energii elektrycznej oraz określenie optymalnej kosztowo struktury produkcji (optymalny mix energetyczny), narzę-

²⁶ Program był dostępny w DOSR do listopada 2016 r.

dziem do rankingowania Powiatowych Urzędów Pracy, modelem służącym do tworzenia długoterminowych prognoz dla systemu zabezpieczeń społecznych (model kohortowy DAS).

Ww. bazy danych oraz narzędzia informatyczne pozwalały na gromadzenie informacji niezbędnych przy dokonywaniu oceny wpływu. W żadnym z objętych kontrolą podmiotów nie stwierdzono przypadków nieprawidłowości w dokonywaniu OW, które spowodowane byłyby brakami w dostępie do potrzebnego sprzętu, oprogramowania lub innych narzędzi.

5.1.5. Zapewnienie środków na przeprowadzenie analiz, opinii lub ekspertyz niezbędnych dla prawidłowego dokonania OW przez podmioty zewnętrzne

Zarówno ministerstwa jak i KPRM nie korzystały z możliwości wsparcia procesu OW wiedzą lub umiejętnościami podmiotów zewnętrznych. W okresie objętym kontrolą, w planie finansowym żadnego z ministerstw i KPRM nie ujmowano środków na sfinansowanie analiz, opinii lub ekspertyz związanych bezpośrednio z dokonywaniem OW dla badanych projektów aktów normatywnych przez podmioty spoza ministerstw i KPRM. Było to związane z niezgłaszaniem potrzeb w tym zakresie ze strony komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów normatywnych oraz dokonanie OW. Ewentualne analizy były wykonywane w ramach procesu legislacyjnego zasobami własnymi ministerstw i KPRM.

Brak potrzeb korzystania ze wsparcia ze strony ekspertów zewnętrznych w procesie OW

5.1.6. Działania na rzecz zapewnienia właściwego potencjału analitycznego ministerstw podejmowane przez KPRM

W KPRM, w okresie objętym kontrolą, nie obowiązywały regulacje wewnętrzne wyznaczające formalne ramy proceduralne koordynacji sporządzania OSR, o której mowa w § 29 ust. 1 Regulaminu RM. Proces koordynacji oparty był na bieżącym monitoringu i analizie zapotrzebowania administracji rządowej w zakresie wsparcia w obszarze OSR. W ramach tych działań KPRM podejmowała szereg inicjatyw.

Jedną z nich była realizacja projektu pn. „Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej”²⁷. Celem projektu było zapewnienie wsparcia w doskonaleniu funkcjonowania systemu oceny wpływu i procesu tworzenia polityk publicznych w administracji rządowej. KPRM zakończyła realizację projektu w październiku 2015 r. W efekcie opracowano m.in. zalecenia Szefa Służby Cywilnej dla dyrektorów generalnych urzędów w przedmiocie sposobów wzmocnienia potencjału analitycznego administracji rządowej²⁸.

²⁷ Projekt był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

²⁸ Ponadto w ramach projektu opracowano: ekspertyzę dotyczącą potencjału analitycznego kadry administracji rządowej, raport dotyczący wdrożenia specjalistycznej ścieżki rozwoju zawodowego dla analityków, międzyresortowy program szkoleniowy, zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków, zbiór dobrych praktyk dotyczących procesu tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków. Wszystkie wymienione dokumenty są dostępne na stronie internetowej <https://dsc.kprm.gov.pl/wzmocnienie-potencjalu-analitycznego-administracji-publicznej>. Zalecenia zostały przekazane dyrektorom generalnym urzędów administracji rządowej przez Szefa Służby Cywilnej 12 grudnia 2014 r.

Aktywność KPRM w zakresie podnoszenia kompetencji OW pracowników administracji

W ramach projektu KPRM zorganizowała długookresowe²⁹ szkolenie specjalistyczne dla pracowników urzędów administracji rządowej pn. „Akademia Analityka”. Szkolenie ukończyło 107 osób³⁰ i obejmowało ono m.in. zagadnienia z zakresu oceny wpływu oraz syntezy i analizy danych. Dla dziewięciu wybranych uczestników Akademii Analityka³¹ zorganizowano 6-tygodniowe staże w instytucjach zajmujących się oceną wpływu regulacji w państwach OECD³², których celem było pogłębienie wiedzy i doświadczenia w zakresie oceny wpływu. W październiku 2016 r. KPRM rozpoczęła realizację kolejnego projektu z zakresu oceny wpływu pn. „Akademia Oceny Wpływu Regulacji”³³. W ramach projektu zaplanowano przeprowadzenie diagnozy potrzeb szkoleniowych i przygotowanie międzyresortowego programu szkoleniowego z zakresu konsultacji publicznych, organizację długookresowych specjalistycznych szkoleń analitycznych³⁴ w ramach Akademii Oceny Skutków Regulacji i Akademii Konsultacji Publicznych, które mają objąć 165 pracowników administracji publicznej oraz organizację szkoleń ustawicznych dla 265 pracowników administracji publicznej.

KPRM w 2015 r., oprócz staży zorganizowanych w ramach Akademii Analityka, współorganizowała staże w brytyjskich instytucjach rządowych zajmujących się oceną wpływu, w których uczestniczyły 3 osoby – po jednym przedstawicielu z KPRM, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Sprawiedliwości. Staż miał na celu zapoznanie się z procesem ocen skutków regulacji w Wielkiej Brytanii oraz wykorzystanie zdobytych doświadczeń na gruncie polskiej praktyki legislacyjnej³⁵.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, z inicjatywy KPRM zorganizowano szkolenie dla pracowników urzędów administracji rządowej nt. wdrażania specjalistycznych ścieżek rozwoju zawodowego dla analityków administracji rządowej (we wrześniu 2015 r.)³⁶ oraz cztery warsztaty z zakresu oceny wpływu, dotyczące ocen skutków regulacji opracowywanych w Ministerstwie Środowiska (w kwietniu 2015 r. oraz w listopadzie 2016 r.), w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (w czerwcu 2015 r.) oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (w październiku 2015 r.)³⁷.

²⁹ Szkolenie w wymiarze 120 godzin dydaktycznych na osobę.

³⁰ Szkolenie ukończyli pracownicy 17 ministerstw i urzędów centralnych, największą grupę (59 osób) stanowili pracownicy Ministerstwa Finansów.

³¹ W stażach uczestniczyło sześciu przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz po jednym przedstawicielu Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³² W wielkiej Brytanii, Niemczech i Holandii.

³³ Współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój 2014–2020.

³⁴ W formie studiów podyplomowych.

³⁵ W latach 2013–2016 w stażach w Wielkiej Brytanii wzięło udział łącznie 25 osób z KPRM i 10 ministerstw (MAiC, MEN, MF, MG, MNiSW, MSZ, MS, MT, MBiGW, MZ).

³⁶ Przeszkolono 18 pracowników z 15 ministerstw i urzędów centralnych.

³⁷ W szkoleniach uczestniczyli członkowie Zespołu OSR oraz osoby przygotowujące projekty aktów normatywnych w ministerstwie. Szkolenie składało się z części teoretycznej oraz z warsztatów. Podczas szkolenia były omawiane zagadnienia dotyczące procesu legislacyjnego i sposobów prezentacji skutków na formularzach OSR i TR. Materiały szkoleniowe zawierały prezentacje na temat OW oraz studia przypadków na potrzeby warsztatów.

W ramach koordynacji sporządzania OSR, KPRM zorganizowała spotkania z podmiotami przeprowadzającymi ocenę wpływu, w tym m.in. w kwietniu 2015 r. spotkanie z członkami Zespołów OSR na temat doświadczeń ze staży zagranicznych współorganizowanych przez KPRM. Podczas spotkania przedstawiciele KPRM, MG i MF podzieli się wiedzą na temat procesu OSR w Wielkiej Brytanii, wnioskami i rekomendacjami w zakresie dalszych działań na rzecz usprawniania procesu OW.

KPRM zapewniał również wsparcie eksperckie w zakresie sporządzania OSR do konkretnych projektów. W tym celu, we wrześniu 2016 r., oddelegowano pracownika DOSR do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w celu wsparcia prac analitycznych nad OSR do projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany oraz przeprowadzono pogłębione konsultacje robocze 10 projektów³⁸. Ponadto, przedstawiciele DOSR uczestniczyli w spotkaniach roboczych w ministerstwach poświęconych pracom nad treścią wybranych OSR³⁹.

W celu wsparcia procesów analitycznych w ministerstwach, KPRM udostępnił w ramach Wspólnej Platformy Intranetowej⁴⁰ zaawansowane narzędzia analityczne, stworzone przez DAS. W okresie objętym kontrolą uprawnienia do korzystania z WPI posiadały łącznie 32 ministerstwa i urzędy centralne.

5.2. Dokonywanie OW w ramach rządowego procesu legislacyjnego

W latach 2015–2016 w kontrolowanych ministerstwach procedowano łącznie 125 projektów ustaw i założeń do projektów ustaw (32 nowe ustawy, 84 nowelizacje ustaw i dziewięć założeń) w tym: w MRPiPS – 24 (cztery nowe ustawy, 19 nowelizacje i jedno założenie), w MF – 44 (10 nowych ustaw, 30 nowelizacji i cztery założenia), w MRiRW – 30 (10 nowych ustaw, 19 nowelizacji i jedno założenie), w MR – 27 (8 nowych ustaw, 16 nowelizacji i 3 założenia).

Kontrolą objęto łącznie 20 projektów, po pięć z każdego ministerstwa. W próbie znalazły się dwa projekty założeń projektów ustaw (po jednym z MRPiPS i MR) i 18 projektów ustaw (z czego dwa projekty ustaw wynikały z expose, a jeden dostosowywał krajowy stan prawny do przepisów unijnych). W trakcie czynności kontrolnych połowa badanych projektów została przekazana do Sejmu, trzy projekty przeszły etap uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, trzy znajdowały się na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów, trzy w Komisji Prawniczej, a jeden projekt został przekazany do rozpatrzenia Radzie Ministrów.

5.2.1. Opracowanie projektu dokumentu rządowego

Ustalenia kontroli wskazują, że aż w 14 przypadkach (poza UD34 MRPiPS, UD102, UD76, UA56 i UD169 MF oraz UD33 MR) ocena przewi-

³⁸ W tym cztery w 2015 r. i sześć z 2016 r.

³⁹ OSR projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej oraz OSR ex post ustawy refundacyjnej.

⁴⁰ Dalej: WPI.

dywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM – stanowiąca istotną część składową OW – nie została przeprowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektów aktów normatywnych, bądź była prowadzona w niepełnym zakresie lub z błędami.

Za najpoważniejszy problem w kontrolowanych ministerstwach należy uznać brak działań (lub też działania ograniczone lub niezgodne z Wytycznymi z 2015 r.) mających na celu:

- określenie alternatywnych rozwiązań problemu;
- analizę kosztów i korzyści wybranej opcji działania, w tym m.in. wpływ na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, rynek pracy i pozostałe obszary;

tj. działań, których wyniki w szczególności sposób warunkują możliwość podejmowania decyzji na podstawie dowodów.

Brak analizy możliwych alternatywnych rozwiązań problemu dotyczył sześciu projektów, przy czym choć dotyczyło to prawie 1/3 badanych projektów, nie można uznać, iż było to zjawisko powszechne, bowiem aż pięć z nich powstało w jednym ministerstwie MRiRW (projekty UD113, UD112, UD114, UD216, UD39) a jeden opracowano w MF (UD35).

W efekcie, pozbawiona tego elementu OW polegała w zasadzie na poszukiwaniu i prezentacji informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych modeli rozwiązań, a nawet gotowych projektów ustaw, co wynikało z wcześniej podjętych przez kierownictwo ministerstw decyzji. Tym samym ewentualne błędy w działaniach podejmowanych na kolejnych etapach OW, czy nawet ich prawidłowe wykonanie miały, z punktu widzenia roli OW, znaczenie drugorzędne.

W przypadku pozostałych projektów największą trudnością sprawiała realizacja działań podejmowanych na etapach OW obejmujących: określenie planu wdrażania i ewaluacji oraz analizę kosztów i korzyści opcji działania. W przypadku wszystkich objętych kontrolą ministerstw uznano, że stwierdzone nieprawidłowości wpływały negatywnie na jakość całej OW lub jej poszczególnych elementów: w MF i MRPiPS nieprawidłowości dotyczyły głównie planowania ewaluacji, w MR – analizy kosztów i korzyści. W przypadku 6 projektów sporządzonych przez dwa ministerstwa: MF (jeden projekt) MRiRW (5) OW nie pełniła w ogóle zakładanej dla niej roli.

W wyniku kontroli stwierdzono w stosunku do wszystkich badanych projektów 62 różnych nieprawidłowości, które wystąpiły na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, polegających na dokonywaniu OW niezgodnie z Wytycznymi z 2015 r., a także 82 przypadki sporządzania TR lub OSR niezgodnie z Wyjaśnieniami do tych dokumentów lub Wytycznymi. Stanowiło to podstawę do krytycznej oceny działalności poszczególnych ministerstw.

Na zmianę tej oceny nie ma wpływu fakt, iż na kolejnych etapach procesu legislacyjnego, tj. w procesie uzgodnień, opiniowania i konsultacji, część z tych braków została wyeliminowana w wyniku zgłaszanych przez uczestników tych procesów uwag, co w trakcie kontroli podkreślała część mini-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sterstw. NIK nie kwestionuje tego, że proces dokonywania OW jest procesem rozciągniętym w czasie, w którym oprócz autora regulacji uczestniczą inne podmioty, na takich etapach jak np. uzgadnianie czy opiniowanie projektu. Udział w tym procesie innych podmiotów nie oznacza jednak, że wnioskodawca jest zwolniony z obowiązku wykonywania swych zadań w sposób zgodny z przepisami i standardami działania w tym zakresie, oraz że może przerzucać ciężar działania na te podmioty. Wynika to chociażby z treści § 6 pkt 1 Regulaminu pracy RM, zgodnie z którym członek Rady Ministrów zapewnia w zakresie swojej właściwości, należyte przygotowanie i wszechstronne rozważenie spraw wnoszonych do rozpatrzenia przez RM. Należy również zauważyć, że zdecydowana większość uwag zgłaszanych w procesie opiniowania, uzgodnień lub konsultacji była możliwa do realizacji już na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji.

Przykład

Uwagi zgłoszone przez MF oraz KPRM do projektu UD33 sporządzonego w MR, dotyczyły konieczności wskazania źródeł finansowania projektu. Wyjaśniając przyczyny braku wymaganych zapisów w OSR kierownicy komórek odpowiedzialnych za projekt (dyrektor oraz naczelnik) wyjaśnili podczas kontroli, że na etapie sporządzania OSR Ministerstwo nie było w stanie określić wpływu w ujęciu pieniężnym, w związku z czym nie zamieszczono również źródeł finansowania. Zdaniem NIK, treść uwag zgłoszonych przez MF i KPR wskazuje jednak, że Ministerstwo mogło dokonać prawidłowego oszacowania wpływu regulacji na sektor finansów publicznych i wskazać źródła finansowania już wcześniej (jeżeli nie mogło, oznacza to prowadzenie OW niezgodnie z Wytocznymi oraz Regulaminem pracy RM). W piśmie Ministerstwa Finansów z 19 lipca 2016 r. stwierdzono, że OSR w pkt 6 zawiera informacje o możliwości obciążeń dla sektora finansów publicznych. W związku z tym zwrócono się o zamieszczenie w pozycji „Źródła finansowania” informacji, iż skutki finansowe generowane przez ustawę zostaną sfinansowane ze środków ujętych w części „05. NSA”. W kontekście uwagi zgłoszonej przez MF, sprowadzającej się wyłącznie do wskazania braków w poz. 6 OSR, trudno dostrzec okoliczności przemawiające za tym, że „na etapie sporządzania pierwszej OSR nie było możliwe określenie wpływu na sektor finansów publicznych w ujęciu pieniężnym”.

Podkreślenia wymaga również to że, choć zgłaszane uwagi (w szczególności uwagi KPRM i MF) wpłynęły na poprawę jakości dokonywanej OW, a także towarzyszących jej dokumentów, to sam proces uzgodnień, opiniowania, i konsultacji nie może pełnić – chociażby z uwagi na moment, w którym jest przeprowadzany, a także z uwagi na niepełny obraz OW prezentowany w raportujących jej wyniki dokumentach: TR i OSR – roli podstawowego narzędzia zapewniającego wysoką jakość OW. W wyniku zgłoszonych uwag i opinii wyeliminowano ok. 1/3, (tj. odpowiednio 24 i 31) z ww. nieprawidłowości.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że konsekwencje nieprawidłowego sporządzania TR i OSR oceniać należy poprzez pryzmat szczególnego znaczenia tych dokumentów w procesie legislacyjnym. Są to bowiem podstawowe dokumenty towarzyszące projektom ustaw, które pozwalają decydentom, ale także pozostałym uczestnikom procesu legislacyjnego na zapoznanie się z argumentacją stojącą za proponowanymi rozwiąza-

niami legislacyjnymi. Uwzględniając tę okoliczność należy uznać, że TR lub OSR prezentujące informacje niekompletne lub nierzetelne mogą wpływać negatywnie na przebieg całego procesu i uczynić go nieskutecznym i nieefektywnym⁴¹.

Identyfikacja i analiza problemu

Trafna identyfikacja problemu stanowi kluczowy element oceny wpływu. To od niej powinien rozpoczynać się każdy proces, a nie od przekonania, iż interwencja jest potrzebna. Działanie to warunkuje skuteczność dalszych prac legislacyjnych. Błąd na tym etapie, w zależności od jego charakteru, może skutkować nawet tym, iż problem nie zostanie po wejściu w życie regulacji rozwiązany. Błędy na tym etapie utrudniają także prowadzenie dalszej analizy, czy też powodują, że staje się ona bezcelowa.

Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM dla 17 z 20 badanych projektów ustaw zidentyfikowano i przeanalizowano problem wymagający regulacji, tj. m.in. ustalono istotę problemu, wyjaśniono przyczyny jego występowania, a także zidentyfikowano grupy podmiotów, których on dotyczy.

Natomiast w przypadku trzech projektów (UD35 opracowany przez MF oraz UD112 i UD113 opracowane przez MRiRW) stwierdzono w tym obszarze nieprawidłowości:

Przykład

W ramach prac nad projektem ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej (UD35) nie zidentyfikowano istoty problemu, ograniczając się do wskazania celu regulacji, którym miało być powołanie spółki celowej w celu zwiększenia efektywności organów podatkowych poprzez zapewnienie narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych tych organów oraz ministra właściwego ds. finansów publicznych. Ministerstwo nie przedstawiło do kontroli żadnej dokumentacji wskazującej na przeprowadzenie analiz dotyczących funkcjonowania dotychczasowych narzędzi i rozwiązań. Nie określono przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, powodujących brak pożądanego efektywności, które wprowadzana regulacja miałaby zniwelować lub zlikwidować. Nie przedstawiono również dokumentów mogących potwierdzić próby wskazania przyczyn słabości istniejących rozwiązań w zakresie analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego.

W odniesieniu do projektów ustaw: o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (UD112) oraz przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (KOWR) (UD113), których celem było m.in. powołanie w miejsce dwóch agencji ARR i ANR jednej – KOWR oraz ograniczenia agencji płatniczych do jednej, tj. do ARiMR problem przedstawiony w OSR sprowadzał się m.in. do stwierdzenia, że „obecna struktura instytucjonalna wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich (...) nie zapewnia efektywnej realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”. Podob-

⁴¹ Co oznacza, że problem nie zostanie rozwiązany lub koszty jego rozwiązania będą niewspółmiernie wysokie do efektów.

nie jak w poprzednim przykładzie, kontrolowana jednostka, nie przedstawiła żadnej dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analiz w powyższym zakresie, wskazujących na brak efektywności dotychczasowej struktury instytucjonalnej wspierania rolnictwa, a tym samym na rzeczywiste występowanie tego problemu. W trakcie kontroli dyrektor departamentu wiodącego, odpowiedzialnego za obydwie projekty wyjaśniała, że identyfikacja problemu i jego opis został dokonany właściwie, wskazując, że główny problem był związany z koniecznością dostosowania przepisów krajowych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, zgodnie z którym każde państwo członkowskie, uwzględniając swoje przepisy konstytucyjne, ogranicza liczbę akredytowanych agencji płatniczych do nie więcej niż jednej na poziomie krajowym. Odnosząc się do tych wyjaśnień, NIK zauważa jednak, że dotyczą one przyczyn przekazania wszystkich zadań agencji płatniczej na rzecz ARiMR, nie odnoszą się natomiast do, wykazanego w trakcie kontroli, braku okoliczności (lub braku ich rzetelnego przedstawienia) wskazujących na występowanie problemu, stojącego u podstaw podjęcia decyzji o likwidacji ANR i ARR oraz utworzeniu w ich miejsce KOWR, tj., pozostałych wprowadzanych przez tą regulację rozwiązań.

Powyższe nieprawidłowości znalazły odzwierciedlenie w treści TR lub OSR sporządzanych dla tych projektów ustaw.

Wskazywanie celu, czyli tego co chce się osiągnąć, zamiast wskazania problemu, czyli wyjaśnienia co nie działa a także brak ustalenia przyczyn problemu stanowią jedno z najczęściej popełnianych błędów na tym etapie dokonywania OW, na które zwracają uwagę Wytyczne z 2015 r.

Podkreślenia wymaga fakt, że nieprawidłowości dotyczące projektu UD35 w zakresie identyfikacji problemu, ale także kolejnych elementów OW (co zostanie przedstawione w kolejnych punktach części szczegółowej niniejszej Informacji) wynikały ze sposobu prac nad tym projektem. Jak wyjaśniła osoba kierująca w okresie przygotowywania tego projektu Departamentem Prawnym, w związku z poleceniem ówczesnego Ministra Finansów dotyczącym pilnego przygotowania projektu ustawy, przed rozpoczęciem prac, nie dokonano oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Ze względu na pilny charakter sprawy, TR został opracowany już po sporządzeniu treści aktu normatywnego i załączony do wniosku o wpis projektu do wykazu prac RM zgodnie z wymogiem formalnym. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku projektów opracowywanych przez MRiRW. Wszystkie projekty ustaw objęte badaniem były opracowywane przez departamenty wiodące oraz przez Zespół ds. optymalizacji równocześnie z tekstami uzasadnień, dokumentami TR (w przypadku projektów UD216, UD39 i UD114) i dokumentami OSR (w przypadku projektów UD112 i UD113). Rozpoczęcie prac nad żadnym z projektów nie zostało poprzedzone złożeniem wniosku o wprowadzenie projektów do Wykazu prac RM, a także dokonaniem oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej regulacji, pomimo takich wymogów określonych w §§ 24 ust. 3 i 25 ust. 1 Regulaminu pracy RM. Zarówno złożenie wniosków o wpis do Wykazu prac RM jak i czynności w ramach oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych były dokonywane w trakcie prac nad projektami ustaw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach kontroli stwierdzono również sytuacje, w których to zidentyfikowano problem w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi, jednakże w sposób nierzetelny sporządzono dokumenty TR lub OSR w tym zakresie. Dotyczyło to, poza przypadkami przedstawionymi powyżej, czterech kolejnych projektów ustaw (UD95 MRPiPS, UD216 i UD39 MRiRW, ZD5 MR) np: przedstawiono, zamiast opisu problemu, skrócony opis celu regulacji (UD95); przedstawiono niewłaściwe dane liczbowe dotyczące zagadnienia związanego z problemem (ZD5); nieprecyzyjnie opisano rozwiązywany problem.

Przykład

W przypadku dwóch projektów (UD216, UD39) Ministerstwo nie wskazało w sposób precyzyjny, jaki problem jest rozwiązywany, co było niezgodne z Wytycznymi z 2015 r. oraz „Wyjaśnieniami do formularza testu regulacyjnego” (Wyjaśnienia do TR), „Wyjaśnieniami do formularza oceny skutków regulacji” (Wyjaśnienia do OSR). W dokumentach TR i OSR nie wskazano istoty i praktycznego wymiaru problemu. W przypadku projektu UD216 na niewystarczający opis problemu zwróciła uwagę KPRM, która zaleciła uzupełnienie TR m.in. o wskazanie głównych różnic pomiędzy obecnym, a projektowanym rozwiązaniem oraz o wskazanie głównych ustaleń pokontrolnych ETO i KE, które stanowiły podstawę przygotowywanych zmian. Jako przyczyny nieprawidłowości ministerstwo wskazywało ograniczenia wynikające z treści samych formularzy TR i OSR lub wynikające z pośpiechu błędy. Jednakże zdaniem NIK, konieczność sporządzenia zwięzłego opisu nie może stać w sprzeczności z obowiązkiem przedstawienia problemu w sposób pozwalający na zrozumienie jego istoty, a także skali i przyczyny jego występowania.

Jednym z działań, które według Wytycznych z 2015 r. należy podjąć przy identyfikowaniu problemu, jest analiza sposobu jego rozwiązania w innych krajach. Narzędzie to ma charakter pomocniczy i powinno dostarczyć dodatkowych informacji przydatnych przy planowaniu krajowej interwencji, pozwalających na uniknięcie możliwych błędów lub też wykorzystanie pozytywnych doświadczeń. Wyniki kontroli wskazują na ograniczone wykorzystanie powyższej analizy przy tworzeniu regulacji. W ramach oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przeprowadzonej dla połowy badanych projektów ich autorzy prawidłowo przeanalizowali rozwiązania problemu przyjęte w innych krajach. We wszystkich przypadkach analizą objęto minimum trzy kraje, ze szczególnym uwzględnieniem krajów UE i OECD. W dwóch przypadkach (UD34 MRPiPS i UD201 MR) analiza w tym zakresie została pominięta ze względu na konkretny, wąski zakres regulacji. W przypadku pozostałych 6 projektów, analiza rozwiązań przyjętych w innych krajach nie została przeprowadzona (UD35 MF, UD216 i UD39 MRiRW) lub została przeprowadzona w niepełnym zakresie (UD112, UD113 i UD114 MRiRW, co znajdowało jednocześnie odzwierciedlenie w zapisach TR i OSR:

Przykład

W OSR sporządzonych dla projektów ustaw UD112 i UD113 przedstawiono jedynie liczbę agencji płatniczych funkcjonujących w każdym z analizowanych krajów UE, pomijając inne aspekty problemu. Nie opisano, czy sytuacja

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazanych krajów była podobna do sytuacji w Polsce, czy w tych krajach doszło do ograniczenia liczby agencji płatniczych i w jakiej formie (np. przekształcenie), czy przed ograniczeniem liczby agencji płatniczych, kraje te również zidentyfikowały problem nieefektywnego działania agencji oraz jakie były ich doświadczenia i czy w wyniku podjęcia działań w tych krajach osiągnięto zamierzone efekty. Z kolei w TR sporządzonym dla projektu ustawy UD114 porównano stopień konsolidacji producentów rolnych w różnych krajach Europy w podziale na branże, bez jednoczesnego wskazania, m.in. jakie konkretnie rozwiązania i udogodnienia, w tym w systemach podatkowych, zastosowano w tych państwach oraz czy i jaki skutek wprowadzone rozwiązania przyniosły, a także, które z rozwiązań zastosowanych w innych krajach są najskuteczniejsze, a które nie są możliwe do zastosowania w Polsce i z jakich przyczyn. Formalne podejście do obowiązku przeprowadzenia analizy w powyższym zakresie potwierdzają wyjaśnienia dyrektora departamentu wiodącego dla projektów UD112 i UD113, która stwierdziła, iż dane zaprezentowane w OSR uznano za wystarczające, ponieważ liczba agencji w Polsce powinna wynikać z zaleceń Unii Europejskiej, a nie ze wzorców zaczerpniętych z innych krajów.

Dla projektów UD39 i UD216, dla których w ogóle nie przeprowadzono analiz w powyższym zakresie, było to wynikiem ograniczonego czasu na opracowanie dokumentu TR (UD39) oraz brakiem stosownych informacji na etapie tworzenia TR i uzupełnienia tych danych w OSR na etapie dalszych prac legislacyjnych (UD216).

Dla części projektów analizy takie zostały ostatecznie przeprowadzone, a dokumenty towarzyszące OW uzupełnione, przy czym miało to miejsce już na etapie gotowych projektów ustaw, m.in. w związku z uwagami jakie zgłaszali uczestnicy procesu uzgodnień i konsultacji do TR lub OSR (uwagi zgłoszono do projektów UD35, UD33, UD216, UD39, UD214). Moment przeprowadzenia tych analiz wskazuje, że w praktyce nie miały one znaczenia w procesie OW.

W ramach działań podejmowanych w celu właściwej identyfikacji problemu stwierdzono również inne nieprawidłowości polegające na ich nieprawidłowym ustaleniu (UD169MF) lub nieustaleniu w ogóle (UD35 MF) grup podmiotów, których problem dotyczy. We wszystkich wskazanych przypadkach błędy na etapie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych skutkowały przedstawieniem nieprawidłowych informacji w OSR przekazanych do etapu uzgodnień międzyresortowych. Ponadto w dwóch projektach (UD34 MRPiPS oraz UD92 MR), pomimo prawidłowej identyfikacji grup interesariuszy na etapie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, popełniono błędy w opisie tych zagadnień w formularzach TR (UD34 pominięto osoby ubezpieczone w KRUS) lub OSR (UD92 nie wskazano wielkości i źródeł danych trzech z pięciu wymienionych grup interesariuszy). Wszystkie błędy w opisach zostały skorygowane w wyniku uwag zgłoszonych na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Określenie celu regulacji

Kolejnym krokiem, po identyfikacji problemu, jest określenie celu projektowanej regulacji. Właściwe zdefiniowanie celu regulacji warunkuje sposób zmierzenia, czy też zweryfikowania jego realizacji oraz dokonanie wyboru

sposobów osiągnięcia tego celu. Cel lub cele regulacji powinny zostać określone w miarę możliwości w sposób konkretny, mierzalny, akceptowalny, realistyczny i z podaniem terminu jego osiągnięcia. Zgodnie z zasadami dokonywania OW, prawidłowe określenie celu regulacji służyć ma nie tylko rozwiązaniu zidentyfikowanego problemu, ale wraz z zaplanowaniem prawidłowych korespondujących z celem mierników pozwolić na dokonanie ewaluacji. Właściwy schemat działania powinien objąć m.in. następujące etapy: określenie problemu wymagającego rozwiązania → ustalenie celu korespondującego z problemem, wraz z zaplanowaniem mierników → zaplanowanie działań służących realizacji celu (środki, narzędzia interwencji) → zaplanowanie ewaluacji.

O ile, poza jednym przypadkiem (UD35 MF), kontrolowane jednostki nie miały większych problemów z samą identyfikacją celu w powiązaniu z problemem, to już w sformułowaniu efektów wdrożenia regulacji w sposób konkretny, mierzalny, istotny i określony w czasie oraz określeniu wskaźników i mierników⁴² dla zdecydowanej większości ocenianych projektów wystąpiły trudności.

Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla 15 z 20 projektów określono wskaźniki. Dla 5 pozostałych projektów wskaźniki albo nie zostały określone (UD35 MF i UD92 i UC170⁴³ MR) albo nie korespondowały bezpośrednio z celami regulacji (UD216 i UD39 MRiRW):

Przykład

W przypadku projektu UD35 zamiast celu powiązanego z problemem, wskazano rozwiązania i działania mające prowadzić do osiągnięcia celu (powołanie spółki celowej, wyposażenie administracji podatkowej w narzędzia informatyczne), w efekcie nie określono również wskaźników i mierników. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w zapisach TR i OSR. Wyjaśniając przyczyny niewskazania oczekiwanych rezultatów wdrożenia oczekiwanego rozwiązania oraz niewskazania mierników i czasu, w którym miały być osiągnięte, Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazała oprócz pilnego trybu procedowania projektu, ograniczoną wiedzę w tym zakresie.

W przypadku dwóch projektów UD216 i UD39 przygotowanych przez MRiRW, wskaźniki nie korespondowały bądź korespondowały częściowo z celami regulacji: dla projektu ustawy UD216 określono jeden wskaźnik w postaci liczby producentów rolnych powstałych od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy do zmierzenia osiągnięcia następujących celów wskazanych w TR tj.: „(...) wyeliminowanie możliwości zaburzania demokratycznego rozkładu głosów oraz nadużywania władzy czy wpływów przez jednego lub więcej członków grupy producentów rolnych (...); (...) wzmocnienia nadzoru nad działalnością grup producentów rolnych oraz ich związków poprzez przeniesienie kompetencji w tym zakresie do ARR” oraz „(...) dostosowanie istniejących regulacji do zasad i warunków udzielania pomocy finansowej grupom producentów rolnych określonych w Rozporządzeniu PE i Rady (UE) nr 1305/2013.”

⁴² Według Wytocznych z 2015 r. w ramach dokonywania ewaluacji projektów aktów normatywnych należy posługiwać się dwoma parametrami: wskaźnikiem – czyli zjawiskiem oraz miernikiem – czyli zakładaną dla wskaźnika wartością.

⁴³ NIK podzieliła stanowisko kontrolowanego zgodnie, z którym ze względu na przedmiot regulacji określenie wskaźnika oraz miernika było utrudnione.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskaźnik ten nie koresponduje bezpośrednio ze wszystkimi określonymi celami, a tym samym nie pozwala na dokonanie rzetelnej ewaluacji tak określonych celów; z kolei w TR projektu UD39 do opisanego w sposób rozbudowany celu tj. „(...) stworzenia rzeczywistych możliwości rozwoju produkcji i sprzedaży konsumentom końcowym przez rolników żywności uzyskanej w całości lub części z surowców pochodzących z ich własnej uprawy, hodowli lub chowu”, poprzez określenie wymagań sanitarnych dla takiej działalności; poprawienie organizacji nadzoru nad podmiotami prowadzącymi taką działalność (usunięcie wątpliwości kompetencyjnych) oraz wprowadzenie zwolnienia z opodatkowania sprzedaży określonych ilości przerobionych produktów z własnej uprawy, hodowli lub chowu – ustalono wskaźnik w postaci wzrostu liczby funkcjonujących na rynku podmiotów prowadzących rolniczy handel detaliczny.

Jedynie dla pięciu projektów prawidłowo określono mierniki (ZD120 i UD24 MRPiPS; UD76, UA56 i UD169 MF). W przypadku pozostałych 15 projektów nie określono mierników, przy czym w przypadku dziewięciu z nich (dot. dwóch projektów MRPiPS o nr UA8, UD34, trzech projektów MRiRW o nr UD214, UD216, UD39 i czterech projektów MR o nr UC170, UD201, ZD5, UD33), kontrolowani wyjaśniali, że ze względu na zakres regulacji było to niemożliwe. Nie kwestionując zasadności tych stanowisk, należy jednak wskazać, iż zgodnie z Wytycznymi z 2015 r. autor regulacji był zobowiązany w tej sytuacji opisać w treści TR i OSR przyczyny braku takiej możliwości. W żadnym z powyższych przypadków w dokumentach tych nie znalazł się taki opis.

Dla sześciu projektów mierniki nie zostały określone pomimo tego, iż zakres regulacji na to pozwalał (UD95 MRPiPS, UD35 MF, UD102 MF, UD112 i UD113 MRiRW, UD92 MR). W przypadku dwóch z nich UD35 MF i UD92 MR było to m.in. wynikiem braku uprzedniego określenia wskaźników.

Przykład

Projekt UD92 MR – Z treści OSR przygotowanego dla projektu (pkt 2 OSR) wynika, że celami regulacji były: reorientacja zadań narodowej instytucji metrologicznej polegająca na nadaniu podstawowej roli zadaniom związanym ze wspieraniem i inspirowaniem rozwoju krajowego przemysłu, a także prowadzeniem i koordynowaniem prac naukowych i badawczo-rozwojowych w obszarze technologii pomiarowych oraz stworzenie mechanizmów perspektywicznego planowania działalności Głównego Urzędu Miar w ścisłym powiązaniu ze strategicznymi celami polskiego państwa i interesami polskich przedsiębiorców oraz stworzenie mechanizmów perspektywicznego planowania działalności GUM. Z kolei w treści pkt 12 OSR poświęconego sposobowi dokonania ewaluacji projektu oraz zastosowanych mierników zapisano: „Ewaluacja efektów projektu powinna następować na bieżąco dzięki proponowanym w projekcie nowym instrumentom oceny działalności systemu metrologii w Polsce. Należy tu wymienić coroczne sprawozdania z działalności GUM zatwierdzane przez Radę Metrologii, a także zatwierdzany przez Ministra Rozwoju strategiczny plan działania GUM w okresie czteroletnim. Wskazane wydaje się również przeprowadzenie w okresie 5–10 lat po wejściu w życie ustawy badań podobnych jak wskazane wyżej badania dotyczące roli pomiarów w gospodarce przeprowadzane przez Komisję Europejską, Wlk. Brytanię i USA, np. analizy wpływu wzrostu efektywności pomiarów na trafność diagnoz medycznych, analizy finansowego efektu projektów badawczych”. Powyż-

sze wskazuje, że zarówno wskaźniki (zjawiska) jak i mierniki (docelowe wartości zjawisk) nie zostały określone lub zostały określone nieprawidłowo. Zarówno w pkt 2 jak i 12 OSR nie wskazano żadnego miernika pozwalającego na stwierdzenie, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane, ograniczając się jedynie do wskazania dwóch instrumentów mających służyć ocenie systemu metrologii w Polsce (sprawozdania z działalności GUM oraz strategiczny plan działania GUM), a także do bardzo ogólnego postulatu dotyczącego rozważania przeprowadzenia w perspektywie 5–10 lat pomiarów w gospodarce podobnych jak prowadzone za granicą. Ponadto, treść pkt 12 nie koresponduje z celami (wskaźnikami) z pkt 2. Przyczyną powyższego może być to, iż cele określone w pkt 2 (które powinny ew. mogą być wskaźnikami) nie spełniają reguły SMART, która wymaga, aby były one konkretne, mierzalne, akceptowalne, istotne i określone w czasie. Cele określone dla projektu UD 92 nie posiadają co najmniej trzech cech, tj. nie są konkretne i mierzalne i nie zostały określone w czasie.

W przypadku projektu UD102 opracowanego przez MF, nie określono mierników realizacji celu, jakim miało być pobudzenie działalności gospodarczej w sektorze rynku nieruchomości komercyjnych na wynajem i zwiększenie zaangażowania krajowego kapitału prywatnego na tym rynku, co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych. Z-ca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego wyjaśnił brak mierników dla założonych celów wczesnym etapem prac nad projektem i brakiem danych. Przygotowanie zakładanych wartości wskaźników i mierników dla oceny efektywności miało nastąpić dopiero w sytuacji ostatecznego ustalenia kształtu regulacji.

Zdaniem NIK, odłożenie w czasie ustalenia mierników realizacji celów dla planowanych rozwiązań, do momentu ustalenia ostatecznego kształtu regulacji, jest niezgodne z celem dokonywania OW, która ma dostarczyć możliwie pełnej informacji na temat wybranego wariantu rozwiązania problemu oraz potencjalnych skutków jego wprowadzenia, stanowiąc jednocześnie narzędzie wspomagające podjęcie decyzji w zakresie przyjęcia proponowanego rozwiązania.

Określenie możliwych sposobów (opcji) realizacji celu

Kolejnym bardzo ważnym elementem OW jest przeprowadzenie, już na początku tego procesu, porównania różnych instrumentów polityki regulacyjnej oraz pozaregulacyjnej z uwzględnieniem kosztów i korzyści każdego z nich. Jej efektem powinno być przedstawienie decydom najlepszej, opartej na dowodach informacji, która stanowić będzie podstawę do podjęcia decyzji. Analizując sposób osiągnięcia celu, należy brać pod uwagę różne rozwiązania, w tym opcję polegającą na powstrzymaniu się od działania. Rozwiązania te należy następnie ocenić pod kątem: kosztów i korzyści każdego z nich, związanego z nimi ryzyka, poziomu akceptacji, łatwości wprowadzenia oraz potencjalnych niezamierzonych konsekwencji.

Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych analizy alternatywnych rozwiązań problemu, w tym pozalegisłacyjnych przeprowadzono tylko dla dziewięciu z 20 projektów. Dla dwóch kolejnych projektów (UD34 MRPiPS i UA56 MF) analiza w tym zakresie została pominięta, co znajdowało jednak uzasadnienie w wąskim zakre-

się regulacji lub wynikało z realizacji konkretnego projektu⁴⁴ zapowiedzianego w exposé Prezesa Rady Ministrów. Dla trzech innych projektów analiza została przeprowadzona, lecz w niepełnym zakresie. Dla projektów o numerach ZD120, UA8, UD95 przygotowywanych w MRPiPS nie obliczono kosztów i korzyści dla analizowanych rozwiązań.

W przypadku 6 projektów nie prowadzono takich analiz, bądź też analizowano wyłącznie jedno rozwiązanie legislacyjne, leżące w kompetencji danego resortu (UD35 MF oraz wszystkie poddane kontroli projekty MRiRW o nr UD112, UD113, UD114, UD216, UD39). W efekcie prezentowano tylko jedną, legislacyjną opcję działania. Takie podejście wskazywane jest jako jeden z najczęściej popełnianych błędów w Wytycznych z 2015 r. Ograniczenie dokonywania oceny społeczno-gospodarczej jedynie do jednego rozwiązania problemu stwarzało ryzyko nieuwzględnienia najkorzystniejszego rozwiązania.

Przykład

Dla żadnego z pięciu badanych w MRiRW projektów nie dokonano analizy innych możliwych wariantów rozwiązania problemu, którego miała dotyczyć regulacja niż te, które zostały uwzględnione w projektach, co znalazło odzwierciedlenie w TR. W dokumentach tych nie przedstawiono innych rozwiązań, a także przyczyn ich odrzucenia. Na brak analiz wskazywały uwagi zgłaszane przez uczestników procesu uzgodnień międzyresortowych (np. KPRM) mówiące m.in. o konieczności rozważenia zmiany już istniejących przepisów spółdzielczych lub o grupach producentów rolnych, czy też rozważenia przekształcenia dwóch agencji w jedną zamiast ich likwidacji (UD112 i UD113). Brak analizowania innych wariantów rozwiązań dyrektorzy Departamentów wiodących i pracownicy uzasadniali zastosowaniem rozwiązania legislacyjnego jako jedynego możliwego i skutecznego rozwiązania problemu (UD216, UD39, UD114) lub wskazaniem takiego rozwiązania przez Zespół ds. optymalizacji (UD112, UD113). Należy jednak zaznaczyć, że w toku kontroli nie przedstawiono wyników prac tego Zespołu, które wskazywałyby na dokonanie analizy różnych, możliwych wariantów rozwiązania problemu, którego dotyczyły te projekty.

W przypadku projektu UD35 brak analiz różnych wariantów osiągnięcia celów dyrektor departamentu wiodącego wyjaśnił pilnym trybem procedowania projektu i ograniczoną wiedzą w tym zakresie.

Konieczność raportowania wyników analizy wariantowej była wymagana wyłącznie w TR (pkt 3). W okresie objętym kontrolą sporządzenie tego dokumentu było wymagane dla 13 z 20 poddanych kontroli projektów, z czego jedynie w pięciu TR prawidłowo przedstawiono zagadnienia dotyczące analizy innych rozwiązań oraz przyczyny ich odrzucenia. W TR sporządzonych dla 8 projektów (cztery projekty MRPiPS o nr UA8, UD95, UD24, UD34, projekt MF o nr UD35 oraz trzy projekty MRiRW o nr UD114, UD216, UD39) nie przedstawiono analiz alternatywnych rozwiązań problemu objętego regulacją, w tym rozwiązań pozalegisacyjnych. Ograniczono się jedynie do lakonicznej informacji, że problem może zostać rozwiązany jedynie poprzez zmianę przepisów ustawowych lub, że nie istnieje możliwość podjęcia działań pozalegisacyjnych.

⁴⁴ Wspieranie tworzenia przyzakładowych żłobków i przedszkoli w latach 2015–2020 w ramach pieniędzy z Europejskiego Funduszu Społecznego poprzez specjalny system ulg w podatku CIT.

Analizowanie rozwiązań pod kątem planowanych działań, a nie pod kątem różnych sposobów osiągnięcia celów, a także analizowanie wyłącznie jednego rozwiązania legislacyjnego, zazwyczaj leżącego w kompetencji danego resortu stanowią jedne z najczęściej popełnianych błędów na tym etapie dokonywania OW – wskazywanych w Wytocznych z 2015 r.

Analiza kosztów i korzyści opcji działania

Jednym z elementów OW, na etapie którego stwierdzono najwięcej nieprawidłowości, była analiza kosztów i korzyści dla wybranej opcji działania. Nieprawidłowości te dotyczyły następujących działań, do przeprowadzenia których ministerstwa były zobowiązane w ramach tej analizy, tj. określania wpływu regulacji na sektor finansów publicznych (w tym obliczania dochodów i wydatków budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałych jednostek, wskazywania źródeł finansowania planowanych wydatków), wpływu na rynek pracy.

Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, dla 10 projektów prawidłowo przeprowadzono analizę kosztów i korzyści. W przypadku pozostałych 10 projektów analizy kosztów i korzyści nie przeprowadzono (UD35 MF) bądź też przeprowadzono, lecz była ona dotknięta różnymi błędami (dwa projekty MRPiPS o nr UD95 i UD24, trzy projekty MRiRW o nr UD112, UD113, UD114, cztery projekty MR o nr UC170, UD201, ZD5, UD92):

Przykład

W przypadku projektu UD95 błędnie wyliczono skutki finansowe dla jednego z podmiotów z sektora finansów publicznych (Narodowy Fundusz Zdrowia), co było spowodowane zastosowaniem nieprawidłowego wskaźnika.

Przy obliczaniu skutków finansowych dla projektu UD24 nie zastosowano aktualnych wskaźników makroekonomicznych, co skutkowało przedstawieniem nieprawidłowych wartości, nie wskazano również składek na FUS, a także błędnie ustalono wielkości udziałów w podatku dla jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa.

W ramach analizy kosztów i korzyści dla projektów UD112 i UD113 nie uwzględniono wszystkich elementów generujących koszty, tj. kosztów związanych z planowanym, powołaniem i pracami Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR, nie dokonano również porównania kosztów ponoszonych do tej pory z kosztami, które będą ponoszone po wprowadzeniu projektowanych zmian oraz wpływu ok. 30% redukcji zatrudnienia na pracowników trzech agencji oraz na rynek pracy.

Przy obliczaniu skutków finansowych dla projektu UD114 nie uwzględniono kosztów i utraconych przychodów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem zwolnień i ulg podatkowych.

Dla projektu UC170 nie określono wydatków w podziale na budżet państwa, jest i pozostałe jednostki, uzasadniając to brakiem możliwości ich oszacowania. W OSR sporządzonym dla tego projektu i przekazanym do uzgodnień międzyresortowych nie podano również źródeł finansowania.

W ramach prac nad projektem UD201 błędnie określono wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, znacząco zaniżając dochody i wydatki wynikające z wprowadzenia regulacji. Błędne wyliczenia i założenia sporządził

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Bank Gospodarstwa Krajowego (współpracujący z ówczesnym Ministerstwem Gospodarki). Departament wiodący nie zweryfikował wyliczeń sporządzonych przez BGK przed wysłaniem OSR do uzgodnień międzyresortowych.

W ramach dokonywania analizy wpływu regulacji na sektor finansów publicznych dla projektu UD92 nie dokonano analiz i nie przedstawiono danych dotyczących możliwości pokrycia, z dochodów własnych Głównego Urzędu Miar, wydatków wynikających z realizacji nowych zadań tej jednostki określonych w regulacji. W trakcie prac nad projektem UD92 prezentowano dwa warianty rozwiązań: bezkosztowy (zakładający brak wpływu regulacji na budżet państwa) i kosztowy, zakładający, że wydatki z budżetu państwa związane z funkcjonowaniem ustawy wyniosą w okresie 10 lat 139,2 mln zł. Finalnie przyjęto wariant bezkosztowy, zakładając, że sfinansowanie zmian wynikających z ustawy nastąpi z budżetu Głównego Urzędu Miar na dotychczasowym poziomie. Towarzyszyła temu zmiana art. 15a projektu ustawy, zakładająca wyłączenie części środków uzyskiwanych przez GUM z kategorii dochodów budżetowych, co miało zapewnić środki na sfinansowanie części wydatków. Jednocześnie kontrolowane Ministerstwo nie przedstawiło żadnych materiałów (obliczeń, analiz) potwierdzających to, iż uzyskiwane w wyniku nowelizacji ustawy dochody GUM, będą wystarczające do pokrycia wydatków związanych z realizacją nowych zadań, co uzasadniałoby rozwiązanie bezkosztowe, tj. brak wpływu nowelizacji na sektor finansów publicznych. Z ustaleń kontroli wynika, że przyjęty w OSR wariant bezkosztowy został wybrany przez Ministerstwo jedynie na podstawie deklaracji Głównego Urzędu Miar. Znaczące jest to, że pomimo deklaracji o braku konieczności zwiększenia wydatków na działalność GUM, już w 2017 r. budżet GUM został zwiększony o kwotę 5 mln zł.

W przypadku projektu UD35 na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych nie dokonano w ogóle analizy kosztów i korzyści wybranej opcji działania. Uzupełnienie OSR sporządzonego dla tego projektu nastąpiło w wyniku uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych i dotyczyło wyłącznie pozycji obejmującej dochody budżetu państwa w perspektywie 3 lat. W dalszym ciągu nie uzupełniono OSR o szacowane kwoty wydatków związanych z wprowadzeniem regulacji, np. związane z bieżącym finansowaniem tworzonej na podstawie ustawy spółki. Wyjaśnienia MF w tym zakresie ograniczyły się do wskazania, że skutki finansowe projektu dotyczą wyłącznie wyposażenia spółki celowej w kapitał zakładowy, a środki na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie na rok 2016 w części 19 budżetu państwa. Na braki w powyższym zakresie wskazywał m.in. wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji oraz Kancelaria Prezesa RM.

We wszystkich tych przypadkach błędy na etapie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych skutkowały przedstawieniem nieprawidłowych informacji w OSR przekazanych do etapu uzgodnień międzyresortowych. W wyniku uwag zgłoszonych na tym etapie usunięto błędy w OSR dla siedmiu projektów, w przypadku pozostałych trzech (UD35 MF, ZD5, UD92) nie zostały one naprawione.

Ponadto w trzech projektach (UD39 i UD216 MRiRW oraz UD33MR), pomimo dokonania prawidłowej analizy wpływu regulacji na sektor finansów publicznych na etapie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, zagadnienia te raportowano w OSR w sposób niezgodny z Wyjaśnieniami do tego formularza, bowiem dokumenty te zawierały niepełne informacje (nie przedstawiono w nich źródeł danych lub przyjętych do obliczeń kosztów i korzyści, założeń i metodologii obliczeń). Błędy zostały skorygowane w wyniku uwag zgłoszonych na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Określenie planu wdrażania i ewaluacji

Stworzenie systemu monitorowania dla każdego celu regulacji pozwala na systematyczną ocenę, czy polityka jest realizowana zgodnie z założeniami i prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów. Dobrze zaplanowany system ewaluacji powinien gromadzić właściwie informacje, które następnie powinny być w sposób prawidłowy, pozwalający na osiągnięcie celu ewaluacji, przetwarzane. Określenie planu wdrażania i ewaluacji stanowiło kolejny element OW, sprawiający kontrolowanym największy problem. Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich działaniach, które powinny zostać wykonane w ramach planowania ewaluacji, tj. w planowaniu terminów i sposobów pomiaru osiągnięcia celu regulacji; planowaniu przeglądu kosztów i korzyści projektowanych rozwiązań, tworzeniu systemu monitorowania i ewaluacji oraz definiowaniu mierników i wskaźników pozwalających na zbadanie, czy uzyskano oczekiwane efekty. Dotyczyło to w różnym zakresie 16 projektów (poza ZD120, UD24 MRPiPS – chociaż również i dla tych projektów nie przewidziano przeglądu kosztów i korzyści zaplanowanych oddziaływań oraz UD201 i ZD5 MR, dla których nie określono mierników, jednak było to spowodowane zakresem regulacji).

Przykład

W ramach planowania ewaluacji dla trzech projektów (UA56, UD76, UD169, MF) określono plan wdrażania i mierniki realizacji wprowadzanych rozwiązań oraz termin ewaluacji, natomiast w żadnym przypadku nie wskazano sposobu jej dokonania, podmiotu, który ma ją realizować ani nie przypisano odpowiedzialności za jej przeprowadzenie żadnej komórce organizacyjnej Ministerstwa.

MRiRW zakładało dokonanie ewaluacji efektów wszystkich projektów ustaw objętych badaniem wraz z określeniem terminów tej ewaluacji, jednocześnie nie wskazując sposobów przeprowadzenia ewaluacji, a także czy i kiedy nastąpi przegląd kosztów i korzyści związanych z projektowanymi oddziaływaniami (UD39, UD214, UD216). Tylko w przypadku dwóch projektów UD112 i UD113 odniesiono się w ewaluacji do miernika dla jednego ze wskaźników. Uniemożliwiało to dokonanie jednoznacznej oceny osiągnięcia zakładanych celów projektów regulacji. Na przykład zapisy odnoszące się do sposobu i terminu zaplanowanej ewaluacji (pkt 12) OSR, sporządzonego dla projektu UD39 przekazanego do opiniowania i uzgodnień ograniczały się do stwierdzenia: „Przegląd kosztów i korzyści wprowadzenia projektowanych przepisów może być dokonany po roku od dnia wejścia w życie ustawy.” W przypadku wszystkich projektów Ministerstwo nie określiło harmonogramu wdrożenia działań wykonania aktu prawnego, w tym m.in. wejścia w życie i realizacji rozporządzeń wykonawczych. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w sporządzonych TR i OSR.

Dla projektów UD102 i UD35 przygotowanych przez MF nie zaplanowano ewaluacji w sposób określony w Wytycznych, ograniczając się do następujących zapisów w treściach TR lub OSR: „ewaluacja (...) będzie mogła nastąpić najwcześniej po upływie ok. 2 lat od wejścia w życie ustawy”(UD102) oraz „bieżący monitoring Ministra Finansów” (UD35).

5.2.2. Uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie

Spśród 20 objętych kontrolą projektów ustaw 19 zostało skierowanych do uzgodnień i opiniowania, zgodnie z wymogiem określonym w §§ 35 i 38 Regulaminu pracy RM. Jeden projekt (przygotowany przez MF) nie został poddany temu procesowi, przy czym znajdowało to formalne uzasadnienie w przepisach Regulaminu pracy RM. Projekt ten (UD76⁴⁵) był procedowany w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, tj. m.in. z możliwością pominięcia obowiązku przeprowadzenia uzgodnień i opiniowania.

Przykład

Projekt o numerze UD76, wpisany do wykazu prac RM 24 maja 2016 r., decyzją Ministra Finansów, następnego dnia skierowano na Stały Komitet RM (SK RM). W przypadku 2 z 3 posiedzeń SKRM, na których rozpatrywano projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych i innych ustaw (UD76), KPRM ustalił jednodniowy termin na zgłaszanie uwag przez uprawnione do tego podmioty. Projekt uzyskał wymaganą zgodę Przewodniczącego SK RM na pominięcie etapu uzgodnień i opiniowania. Przewodniczący SK RM wyjaśnił, że dokument rozpatrywano w ww. trybie z uwagi na wrażliwość regulowanej materii i negatywne doświadczenia poprzedniej kadencji z próbami wpływania na jego treść podmiotów zainteresowanych regulacją.

NIK zwraca uwagę na ryzyko związane z procedowaniem projektów ustaw w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, pozwalającym na rozpatrzenie tych projektów przez RM z pominięciem wymagań określonych w §§ 58 i 60 tego Regulaminu, tj. m.in. bez uprzednich uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie). Taki sposób procedowania może ograniczać możliwość dokonania pogłębionej analizy proponowanych regulacji przez poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego, a w efekcie stwarzać ryzyko jego nieefektywności. W przypadku procedowania ww. projektu ustawy na ryzyko takie zwracali również uwagę uczestnicy procesu legislacyjnego na etapie rozpatrywania projektu na etapie Komitetu Stałego RM, wskazując m.in., że w przypadku projektu ustawy UD76 niedopuszczalna jest rezygnacja z pogłębionej konsultacji rozwiązań zarówno przez organy administracji, organy ścigania, jak i podmioty społeczne. Ryzyko to zwiększało również zrezygnowanie z opracowania TR dla projektu, (co skutkowało tym, iż uczestnicy procesu nie mogli zapoznać się z analizowanymi alternatywnymi wariantami rozwiązania problemu, a także przyczynami ich odrzucenia) oraz ustalony przez KPRM jednodniowy termin na zgłaszanie uwag do projektu ustawy UD76, który w ocenie części z opiniujących był zbyt krótki dla przeanalizowania wszystkich aspektów projektu.

Ryzyko nieefektywności procesu uzgodnień i opiniowania

⁴⁵ Projekt ustawy, której celem miało być ograniczenie nielegalnej działalności na rynku gier hazardowych.

Zdaniem NIK, zastosowanie powyższego trybu powinno mieć charakter wyjątkowy i być każdorazowo szczegółowo uzasadniane⁴⁶.

Wyznaczanie krótkich terminów na prowadzenie konsultacji

Kierując projekty dokumentów do uzgodnień i opiniowania organy wnioskujące wskazywały termin na zajęcie stanowiska, przy czym w 11 przypadkach terminy te były krótsze niż 21-dniowy termin wynikający z § 129 Regulaminu pracy RM (wynosiły od 7 do 18 dni), a w pięciu z nich (UD201 i UD33 MR oraz UD112, UD113 i UD39 MRiRW) skrócenie terminów nie zostało szczegółowo uzasadnione, co było niezgodne z § 129 Regulaminu pracy RM.

W ramach jednego z procesów, projekt ustawy nie został skierowanych do wszystkich podmiotów, których zakres działania dotyczył projektu. Projekt ustawy (UD39 MRiRW) nie został skierowany do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Spożywczych, pomimo tego, że podmiot ten był wskazany w projekcie ustawy. Było to niezgodne z § 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM.

Zgodnie z wymogiem określonym w Regulaminie pracy RM (§ 43 pkt 1) organy wnioskujące zajmowały stanowiska wobec zgłoszonych uwag, a w przypadku stwierdzonych rozbieżności stanowisk sporządzały protokoły rozbieżności (§ 49 ust. 1).

Organizując konferencje uzgodnieniowe dla trzech projektów (UD39, UD112 i UD113 MRiRW) przedstawiono zaproszonym podmiotom zestawienie zgłoszonych uwag w terminie krótszym, niż termin określony w § 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM (nie krócej niż 7 dni przed dniem konferencji). Na konferencję zorganizowaną dla projektu UD114 (MRiRW) nie zaproszono natomiast jednego podmiotu (ARR) pomimo, iż zgłosił on uwagi do projektu tej ustawy. Było to niezgodne z § 44 ust. 2 Regulaminu pracy RM. Również na zgłoszenie uwag do zmienionych w wyniku konferencji uzgodnieniowych projektów UD39, UD112 i UD113 (MRiRW) wyznaczono terminy krótsze niż określone w § 40 ust. 3 w związku z § 48 ust. 4 Regulaminu pracy RM, bez podania szczegółowego uzasadnienia.

5.2.3. Realizacja zadań z zakresu OW podejmowanych przez KPRM

Pozytywna rola KPRM

W praktyce głównym zadaniem KPRM z zakresu oceny wpływu była weryfikacja treści OSR lub TR na trzech etapach rządowego procesu legislacyjnego: wpisu projektu dokumentu do Wykazu praz Rady Ministrów (Wykaz), uzgodnień międzyresortowych oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów (SKRM).

W okresie objętym kontrolą Szef KPRM/Koordynator OSR, w ramach uzgodnień międzyresortowych, zaopiniował:

- 17 TR/OSR do projektów założeń projektów ustaw (10 w 2015 r. i 7 w 2016 r.);
- 9 OSR do projektów ustaw opracowanych na podstawie projektów założeń (wszystkie w 2015 r.);

⁴⁶ Podobne stanowisko w sprawie wyraził Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, który w piśmie z 5 stycznia 2017 r. skierowanym do członków Rady Ministrów wskazał, iż tryb § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM powinien być trybem wyjątkowym, stosowanym w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagającym wyczerpującego uzasadnienia ze strony wnioskodawcy w sytuacji kierowania projektu dokumentu na Komitet Stały RM na podstawie tego przepisu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 222 OSR do ustaw opracowanych bez uprzedniego przyjęcia założeń (65 w 2015 r. i 157 w 2016 r.);
- 2 922 OSR do projektów rozporządzeń ministra.

Ponadto, w latach 2015–2016 (do 20 października) pracownicy DOSR na etapie wpisu do Wykazu, na potrzeby Przewodniczącego Zespołu, dokonali analizy ogółem 408 TR/OSR (239 w 2015 r. i 169 w 2016 r.). Zespół rekomendował pogłębioną ocenę wpływu w przypadku jednego projektu⁴⁷.

Szczegółową analizą objęto działania KPRM z zakresu oceny wpływu w stosunku do 10⁴⁸ z 20 projektów ustaw i założeń badanych w ramach niniejszej kontroli w pozostałych czterech jednostkach, tj. czterech ministerstwach⁴⁹.

Wpis projektu dokumentu do Wykazu prac Rady Ministrów

Wszystkie skontrolowane projekty dokumentów rządowych zostały wpisane do Wykazu, w tym sześć na posiedzeniu Zespołu, dwa w trybie obiegowym oraz dwa na mocy decyzji Przewodniczącego Zespołu. Do osiem wniosków o wprowadzenie projektu do Wykazu załączono testy regulacyjne lub oceny skutków regulacji, zgodnie z §§ 102 ust. 1 i 128 Regulaminu RM, a w przypadku projektów procedowanych po nowelizacji Regulaminu RM z 1 czerwca 2016 r., zgodnie z § 25 ust. 1a. W pozostałych dwóch przypadkach⁵⁰ projekty ustaw zostały wpisane do Wykazu, a Przewodniczący Zespołu nie zwrócił się o uzupełnienie wniosków o wpis pomimo, iż nie załączono do nich wymaganych Regulaminem RM testów regulacyjnych. Według wyjaśnień Przewodniczącego Zespołu wynikało to z pilnej potrzeby procedowania ww. projektów. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy wskazać, że przepisy ówczesnego Regulaminu RM nie przewidywały okoliczności uzasadniających złożenie wniosku o wpis do Wykazu bez testu regulacyjnego.

Do trzech z 10 badanych projektów Zespół lub pracownicy DOSR zgłosili potrzebę uzupełnienia lub poprawy treści TR lub OSR, załączonych do wniosku o wpis do Wykazu⁵¹. Zgłoszone uwagi miały wpływ na poprawę jakości ww. dokumentów.

Analiza OSR na etapie uzgodnień międzyresortowych

W dziewięciu przypadkach z 10 skontrolowanych, projekty zostały skierowane przez wnioskodawców (właściwych ministrów) do etapu uzgodnień międzyresortowych (w tym do KPRM). Na tym etapie, w ramach wszystkich 9 projektów, wyznaczeni pracownicy DOSR dokonali analizy treści formularzy OSR i TR przekazanych przez ministerstwa zgodnie z wewnętrznymi procedurami.

⁴⁷ Projekt dokumentu programowego „Kierunki działań rządu na rzecz stosowania i upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2014–2020”. Projekt ostatecznie nie uzyskał wpisu do Wykazu.

⁴⁸ Projekty wpisane do Wykazu w latach 2015–2016 o nr: ZD120, UD95, UD34, UD76, UA56, UD113, UD112, UD216, UD201, UD92.

⁴⁹ Po pięć projektów z Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁵⁰ Projekty o nr UD34 i UD76 zostały wpisane do wykazu na mocy decyzji Przewodniczącego Zespołu.

⁵¹ Projekty ZD120, UA56, UD216.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szef KPRM/Koordynator OSR, w trybie §§ 42 ust. 1 pkt 1 i 107 ust. 2 pkt 1 Regulaminu RM, zgłosił uwagi do pięciu⁵² OSR i jednego TR⁵³ (z dziewięciu projektów poddanych analizie), z czego w przypadku 5 uwagi miały charakter merytoryczny, bezpośrednio związany ze skutkami społeczno-gospodarczymi projektu, a w przypadku jednego – charakter formalny (zachowanie spójności prezentowanych danych oraz uzupełnienie pustych komórek formularza OSR). KPRM przedstawiał uwagi terminowo, poza jednym przypadkiem⁵⁴ (dzień po terminie wyznaczonym przez ministerstwo). We wszystkich przypadkach zgłoszone przez KPRM uwagi wpłynęły na poprawę jakości OSR lub TR. DOSR weryfikował realizację zgłoszonych uwag na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów, a w przypadku dwóch projektów ponowił prośbę o uzupełnienie OSR w zakresie wskazanym na etapie uzgodnień.

W przypadku trzech z pięciu OSR projektów, w zakresie których KPRM zgłosiła uwagi, kontrola NIK stwierdziła braki w tych dokumentach.

Przykład

W OSR projektu ustawy UD112 oraz UD 113 (MRiRW), KPRM nie zgłosił uwag do pkt 1 OSR (opis rozwiązywanego problemu), mimo iż w OSR wnioskodawca nie opisał w sposób precyzyjny istoty rozwiązywanego problemu oraz jego praktycznego wymiaru. Zdaniem NIK zapis, iż „obecna struktura instytucjonalna wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich (...) nie zapewnia efektywnej realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce” jest zbyt ogólnikowy i nie pozwala na stwierdzenie, co stanowi istotę nieefektywności oraz co dokładnie należy zmienić, by zapewnić efektywność w tym zakresie. Koordynator OSR, Minister Henryk Kowalczyk wyjaśnił, że diagnoza stanu faktycznego w zakresie systemowego wsparcia rozwoju rolnictwa została określona w dokumencie pt. „Program Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019”, do którego wnioskodawca odwołał się w uzasadnieniu do ww. projektów. W ocenie NIK prezentacja informacji w uzasadnieniu lub dokumentach, do których odwołuje się uzasadnienie, nie zwalnia wnioskodawcy z rzetelnego, zgodnego z Wytycznymi, wypełnienia formularza OSR.

W OSR projektu ustawy UD92 (MR) KPRM nie zgłosił uwag do pkt 6 i 7 OSR (wpływ na sektor finansów publicznych oraz wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość) w zakresie użycia do wyliczeń cen stałych z 2013 r., mimo iż OSR został opracowany w czerwcu 2016 r. Koordynator OSR, wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

W dwóch z trzech OSR projektów, do których KPRM nie zgłosił żadnych uwag na etapie uzgodnień międzyresortowych, NIK stwierdziła poniżej opisane braki:

Przykład

W OSR projektu ustawy UA56 (MF), nie wskazano planowanego terminu konsultacji publicznych. Pomimo niezgłoszenia uwag przez KPRM, wnioskodawca uzupełnił ww. brak w OSR przekazanym na etapie SKRM. Koordynator OSR, wyjaśnił, że nie jest możliwe wskazanie przyczyn braku uwag KPRM w ww. zakresie.

⁵² Projekty ZD120, UD95, UD113, UD112, UD216, UD92.

⁵³ Projekt ZD 120.

⁵⁴ Projekt UD216.

W OSR projektu ustawy o zmianie ustawy UD201 (MR), w pkt 3. nie opisano, w jaki sposób problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich OECD/UE, w pkt 4 nie wymieniono mikro-przedsiębiorców oraz nieprecyzyjnie określono liczbę instytucji kontrolnych używając zwrotu „kilkadziesiąt”, a w pkt 6 nie opisano założeń przyjętych do obliczeń i źródeł danych kwot dochodów i wydatków prognozowanych na lata 2015–2025. Koordynator OSR z uwagi na fakt, iż żadna z osób zajmujących się projektem nie jest już pracownikiem KPRM, nie przedstawił powodów braku uwag KPRM w ww. zakresie.

5.2.4. Konsultacje publiczne

Celem konsultacji publicznych jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania. Jednocześnie służą one budowie społeczeństwa obywatelskiego i zwiększają świadomość obywateli na temat przygotowywanego rozwiązania, oraz jego społeczną akceptację. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu procesu konsultacji publicznych określone w Regulaminie pracy RM były wypełniane, to wiele rekomendacji dotyczących ich prowadzenia, ujętych w dokumentach niemających rangi powszechnie obowiązujących (Wytyczne z 2015 r., Siedem Zasad Konsultacji) nie było stosowanych.

Przeprowadzanie konsultacji publicznych projektów ustaw było praktycznie regułą. Spośród 20 objętych kontrolą projektów, 17 (dwa przygotowane przez MF, po pięć przez MRPiPS, MR i MRiRW) zostało poddanych procesowi konsultacji. Trzy projekty⁵⁵ (wszystkie przygotowane przez MF) nie zostały poddane konsultacjom publicznym, przy czym, jak przedstawiono to w punkcie poświęconym procesowi uzgodnień i opiniowania, w każdym przypadku – niezależnie od ryzyk związanych z takim trybem postępowania – znajdowało to formalne uzasadnienie w przepisach Regulaminu pracy RM.

Dość powszechnym zjawiskiem było szerokie konsultowanie projektów ustaw, bowiem aż siedem z 17 projektów skonsultowano z więcej niż 50 podmiotami. Prym w tym zakresie wiodło MRiRW, które trzy projekty przekazało do grupy większej niż 100 interesariuszy (od 108 do 133). Kolejne osiem projektów zostało przekazanych do konsultacji grupom powyżej 10 podmiotów (jeden znalazł się w grupie od 11 do 20 podmiotów, a siedem w grupie od 21 do 50 podmiotów). Tylko dwa projekty przekazano do konsultacji grupom mniejszym niż 10 interesariuszy, przy czym najmniejsza ich liczba wynosiła cztery. Podkreślić jednak należy, że choć szerokie konsultowanie projektów jest działaniem pożądanym, nie zawsze przynosi ono oczekiwane rezultaty. Kontrola wykazała bowiem, że duża liczba interesariuszy może stanowić przeszkodę w prawidłowym przeprowadzeniu kolejnych etapów konsultacji, utrudniając na przykład udziele-

Niewykorzystanie pełnego zakresu możliwości jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne

⁵⁵ Poza opisanym projektem UD76 konsultacjom publicznym nie poddano również projektu UD169 na tej samej podstawie prawnej oraz UD35, dla którego nie przewidywano konsultacji publicznych, z uwagi na wpływ regulacji tylko na organizację resortu finansów (w OSR sporządzonym dla tego projektu wskazano przyczyny rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji publicznych, zgodnie z wymogiem określonym w § 28 ust. 4 Regulaminu pracy RM).

nie odpowiedzi wszystkim zgłaszającym uwagi. Sytuacja taka miała miejsce w MRiRW. Ograniczone zasoby ludzkie, pilny charakter procedowanych projektów oraz liczba zgłoszonych uwag uniemożliwiły udzielenie odpowiedzi podmiotom, które zgłosiły uwagi do projektów trzech ustaw (UD39, UD112 i UD113).

11 projektów było konsultowanych wyłącznie na etapie projektu aktu normatywnego, pomimo tego, iż zasady konsultacji publicznych rekomendują rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie (element zasady „przewidywalności”).

Jedynie dla sześciu projektów ustaw (jeden przygotowany w MRiRW, trzy w MR, dwa w MRPiPS) proces konsultacyjny rozpoczął się w fazie rozważania potrzeby zmian (przeprowadzenie tzw. pre-konsultacji). Powyższe działanie NIK ocenia jako przykład dobrej praktyki w procesie konsultacji publicznych.

Podmioty opracowujące projekty aktów normatywnych korzystały wyłącznie z tradycyjnych technik konsultacji polegających na udostępnianiu projektów na stronach internetowych RPL, RCL oraz stronach BIP poszczególnych ministerstw wraz z zaproszeniem do zgłaszania stanowisk (co stanowiło spełnienie minimum wymogów w tym zakresie wynikające z Regulaminu RM). Na etapie gotowego projektu aktu normatywnego⁵⁶ nie korzystano z innych technik konsultacji takich jak spotkania konsultacyjne, o których mowa w Wytycznych z 2015 r. Zaledwie sześć projektów opublikowano na platformie internetowej www.konsultacje.gov.pl., w dodatku praktykę tą stosowały wyłącznie dwa ministerstwa (pięć projektów opublikowało MR, jeden – MRiRW). Umieszczanie projektów dokumentów na tej platformie wskazywane jest jako jeden z elementów realizujących zasadę „powszechności” konsultacji.

Tylko w przypadku trzech projektów (UD95, UD24 i ZD120 wszystkie opracowane w MRPiPS) informowano szerzej interesariuszy o celu konsultacji.

DOBRA PRAKTYKA
Szerokie informowanie
o celu konsultacji

Zasługująca na podkreślenie praktyka działania MRiPiPS była efektem przyjęcia w tym ministerstwie regulacji wewnętrznych określających zasady prowadzenia konsultacji publicznych, nakazujących sporządzanie i załączanie do przekazywanych do konsultacji dokumentów informacji, zawierającej m.in. opis celów i przesłanek konsultowanego projektu. Jednakże nawet w procesie konsultacyjnym ww. projektów, nie formułowano konkretnych pytań konsultacyjnych. Zakres informacji odnoszących się do celu i przyczyny dokonywanych zmian był jeszcze węższy w przypadku pozostałych 14 projektów innych ministerstw. Zaledwie w kilku pismach przewodnich streszczono postulowane zmiany. W pozostałych ograniczono się do wskazania mniej lub bardziej ogólnej przyczyny opracowania projektu dokumentu, nazwy konsultowanego dokumentu, miejsca gdzie można znaleźć treść projektu wraz z uzasadnieniem oraz wskazania czasu do zgłaszanie stanowisk. Zdaniem NIK sformułowanie konkretnych oczekiwań w stosunku do podmiotów, od których chce się otrzymać stanowisko, może

⁵⁶ Na etapie pre-konsultacji korzystano z takich narzędzi jak: kwestionariusz internetowy dla interesariuszy (1 projekt), robocze spotkania z grupami ekspertów (dwa projekty), spotkania w sprawie prezentacji zmian z grupami interesariuszy (jeden projekt).

ułatwić ich przygotowanie i przynieść większe korzyści z całego procesu. Formułowanie pytań konsultacyjnych powinno zwiększyć efektywność konsultacji publicznych. Przedstawienie przedmiotu konsultacji w jasny i przystępny sposób oraz sformułowanie konkretnych pytań wypełnią kryteria zasady „dobrej wiary” w konsultacjach.

Powtarzającym się problemem był czas przeznaczany na przedstawienie stanowisk przez podmioty, z którymi konsultowano projekty ustaw.

Terminy, w jakich prowadzone są konsultacje publiczne mają wpływ na liczbę i jakość zgłaszanych uwag. Można uznać, że dłuższy czas prowadzonych konsultacji zwiększa prawdopodobieństwo tego, iż zgłoszone uwagi będą charakteryzowały się wysokim poziomem merytorycznym. Zapewnienie zainteresowanym wystarczającego czasu na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi jest jednym z kryteriów zachowania zasady „dobrej wiary”. Regulamin pracy RM stanowi że w przypadku projektów ustaw proces konsultacji publicznych nie powinien trwać krócej niż 21 dni. Skrócenie tego terminu wymaga natomiast szczegółowego uzasadnienia. Tylko w przypadku dziewięciu projektów na konsultacje przewidziano minimalny 21-dniowy termin, o którym mowa w Regulaminie pracy RM (trzy projekty opracowane przez MR, cztery – MRPiPS oraz dwa – MRiRW. Dla siedmiu projektów (dwa projekty opracowane przez MF, dwa – MR, trzy MRiRW) terminy te zostały skrócone i wynosiły od ośmiu do 18 dni. Dodatkowo skrócenie terminu konsultacji trzech z nich (poza projektem UD216 MRiRW, UC 170 MR i dwoma projektami MF) nie zostało w sposób szczegółowy uzasadnione, co było wymagane przepisami Regulaminu RM. Co prawda autorzy projektów próbowali przedstawiać okoliczności uzasadniające skrócenie terminów jednak ograniczały się one przede wszystkim do przywołania argumentów o pilność spraw. W pismach przewodnich kierujących projekt jednego dokumentu (UD34 MRPiPS) w ogóle nie określono terminu zakończenia konsultacji.

Wyznaczanie krótkich terminów na przeprowadzenie konsultacji

Projekty czterech ustaw (UD39, UD112, UD113 i UD114 MRiRW), których treść została zmieniona w wyniku stanowisk i ustaleń przyjętych w toku wcześniejszych uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych zostały przedstawione wyłącznie podmiotom (ministrom), które zgłosiły do nich uwagi. Było to niezgodne z § 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM, nakazującym przekazanie zmienionego projektu dokumentu rządowego wszystkim członkom RM (chyba, że zakres zmian był nieznaczny), a także wszystkim podmiotom, którym przekazano projekt do zaopiniowania oraz przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych (w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów).

Jednym z istotnych czynników wpływających na jakość konsultacji publicznych jest publikowanie zgłoszonych przez uczestników konsultacji uwag, a także odniesienie się do nich. Najczęstszą formą odniesienia się ministerstw do przedstawionych stanowisk było przygotowanie raportu z konsultacji i opublikowanie go na stronach RPL (13)⁵⁷.

⁵⁷ Dla czterech projektów nie opublikowano raportu z konsultacji: pace nad projektami zostały zawieszane (ZD120) lub były w toku (UD102), w jednym przypadku opublikowano wyłącznie zestawienie uwag ZD5, w jednym sporządzono raport, ale nie został opublikowany (UD201).

Ograniczone udzielanie odpowiedzi partnerom społecznym w ramach konsultacji

Tylko dwa ministerstwa (MRPiPS – projekt UD24 i MRiRW – UD216, UD114) udzielały indywidualnych odpowiedzi podmiotom przedstawiającym stanowiska. Choć sporządzanie, a następnie publikowanie raportu z konsultacji jest przewidzianą Regulaminem pracy RM formą przekazywania informacji zwrotnej, należy mieć na uwadze, iż informacja taka powinna zostać upubliczniona niezwłocznie (zalecane 21 dni) i odnosić się w sposób wyczerpujący do wszystkich zgłoszonych uwag. Kontrola wykazała, że w ramach konsultowania 10 projektów termin ten nie był dotrzymany, a opublikowanie raportu na stronach RPL następowało w okresie od dwóch do pięciu miesięcy po zakończeniu konsultacji publicznych, głównie na etapie przekazywania dokumentu na posiedzenie Komitetu RM. Zdaniem NIK, raport miał w takiej sytuacji raczej charakter dokumentu wewnętrznego niż odpowiedzi udzielanej partnerom społecznym; naruszano tym samym wyrażoną w Wytycznych z 2015 r. zasadę „responsywności” oraz „poszanowania dobra ogólnego i interesu społecznego”. W raporcie sporządzonym w ramach konsultacji publicznych projektu UD95 nie odniesiono się do uwagi zgłoszonej przez „Pracodawców RP” dotyczącej wysokości kosztów projektowanych zmian po stronie pracodawców oszacowanej na 300 mln zł miesięcznie, co oprócz naruszenia zasady „responsywności” było niezgodne z § 51 ust. 2 Regulaminu pracy RM.

Kontrola wykazała, że dokumenty związane z OW nie były przedmiotem wnikliwej analizy ze strony partnerów społecznych, na co wskazuje śladowa liczba i treść zgłaszanych uwag. Spośród kilkuset przeanalizowanych uwag tylko trzy odnosiły się bezpośrednio do TR lub OSR. Świadczy to o słabości procesu konsultacji w tym zakresie. Jednymi z możliwych przyczyn tego stanu rzeczy zdają się być: zgłaszanie uwag na etapie gotowego już aktu normatywnego lub brak czasu. Rozwiązaniem tej sytuacji jest rozpoczęcie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie oraz zaplanowanie odpowiednich terminów na zgłaszanie uwag.

Zaledwie w jednym (MRPiPS) z czterech objętych kontrolą ministerstw przyjęto odrębne, szczegółowe regulacje wewnętrzne odnoszące się do sposobu organizacji, przeprowadzania i dokumentowania konsultacji publicznych. W pozostałych ministerstwach zapisy odnoszące się do przeprowadzania konsultacji publicznych znajdowały się w przepisach regulujących cały proces legislacyjny, i ograniczały się głównie do wskazania komórki odpowiedzialnej za przeprowadzenie tego procesu, ew. powtórzenia lub doprecyzowania wymogów Regulaminu pracy RM (MR). Na tym tle pozytywnie wyróżniało się MRPiPS, którego procedury⁵⁸ odwołują się bezpośrednio do siedmiu zasad konsultacji, a także określają szczegółowo podmioty odpowiedzialne za prowadzenie konsultacji, zasady i terminy prowadzenia konsultacji, sposoby dokumentowania ich przebiegu oraz publikacji wyników, oraz inne wymogi w tym zakresie, jak np. obowiązek tworzenia list podmiotów właściwych do konsultowania projektów dokumentów. W efekcie w Ministerstwie utworzono listy podmiotów właściwych do konsultowania projektów dokumentów, stanowiące

⁵⁸ Zarządzenie nr 2 MPiPS z 22 stycznia 2014 r. w sprawie w sprawie zasad prowadzenia konsultacji publicznych dokumentów prowadzonych w MPiPS.

zbiory reprezentatywne dla danego obszaru kompetencji Ministra, takich jak m.in. dialog społeczny, pomoc społeczna, polityka rodzinna, polityka senioralna, pożytek publiczny, prawo pracy, rynek pracy, ubezpieczenia społeczne, sprawy osób niepełnosprawnych.

5.2.5. Realizacja zadań z zakresu konsultacji publicznych przez KPRM

Od lipca 2015 r. KPRM realizował zadania z zakresu konsultacji publicznych, które zakładały m.in. monitoring i ewaluację procesu konsultacji publicznych, koordynację prac nad wykorzystaniem systemów informatycznych do wsparcia konsultacji publicznych, upowszechnianie informacji o nowoczesnych metodach konsultacji publicznych.

Monitorując jakość konsultacji publicznych, KPRM dokonał w 2015 r. przeglądu przebiegu procesu legislacyjnego wybranych aktów prawnych Ministerstw: Pracy i Polityki Społecznej, Gospodarki, Administracji i Cyfryzacji oraz Środowiska, pod kątem realizacji podstawowych wymogów konsultacji publicznych określonych w Regulaminie RM⁵⁹. Wyniki analizy wskazały na potrzebę wzmocnienia roli KPRM w procesie konsultacji publicznych. W tym celu utworzono w KPRM Wydział Konsultacji Publicznych, który sprawował bieżący monitoring jakości konsultacji publicznych. W okresie objętym kontrolą, monitoring ten prowadzony był na etapie wpisu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, na etapie uzgodnień międzyresortowych oraz na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów. W wyniku przedstawionych przez Wydział Konsultacji Publicznych rekomendacji Zespół ds. Programowania Prac Rządu wydał w 2015 r. i 2016 r. zalecenia przeprowadzenia pogłębionych konsultacji publicznych w odniesieniu do czterech projektów.

W ramach realizacji zadania związanego ze wzmocnieniem konsultacji poprzez nowoczesne narzędzia informatyczne KPRM prowadził rozmowy z przedstawicielami Rządowego Centrum Legislacji i Ministerstwa Gospodarki na temat możliwości zwiększenia efektywności wykorzystania istniejących systemów informatycznych w konsultacjach publicznych (www.konsultacje.gov.pl, www.legislacja.gov.pl, e-RPL). Wstępna koncepcja zakładała, że przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki portal www.konsultacje.gov.pl stanie się powszechnie wykorzystywanym narzędziem wtedy, gdy będą na nim prezentowane wszystkie projekty dokumentów rządowych, podlegające obowiązkowym konsultacjom. Zaproponowano, aby www.konsultacje.gov.pl zostały zintegrowane z przygotowywanym przez Rządowe Centrum Legislacji systemem e-RPL, który ma zastąpić obieg papierowych dokumentów w rządowym procesie legislacyjnym. Z uwagi na niewypracowanie ostatecznych uzgodnień pomiędzy KPRM i MG co do kształtu i terminu przejęcia portalu, pozostał on nadal w gestii Ministerstwa Gospodarki. W okresie marzec-maj 2016 r. kontynuowano robocze spotkania z przedstawicielami RCL, Ministerstwa Rozwoju

⁵⁹ Analiza objęła 453 projekty opublikowane w portalu RCL (założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz rozporządzenia) i wykazała m.in., że w przypadku 10% przeanalizowanych ustaw i 22% przeanalizowanych rozporządzeń resorty nie prowadziły konsultacji lub nie opublikowały wymaganych dokumentów w tym zakresie. Na potrzeby analizy przyjęto, że nieopublikowanie raportu z konsultacji oznacza, że go nie było.

i Ministerstwa Cyfryzacji mające na celu wypracowanie koncepcji rozwoju e-konsultacji w rządowym procesie legislacyjnym. Wydział Konsultacji Publicznych KPRM wypracował propozycje wariantów rozwoju portalu e-konsultacje, które stały się podstawą do dyskusji podczas spotkania, zorganizowanego w KPRM w maju 2016 r. z przedstawicielami Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Rozwoju i Rządowego Centrum Legislacyjnego. Uczestnicy spotkania przychylni się do koncepcji zakładającej połączenie portalu konsultacje.gov.pl z portalem legislacja.gov.pl w jeden portal umożliwiający pełną elektroniczną realizację rządowego procesu legislacyjnego. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych prace w tym zakresie nie zostały zakończone.

5.2.6. Przestrzeganie regulacji wewnętrznych

Naruszanie regulacji wewnętrznych dotyczących procesu legislacyjnego

W każdym z objętych kontrolą ministerstw naruszano regulacje wewnętrzne odnoszące się do sposobu przeprowadzania procesu legislacyjnego. **Wewnętrzne przepisy ministerstw nie były respektowane w zakresie obowiązku przeprowadzania konsultacji wewnątrzresortowych, udziału Zespołu ds. OSR w procesie legislacyjnym, terminów określających przeprowadzanie konsultacji publicznych i wewnątrzresortowych:**

Przykład

W MR dla dwóch projektów UD201 i UC170 wyznaczono odpowiednio 15 i 18-dniowe terminy na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych konsultacji. Było to niezgodne z § 21 ust. 2 i 3 Zarządzenia nr 39 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki, w którym określono, że długość trwania konsultacji 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.

W MF nie przedłożono, w przypadku trzech projektów, Zespołowi ds. TR i OSR dokumentów TR załączanych do wniosku o wpis projektu do wykazu prac RM, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 13 Ministra Finansów z 12 marca 2014 r. w sprawie Zespołu ds. TR i OSR.

W MF pominięto uzgodnienia wewnątrzresortowe dla projektu UD35, co było niezgodne z § 5 ust. 1 Instrukcji w sprawie postępowania legislacyjnego w MF. Uzgodnienia wewnątrzresortowe zainicjowano dopiero po rozpoczęciu uzgodnień zewnętrznych.

W MRPiPS dla jednego projektu UD 95 skrócono termin na zgłoszenie uwag w ramach wewnętrznych uzgodnień Ministerstwa bez jednoczesnego uzasadnienia, co było niezgodne z § 7 ust. 3 zarządzenia nr 5 z 2014 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych, a także nie przygotowano w terminie, określonym w § 10 zarządzenia z 2014 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji publicznych dokumentów prowadzonych w MPiPS (30 dni), raportu z konsultacji publicznych.

W MRiRW projektu UD112 nie skierowano do uzgodnień wewnątrzresortowych, co było niezgodne z § 5 Zarządzenia Dyrektora Generalnego MRiRW w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych.

5.2.7. Realizacja wybranych zadań programu „LEPSZE REGULACJE 2015”

Wszystkie objęte kontrolą jednostki zrealizowały podzadania przypisane im w Programie „Lepsze Regulacje 2015”⁶⁰ w ramach zadania I.B „Rozwój systemu Oceny wpływu” wpisującego się w realizację celu p.n. „Przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy”. KPRM oraz ministerstwa były odpowiedzialne lub współodpowiedzialne m.in. za:

- „Przygotowanie okresowych ex-post” (podzadanie I.B.9) oraz „Szkolenia z zakresu OW” (podzadanie I.B.10) – KPRM.
- „Zapewnienie koordynacji w każdym ministerstwie w zakresie zapewnienia jakości oceny wpływu” (podzadanie I.B.3) – ministerstwa.

Podmiotem odpowiedzialnym za przedstawienie Radzie Ministrów końcowego sprawozdania z realizacji Programu (w I połowie 2016 r.) był minister właściwy do spraw gospodarki.

KPRM zakończyła realizację ww. zadań osiągając przypisane wskaźniki oceny ich realizacji. W ramach podzadania I.B.9. „Przygotowanie okresowych OSR ex post” Kancelaria pełniła rolę podmiotu współpracującego z Ministerstwem Gospodarki w zakresie przygotowania 20 ocen funkcjonowania ustawy. W 2015 r. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu przyjął 9 takich dokumentów⁶¹. W ramach zadania I.B.10 „Szkolenia z zakresu oceny wpływu” z inicjatywy KPRM w 2015 r., przeszkolono 107 pracowników administracji rządowej w zakresie analizy, a 12 osób odbyło staże zagraniczne w instytucjach zajmujących się oceną wpływu (9 w ramach projektu Akademia Analityka oraz trzech w ramach staży organizowanych cyklicznie w Wielkiej Brytanii)⁶². Dodatkowo w ramach podzadania I.A.3 „Doskonalenie procesu programowania prac Rządu”, Kancelaria koordynowała opracowywanie Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rządu. W wyniku podjętych działań w 2015 r. Rada Ministrów przyjęła 97% (z zakładanych 80%) projektów ustaw i założeń wpisanych do Wykazu⁶³. Również wszystkie objęte kontrolą ministerstwa powołały Zespoły ds. OSR, przy czym, jak przedstawiono szczegółowo w pkt. 6.1.2 Informacji, wpływ Zespołów na zapewnienie jakości OW był ograniczony.

⁶⁰ Program stanowi załącznik do Uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

⁶¹ Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji Programu „Lepsze Regulacje 2015” za lata 2012–2013 Ministerstwo sporządziło 11 OSR ex post, co w sumie z 9 OSR ex post przyjętymi przez Zespół w 2015 r. daje zakładaną wartość realizacji wskaźnika dla zadania I.B.9.

⁶² W całym okresie realizacji podzadania I.B.10, tj. w latach 2013–2015, przeszkolono z zakresu oceny wpływu łącznie 630 osób, w tym z inicjatywy KPRM 289 osób.

⁶³ Ponadto w wyniku prac Zespołu do Wykazu nie uzyskało wpisu 26 z 186 projektów ustaw i założeń zgłoszonych w 2015 r., a w zakresie 25 Zespół zawniósł o przeprowadzenie dodatkowych analiz lub uzupełnienie przedłożonej dokumentacji.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Dokonanie oceny, czy dokonywana w ramach rządowego procesu legislacyjnego ocena wpływu dostarczała wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych?
Cele szczegółowe	1. Czy przyjęte w podmiotach uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązania organizacyjno-prawne pozwalały na dokonanie oceny wpływu w sposób prawidłowy? 2. Czy działania podejmowane przez uczestników procesu legislacyjnego w ramach oceny wpływu były prawidłowe (legalne i rzetelne)? 3. Czy przeprowadzona ocena wpływu pozwalała na wiarygodne określenie efektów przyjmowanych regulacji prawnych?
Zakres podmiotowy	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz cztery ministerstwa: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Rozwoju.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2016. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 25 października 2016 r. do 31 marca 2017 r.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola poprzedzona została analizą publikacji naukowych, raportów, programów oraz innych dokumentów rządowych poświęconych badaniom oraz analizom jakości systemu stanowienia prawa w Polsce w tym jakości dokonywania OW, a także tworzeniu tego systemu. Na etapie przygotowywania kontroli przeanalizowano również akty normatywne regulujące problematykę będącą przedmiotem kontroli.</p> <p>Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą bezpośrednich badań. Kontrola zrealizowana została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli.</p> <p>Jedna jednostka (MR) zgłosiła zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło 15 z 27 zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Rozwoju i Finansów dotyczących działalności Ministerstwa Rozwoju (12 w części oraz trzy w całości). W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń zmieniono w wystąpieniu pokontrolnym ocenę ogólną, opis stanów faktycznych i nieprawidłowości.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	<p>Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 15 wniosków pokontrolnych (cztery MRiRW, trzy MF, cztery MR, cztery MRPiPS), z których najistotniejsze dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ zapewnienia dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów jej towarzyszących (OSR) dla każdego z opracowywanych projektów aktów normatywnych;▪ zapewnienia dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania OSR w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi oraz formularzem i Wyjaśnieniami do OSR;▪ zapewnienia przestrzegania Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny oraz proces dokonywania OW;

ZAŁĄCZNIKI

- podjęcia działań mających na celu wzmocnienie systemu zapewnienia jakości OW;
- objęcia szkoleniami w zakresie OW pracowników realizujących zadania w tym zakresie;
- podjęcia działań w celu zwiększenia zaangażowania Zespołu ds. OSR w proces dokonywania OW.

Wszyscy adresaci wystąpień poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych. Otrzymane informacje wskazują, że wnioski zostały zrealizowane

Lp.	nazwa jednostki kontrolowanej	imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	ocena kontrolowanej działalności
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Beata Kempa Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Pozytywna
2.	Ministerstwo Finansów	Mateusz Morawiecki Minister Rozwoju i Finansów	Opisowa
3.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Elżbieta Rafalska Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Opisowa
4.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krzysztof Jurgiel Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Opisowa
5.	Ministerstwo Rozwoju	Mateusz Morawiecki Minister Rozwoju i Finansów	Opisowa

Wykaz jednostek kontrolowanych

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza prawna
– wybrane procedury
przyjmowania
projektów dokumentów
rządowych⁶⁴

Uchwałą nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. *zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów*⁶⁵ wprowadzono istotne, z punktu widzenia niniejszej kontroli zmiany do Regulaminu pracy Rady Ministrów przyjętego Uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.⁶⁶. Zaprezentowany w dalszej części niniejszego punktu szczegółowy opis procedury legislacyjnej nie uwzględnia tych zmian, bowiem weszły one w życie dopiero 22 czerwca 2016 r., a tym samym nie dotyczyły zdecydowanej większości postępowań legislacyjnych objętych badaniami w ramach niniejszej kontroli. Należy mieć jednak na uwadze, iż najistotniejsze zmiany dotyczyły:

1. Rezygnacji z zasady opracowywania projektu założeń projektu ustawy przed podjęciem prac nad właściwym projektem tejże ustawy (usunięto § 5 Regulaminu pracy RM).

Regulamin pozostawia możliwość przyjęcia projektu założeń projektu ustawy, jednak znosi obowiązek uchwalania go przed projektem ustawy. Przyjęcie założeń projektu ustawy jest więc teraz fakultatywne, a nie obligatoryjne. Rada Ministrów zrezygnowała również ze szczegółowych przepisów regulujących postępowanie z projektem założeń projektu ustawy i projektem ustawy opracowanym na podstawie założeń projektu ustawy (usunięto §§ 101–126 Regulaminu RM).

2. Rezygnacji z testu regulacyjnego, zarówno w przypadku projektu założeń projektu ustawy jak i projektu ustawy opracowanego bez uprzedniego przyjęcia założeń (usunięto m. in. §§ 102,104 i 128 Regulaminu RM).

Na mocy obecnie obowiązujących przepisów do wniosku o wprowadzenie do właściwego wykazu prac legislacyjnych projektu założeń projektu ustawy i projektu ustawy dołącza się wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w formie OSR, a nie jak wcześniej testu regulacyjnego (§ 25 ust. 1a i § 28 ust. 1 Regulaminu RM). We wcześniejszym stanie prawnym jedynie w teście regulacyjnym istniał obowiązek udokumentowania rozwiązań (w tym rozwiązań pozalegislacyjnych), które organ wnioskujący analizował (ustalając korzyści i wady każdego z rozwiązań) na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wraz z uzasadnieniem dlaczego zrezygnowano z ich przyjęcia. W obecnym kształcie OSR dotyczy wyłącznie rozwiązania już wybranego, tak więc nie dokumentuje procesu analitycznego poprzedzającego dokonanie wyboru.

3. Pozbawienia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyłącznego prawa do koordynacji sporządzania OSR (zmiana § 29 Regulaminu pracy RM).

⁶⁴ Opracowano m. in. na podstawie materiałów przygotowanych przez Rządowe Centrum Legislacji „Rządowy proces legislacyjny – opis procedur”, http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=366:rpl-opis-procedur&catid=47:aktualnosci&Itemid=60

⁶⁵ M.P. poz. 494.

⁶⁶ M.P. z 2016 r. poz. 1006.

W aktualnym stanie prawnym koordynację sporządzania OSR zapewnia: wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów albo wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów sekretarz albo podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z § 19 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. projektem dokumentu rządowego jest projekt: ustawy, aktu normatywnego Rady Ministrów, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, a także założeń projektu ustawy oraz innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy lub innego stanowiska, przewidzianego w obowiązujących przepisach, zlecanego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów w § 5 ust. 1 przewidywał zasadę opracowywania projektu ustawy na podstawie przyjętych wcześniej przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy. Od powyższej reguły przepisy Regulaminu przewidywały odstępstwa, wskazane w § 5 ust. 2. Opracowanie projektu ustawy mogło nastąpić bez uprzedniego przyjęcia założeń tego projektu, jeżeli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Konieczność opracowania projektu założeń projektu ustawy może wynikać z wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej, realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przyjętych strategii lub programów, dokonanych analiz i oceny stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, których wynik uzasadnia podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych lub innych przyczyn uzasadniających podjęcie prac legislacyjnych.

Dalsza analiza prawna, ze względu na zakres kontroli, została ograniczona do opisu najistotniejszych etapów procesu tworzenia: ustawy opracowanej na podstawie założeń projektu ustawy oraz ustawy opracowanej bez uprzedniego przyjęcia założeń.

Po przyjęciu założeń projektu ustawy przez Radę Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, we współpracy z organem wnioskującym opracowuje, na ich podstawie, projekt ustawy wraz z uzasadnieniem. W uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, może powierzyć sporządzenie projektu ustawy na podstawie założeń organowi wnioskującemu. Na organie wnioskującym ciąży również obowiązek zgłoszenia projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Odrębnością w stosunku do projektu założeń projektu ustawy jest natomiast brak obowiązku dołączenia testu regulacyjnego do takiego wniosku. Pomimo, iż Rządowe Centrum Legislacji odpowiedzialne jest za opracowanie projektu ustawy na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń, to w toku dalszych prac legislacyjnych w roli autora projektu występuje organ wnioskujący i to on z uwzględnieniem przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów, kieruje dalszą ścieżką

Zagadnienia ogólne

Etapy procesu legislacyjnego projektu ustawy na podstawie założeń projektu ustawy

legislacyjną ww. projektu. Po opracowaniu projektu ustawy i części uzasadnienia, dotyczącej wykazania różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywanymi skutkami prawnymi wejścia w życie ustawy), Rządowe Centrum Legislacji przekazuje wskazane powyżej dokumenty organowi wnioskującemu, który sporządza dalszą część uzasadnienia zgodnie z wymogami określonymi w § 27 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Następnie organ wnioskujący sporządza OSR, która stanowi rozszerzoną ocenę skutków społeczno-gospodarczych, ujętą na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych w teście regulacyjnym opracowanym wobec założeń. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może sporządzić OSR do projektu ustawy opracowanego przez inny organ wnioskujący, jeżeli ze względu na wagę dokumentu uzna to za uzasadnione lub sporządzenie takiej OSR poleci mu Prezes Rady Ministrów. Projekt ustawy, wraz z uzasadnieniem i OSR przekazywany jest do etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Etap ten, jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, może zostać poprzedzony dokonaniem oceny OSR przez Szefa Kancelarii Rady Ministrów. Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie mogą zostać przeprowadzone równoległe lub w kolejności określonej przez autora projektu. Istnieje możliwość przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej dla etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych (łącznej lub oddzielnej). Następnie projekt ustawy przekazywany jest komitetom właściwym do rozpatrzenia określonych kategorii spraw. W przypadku projektu ustawy związanego z informatyzacją administracji publicznej, łącznością lub rejestrami publicznymi jest to Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, a w przypadku projektu związanego z członkostwem Polski w Unii Europejskiej jest to Komisja do Spraw Europejskich. W kolejnym etapie projekt ustawy kierowany jest do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, która ostatecznie decyduje o przyjęciu projektu ustawy. Projekt podlegający notyfikacji przekazywany jest do koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Projekt ustawy przyjęty przez Radę Ministrów zostaje skierowany do Sejmu.

Etapy rządowego procesu legislacyjnego projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń

Przed rozpoczęciem prac nad projektem ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń podmiot uprawniony do jego opracowania dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w związku z wejściem w życie proponowanych rozwiązań. Następnie, wykorzystując dokonaną wcześniej ocenę skutków, sporządzany jest test regulacyjny. Po sporządzeniu testu regulacyjnego projekt ustawy podlega wpisowi do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Dopiero po dokonaniu wpisu opracowywany jest projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może sporządzić OSR do projektu ustawy opracowanego przez inny organ wnioskujący, jeżeli ze względu na wagę dokumentu uzna to za uzasadnione lub sporządzenie takiej OSR poleci mu Prezes Rady Ministrów. Projekt ustawy, wraz z uzasadnieniem i OSR przekazywany jest do etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Etap ten, jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, może zostać poprzedzony dokonaniem oceny OSR przez Szefa Kancelarii Rady Ministrów. Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie mogą zostać prze-

prowadzone równolegle lub w kolejności określonej przez autora projektu. Istnieje możliwość przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej dla etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych (łączonej lub oddzielnej). Kolejne etapy procesu przebiegają tak jak w przypadku opracowywania projektu ustawy na podstawie założeń do projektu ustawy.

Szczegółowy opis poszczególnych etapów procesu legislacyjnego

Podmiotem uprawnionym do opracowania projektu założeń oraz projektu ustawy przyjętej bez założeń jest: członek Rady Ministrów (każdy w zakresie swojej właściwości), Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, inny podmiot, jeżeli został on upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów⁶⁷, inny podmiot, jeżeli upoważnienie to wynika z odrębnych przepisów prawa⁶⁸, centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany przez ministra.

Podmioty uprawnione
do opracowania projektu

Co do zasady projekt ustawy na podstawie założeń opracowuje Rządowe Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym, który wcześniej opracował projekt założeń do tej ustawy. Wspomniana współpraca może polegać w szczególności na przekazaniu przez organ wnioskujący Rządowemu Centrum Legislacji szczegółowych propozycji rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy, a także przedstawieniu wszelkich informacji oraz wyjaśnień dotyczących opracowywanego projektu ustawy. Przy opracowywaniu projektu ustawy na podstawie założeń obowiązek współpracy z Rządowym Centrum Legislacji i organem wnioskującym ciąży również na członkach Rady Ministrów, Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralnych organach administracji rządowej, wojewodach, pełnomocnikach Rządu oraz innych podmiotach uprawnionych do opracowywania projektów aktów normatywnych. Podmioty te zobowiązane są przede wszystkim do przedstawiania niezbędnych informacji i wyjaśnień w zakresie swojej właściwości. Zgodnie z § 125 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, w uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, może powierzyć sporządzenie projektu ustawy na podstawie założeń organowi wnioskującemu. Ponadto projekt ustawy sporządzi podmiot inny niż Rządowe Centrum Legislacji w sytuacji gdy wynika to z przepisów odrębnych (§ 125 ust. 2 Regulaminu).

Podmiotem uprawnionym do opracowania projektu rozporządzenia ministra jest członek Rady Ministrów stosowanie do swojej właściwości. Zakres działań (właściwość) poszczególnych ministrów został określony przez Prezesa Rady Ministrów w drodze tzw. rozporządzeń atrybucyjnych wydawanych na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r.

⁶⁷ Podmiotem upoważnionym do opracowania projektu może być każdy podmiot podległy Prezesowi Rady Ministrów (np. Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Prezes Głównego Urzędu Statystycznego). Podmiot ten może zostać upoważniony do opracowania projektu w zakresie i przedmiocie wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym upoważnienie nie zawsze musi mieć formę pisemną.

⁶⁸ Przykładowo Prezes Urzędu Zamówień Publicznych dysponuje prawem opracowywania projektu, ale tylko w zakresie tematyki, która dotyczy zamówień publicznych.

o Radzie Ministrów⁶⁹. W rozporządzeniach tych Prezes Rady Ministrów przypisał ministrom kierowanie poszczególnymi działami administracji rządowej, które wymienione zostały w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷⁰. Podmiot uprawniony do opracowania konkretnego projektu rozporządzenia wskazany jest wprost w przepisie upoważniającym do wydania aktu wykonawczego. Przepis upoważniający może wskazywać jednego bądź kilku ministrów właściwych do opracowania jednego rozporządzenia (tzw. współuczestnictwo w wydaniu aktu). Ponadto projekt rozporządzenia, zamiast właściwego ministra może opracować również centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany przez danego ministra, jeżeli otrzymał od niego upoważnienie do opracowania projektu rozporządzenia

Czynności poprzedzające opracowanie projektu

Przed rozpoczęciem prac nad projektem założeń, projektem ustawy bez założeń oraz projektem rozporządzenia ministra podmiot uprawniony do ich opracowania dokonuje **oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych** w związku z wejściem w życie proponowanych rozwiązań. Zakres dokonywania oceny powinien być ustalany w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji. Następnie podmiot uprawniony do opracowania projektu, wykorzystując dokonaną wcześniej ocenę skutków, sporządza dla projektu założeń i projektu ustawy przyjętej bez założeń **test regulacyjny**, wykorzystując do tego formularz dostępny w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli jednym projektem dokonuje się zmian większej ilości ustaw, to sporządzany test regulacyjny powinien odnosić się do tej ustawy, w której wprowadzone zostaną zasadnicze zmiany. W takim przypadku można zrezygnować z opisywania w teście regulacyjnym zmian dokonywanych w innych ustawach, które mają jedynie charakter wynikowy w stosunku do podlegającej nowelizacji ustawy głównej. W teście regulacyjnym organ uprawniony powinien wskazać m. in. informacje dotyczące: zidentyfikowania rozwiązywanego problemu, określenia celu i istoty planowanej interwencji, konsultacji przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych, wstępnej analizy ekonomicznej, finansowej i społecznej, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych, porównania z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. W przypadku gdy projekt nie będzie przedstawiany do konsultacji publicznych w teście regulacyjnym organ opracowujący projekt jest obowiązany wskazać przyczyny rezygnacji z konsultacji publicznych (§ 102 ust. 2 Regulaminu). Po sporządzeniu testu regulacyjnego organ wnioskuje o wprowadzenie projektu założeń, projektu ustawy na podstawie założeń lub projektu ustawy bez założeń do **wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów**. Wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów należy składać na formularzu, którego wzór dostępny jest w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do wniosku organ dołącza opracowany

⁶⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 888.

wcześniej test regulacyjny (nie dotyczy projektu ustawy na podstawie założeń i rozporządzenia ministra). Wniosek o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów wraz w opracowanym w powyższy sposób testem regulacyjnym należy złożyć do Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu. W przypadku projektu ustawy na podstawie założeń, pomimo, iż za opracowanie projektu ustawy odpowiada Rządowe Centrum Legislacji, to w toku dalszych prac legislacyjnych w roli autora projektu występuje organ wnioskujący (§ 116 Regulaminu) i to na nim spoczywa obowiązek zgłoszenia projektu ustawy na podstawie założeń do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (bez testu regulacyjnego, ponieważ został on już sporządzony i złożony na etapie przyjmowania założeń). Organ wnioskujący jako autor projektu kieruje, z uwzględnieniem przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów, dalszą ścieżkę legislacyjną projektu ustawy na podstawie założeń.

W celu zapewnienia jednolitej postaci projektów aktów normatywnych, projekt ustawy należy opracować w specjalnie do tego przygotowanym szablonie projektu aktu prawnego, który można pobrać ze strony Rządowego Centrum Legislacji. Na stronie tej została również zamieszczona instrukcja dotycząca nazewnictwa plików dokumentów tworzonych z wykorzystaniem wskazanego wyżej szablonu.

Do projektu ustawy bez założeń oraz rozporządzenia ministra organ wnioskujący sporządza **uzasadnienie**. Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów nie wykluczają możliwości sporządzenia uzasadnienia do projektu dokumentu rządowego innego niż akt normatywny czyli do projektu założeń, jednak w przypadku tego dokumentu jest to zbędne, gdyż treść założeń stanowi już swojego rodzaju uzasadnienie dla wprowadzanych zmian (§ 27 ust. 2 Regulaminu).

W przypadku projektu ustawy na podstawie założeń Rządowe Centrum Legislacji, w myśl § 114 Regulaminu pracy Rady Ministrów, opracowuje jedynie część uzasadnienia, która obejmuje wykazanie różnicy między dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia w życie ustawy). Pozostałą część uzasadnienia sporządza na dalszym etapie prac legislacyjnych organ wnioskujący (§ 116 Regulaminu). Po opracowaniu projektu ustawy i części uzasadnienia Rządowe Centrum Legislacji przekazuje wskazane powyżej dokumenty organowi wnioskującemu. Po zapoznaniu się z treścią projektu ustawy organ wnioskujący może zgłosić Rządowemu Centrum Legislacji uwagi. W takim przypadku Rządowe Centrum Legislacji sporządza nowy tekst projektu ustawy, który uwzględnia zgłoszone uwagi (nawet te wykraczające poza przyjęte przez Radę Ministrów założenia), z tym jednak, że zagadnienia o charakterze legislacyjnym rozstrzyga wyłącznie Rządowe Centrum Legislacji. Uzupełniony projekt jest następnie ponownie przekazywany organowi wnioskującemu, który, jeżeli zaistnieje taka konieczność, ma prawo zgłaszania dalszych uwag do projektu. Organ wnioskujący po zaakceptowaniu ostatecznej wersji projektu ustawy przekazanego przez Rządowe Centrum Legislacji sporządza uzasadnienie projektu, zgodne z wymogami przewidzianymi w § 27 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Opracowanie projektu
i uzasadnienia

Uzasadnienie składa się z „części właściwej” oraz z oceny skutków regulacji (OSR).

W „części właściwej” **uzasadnienia** projektu ustawy na podstawie założeń, projektu ustawy bez założeń i projektu rozporządzenia ministra powinny znaleźć się informacje dotyczące: wyjaśnienia potrzeby i celu wydania aktu, przedstawienia rzeczywistego (faktycznego) stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana, wskazania różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywanych skutków prawnych wejścia aktu w życie), przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów. Natomiast jeżeli projekt nie podlega takiemu obowiązkowi należy przedstawić informację o tym fakcie. Uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać również: oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz informację czy projekt podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Odrębną częścią uzasadnienia projektu ustawy na podstawie założeń, projektu ustawy bez założeń i rozporządzenia ministra jest **OSR**, która zawiera rozszerzoną ocenę skutków społeczno-gospodarczych, ujętą na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych w teście regulacyjnym. Ocenę sporządza się na gotowym formularzu, którego wzór znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 28 ust. 1 i 5 Regulaminu). Formularz do OSR zawiera objaśnienia, które ułatwiają wypełnienie poszczególnych pól. Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów w zakresie sporządzania OSR wskazują jedynie minimum danych jakie powinna zawierać OSR (§ 28 ust. 2 Regulaminu), natomiast formularz do sporządzania OSR został tak zbudowany, aby organ uprawniony mógł umieścić w nim szereg innych informacji, które mają wpływ na sporządzenie rzetelnej i jak najbardziej wiarygodnej OSR. Jeżeli jednym projektem dokonuje się zmian większej ilości ustaw, to OSR powinna odnosić się do tej ustawy, w której wprowadzone zostaną zasadnicze zmiany. W takim przypadku można zrezygnować z opisywania w OSR zmian dokonywanych w innych ustawach, które mają jedynie charakter wynikowy w stosunku do podlegającej nowelizacji ustawy głównej. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może sporządzić OSR do projektu ustawy lub rozporządzenia opracowanego przez inny organ wnioskujący, jeżeli ze względu na wagę dokumentu uzna to za uzasadnione lub sporządzenie takiej OSR poleci mu Prezes Rady Ministrów (§ 29 ust. 3 Regulaminu).

W przypadku projektu wdrażającego przepisy Unii Europejskiej na organie wnioskującym ciąży obowiązek dołączenia do projektu: **tabeli zgodności**, czyli tabelarycznego zestawienia przepisów dyrektywy lub dyrektyw, które są wdrażane projektem ustawy oraz projektowanych przepisów prawa; wyjaśnienia określającego przyczyny wejścia w życie projektu ustawy lub niektórych jej przepisów w danym terminie oraz zawierającego informacje czy proponowany termin wejścia w życie ustawy uwzględnia

wymogi w zakresie terminów wdrażania dyrektywy lub dyrektyw; **odwróconej tabeli zgodności**, czyli tabelarycznego zestawienia projektowanych przepisów, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa Unii Europejskiej wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich zakresem opracowanego projektu⁷¹.

Ostatnią czynnością dokonywaną, w ramach etapu opracowania projektu ustawy jest umieszczenie pod tekstem projektu ustawy: sformułowania (w formie pieczętki, nadruku lub dopisku), iż został on opracowany pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, podpisu kierownika właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej sprawującej obsługę organu wnioskującego.

Podmiotem uprawnionym do przeprowadzenia etapu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń, projektu ustawy na podstawie założeń, projektu ustawy bez założeń i projektu rozporządzenia jest organ, który opracował ten projekt.

Etap uzgodnień,
konsultacji publicznych
i opiniowania

Etap uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania można rozpocząć dopiero po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (w przypadku projektu rozporządzenia do wykazu prac legislacyjnych ministra). Regulamin pracy Rady Ministrów nie określa kolejności przeprowadzania poszczególnych czynności, pozostawiając to do wyłącznej decyzji organu wnioskującego, który może zdecydować również o ich łącznym procedowaniu. W przypadku, gdy w wyniku któregoś z tych procesów projekt ulegnie zasadniczym zmianom, wówczas organ wnioskujący ma możliwość powtórzenia tych procesów (wszystkich lub tylko niektórych).

Proces konsultacji publicznych nie powinien być utożsamiany z konsultacjami społecznymi. W ramach konsultacji społecznych projekt był przekazywany zarówno organom administracji państwowej, jak również podmiotom, organizacjom społecznym i instytucjom, zainteresowanym pracami nad danym projektem z uwagi na przedmiot regulacji, a także podmiotom, z którymi obowiązek skonsultowania projektu wynikał bezpośrednio z obowiązujących przepisów. Obecny Regulamin pracy Rady Ministrów dokonuje podziału dotychczasowych konsultacji społecznych na dwa procesy wskazując, że w ramach konsultacji publicznych projekt przedstawia się organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy, zaś w toku opiniowania projekt przekazywany jest organom administracji rządowej lub innym organom i instytucjom państwowym, których zakresu działania projekt dotyczy oraz tym podmiotom, których prawo opiniowania wynika z przepisów odrębnych.

Skierowanie projektu założeń, projektu ustawy na podstawie założeń, projektu ustawy bez założeń uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania może zostać poprzedzone dokonaniem **oceny testu regulacyjnego lub OSR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**, jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy. Wówczas organ wnioskujący, w celu dokonania ww. dokumentów, kieruje projekt do Szefa Kance-

⁷¹ Nie dotyczy projektu rozporządzenia.

larii Prezesa Rady Ministrów, który w terminie 14 dni od dnia udostępnienia mu projektu zobowiązany jest dokonać oceny testu regulacyjnego lub OSR, w tym pod względem zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu. Nieprzedstawienie stanowiska w wymaganym terminie jest równoznaczne z wyrażeniem oceny pozytywnej. W takim przypadku skierowanie projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania nastąpi nie po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych, ale dopiero po dokonaniu oceny testu regulacyjnego lub OSR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Organ wnioskujący kierując następnie projekt do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania jest zobowiązany: uwzględnić uwagi dotyczące testu regulacyjnego lub OSR zgłoszone przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo zająć stanowisko wobec zgłoszonych uwag, dołączyć do projektu stanowisko Szefa KPRM dotyczące testu regulacyjnego lub OSR albo zamieścić informację o nieprzedstawieniu przez Szefa KPRM takiego stanowiska w wyznaczonym terminie.

Uzgodnienia Projekt założeń, projekt ustawy na podstawie założeń, projekt ustawy bez założeń oraz projekt rozporządzenia ministra podlegają obligatoryjnym uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także z Rządowym Centrum Legislacji, ale tylko pod względem prawnym. Organ wnioskujący kierując projekt do uzgodnień nie jest zobowiązany do kierowania odrębnego pisma do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o dokonanie oceny testu regulacyjnego lub OSR, gdyż podmiot wyraża tą opinię w ramach procesu uzgodnień. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie jest zobowiązany do wyrażenia opinii w ramach procesu uzgodnień odnośnie oceny testu regulacyjnego lub OSR w sytuacji, gdy o taką opinię, jeszcze przed skierowaniem projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, zwróciła się Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy. Dodatkowo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w ramach procesu uzgodnień, ocenia zgodność projektu ustawy z przyjętymi założeniami.

W ramach uzgodnień projektu ustawy na podstawie założeń oraz projektu ustawy bez założeń minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia opinię o zgodności projektu z przepisami prawa Unii Europejskiej. Co do zasady nie ma obowiązku przedstawienia takiej opinii w przypadku projektu założeń, niemniej jednak przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów stanowią, że jeżeli z wnioskiem takim wystąpi organ wnioskujący, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wówczas minister właściwy do spraw członkowska Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest zobowiązany do przedstawienia takiej opinii w ramach procesu uzgodnień (§ 107 ust. 2 pkt 2 Regulaminu).

Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów dają organowi wnioskującemu możliwość nieprzekazywania do uzgodnień projektu ustawy opracowanego przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie założeń. Jeżeli organ wnioskujący nie skierował projektu ustawy do uzgodnień, wówczas przedstawia go wraz z uzasadnieniem: ministrowi właściwemu do spraw członko-

stwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, który przedstawia opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który zajmuje stanowisko dotyczące OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania oraz dokonuje oceny zgodności projektu ustawy z przyjętymi założeniami. Łączne stanowisko w ww. przedmiocie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przedstawia w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu. Nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie jest równoznaczne z przedstawieniem oceny pozytywnej. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie jest natomiast zobowiązany do wyrażenia opinii odnośnie oceny OSR w sytuacji, gdy o taką opinię, jeszcze przed skierowaniem projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, zwróciła się Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy (§ 118 ust. 2 pkt 2 lit. a Regulaminu). Jeżeli Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stwierdzi niezgodność projektu ustawy z przyjętymi założeniami, wówczas organ wnioskujący: w zakresie, w jakim nie podziela oceny zgodności projektu ustawy z przyjętymi założeniami, stwierdza rozbieżność ocen; w zakresie, w jakim podziela ocenę zgodności projektu ustawy z przyjętymi założeniami, wprowadza zmiany do projektu albo sporządza lub uzupełnia informację dotyczącą wszelkich zmian dokonanych w projekcie ustawy, w stosunku do przyjętych założeń. Organ wnioskujący ma obowiązek przeprowadzić proces uzgodnień, gdy w projekcie ustawy wprowadzone zostały istotne zmiany w stosunku do założeń przyjętych przez Radę Ministrów (§ 119 pkt 1 Regulaminu). W takim przypadku organ wnioskujący w piśmie przewodnim wskazuje i uzasadnia wszelkie zmiany dokonane w projekcie ustawy w stosunku do założeń.

We wszystkich przypadkach obligatoryjnie uzgodnienia należy przeprowadzić w przypadku, gdy na podstawie przepisów odrębnych prawo takie zostało przyznane organom lub podmiotom, których zakresu działania dotyczy projekt.

Organ wnioskujący, w ramach procesu opiniowania, przedstawia projekt założeń, projekt ustawy na podstawie założeń, projekt ustawy bez założeń oraz projekt rozporządzenia ministra organom administracji rządowej lub innym organom i instytucjom państwowym, których zakresu działania dotyczy projekt, a także podmiotom, które posiadają prawo opiniowania projektów na podstawie odrębnych przepisów. Proces ten (podobnie jak proces uzgodnień) jest obligatoryjny. W ramach procesu opiniowania projekt należy przedstawić: Radzie Legislacyjnej⁷², organom administracji rządowej lub innym organom i instytucjom państwowym⁷³, innym podmiotom⁷⁴.

Opiniowanie

⁷² Jeżeli projekt reguluje materię o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub ekonomicznych, wówczas organ wnioskujący ma obowiązek skierować taki projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną działającą przy Prezesie Rady Ministrów. Niezależnie od powyższego Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarz Rady Ministrów mogą z własnej inicjatywy, w każdym przypadku, skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną. O skierowaniu projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną informuje się organ wnioskujący.

⁷³ Organ wnioskujący przedstawia projekt do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt.

⁷⁴ Określonych w przepisach odrębnych.

W przypadku projektu ustawy na podstawie założeń przeprowadzenie procesu opiniowania stanie się obligatoryjne w przypadku, gdy Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów, na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, powierzy sporządzenie projektu ustawy na podstawie założeń organowi wnioskującemu oraz w przypadku, gdy sporządzenie takiego projektu przez podmiot inny niż Centrum wynika z przepisów odrębnych (§ 125 ust. 2 Regulaminu).

Konsultacje publiczne

Organ wnioskujący przedstawia projekt do konsultacji publicznych, biorąc pod uwagę treść projektu oraz uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu, jego skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz pilność. Rezygnacja z etapu konsultacji publicznych wymaga uzasadnienia ze strony organu wnioskującego (§ 28 ust. 4 Regulaminu). W ramach konsultacji publicznych organ wnioskujący przedstawia projekt założeń, projekt ustawy na podstawie założeń, projekt ustawy bez założeń oraz projekt rozporządzenia ministra organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu. Przedstawiając projekt w ramach konsultacji publicznych organ wnioskujący może skierować pismo wraz z projektem do wybranych podmiotów bądź może skierować jedynie pismo z informacją, iż toczą się prace legislacyjne dotyczące projektu, który to projekt jest powszechnie dostępny w BIP Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL), albo może też na swojej stronie internetowej zamieścić informację o toczących się pracach legislacyjnych nad danym projektem wraz ze wzmianką o możliwości zgłaszania uwag przez podmioty zainteresowane. Obok opisanych wyżej metod konsultowania organ wnioskujący może przeprowadzić proces konsultacji za pomocą dedykowanych narzędzi elektronicznych. W tym celu został uruchomiony Rządowy portal konsultacji publicznych, umożliwiający prowadzenie konsultacji publicznych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (www.konsultacje.gov.pl). Organ wnioskujący ustalając zakres konsultacji publicznych kieruje się wytycznymi ustalonymi przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Wskazówki dotyczące sposobu prowadzenia konsultacji publicznych zostały opisane w Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Termin do zajęcia stanowiska w zakresie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, powinien uwzględniać przedmiot, zakres i objętość projektu, zakres podmiotów, na które oddziałuje oraz pilność sprawy. Termin ten powinien być wyznaczany indywidualnie dla każdego projektu, jednak nie może być on krótszy niż: 14 dni od udostępnienia projektu – w przypadku założeń projektu ustawy; 21 dni od udostępnienia projektu – w przypadku projektu ustawy bez założeń i projektu ustawy na podstawie założeń; 10 dni od udostępnienia projektu – w przypadku projektu rozporządzeń. Istnieje możliwość wyznaczenia krótszych terminów niż wyżej wymienione, wymaga to jednak szczegółowego uzasadnienia. Z przepisów odrębnych może również wynikać obowiązek wyznaczenia dłuższych terminów. Jeżeli skutki nieprzedstawienia stanowiska nie wynikają z prze-

pisów odrębnych, organ wnioskujący może zawrzeć w piśmie przewodnim klauzulę, iż nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie uzna za uzgodnienie treści projektu lub przedstawienie opinii pozytywnej, a w przypadku konsultacji publicznych za rezygnację z przedstawienia stanowiska. Z chwilą przedstawienia projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania organ wnioskujący udostępnia go w RPL. Jeżeli projekt został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następuje z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności. Oprócz projektu udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem. Dokumenty, które wpływają do projektu należy zamieszczać na bieżąco i w formie umożliwiającej ich edycję.

W ramach uzgodnień członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji przedstawiają uwagi do projektu. Dodatkowo minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (jeżeli podmioty uprawnione wystąpiły o sporządzenie takiej opinii) oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (jeżeli o opinię taką nie zwróciła się już wcześniej Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy) przedstawiają dodatkowo stanowisko w sprawie zgodności projektu z prawem UE oraz OSR (w przypadku projektu założeń testu regulacyjnego).

W przypadku projektu ustawy na podstawie założeń Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach procesu uzgodnień ocenia zgodność projektu ustawy z przyjętymi założeniami. Jeżeli stwierdzi on niezgodność projektu z założeniami wówczas organ wnioskujący, w zakresie w jakim nie podziela tej oceny, stwierdza rozbieżność ocen. Natomiast, jeżeli organ wnioskujący podziela ocenę zgodności projektu ustawy z założeniami, wówczas wprowadza zmiany do projektu albo sporządza lub uzupełnia informację dotyczącą wszelkich zmian dokonanych w projekcie ustawy, w stosunku do przyjętych założeń. Informację taką organ wnioskujący jest zobowiązany zawrzeć we wniosku kierującym projekt ustawy na dalsze etapy prac legislacyjnych. Uwagi zgłoszone w ramach procesu uzgodnień, które dotyczą kwestii rozstrzygniętych w założeniach projektu ustawy organ wnioskujący może pozostawić bez rozpatrzenia (§ 120 ust. 2 Regulaminu).

Stanowiska do projektu przedstawiane w ramach konsultacji publicznych nie mają charakteru wiążącego i decyzja o ich uwzględnieniu bądź odrzuceniu należy wyłącznie do organu wnioskującego. W ramach opiniowania podmioty przedstawiają stanowisko w zakresie w jakim projekt ich dotyczy.

Organ wnioskujący jest zobowiązany zająć stanowisko w zakresie uwag i opinii zgłoszonych na etapie uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W przypadku zorganizowania konferencji uzgodnieniowej, poprzedzonej przedstawieniem zestawienia uwag ze stanowiskiem co do ich uwzględnienia, nieuwzględnienia, albo wskazaniem konieczności ich wyjaśnienia – organ wnioskujący nie ma obowiązku przedstawiania odrębnego stanowiska, w stosunku do uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień lub opiniowania, chyba że obowiązek odniesienia się do takich uwag wynika z odrębnych przepisów (§ 44 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu).

Organ wnioskujący może zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia procesu uzgodnień lub opiniowania, zwłaszcza w przypadku, gdy do projektu zostały zgłoszone liczne uwagi. Do udziału w konferencji organ wnioskujący zaprasza przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi w ramach procesu uzgodnień lub opiniowania. Podmioty te są zobowiązane wziąć udział w jej posiedzeniu, gdyż brak uczestnictwa może zostać uznany przez organ wnioskujący jako odstąpienie od uwag, które zostały zgłoszone w ramach uzgodnień i opiniowania. Zgłoszenie osób do udziału w konferencji uzgodnieniowej traktowane jest na równi z upoważnieniem danej osoby do przedstawienia wiążącego stanowiska podmiotu zgłaszającego uwagi do projektu, w tym w szczególności do uzgodnienia treści tego projektu w całości. Osoby zgłoszone do udziału w konferencji potwierdzają swoją obecność na posiedzeniu podpisując się na liście obecności przygotowanej przez organ wnioskujący. Jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może do udziału w konferencji uzgodnieniowej zaprosić również przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach procesu konsultacji publicznych (§ 47 pkt 1 Regulaminu)⁷⁵.

Zapraszając do uczestnictwa w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący, nie później niż na 7 dni przed dniem tej konferencji, przedstawia zestawienie zgłoszonych uwag zawierające jego stanowisko wobec uwag, w którym wskazuje co najmniej na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie (wraz z uzasadnieniem takiego stanowiska) albo na konieczność wyjaśnienia. W zaproszeniu należy też wskazać miejsce i termin odbycia konferencji, a także formę zgłoszeń przedstawicieli podmiotów chcących wziąć w niej udział. Powyższe zestawienie organ wnioskujący przedstawia przy piśmie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Konferencji uzgodnieniowej przewodniczy przedstawiciel organu wnioskującego⁷⁶.

Organ wnioskujący dokonuje zmian w tekście projektu na podstawie stanowisk oraz ustaleń przyjętych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu albo na podstawie stanowisk oraz ustaleń przyjętych w toku konferencji uzgodnieniowej lub konferencji z udziałem podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu w ramach konsultacji publicznych. Zmieniony projekt organ wnioskujący przedstawia członkom Rady Ministrów, Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji, w celu potwierdzenia treści projektu (tzw. **procedura ponownej akceptacji**)⁷⁷. Organ wnioskujący może pozo-

⁷⁵ Istnieje również możliwość zorganizowania oddzielnej konferencji dla podmiotów, które zgłosiły uwagi w ramach uzgodnień lub opiniowania, oraz oddzielnej konferencji dla podmiotów, które zgłosiły uwagi w ramach konsultacji publicznych.

⁷⁶ Organ wnioskujący może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o przeprowadzenie konferencji uzgodnieniowej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Konferencji przewodniczy wówczas członek Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 46 ust. 2 Regulaminu).

⁷⁷ Organ wnioskujący nie ma obowiązku przedstawić projektu zmienionego w wyniku uwag zgłoszonych w toku uzgodnień, w przypadku gdy zmiany dokonane w projekcie są nieznaczne (§ 48 ust. 2 pkt 1 Regulaminu).

stawić bez rozpatrzenia uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień do zmienionego projektu, które nie odnoszą się do zakresu, w jakim projekt został zmieniony albo w jakim projekt jest niezgodny z przyjętymi ustaleniami. Zmieniony projekt organ wnioskujący przedstawia także podmiotom, którym przekazał projekt do zaopiniowania, lub podmiotom, do których skierował projekt w ramach konsultacji publicznych, ale tylko w przypadku wprowadzenia w projekcie istotnych zmian dotyczących obszaru zainteresowania tych podmiotów. Podmiotom, którym przedstawiony został zmieniony projekt organ wnioskujący wyznacza termin do zajęcia stanowiska. Termin ten powinien być adekwatny ze względu na charakter zmian, a wyznaczenie terminu krótszego niż 14 dni od dnia udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia (w przypadku projektu założeń terminu krótszego niż siedem dni). Powyższy termin nie znajdzie zastosowania w przypadku podmiotów, dla których termin do zajęcia stanowiska wynika wprost z przepisów odrębnych.

Wynikiem procesu uzgodnień jest uzgodnienie treści projektu albo stwierdzenie rozbieżności stanowisk pomiędzy organem wnioskującym a członkami Rady Ministrów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji. Uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie są traktowane jako rozbieżności. Rozstrzyga je organ wnioskujący, z tym, że uwagi o charakterze legislacyjnym rozstrzyga w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji (§ 49 ust. 3 Regulaminu). Uwzględnione uwagi organ wnioskujący nanosi na treść projektu, jego uzasadnienia i OSR (w przypadku projektu założeń testu regulacyjnego)⁷⁸. W zakresie w jakim nie doszło do uzgodnienia projektu, projektu ustawy na podstawie założeń, projektu ustawy bez założeń organ wnioskujący sporządza protokół rozbieżności, stanowiący oddzielny dokument. W **protokole rozbieżności** należy w szczególności: wskazać podmiot, który zgłosił uwagę, przytoczyć istotę zgłoszonej uwagi, przytoczyć stanowisko organu wnioskującego, w tym wskazać przyczynę nieuwzględnienia uwagi. Dokument ten należy dołączyć na dalszym etapie prac legislacyjnych nad projektem, czyli w przypadku kierowania projektu do rozpatrzenia przez właściwe komitety, Stały Komitet Rady Ministrów oraz Radę Ministrów. Organ wnioskujący rozstrzyga w sprawie uwag zgłoszonych w ramach procesu konsultacji publicznych lub opiniowania projektu.

W przypadku nieuwzględnienia treści projektu rozporządzenia ministra autor projektu przekazuje swoje stanowisko, w którym przedstawia powody nieuwzględnienia uwag lub pozostawienia ich bez rozpatrzenia. Z uwagi na rodzaj procedowanego dokumentu do projektu rozporządzenia ministra (który ponosi odpowiedzialność konstytucyjną za jego treść) nie sporządza się protokołu rozbieżności, gdyż nie miałby kto ich rozstrzygnąć, bowiem projekt ten, co do zasady, nie jest rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów. Tym samym o uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu uwag zgłoszonych w ramach procesu uzgodnień decyduje wyłącznie autor

⁷⁸ W przypadku projektu ustawy na podstawie założeń wszelkie zmiany organ wnioskujący wprowadza we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji.

projektu. Uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym rozstrzyga autor projektu w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji albo pozostawia do rozpatrzenia przez komisję prawniczą (§ 49 ust. 3 Regulaminu).

Z konsultacji publicznych oraz z opiniowania organ wnioskujący sporządza **raport z konsultacji**, który obejmuje: kompleksowe omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania (zarówno uwag, stanowisk, opinii, które zostały uwzględnione, jak i tych nieuwzględnionych), przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku. Zgłoszenia lobbingowe wpływające do projektu organ wnioskujący na bieżąco zamieszcza w RPL. Przy omówieniu wyników konsultacji publicznych i opiniowania należy wskazać podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię wraz z omówieniem tych stanowisk oraz opinii, a także odniesieniem się do nich przez organ wnioskujący. W OSR (a w przypadku projektu założeń w teście regulacyjnym), w części dotyczącej wyników konsultacji, wskazuje się jedynie aktualny etap prac i zakres przeprowadzonych konsultacji publicznych (tj. z jakimi podmiotami projekt był konsultowany). W OSR lub teście regulacyjnym nie podsumowuje się wyników konsultacji publicznych, gdyż właściwym miejscem na przedstawienie szczegółowych wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych jest raport z konsultacji. Dodatkowo, niezależnie od raportu z konsultacji, **dla nieuwzględnionych uwag zgłoszonych w ramach procesu opiniowania, organ wnioskujący sporządza oddzielne zestawienie** obejmujące: wskazanie podmiotu zgłaszającego uwagę, istotę nieuwzględnionej uwagi, stanowisko organu wnioskującego. Zestawienie to stanowi odrębny dokument.

Kolejnymi etapami procesu legislacyjnego są: przekazanie i procedowanie projektu przez komitety właściwe do rozpatrzenia określonych kategorii spraw, przekazania i procedowanie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, przekazanie i procedowanie projektu przez komisję prawniczą, przekazanie i procedowanie projektu przez Radę Ministrów – ze względu na to, iż etapy te nie były przedmiotem bezpośrednich badań kontrolnych w analizie prawna nie są one przedstawione szczegółowo w analizie stanu prawnego.

6.3. Wykaz Aktów Normatywnych Objętych Kontrolą

Lp.	Nr projektu	tytuł aktu
Ministerstwo Finansów		
1.	UD35	projekt ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej
2.	UA56	projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych
3.	UD76	projekt ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw
4.	UD102	projekt ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości
5.	UD169	projekt ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej		
6.	UA8	projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy
7.	UD24	projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych
8.	UD34	projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych
9.	UD95	projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw
10.	ZD120	projekt założeń ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi		
11.	UD39	projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników
12.	UD112	projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa
13.	UD113	projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa
14.	UD114	projekt ustawy o spółdzielniach rolników
15.	UD216	projekt ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
Ministerstwo Rozwoju		
16.	ZD5	projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych i ich elektroniczną
17.	UD33	projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw
18.	UD92	projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o miarach oraz niektórych innych ustaw
19.	UC170	projekt ustawy o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw
20.	UD201	projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
9. Senacka Komisja Ustawodawcza
10. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
11. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Minister Rozwoju i Finansów