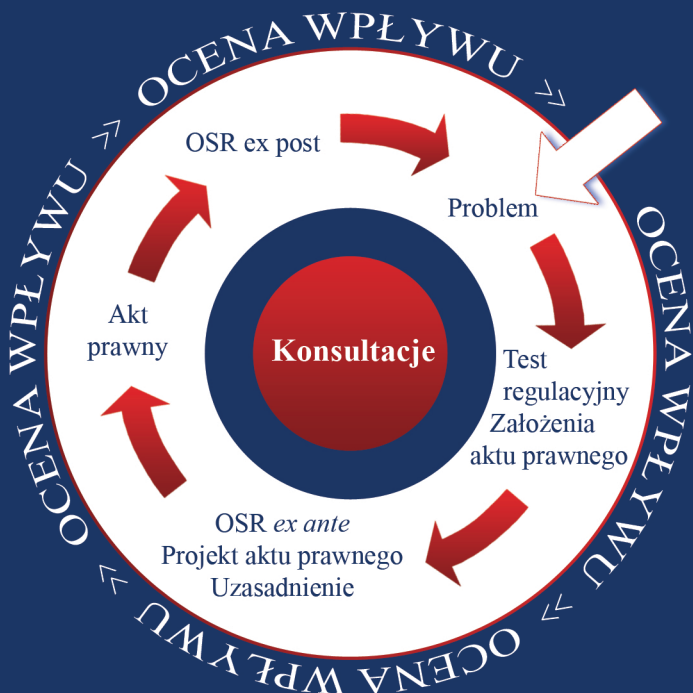


Wytyczne

do przeprowadzania oceny wpływu
oraz konsultacji publicznych
w ramach rządowego procesu
legislacyjnego



KAPITAŁ LUDZKI
CZŁOWIEK – NAJLEPSZA INWESTYCJA



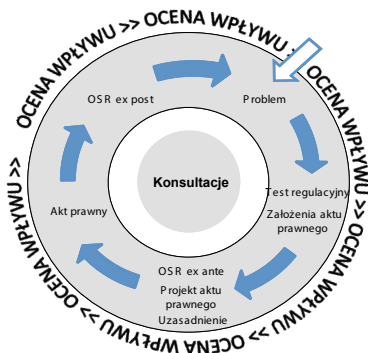
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WYTYCZNE

DO PRZEPROWADZANIA OCENY WPŁYWU¹ ORAZ KONSULTACJI PUBLICZNYCH² W RAMACH RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

PRZEWIDZIANE JAKO DOKUMENT INTERAKTYWNY



MINISTERSTWO GOSPODARKI WE WSPÓŁPRACY
Z KANCELARIĄ PREZESA RADY MINISTRÓW

¹ Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów

² Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów

WPROWADZENIE

Jakość otoczenia regulacyjnego stanowi jeden z podstawowych wymiarów funkcjonowania nowoczesnego państwa prawa. Ocena wpływu wraz z konsultacjami publicznymi stanowi instrument doskonalenia otoczenia regulacyjnego zapewniający tworzenie potrzebnych i korzystnych regulacji prawnych.

Niniejszy dokument został opracowany w celu wsparcia osób zaangażowanych w proces stanowienia prawa. Jest on jednocześnie jednym z elementów realizujących Program *Lepsze Regulacje 2015* oraz § 24 ust. 3 i § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów. W Programie przewidziano przygotowanie dokumentu, zawierającego spójne wymagania odnośnie do analizy skutków regulacji podczas całego cyklu jej kształtowania, począwszy od identyfikacji problemu wymagającego interwencji, a skończywszy na analizie funkcjonowania obowiązujących regulacji. Świadczy to o coraz większym znaczeniu oceny wpływu w procesie legislacyjnym i zmianie podejścia do sposobu tworzenia prawa, w którym kluczowa stała się analiza przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych oraz prowadzenie polityki w oparciu o dowody analityczne.

Integralną częścią oceny wpływu jest współpraca z obywatelami. W tym celu przeprowadzane są konsultacje (konsultacje publiczne, społeczne czy inne). Przyczyniają się one do budowania społeczeństwa obywatelskiego, poprzez umożliwienie obywatelom włączenia się w życie polityczno-gospodarcze kraju oraz stwarzają im możliwość do wyrażania opinii w kwestii zamierzeń i prac rządu. W celu poprawienia jakości przeprowadzanych

konsultacji oraz zwiększania wykorzystania informacji z nich płynących niniejszy dokument zawiera również szeroki opis sposobu ich przeprowadzania oraz współpracy ze stroną społeczną.

Dokument ten ma wspomóc przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy. Stosowanie tego przewodnika w pracach legislacyjnych podniesie jakość przeprowadzanych ocen wpływu i tym samym zwiększy szanse na wprowadzanie regulacji o możliwie najniższych kosztach, bez zbędnych obciążeń administracyjnych wobec obywateli, w tym przedsiębiorców. Rezultatem działań prowadzonych w ramach Programu *Lepsze Regulacje 2015* mają być proste, jasne, stabilne i przewidywalne ramy legislacyjne dla przedsiębiorstw i obywateli.

Celem Wytycznych jest zapewnienie, aby przedstawiane skutki regulacji prawnych były właściwie oszacowane (zarówno na etapie przygotowywania rozwiązań prawnych, jak i oceny ich funkcjonowania). Dobrze oszacowane skutki regulacji wskazujące sposób oddziaływania danej regulacji na różne sfery życia, to zapewnienie wprowadzania rozwiązań pożądaných, dopasowanych do rzeczywistych potrzeb i wyzwań rozwoju społecznego oraz gospodarczego.

Celem Wytycznych jest również zapewnienie, aby powstające prawo było wystarczająco skonsultowane z podmiotami, na które będzie oddziaływać. Właściwie przeprowadzone konsultacje przyczyniają się do przygotowania rozwiązań adekwatnych do oczekiwań społeczeństwa.

Spis treści

WPROWADZENIE	3
--------------------	---

CZĘŚĆ PIERWSZA

1. WSTĘP	7
2. OCENA WPŁYWU – DEFINICJE I MIEJSCE W PROCESIE LEGISLACYJNYM	11
3. METODYKA PRZYGOTOWANIA OCENY WPŁYWU ...	17
4. ROLA KONSULTACJI W PROCESIE OCENY WPŁYWU	27

CZĘŚĆ DRUGA

1. JAKĄ ROLĘ ODGRYWA OCENA WPŁYWU W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA?	37
2. JAKIE ZASADY OBOWIAZUJĄ PODCZAS PRZEPROWADZANIA OCENY WPŁYWU?	41
3. JAK PRZYGOTOWAĆ TEST REGULACYJNY I OCENĘ SKUTKÓW REGULACJI?	49
4. PRZEWODNIK PO OCENIE FUNKCJONOWANIA USTAWY (OSR EX-POST)	97
5. JAK PRZEPROWADZIĆ KONSULTACJE?	107
SŁOWNICZEK	137

CZĘŚĆ PIERWSZA

1. WSTĘP

Dokument „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” (dalej *Wytyczne*) ma na celu wskazanie: czym jest ocena wpływu, w jakich przypadkach jej przeprowadzenie jest obligatoryjne, a kiedy rekomendowane oraz jak przeprowadzić ocenę wpływu i towarzyszące jej konsultacje publiczne.

1.1. Cel dokumentu

Niniejszy dokument określa zasady, jakie należy stosować³ w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych i projektów założeń projektów ustaw.

Zgodnie z programem „Lepsze Regulacje 2015”, przyjętym przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r.⁴, *Wytyczne* zastępują/zintegrują następujące dokumenty:

- „*Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*” z 2006 r.,
- „*Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*” z 2009 r.

oraz

- „*Siedem zasad konsultacji*” z 2012 r.

³ Zgodnie z § 24 ust. 3 i § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (dalej jako Regulamin).

⁴ Uchwała nr 13/2013 Rady Ministrów z 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”.

Wytyczne mają na celu wspieranie osób dokonujących oceny wpływu regulacji, zwiększenie jakości przygotowywanych dokumentów oraz roli oceny wpływu w procesie decyzyjnym.

Dokument został podzielony na dwie części:

- pierwszą – ogólną; wprowadza do zagadnienia oceny wpływu, określa jej rolę w procesie legislacyjnym oraz przedstawia główne zadania podczas jej przeprowadzania,
- drugą – szczegółową; zawiera praktyczne wskazówki do poszczególnych wytycznych, jak „krok po kroku” przeprowadzić ocenę wpływu i przygotować poszczególne dokumenty wraz z pytaniami pomocniczymi i przykładami.

Dokument zawiera również odnośniki do dodatkowych zasobów, które mogą być przydatne przy sporządzaniu ocen wpływu. Baza tych zasobów będzie uzupełniana i aktualizowana.

1.2. Adresaci dokumentu

Niniejszy dokument jest przeznaczony dla:

- osób, które biorą udział w przeprowadzaniu oceny skutków społeczno-gospodarczych proponowanych lub obowiązujących regulacji, w tym **dla osób odpowiadających za prawidłowy przebieg rządowego procesu legislacyjnego: ministrów, dyrektorów departamentów i ekspertów**, w tym członków resortowych zespołów odpowiedzialnych za ocenę wpływu,
- osób zainteresowanych udziałem w procesie legislacyjnym.

1.3. Zakres przedmiotowy dokumentu

Zgodnie z *Regulaminem*, **przeprowadzenie oceny wpływu jest obligatoryjne** w przypadku opracowania projektów aktów normatywnych, tj. ustaw, aktów norma-

tywnych Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ale również projektu założeń projektu ustawy.

Wyjątek stanowi ustawa budżetowa, dla której przyjęty jest odrębny tryb jej zgłaszania i uchwalania.

Niniejszy dokument nie określa zasad wykonywania innych (pozalegisłacyjnych) obowiązkowych ocen wstępnych, na przykład w ramach rządowych prac programowych (np. oceny *ex ante* projektów strategii rozwoju i programów rozwoju) czy wynikających z regulacji UE (np. w zakresie polityki spójności czy oceny oddziaływania na środowisko). Nie stoi to jednak na przeszkodzie wykorzystaniu w miarę potrzeby niektórych elementów tego przewodnika do wspomnianych analiz, jak również przy opiniowaniu bądź konsultacjach innych niż publiczne.

2. OCENA WPŁYWU – DEFINICJE I MIEJSCE W PROCESIE LEGISLACYJNYM

Prawidłowo funkcjonujący system oceny wpływu, dzięki analitycznemu przedstawieniu prognozowanych skutków podejmowanych działań, pozwala na identyfikację najważniejszych szans i ryzyk, jakie niesie ze sobą nowa regulacja. Ocena ta rozpoczyna się na odpowiednio wczesnym etapie prac w oparciu o rzetelne badania, dostarczające danych analitycznych (polityka oparta na dowodach), wspomaga podejmowanie właściwych decyzji legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, zapobiegając wprowadzaniu kosztownych lub niekorzystnych regulacji.

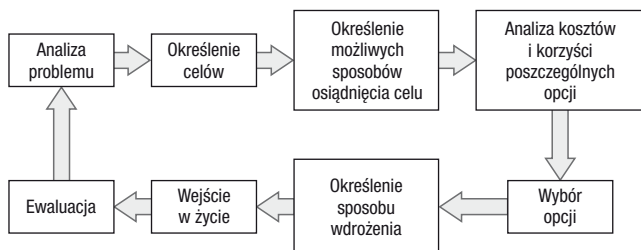
2.1. Definicja oceny wpływu

Ocena wpływu jest to 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.

Ocena wpływu rozpoczyna się jeszcze przed opracowaniem założeń projektu aktu normatywnego od **identyfikacji i analizy problemu**. W ramach oceny dokonuje się, przy współudziale interesariuszy, oceny funkcjonowania obowiązujących regulacji (**ocena ex post**), jak również analizy potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych proponowanych rozwiązań (**ocena ex ante**). Integralną częścią oceny wpływu jest współpraca z obywatelami, umożliwiającą włączenie ich w proces tworzenia prawa, a także rozszerzająca zakres i jakość wykorzystywanych informacji. Współpraca ta powinna się rozpocząć nie później, niż po wpisaniu projektu założeń (bądź aktu prawnego, jeżeli jest on opracowywany bez przygotowywania

założeń) do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Rekomendowane jest jednak jeszcze wcześniejsze przeprowadzenie konsultacji innych niż konsultacje publiczne.

Na poniższym schemacie zobrazowano cykl legislacyjny przedstawiając poszczególne działania, które powinny być podejmowane kolejno po sobie.



Ocena wpływu ma na celu dostarczenie informacji na temat powyższych działań. Informacja ta powinna pozwalać na uzasadnienie potrzeby wprowadzanej regulacji prawnej, w tym wskazanie: (i) przyczyn wprowadzanej regulacji prawnej, (ii) problemu, który wymaga rozwiązania, (iii) innych możliwych opcji działania, które były brane pod uwagę podczas przeprowadzania oceny, (iv) istoty i celu projektowanego rozwiązania oraz (v) spodziewanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych (w tym w miarę możliwości skwantyfikowanych kosztów i korzyści). Ocena ta pozwala odpowiedzialnie ocenić potrzebę wprowadzenia regulacji (względnie jej zaniechania). W przypadku oceny dokonywanej w zakresie uregulowań już funkcjonujących, ma ona dostarczyć informacji na temat: (i) stopnia osiągnięcia zakładanych celów, (ii) faktycznych skutków regulacji, (iii) problemów związanych z jej funkcjonowaniem oraz (iv) rekomendacji w zakresie ewentualnych działań korygujących.

W ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu opracowywane są trzy rodzaje dokumentów:

- **test regulacyjny**⁵
 - przedstawia w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego,
 - jest obligatoryjnie opracowywany w przypadku projektu założeń projektu ustawy,
 - jest 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.
- **ocena skutków regulacji (OSR)**⁶
 - przedstawia wyniki oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego,
 - jest obligatoryjnie przygotowywana do projektów ustaw, aktów normatywnych Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów,
 - na wniosek Szefa KPRM OSR przygotowywana jest także do innych dokumentów.
- **ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex post)**⁷
 - przedstawia wyniki oceny wpływu na etapie obowiązywania aktu prawnego,
 - jest obligatoryjnie przygotowywana:
 - na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego,
 - jeżeli wynika to z testu regulacyjnego (pkt 11), z OSR (pkt 12) lub też z samego dokumentu,
 - rekomendowane jest dokonywanie OSR ex post również w innych przypadkach.

Dodatkowym obowiązkowym dokumentem (§ 51 *Regulaminu*) jest **raport z konsultacji**, zawierający m.in.

⁵ Formularz dokumentu dostępny na następującej stronie internetowej: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/1773,Test-regulacyjny.html>

⁶ Jw.

⁷ Jw.

omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji i opiniowania. Jest przygotowywany przy wszystkich projektach dokumentów rządowych, przy których obowiązkowe jest prowadzenie konsultacji publicznych. Oprócz omówienia wyników konsultacji i opiniowania zawierać musi również odniesienie się do zgłoszonych uwag, wraz z wyczerpującym uzasadnieniem w przypadku ich odrzucenia.

2.2. Zasady stosowane podczas przeprowadzania Oceny Wpływu

Zasada proporcjonalności – zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania (skali kosztów i korzyści) danego rozwiązania (projektowanego aktu normatywnego); zasada ta nie warunkuje, czy ocena wpływu powinna zostać przeprowadzona, lecz określa skalę nakładu pracy i środków, wymaganego do jej przeprowadzenia (pogłębione analizy powinny być przeprowadzane dla projektów priorytetowych, o znacznych przewidywanych skutkach).

Zasada obiektywizmu – w trakcie przeprowadzanych analiz, a w szczególności przy wyborze rozwiązania, nie wolno dyskryminować żadnych podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji. Wyboru sposobu działania należy dokonywać po przeprowadzeniu, opartej na różnych źródłach, rzetelnej analizy.

Zasada przejrzystości i jawności – wymóg przeprowadzania konsultacji i przedstawiania ich wyników, informowania o źródłach informacji, a także prezentowania aktu prawnego na każdym etapie prac.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) – każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa.

Przedstawione powyżej zasady zostaną szerzej omówione w części drugiej niniejszego dokumentu.

2.3. Ewaluacja

Zgodnie ze schematem zamieszczonym w rozdziale 2.1 ostatnim etapem pracy nad regulacją powinna być ewaluacja aktu prawnego, a nie – jej wejście w życie. Ewaluacja aktu prawnego służy ocenie, czy cele regulacji zostały osiągnięte, jakie wystąpiły skutki aktu prawnego, w tym skutki niepożądane, i czy możliwa jest realizacja celów mniejszymi nakładami niż pierwotnie planowano. Jeśli w ramach ewaluacji zidentyfikowane zostaną elementy regulacji, które wymagają poprawy, wyniki tej analizy stanowiąc będą punkt wyjścia do opracowania OSR ex-ante.

Ewaluacja aktu prawnego jest pojęciem szerszym od OSR ex-post (oceny funkcjonowania aktu prawnego), o której mowa w Dziale V. Regulaminu pracy Rady Ministrów. Ewaluacja jest analizą skutków aktu prawnego, która powinna być przeprowadzona dla każdego aktu prawnego. Zgodnie z wymienioną w rozdziale 2.2 zasadą proporcjonalności jej zakres określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania aktu prawnego. OSR ex-post jest dokumentem prezentującym wyniki ewaluacji aktu prawnego, w uporządkowany i wystandaryzowany sposób.

Istotnym wyzwaniem w zakresie ewaluacji jest ustalenie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zmianami prawa, a stanem po wprowadzeniu regulacji. Istnieją regulacje, w przypadku których jednoznaczne powiązanie efektów ze zmianami prawa jest utrudnione. Niemniej poprzez staranny dobór metodologii możliwe jest odróżnienie wpływu regulacji od innych czynników (np. koniunktury) i wskazanie „efektu netto” wprowadzonych zmian.

Z uwagi na trudności metodologiczne ewaluację należy zaplanować już w ramach pracy nad OSR ex-ante, zarówno pod względem analitycznym, poprzez wskazanie mierników, sposobów jej przeprowadzenia oraz źródeł danych, jak i organizacyjnym, poprzez zaplanowanie środków finansowych i zasobów ludzkich. W przypadku

braku danych zalecane jest dokonanie pomiaru bazowego przed wejściem w życie regulacji (najlepiej – przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego), oraz regularny monitoring po wejściu w życie aktu prawnego. Brak planu ewaluacji przed rozpoczęciem ścieżki legislacyjnej może skutkować brakiem możliwości jej przeprowadzenia.

Źródłem dalszych informacji pomocnych przy projektowaniu i przeprowadzaniu ewaluacji jest publikacja Krajowej Jednostki Oceny pt. *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*.

3. METODYKA PRZYGOTOWANIA OCENY WPŁYWU

Poniżej wskazane zostały przykładowe działania niezbędne przy przeprowadzaniu oceny wpływu. Należy pamiętać, że poniższe działania nie stanowią katalogu zamkniętego i różne projekty mogą wymagać również dodatkowych, niewskazanych poniżej działań⁸:

3.1. Identyfikacja i analiza problemu

„Co nie działa i dlaczego?”

- należy precyzyjnie ustalić istotę problemu i jego praktyczny wymiar, wywoływane przez niego skutki społeczne i gospodarcze; istotą problemu nie jest brak określonej regulacji – nowa regulacja może być jednym z elementów rozwiązania problemu,
- w identyfikacji i analizie problemu należy wykorzystać informacje pochodzące także od podmiotów i osób, których problem dotyczy,
- należy wyjaśnić przyczyny występowania zidentyfikowanego problemu,
- należy ustalić, jakiej grupy podmiotów (osób fizycznych, prawnych, jak i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej) problem dotyczy i jaka jest jej wielkość (określenie interesariuszy – potencjalnych adresatów rozwiązania),
- należy ustalić specyfikę i konsekwencje problemu dla każdej z ww. grup,
- należy ustalić i zweryfikować źródła informacji o problemie,
- należy ustalić, czy problem nie był już wcześniej rozwiązywany, a jeżeli tak, to w jaki sposób i z jakimi efektami,

⁸ Rozumiane jako odpowiedzi na zadawane w poszczególnych punktach pytania.

- należy ustalić, czy w innej komórce organizacyjnej nie są obecnie prowadzone prace zmierzające do uregulowania sytuacji w tym samym obszarze, jeżeli tak, to należy rozważyć skoordynowanie prowadzonych prac,
- należy ustalić, czy problem występuje w innych krajach (ze szczególnym uwzględnieniem krajów UE i OECD) i jak jest tam rozwiązywany,
- jeżeli problemem jest możliwość wystąpienia w przyszłości negatywnego zjawiska, należy ocenić prawdopodobieństwo jego wystąpienia w przypadku braku regulacji i konsekwencje z tego wynikające.

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w:

- teście regulacyjnym w punktach: 1, 5 i 6,
- ocenie skutków regulacji (OSR) w punktach: 1, 3 i 4,
- ocenie funkcjonowania ustawy (OSR ex-post) w punktach 1, 2 i 4.1.

3.2. Określenie celów

„Co chcesz osiągnąć? Jak powinno być? Co się powinno zmienić?”

- należy określić pożądany efekt/rezultat projektowanej zmiany,
- należy określić cele, w miarę możliwości w sposób konkretny, mierzalny, akceptowalny, realistyczny i z podaniem terminu jego osiągnięcia,
- w określaniu celów, zwłaszcza przy ocenianiu realistyczności i akceptowalności, należy wykorzystać również informacje pochodzące od obywateli,
- cele aktu prawnego powinny znaleźć umocowanie w celach ujętych w dokumentach strategicznych i programowych rządu, w tym w szczególności w strategiach rozwoju,
- jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody,

ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej), należy określić najważniejsze cele (w razie potrzeby można także wypunktować cele odnoszące się do poszczególnych rozwiązań),

- jeżeli cel opiera się na zobowiązaniach międzynarodowych (np. prawie UE), należy ustalić, czy wykracza on poza niezbędne minimum i szczegółowo uzasadnić potrzebę jego realizacji.

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w:

- teście regulacyjnym w punktach: 2, 3 i 11 (w kwestii zastosowanych mierników),
- ocenie skutków regulacji (OSR) w punktach: 2 i 12 (w kwestii zastosowanych mierników),
- ocenie funkcjonowania ustawy (OSR ex-post) w punktach: 3.1 i 3.2.

3.3. Określenie możliwych sposobów (opcji) realizacji celu

„Jakie są możliwe sposoby poprawy danej sytuacji? Co się stanie gdy nie zrobisz nic?”

- należy rozważyć działania na różnych poziomach (niepodejmowanie żadnych działań, podjęcie działań pozalegisłacyjnych, różne rodzaje działań legislacyjnych), które mogą prowadzić do osiągnięcia postawionych celów,
- należy uwzględnić działania pozalegisłacyjne, które mogą rozwiązać problem bądź pomóc przy jego rozwiązaniu, jeżeli zostanie wybrane rozwiązanie legislacyjne,
- należy rozważyć wszystkie opcje legislacyjne (np. przyjęcie nowej ustawy, nowelizacja już istniejących aktów prawnych) umożliwiające racjonalne, efektywne i skuteczne osiągnięcie założonego celu,
- należy ocenić możliwe rozwiązania pod kątem związanego z nimi ryzyka, poziomu akceptacji i łatwości

jego wprowadzenia i stosowania oraz niezamierzonych konsekwencji.

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w:

- teście regulacyjnym w punktach: 3 i 5,
- ocenie skutków regulacji (OSR) w punkcie 3.

3.4. Analiza kosztów i korzyści opcji działania

„Ile to będzie kosztowało i jakie przyniesie korzyści? Kto straci a kto zyska?”

- należy dokonać oceny, jak (w ujęciu pieniężnym, niepieniężnym i niemierzalnym) i na kogo wpłynie proponowane działanie (bezpośrednio i pośrednio),
- należy w ocenie uwzględnić przede wszystkim następujące obszary wpływu:
 - sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - rynek pracy,
 - konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, z uwzględnieniem sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw,
 - skutki społeczne, w szczególności wpływ na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe,
 - inne istotne dla danej regulacji, np.: wpływ na środowisko, zdrowie publiczne, rozwój regionalny.
- należy określić wartość pieniężną zidentyfikowanych kosztów i korzyści, wykorzystując przy tym odpowiednie modele analityczne, bazując na wiarygodnych i możliwych do zweryfikowania danych,
- gdy wyrażenie skutków w wartościach pieniężnych nie będzie możliwe, należy wyjaśnić, dlaczego nie jest to możliwe i wyrazić je ilościowo w wartościach niepieniężnych lub szczegółowo opisać,

- należy przeanalizować różne kategorie kosztów/korzyści, w tym:
 - finansowe, czyli przepływy wy pieniężne pomiędzy różnymi podmiotami (np. podatki i opłaty lub inne obowiązkowe płatności),
 - administracyjne, czyli koszty wynikające z wypełniania obowiązków informacyjnych,
 - dostosowawcze, czyli wynikające z konieczności zmiany dotychczas stosowanych rozwiązań (np. technologii).
- należy przeanalizować kształtowanie się kosztów i korzyści w czasie, w szczególności uwzględniając zmianę wartości pieniądza w czasie, można w tym celu wykorzystać *Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw*⁹,
- przy opracowywaniu oceny skutków dla sektora finansów publicznych należy:
 - uwzględnić aktualne *Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw*, o których mowa w art. 50a ustawy o finansach publicznych, wspomniane *Wytyczne* można również wykorzystać przy szacowaniu innych skutków,
 - dokonać oceny wielkości skutków finansowych w wartościach pieniężnych w podziale na poszczególne źródła (w tym m.in. w szczególności w odniesieniu do budżetu państwa zgodnie z wymogami określonymi w *ustawie o finansach publicznych*, w szczególności zgodnie z art. 50 ust 1a) i lata finansowania,
 - wskazać źródła finansowania, źródła danych oraz przyjęte założenia,

⁹ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne/wytyczne>

- jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej), należy dokonać analizy wpływu dla najważniejszych zmian,
- uwzględniając zasadę proporcjonalności, należy przeprowadzić powyższą analizę do każdej z analizowanych opcji, w oparciu o określone źródła danych oraz skonkretyzować przyjęte założenia,
- należy również wykorzystać informacje uzyskane w toku szeroko prowadzonych konsultacji, w tym szczególnie oceniając skutki dla poszczególnych grup obywateli.

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w:

- teście regulacyjnym w punktach: 8 i 9,
- ocenie skutków regulacji (OSR) w punktach: 6, 7, 8, 9 i 10,
- ocenie funkcjonowania ustawy (OSR ex-post) w podpunktach punktu 4 i w punkcie 7.

3.5. Porównanie opcji działania i rekomendacja najlepszej z nich

„Co rekomendujesz i dlaczego?”

- należy porównać koszty i korzyści poszczególnych opcji działania¹⁰ oraz ich przewidywaną skuteczność w osiągnięciu celu,
- przy rozważaniu poszczególnych opcji niedopuszczalne są rozwiązania dyskryminujące, np. ze względu na wiek, płeć, miejsce zamieszkania, wyznanie i orientację seksualną,
- należy wybrać najlepsze (niekoniecznie najtańsze) rozwiązanie i uzasadnić odrzucenie pozostałych, w szcze-

¹⁰ Szczegółowe omówienie możliwych alternatyw do regulacji oraz rekomendowanych metod wykorzystywanych w celu porównania opcji jest przedstawione w części drugiej w rozdziale 4.3 niniejszego dokumentu.

gólności, gdy wybrano opcję regulacyjną (legislacyjną), należy uzasadnić, dlaczego zakładane cele nie mogą zostać osiągnięte bez regulacji (zmiany prawa).

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w:

- teście regulacyjnym w punkcie 2,
- ocenie skutków regulacji (OSR) w punkcie 2.

3.6. Określenie planu wdrażania i ewaluacji

„Kiedy oczekujesz efektów i jak je zmierzysz?”

- należy przygotować harmonogram dalszych prac nad projektem rozwiązania,
- należy uwzględnić zasadę „dwóch terminów” wejścia w życie przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej (1 stycznia oraz 1 czerwca danego roku)¹¹ oraz co najmniej 30 dniowe *vacatio legis*,
- należy przy ustalaniu terminu wejścia w życie regulacji wziąć pod uwagę dotrzymanie konstytucyjnych terminów postępowania ustawodawczego przez Sejm, Senat i Prezydenta RP,
- należy opracować plan, jak będzie odbywać się wdrażanie rozwiązania w życie (jak długo i jakimi nakładami, zarówno finansowymi, jak i pozafinansowymi i przy jakim ryzyku),
- należy zaplanować, kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie celu regulacji (rozwiązanie problemu); po jakim czasie nastąpi przegląd kosztów i korzyści projektowanych oddziaływań i czy przewidyje się przedstawienie wyników ewaluacji w OSR ex-post,

¹¹ Zasada wprowadzona uchwałą Nr 20 Rady Ministrów z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych.

- należy zdefiniować system monitorowania i ewaluacji oraz wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane,
- jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gosp.) należy określić planowane wykonanie dla najważniejszych zmian,
- jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników należy to opisać.

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w:

- teście regulacyjnym w punktach: 10 i 11,
- ocenie skutków regulacji (OSR) w punktach: 11 i 12,
- ocenie funkcjonowania ustawy (OSR ex-post) w punktach: 5 i 6.

3.7. Przegląd działania wdrożonego rozwiązania (ewaluacja).

„Jakie skutki wywołała regulacja? W jakim stopniu realizuje cele? Czy cele mogą być realizowane mniejszymi nakładami?”

- należy zebrać dane do przygotowania OSR ex-post, również od podmiotów, których dotyczy akt prawny,
- należy krytycznie ocenić stopień realizacji zakładanego celu działania, tzn. określić, czy rzeczywiście rozwiązano problemy, które były przyczyną wprowadzenia regulacji,
- należy przedstawić środki podjęte dla osiągnięcia celu i ocenić ich funkcjonowanie,
- należy porównać szacowane na etapie projektowania skutki regulacji z faktycznie ponoszonymi/osiągniętymi, w szczególności określić, czy rzeczywiste (zarówno planowane jak i nieplanowane) skutki są efektem wprowadzonych zmian,

- należy zidentyfikować ewentualne problemy z funkcjonowaniem danego rozwiązania,
- należy rozpatrzyć możliwe sposoby rozwiązania zidentyfikowanych problemów oraz zarekomendować najlepsze z nich.

Wyżej wymienione informacje powinny zostać wykorzystane w ocenie funkcjonowania ustawy (OSR ex-post), a w przypadku identyfikacji problemu z funkcjonowaniem regulacji – na późniejszym etapie prac w teście regulacyjnym do nowego projektu regulacji.

4. ROLA KONSULTACJI W PROCESIE OCENY WPŁYWU

4.1. Czym są konsultacje publiczne?

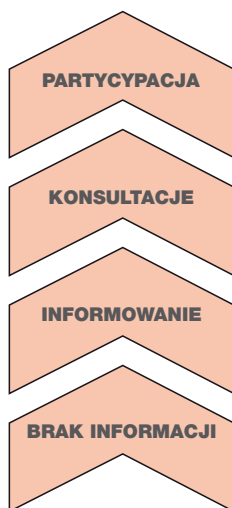
Stopień uczestnictwa obywateli w tworzeniu polityk publicznych można przedstawić na **tzw. drabinie partycypacji**.

Skrajną, najwyższą posuniętą formą jest **decydowanie przez samych obywateli**. Mamy z nim do czynienia wtedy, gdy władza przekazuje część władztwa w pewnym obszarze samym obywatelom. Przykładami tej formy są po pierwsze referenda, ale także stosowany coraz częściej w Polsce mechanizm budżetu partycypacyjnego.

O szczebel niżej mieszczą się wszelkie formy **współdecydowania przez władzę i obywateli** lub ich część. Przykładem takiej sytuacji są np. negocjacje, które władza prowadzi w ciałach takich jak Komisja Trójstronna.

Najniżej zaś plasują się rozmaite **formy informowania** obywateli o podejmowanych lub już podjętych decyzjach.

Konsultacje, w tym konsultacje publiczne mieszczą się „powyżej” informowania opinii publicznej i „poniżej” współdecydowania czy wręcz decydowania. Informacja jest podstawą rzetelnych konsultacji, a one samą mogą w pewnych sytuacjach zbliżać się do form negocjacyjnych, ale w dalszym ciągu pozostają mechanizmem odrębnym.



Owa „pozycja środka” jest bardzo ważna bowiem oznacza, że chodzi o coś więcej niż poinformowanie o już podjętych decyzjach. Uczestnicy konsultacji po stronie społecznej **nie mogą jednak traktować zgłaszanych przez siebie opinii i postulatów jako wiążących dla administracji**. Konsultacje są formą niesymetrycznego dialogu. Rząd zachowuje prerogatywy do podejmowania ostatecznych decyzji, ale też ponoszenia politycznych konsekwencji takiego stanu rzeczy.

Samo pojęcie **konsultacji publicznych** jest stosunkowo nowe w terminologii dotyczącej procesu legislacyjnego na poziomie rządowym. Umocowanie prawne dla tego procesu znalazło się po raz pierwszy w Regulaminie pracy Rady Ministrów obowiązującym od 2014 r.

Z uwagi na znaczące różnice, **konsultacje publiczne nie mogą być utożsamiane z konsultacjami społecznymi**, który to termin był dotąd w powszechnym użyciu w odniesieniu do wszystkich procesów konsultacyjnych włączających aktorów spoza grona samej administracji. W ramach dawnych konsultacji społecznych projekt ustawy był przekazywany zarówno podmiotom zainteresowanym z uwagi na przedmiot ustawy, jak również podmiotom, z którymi obowiązek skonsultowania projektu wynikał bezpośrednio z obowiązujących przepisów. Przykładami mogą być konsultacje ze związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców w zakresie objętym ich zadaniami. Także postępowanie z projektami umowy międzynarodowej, instrukcji negocjacyjnej i innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedzaniem umów międzynarodowych jest regulowane odrębnymi przepisami.

Obecny Regulamin pracy Rady Ministrów dokonuje podziału dotychczasowych konsultacji społecznych na dwa odrębne procesy:

- w ramach **konsultacji publicznych** projekt przedstawia się organizacjom społecznym lub innym zaintere-

sowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy,

- w toku **opiniowania** projekt przekazywany jest określonym podmiotom, gdy obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów lub gdy dotyczy działalności tych podmiotów.

Konsultacje, w tym konsultacje publiczne są niezbędnym narzędziem do przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej Oceny Wpływu. Szeroko rozumiane konsultacje powinny być prowadzone przez administrację na każdym etapie podejmowania decyzji czy pracy nad projektowanym rozwiązaniem. **Konsultacje należy rozpoczynać już na możliwie wczesnym etapie prac**, w szczególności na etapie koncepcyjnym (w odniesieniu do ustaw – na etapie opracowania założeń).

Konsultacje publiczne nie zastępują zasięgania opinii o projektach aktów prawnych, lecz są ich uzupełnieniem, dedykowanym jak najszerszemu gronu odbiorców. Celem konsultacji publicznych jest zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Powinny więc one być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi.

Konsultacji publicznych nie należy mylić z badaniami opinii: ich formuła nie zakłada poszukiwania opinii reprezentatywnej dla jakiejś populacji czy grupy, lecz otwartość na każdy głos i uwagę.

Pojęcie konsultacji publicznych odnosi się wyłącznie do prac nad projektami dokumentów rządowych (ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw). Projekt

ustawy może zostać skierowany do konsultacji publicznych (podobnie jak do uzgodnień lub opiniowania) po wpisaniu go do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.¹²

Natomiast przed wpisaniem projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów mogą zostać przeprowadzone tzw. pre-konsultacje, tj. zgodnie z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów konsultacje, które mogą być przeprowadzane przed opracowaniem projektu. Stanowią one odrębną od konsultacji publicznych kategorię konsultacji.

Organizator konsultacji publicznych jest zobowiązany przestrzegać zarówno wymogów formalnych, określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów, jak i podstawowych zasad prowadzenia konsultacji.

Pojęciem odbiegającym od konsultacji jest lobbing. Jest to każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Szczególnym jego rodzajem jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób (lobbing zawodowy). Zawodowa działalność lobbingowa może być prowadzona wyłącznie po wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, który prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Zgodnie z ustawą o działalności lobbingowej¹³, można ją prowadzić w formie zgłoszenia na formularzu lub w formie wysłuchania publicznego. Prawidłowo prowadzony lobbing ma na celu dostarczanie informacji, któ-

¹² Zgodnie z § 31 Regulaminu skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, który podlega wpisowi do właściwego wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów, może nastąpić po wpisaniu projektu do danego wykazu.

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

re są rzetelne i prawdziwe, a które pomagają w podjęciu działań i decyzji. Istotą prawidłowego lobbingu jest przejrzystość w zakresie tego, w czym interesie działa lobbyista – pozwala to na prawidłową ocenę przedstawianych przez niego argumentów.

4.2. Korzyści płynące z konsultacji

Dobrze przeprowadzone konsultacje, w szczególności konsultacje publiczne, mogą przynieść szereg różnorodnych korzyści. Poniżej zaprezentowane zostały najważniejsze z nich, przy świadomości, że w zależności od tego, co jest przedmiotem konsultacji i w jaki sposób są prowadzone; część z tych korzyści może w ogóle się nie pojawić, różna może być waga poszczególnych elementów.

Do najważniejszych korzyści wynikających z prowadzenia konsultacji należą:

- **lepsze rozpoznanie stanowisk różnych grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania**

W toku konsultacji publicznych (o ile są szeroko prowadzone) mogą się ujawnić nowe, mniej oczywiste grupy interesariuszy, których potrzeby i oczekiwania nie koniecznie były dotąd dobrze rozpoznane. Co więcej możliwe jest także, że grupy odbiorców, które znane były autorom proponowanego rozwiązania, przedstawią nowe informacje, których nie brano pod uwagę projektując rozwiązanie.

- **pojawienie się nowych pomysłów**

Jeśli konsultacje prowadzone są na bardzo wczesnym etapie, to ich istotą może być w ogóle poszukiwanie nowych, innowacyjnych rozwiązań, pomysłów jak daną problematyczną kwestię rozwiązać, jeszcze zanim zostanie sformułowana wstępna propozycja.

- **poprawienie rozwiązania będącego przedmiotem konsultacji**

W trakcie konsultacji ich uczestnicy mogą zwrócić uwagę na ewidentne pomyłki i błędy w konsultowanym

materiale, nieprecyzyjne sformułowania czy negatywne konsekwencje proponowanych rozwiązań, których autorzy nie byli świadomi.

- **możliwość uniknięcia konfliktu**

Dobrze przeprowadzone konsultacje publiczne często pozwalają na osłabienie lub wręcz uniknięcie konfliktu w przypadku gdy kwestia, którą zamierza się uregulować jest szczególnie kontrowersyjna. Pozwalają także wytłumaczyć powody, dla których dana propozycja została sformułowana.

4.3. Wytyczne dla prowadzenia konsultacji publicznych

Podstawą prawną dla przeprowadzania konsultacji są postanowienia rozdziału 3 w dziale III Regulaminu. W szczególności zgodnie z §36: organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Na podkreślenie zasługuje fakt, że przedstawienie do konsultacji publicznych, czyli upublicznienie projektu jest obowiązkowe, do decyzji podmiotu pozostaje przekazanie dokumentu bezpośrednio do zainteresowanych podmiotów. W tym ostatnim przypadku Regulamin zobowiązuje do zajęcia stanowiska (zgodnie z §43 ust. 3) oraz do przekazania projektu po zmianach (zgodnie z §48 ust. 2 pkt. 2). Dla wszystkich podmiotów, które zgłosiły uwagi można zorganizować konferencję uzgodnieniową albo zaprosić je na takie spotkanie organizowane dla innych podmiotów.

Terminy do zajęcia stanowiska przedstawione są w §40 Regulaminu. Co do zasady wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni (21 dni w przypadku ustawy), od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Zasadniczo wskazane jest stosowanie dłuższych, przynajmniej 21-dniowych terminów.

Podstawą obowiązkowego zasięgnięcia opinii (opiniowania) wynikającego z obowiązujących ustaw jest §38 ust. 2 Regulaminu. Przykładem takiego procesu są obowiązkowe opiniowanie ustawy budżetowej przez członków Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Innym przykładem może być obowiązek włączania mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska¹⁴. Takim obowiązkiem jest również prawo reprezentatywnej organizacji związkowej do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych¹⁵ czy prawo reprezentatywnej organizacji pracodawców do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związku pracodawców¹⁶.

Dodatkowo na podstawie art. 7 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa niektóre podmioty mogą zgłosić zainteresowanie w pracach nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia.

W przypadku znacznych zmian projektu, w szczególności zmiany postanowień merytorycznych rekomendowane jest wykorzystanie §48 ust. 3 Regulaminu i skierowanie dokumentu ponownie do konsultacji publicznych.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony Środowiska oraz Ustawy z 3 dnia października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

¹⁵ Art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

¹⁶ Art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców.

Siedem Zasad Konsultacji

W celu lepszego zdefiniowania zasad prowadzenia konsultacji społecznych w czerwcu 2012 r. z inicjatywy rządu opracowane zostało przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji tzw. Siedem Zasad Konsultacji.

Siedem zasad Konsultacji opisuje prostym językiem najważniejsze reguły, do których powinni się stosować organizatorzy i uczestnicy konsultacji:

- 1. Dobra wiara** – konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają siebie nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
- 2. Powszechność** – każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
- 3. Przejrzystość** – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
- 4. Responsywność** – każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego), na przykład w formie odpowiedzi zbiorczych.
- 5. Koordynacja** – konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje, tak merytorycznie, jak i organizacyjnie, który jest odpowiednio umocowany w strukturze administracji.
- 6. Przewidywalność** – konsultacje powinny być prowadzone od początku prac nad dokumentem rządowym. Powinny być prowadzone w sposób zaplanowany i w oparciu o czytelne reguły.
- 7. Poszanowanie interesu ogólnego** – chociaż poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Konsultacje projektów UE

Charakter obowiązującego w UE procesu decyzyjnego wymaga prowadzenia bieżących konsultacji i dialogu z interesariuszami zewnętrznymi w trakcie całego okresu negocjacji (średni okres negocjowania projektu aktu wynosi ok. 1,5 roku). Dlatego dla zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego oraz w celu zabezpieczenia jak najszerszych interesów Polski w projektowanym akcie legislacyjnym UE, niezmiennie istotne jest, aby ocena wpływu i konsultacje podejmowane były już na etapie zapowiedzi opracowania przez KE projektu aktu legislacyjnego (podejście proaktywne). W przeciwnym przypadku, kiedy konsultuje się stanowisko wobec gotowego projektu przesłanego przez Komisję Europejską bądź przedstawiciela prezydencji (podejście bierne) może zabraknąć czasu na zebranie opinii od kluczowych interesariuszy.

Szczegółowe wytyczne dotyczące stosowania Siedmiu Zasad Konsultacji, Regulaminu, a także uwzględniania konsultacji w dokumentach Oceny Wpływu wraz z przykładami znajdują się w drugiej części dokumentu.

Deбата oparta na dowodach

W trakcie procesu konsultacji wszystkie strony powinny starać się w sposób maksymalny opierać przedstawiane postulaty na racjonalnych przesłankach znajdujących uzasadnienie w dostępnej wiedzy naukowej, wynikach prac analitycznych i badań empirycznych. Taka dyskusja „oparta na dowodach” pozwoli wszystkim stronom łatwiej osiągać konsensus, a wspólnie wypracowywane rozwiązania będą bardziej skuteczne i efektywne. Szczególną wagę w procesie konsultacji „opartym na dowodach” powinny mieć wyniki testu regulacyjnego, OSR ex ante, jak również OSR ex-post (w przypadku modyfikacji istniejących rozwiązań legislacyjnych). Istotne jest uwzględnienie dostępnych danych pozyskiwanych np. w wyniku funkcjonowania systemu

budżetowania w układzie zadaniowym, lub monitoringu realizacji programów realizowanych przez poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Ważne jest tu, by opracowywany test regulacyjny, czy też OSR, nie tylko przedstawiał wynik ostatecznych prac analitycznych, lecz również założenia i źródła danych na których obliczenia bazowały. Pozwoli to wszystkim stronom na równy dostęp do informacji.

CZĘŚĆ DRUGA

1. JAKĄ ROLĘ ODGRYWA OCENA WPŁYWU W PRO- CESIE STANOWIENIA PRAWA?

Ocena wpływu jest procesem, w którym analizuje się możliwe sposoby rozwiązania problemu i konsekwencje każdego z nich, w szczególności wprowadzania regulacji.



Prawidłowo przeprowadzona ocena wpływu stanowi istotny element procesu stanowienia dobrej jakości prawa. Pozwala na dostarczenie konkretnych oraz merytorycznych argumentów dla wprowadzenia danej legislacji. W szczególności ocena wpływu umożliwia rezygnację z wprowadzania zbędnych regulacji, zwiększanie skuteczności stanowionego prawa oraz ograniczanie obciążeń biurokratycznych.

Oceny wpływu nie należy jednak identyfikować tylko i wyłącznie z oceną projektów aktów normatywnych. W rzeczywistości przeprowadzona ocena wpływu może wskazywać, że najlepszym rozwiązaniem danego problemu społeczeństwa są działania pozalegislacyjne.

Ocena wpływu przeprowadzana jest zawsze – bez niej niemożliwe byłoby przygotowanie propozycji skutecznego rozwiązania problemu. Prawidłowo przeprowadzona ocena wpływu jest efektem pracy całego zespołu legislacyj-

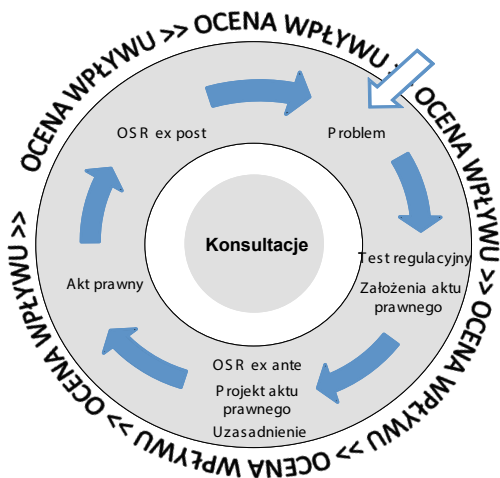
nego: analityka, prawnika, a także osób kierujących ich pracą i podejmujących kluczowe decyzje polityczne.

Dokumenty będące wynikami oceny wpływu:

1. test regulacyjny (TR),
2. ocena skutków regulacji (OSR),
3. raport z konsultacji,
4. ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post).

Dokumenty te mają na celu wykazanie, że analiza czynników istotnych dla rozwiązania problemu została przeprowadzona w sposób kompleksowy. 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 działanie. 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.

Na każdym z etapów wskazane jest zasięganie opinii zainteresowanych podmiotów w celu zdobycia pełnej informacji. Szczególnie istotne jest to na wczesnym etapie opracowywania projektu założeń i testu regulacyjnego do projektu.



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 (opiniują testy regulacyjne, oceny skutków regulacji oraz OSR ex post) – na etapie prac wewnątrz ministerstwa,
- Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu (opiniuje 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 Programowania i Oceny Skutków Regulacji w KPRM (opiniuje testy regu-

lacyjne 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 wystąpi.

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 instytutów, 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.

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

2. JAKIE ZASADY OBOWIĄZUJĄ PODCZAS PRZEPROWADZANIA OCENY WPŁYWU?

2.1. Na czym polega zasada proporcjonalności?

Zasada proporcjonalności nakazuje organom państwowym użyć jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu.



Zasada proporcjonalności określa **zasięg przeprowadzania oceny wpływu w zależności od skali oddziaływania danego rozwiązania**. Wykorzystanie większej ilości zasobów pozwala uzyskać dostęp do szerszego zakresu informacji, które mogą okazać się niepotrzebne, a całość działania w konsekwencji nieefektywna.

Dlatego planując ocenę wpływu należy **wyważyć zyski i koszty** podejmowanych w jej ramach działań.

Zasada proporcjonalności nie uprawnia do zaniechania przeprowadzania oceny, a jedynie do ograniczania jej zakresu. Niektóre elementy muszą zostać zachowane, ponieważ są niezbędne dla wstępnego oszacowania wielkości oddziaływania.

Analiza problemu

Analiza problemu (czyli stwierdzenie **co nie działa i dlaczego?**) jest **kluczową częścią oceny wpływu**. Elementem, który na pewno nie może zostać pominięty, jest **oszacowanie**

(przynajmniej co do rzędu wielkości) **liczby podmiotów** (firm, organizacji, obywateli itd.), których dotyczy problemem. Będzie to pomocne przy dalszym badaniu wpływu poszczególnych opcji.

Kolejnym krokiem powinno być **oszacowanie skali oddziaływania** na podmioty dotknięte problemem. Jeżeli z oszacowania wynika, że skala oddziaływania nie jest duża i jednocześnie dotyczy niedużej grupy podmiotów można zrezygnować z dokładniejszego szacowania jej wysokości. W takim przypadku można ograniczyć się jedynie do **wskazania źródeł danych i metody**, za pomocą których przybliżono liczbę podmiotów.



Ustalone wielkości tych parametrów powinny zostać podane **w punkcie 1 TR** i ew. zaktualizowane w **punkcie 1 OSR**.

Analiza oddziaływania rekomendowanych rozwiązań

Liczba podmiotów, na które oddziałuje projekt oraz skutki tego rozwiązania mogą być inne niż te określone przy analizie problemu. Jako punkt wyjścia do dalszych analiz można wykorzystać oczywiście ustalone wcześniej wartości, jednak **należy uwzględnić** dodatkowo następujące elementy:

- Czy projektowane rozwiązanie **zwiększa czy zmniejsza liczbę zaangażowanych podmiotów**? Jeżeli liczba ta ulega zmniejszeniu, to dla części podmiotów problem nie zostanie rozwiązany. Większa liczba może wynikać na przykład z konieczności zaangażowania w rozwiązanie problemu urzędów lub partnerów podmiotów dotkniętych problemem.

- Czy projektowane rozwiązanie powoduje **powstanie dodatkowych kosztów lub korzyści dla niektórych podmiotów**? Jeżeli zmieniła się liczba podmiotów, to w jaki sposób wpłynęło to na koszty i korzyści?

Podobnie jak przy analizie problemu, jeżeli z oszacowania wynika, że skala poszczególnych kosztów i korzyści nie jest duża można zrezygnować z dokładniejszego szacowania jej wysokości. W takim przypadku można ograniczyć się jedynie do uzasadnienia rezygnacji ze szczegółowych obliczeń, która będzie zawierała wskazanie źródeł danych i przyjętych metod szacowania.

Ustalone wielkości tych parametrów powinny zostać podane **w punkcie 6 TR** i ew. zaktualizowane **w punkcie 4 OSR**.



Ocena ryzyka

Ocena ryzyka ma na celu zidentyfikowanie możliwych przeszkód we wdrożeniu danego rozwiązania. Można odstąpić od szczegółowej analizy ryzyka dla ryzyk o niewielkim prawdopodobieństwie wystąpienia oraz o małym stopniu zagrożenia. Istotnym jest, aby w pracach nad oceną ryzyka uwzględnić wszystkie prawdopodobne zdarzenia, które mogą znacznie utrudnić lub nawet uniemożliwić osiągnięcie celu.

2.2. Na czym polega zasada obiektywizmu?

Zasada obiektywizmu oznacza, że w trakcie przeprowadzanych analiz, a w szczególności przy wyborze rozwiązania, nie wolno dyskryminować żadnych podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji.



Właściwe stosowanie zasady obiektywizmu zapewnia, że wszystkie osoby biorące udział w projektowaniu rozwiązania mają **bezstronny stosunek** wobec podmiotów objętych tym rozwiązaniem. Jeżeli osoby zaangażowane w projekt pozostają w jakiejś zależności wobec podmiotów objętych proponowanym rozwiązaniem, to o fakcie tym powinny poinformować swojego przełożonego.

Zasada obiektywizmu rozciąga się też na **wybór źródeł danych**, które będą wykorzystane przy projektowaniu rozwiązania oraz na **właściwe projektowanie modeli**, na podstawie których szacowane będą koszty i korzyści. W miarę możliwości należy zadbać o przedstawienie danych pochodzących z kilku sprawdzonych i wiarygodnych źródeł.



Najłatwiej uniknąć zarzutów o nieobiektywność, często konsultując elementy projektowanych rozwiązań z przedstawicielami wszystkich podmiotów, których mogą dotyczyć.

2.3. Na czym polega zasada przejrzystości i jawności?



Zasada przejrzystości i jawności polega na prowadzeniu prac w sposób umożliwiający każdemu zainteresowanemu łatwe uzyskanie informacji dotyczących zaawansowania prac, kierunkach projektowanych interwencji oraz o przyczynach podjęcia takich, a nie innych decyzji.

Zasadniczą formą realizacji tej zasady jest dbałość o bieżący przepływ informacji o przebiegu prac do potencjalnych grup interesariuszy. Zachowanie niniejszej zasady jest zapewnione

m.in. przez **obowiązek publikowania dokumentów** w Rządowym Procesie Legislacyjnym (RPL) oraz publikację wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zasada ta jest również realizowana poprzez publikację dokumentów na portalu konsultacje.gov.pl. Wskazane jest także niezwłoczne publikowanie wszystkich dokumentów, także tych dotyczących przebiegu i ustaleń podjętych podczas spotkań z interesariuszami.

Realizacji tej zasady sprzyjają również otwarte **spotkania z interesariuszami**, organizowane także w formie list mailingowych/forów dyskusyjnych.

Konsekwentne stosowanie zasady przejrzystości i jawności pozwala uzyskać informacje, które będą istotne z punktu widzenia projektowanych interwencji (np. zidentyfikować praktyczne przeszkody dla podmiotów objętych projektowanymi zmianami co pozwoli zminimalizować ryzyko wdrożenia).

Włączając w ten sposób podmioty do prac legislacyjnych, zwiększa się ich akceptację dla przyjmowanych rozwiązań i unika zaskoczenia, co w konsekwencji może spowodować wzrost oceny funkcjonowania administracji i zwiększenie skuteczności przyjętych rozwiązań.

Stosowanie tej zasady wymaga jednak pewnej ostrożności tak, aby **nie naruszyć dwóch poprzednich zasad**. Istotne jest, aby poprzez partycypację niektóre bardziej zorganizowane grupy nie zdobyły nadmiernego wpływu na ostateczne rozwiązanie poprzez forsowanie korzystnych dla siebie norm.

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, od 1 września 2011 roku Rada Ministrów prowadzi



wykaz prac legislacyjnych obejmujący: projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów dostępny jest pod adresem <http://bip.kprm.gov.pl> w zakładce Prace legislacyjne RM i Prezesa RM.

Sprawdź
w słowniczku

Dostęp do informacji zawartych w **BIP** jest możliwy poprzez:

- stronę główną biuletynu (**www.bip.gov.pl**), zawierającą podstawowe informacje o podmiotach (nazwa, dane teleadresowe, informacje o redaktorze strony) wraz z odsyłaczami do stron podmiotowych,
- strony podmiotowe, przygotowane przez podmioty ustawowo zobowiązane do ich prowadzenia, z informacjami o prowadzonej przez siebie działalności. Adresy tych stron można znaleźć na stronie głównej BIP.

Sprawdź
w słowniczku

W **RPL** zamieszczane są:

- projekty założeń projektów ustaw,
- projekty ustaw,
- projekty rozporządzeń Rady Ministrów,
- projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- projekty rozporządzeń ministrów,
- dokumenty dotyczące prac nad w/w projektami.

Informacje zamieszczone w systemie powinny mieć postać odwzorowania cyfrowego dokumentów w formacie PDF (pozwalające na zaznaczenie i kopiowanie tekstu), zaleca się dodatkowo publikowane w innym dostępnym formacie (np. doc), przez co system zapewnia nie tylko **wiarygodność publikowanej informacji i autentyczność**, ale również **powszechną dostępność**.

Informacje w systemie publikowane są **z podziałem na poszczególne etapy rządowej procedury legislacyjnej**.

Ponadto system umożliwia **śledzenie stanu prac** nad przyjętymi przez Rząd projektami ustaw na etapie sejmowej procedury legislacyjnej.

W celu wsparcia procesu konsultacji publicznych uruchomiona została platforma elektroniczna (**www.konsultacje.gov.pl**), na której zamieszczane są projekty aktów prawnych. Głównym celem tej platformy jest zwiększenie przejrzystości i transparentności procesu legislacyjnego oraz ułatwienie udziału interesariuszy, w tym przedsiębiorców, w procesie tworzenia prawa. Dla zapewnienia większej partycypacji, jawności i przejrzystości procesu zaleca się jak najszersze korzystanie z możliwości konsultowania projektów aktów prawnych z wykorzystaniem tej platformy.

2.4. Na czym polega zasada pomocniczości?

Zasada pomocniczości jest zasadą konstytucyjną, przywoływaną w preambule do Konstytucji.

Działania administracji powinny mieć charakter pomocniczy. Tam, gdzie nie jest to konieczne, państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom, wolnemu rynkowi. W sytuacji wymagającej interwencji, winno natomiast rozwiązywać problem na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom, a więc raczej w gminach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum.

Dla procesu stanowienia prawa zasada pomocniczości ma więc znaczenie fundamen-

talne – administracja rządowa może próbować rozwiązać dany problem dopiero jeśli uzasadni, że jest w stanie rozwiązać go lepiej niż instytucje niższego szczebla. Jednym z elementów tego dowodu jest ocena wpływu i przeprowadzana w jej ramach analiza opcji (w szczególności p. 3 testu regulacyjnego).

3. JAK PRZYGOTOWAĆ TEST REGULACYJNY I OCENĘ SKUTKÓW REGULACJI?

3.1. „Jaki problem jest rozwiązywany?”

Punkt 1 TR
Punkt 1 OSR

Prawidłowa identyfikacja problemu jest **najważniejszym elementem oceny wpływu**, warunkującym pomyślne podjęcie i zakończenie prac legislacyjnych. Błąd na tym etapie nie tylko utrudnia dalszą analizę, lecz może spowodować, że projekt legislacyjny nie zostanie umieszczony w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, ani uchwalony przez Sejm, a przede wszystkim że problem nie zostanie rozwiązany. Nieprawidłowe określenie problemu powoduje również, że ewaluacja rozwiązania, której głównym zadaniem jest ocena w jakim stopniu zostały rozwiązane problemy, może okazać się niemożliwa.

Najczęściej popełniane błędy:

- Umieszczanie celu (co się chce osiągnąć) zamiast problemu (co nie działa)
- Brak podania źródeł informacji o problemie
- Opisywanie problemu bez zweryfikowania informacji o jego skali (np. na podstawie jednostkowych doniesień)
- Brak podania przyczyn problemu
- Przystępowanie do dalszych kroków bez dokładnej analizy problemu, m.in. uwarunkowań prawnych i zebrania danych
- Wskazanie jedynie listy europejskich aktów prawnych



Na etapie formułowania problemu istotne jest zweryfikowanie źródeł wiedzy o nim. Często

Sprawdź
w słowniczku

np. problem nagłośniony medialnie ma ograniczony zasięg oddziaływania (dotyczy niewielu podmiotów), natomiast problemy mniej medialne, mogą dotyczyć wielu grup. Tym samym, już w momencie określania problemu niezbędne jest wskazanie kogo problem dotyczy oraz oszacowanie, jak liczna jest grupa nim dotknięta. Ułatwi to wypełnienie w przyszłości punktu 6 TR i 4 OSR. Dodatkowo, już na tym etapie zasadne jest **wstępne opracowanie mierników** równoległe ze wskazaniem jaki problem jest rozwiązywany. Ułatwi to wypełnienie punktu 11 TR i 12 OSR.

Przykład

Problem: długi czas oczekiwania na pozwolenie na budowę

Miernik: średni czas trwania procedury uzyskania pozwolenia na budowę

Głównym elementem analizy problemu jest **ustalenie istniejących nieprawidłowości**. Najłatwiej to zrobić zadając sobie pytania: „**Co nie działa i dlaczego nie działa?**”, „**Komu to przeszkadza?**” oraz „**Skąd to wiemy?**”.

Często problemem są nieprawidłowo funkcjonujące przepisy. **W takim przypadku można skorzystać z oceny funkcjonowania aktu prawnego (OSR ex-post)**, o ile została przeprowadzona. Ponieważ część zagadnień prezentowanych w OSR ex-post powtarza się w TR i OSR, wykorzystanie tego pierwszego pozwala na znaczne przyspieszenie prac i podniesienie jakości tych ostatnich dokumentów analitycznych.

Innym przypadkiem jest podjęcie działań na podstawie istniejących dokumentów programowych (np. Długo i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, strategii zintegrowanych przyjmowanych przez Rząd, Strategii Europa 2020).

W takim przypadku konieczne jest ustalenie, czy problem został dostatecznie szczegółowo zbadany dla celów strategii i czy w dalszym ciągu występuje w tej samej skali.

Brak określonego aktu prawnego może być problemem tylko wtedy, gdy z obowiązujących przepisów wynika obowiązek wydania takiego aktu prawnego! Jeżeli takiego obowiązku nie ma, wpisanie w tę rubrykę sformułowania „brak aktu prawnego” jest zawsze błędne!



Interwencja władzy publicznej jest uzasadniona, w szczególności kiedy mechanizmy rynkowe, pozostawione same sobie, zawodzą. Do najważniejszych źródeł zawodności rynku zalicza się:

- **Istnienie dóbr publicznych**

Na rynku występują utrudnienia w produkcji i dystrybucji niektórych rodzajów towarów i usług, tzw. dóbr publicznych.

Dobra publiczne charakteryzują się brakiem możliwości wyłączenia ich z konsumpcji oraz tym, że ich konsumpcja przez jedną osobę nie ogranicza możliwości konsumpcji innych osób (brak konkurencyjności w konsumpcji).



W przypadku dóbr publicznych, istnieje ryzyko wystąpienia tzw. efektu „gapowicza”, czyli konsumpcji dobra przez jednostkę ponad wkład wniesiony w jego wytworzenie. Jest to jeden z powodów, dla których rynek nie dostarcza dóbr publicznych.

Przykład:
bezpieczeństwo

- **Występowanie efektów zewnętrznych**

Przeniesienie części kosztów lub korzyści wynikających z działalności jednego podmiotu na podmioty trzecie bez wniesienia odpowiedniej rekompensaty. Jest to skutek działania da-

Przykład:
zanieczyszczenie
środowiska
naturalnego

nego podmiotu gospodarczego, którego konsekwencje ponoszą inni.

- **Asymetria informacji**

Przykład:
usługi
zdrowotne,
usługi prawne

W celu prawidłowego i efektywnego funkcjonowania rynku niezbędna jest informacja. Nabywający dobra i usługi musi znać ich jakość oraz korzyści z nich wynikające. Sprzedający musi posiadać informacje o wiarygodności kupującego. Informacje te muszą być w pełni dostępne dla obu stron. W przypadku, jeżeli którakolwiek ze stron nie posiada odpowiedniego zakresu informacji może wystąpić „asymetria informacji”. Jej wystąpienie może prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów.

- **Zawodność konkurencji**

Przykład:
produkcja
energii
elektrycznej

W przypadku jeżeli konkurencja na rynku nie jest doskonała, czyli jednocześnie nie są spełnione warunki: (i) wielu sprzedawców i kupujących, (ii) identyczne dobra, (iii) brak barier wejścia i wyjścia, (iv) pełna informacja o rynku, istnieje ryzyko, że rynek ten może działać nieefektywnie, co skutkuje zazwyczaj zawyżonymi cenami towarów lub usług. Interwencje o charakterze legislacyjnym należy podejmować na rynku, na którym może występować monopol naturalny lub konkurencję mogą zaburzać technologiczne lub prawne bariery wejścia na rynek.

Kolejnym ważnym uzasadnieniem interwencji publicznych jest osiągnięcie równego dostępu do usług i dóbr dla każdej jednostki.

Jednocześnie na etapie definiowania problemu, należy pamiętać, że jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i porusza wiele zagadnień, niezbędne jest wskazanie najważniejszych kwestii i odpowiednie ich opisanie.

Pytania pomocnicze:

- Skąd mamy informacje o wystąpieniu problemu?
- Czy istnienie problemu potwierdzają inne źródła?
- Jakich podmiotów dotyczy problem? Ile ich jest?
- Czy każdy podmiot jest w równym stopniu dotknięty problemem? Jakie są różnice?
- Z którymi podmiotami kontaktowano się, aby uzyskać informacje o problemie?



3.2. „Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i jego cele (oczekiwany efekt)”

Punkt 2 TR
Punkt 2 OSR

Celem regulacji powinno być rozwiązanie opisanego w pkt 1 problemu (problemów). Rozwiązanie to oraz oczekiwane rezultaty należy opisać w **sposób zwięzły**. Efekty wdrożenia w miarę możliwości powinny być sformułowane w sposób konkretny, mierzalny i określony w czasie – **zgodne z zasadą SMART** (konkretny, mierzalny, akceptowalny, istotny, określony w czasie).

Sprawdź
w słowniczku

Jeżeli problemem jest niski wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wynoszący 60% celem mogłoby być osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika co najmniej 90%.

Przykład

Należy zaznaczyć, że osiągnięcie wskaźnika w wysokości 100% często wydaje się nieosiągalne, nie jest on zatem zgodny z zasadą SMART.

Następnie należy opisać konkretne działania (środki, narzędzia interwencji), które zosta-

ną wdrożone w ramach projektu. Działania te powinny być niezbędne dla osiągnięcia określonego wcześniej celu, a związek ten powinien zostać wykazany w uzasadnieniu do projektu aktu prawnego.



Najczęściej popełniane błędy:

- Pominięcie celu (sformułowanego na podstawie problemu).
- Opisywanie niekonkretnego, niemierzalnego celu (np. „poprawa funkcjonowania rynku”, co może być różnie rozumiane).
- Brak podania terminu osiągnięcia celu.
- Brak wskazania, w jaki sposób konkretne działania mają spowodować osiągnięcie celu.
- Mylenie celu z rozwiązaniami i działaniami prowadzącymi do jego osiągnięcia.
- Określanie zmiany prawa (narzędzia) jako celu.
- Uwzględnianie jedynie działań legislacyjnych, z pominięciem wspomagania ich działaniami pozalegisłacyjnymi.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) należy opisać najważniejsze rekomendacje, cele i proponowane narzędzia.

Jednocześnie oczekiwany efekt dla projektowanego rozwiązania, powinien być rozpatrywany również w odniesieniu do scenariusza niewprowadzenia regulacji lub braku jej zmiany.

Rozpatrując różne (legislacyjne i pozalegisłacyjne) warianty interwencji należy zbadać, czy nie są właśnie planowane lub wdrażane inicjatywy o zbliżonej materii bądź tożsamych celach. W celu racjonalizacji i uprawnienia pro-

cesu rozwiązywania problemu należy rozważyć możliwość połączenia tych inicjatyw.

Pytania pomocnicze:

- Czego dotyczy cel i jakie są przewidywane efekty jego osiągnięcia?
- W jaki sposób będzie można zmierzyć osiągnięcie celu?
- Kiedy przewidywane jest jego osiągnięcie?
- Czy cel jest możliwy do zaakceptowania przez podmioty objęte regulacją? Skąd to wiemy?
- Czy osiągnięcie celu jest możliwe? Czy nie jest on zbyt ambitny?
- Jakie działania trzeba podjąć, aby osiągnąć cel?



3.3. „Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegislacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano? ”

Punkt 3 TR

Interwencja władzy publicznej w procesy społeczne czy gospodarcze lub próby rozwiązywania określonych problemów mogą przyjmować różne formy.

Analizując sposoby realizacji zadań postawionych przed regulacją należy brać pod uwagę różne rozwiązania, które prowadzą do osiągnięcia postawionych celów oraz opcję polegającą na powstrzymaniu się od działania. Następnie rozwiązania te należy ocenić pod kątem:

- kosztów i korzyści, które generują poszczególne opcje,
- związanego z nimi ryzyka,
- poziomu akceptacji dla proponowanej regulacji,

- łatwości jej wprowadzenia oraz potencjalnych niezamierzonych konsekwencji regulacji.

Wyniki powyższej analizy należy opisać w niniejszym punkcie.

Wśród alternatywnych dla tradycyjnej legislacji instrumentów regulacyjnych należy wskazać:

- **Powstrzymanie się od regulacji:**
 - Rezygnacja z regulacji (polityk) w danej dziedzinie, czyli powstrzymanie się przez władzę publiczną od jakiegokolwiek działania w danej dziedzinie – w przypadku kiedy dany obszar nie był regulowany,
 - Pozostawienie obowiązujących regulacji (polityk), czyli powstrzymanie się przez władzę publiczną od zmiany obecnego sposobu jej działania w danej dziedzinie,
- **Samoregulację** – możliwość, aby przedsiębiorcy, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe przyjmowały między sobą i dla siebie wspólne wytyczne, w szczególności kodeksy dobrych praktyk lub umowy sektorowe, w celu ustalenia zasad organizacji ich aktywności. W przeciwieństwie do współregulacji, samoregulacja nie implikuje aktu legislacyjnego.
- **Współregulację** – mechanizm, poprzez który akt ustawodawstwa powierza osiągnięcie celów określonych przez organ ustawodawczy stronom uznawanym w danym obszarze (takim jak przedsiębiorcy, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe). W procesie współregulacji legislator określa główne aspekty danej legislacji: cele, mechanizmy i okres wdrażania, metody kontroli wdrażania i ewentualne sankcje. Dodatkowo określa on w jakiej mierze definicja i metody wdrażania da-

nych rozwiązań mogą być uzależnione od decyzji stron zainteresowanych (będzie to uzależnione m.in. od ich doświadczenia). Realizacja wyznaczonych poprzez legislatora celów odbywa się za pomocą środków ustalonych poprzez strony zaangażowane, których prawo do uczestnictwa w realizacji danej kwestii legislacyjnej jest uznawane przez legislatora.

Inne ścieżki osiągnięcia celów mogą obejmować:

- Kampanie informacyjne,
- Zachęty finansowe, opłaty, przyznanie lub zabranie certyfikatów i licencji,
- Mediacje,
- Rekomendacje,
- Ustalanie standardów, znaki jakości.

W ramach przeprowadzania Oceny Wpływu zalecane jest rozważenie co najmniej trzech następujących opcji rozwiązań:

- Rezygnacja z działań legislacyjnych – pozostawienie obecnych rozwiązań bądź pozostawienie obszaru jako nieregulowanego,
- Podjęcie działań pozaregulacyjnych
- Wprowadzenie nowych regulacji (polityk) w danej dziedzinie, zmieniających, zastępujących lub uzupełniających dotychczasowe polityki i regulacje, czyli zmiana sposobu interwencji przez władzę publiczną w danej dziedzinie, w tym również możliwość dodatkowego zastosowania działań innych niż legislacyjne.

Być może w określonym przypadku właściwe będzie zastosowanie kilku opcji. Na przykład różne grupy zostają obciążone przez regulacje bardziej niż inne, a jednocześnie ryzy-

ko wdrożenia nich może być mniejsze. Należy wtedy rozważyć wyłączenie tej grupy przedsięwzięć z zakresu regulacji.

Ponadto należy zauważyć, że często możliwe są różne legislacyjne sposoby osiągnięcia celu. Na przykład, jeżeli problem spowodowany jest przez wadliwie działające przepisy możliwa jest ich modyfikacja, ale także uchylenie.

Najczęściej popełniane błędy:

- Analizowanie rozwiązań pod kątem planowanych działań, a nie pod kątem różnych sposobów osiągnięcia celu (ponieważ analizowany cel może być osiągnięty przez zmianę przepisów, jedyną opcją jest opcja legislacyjna).
 - Analiza wyłącznie jednego rozwiązania legislacyjnego, zazwyczaj leżącego w kompetencji danego resortu (często możliwe są również inne rozwiązania legislacyjne).
 - Brak analizy łącznego zastosowania różnych rozwiązań i traktowanie ich jako wyłączających się rozwiązań.
-

Na tym etapie wskazane jest zasięgnięcie opinii podmiotów dotkniętych danym rozwiązaniem w celu pozyskania danych i opinii od partnerów. Zostanie to następnie wykorzystane przy wypełnianiu punktu 7 TR i raportu z konsultacji.

Pytania pomocnicze:

- Jakie sposoby osiągnięcia celu przeanalizowano?
- Czy możliwe są opcje pozalegisłacyjne?
- Czy dokonano oceny słabych i mocnych stron poszczególnych sposobów osiągnięcia celu?
- Co się stanie, jeżeli powstrzymamy się od działania („scenariusz zerowy”)?



- Czy wszystkie działania muszą zostać podjęte, czy istnieją ścieżki alternatywne?
- Czy istnieją pozalegislacyjne sposoby wsparcia regulacji (np. kampanie informacyjne)?

3.4. „Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?”

Punkt 5 TR
Punkt 3 OSR

Analizując problem należy wziąć pod uwagę, że mógł on wystąpić w innych krajach o podobnej kulturze oraz systemie prawnym i mógł już zostać tam z powodzeniem rozwiązany. Aby dokonać odpowiedniej analizy, w celu uniknięcia błędów innych krajów, należy zebrać odpowiednie informacje (np. wskazać – tam gdzie to możliwe – rozwiązania przyjęte w minimum 3 krajach i źródła informacji o tych rozwiązaniach). Wypełniając ten punkt należy wskazać kraje, których rozwiązania przeanalizowano oraz wyniki tych analiz.

Kraje wybrane do analizy powinny charakteryzować się następującymi cechami:

- występuje, bądź występował tam podobny problem, co w Polsce, a otoczenie prawne i gospodarczo-społeczne jest porównywalne,
- podjęto próbę rozwiązania tego problemu i można ocenić skutki tego rozwiązania.

Najczęściej popełniane błędy:

- Brak wstępnej analizy, w których krajach wystąpiła sytuacja podobna do sytuacji Polski.
- Opisywanie przypadków krajów, w których występują – w sposób istotny dla analizy – inne uwarunkowania niż w Polsce.



- Dobieranie krajów pod kątem tego, czy rekomendowane rozwiązania w nich istnieją, a nie pod kątem różnych sposobów rozwiązania tego samego problemu.

Niezbędne informacje można uzyskać poprzez dokładną analizę istniejących opracowań np. OECD, podczas współpracy z urzędnikami z innych krajów, z którymi nawiązano kontakty, na przykład podczas spotkań na forum Rady UE lub Komisji Europejskiej, komitetów OECD itp. Można również zwrócić się o pomoc do placówek dyplomatycznych. W uzasadnionych przypadkach można zorganizować, we współpracy z partnerami zagranicznymi, wizyty studyjne.

W przypadku wdrożenia dyrektywy, oczywistym jest, że poszczególne państwa członkowskie pracują nad implementacją. W tym miejscu należy wobec tego odnotować nie sam fakt implementacji, a jej sposoby, np. wybór rozwiązań nieobowiązkowych.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej), należy wskazać informacje odnoszące się do najważniejszych zagadnień.

Pytania pomocnicze:

- W jakich krajach/na jakich obszarach występuje/wystąpił podobny problem?
- Jak go rozwiązano? Jakie błędy popełniono?
- Czy możliwe jest zastosowanie rozwiązania do naszego przypadku?
- Jakie są obecnie najlepsze praktyki w zakresie rozwiązywania problemu i które z nich można zastosować w Polsce?



3.5. „Jeżeli projekt wdraża prawo UE, to jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE? ”

W przypadku regulacji wynikających z realizacji dyrektyw wspólnotowych należy dokładnie zbadać zakres elastyczności w wyborze poszczególnych rozwiązań, a następnie przeanalizować możliwe rozwiązania. Dodatkowo, należy zapobiegać sytuacjom, kiedy propozycje regulacji będą zmierzały do regulowania danej kwestii bardziej rygorystycznie niż wynika to z danej dyrektywy, chyba, że za takim rozwiązaniem przemawiają wyniki przeprowadzonych konsultacji i analiza kosztów oraz korzyści regulacji. W takim przypadku należy wskazać, które rozwiązania przekraczają bezwzględnie wymagane normy międzynarodowe, a dokument uzupełnić o stosowną analizę.

Najczęściej popełniane błędy:

- Brak rozróżnienia pomiędzy rozwiązaniami obowiązkowymi a fakultatywnymi,
- Jeżeli projekt wdraża kilka aktów prawa UE i dodatkowo rozwiązuje inne problemy w tej samej materii – brak wskazania rozwiązań tych innych problemów.



Przez rozwiązania, które nie wynikają bezwzględnie z prawa UE rozumiane są rozwiązania, w tym implementujące przepisy unijne, wykraczające poza niezbędne minimum, w szczególności przez:

- zachowanie istniejących wcześniej polskich rozwiązań, jeżeli są bardziej rygorystyczne niż te wynikające z zastosowania rozwiązania przewidzianego w prawie UE,

- rozszerzenie zakresu wynikającego z przepisów UE,
- zaostrzenie obowiązków,
- nieskorzystanie z możliwości zmniejszenia obowiązków.

Sprawdź
w słowniczku

Przykładem takiego postępowania (znanego także jako **goldplating**) może być nakładanie dodatkowych obciążeń administracyjnych na potencjalnych adresatów regulacji, np. zwiększanie częstotliwości kontroli wymaganych przez dyrektywę. Przyjęcie takiego rozwiązania musi być uzasadnione, podobnie jak i inne niewynikające z przepisów prawa europejskiego rozwiązania.

W punkcie tym należy jedynie wskazać rozwiązania wykraczające poza bezwzględnie wymagane, podlegają one ocenie w dalszej części dokumentu. Szczegóły tych rozwiązań (konkretne przepisy) powinny zostać zaprezentowane i omówione w tzw. „odwróconej tabeli zgodności”, zgodnie z § 30 ust. 2 Regulaminu.



Pytania pomocnicze:

- Które rozwiązania UE są opcjonalne?
- Czy poza rozwiązaniami wymaganymi przez UE planowane jest wdrożenie dodatkowych rozwiązań na poziomie krajowym?

Punkt 6 TR
Punkt 4 OSR

3.6. „Podmioty, na które oddziałuje projekt”

Należy ustalić na jakie podmioty (zarówno osoby fizyczne, prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej) oddziałuje projekt. Tak zidentyfikowana grupa będzie podobna, choć niekoniecznie musi być tożsama z grupą podmiotów, której dotyczy rozwiązywany problem. Podmioty, na które oddziałuje projekt nale-

ży rozszerzyć o instytucje włączone w rozwiązywanie problemu. Należy oszacować liczbę tych podmiotów (wraz z podaniem źródła danych) oraz opisać charakter oddziaływania projektu na daną grupę. Liczba wierszy powinna odpowiadać liczbie wyróżnionych grup.

Liczba podmiotów, na które oddziałuje projekt rozwiązania oraz skutki tego rozwiązania mogą być inne niż te określone przy analizie problemu. Jako punkt wyjścia do dalszych analiz można wykorzystać oczywiście ustalone wcześniej wartości, jednak **należy uwzględnić** dodatkowo następujące elementy:

- Czy projektowane rozwiązanie **zwiększa czy zmniejsza liczbę zaangażowanych podmiotów**? Jeżeli liczba ta ulega zmniejszeniu, to dla części podmiotów problem nie zostanie rozwiązany. Większa liczba może wynikać na przykład z konieczności zaangażowania w rozwiązanie problemu urzędów lub partnerów podmiotów dotkniętych problemem.
- Czy projektowane rozwiązanie powoduje **powstanie dodatkowych kosztów lub korzyści dla niektórych podmiotów**? Jeżeli zmieniła się liczba podmiotów, to w jaki sposób wpłynęło to na koszty i korzyści?

Najczęściej popełniane błędy:

- Nieuwzględnienie niektórych grup podmiotów,
 - Brak wskazania liczebności poszczególnych grup,
 - Brak podania źródła danych,
 - Niewłaściwie opisane oddziaływanie.
-

Informacje przedstawione w tym punkcie warto skonsultować z partnerami społecznymi.

Przykładowe grupy: obywatele, MŚP, rolnicy, rodzina, inwestorzy, lekarze, emeryci, osoby



niepełnosprawne, urzędy skarbowe. Sposób oddziaływania może zostać przedstawiony w formie skutków finansowych lub opisany w oparciu o dane pozafinansowe. Na przykład można wskazać tu oszczędność czasu na wypełnianie procedur, zmiany we współczynniku zatrudnienia itp.

Pytania pomocnicze:

- Jak liczne są grupy podmiotów objętych regulacją? Skąd to wiemy?
- Czy kontaktowano się z przedstawicielami poszczególnych grup?



Punkt 7 TR
Punkt 5 OSR

3.7. „Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji,,

Konsultacje zostały szczegółowo omówione w rozdziale 5 niniejszego dokumentu. Dla przypomnienia, celem konsultacji jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania a ponadto ich efektem jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez zaangażowanie obywateli w proces stanowienia prawa. Ponadto, dzięki konsultacjom zwiększa się świadomość obywateli na temat przygotowywanego rozwiązania oraz, przez udział społeczeństwa w opiniowaniu go na etapie tworzenia, jego społeczną akceptację.

Najczęściej popełniane błędy:

- Pomijanie innych typów konsultacji niż pytania o opinie (np. spotkań panelowych, działania różnych zespołów i rad)
- Rozpoczynanie konsultacji po opracowaniu projektu (brak planowania konsultacji na etapie inicjacji projektu)



- Brak reakcji na przedstawione uwagi i opinie
- Sporządzanie raportu z konsultacji wyłącznie jako tabelarycznego zestawienia uwag i opinii zgłoszonych w toku konsultacji publicznych i opiniowania

W niniejszym punkcie należy podać informacje o już przeprowadzonych oraz planowanych konsultacjach i opiniowaniu, w szczególności uwzględniając następujące informacje:

- wskazanie przepisu, z którego wynika obowiązek zasięgnięcia opinii,
- czy były (i jak długo) prowadzone konsultacje poprzedzające przygotowanie projektu (tzw. pre-konsultacje),
- wyjaśnienia dotyczące wyboru zastosowanego mechanizmu (metody) przeprowadzania konsultacji oraz doboru podmiotów biorących w nich udział,
- wskazanie podmiotów, z którymi były prowadzone wcześniejsze konsultacje (w tym ekspertów),
- terminy planowanych konsultacji publicznych,
- podmioty, z którymi będzie konsultowany projekt.

Z przeprowadzonych konsultacji należy sporządzić raport, o którym więcej informacji można znaleźć w rozdziale 5.4.

Pytania pomocnicze:

- Czy określono cel konsultacji?
- Czy zaplanowano przebieg konsultacji?
- Jak przebiegał proces konsultacji?
- Czy przeprowadzono konsultacje z odpowiednimi podmiotami?
- Czy przeprowadzono konsultacje (w tym konsultacje publiczne) zgodnie z wymogami obowiązującego prawa i niniejszymi Wytycznymi?



- Czy rezultaty konsultacji wzięto pod uwagę w procesie tworzenia OSR?
- W jaki sposób odpowiadało na otrzymane opinie, uwagi i komentarze?
- Gdzie można zapoznać się z uwagami i odpowiedziami na nie?

Punkt 8 TR
Punkt 8 OSR

3.8. „Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania”

Przez obciążenia regulacyjne należy rozumieć wszystkie czynności, które muszą wykonać podmioty (adresaci regulacji) w związku wykonywaniem projektowanych przepisów. W celu zabezpieczenia interesu publicznego, państwo stosuje wobec przedsiębiorstw i osób fizycznych różne środki, zobowiązując te podmioty do podejmowania lub unikania pewnych działań. Są to obowiązki prawne. Obowiązki prawne są nakładane przez powszechnie obowiązujące regulacje prawne, czyli ustawy i rozporządzenia. Obowiązki mogą być nakładane nie tylko przez przepisy krajowe, ale również przez prawo wspólnotowe oraz międzynarodowe. Obowiązki, których podmioty nie realizowałyby bez obowiązku prawnego, stanowią obciążenia regulacyjne.

Dobłą praktyką przy projektowaniu obciążeń regulacyjnych jest jednoczesna rezygnacja z innego obciążenia regulacyjnego o podobnym koszcie lub zmniejszenie istniejących obciążeń.

Aby zdobyć wymagane informacje o wielkości obciążeń regulacyjnych rekomendowane jest przeprowadzenie na początkowym etapie prac nad rozwiązaniem odpowiednich badań. Można też szacować koszty przez wykorzysta-

nie informacji o kraju o podobnych uwarunkowaniach ekonomiczno-społecznych.

Najczęściej popełniane błędy:

- Brak opisu obciążeń,
 - Nieuwzględnianie niektórych grup podmiotów (np. administracji),
 - Pomimo wykazania zmiany obciążeń nie uwzględnienie tej zmiany w wynikach analizy wpływu.
-



Przykładem obciążeń są np. niektóre kategorie kosztów: dostosowawcze i administracyjne.

Koszty dostosowawcze, czyli koszty przystosowania prowadzonych działań do nowych przepisów. Koszty dostosowawcze obejmują zakup i modernizację sprzętu, zatrudnienie określonych osób czy prace terenowe. Podmiot ponosi koszty dostosowawcze, ponieważ dotychczasowy sposób jego działania nie spełnia wymagań stawianych przez nowe przepisy. Przedsiębiorca, aby funkcjonować zgodnie z przepisami może być zmuszony do wymiany używanych urządzeń ze względu na nowe, zastrzeżone normy. Podmiot może być zobowiązany do instalacji nie używanego wcześniej sprzętu (kasy fiskalnej lub czujnika przepływu gazu). Przykładem kosztu dostosowawczego dla gospodarstw domowych może być zainstalowanie nowego licznika do pomiaru zużycia ciepła.

Do policzenia kosztów dostosowawczych niezbędna jest znajomość liczby podmiotów i przeciętnych ponoszonych kosztów. Należy zaznaczyć, że nawet jeżeli jednostkowy koszt jest niewielki, przy dużej liczbie podmiotów ogólny koszt dla gospodarki może okazać się bardzo wysoki.

Inną kategorią kosztów są koszty administracyjne, związane z realizacją obowiązków in-

formacyjnych (OI). OI polega na dostarczaniu lub przechowywaniu przez podmioty zobowiązane określonych informacji. Identyfikowanie OI dokonywane jest w oparciu o przepisy ustawy. Dany przepis nakłada OI, jeżeli tworzy wymóg dostarczania lub przechowywaniu pewnych – szeroko rozumianych – informacji. Poniższa lista przedstawia przykładowe typy OI. W celu zapewnienia spójności podejścia w różnych ocenach wpływu (a także spójności z ocenami wpływu realizowanych przez Komisję Europejską) zaleca się stosowanie tej klasyfikacji:

- przyswajanie wiedzy dotyczącej wykonywania konkretnego OI (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach),
- szkolenie pracowników w zakresie wykonywania OI,
- pozyskiwanie odpowiednich informacji z posiadanych danych,
- przetwarzanie posiadanych danych w celu wykonania OI,
- generowanie nowych danych,
- projektowanie materiałów informacyjnych,
- wypełnianie kwestionariuszy,
- odbywanie spotkań,
- kontrola i sprawdzanie poprawności,
- kopiowanie/sporzządzanie dokumentacji,
- przekazywanie wymaganej informacji do adresata,
- archiwizacja informacji.

Wiele informacji o kosztach znajduje się w rozdziale 3.9.

Wielkość oszacowanych obciążeń regulacyjnych powinna zostać uwzględniona w pkt 9 TR i 7 OSR.



Do oszacowania wielkości obciążeń regulacyjnych można wykorzystać Model Kosztu Standardowego (MKS). MKS został stworzony w celu zmierzenia kosztów związanych z działaniami administracyjnymi przedsiębiorstw wynikającymi z realizacji **obowiązków informacyjnych**.

W punkcie 8 w teście regulacyjnym oraz OSR należy:

- w przypadku gdy projekt nie dotyczy zmiany obciążeń regulacyjnych, zaznaczyć pole „nie dotyczy”,
- w przypadku zmian w projekcie wpływających na obciążenia regulacyjne odpowiednio zaznaczyć ich zwiększenie lub zmniejszenie,
- wskazać, czy dane obciążenia są przystosowane do ich elektronicznej (dotyczy sytuacji kiedy wprowadzane obciążenia wpływają na systemy teleinformatyczne podmiotów publicznych lub na podmioty prywatne – przedsiębiorcy, obywatele).

W komentarzu należy zwięźle opisać zmiany dotyczące obciążeń regulacyjnych.

Pytania pomocnicze:

- Jakie działania będą musiały podjąć podmioty objęte regulacją, aby pozostać w zgodzie z prawem? Czy będą musiały zainwestować w nowy sprzęt lub zatrudnić nowych pracowników?
- W jakim stopniu zmieni się ilość pracy wykonywanej przez podmioty? Czy zmieni się czas wykonywania czynności lub jej częstotliwość?
- Czy zmieniła się dotychczasowa liczba podmiotów zobowiązanych do konkretnych działań/zachowań?



- Czy ocena obciążeń regulacyjnych oparta była na Standardowym Modelu Kosztów?
- Czy w trakcie oceny kosztów administracyjnych zwrócono uwagę na koszty obciążające małe i średnie przedsiębiorstwa?
- Czy zbadano możliwości zmniejszenia liczby informacji, które będą musiały dostarczać przedsiębiorstwa?
- Czy zagwarantowano, że procedury dostarczania informacji będą możliwie najmniej uciążliwe?

Punkt 9 TR
Punkty 6-10
OSR

3.9. „Wyniki analizy wpływu”

Ocenę wpływu przeprowadza się poprzez porównanie kosztów i korzyści ponoszonych przez wszystkie grupy podmiotów, których dotyczyć będzie nowa regulacja. Przeprowadzając analizy należy mieć na uwadze potencjalne interakcje projektowanego rozwiązania z istniejącym otoczeniem prawnym, społecznym i gospodarczym. W szczególności należy zwrócić uwagę na wystąpienie możliwych luk prawnych, w tym na możliwość zaburzenia funkcjonowania innych regulacji.

Informacje w formie liczbowej

Niezależnie od tego czy zagregowany skutek może zostać precyzyjnie oszacowany, każda OSR powinna zawierać przynajmniej dwie liczbowe informacje. Po pierwsze, wielkość/liczebność podmiotów na które oddziałuje regulacja (przybliżoną jeżeli brak danych szczegółowych). Po drugie, w przypadku projektów, na które nakładane są obciążenia finansowe lub przyznawane są świadczenia – konieczny jest szacunek korzyści lub kosztu w przeliczeniu na

jednostkowy podmiot. Jeśli różnice w charakterystyce podmiotów uniemożliwiają obliczenie wartości średniego obciążenia lub korzyści, można posłużyć się studium przypadku (ang. „case study”). Przykładowo, koszt nowych regulacji środowiskowych będzie się bardzo różnił w zależności od instalacji. W tej sytuacji można jednak podać jego wysokość dla kilku konkretnych wybranych instalacji.

Prezentacja korzyści i kosztów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, znacznie ułatwia wskazanie ewentualnych skutków dla wprowadzanych zmian. Jeżeli prezentacja w formie pieniężnej jest niemożliwa należy to wyjaśnić oraz wykorzystać inne, dostępne dane liczbowe, które umożliwią podjęcie optymalnej decyzji.

Wprowadzając dodatkowe wymogi bezpieczeństwa dla samochodów osobowych, koszty są policzalne (wyższe ceny nowych samochodów, koszty modernizacji istniejących), ale korzyści najbardziej racjonalnie jest mierzyć np. liczbą unikniętych ofiar w wypadkach (efekt policzalny, wyrażony w wartościach niepieniężnych).

Przykład

Niemierzalną (jakościową) ocenę kosztów i korzyści w regulacji stosuje się w sytuacji, gdy nie jest możliwa ocena ilościowa. Wówczas wybór docelowego rozwiązania spośród kilku wcześniej przeanalizowanych, będzie utrudniony. Podobnie, wybór scenariusza innego niż powstrzymanie się od interwencji publicznej (warian zero) będzie mniej jednoznaczny.

Scenariusz bazowy

Jedną z najważniejszych kwestii przy ocenie wpływu jest prawidłowa definicja tzw. scenariusza bazowego. Scenariusz bazowy (nazywany również opcją „zero”, bądź zerową) to hipotetycz-

ny scenariusz, w którym nie przeprowadza się zmiany obowiązujących przepisów. Scenariusz bazowy dotyczy przyszłości, ale może opierać się na danych z przeszłości. W praktyce okazać się może, że znacznie łatwiej przedstawić wpływ regulacji właśnie na danych historycznych.

Przykład

Dla projektu upraszczającego zasady wydawania warunków zabudowy, na wybranej próbie gmin można przeprowadzić badanie weryfikujące wydane już historycznie decyzje przy obowiązywaniu nowych przepisów.

Szczegółowy opis i definicja scenariusza bazowego powinna być częścią diagnozy rozwiązywanego problemu.

Przykład

Uzasadnienie podwyższenia świadczeń socjalnych powinno zostać oparte o scenariusz bazowy, w którym świadczenia są pozostawione na niezmiennym poziomie oraz konsekwencje takiego działania (np. zmniejszająca się siła nabywcza beneficjentów).

Przy konstrukcji scenariusza bazowego należy wziąć pod uwagę fakt, iż wiele świadczeń lub obciążeń jest automatycznie indeksowanych. Automatyczna indeksacja będzie oznaczać, że np. nawet w scenariuszu bazowym wysokość przeciętnej emerytury będzie rosta przynajmniej w tempie inflacji.

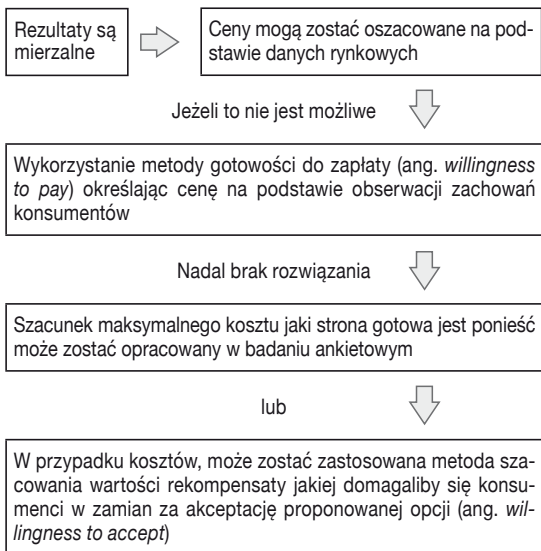
Przykład

Liczba beneficjentów zasiłku opiekuńczego, będzie rosła w wyniku zmian demograficznych.

Częstym błędem przy tworzeniu oceny skutków regulacji jest odnoszenie się wyłącznie do danych historycznych. **Tymczasem prawidłowym punktem odniesienia jest właśnie scenariusz bazowy.**

Wycena kosztów i korzyści

Analiza kosztów i korzyści powinna być oparta na cenach rynkowych, z uwzględnieniem wpływających na nie obciążeń (np. podatków). Wyjątkiem od tego jest np. sytuacja, w której rynek jest zmonopolizowany lub ceny na nim są znacznie zniekształcone np. poprzez obciążenia administracyjne, podatki czy dotacje. W takim przypadku, gdy koszty i korzyści, mogą stanowić ważny składnik przeprowadzanej analizy (np. koszty społeczne, środowiskowe) niezbędne jest również ich oszacowanie, w celu uwzględnienia w analizie wpływu. Przy marginalnych kosztach i korzyściach, zgodnie z zasadą proporcjonalności, należy ograniczyć się do opisu.



Prawidłowe oszacowanie powinno obejmować zarówno koszty i korzyści bezpośrednie,

jak i pośrednie, wraz ze wszystkimi powiązany-
mi narzutami.

W opracowaniu odpowiednich szacunków, w miarę możliwości, powinni uczestniczyć specjaliści z zakresu ekonomii lub rachunkowości oraz obszaru, którego dana regulacja dotyczy. Warto rozważyć zaangażowanie takich ekspertów w ministerialnych zespołach, których zadaniem jest pomoc w przygotowywaniu ocen wpływu.

Przy szacowaniu kosztów i korzyści można wziąć pod uwagę wyniki badań, ekspertyz, danych z wcześniej opracowanych programów i uwzględniając specyfikę grup, dla których te korzyści są szacowane, przeprowadzić porównanie.

W pierwszym kroku należy ustalić czy rezultaty wynikające z wprowadzenia regulacji są mierzalne oraz czy koszty i korzyści mogą zostać określone na podstawie danych rynkowych. W przypadku, jeżeli działania takie nie są możliwe do wykonania przy zachowaniu zasady proporcjonalności, należy wykorzystać metodę, pozwalającą na wskazanie przez podmiot, jaki maksymalny koszt jest on w stanie ponieść, aby otrzymać korzyść lub uniknąć czegoś niepożądanego (ang. *willingness to pay*). W przypadku jeżeli to nie pomoże w znalezieniu rozwiązania, należy rozważyć, czy maksymalny koszt, który gotowa jest ponieść strona, może zostać oszacowany w badaniu ankietowym.

W przypadku kosztu może zostać zastosowana metoda szacowania kwoty/wartości rekompensaty, jakiej domagaliby się konsumenci w zamian za zaakceptowanie proponowanej opcji.

Jeżeli projekt wdraża prawo UE, na etapie analizy kosztów/korzyści finansowych, (w tym również wpływu na sektor finansów publicznych) konieczne jest rozróżnienie skutków fi-

nansowych wynikających z realizacji wyłącznie regulacji UE (ściśle implementowanie prawa – działania minimum, działania obowiązkowe) od skutków finansowych generowanych przez dodatkowe działania niewynikające z wymagań unijnych (tutaj powinny być też wykazywane rekomendowane przez UE działania).

Koszty wskazywane w analizie wpływu powinny uwzględniać również koszty alternatywne. Ważne jest, aby dokonać analizy uwzględniającej również inne wykorzystanie posiadanych zasobów.

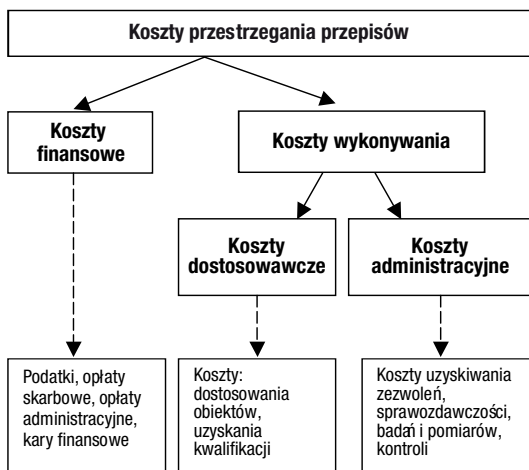
Koszty powinny być porównywalne z kosztem ekonomicznym dla zbliżonych usług i towarów. Koszt ekonomiczny powinien zostać skorygowany o potencjalne przychody wynikające z wprowadzanego rozwiązania.

Można wyróżnić następujące ogólne kategorie kosztów regulacyjnych:

- koszty finansowe, czyli różnego rodzaju opłaty, płatności, podatki nałożone na poszczególnych adresatów regulacji,
- koszty administracyjne – koszty ponoszone w związku z koniecznością wykonywania obowiązków informacyjnych nałożonych regulacją, czyli obowiązków dostarczania i gromadzenia informacji dla sektora publicznego lub stron trzecich. Szczególnym przykładem kosztów administracyjnych jest koszt pozyskania informacji – zapoznania się z nowymi przepisami,
- koszty dostosowawcze – koszty ponoszone w związku z wykonywaniem określonych w regulacji obowiązków (innych niż informacyjne), które nakazują podjęcie określonych działań lub powstrzymanie się od pewnych

działań, koszty te zawierają m.in. koszty wdrożenia, bezpośrednie koszty pracy, koszty ogólne, koszty wyposażenia, koszty materiałowe, koszty usług zewnętrznych (np. zakup i modernizacja sprzętu, zatrudnienie określonych osób czy prace terenowe),

- inne koszty, w tym niemierzalne.



Przykład

Przykładowo wymóg składania wniosku przy ubieganiu się o zezwolenie wiąże się z wymogiem wykonania trzech czynności:

- przyswajania wiedzy dotyczącej sporządzenia wniosku,
- pozyskiwania bądź przetwarzania odpowiednich informacji z posiadanych danych,
- przekazania wymaganej informacji do adresata (przedłożenia organowi administracji publicznej).

Wykorzystanie czasu pracownika – przy szacowaniu kosztów czasu pracowników potrzebnych do realizacji zadań wynikających z projektu należy uwzględnić nie tylko zakładane wynagrodzenia, lecz również wszystkie związane z nimi narzuty.

Niektóre projekty generują dodatkowe zobowiązania dla państwa w zakresie wydatków, w przypadku zaistnienia zdarzenia wskazanego w regulacji. Również tego typu koszty powinny być wykazywane w analizie wpływu.

Badanie wpływu na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

Szczególną uwagę w ramach dokonywanej oceny wpływu należy zwrócić na koszty i korzyści dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Większość regulacji wywiera bowiem większy wpływ na MŚP niż na duże przedsiębiorstwa, nawet jeśli wydaje się, że traktują je równorzędnie. Wynika to ze znacznie mniejszej zdolności MŚP przystosowania się do zmian (mniejsze zasoby ludzkie i finansowe, ograniczony efekt skali).

Wpływ na sektor MŚP powinien być badany zawsze, jeżeli istnieje potencjalna możliwość, że problem i projektowane rozwiązania mogą dotyczyć tego sektora. Oznacza to, że odstępnie (zgodnie z zasadą proporcjonalności) od przeprowadzania wspomnianej analizy (tzw. Testu MŚP) powinno być wyraźnie uzasadnione. Podobnie jak wpływ na inne podmioty, Test MŚP powinien identyfikować liczbę podmiotów w poszczególnych grupach (również według wielkości zatrudnienia) oraz wpływ na każdą z wyróżnionych grup. Informacje wykorzystane w tym miejscu powinny zostać zweryfikowane w drodze konsultacji z przedstawicielami MŚP.

W ramach przeprowadzania oceny wpływu należy przeanalizować czy MŚP nie będą niewspółmiernie dotknięte nowymi rozwiązaniami lub czy nie znajdują się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu do dużych przedsiębiorstw. Należy dokonać porównania wpływu na MŚP z wpływem na duże podmioty. W związku z tym w odniesieniu do MŚP należy rozważać wprowadzanie alternatywnych mechanizmów i elastycznych rozwiązań, które ułatwią dostosowanie się tych podmiotów do nowych procedur. Chodzi o wszelkie możliwe środki o charakterze ulgowym takie jak: częściowe lub całkowite wyłączenia dla sektora MŚP spod wprowadzanych procedur, ułatwienia w spełnianiu obowiązków – przykładami takich rozwiązań mogą być np. zwolnienie lub obniżenie opłat, zmniejszenie częstotliwości obowiązków sprawozdawczych, wprowadzanie okresów przejściowych na dostosowanie się do zmian, bezpośrednie wsparcie finansowe, kampanie informacyjne lub przewodniki skierowane do tej grupy przedsiębiorców, dedykowane programy szkoleniowe lub punkty zgłoszeń/pomocy/wsparcia, uproszczone procedury kontrolne itp. Zarówno wprowadzenie wyłączeń, jak i ich brak należy uzasadnić.

Badanie wpływu na sektor finansów publicznych

Skutki regulacji dla sektora finansów publicznych powinny być skwantyfikowane, w przypadku braku możliwości precyzyjnych wyliczeń należy określić skutki przybliżone określając rząd wielkości tych skutków. W teście regulacyjnym i OSR konieczne jest pokazanie skutków wprowadzenia projektowanej zmiany w rozbiciu na kolejne lata (zgodnie z tabelą w odpowiednich punktach wspomnianych

dokumentów). Jeżeli w efekcie wprowadzenia danej zmiany wystąpią pośrednie skutki wtórne, konieczne jest również pokazanie tych skutków w rozbiciu na kolejne lata. Zalecane jest pokazanie ścieżki dochodów/wydatków publicznych z danego tytułu szacowanych dla sytuacji bez wprowadzenia projektowanej zmiany oraz po wprowadzeniu zmiany. W miarę możliwości powinno się dążyć do rozróżnienia efektów bezpośrednich i pośrednich. Dokładne oszacowanie skutków jest związane z potrzebami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. Nawet jeżeli zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów może być zrekompensovane zmianami organizacyjnymi (tzn. wprowadzenie zmian nie spowoduje zmian w budżecie jednostki) wielkość takich zmian powinna zostać wskazana. Poza ewentualnymi zmianami w przepływach finansowych należy w takich przypadkach uwzględnić obciążenia regulacyjne – koszty dostosowawcze i zwiększenie obowiązków informacyjnych.

Określając wpływ projektowanych aktów prawnych nie należy zapominać o skutkach na systemy teleinformatyczne podmiotów publicznych. Projektowane akty prawne często-

kroć nakładają określone wymagania na systemy informatyczne podmiotów publicznych, co wiąże się z koniecznością zabezpieczenia odpowiednich zasobów (w szczególności finansowych i osobowych). W tym celu niezbędne jest dodatkowo wypełnienie *Listy kontrolnej osiągnięcia interoperacyjności dla systemu informatycznego*.

Zmiany kosztów i korzyści w czasie

Zarówno koszty jak i korzyści mogą się różnie rozkładać w czasie. W tej sytuacji przy bezpośrednich porównaniach należy uwzględnić zarówno zmiany wartości pieniądza, jak i zmiany wysokości nominalnego PKB.

W przypadku projektów, gdzie oddziaływanie rozłożone jest na wiele lat, skutki co do zasady powinny zostać przedstawione w cenach stałych. Do przeliczenia cen bieżących na ceny stałe powinno się wykorzystywać prognozowane stopy inflacji z Wytycznych Ministerstwa Finansów¹⁷. W uzasadnionych przypadkach można dodatkowo wykorzystać inne miary zmiany wartości kosztów i korzyści w czasie, jak np. stopa wzrostu wynagrodzeń czy stopa procentowa – również dostępne w Wytycznych Ministerstwa Finansów.

Jeżeli regulacja wpływa na duże agregaty np. wpływy składkowe ZUS, znacznie bardziej istotna od cen stałych jest relacja do PKB.

¹⁷ Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw opracowywane na podstawie art. 50 a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne/wytyczne>

Wpływy składkowe ZUS zależą w największym stopniu od funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, stąd de facto najważniejsza nie jest ich wartość nominalna, ale informacja o tym jak proponowane regulacje wpłyną na relację wpływów składkowych do PKB.

Przykład

Analiza kosztów i korzyści dla standardowych regulacji uwzględnia okres dziesięcioletni. Jednak w zależności od charakteru regulacji i procesów, jakich dana regulacja dotyczy, okres ten może być inny.

Przy rozważaniu reformy systemu emerytalnego konieczne będzie uwzględnienie znacznie dłuższego okresu analitycznego niż dziesięcioletni.

Przykład

Mierniki wpływu

Przy tworzeniu mierników, szczególną uwagę należy zwrócić na odróżnienie zmiennych, na które regulacja ma wpływ bezpośredni i pośredni.

Projekt przewidujący bardziej rygorystyczne standardy fotelików samochodowych docelowo może doprowadzić do zmniejszenia liczby ofiar wypadków. Jednak na liczbę ofiar wypadków wpływa mnóstwo czynników (np. stan dróg, świadomość rodziców) stąd z samego spadku liczby ofiar nie można wywnioskować czy dana regulacja przyniosła skutek.

Przykład

Tam gdzie to możliwe, warto już na etapie przygotowania projektu rozważyć pilotaż i pomiar skuteczności za pomocą tzw. grupy kontrolnej, tj. podmiotów, które znajdują się w podobnej sytuacji, ale nie są objęte daną regulacją.

Przykład

W przykładzie dotyczącym fotelików mogłaby być to grupa osób, które będą korzystać z fotelików starego typu. W tej sytuacji wartościowym miernikiem funkcjonowania regulacji byłoby porównanie procentowego udziału ofiar w wypadkach w obu grupach (korzystających z nowych i starych fotelików) przed i po wprowadzeniu zmian np. w ramach pilotażu.

Wybraną metodę należy opisać w rubryce *Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń*. Należy w niej również wskazać wszystkie uproszczenia i założenia, które pozwoliły na oszacowanie wyników. Prognozę należy przeprowadzić w podziale na proponowane kategorie w horyzoncie 10-letnim, w wartościach stałych (np. ceny stałe dla pierwszego roku prognozy). W przypadku gdy analiza wpływu obejmuje horyzont dłuższy niż 10-letni (np. zmiany w systemie emerytalnym), możliwe jest dostosowanie kolumn tabeli do horyzontu projektu.



Koszty i korzyści (w punkcie 9 TR) należy skalkulować dla poszczególnych lat obowiązywania regulacji, począwszy od roku (1) (pierwszy rok obowiązywania regulacji), a następnie dla 2, 3, 5 i 10. Jeżeli jednak przed wprowadzeniem regulacji konieczne było poniesienie kosztów dostosowawczych (np. zmiana systemów informatycznych, przeszkolenie pracowników), wówczas koszty te należy wykazać w kolumnie dla roku (0). W kolumnie „łącznie” należy wpisać skumulowane koszty i korzyści za okres poprzedzający wprowadzenie regulacji oraz okres 10 lat obowiązywania regulacji. Jeżeli chodzi o punkt 6 OSR (Wpływ na sektor finansów publicznych), to ze względu na postanowienia ustawy o finan-

sach publicznych należy podać przewidywane wydatki i dochody dla każdego z 10 pierwszych lat obowiązywania regulacji.

W ujęciu niepieniężnym należy wskazać najważniejsze wskaźniki, które ulegną zmianie i określić kierunek tych zmian (np. skrócenie czasu wydania pozwolenia na budowę o 100 dni, wzrost wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego o 20 punktów procentowych). Dotyczy to również omówienia wpływu w punktach 9 i 10 OSR.

Ponadto w punkcie 10 OSR należy wskazać i krótko omówić pozostałe obszary oddziaływania regulacji.

W przypadku gdy nie ma możliwości podania żadnych wartości liczbowych (lub wpływ dotyczy także zmian, których nie można skwantyfikować), należy odpowiednio opisać ten wpływ w pozycji: „niemierzalne”.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) należy dokonać analizy wpływu dla najważniejszych zmian.

Liczba wierszy w tabeli powinna zostać dostosowana zgodnie z zakresem projektu.

Wskazówki

- Szacując koszty i korzyści warto korzystać z porad ekonomistów/ekspertów.
- Zakres informacji i analiz zawartych w ocenie kosztów i korzyści powinien być proporcjonalny do potencjalnych efektów regulacji, zawsze jednak winna to być obiektywna i wyczerpująca analiza.

- Założenia analizy powinny być jasno sformułowane i przetestowane. Zawsze należy przedstawić źródło i metodologię badań i sprawdzić czy inne źródła i badania nie dostarczają podobnych wyników.
- Należy badać koszty i korzyści regulacji w stosunku do scenariusza bazowego.
- Wyniki analiz kosztów i korzyści powinny być przedstawiane w formie liczbowej. Gdy nie można tego uczynić, należy dokonać pogłębionej i obiektywnej oceny jakościowej.
- Ważne jest, aby skutki wynikające z analizowanych różnych scenariuszy rozwiązania, były wskazane również podczas opracowywania analizy wpływu. Taka prezentacja pozwoli na zwiększenie zrozumienia dla wybranej opcji oraz pokaże skutki społeczne i ekonomiczne oraz ich skalę.
- Prezentacja sposobu oddziaływania na poszczególne grupy podmiotów jest istotna, m.in. w celu uzasadnienia dla przyjętego rozwiązania oraz wskazania, że np. w zależności od dochodu danej jednostki wpływ może być dużo większy, niż na inne grupy.
- Należy pamiętać, że w zależności od charakterystyki danej grupy (wiek, płeć, lokalizacja, wykształcenie) skutki oddziaływania mogą być różne. W analizie wpływu również te czynniki powinny zostać wzięte pod uwagę.

Gdzie szukać informacji?

- Własna wiedza i doświadczenia oraz doświadczenia i wiedza kolegów z pracy.
- Zasoby informacji gromadzonych i wytwarzanych w toku działalności statutowej przez inne organy administracji publicznej.

- Informacje posiadane przez podmioty inne niż administracja np. organizacje pozarządowe.
- Specjalistyczna literatura, czasopisma i portale internetowe.
- Pracownicy naukowcy i konsultanci zajmujący się problemami, których dotyczą proponowane regulacje.
- Publikacje, strony internetowe oraz konsultacje ekspertów Głównego Urzędu Statystycznego, w razie poszukiwania danych statystycznych (<http://www.stat.gov.pl>).
- **Wytyczne Ministra Finansów** dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych.
- Dane eurostatu: (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

Pytania pomocnicze:

- Na kogo wpłyną regulacje? Skąd to wiemy?
- Czy zasięgnięto opinii podmiotów objętych regulacją?
- Czy dokonano oceny dystrybucji korzyści i kosztów pomiędzy różnymi podmiotami?
- Czy sprawdzono, że dystrybucja korzyści i kosztów gwarantuje nadrzędność interesów obywateli nad partykularnymi interesami grup podmiotów?
- Czy sprawdzono, że dystrybucja korzyści i kosztów jest zgodna z celem proponowanej regulacji?
- Czy dokonano szacunku kosztów i korzyści, jakie odnoszą lub ponoszą różne podmioty?
- Czy przyjęte okresy szacunku kosztów oraz horyzont czasu jest uzasadniony naturą zjawisk, których dotyczy regulacja?
- Czy przyjęcie regulacji nie wpłynie na wzrost zagrożenia korupcyjnego? W jaki sposób się mu przeciwdziela?



Przy ocenie wpływu na finanse publiczne:

- Czy oceniono bezpośredni i pośredni wpływ regulacji na wydatki i dochody publiczne?
- Czy oceniono wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu państwa?
- Czy oceniono wpływ regulacji na koszty funkcjonowania sektora publicznego?
- Czy oceniono wpływ regulacji na efektywność i jakość świadczenia usług publicznych?
- Czy oceniono wpływ regulacji na poziom kontroli administracji nad zarządzaniem środkami publicznymi oraz na jawność i przejrzystość finansów publicznych?
- Czy oceniono wpływ regulacji na dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego i dysponowanie środkami finansowymi będącymi w ich dyspozycji?
- Czy oceniono wpływ regulacji na możliwość oceny efektywności wydatkowania środków publicznych?

Przy ocenie wpływu na rynek pracy:

- Czy podczas oceny wpływu regulacji na rynek pracy skorzystano z konsultacji z organizacjami pracodawców i pracowników?
- Czy oceniono wpływ regulacji na skłonność przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy?
- Czy oceniono wpływ regulacji na bieżące i potencjalne koszty pracy?
- Czy oceniono wpływ regulacji na elastyczność funkcjonowania przedsiębiorstw, w szczególności ich zdolność do wewnętrznej restrukturyzacji i podnoszenia wydajności pracy?
- Czy oceniono wpływ regulacji na różne grupy zawodowe, w szczególności grup zawo-

dowych szczególnie narażonych na poniesienie większych kosztów?

- Czy zbadano dystrybucję kosztów i korzyści pomiędzy różnymi grupami zawodowymi i pracownikami?
- Czy oceniono wpływ regulacji na doskonalenie zawodowe i kształcenie przez całe życie?
- Czy oceniono wpływ regulacji na chęć poszukiwania pracy i aktywizację zawodową osób bezrobotnych?
- Czy oceniono wpływ regulacji na elastyczność funkcjonowania rynków dóbr i usług?

Przy ocenie wpływu na konkurencyjność i przedsiębiorczość:

- Czy oceniono wpływ regulacji na zdolność przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich, w dostosowywaniu się do nowych wyzwań rynkowych?
- Czy oceniono wpływ regulacji na koszty pozyskania kapitału i inne koszty funkcjonowania przedsiębiorstw?
- Czy oceniono wpływ regulacji na tworzenie i wdrażanie nowych technologii, idei, rozwiązań organizacyjnych?
- Czy oceniono wpływ regulacji na jakość otoczenia dla biznesu?
- Czy oceniono wpływ regulacji na konkurencję na rynkach? Jeśli regulacja wpływa na funkcjonowanie określonego rynku, czy:
 - regulacja stwarza lub redukuje bariery wejścia lub wyjścia z rynku,
 - regulacja wpływa na jedne przedsiębiorstwa bardziej niż na inne pod względem kosztów lub korzyści przez nie odnoszonych,
 - istnieje ryzyko wystąpienia na rynkach nadmiernej koncentracji, dzięki czemu

przedsiębiorstwo bądź grupa przedsiębiorstw uzyska dominującą pozycję?

- Czy oceniono wpływ regulacji na strukturę rynku poprzez jej wpływ na liczbę lub wielkość przedsiębiorstw na nim działających?
- Czy oceniono wpływ regulacji na koszty bieżącej działalności nowozakładanych lub istniejących przedsiębiorstw?
- Czy oceniono wpływ regulacji na możliwości dokonywania swobodnego kształtowania cen, jakości, typów wyrobów lub lokalizacji produkcji?
- Czy oceniono konsekwencje makroekonomiczne proponowanych regulacji?

Przy ocenie wpływu na sytuację i rozwój regionalny:

- Czy oceniono wpływ regulacji na dystrybucję geograficzną korzyści i kosztów?
- Czy oceniono wpływ regulacji na restrukturyzację gospodarek regionów i regionalne rynki pracy?
- Czy oceniono wpływ regulacji na zdolność doganiania regionów lepiej rozwiniętych przez regiony słabiej rozwinięte?

Przy ocenie wpływu na sytuację międzynarodową:

- Czy regulacja ma pozytywny lub negatywny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy krajów priorytetowych z punktu widzenia polskiej współpracy rozwojowej, określonych w obowiązującym wieloletnim programie współpracy rozwojowej? Czy ten wpływ został sprecyzowany?

Przy ocenie wpływu na środowisko:

- Czy oceniono wpływ regulacji na emisję gazów cieplarnianych?
- Czy oceniono wpływ regulacji na czystość powietrza?
- Czy oceniono wpływ regulacji na jakość wód?
- Czy oceniono wpływ regulacji na gleby?
- Czy oceniono wpływ regulacji na bioróżnorodność?
- Czy oceniono wpływ regulacji na krajobraz?
- Czy oceniono wpływ regulacji na poziom hałasu i pola elektromagnetyczne?
- Czy oceniono wpływ regulacji na gospodarowanie odpadami?

Najczęściej popełniane błędy:

- Uwzględnianie mierzalnych (ale nie zmierzonych) wartości w kategorii „niemierzalne”.
 - Brak podawania wartości „niepieniężnych” (które przecież są mierzalne).
 - Brak uwzględniania zmienności zjawiska w czasie (np. trendy).
 - Brak wskazania według jakich cen (z jakiego roku) przeprowadzono analizę.
 - Opisywanie celów zamiast efektów.
 - Brak podania metody wyliczeń.
-



3.10. „Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego”

Przygotowując wstępny plan wdrażania proponowanej regulacji należy uwzględnić wyznaczone wcześniej cele oraz założony czas ich osiągnięcia. Ocena, jak długo i jakimi nakładami środków finansowych może się odbywać wdrażanie w życie danego rozwiązania,

Punkt 10 TR
Punkt 11 OSR

ma także istotne znaczenie przy wyborze najkorzystniejszej opcji działania. Wprowadzając plan wdrażania regulacji powinno się korzystać z metod proporcjonalnych do sytuacji. Nie należy stosować zbyt mocnych instrumentów, jeśli nie jest to konieczne.



Najczęściej popełniane błędy:

- Planowanie końca prac nad aktem prawnym w momencie jej wejścia w życie, nie uwzględniając konieczności wydania aktów uzupełniających czy powołania instytucji czy wykonania czynności faktycznych – nielegislacyjnych.
 - Pomijanie aspektu społecznego (akceptacja społeczna, informowanie o zmianie przepisów) przy wdrażaniu aktów prawnych.
 - Brak analizy ryzyka wdrożenia projektu.
-

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej oceny, w dalszej kolejności analizie należy poddać następujące kwestie:

- sposoby wprowadzania poszczególnych działań,
- jak podmioty, na które wpływa regulacja, zareagują na jej wprowadzenie,
- możliwe koszty i efekty związane z różnymi sposobami wprowadzenia regulacji,
- czy wykorzystano konsultacje do dyskusji o sposobach wprowadzenia regulacji (dyskusja powinna dotyczyć zarówno stron, na które regulacja wpłynie, jak i podmiotów odpowiedzialnych za wprowadzenie regulacji),
- eliminacja nadmiernej swobody interpretowania danej regulacji przez organy ją egzekwujące oraz podmioty stosujące (sformułowania użyte w treści proponowanej regulacji winny być spójne, jasne i jednoznaczne),

- określenie katalogu wymogów stawianych podmiotom, które będą miały stosować się do nowej regulacji np. dotyczących dokumentacji wymaganej przy ubieganiu się o licencje,
- zapewnienie elastyczności sposobu wdrażania regulacji, gwarantującej możliwość dostosowania ze strony instytucji wprowadzających (szczególnie istotne dla regulacji, których wprowadzenie jest trudne i czasochłonne),
- zapewnienie, w przypadku wdrażania przepisów wspólnotowych, spełnienia obowiązków oraz terminów określonych tymi przepisami,
- zgodność regulacji czy polityk z powiązanymi i obowiązującymi regulacjami (politykami),
- oszacowanie czasu potrzebnego na dostosowanie się do wymogów regulacji (np. czasu potrzebnego na zmiany w systemach informatycznych),
- wprowadzenie regulacji w ramach istniejącego systemu instytucji, łącznie z systemem inspekcji i kar.

Analiza ryzyka

Podczas wprowadzania regulacji wykorzystywane są wyniki profesjonalnej analizy ryzyka. Polega ona na:

- zidentyfikowaniu możliwych przeszkód wdrożenia danego rozwiązania,
- ocenie jaki charakter ma każda z przeszkód (czy zagrożenie jest poważne, tzn. uniemożliwi wdrożenie rozwiązania, czy stopień zagrożenia jest mały tzn. wdrożenie rozwiązania będzie możliwe przy zwiększonych nakładach),
- oszacowaniu, jak duże jest prawdopodobieństwo wystąpienia danej przeszkody –

niskie (poniżej 25%), średnie (do 50%) czy wysokie (pow. 50%),

- opracowaniu zabezpieczeń, które pozwolą na minimalizację szkody przy wystąpieniu (materializacji) danego ryzyka.

Jeśli ryzyko związane z niezgodnością regulacji, z pojawieniem się czynników korupcyjnych lub pojawieniem się dezaprobaty dla regulacji jest niskie, to należy się skupić na najbardziej wrażliwych obszarach i grupach.

Wdrażanie

Rozważenia wymaga, które podmioty i instytucje mogą okazać się pomocne podczas wprowadzania regulacji. Niekiedy lepszą od instytucji publicznych rolę mogą odegrać instytucje pozarządowe, np. organizacje producentów lub podmioty chroniące interesy konsumentów.

W trakcie wdrażania regulacji niezbędne może okazać się skorzystanie z pomocy specjalnych instytucji, które będą za taki proces odpowiedzialne (np. podmioty zajmujące się marketingiem). Należy wówczas opisać szczegółowo procedury i środki, z których skorzystają instytucje wprowadzające regulację (realizujące politykę). Niezbędne staje się zapewnienie odpowiedniego poziomu koordynacji działań takiego systemu wprowadzania regulacji.

Jeśli jedną z propozycji wdrażania jest powołanie nowej instytucji odpowiedzialnej za powyższe uzasadnić należy, dlaczego realizacji planowanych zadań nie mogą wykonać instytucje już istniejące.

Wskazówki w kwestii wypełnienia tego punktu

W tym punkcie należy przede wszystkim opisać, kiedy planuje się rozwiązanie problemu

zidentyfikowanego w pkt. 1 (wejście przepisów w życie nie zawsze rozwiązuje dany problem a jedynie daje podstawę do wdrożenia instrumentów do jego rozwiązania). Należy przedstawić harmonogram wdrożenia działań wykonania aktu prawnego (np. gdy rozwiązywanym problemem jest zwiększona zachorowalność, to działaniami będą: ew. zatrudnienie dodatkowych pracowników, zakup wyposażenia – urządzeń, przeprowadzenie szczepień, zakup szczepionek itp.).

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) należy opisać planowane wykonanie dla najważniejszych zmian.

Przy planowaniu wykonania przepisów należy uwzględnić tzw. zasadę „dwóch terminów”¹⁸. Zgodnie z nią projekty aktów prawnych zawierających przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej (projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń) wchodzi w życie co do zasady tylko dwa razy w roku: 1 stycznia i 1 czerwca. Odstąpienie od zasady może nastąpić wyjątkowo, tylko z uwagi na ważne względy, tj. np. ochronę życia lub zdrowia, ochronę interesu społecznego, ochronę mienia w znacznych rozmiarach, ochronę ważnego interesu publicznego lub ważnych interesów Państwa. Ponadto prace nad projektem powinny być tak prowadzone, aby ustawy lub rozporządzenia mogły być ogłaszane co najmniej 30 dni przed dniem wejścia ich w życie.

¹⁸ Zasada wprowadzona uchwałą Nr 20 Rady Ministrów z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych.

Ponadto przy wyznaczaniu terminu wejścia w życie należy mieć na uwadze dotrzymanie konstytucyjnych terminów postępowania ustawodawczego przez Senat i Prezydenta RP.



Pytania pomocnicze:

- Jakie działania zostaną podjęte by regulacja zaczęła funkcjonować?
- Czy opisano system sankcji za niestosowanie się do nowych regulacji?
- Co zagraża osiągnięciu celów regulacji? Jak prawdopodobne jest to zagrożenie? Co zrobiono, żeby jemu zapobiec?

Punkt 11 TR
Punkt 12 OSR

3.11. „W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?”

Kolejnym elementem oceny wpływu powinno być zaplanowanie i stworzenie systemu monitorowania dla każdego celu regulacji. Pozwoli on na systematyczną ocenę, czy polityka jest realizowana zgodnie z założeniami i prowadzi do osiągnięcia założonych celów.

Pod rozwałę należy wziąć wykorzystanie istniejących mechanizmów monitorowania, które często mogą być wykorzystane do sprawdzania realizacji nowej regulacji. Ponadto jasno należy wskazać podmiot odpowiedzialny za monitorowanie.

Najczęściej popełniane błędy:

- Niestosowanie terminu ewaluacji i mierników do informacji przedstawionych w innych punktach (szczególnie w p. 2) testu regulacyjnego i OSR



- Podanie wskaźników (czyli zjawisk) zamiast mierników (czyli wartości przyjmowanych), np. określenie „spadek bezrobocia” lub „spadek przychodów” bez podania wielkości tego spadku.

Rozważając tworzenie systemu monitorowania regulacji, należy pomyśleć także o zbieraniu informacji o stosowaniu nowych regulacji w celu zmniejszenia ich uciążliwości. Należy zapewnić by monitoring był stosowany proporcjonalnie do potrzeb i nie był nadmiernie uciążliwy (zgodnie z zasadą proporcjonalności). Przy konstruowaniu tego systemu winno się określić częstotliwość kontroli.

W tym punkcie należy opisać, kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie efektu opisanego w pkt. 2 oraz po jakim czasie nastąpi przegląd kosztów i korzyści projektowanych oddziaływań. Należy również wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane.



Ponadto, należy podać informację dotyczącą przygotowania oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post), jeżeli w odniesieniu do projektu ustawy przewiduje się przedstawienie wyników ewaluacji w OSR ex-post.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) należy opisać sposób przeprowadzenia ewaluacji i mierniki dla najważniejszych zmian.

Jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników (z uwagi na zakres lub charakter projektu), należy to opisać.



Pytania pomocnicze:

- Kiedy cele regulacji zostaną osiągnięte?
- Jakie wskaźniki to potwierdzą?
- Jakie czynności zostaną podjęte, aby ustalić osiągnięcie celów regulacji? Kto je wykona i czy się na to zgadza? Ile będą kosztować?

4. PRZEWODNIK PO OCENIE FUNKCJONOWANIA USTAWY (OSR EX-POST)

OSR ex-post jest jednym z elementów ewaluacji funkcjonowania aktu prawnego. Zgodnie z postanowieniami § 152 Regulaminu sporządza się ją, jeżeli Rada Ministrów bądź jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie lub jeżeli wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. Oznacza to, że jeśli w ww. dokumentach wskazane zostało (w punkcie 11 testu regulacyjnego i punkcie 12 OSR), że ewaluacja efektów projektu nastąpi po określonym czasie funkcjonowania ustawy przy zastosowaniu określonych mierników, w tym terminie i na tych zasadach powinna zostać przygotowana OSR ex post. Ponadto, zgodnie z Regulaminem, członek Rady Ministrów może również przygotować OSR ex-post z własnej inicjatywy.

Celem przygotowania OSR ex-post jest zebranie w jednym dokumencie wszystkich istotnych informacji dotyczących funkcjonowania aktu prawnego celem oceny dotychczasowego działania regulacji oraz wypracowania wniosków i rekomendacji w zakresie konieczności dokonania jej zmian. Zebrane informacje mogą zostać wykorzystane przy tworzeniu testu regulacyjnego i OSR nowelizacji.

4.1. Zakres przedmiotowy ustawy

Należy wskazać, jakiego obszaru dotyczy przedmiotowa ustawa, np.: regulacji rynku ener-

Punkt 1
OSR ex-post



getyki w zakresie elektrowni atomowych, górnictwa kamiennego, funkcjonowania szpitali. Wskazanie może dotyczyć tylko części regulacji danej ustawy.

**Punkt 2
OSR ex-post**

4.2. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Należy wyszczególnić jakie podmioty (zarówno osoby fizyczne, prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej) są objęte projektem. Należy oszacować ich liczbę (wraz z podaniem źródła danych) oraz opisać charakter oddziaływania projektu na daną grupę. Można w tym miejscu posłużyć się informacjami z OSR po ich wcześniejszej aktualizacji. Liczbę wierszy w tabeli powinna zostać dostosowana zgodnie z potrzebami projektu.



Przykładowe grupy: obywatele, MŚP, rolnicy, rodzina, inwestorzy, lekarze, emeryci, osoby niepełnosprawne.

**Punkt 3
OSR ex-post**

4.3. Celowość wprowadzenia ustawy – zestawienie porównawcze w odniesieniu do sytuacji sprzed zmiany

Celem niniejszej części jest ocena, czy problemy, które były przyczyną wprowadzenia ustawy zostały rzeczywiście rozwiązane. Zebrane w tej części informacje mają na celu wskazanie, czy dana ustawa funkcjonuje prawidłowo, czy wymaga nowelizacji. Informacje niezbędne do wypełnienia tej części powinny znajdować się w punkcie 2 formularza OSR.



Zakładane cele wprowadzenia ustawy

W pkt 3.1 i 3.2 oceniane jest osiągnięcie tzw. celu ogólnego ustawy, czyli rozwiązanie problemu, który był przyczyną przyjęcia danego aktu prawnego. Ocena terminowości i stopnia osiągnięcia celów jest możliwa przede wszystkim, jeżeli cel został określony w sposób konkretny, mierzalny i określony w czasie.

Jeżeli cele zostały określone poprawnie (w postaci konkretnych i mierzalnych, określonych w czasie wskaźników), to należy je wymienić (ew. powtarzając informację z pkt 5.1). Jeżeli nie, należy ustalić cele ustawy bazując na dostępnych informacjach (uzasadnienie, OSR, pisma i notatki służbowe).

Stopień realizacji celów ustawy

Należy ocenić stopień realizacji celów ustawy – jeżeli istnieją wskaźniki osiągnięcia celu, w tym miejscu powtarza się informację z pkt 5.2. W przeciwnym przypadku należy ocenić i opisać stopień osiągnięcia celów.

Planowane środki realizacji celów ustawy

Należy wskazać środki do osiągnięcia celu ogólnego (działania i narzędzia). Są to działania i czynności, które muszą zostać osiągnięte lub wykonane, aby cel ogólny został osiągnięty.

Jeżeli zostały określone wskaźniki osiągnięcia celów szczegółowych (częstkowych) ustawy (lub inne mierzalne środki ich realizacji) należy je wskazać w tym miejscu.

Ocena funkcjonowania środków realizacji celów ustawy

Należy wskazać, czy i w jakim stopniu, cele szczegółowe zostały osiągnięte oraz, czy są

realizowane zaplanowane działania i jakie są efekty tych działań.

Punkt 4
OSR ex-post

4.4. Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów nie będących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy)

Z punktu widzenia społeczeństwa korzyści z przyjęcia ustawy powinny przekraczać koszty jej wprowadzenia. Jeżeli koszty wprowadzenia ustawy są większe niż korzyści z niej wynikające, stanowi to poważną przesłankę do modyfikacji ustawy. Jednak koszty i korzyści mogą wystąpić w różnych obszarach, stąd ważne jest również ich wyszczególnienie.

Należy wskazać koszty i korzyści dla następujących obszarów:

- budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego (JST) i inne jednostki sektora finansów publicznych (SFP),
- konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców,
- rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe,
- rynek pracy,
- pozostałe istotne dla danej ustawy (np. środowisko).

Ponadto należy pamiętać, że koszty i korzyści dotyczą zazwyczaj szerszego kręgu podmiotów niż wymieniony w pkt 2 (zakres podmiotowy ustawy). Na przykład zaostrezenie norm emisji pyłów przyniesie koszty dla branży



transportowej i wydobywczej natomiast będzie miało korzyści dla branży rekreacyjnej.

Wypełniając część tabeli dotyczącą kosztów nie należy zapominać, że oprócz kosztów bezpośrednich, takich jak koszty dostosowawcze czy koszty świadczeń na rzecz innych podmiotów, mogą wystąpić jeszcze koszty administracyjne. Są to nakłady ponoszone przez podmioty (przedsiębiorców, obywateli, organy administracji) w związku z wypełnianiem obowiązków informacyjnych wynikających z regulacji prawnych nałożonych przez państwo. Do szacowania tych kosztów można zastosować Model Kosztu Standardowego (więcej o MKS w rozdziale 3.8).

Koszty i korzyści zostały podzielone na następujące kategorie:

- sytuacja, która miałaby miejsce, gdyby akt prawny nie został wprowadzony – zgodnie z posiadanymi informacjami, czyli tak zwany „scenariusz bazowy” albo „opcja zero”. Do tej wartości będą się odnosiły zmiany wskazane w pozostałych punktach,
- planowane (zakładane przy projektowaniu ustawy np. opracowane na etapie przygotowywania testu regulacyjnego lub OSR) i rzeczywiste (występujące po jej wejściu w życie). Informacje o rzeczywistym wpływie ustawy zostaną wykorzystane przy ewentualnym planowaniu kolejnej interwencji w tym obszarze.

4.5. Ewaluacja efektów według mierników podanych w OSR/teście regulacyjnym

Punkt 5
OSR ex-post

Należy wskazać wartość mierników wskazanych w OSR / teście regulacyjnym oraz procentowo określić stopień ich realizacji. O ile



określono konkretne mierniki, można tutaj powtórzyć informacje zawarte w p. 3.1 i 3.2.

Jeśli nie przyjęto w OSR lub teście regulacyjnym wartości dla mierników lub gdy specyfika ustawy uniemożliwiła zastosowanie mierników i ewaluację, należy to w tym miejscu opisać.

Punkt 6
OSR ex-post



4.6. Przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami

Należy wskazać (jeżeli ma to miejsce) opóźnienia lub niemożność osiągnięcia celu oraz przyczyny takiego stanu rzeczy.

Punkt 7
OSR ex-post

4.7. Ocena obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy

W tej części należy zidentyfikować obowiązki informacyjne (OI). OI polega na dostarczaniu lub przechowywaniu przez podmioty zobowiązane danych informacji. Identyfikowanie OI dokonywane jest w oparciu o przepisy ustawy.

Powtarzając część 4.8: dany przepis nakłada OI, jeżeli podmiot realizujący obowiązek musi wykonać szereg czynności administracyjnych. Przepis można uznać za OI w przypadku, gdy jego wykonanie będzie związane z wykonaniem jednej lub więcej czynności z listy poniżej:

- przyswajanie wiedzy dotyczącej wykonywania konkretnego obowiązku informacyjnego (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach),
- szkolenie pracowników w zakresie wykonywania OI,
- pozyskiwanie odpowiednich informacji z posiadanych danych,

- przetwarzanie posiadanych danych w celu wykonania OI,
- generowanie nowych danych,
- projektowanie materiałów informacyjnych,
- wypełnianie kwestionariuszy,
- odbywanie spotkań,
- kontrola i sprawdzanie poprawności,
- kopiowanie/sporządzanie dokumentacji,
- przekazywanie wymaganej informacji do adresata,
- archiwizacja informacji.

Przykładowo wymóg składania wniosku przy ubieganiu się o zezwolenie wiąże się z wymogiem wykonania trzech czynności:

- przyswajania wiedzy dotyczącej sporządzenia wniosku,
- pozyskiwania bądź przetwarzania odpowiednich informacji z posiadanych danych,
- przekazania wymaganej informacji do adresata (przedłożenia organowi administracji publicznej).

Następnie w oparciu o treść przepisu prawnego należy ustalić, jakiego rodzaju OI jest nakładany, spośród następujących typów:

1. powiadamianie o konkretnych działaniach (dotyczące przedmiotu działalności),
2. przekazywanie sprawozdań,
3. informowanie przez trwałe oznaczenie (etykiety, tabliczki, metki),
4. informowanie w inny sposób niż przez trwałe oznaczenie,
5. ubieganie się o pozwolenie na wykonanie konkretnego działania lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania,

6. ubieganie się o pozwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania,
7. rejestracja działalności przez zgłoszenie,
8. certyfikowanie wyrobów, usług i/lub procesów wytwarzania,
9. poddawanie się kontroli lub audytom oraz wnoszenie odwołań od decyzji władz,
10. ubieganie się o pomoc publiczną (w szczególności subwencje lub dotacje).

Po ustaleniu typu OI (według powyższego katalogu) kolejnym krokiem jest opisanie go w sposób zrozumiały i czytelny (opis skrócony OI). W powyższym przykładzie opis skrócony OI mógłby zostać sformułowany w następujący sposób: Rejestracja działalności poprzez złożenie wniosku o wpisanie do rejestru REGON.



Opis skrócony OI należy wpisać w kolumnie „Obowiązek informacyjny” podając jednocześnie jednostkę redakcyjną (artykuł, punkt), w którym się znajduje.

Następnie należy wskazać możliwości redukcji tego obowiązku informacyjnego poprzez zmianę prawa. Możliwe są następujące rozwiązania:

- całkowite uchylenie obowiązku informacyjnego,
- zmniejszenie częstotliwości wykonywania obowiązku informacyjnego,
- zastąpienie trybu papierowego elektronicznym,
- zmniejszenie wymaganego zakresu informacji,
- uproszczenie formularza lub zamieszczenie formularza na stronie internetowej,

- skorzystanie z danych znajdujących się w posiadaniu danego organu lub innych instytucji.

W poszczególnych pozycjach należy wskazać przyczyny wyboru jednego ze sposobów redukcji OI. W przypadku braku możliwości redukcji należy wskazać przyczyny.

4.8. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy

Punkt 8
OSR ex-post

Należy wskazać wszystkie, pozytywne i negatywne, uwagi dotyczące funkcjonowania ustawy. Dokładne wypełnienie tabeli nie tylko dostarcza informacji o funkcjonowaniu ustawy, ale także stanowi formę dialogu z interesariuszami ustawy. Dane zebrane w tym punkcie mogą pochodzić z różnych źródeł m.in. konsultacji, listów podmiotów, artykułów prasowych lub konferencji poświęconych danemu zagadnieniu i badań własnych.



4.9. Pozostałe wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy

Punkt 9
OSR ex-post

W tym punkcie należy wpisać informacje, których nie można zaliczyć do żadnej z wcześniejszych kategorii, ale mają istotne znaczenie dla ocenianej ustawy. Przykładem takiej informacji może być prowadzenie prac nad zmianą prawa UE, która może skutkować koniecznością nowelizacji ustawy.



4.10. Rekomendacje członka Rady Ministrów

Punkt 10
OSR ex-post

Przedstawione w poprzednich punktach informacje mają na celu wyciągnięcie wniosków,

czy wskazane jest pozostawienie stanu obecnego, czy należy rozpocząć proces analizy, który może doprowadzić do zmiany lub uchYLENIA ustawy, czy też wskazane jest podjęcie innych działań naprawczych. Co do zasady, można pozostawić sytuację bez zmian tylko jeżeli ustawa funkcjonuje prawidłowo, tzn. realizuje cele wymienione w pkt 3. Jeżeli brakuje danych pozwalających na wyciągnięcie wniosków o prawidłowym funkcjonowaniu ustawy, niezbędne jest rozważenie przygotowania analizy mającej na celu przeprowadzenie Oceny Wpływu (OW).

Rozpoczęcie prac analitycznych nie oznacza automatycznego rozpoczęcia prac legislacyjnych. Taka konieczność może, lecz nie musi wynikać z zakończonej OW.

5. JAK PRZEPROWADZIĆ KONSULTACJE?

Ta część Wytycznych stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie treści poruszonych już w rozdziale 4 pierwszej części. Ukazuje jak w praktyce planować i realizować procesy konsultacji publicznych zgodnie z Siedmioma Zasadami Konsultacji oraz w prowadzić je krok po kroku.

5.1. Realizacja Siedmiu Zasad Konsultacji w praktyce

Siedem Zasad Konsultacji, przywoływane w pierwszej części Wytycznych, zostały opracowane przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas serii warsztatów współorganizowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Ich systematyczne stosowanie pozwoli na poprawę jakości podejmowanych decyzji i przyjmowanych aktów prawnych. Poniżej przedstawiamy praktyczne wskazówki, których stosowanie pozwala na rzeczywiste wdrażanie tych zasad.

Dobra wiara

Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. Trudno jest sprawdzić, czy dane konsultacje są prowadzone z dobrą wiarą. Przestrzeganie kryteriów przedstawionych poniżej powinno jednak o niej świadczyć.

- Organizator konsultacji jest gotowy na opinie krytyczne oraz na wprowadzenie zmian w swojej propozycji, a uczestnicy procesu

- na to, by zmienić zdanie, o ile padną przekonujące argumenty.
- Organizator konsultacji powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji.
- Organizator konsultacji musi dać zainteresowanym obywatelom odpowiedni czas na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi.
- Materiały do konsultacji muszą być przygotowane rzetelnie – a więc być jasne, zrozumiałe i możliwie zwięzłe (albo mieć zwięzłe i zrozumiałe streszczenie).
- Dobrą praktyką jest uzupełnienie materiałów o pytania, by każdy mógł zrozumieć kluczowe dylematy przed projektodawcą.

Powszechność

Każdy zainteresowany powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd.

- Organizator konsultacji informuje publicznie o rozpoczęciu konsultacji (w BIP, RPL lub na stronie internetowej ministerstwa).
- Zalecane jest umieszczanie propozycji na platformie internetowej służącej konsultacjom społecznym (www.konsultacje.gov.pl)
- Oprócz tego organizator konsultacji powinien ustalić, kogo dana sprawa interesuje lub w szczególności sposób dotyczy oraz prowadzić publiczną listę interesariuszy zainteresowanych daną tematyką.
- Organizator konsultacji musi zadbać o to, by dokumenty przedstawione online były w formie umożliwiającej przeszukiwanie (nie powinny być to wyłącznie skany-obrazy pism).

- Organizator konsultacji powinien aktywnie docierać do zainteresowanych, zwłaszcza do grup, które nie śledzą rządowych stron internetowych (nie wystarczy publikacja informacji o konsultacjach – należy zaprosić do udziału w konsultacjach osoby i instytucje z listy interesariuszy).
- Przedmiot konsultacji powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały nie tylko dla ekspertów, ale dla zainteresowanych nim obywateli.
- Opinie powinny być zbierane w sposób właściwy dla przedmiotu konsultacji (nie zawsze na piśmie, nie tylko online) oraz przy uwzględnieniu specyfiki obywateli niepełnosprawnych, którzy mogą napotykać utrudnienia w dostępie do konwencjonalnych stron internetowych.

Więcej informacji o sposobach prowadzenia konsultacji znajduje się w części 5.3. Wybrane metody prowadzenia konsultacji publicznych

Przejrzystość

- Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Czytelne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
- Organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi.
- Jawne są wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora konsultacji.
- Opinii anonimowych nie przyjmuje się podczas prac nad projektami aktów prawnych.
- Nie są konsultacjami publicznymi ani społecznymi zamknięte spotkania eksperckie.

Responsywność

- Każdemu, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać merytoryczną odpowiedź w rozsądnym terminie, podanym na początku konsultacji.
- Podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich. Zestawieniu powinien towarzyszyć zmieniony w wyniku konsultacji dokument i omówienie następnych kroków. Więcej informacji na ten temat znajduje się w części **5.5. Dokumentacja procesu konsultacji publicznych**
- Odpowiedzi muszą uzasadniać podjęte decyzje i być przygotowane w języku zrozumiałym dla pytających. Jeśli w toku konsultacji organizator otrzymał dużą liczbę uwag i nie może odpowiedzieć uwagi indywidualnie, może opublikować odpowiedzi zbiorczo w jednym miejscu, do którego mają dostęp zainteresowani.
- Publikując wyniki konsultacji organizator konsultacji musi zadbać, aby odpowiedzi zostały opublikowane na ogólnodostępnym portalu, na którym prowadzone były konsultacje, tak aby osoby, które zgłosiły opinie mogły się z nimi zapoznać.
- Dobrze przygotowane odpowiedzi stają się wkładem w debatę publiczną – można się do nich odwoływać w dalszych dyskusjach.

Koordynacja

- Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie.
- Rozpoczynając konsultacje należy wskazać ich gospodarza (osobę zapraszającą do konsultacji i zbierającą uwagi).

- Gospodarz konsultacji powinien angażować w proces konsultacji podległą mu administrację.
- Gospodarz może wyznaczyć koordynatora procesu konsultacji. Należy o tym poinformować uczestników konsultacji.

Przewidywalność

- Konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.
- Nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych już decyzji.
- Nie można nazwać konsultacjami zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni.
- Konsultacji nie rozpoczyna się dopiero w momencie konfliktu. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą potencjalnemu konfliktowi zapobiec.
- Co do zasady proces konsultacji jest poprawny, jeśli:
 - zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń.
 - czas przeznaczony na wyrażenie opinii na każdym etapie prac nie jest krótszy niż 7 dni, a 14 dni w przypadku aktu normatywnego (zalecane 21 dni),
 - w harmonogramie konsultacji przewidziany jest czas na analizę opinii i przygotowanie odpowiedzi.

Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego

- Organizator konsultacji przygotowując ostateczną wersję rozwiązania kieruje się interesem publicznym, a nie tylko poszczególnych grup.

- Celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji.
- Ktoś, kto zgłosił uwagę nieuwzględnioną w ostatecznym stanowisku organizatora konsultacji, ma prawo dowiedzieć się, jakie stały za tym przesłanki.
- Podejmując decyzję organizator konsultacji kieruje się nie siłą nacisku, ale interesem publicznym i dobrem ogólnym. Bierze pod uwagę racje zgłaszane w trakcie konsultacji, a także to, przez kogo są wyrażane. Przeważać powinna jednak troska o szeroko rozumiany interes publiczny, w tym interes tych, którzy nie brali udziału w konsultacjach.

5.2. Wybrane metody prowadzenia konsultacji publicznych

Istnieje cały wachlarz metod prowadzenia konsultacji publicznych. Ich umiejętny dobór i stosowanie stanowią bardzo często o jakości danego procesu konsultacyjnego. Bardzo ważne jest by doboru metod dokonywać przede wszystkim myśląc o specyfice tematu, którego dotyczą konsultacje, grup interesariuszy, którzy potencjalnie są zainteresowani tymi konsultacjami i celu, który jako organizatorzy procesu przed sobą stawiamy. Warto jednak od razu zaznaczyć, że zazwyczaj najbardziej efektywne są te procesy konsultacyjne, które łączą w sobie różne metody konsultacyjne. Zaleca się więc by nie stosować jako jedynych konsultacji pisemnych.

Poniżej przedstawiono kilka metod do wykorzystania przy konsultacjach dokumentów rządowych.

Konsultacje pisemne za pomocą platformy on-line

Metoda ta polega na wykorzystaniu platformy do konsultacji on-line (www.konsultacje.gov.pl) i opublikowaniu na niej dokumentu. Głównym celem tej platformy jest zwiększenie przejrzystości i transparentności procesu legislacyjnego oraz ułatwienie udziału interesariuszy w procesie tworzenia prawa.

W treści ogłoszenia umieszczanego na platformie do konsultacji on-line warto w skrócie, możliwie prostym językiem, przedstawić istotę propozycji, tak by użytkownik serwisu wiedział, czego dokładnie dotyczy dana konsultacja i jaka intencja przyświeca autorom propozycji. Warto również umieścić tam pytania odnoszące się do głównych dylematów towarzyszące powstawaniu propozycji (rozwiązania prawnego lub innego dokumentu) oraz kwestii, które w sposób szczególny interesują autorów. Dzięki temu uczestnikom konsultacji łatwiej będzie poruszać się po dokumencie, a jednocześnie zwiększy się szansa na uzyskanie odpowiedzi na kwestie, o których z góry wiadomo, że wymagają dalszych przemyśleń.

W przypadku wybrania tej metody szczególnie istotna jest dobra dystrybucja informacji np. poprzez umieszczenie jej w widocznym miejscu na stronie internetowej ministerstwa, wykorzystanie mediów społecznościach, ale też wysyłkę zaproszenia do udziału w konsultacjach do różnych interesariuszy – podmiotów, potencjalnie zainteresowanych danych tematem. Można to czynić drogą mailową i pocztą tradycyjną wraz z podaniem terminu na zgłaszanie uwag oraz poprzez umieszczanie analogicznych informacji na stronach internetowych

kluczowych z punktu widzenia najważniejszych typów interesariuszy.

Konsultacje z wykorzystaniem serwisu konsultacje.gov.pl (i innych analogicznych platform np. mamzdanie.org.pl) pozwalają na zdobycie komentarzy od dużej liczby odbiorców. Ważną zaletą jest także to, że wszystkie uwagi są od razu publiczne i mają do nich dostęp wszyscy zainteresowani. Wyzwaniem (i pewnym ograniczeniem) jest to, że mogą z niej korzystać jedynie osoby posługujące się sprawnie Internetem, a w przypadku platformy konsultacje.gov.pl tylko ci obywatele którzy dysponują profilem zaufanym ePUAP, a w przypadku innych podmiotów – ci, którzy złożyli wniosek o dostęp do tej platformy.

Pozostałe formy konsultacji pisemnych

Informację o zbieraniu opinii za pomocą bardziej tradycyjnych metod (za pośrednictwem poczty konwencjonalnej lub elektronicznej) i zaproszenie do skorzystania z niej można zamieścić w ogłoszeniu o konsultacjach umieszczanym na stronie internetowej ministerstwa oraz w BIP, jak i w korespondencji mailowej i prowadzonej za pomocą poczty konwencjonalnej. Kluczowe w tym przypadku jest (identycznie jak w przypadku konsultacji on-line) posiadanie listy interesariuszy – podmiotów, potencjalnie zainteresowanych danych tematem.

Sam dokument (będący przedmiotem konsultacji) można albo wysłać jako załącznik albo odesłać odbiorców na stronę internetową podając dokładny (łatwy do wpisania) adres www. Dokument powinien mieć formę umożliwiającą automatyczne przeszukiwanie, nie powinien być to wyłącznie skan.

Podobnie jak w przypadku konsultacji on-line warto w skrócie przedstawić istotę propozycji oraz sformułować pytania, na które szczególnie poszukujemy odpowiedzi.

Konsultacje tego typu są łatwiejsze w organizacji niż spotkania publiczne, jednak bardziej czasochłonne – należy zapewnić wystarczająco długi czas na udzielanie odpowiedzi. Opcja ta nie umożliwia dialogu pomiędzy poszczególnymi respondentami – komunikacja przebiega pomiędzy administracją i pojedynczymi partnerami.

Nie poleca się stosowania metod pisemnych jako jedynych. Warto z nich korzystać w połączeniu np. ze spotkaniem konsultacyjnym dla tych, którzy wyrazili swoją opinię na piśmie.

Spotkanie konsultacyjne

Spotkania konsultacyjne mogą mieć różnych charakter i formę.

Spotkania otwarte

W przypadku spotkań otwartych, publicznie dostępnych, kluczowy staje się sposób dystrybucji informacji o ich przeprowadzeniu. Na tego rodzaju spotkaniach niezbędne jest zwięzłe przedstawienie powodów, dla których podejmowana jest dana inicjatywa legislacyjna i istoty konsultowanej propozycji. Następnie powinno się stworzyć uczestnikom realną możliwość zadawania pytań i komentowania propozycji.

Metody tej powinno się używać jako forum wymiany informacji, a także do identyfikowania problemów, poglądów i preferencji społecznych. Aby uczynić spotkania publiczne bardziej efektywnymi, można podzielić uczestników na zespoły robocze oraz zapewnić czas na zadawanie pytań.

Spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych

Możliwe jest także zawężenie grona uczestników spotkań konsultacyjnych do osób i instytucji, które wcześniej sformułowały uwagi w fazie konsultacji pisemnych. Wówczas spotkanie służy przedyskutowaniu zgłoszonych uwag, zadaniu pytań doprecyzowujących autorom tych uwag i wspólne wypracowanie optymalnych rozwiązań.

W tym przypadku należy rozpocząć od zwięzłego przedstawienia rodzaju uwag, które spłynęły, kwestii, które wzbudziły najwięcej kontrowersji, a następnie wspólnie (lub w podziale na mniejsze grupy tematyczne) dyskutować o zgłoszonych uwagach.

Wysłuchanie publiczne

Wysłuchanie publiczne jest szczególnym typem spotkania konsultacyjnego, charakteryzującego się precyzyjnie określonymi zasadami. Jego istota polega na tym, że organizatorzy konsultacji (w tym decydenci) obecni na spotkaniu występują głównie w roli słuchaczy (poza technicznym prowadzeniem spotkania). Kluczową kwestią w wysłuchaniu jest właśnie to, że stroną mówiącą są osoby prywatne i przedstawiciele instytucji uczestniczący w spotkaniu.

Chęć uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym może zgłosić każda zainteresowana osoba. Dlatego, ponownie kluczowa jest dobra i szeroka dystrybucja informacji na ten temat. W ogłoszeniu trzeba określić termin przesyłania zgłoszeń oraz zaznaczyć czy w przypadku ich dużej liczby udział będą mogli wziąć wszyscy chętni, czy przewiduje się procedurę losowania uczestników (nie powinna w tym przypadku decydować kolejność zgłoszeń).

W zależności od liczby zgłoszeń i czasu trwania spotkania organizatorzy ustalają maksymalny czas trwania jednej wypowiedzi (i informują o niej uczestników). Kluczową kwestią jest to, że ten limit musi obowiązywać rygorystycznie – każdemu z uczestników przysługuje maksymalnie taki sam limit czasowy. Spotkanie kończy się dopiero, gdy wypowie się każdy uczestnik, chyba że wcześniej zrezygnuje z tej możliwości np. ze względu na fakt, że ktoś z przedmówców podniósł analogiczne argumenty.

Zgodnie z art. 9 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa informacja o terminie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

Szerzej organizację wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia określa rozporządzenie¹⁹. Zgodnie z jego postanowieniami wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone samodzielnie, wyłącznie z udziałem podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia w trybie określonym w art. 7 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu tego rozporządzenia. Wysłuchanie publiczne przygotowuje i prowadzi przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt rozporządzenia. Prowadzący wysłuchanie publiczne umożliwia przedstawienie stanowiska wszystkim uczestnikom wysłuchania publicznego.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń

Wysłuchanie publiczne przeprowadzane w parlamencie regulują przepisy rozdziału 1a działu I Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 80a (w związku z art. 80 ust. 1a) Regulaminu Senatu. Decyzję o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmują odpowiednie komisje w formie uchwały.

5.3. Wykorzystanie informacji zebranych w konsultacjach publicznych

Zgromadzone w trakcie konsultacji i opiniowania informacje mogą zostać wykorzystane na każdym z etapów pracy legislacyjnej. Już na etapie analizy istniejącego problemu można wykorzystać wskazówki na temat rozwiązywanego problemu i możliwych sposobów jego rozwiązania. Pozwalają one na uzyskanie szerszego poglądu na daną sprawę oraz danych tym cenniejszych, że pochodzących od podmiotów, których projektowane rozwiązanie dotyczy bezpośrednio. Ich doświadczenia mogą pomóc w oszacowaniu kosztów i korzyści każdego rozwiązania, a także wskazać nowe sposoby podejścia do problemu.

Konsultacje publiczne już opracowanych projektów pozwalają na ostateczną weryfikację zaproponowanego rozwiązania problemu. Może się okazać, że nawet pomimo wcześniejszych konsultacji założeń dokumentu, przyjęte rozwiązanie zawiera pewne nieścisłości lub błędy, możliwe do naprawienia na tym etapie. Należy jednak podkreślić, że konsultacje na etapie już opracowanego projektu bardzo rzadko prowadzą do znaczących zmian charakteru dokumentu, na przykład do zaniechania działań

legislacyjnych na rzecz innego typu interwencji publicznej, tym większa jest więc waga konsultacji na wcześniejszych etapach.

Kolejnym celem konsultacji jest poinformowanie społeczeństwa o konkretnych rozwiązaniach (cel informacyjny). Mimo że na etapie prac parlamentarnych do dokumentu mogą zostać wprowadzone zmiany, to jednak ogólny jego kształt (np. typ interwencji — ustawa) nie podlega zazwyczaj zmianie. Wczesna informacja umożliwia partnerom społecznym przygotowanie się do przyjętych rozwiązań.

W trakcie procesu konsultacji osoby odpowiedzialne za organizację tego procesu powinny ściśle współpracować z urzędnikami opracowującymi test regulacyjny/OSR ex-ante. Informacje zdobyte w trakcie procesu konsultacji mogą się bowiem stać istotnym źródłem wiedzy dla opracowywanej oceny wpływu. Przykładowo odpowiednio zaprojektowane badanie ankietowe, czy badania jakościowe (wywiady indywidualne/wywiady zogniskowane) mogą stanowić jedną z najistotniejszych informacji służących rzetelnemu oszacowaniu kosztów i korzyści. Konieczne jest jednak w tym względzie zapewnienie współpracy już na etapie opracowywania samego narzędzia.

Z drugiej strony osoby przeprowadzające oceny wpływu, poprzez często niewielkie dostosowanie narzędzi badawczych, mogą wnieść istotny wkład w sam proces konsultacji. Taka współpraca i silniejsze powiązanie obydwu procesów służy zarówno podniesieniu ich jakości, jak również istotnym oszczędnościom czasu i środków publicznych.

5.4. Dokumentacja procesu konsultacji publicznych

Prawidłowo prowadzony proces konsultacji wymaga prowadzenia starannej dokumentacji, która pozwala odtworzyć jego przebieg. Efekty poszczególnych etapów konsultacji powinny być upubliczniane, a na koniec prezentowane łącznie w tzw. raporcie z konsultacji, który towarzyszy projektowi aktu prawnego.

Dokumentacja poszczególnych etapów powinna zawierać:

- Opis konsultowanego zagadnienia (w tym ew. projekt dokumentu, jeżeli podlegał on konsultacjom),
- Pytania zadane uczestnikom,
- Określenie badanych grup i ich liczebności,
- Zbiorcze zestawienie uzyskanych odpowiedzi, np. w postaci tabeli uwag,
- Odniesienie się do zgłoszonych opinii i uwag,
- Terminy: skierowania do konsultacji, zgłaszania uwag i przekazania (upublicznienia) zbiorczej odpowiedzi na te uwagi.

Optymalnie w informacji powinny znaleźć się uwagi wszystkich respondentów wraz z odpowiedzią na nie, jednak przy dużej liczbie uwag i podmiotów, które je zgłaszają, można grupować takie same opinie i udzielać zbiorczej odpowiedzi.

Raport z konsultacji

Wyżej wymienione informacje zostaną wykorzystane w raporcie z konsultacji, który stanowi załącznik do projektu dokumentu rządowego.

Zgodnie z §51 Regulaminu raport powinien zawierać:

- wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku,
- omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, ze wskazaniem podmiotów, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący,
- przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Omówienie wyników konsultacji i zasięgnięcia opinii powinno zawierać:

- wskazanie, ile czasu partnerzy społeczni mieli na odpowiedź i czy zgłaszali zastrzeżenia do procesu konsultacji,
- informację, czy i kiedy partnerzy społeczni otrzymali odpowiedź zwrotną dotyczącą uwzględnienia ich uwag i ewentualnych przyczyn odrzucenia,
- wyczerpujące omówienie wszystkich czynności podjętych w ramach procesu opiniowania, w tym wskazanie, czy były przeprowadzane tzw. pre-konsultacje, czyli konsultacje na etapie poprzedzającym wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.
- zbiorcze podsumowanie wyników konsultacji, w tym omówienie charakteru zgłoszonych uwag oraz ich wpływu na ostateczny kształt projektu,

- wyjaśnienie, dlaczego dane uwagi nie zostały przyjęte przez organ wnioskujący.

Raport powinien zawierać odnośnik do miejsca opublikowania tabel, w których wskazuje się opinie każdego z podmiotów, sposób ich uwzględnienia, a także przyczyny ewentualnego ich odrzucenia.

Zaleca się, aby raport z konsultacji miał charakter opisowy, przedstawiający w sposób syntetyczny główny nurt oraz istotę problemów podnoszonych w toku konsultacji publicznych, w szczególności postulaty partnerów społecznych oraz sposób uwzględnienia ich przez organ wnioskujący. Prawidłowo sporządzony raport z konsultacji powinien być źródłem wiedzy dla organów decyzyjnych podejmujących rozstrzygnięcia na dalszych etapach prac nad projektem.

5.5. Jak stosować mechanizm konsultacji i prowadzenia prac nad projektami aktów legislacyjnych UE?

Mechanizm konsultacji i prowadzenia prac na projektami aktów legislacyjnych został stworzony w Ministerstwie Gospodarki. Jest on prowadzony w formie pilotażu w ramach realizacji Programu Lepsze Regulacje 2015.

Stworzony mechanizm konsultacji ma na celu ujednolicenie systemu i sposobu komunikowania się oraz konsultowania zapisów projektów aktów legislacyjnych UE z interesariuszami zewnętrznymi oraz usystematyzowanie pracy nad tymi projektami.

Mechanizm ma generalnie zastosowanie od momentu oficjalnej prezentacji projektu aktu le-

gislacyjnego UE przez KE i jego przekazania Radzie UE i PE (rozpoczęcie procesu decyzyjnego).

Mechanizm konsultacji dotyczy projektów aktów legislacyjnych UE rozpatrywanych w ramach zwykłej procedury ustawodawczej przyjmowanych generalnie w I czytaniu (75% aktów przyjmowanych jest w I czytaniu), jednak ma zastosowanie również, gdy projekt aktu legislacyjnego UE procedowany jest w II lub III czytaniu.

Charakter obowiązującego w UE procesu decyzyjnego wymaga prowadzenia bieżących konsultacji i dialogu z interesariuszami zewnętrznymi w trakcie całego okresu negocjacji – średni okres negocjowania projektu aktu wynosi ok. 1,5 roku. Dlatego też, konsultacje nie powinny ograniczać się do jednorazowego kontaktu przy opracowywaniu stanowiska RP do projektu, bądź wówczas, gdy pojawiają się zagrożenia dla interesu Polski.

Dla zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego konsultacji oraz w celu zabezpieczenia jak najszerszych interesów Polski w projektowanym akcie legislacyjnym UE, niezmiernie istotne jest, aby działania podejmowane były już na etapie zapowiedzi opracowania przez KE projektu aktu legislacyjnego (podejście proaktywne), m.in. poprzez:

- identyfikację projektu aktu legislacyjnego UE w Rocznym Planie Pracy KE,
- przekazywanie wszystkim zainteresowanym informacji pozyskanych w ramach udziału w pracach komitetu/grupy roboczej KE, w ramach których KE konsultuje z państwami członkowskimi przygotowywany projekt,
- informowanie przez eksperta wiodącego wszystkich zainteresowanych o konsultacjach organizowanych przez KE i zachęcanie

do udziału w takich konsultacjach, zwłaszcza w celu zgłoszenia wszelkich zastrzeżeń, wątpliwości, propozycji korzystniejszych dla Polski rozwiązań, uproszczeń itd.,

- przygotowanie i prowadzenie przez eksperta wiodącego tzw. fiszki informacyjnej (w trybie KSE) w przypadku objęcia danego aktu legislacyjnego UE systemem Oceny wpływu dla projektów europejskich, przy zaangażowaniu wszystkich potencjalnych interesariuszy (w obecnej chwili fiszki są prowadzone dla wybranych inicjatyw KE, docelowo – dla wszystkich projektów aktów legislacyjnych UE).

W ramach mechanizmu konsultacji wyróżniono trzy etapy: etap 1, rozpoczynający się po oficjalnej prezentacji projektu aktu legislacyjnego UE przez Komisję Europejską i jego przekazaniu Radzie Unii Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu i trwa aż do momentu przyjęcia Stanowiska Rządu RP do projektu aktu legislacyjnego UE. Etap 2 to przede wszystkim praca na forum organów pomocniczych Rady UE oraz w Parlamencie Europejskim. Etap 3 obejmuje przekazanie przez Prezydencję projektu aktu legislacyjnego UE na posiedzenia COREPER i Rady UE.

Szczegółowy mechanizm zostanie udostępniony na rządowych stronach po opublikowaniu Wytycznych w wersji interaktywnej.

5.6. Konsultacje publiczne krok po kroku

Cykl procesu konsultacji

Modelowy proces konsultacji publicznych można podzielić na 5 etapów, w ramach których

organizator konsultacji powinien podjąć szereg szczegółowych działań.

Etapem, bez którego nie można mówić o konsultacjach jest samo **zasięganie opinii** (uzyskiwanie uwag od interesariuszy na temat przedmiotu konsultacji), jednak na niezbędne minimum procesu konsultacyjnego składają się także **etap przygotowawczy, informowanie o konsultacjach i informowanie zwrotne o ich wyniku**. Etap ewaluacji nie jest co prawda niezbędny, by przeprowadzić proces konsultacji, ale uwzględnienie go sprzyja temu, by efekty konsultacji nie ograniczały się jedynie do zdobycia wiedzy związanej z konkretnym konsultowanym projektem i opiniami na jego temat, lecz także dostarczały szerszej wiedzy na temat funkcjonowania administracji.



Etap przygotowań

Faza przygotowawcza polega na przeprowadzeniu diagnozy sytuacji i jest kluczowa dla przebiegu i powodzenia konsultacji. Zanim rozpocznie się jakikolwiek proces konsultacyjny, należy nakreślić jego ramy i zaplanować poszczególne działania, które się na niego złożą. Warto także zrobić przegląd dotychczasowych działań w danym obszarze tematycznym oraz odświeżyć doświadczenia z prowadzenia podobnych procesów konsultacyjnych, by wystrzec się wcześniejszych błędów lub posłużyć się sprawdzonymi rozwiązaniami.

Na tym etapie należy precyzyjnie **określić cel konsultacji** (np. czy chodzi o wypracowanie nowych rozwiązań czy jedynie o zaopiniowanie gotowego projektu) i pod jego kątem **dobrać najlepszą formę zasięgania opinii**. Kolejnym niezbędnym działaniem jest **przeprowadzenie analizy interesariuszy i zaplanowanie odpowiednich kanałów dotarcia z informacjami o procesie** oraz zastanowienie się, jakich ewentualnie problemów można się spodziewać w trakcie konsultacji i zaplanować odpowiednie środki zaradcze. Dla każdych konsultacji publicznych należy przeprowadzić osobną analizę interesariuszy, ale w uproszczeniu tego procesu może pomóc przygotowanie zawczasu mapy interesariuszy dla danej instytucji, po którą można sięgać przy okazji każdego kolejnego procesu konsultacyjnego.

Na etapie przygotowań niezbędne jest także **ustalenie i zabezpieczenie niezbędnych zasobów potrzebnych do przeprowadzenia konsultacji** (czas, środki finansowe, zasoby kadrowe) oraz wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za nadzór nad przebiegiem konsultacji.

O czym należy pamiętać na tym etapie?

- zapoznaniu się z efektami dotychczasowych działań, w tym z doświadczeniami z wcześniejszych konsultacji na podobny temat czy z podobnymi grupami (jakie środki i metody się sprawdziły),
- przeprowadzeniu analizy interesariuszy i ustalenie najlepszych kanałów dotarcia do tych grup,
- zabezpieczeniu zasobów niezbędnych do prowadzenia konsultacji i wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej za przebieg procesu.

Czas trwania:

W zależności od planowanego zasięgu procesu konsultacji (np. potencjalnego grona interesariuszy, planowanych form zbierania opinii), działania przygotowawcze powinny rozpocząć się minimum na miesiąc przed uruchomieniem konsultacji, tak aby możliwe było nie tylko przeprowadzenie działań przygotowawczych wewnątrz samej instytucji organizującej konsultacje, ale też np. zorganizowanie działań wymagających uzgodnień z partnerami zewnętrznymi (np. zamieszczenia projektu na portalu do konsultacji, zapewnienia sal na spotkania konsultacyjne itp.).

Etap informowania

Na tym etapie organizator zaprasza do planowanych przez siebie działań konsultacyjnych wszystkich potencjalnych interesariuszy. Jego dobre przeprowadzenie jest kluczowe, by o konsultacjach dowiedziało się jak najszersze grono osób, które mogą być zainteresowane przedmiotem procesu, a organizator w efekcie uzyskał jak najwięcej wiedzy na temat opinii o projekcie z różnych środowisk. Kluczowe na tym etapie jest przede wszystkim **opracowanie listy kanałów dotarcia**, poprzez które można wystosować zaproszenie do udziału w konsultacjach do możliwie szerokiego grona interesariuszy.

W pierwszej kolejności należy wykorzystać wszelkie kanały tradycyjnie stosowane przez organizatora (np. stronę internetową instytucji, listy mailingowe, rozdzielniki itp.). Przy każdym procesie warto także osobno rozważyć, czy ze względu na zidentyfikowane w tym przypadku grupy interesariuszy można sięgnąć po dedyko-

wane im kanały informacji (np. branżowe media/ strony internetowe, media społecznościowe) oraz spróbować dystrybucji zaproszeń i informacji przy wsparciu rozmaitych „pośredników”, czyli np. instytucji czy organizacji pracujących na rzecz lub zrzeszających członków poszczególnych grup interesariuszy. Jeśli do konsultacji zaprasza się w sposób szczególnie określone organizacje czy instytucje, zaleca się, aby ich lista oraz uzasadnienie ich wyboru były jawne. Takie działania nie powinny jednak oznaczać, że ograniczone jest prawo pozostałych instytucji i osób do swobodnego wypowiedzania się w procesie konsultacji.

Zapraszając do udziału w konsultacjach, należy pamiętać o **sformułowaniu precyzyjnego i zrozumiałego komunikatu**. W zaproszeniu do udziału w konsultacjach, oprócz samej informacji o tym, jakie propozycje poddaje się konsultacji, kogo one dotyczą, jakie pytania są zadawane oraz jaki jest czas i możliwe formy przedłożenia uwag, dobrze by znalazła się również informacja o przewidywanym terminie podjęcia decyzji w konsultowanej sprawie oraz miejscu, gdzie będzie można znaleźć podsumowanie konsultacji i informację zwrotną na temat przyjęcia bądź odrzucenia zgłoszonych uwag (nawet jeżeli zestawienia uwag publikowane są na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego, warto tę informację podać wprost wraz z adresem strony). W takim komunikacie powinna też być wskazana osoba odpowiedzialna za dany proces konsultacyjny wraz danymi kontaktowymi. W miarę możliwości, zapraszając do konsultacji należy poza udostępnieniem dokumentu sformułować pytania/dylematy, w których rozstrzygnięciu pomóc mają konsultacje.

O czym należy pamiętać na tym etapie?

- wyborze kanałów dotarcia, by do komunikatu o konsultacjach miało szansę dotrzeć jak najszersze grono interesariuszy (różnicowane kanały komunikacji, sprofilowane pod kątem różnych grup)
- stworzeniu zrozumiałego i precyzyjnego komunikatu:
 - co jest przedmiotem i celem konsultacji?
 - w jaki sposób (gdzie, kiedy, w jakiej formie) można wziąć udział w konsultacjach?
 - gdzie można uzyskać dodatkowe informacje na temat konsultacji i ich przedmiotu?

Czas trwania:

Działania informacyjne powinny rozpocząć się jeszcze przed rozpoczęciem samego etapu zasięgnięcia opinii, np. na 7 dni przed jego oficjalnym ogłoszeniem. W przypadku, gdy informowanie o konsultacjach rozpoczyna się równoległe z samym zgłaszaniem opinii, działania takie powinny być szczególnie intensywne w pierwszych dniach od rozpoczęcia konsultacji oraz zostać powtórzone np. na 7 dni przed upływem terminu zgłaszania uwag.

Etap zasięgnięcia opinii

Ten etap stanowi zasadniczą część procesu konsultacji publicznych – poznania opinii w danej sprawie, wypracowania rozwiązań lub stanowisk.

W zależności od skomplikowania przedmiotu konsultacji, ale też czasu, jaki można poświęcić na przeprowadzenie tego procesu, **zasięgnięcie opinii może uwzględniać różne metody** – np. prowadzone równoległe spotkania konsultacyjne i zbieranie uwag na piśmie, spotkania konsultacyjne dedykowane wybranym grupom

interesariuszy, których głos w konsultacjach jest szczególnie istotny z punktu widzenia przedmiotu konsultacji. W przypadku tematów, co do których można przewidywać bardzo duże zróżnicowanie opinii, należy zastanowić się nad zastosowaniem przynajmniej jednej metody, która umożliwi różnym stanowiskom wybrzmienie w trakcie osobistego spotkania reprezentujących je osób, np. w formie wysłuchania publicznego. Więcej informacji o możliwych metodach prowadzenia konsultacji znajduje się w części 5.3.

Jeżeli w ramach konsultacji zgłoszono nowe jakościowo postulaty, które warto dokładniej omówić, by móc wziąć je pod uwagę w pracach nad procedowanym projektem, można przeprowadzić zasięganie opinii dwuetapowo, np. po zebraniu uwag od szerokiego grona interesariuszy zorganizować spotkania konsultacyjne z tymi osobami, które zgłosiły konkretne, wymagające pogłębionej dyskusji postulaty.

Niezbędnym **minimum powinno być zapewnienie możliwości zgłaszania uwag w ramach konsultacji drogą elektroniczną** – poprzez e-mail lub w ramach jakiegoś rozwiązania online (formularza internetowego lub internetowej platformy do konsultacji, np. konsultacje.gov.pl). Wszystkie działania prowadzone w ramach konsultacji publicznych i ich podsumowania (w tym wszystkie zgłaszane uwagi) powinny zostać podane do publicznej wiadomości.

Poddając konsultacjom publicznym dokument (np. projekt aktu prawnego) należy dbać o to, aby był możliwie jasny, zwięzły, a także łatwo i szeroko dostępny. W przypadku, gdy przedmiotem konsultacji są dokumenty pisane skomplikowanym językiem, należy rozważyć

sporządzanie przystępnych streszczeń w formie punktów, omówienia badań wspomagających stanowiska, przykładów, studiów przypadku, słowniczków pojęć etc. Dostępność dokumentu oznacza możliwość uzyskania zarówno tradycyjnej, papierowej formy dokumentu, jak i wersji elektronicznej (w formie umożliwiającej przeszukiwanie treści pliku w programach komputerowych, a więc np. nie wyłącznie w formie skanu, ale też przeszukiwalnego pliku .pdf).

Na tym etapie kluczowe jest zadbanie o rozmaite szczegóły będące operacjonalizacją zasady powszechności konsultacji, a składające się na dostępność procesu dla różnych uczestników (dostosowanie pomieszczeń, w których odbywają się spotkania konsultacyjne do potrzeb osób niepełnosprawnych, możliwość zapoznania się z konsultowanym projektem w wersji przyjaznej dla osób niedowidzących itp.). Niezwykle istotne jest też zapewnienie odpowiedniego czasu na zgłaszanie opinii w konsultacjach.

Jak długo powinny trwać konsultacje?

Jak już wspomniano, Regulamin szczegółowo określa minimalny czas trwania opiniodawania, uzgodnień i konsultacji publicznych. Wyznaczenie krótszego niż minimalny termin wymaga szczegółowego uzasadnienia. Należy zaznaczyć, że czas ten liczy się od udostępnienia projektu, czyli od momentu, w którym podmiot zainteresowany mógł się z nim zapoznać. W wypadku komunikacji elektronicznej moment ten nie budzi wątpliwości. Jednak w przypadku tradycyjnej, papierowej komunikacji adresat otrzyma informację dopiero po kilku dniach, dlatego należy w tym przypadku doliczyć po tygodniu na komunikację w każdą stronę.

Co do zasady, w przypadku projektu aktu normatywnego lub projektu założeń do projektu ustawy, czas konsultacji nie powinien być krótszy niż 14 dni, zalecane jest 21 dni. W przypadku projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń oraz projektu bez uprzedniego przyjętych założeń termin ten wydłuża się do 21 dni, podczas gdy w przypadku rozporządzeń termin ten jest krótszy – wynosi 10 dni.

Przedstawione powyżej terminy odnoszą się głównie do tradycyjnych i elektronicznych próśb o opinie. Inne metody konsultacji, szczególnie oparte na bezpośredniej komunikacji z interesariuszami, mogą wymagać innego, bardziej indywidualnie określonego czasu.

O czym należy pamiętać na tym etapie?

- przemyślanym doborze metod konsultacji do tematu i grup interesariuszy
- jasnym określeniu ram działania: na jakim etapie procesu decyzyjnego znajduje się projekt, jaki jest możliwy zakres zmian w przedmiocie konsultacji, co stanie się dalej z efektami konsultacji
- odpowiednim zaplanowaniu logistyki etapu: czasu trwania konsultacji, dostępności procesu dla różnych uczestników
- minimum jednej formie zgłaszania opinii drogą elektroniczną (online)

Czas trwania:

Zgodnie z Regulaminem czas ten nie powinien być krótszy niż 7 lub 14 dni (w zależności od aktu). Zalecany okres na zgłaszanie uwag w procesie konsultacji powinien trwać przynajmniej 21 dni.

Etap informacji zwrotnej

Na tym etapie organizator konsultacji publicznych powinien zdać relację z ich przebiegu - przekazać wszystkim zainteresowanym osobom podsumowanie efektów procesu konsultacyjnego oraz zapowiedzieć, co będzie się dalej działo z przedmiotem konsultacji.

Nadesłane stanowiska powinny podlegać wnikliwej analizie – uczestnicy konsultacji nie mogą spodziewać się, że organizatorzy konsultacji zgodzą się zawsze ze sformułowanymi przez nich opiniami, ale mają prawo oczekiwać, że uzyskają od nich merytoryczną odpowiedź na przedstawione opinie. Każdy uczestnik konsultacji powinien uzyskać dostęp do informacji zwrotnej na temat rezultatów procesu, w który się zaangażował – jeżeli istnieje taka możliwość, dobrze jeśli taka informacja trafia do każdego z uczestników indywidualnie (np. drogą powiadomienia mailowego – warto w tym celu wykorzystywać kontakty do uczestników zbierane w toku samego zasięgania opinii). Podstawą jest jednak upublicznienie podsumowania konsultacji w łatwo dostępnym miejscu, np. na stronie internetowej organizatora konsultacji. Najważniejsze, by do uczestników konsultacji dotarł komunikat, że podsumowanie jest już dostępne i gdzie można się z nim zapoznać.

Przebieg i efekty procesu konsultacji powinny zostać ujęte w raporcie podsumowującym, gdzie należy zamieścić m.in. odniesienie do poszczególnych uwag i podanie uzasadnienia dla ich odrzucenia. Nie ma przeciwwskazań, by uwagi o podobnej wymowie traktować zbiorczo – istotne jest by każda jakościowo odrębna grupa uwag została opatrzona odpowiedzią ze strony organizatorów konsultacji. Jeżeli uwag wpłynęło

bardzo dużo, należy przygotować streszczenie, gdzie zawarte zostaną najważniejsze kwestie poruszone w konsultacjach i zaprezentowano ostateczne decyzje co do ich przyjęcia bądź odrzucenia. W miarę możliwości, powinno się równolegle upublicznic zarówno odpowiedzi na zgłoszone uwagi, jak i ewentualnie zmienioną w procesie konsultacji wersję dokumentu stanowiącego przedmiot konsultacji.

Upublicznienie informacji zwrotnej na temat wyników konsultacji jest bardzo ważne nie tylko jeśli chodzi o podmioty które w nich uczestniczyły, ale także wszystkich innych zainteresowanych, którzy z różnych powodów mogli w samych konsultacjach nie wziąć udziału, ale interesują się danym tematem i będą poszukiwać informacji na temat przebiegu prac nad konsultowanym zagadnieniem. Za informację zwrotną w procesie konsultacji publicznych nie można uznać jedynie ogólnej formuły dziękującej za zainteresowanie i uczestnictwo w nich.

O czym należy pamiętać na tym etapie?

- wykorzystaniu tych samych kanałów informowania poprzez które zapraszano do udziału w konsultacjach oraz skorzystanie z zebranych w trakcie zasięgania opinii kontaktów,
- informowaniu o: finalnym rezultacie i wykorzystaniu efektów wspólnej pracy (przyjęcie/ odrzucenie zgłoszonych uwag), kolejnych krokach w procesie podejmowania decyzji.

Czas trwania:

Podsumowanie konsultacji powinno zostać upublicznione w możliwie krótkim terminie, z zasady nie przekraczającym jednak 60 dni od daty zakończenia konsultacji.

Etap ewaluacji

Ewaluacja to próba oceny przeprowadzonego procesu: czy udało się osiągnąć założony przez organizatora cel procesu, jakie metody działania sprawdziły się, a jakie nie, ale także, co o samym procesie sądzą jego uczestnicy.

Każdy proces konsultacji powinien w wersji minimum zostać poddany wewnętrznej ewaluacji przez samych jego organizatorów. Należy określić, czy udało się dotrzeć do wszystkich interesariuszy, czy wiedza zebrana w trakcie konsultacji będzie przydatna w dalszych pracach nad projektem, czy sprawdziły się procedury wewnątrz instytucji i sposób prowadzenia dialogu. Efekty takiej analizy powinny zostać przekazane wszystkim osobom w danej instytucji, które mogą w przyszłości stanąć przed wyzwaniem związanym z prowadzeniem konsultacji publicznych.

W przypadku szczególnie złożonych procesów konsultacyjnych, a także ogólnie raz na jakiś czas w toku działania danej instytucji organizującej konsultacje publiczne, warto objąć proces konsultacji dokładniejszą, systematyczną ewaluacją – np. poświęcić czas na analizę danych o uczestnikach procesu i przebiegu poszczególnych etapów (ile głosów udało się zebrać, jak różnorodne grupy reprezentowali interesariusze, czy sprawdziły się kanały docierania z informacją itp.) lub wrócić do uczestników z pytaniem o ich ocenę doświadczenia uczestnictwa w konsultacjach, np. w formie krótkiej ankiety.

Wnioski z takiej ewaluacji pozwolą ocenić, na ile skuteczne są działania prowadzone w ramach konsultacji w danej instytucji i co warto w nich zmienić. Taka pogłębiona ewaluacja może zostać zlecona „na zewnątrz”, np. w formie

badania ewaluacyjnego. Dogłębna ewaluacja powinna mieć charakter kroczący, tzn. badaniu powinno się poddawać na bieżąco poszczególne etapy procesu – jeszcze w trakcie ich trwania lub zaraz po ich zakończeniu. Takie podejście pozwala na wprowadzanie niezbędnych zmian jeszcze w procesie, np. po zakończeniu etapu konsultacji założeń do projektu, a przed konsultacjami samego projektu ustawy.

O czym należy pamiętać na tym etapie?

- ocenie „wewnętrznej” (autorefleksji organizatorów konsultacji) i „zewnętrznej” (pytanie o zdanie uczestników konsultacji)
- formułowaniu konkretnych pytań na które chce się znaleźć odpowiedź, np. czy spotkanie było dobrze zorganizowane? czy uczestnicy byli dobrze poinformowani? czy do wszystkich dotarła informacja zwrotna?

Czas trwania:

Działania ewaluacyjne powinny zostać przeprowadzone możliwie szybko po zakończeniu procesu konsultacji, aby zarówno organizatorzy, jak i uczestnicy mieli jeszcze w pamięci związane z tym doświadczenia. Ewaluacja krocząca (np. zbieranie danych liczbowych na temat przebiegu procesu) powinna toczyć się równoległe z całym procesem konsultacji.

SŁOWNICZEK

Biuletyn Informacji Publicznej – BIP

system stron internetowych służący powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej

Cel regulacji

Określenie stanu do którego dąży dany akt prawny, osiągnięcie celu powinno być jednoznaczne z rozwiązaniem istniejącego wcześniej problemu. Cel regulacji powinien być określony np. zgodnie z zasadą SMART.

Czynność administracyjna

Obowiązkowa czynność wykonywana przez podmiot dzięki czemu pozostaje on w zgodzie z przepisami prawa. Przykładem czynności administracyjnej jest wykonywanie obowiązku informacyjnego.

Goldplating

Wdrażanie aktu prawnego UE (rządziej umowy międzynarodowej) przy jednoczesnym zaostrzeniu jej rygorów ponad niezbędne minimum. Przykładem goldplatingu jest żądanie w polskiej ustawie sprawozdań kwartalnych, podczas gdy w dyrektywie zapisano wymóg rocznego sprawozdania. Goldplating nie spowoduje zarzutu niewdrożenia dyrektywy, jednak jego zastosowanie powinno podlegać zaostrzonej analizie skutków.

Komitet ds. Europejskich– KSE

komitet służący współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Konkurencyjność

zdolność do długookresowego, efektywnego wzrostu (w tym znaczeniu wzrostu gospodarczego); nie powinna być mylona z konkurencją, czyli współzawodnictwem.

Konsultacje Publiczne

Powszechne, otwarte konsultacje z partnerami społecznymi, którzy mogą być zainteresowani konkretnym kształtem projektowanego rozwiązania.

Konsultacje Społeczne

Konsultacje z partnerami społecznymi, których obowiązek przeprowadzenia wynika z obowiązujących aktów prawnych.

Koszt alternatywny (koszt utraconych możliwości)

Potencjalne możliwości utracone w skutek podjęcia decyzji (rozwiązania). W praktyce każda decyzja związana jest z korzyściami płynącymi z podjętego wyboru, ale także z kosztami tego wyboru.

Koszt dostosowawczy

Koszt wynikający z konieczności zmiany dotychczas stosowanych rozwiązań (np. technologii) i podjęcia określonych działań (np. zakup i modernizacja sprzętu). W przeciwieństwie do obciążeń administracyjnych koszty dostosowawcze są zazwyczaj ponoszone jednorazowo.

Koszt ekonomiczny

Wartość wszystkich zasobów (czynników) użytych do produkcji. Koszty ekonomiczne odzwierciedlają wartość wszystkich zasobów użytych do produkcji (nawet tych nie mających odzwierciedlenia w cenie, czy faktycznych przepływach finansowych). Koszt ekonomiczny to suma kosztu księgowego i kosztu alternatywnego (kosztów utraconych korzyści które nie są traktowane jako wydatki firmy).

Koszt pozyskania informacji

Koszt ponoszony przez podmiot w celu zdobycia informacji. W niniejszym dokumencie istotny jest koszt pozyskania informacji o nowym stanie prawnym i o wymogach niezbędnych do pozostania w zgodzie z prawem. Może on obejmować np. prenumeratę prasy fachowej, korzystanie z firm doradczych, w tym obsługi prawnej.

Koszty/korzyści bezpośrednie

Koszty i korzyści, które są ponoszone przez podmioty dotknięte daną regulacją w wyniku jej wprowadzenia.

Koszty/korzyści pośrednie

Koszty i korzyści, które są ponoszone przez podmioty, które nie są bezpośrednimi adresatami aktu prawnego.

Miernik

parametr określający osiągnięcie celu, miernikiem może być wartość osiągana przez wybrany wskaźnik.

Model Kosztu Standardowego (MKS)

MKS jest stosunkowo prostym, spójnym i praktycznym narzędziem do szacowania kosztów administracyjnych nałożonych przez prawo na przedsiębiorców w różnych sektorach i obszarach działalności. Model przewiduje podział aktów prawnych na określoną liczbę elementów, które mogą zostać zmierzone. Jednocześnie model nie odnosi się do celów regulacji i nie służy do oceny zasadności określonych rozwiązań, ale służy do zmierzenia kosztów niezbędnych działań przedsiębiorcy podjętych w celu wypełnienia zobowiązań informacyjnych z tej regulacji wynikających.

Obowiązek informacyjny

Obowiązek dostarczania lub przechowywania informacji na temat działań i postępowania dotkniętych obowiązkiem podmiotów. Koszty ponoszone przez podmioty w związku z wypełnianiem obowiązków informacyjnych wynikających z regulacji prawnych nałożonych przez Państwo stanowią obciążenia administracyjne. Mogą one dotyczyć zarówno przedsiębiorców, obywateli jak i administrację.

Do oszacowania wielkości obciążeń administracyjnych wykorzystuje się tzw. Model Kosztu Standardowego.

Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)

Dokument sporządzany w ramach OW prezentujący w uporządkowany sposób wiedzę na temat dotychcza-

sowego funkcjonowania aktu prawnego (m.in. wskazuje, czy zostały osiągnięte określone w OSR cele aktu prawnego). W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości wymagających interwencji władz publicznych dokument ten powinien stanowić podstawę TR.

Ocena skutków regulacji (OSR)

Dokument sporządzany w ramach OW będący rozwinięciem, uszczegółowieniem i aktualizacją TR. Towarzyszy projektowi aktu prawnego.

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.

Pre-konsultacje

konsultacje przeprowadzane przed wpisem do właściwego wykazu prac Rady Ministrów (legislacyjnych lub programowych).

Raport z konsultacji

Dokument wskazany w §51 uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów, który sporządza się po przeprowadzeniu opiniowania, zasięgnięcia opinii i konsultacji publicznych.

Ryzyko

Możliwa do wystąpienia sytuacja, która może spowodować nieosiągnięcie zamierzonych celów w zakładanym terminie.

Rządowy Proces Legislacyjny – RPL

system elektroniczny, który przedstawia prace Rządu w zakresie tworzonego prawa. System został uruchomiony z dniem 1 lutego 2011 r. i od tego momentu gromadzi w jednym miejscu wszystkie, dotychczas rozproszone, informacje dotyczące rządowego procesu legislacyjnego.

Test regulacyjny (TR)

Dokument sporządzany w ramach OW prezentujący wyniki dotychczasowych analiz. Towarzyszy założeniom projektów ustaw, a jego wstępna wersja jest przedkładana już na etapie zgłaszania projektu do wykazu prac rządu.

Zasada SMART

zasada prawidłowego określania celów każdego działania; tak zdefiniowany cel winien być:

- konkretny (*specific*): cel konkretny i precyzyjny, nie może być określony w sposób, który pozwalałby na różną interpretację.
- mierzalny (*measurable*): cel zdefiniowany jako stan przyszły, pozwalający się zmierzyć, tak by można było zweryfikować czy cel został osiągnięty (tak opisany cel może być przedstawiony za pomocą miar lub za pomocą opisu połączonego z liczbową oceną jego realizacji).
- akceptowalny (*accepted*): jeśli cel i działania związane z jego osiągnięciem wiążą się z wpływaniem na zachowania ludzi to muszą one być zaakceptowane, odpowiednio zrozumiane i zinterpretowane przez wszystkich, którzy uczestniczą w realizacji tego celu.
- realistyczny (*realistic*): cel ambitny tzn. ma wykraczać poza obecne osiągnięcia, ale równocześnie ma być możliwy do osiągnięcia.
- określony w czasie (*time-dependent*): należy jasno określić termin realizacji celu głównego i celów pośrednich.