

Proces stanowienia prawa

Znaczenie oceny przewidywanych skutków regulacji prawnych

ANDRZEJ PANASIUK

MICHAŁ MUSIOŁ

Prawidłowe przewidywanie społeczno-gospodarczych skutków (ocena wpływu) projektowanych regulacji powinno być instrumentem doskonalenia przepisów. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli rządowego procesu legislacyjnego wskazują jednak na częste bagatelizowanie jej znaczenia i traktowanie jedynie jako koniecznego do spełnienia wymogu formalnego. Oddziałuje to negatywnie na prowadzenie analiz i rzutuje na jakość stanowionego w Polsce prawa.

W ostatnich kilkunastu latach podejmowano wiele działań związanych z reformą systemu tworzenia prawa, jednak mimo tego jego jakość wciąż wymaga poprawy. Na przeciętną jakość stanowionych w naszym kraju przepisów wskazuje m.in. pozycja Polski w rankingach poświęconych oczeniu regulacyjnemu. Na przykład w prowadzonym przez Fundację Bertelsmanna rankingu SGI (*Sustainable Governance Indicators*), w punkcie dotyczącym stosowania mechanizmów badających potrzeby, cele i skutki społeczno-gospodarcze wprowadzanych nowych regulacji nasz kraj zajmował w 2017 r. dopiero 37 miejsce wśród 41 ujętych w rankingu.

Wydaje się również, że zbyt duża liczba regulacji prawnych wpływa na możliwości ich przyswojenia przez obywateli i wyegzekwowania przez odpowiednie służby państwa. Wzrostowi ich liczby towarzyszy zjawisko niestabilności prawa, wiążące się z jego częstymi i bardzo chaotycznymi zmianami.

Kolejnym czynnikiem jest zjawisko skracania procesu legislacyjnego, które stało się niemal standardem w naszym parlamencie. Najbardziej jaskrawym przykładem szybkości tego procesu było uchwalenie w ciągu jednego dnia ustawy podwyższającej kwotę wolną od podatku¹.

Skracanie czasu prac nad ustawami, a także omijanie niektórych etapów

¹ Ustawa z 29.11.2016 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2016 poz. 1926).



procesu legislacyjnego zwiększa ryzyko błędów w aktach prawnych oraz powoduje konieczność ich ciągłego poprawiania przez uchwalanie kolejnych.

W związku z pojawiającymi się głosami krytycznymi, odnoszącymi się głównie do sposobu wykorzystywania nowych „Wytucznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, a także wybiórczego stosowania instrumentów kontroli stanowienia prawa przewidzianych w Regulaminie pracy Rady Ministrów², Najwyższa Izba Kontroli podjęła decyzję o przygotowaniu, a następnie przeprowadzeniu kontroli w tym obszarze³. W założeniu jej wyniki miały stanowić istotne źródło informacji o pozytywnych i negatywnych elementach obecnego procesu dokonywania oceny wpływu (OW) oraz pozwolić na identyfikację ewentualnych barier w jego prawidłowej realizacji.

Kontrolę koordynowała Delegatura NIK w Warszawie, w czasie jej trwania sprawdzono czy przyjęte w podmiotach uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązania organizacyjno-prawne pozwalały na dokonanie oceny wpływu w sposób prawidłowy, a także czy działania podejmowane przez uczestników procesu legislacyjnego w ramach OW były prawidłowe (legalne i rzetelne) oraz czy przeprowadzona ocena pozwalała na wiarygodne określenie efektów przyjmowanych regulacji prawnych. Kontrola

została przeprowadzona w czterech ministerstwach: Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Rozwoju oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Geneza oraz znaczenie systemu oceny wpływu

Jedną z przyczyn mających negatywny wpływ na jakość stanowionego prawa jest stosowanie w ograniczonym stopniu tzw. polityki opartej na dowodach (ang. *evidence-based policy making*). Jest to zasada oznaczająca podejmowanie świadomych decyzji politycznych na podstawie najbardziej wszechstronnej informacji i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu. Chodzi o zapewnienie, aby w procesie decyzyjnym zostały zebrane i przeanalizowane wszystkie potencjalnie dostępne dane. Polityka ta powinna mieć zastosowanie w czasie przeprowadzania oceny wpływu (ang. *impact assessment*). Ocena wpływu nazywana również oceną skutków regulacji i analizą oddziaływania regulacji (*regulatory impact assessment*), nie posiada jednej i powszechnie akceptowanej definicji, ponieważ jej założenia podlegały zmianom, w reakcji na zapotrzebowanie i kondycję sektora publicznego.

Ocena wpływu jest procesem analitycznym mającym wspomagać podejmowanie decyzji przez systematyczne dostarczanie możliwie pełnej informacji na temat

² A. Pączka, P. Wotejko: *Ocena skutków regulacji. Ważna, ale wciąż lekceważona*, „Rzeczpospolita” z 20.5.2016, s. B12, C. Kosikowski: *Instrumenty zbyt rzadko używane*, „Gazeta Prawna” z 2.10.2015, s. C6.

³ W artykule autorzy wykorzystują informację o wynikach kontroli: *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, nr ewid. P16/094, styczeń 2018 r.

wariantów planowanej interwencji regulacyjnej (rozwiązań konkretnego problemu) państwa oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.

Obowiązujące obecnie przepisy krajowe, określające tryb postępowania w ramach rządowego etapu procesu legislacyjnego⁴ nie posługują się pojęciem oceny wpływu. Przywołana wyżej definicja OW została zawarta we wspomnianych „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” (dalej: Wytyczne), opracowanych w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Dokument ten określa zasady, jakie należy stosować podczas przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych. Pełni szczególną rolę, bowiem same przepisy Regulaminu pracy RM oraz wewnętrzne procedury poszczególnych ministerstw nie wskazują sposobu organizacji procesu oceny wpływu oraz wymogów w zakresie gromadzenia, oceny i analizy danych na potrzeby tworzenia dokumentów towarzyszących temu procesowi (test regulacyjny – TR⁵, Ocena skutków regulacji – OSR, ocena skutków regulacji *ex-post* – OSR *ex-post*). Szczegółowe wskazówki

zawierają dopiero Wytyczne, które szczegółowo określają jak przygotować propozycje regulacji, analizować sposoby osiągnięcia celu, prowadzić konsultacje, szacować koszty i korzyści analizowanych rozwiązań.

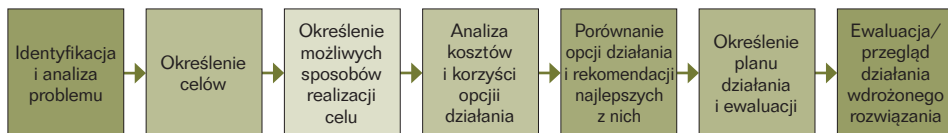
Ocena wpływu jest przeprowadzana przez organy administracji rządowej odpowiedzialne za przygotowanie projektu aktu normatywnego (głównie ministrów). Powinna mieć miejsce już na wstępnych etapach podejmowania decyzji o ewentualnym rozpoczęciu interwencji regulacyjnej na podstawie wyczerpującego materiału dowodowego. OW jest dokonywana z udziałem interesariuszy i trwa aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. Pomimo różnych form oceny wpływu w poszczególnych krajach, można wyróżnić jej elementy wspólne, takie jak: analiza problemu i oczekiwanego efektu interwencji (w tym odpowiedź, czy jest ona potrzebna); przedstawienie różnych sposobów osiągnięcia pożądanego efektów; analiza skutków różnych wariantów interwencji; szerokie konsultacje; przedstawienie wybranej opcji działania wraz z uzasadnieniem oraz plan ewaluacji lub dokonanie oceny *ex-post* funkcjonowania aktu normatywnego.

Sposób przeprowadzania analiz przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiących kluczowy element OW, był przedmiotem wielu krytycznych

⁴ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013, Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006.) Dalej: Regulamin pracy RM.

⁵ Uchwała nr 62 Rady Ministrów z 1.6.2016 zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (weszła w życie 22.6.2016) zniósła wymóg opracowywania testu regulacyjnego. Test regulacyjny przedstawiał w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego. Był obligatoryjnie opracowywany w wypadku projektu założeń do projektu ustawy i dołączany do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w wypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń.

Rysunek 1. Etapy procesu oceny wpływu



Źródło: Opracowanie własne NIK, źródło: Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów: *Wytoczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*.

uwag formułowanych przez środowiska ekonomistów, prawników oraz przez partnerów społecznych. Na konieczność przeprowadzenia reform w tym zakresie wskazywały wyniki raportów zewnętrznych i analizy rządowe. Na przykład w Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r.⁶ zapisano, że ocena skutków społeczno-gospodarczych jest zbyt sformalizowana i nie stanowi wnikliwej analizy i oceny efektywności wydatków publicznych.

W Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” przyjętej uchwałą nr 7 Rady Ministrów z 15 stycznia 2013 r.⁷ wśród kierunków działań wskazano m.in. wzmocnienie i usprawnienie systemu przeprowadzania oceny skutków społeczno-gospodarczych na odpowiednio wczesnym etapie prac, ze szczególnym uwzględnieniem analizy wpływu na przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki.

Prawidłowo przeprowadzona analiza miała stanowić mechanizm zapobiegania przyjmowaniu niedopracowanych, niepotrzebnych, niekiedy wręcz szkodliwych dla gospodarki regulacji oraz umożliwić wprowadzenie okresowego monitoringu prawa gospodarczego (OSR *ex post*) zapewniającego analizę i przegląd faktycznych korzyści i kosztów związanych z uchwaleniem danego aktu prawnego, stanowiący podstawę dalszych prac.

Realizując rekomendacje zawarte w wymienionych dokumentach strategicznych, a także zalecenia OECD dotyczące wzmocnienia systemu oceny wpływu, Polska przyjęła w roku 2013 program „Lepsze Regulacje 2015”⁸. Dokument ten określił zadania dotyczące kontynuacji reformy procesu stanowienia prawa i optymalizacji przepisów w okresie kolejnych czterech lat (2012–2015). Jednym z wielu zadań programu, wpisującym się w realizację celu „Przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy” był

⁶ M.P. poz. 882.

⁷ M.P. poz. 73.

⁸ Program stanowi załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z 22.1.2013.

„Rozwój systemu oceny wpływu”. Miało ono zostać zrealizowane m.in. przez opracowanie wytycznych do przeprowadzania OW, zapewnienie koordynacji w każdym ministerstwie związanej z zapewnieniem jakości oceny wpływu, szkolenia z zakresu OW, opracowanie podręcznika do identyfikacji i pomiaru kosztów regulacyjnych wraz z narzędziami informatycznymi, uzupełnianie i doskonalenie platformy elektronicznej OW. Zgodnie z założeniami Programu jego realizacja miała zakończyć się w IV kwartale 2015 r. Większość z zaplanowanych zadań została zrealizowana. Z uwagi na obszerność materiału w dalszej części artykułu przedstawione zostały tylko najważniejsze ustalenia tej kontroli.

Co ustaliła NIK

Rozwiązania organizacyjno-prawne

Sposób organizacji pracy w poszczególnych ministerstwach ma wpływ na system dokonywania oceny wpływu. Struktura organizacyjna oraz regulacje wewnętrzne dwóch z czterech kontrolowanych resortów (Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) stwarzały ramy do prawidłowego dokonywania OW na badane projekty aktów normatywnych, jednak ostateczny wpływ na jakość oceny wpływu miała przyjęta praktyka, w szczególności wykorzystanie Zespołów ds. Oceny Skutków Regulacji (Zespoły ds. OSR), tworzonych w ministerstwach w celu zapewnienia jakości OW. Istotne znaczenie miało również przygotowanie merytoryczne pracowników uczestniczących w tym procesie. W żadnym z kontrolowanych ministerstw nie stosowano odrębnych regulacji odnoszących się do dokonywania OW. Zadania z tym związane

były ujmowane, w różnym zakresie, w wewnętrznych procedurach regulujących tryb i zasady rządowego procesu legislacyjnego.

Wszystkie regulacje dotyczące oceny wpływu ograniczały się głównie do wskazania komórki odpowiedzialnej za opracowanie, a następnie procedowanie projektu dokumentu rządowego. W praktyce, w wypadku badanych projektów aktów normatywnych dokonywanie OW polegało głównie na indywidualnym zaangażowaniu pracowników komórek wiodących (odpowiedzialnych na podstawie regulaminów wewnętrznych za opracowanie projektu aktu normatywnego), którzy opracowywali dokumenty pomocnicze potrzebne przy badaniu OW (test regulacyjny i ocena skutków regulacji), tekst projektu dokumentu, jego uzasadnienia, a także odpowiadali za prowadzenie procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W niektórych wypadkach w pracach nad projektami dokumentów uczestniczyły kilkusobowe zespoły składające się z przedstawicieli jednego lub kilku departamentów (np. w Ministerstwie Finansów). Tylko regulacje wewnętrzne dwóch jednostek: MRPiPS oraz MF zawierały przepisy, zobowiązujące „komórki wiodące” do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, jeszcze przed opracowaniem projektów dokumentów, zgodnie z wymogami Regulaminu pracy Rady Ministrów w tym zakresie.

Przygotowywanie oceny wpływu wymaga aktywności merytorycznej analityków; ich udział wyglądał różnie w poszczególnych resortach objętych kontrolą. W Ministerstwie Finansów, choć regulacje wewnętrzne nie przewidywały udziału



wydzielonego departamentu analitycznego, służącego wsparciem merytorycznym w zakresie dokonywania OW, analitycy byli zatrudnieni w poszczególnych departamentach projektujących. Udział komórki analitycznej w ocenie wpływu zapewnił natomiast w MRPiPS. W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie funkcjonowało odrębne stanowisko lub komórka organizacyjna do spraw przeprowadzania analiz na potrzeby OW, w tym udziału w tworzeniu testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji. Uczestnictwo analityków w procesie dokonywania OW miało miejsce jedynie wtedy, gdy w pracach nad przygotowaniem projektu aktu normatywnego uczestniczyły osoby posiadające takie przygotowanie, zatrudnione w komórkach wiodących. Podobna sytuacja miała miejsce w Ministerstwie Rozwoju, przy czym za koordynację opiniowanie TR i OSR odpowiadał dodatkowo Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa.

Ograniczona rola Zespołów ds. OSR

Jednym z elementów reformy procesu stanowienia prawa było stworzenie odpowiednich struktur, które by umożliwiły sprawną koordynację prac legislacyjnych w poszczególnych jednostkach. W każdym z kontrolowanych ministerstw powołano Zespoły ds. oceny skutków regulacji, przy czym, choć ich zadania, skład oraz sposób funkcjonowania były zróżnicowane, w żadnym przypadku nie pełniły one dość skutecznie roli podmiotu, który wpływałby na poprawę jakości OW i sporządzanych w ramach tego procesu testów regulacyjnych i ocen skutków regulacji.

Utworzone w ministerstwach Zespoły, w praktyce nie funkcjonowały (Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi), bądź też nie realizowały swoich zadań w pełnym, przypisanym im zakresie. Ich rola w procesie dokonywania OW polegała głównie na opiniowaniu (zgłaszaniu uwag) TR lub OSR, chociaż i w tym wypadku nie opiniowały wszystkich testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji, które powinny uzyskać taką opinię. Choć część ze zgłaszanych przez Zespoły uwag przyczyniała się do podkreślenia jakości testów regulacyjnych i ocen skutków regulacji, to w większym stopniu pod względem formalnym, niż dotyczącym istoty planowanej interwencji, jej celowości, czy proponowanego kształtu. Jednocześnie Zespoły nie były w stanie wyeliminować wszystkich, w tym ewidentnych, błędów lub braków w tych dokumentach. Żaden nie realizował zadania istotnego z punktu widzenia zapewnienia jakości oceny wpływu, tj. nie doradzał innym komórkom organizacyjnym ministerstw w zakresie metodologii dokonywania OW lub sporządzania testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji, ani nie udzielał wsparcia analitycznego, mimo że w wypadku dwóch (MRPiPS, MR) było to ich obowiązkiem.

Ograniczona rola Zespołów była m.in. wynikiem pokrywania się ich kompetencji z zadaniami innych komórek organizacyjnych ministerstw lub też pełnienia przez pracowników resortów podwójnej roli, tj. zarówno członka Zespołu, jak i pracownika komórki organizacyjnej (departamentu) prowadzącej prace nad projektem ustawy. Powodowało to, biorąc

pod uwagę jednoczesne oczekiwanie na pilne załatwienie sprawy, niechęć departamentów merytorycznych do angażowania Zespołów w proces legislacyjny. W tej sytuacji obopólne (ze strony departamentów, jak i Zespołów) przeświadczenie o nieobligatoryjnej współpracy wynikało również z poczucia braku produktywności takiego działania (członek zespołu ma oceniać TR lub OSR, który sam uprzednio akceptował, tworzył lub współtworzył). Ograniczona rola Zespołów była również konsekwencją: ich składu i przyjętych procedur (np. nieobligatoryjność współpracy komórek merytorycznych z Zespołem), braku odpowiedniego przygotowania niektórych członków, a także marginalizowania ich znaczenia przez kierownictwo ministerstwa oraz departamenty. W efekcie, ciężar dokonywania czynności w ramach OW spoczywał na pracownikach departamentów odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów normatywnych.

Nieprzygotowanie pracowników

Do istotnych czynników wpływających na jakość dokonywanej oceny wpływu oraz sporządzanych w jej ramach dokumentów należą kompetencje analityczne urzędników (z zakresu ekonomii, statystyki, ekonometrii), ale również umiejętność identyfikacji i definiowania problemów, gromadzenie i interpretacja danych, praktyka w przygotowywaniu oceny społeczno-gospodarczych skutków regulacji. Tylko niewielki odsetek pracowników uczestniczących w procesie OW został objęty szkoleniami, których celem było podniesienie kompetencji analitycznych w zakresie dokonywania tej oceny. W organizowanej

przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) Akademii Analityka uczestniczyło 4% pracowników biorących udział w dokonywaniu OW w MRPiPS, 1% w MRiRW, 7% w MR. Najwięcej pracowników przeszkolono w MF – Akademię Analityka ukończyło tam 28%.

Lepsza sytuacja miała miejsce w wypadku szkoleń obejmujących stosowanie ogólnych zasad i metodologii przeprowadzania oceny wpływu (przede wszystkim szkolenia z Wytucznych organizowane przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki oraz inne szkolenia o zbliżonej tematyce prowadzone np. przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej). W takich szkoleniach uczestniczyło 46% pracowników MRPiPS, 14% MF, 45% MRiRW oraz 55% MR. Należy jednak zaznaczyć, że tego rodzaju szkolenia w powyższym zakresie były prowadzone w większości przed 2015 r.

Ograniczona rola Zespołów oraz braki w przygotowaniu pracowników skutkowały nieprawidłowościami zarówno w dokonywaniu czynności składających się na ten proces, jak i sporządzaniu testów regulacyjnych i ocen skutków regulacji.

Prawidłowość dokonywania oceny – skala kontrolowanej działalności

W latach 2015–2016 w kontrolowanych ministerstwach pracowano łącznie nad 125 projektami ustaw i założeń do projektów ustaw (32 nowe ustawy, 84 nowelizacje ustaw i 9 założeń) w tym: w MRPiPS – 24 (4 nowe ustawy, 19 nowelizacji i 1 założenie), w MF – 44 (10 nowych ustaw, 30 nowelizacji i 4 założenia), w MRiRW – 30 (10 nowych ustaw, 19 nowelizacji i 1 założenie) w MR – 27 (8 nowych ustaw, 16 nowelizacji i 3 założenia). W każdym



z ministerstw kontrolą objęto dokonywanie OW w ramach prac nad 5 projektami ustaw (łącznie 20 projektów). W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zbadano działania z zakresu OW podejmowane przez tę jednostkę w stosunku do 20 projektów ustaw.

Aż w 14 wypadkach ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów – stanowiąca istotną część składową OW – nie została przeprowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektów aktów normatywnych (6), bądź była prowadzona w niepełnym zakresie lub z błędami (8).

Chociaż przeprowadzanie OW towarzyszy całemu procesowi legislacyjnemu, to wykonywanie niektórych czynności, np. takich jak: analiza alternatywnych rozwiązań problemu, czy też kosztów i korzyści na etapie gotowego projektu aktu normatywnego pozbawiona jest większego sensu, z punktu widzenia roli jaką ma pełnić ocena wpływu. Obowiązujący Regulamin pracy Rady Ministrów nakazuje dokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu, jednakże wymóg ten nie jest respektowany.

W wyniku kontroli stwierdzono we wszystkich badanych projektach 62 różne nieprawidłowości, które wystąpiły na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, polegające na dokonywaniu OW niezgodnie z Wytycznymi, a także 82 przypadki sporządzania TR lub OSR niezgodnie z Wyjaśnieniami do tych dokumentów lub Wytycznymi. Stanowiło to podstawę

do krytycznej oceny działalności poszczególnych ministerstw.

Ocena wpływu jako wymóg formalny

Brak analizy możliwych alternatywnych rozwiązań problemu dotyczył 6 z wymienionych 14 projektów, przy czym choć dotyczyło to prawie 1/3 badanych, nie można uznać, iż było to zjawisko powszechne, bowiem aż 5 z nich powstało w jednym ministerstwie (MRiRW), a jeden opracowano w MF.

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

Analiza kosztów i korzyści oraz plan wdrażania i ewaluacji

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

Określenie planu wdrażania i ewaluacji stanowiło kolejny element OW, sprawiający kontrolowanym największy problem. Stworzenie systemu monitorowania dla każdego celu regulacji pozwala na systematyczną ocenę, czy polityka jest realizowana zgodnie z założeniami i prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów. Dobrze zaplanowany system ewaluacji powinien gromadzić właściwie informacje, które następnie powinny być przetwarzane, w sposób pozwalający na osiągnięcie celu ewaluacji.

Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich działaniach, które powinny zostać zrealizowane w ramach planowania ewaluacji, tj. w ustalaniu terminów i sposobów pomiaru osiągnięcia celu regulacji; planowaniu przeglądu kosztów i korzyści projektowanych rozwiązań, tworzeniu systemu monitorowania i ewaluacji oraz definiowaniu mierników i wskaźników pozwalających na zbadanie, czy uzyskano oczekiwane efekty. Dotyczyło to w różnym zakresie 16 projektów. Na przykład Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakładało dokonanie ewaluacji efektów wszystkich projektów ustaw objętych badaniem wraz z określeniem terminów, nie wskazując jednak sposobów jej przeprowadzenia, wykorzystanych do tego celu wskaźników i mierników, a także tego, czy i kiedy nastąpi przegląd kosztów i korzyści związanych z projektowanymi oddziaływaniami.

Kontrola wskazała również na nieprawidłowości w dokonywaniu pozostałych elementów OW, takich jak: identyfikacja i analiza problemu, określenie celu regulacji, czy też możliwych sposobów (opcji) realizacji celu. Ze względu na obszerność

materiału, autorzy artykułu odsyłają zainteresowanych do lektury części szczegółowej informacji o wynikach kontroli, (patrz przypis 3, s. 61).

Ograniczone wykorzystanie konsultacji publicznych

Zgodnie z Wytycznymi, prowadzenie konsultacji publicznych stanowi istotny element OW. Ich celem jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania. Jednocześnie służą one budowie społeczeństwa obywatelskiego i zwiększają świadomość obywateli na temat przygotowywanego rozwiązania, ułatwiają też jego społeczną akceptację. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu procesu konsultacji publicznych określone w Regulaminie pracy RM były wypełniane, to nie stosowano wielu rekomendacji dotyczących ich prowadzenia, ujętych w dokumentach niemających rangi powszechnie obowiązujących (Wytyczne z 2015 r., Siedem Zasad Konsultacji).

Przeprowadzanie konsultacji publicznych projektów ustaw było regułą. Miało miejsce w przypadku 17 spośród 20 objętych kontrolą projektów. Trzy projekty (wszystkie przygotowane przez MF) nie zostały poddane konsultacjom publicznym, jednak znajdowało to formalne uzasadnienie w przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Dość powszechnym zjawiskiem było szerokie omawianie projektów ustaw, bowiem aż 7 z 17 projektów skonsultowano z więcej niż 50 podmiotami. Pod tym względem prym wiodło MRiRW, które trzy projekty przekazało grupie większej



niż 100 interesariuszy. Kolejne osiem projektów zostało przekazanych do konsultacji grupom powyżej 10 podmiotów. Tylko dwa projekty przekazano do konsultacji grupom mniejszym niż 10 interesariuszy (najmniejsza liczyła czterech). Podkreślić jednak należy, że choć szerokie konsultowanie projektów jest działaniem pożądanym, nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. Kontrola wykazała bowiem, że duża liczba interesariuszy może stanowić przeszkodę w prawidłowym przeprowadzeniu kolejnych etapów konsultacji, utrudniając na przykład udzielenie odpowiedzi wszystkim zgłaszającym uwagi.

Sytuacja taka miała miejsce w MRiRW. Ograniczone zasoby ludzkie, pilny charakter projektów oraz liczba zgłoszonych uwag uniemożliwiły udzielenie odpowiedzi podmiotom, które zgłosiły je do projektów trzech ustaw. Wyłącznie na etapie projektu aktu normatywnego konsultowano 11 dokumentów, pomimo że zasady konsultacji publicznych rekomendują rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie (element zasady przewidywalności). Jedynie dla 6 projektów ustaw proces konsultacyjny rozpoczął się w fazie rozważania potrzeby zmian (przeprowadzenie tzw. pre-konsultacji). Powyższe działanie NIK oceniła jako przykład dobrej praktyki w procesie konsultacji publicznych.

Podmioty opracowujące koncepcje aktów normatywnych korzystały wyłącznie z tradycyjnych technik konsultacji, polegających na udostępnianiu projektów na stronach internetowych Rządowego Procesu Legislacyjnego, Rządowego Centrum Legislacji oraz Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw wraz z zaproszeniem do

zgłaszania stanowisk (co stanowiło spełnienie minimum wymogów, wynikające z Regulaminu RM). Na etapie gotowej koncepcji aktu normatywnego nie korzystano z innych możliwości, takich jak spotkania konsultacyjne, o których mowa w Wytycznych. Zaledwie 6 projektów opublikowano na platformie internetowej <konsultacje.gov.pl>, w dodatku praktykę tę stosowały wyłącznie dwa ministerstwa (5 MR, MRiRW). Tylko w wypadku trzech projektów (MRPiPS) informowano szerzej o celu konsultacji. Zasługująca na podkreślenie praktyka działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej była efektem przyjęcia w ministerstwie regulacji wewnętrznych określających zasady prowadzenia konsultacji publicznych, nakazujących sporządzanie informacji, zawierającej m.in. opis celów i przesłanek projektu. Zakres informacji odnoszących się do celu i przyczyny dokonywanych zmian był jeszcze węższy w wypadku pozostałych 14 projektów innych ministerstw. Zaledwie w kilku pismach przewodnich streszczono postulowane zmiany. W pozostałych ograniczono się do wskazania mniej lub bardziej ogólnej przyczyny opracowania dokumentu, jego nazwy, miejsca, gdzie umieszczono jego treść wraz z uzasadnieniem oraz wskazania czasu na zgłaszanie stanowisk. Sformułowanie konkretnych oczekiwań w stosunku do podmiotów, od których chce się otrzymać opinię może ułatwić ich przygotowanie. Opracowanie pytań powinno zwiększyć efektywność konsultacji publicznych. Przedstawienie przedmiotu konsultacji w jasny i przystępny sposób oraz sformułowanie konkretnych pytań wypełnią kryteria zasady „dobrej wiary”.

Powtarzającym się utrudnieniem był zbyt krótki czas przeznaczony na przedstawienie stanowisk przez podmioty, z którymi konsultowano projekty ustaw. Można uznać, że dłuższy czas prowadzonych konsultacji zwiększa prawdopodobieństwo, że zgłoszone uwagi będą charakteryzowały się wysokim poziomem merytorycznym.

Zapewnienie zainteresowanym wystarczającego czasu na zebranie argumentów i przekazanie odpowiedzi jest jednym z kryteriów zachowania zasady „dobrej wiary”. Regulamin pracy RM stanowi, że w wypadku projektów ustaw proces konsultacji publicznych nie powinien trwać mniej niż 21 dni. Skrócenie go wymaga szczegółowego uzasadnienia. Tylko przy 9 projektach na konsultacje przewidziano taki termin. Dla 7 projektów okresy te zostały skrócone i wynosiły od 8 do 18 dni. Dodatkowo skrócenie terminu konsultacji trzech z nich nie zostało w sposób szczegółowy uzasadnione. Co prawda, autorzy projektów próbowali przedstawiać okoliczności wyjaśniające taką decyzję, jednak ograniczały się one przede wszystkim do przywołania argumentów o pilności sprawy. W pismach przewodnich dołączonych do jednego projektu w ogóle nie określono terminu zakończenia konsultacji.

Projekty czterech ustaw, których treść została zmieniona w wyniku opinii i ustaleń przyjętych w toku wcześniejszych uzgodnień i konsultacji publicznych, zostały przedstawione wyłącznie podmiotom (ministrom), które zgłosiły do nich uwagi. Było to niezgodne z § 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM, nakazującym przekazanie zmienionego projektu dokumentu rządowego wszystkim członkom Rady Ministrów (chyba że zakres zmian

był nieznaczny), a także wszystkim podmiotom, którym przedstawiono projekt do zaopiniowania oraz zaprezentowania stanowiska w ramach konsultacji publicznych (w razie wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów).

Jednym z istotnych czynników wpływających na jakość konsultacji publicznych jest publikowanie zgłoszonych przez uczestników debaty uwag, a także odniesienie się do nich. Najczęstszą formą przekazania przez ministerstwa opinii było przygotowanie raportu z konsultacji i opublikowanie go na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego (RPL). Tylko dwa ministerstwa (MRPiPS i MRiRW) udzielały indywidualnych odpowiedzi podmiotom prezentującym uwagi.

Choć sporządzanie, a następnie publikowanie raportu z konsultacji jest przewidzianą Regulaminem pracy RM formą przekazywania informacji zwrotnej, należy pamiętać, że informacja taka powinna być upubliczniona niezwłocznie (zalecane 21 dni) i odnosić się w sposób wyczerpujący do wszystkich zgłoszonych uwag. Kontrola wykazała, że w ramach konsultowania 10 projektów termin nie został dotrzymany, a opublikowanie raportu na stronach RPL następowało w okresie od 2 do 5 miesięcy po zakończeniu konsultacji publicznych, głównie na etapie przekazywania dokumentu na posiedzenie Komitetu RM.

Generalnie można powiedzieć, że dokumenty związane z OW nie były przedmiotem wnikliwej analizy ze strony partnerów społecznych, na co wskazuje śladowa liczba i treść zgłaszanych uwag.



Spośród kilkuset przeanalizowanych opinii tylko trzy odnosiły się bezpośrednio do testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji. Świadczy to o słabości konsultacji w tym zakresie. Możliwymi przyczynami tego stanu rzeczy zdają się być: zgłaszanie uwag na etapie gotowego już aktu normatywnego lub brak czasu. Rozwiązaniem tego jest rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie oraz zaplanowanie odpowiednich terminów na zgłaszanie uwag. Stwierdzone przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk, ograniczenie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji, korzystanie z wąskiego katalogu form konsultacji, nieodnoszenie się lub czynienie tego z dużym opóźnieniem do zgłoszonych stanowisk świadczyć może, że konsultacje traktowane są jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą dostarczyć istotnych informacji.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższych uwag, dokonywanie oceny wpływu nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji dotyczących rozwiązań legislacyjnych. Kiedy przeważają czynniki polityczne, przeprowadzanie OW sprowadza się głównie do realizacji wymogu formalnego. W praktyce oznacza to ograniczanie się do poszukiwania i prezentowania informacji oraz danych

do przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań i gotowych projektów ustaw, wynikających z decyzji podjętych przez kierownictwa ministerstw.

W efekcie, ocena wpływu nie pełni roli narzędzia wspomagającego proces decyzyjny przez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu, bowiem ogranicza się wyłącznie do jednego (zapropozowanego) z nich. Tymczasem działanie staje się racjonalne wówczas, kiedy prowadzi do realizacji stanu rzeczy uważanego przez podmiot działający za najbardziej cenny. Tym wyznacznikiem jest stan wiedzy konkretnej osoby oraz zakres norm prawa powszechnie obowiązującego⁹.

Jednocześnie należy podkreślić, że OW dokonywana prawidłowo dostarcza wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych. Sytuacja taka miała miejsce tylko w wypadku 1/3 badanych projektów aktów normatywnych.

Bagatelizowanie znaczenia oceny wpływu oddziałuje negatywnie na prowadzenie analiz w rządowym procesie legislacyjnym i generuje słabości tego procesu, polegające przede wszystkim na:

- dokonywaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, stanowiącej istotny element OW, dopiero na etapie gotowej treści regulacji;
- znikomej roli Zespołów ds. OSR;
- niestosowaniu lub ograniczonym stosowaniu Wytycznych, opracowanych

⁹ A. Panasiuk: *Racjonalny prawodawca a racjonalna administracja - uwag kilka* [w:] *Racjonalny ustawodawca: racjonalna administracja: pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*; D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), Białystok 2016, Temida 2, s. 81-86.

w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów;

- ograniczonym korzystaniu z możliwości, jakie niosą konsultacje publiczne;
- sporadycznym planowaniu przeprowadzenia OSR *ex-post* ustaw.

Do innych, oprócz wyżej przywołanych słabości systemu oceny wpływu, niezależnych od działania ministrów odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesów legislacyjnych, można zaliczyć również nieegzekwowanie obowiązku szczegółowego raportowania wyników analizy wariantowej. Jeżeli celem OW jest dostarczenie decydom wiarygodnej podstawy do podjęcia decyzji opartej na dowodach, ważne jest przedstawienie wyników tej analizy z wyraźnym i szczegółowym opisaniem konsekwencji każdego z rozwiązań. Ma to znaczenie, gdy ocena użyteczności każdego z nich różni się w zależności od przyjętych kryteriów, co wymaga ich porównania. Do dnia wejścia w życie zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów¹⁰, obowiązek raportowania analizy wariantowej, choć w ograniczonym zakresie, był przewidziany w teście regulacyjnym. Po wejściu w życie uchwały nr 62 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. zniesiono wymóg opracowywania testu regulacyjnego. Obecnie dokument przedstawiający wyniki przeprowadzonej analizy skutków społeczno-gospodarczych (OSR) nie zawiera pozycji, w której mogłyby być przedstawiane wyniki analizy innych niż zaproponowane rozwiązania. Brak obowiązku prezentowania powyższych informacji

nie musi być, oczywiście, równoznaczny z niegromadzeniem danych oraz nieprzeprowadzaniem ich analizy (choć wyniki kontroli wskazują, iż jest to obecnie najsłabszy element OW), ogranicza jednak możliwość podejmowania świadomych decyzji politycznych. Uczestnicy procesu legislacyjnego otrzymują bowiem informację wyłącznie na temat jednego, już wybranego rozwiązania. W tej sytuacji mogą, co najwyżej, odnieść się do niego, przyjmując je lub odrzucić. Kolejną słabość stanowi brak wyraźnych oczekiwań odnośnie do wykorzystywania procesu OW ze strony partnerów społecznych. Podmioty uczestniczące w procesie konsultacji publicznych praktycznie nie zgłaszały uwag do testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji, a tym samym do sposobu przeprowadzonej OW. Jedną z przyczyn tego stanu zdaje się być zaangażowanie tych podmiotów do procesu konsultacji dopiero na etapie gotowego już aktu normatywnego, co z natury rzeczy zmniejsza zainteresowanie samym OW. Zwiększenie oczekiwań partnerów społecznych mogłoby skutkować zwielokrotnieniem wagi, jaką do dokonywania OW przykładają urzędnicy oraz kierownictwo ministerstw.

Zidentyfikowane słabości wskazują na konieczność podjęcia przez właściwych ministrów działań¹¹ polegających na:

- pełnym wykorzystywaniu w procesie legislacyjnym instrumentu doskonalenia prawa, jakim jest OW;
- wypracowaniu i wdrożeniu wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, które

¹⁰ 22 czerwca 2015 r.

¹¹ Ujętych w informacji o wynikach kontroli jako systemowe wnioski pokontrolne.



skutecznie będą wpływały na zapewnienie jakości OW (np. z wykorzystaniem już istniejących Zespołów ds. OSR);

- przeprowadzaniu kluczowych elementów OW (w szczególności oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz angażowanie partnerów społecznych) na wstępnym etapie planowania interwencji, co umożliwi wykorzystanie ich wyników;
- kontynuowaniu procesu podnoszenia poziomu wiedzy i kompetencji z zakresu OW u wszystkich pracowników zaangażowanych w czynności związane z jej dokonywaniem;
- wprowadzeniu obowiązku przedstawiania/dokumentowania wyników analizy

poszczególnych wariantów rozwiązań problemu branych pod uwagę w ramach OW, co powinno zapewnić rzeczywiste przeprowadzanie analiz, a tym samym ograniczyć sytuacje, w których ocena wpływu sprowadza się do uzasadnienia uprzednio podjętych decyzji;

- przeprowadzaniu OSR *ex-post* w stosunku do wszystkich ustaw.

dr hab. ANDRZEJ PANASIUK
dyrektor,
MICHAŁ MUSIOŁ
doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Warszawie

Słowa kluczowe: ocena wpływu, proces stanowienia prawa, ocena skutków regulacji, konsultacje społeczne, proces legislacyjny

Key words: impact assessment, law establishment process, quality of regulations, public consultations, legislative process