

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.07>

mgr Marta BRZOZOWSKA-KATNER

<https://orcid.org/0000-0002-1040-0767>

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: d09n1235@doktorant.sgh.waw.pl

Wykorzystanie Oceny Skutków Regulacji przez uczestników procesu konsultacji

Streszczenie

Celem artykułu jest próba przedstawienia potencjału prawno-administracyjnego Oceny Skutków Regulacji (OSR) z punktu widzenia społecznego oddziaływania na projektowane rozwiązania prawne w procesie konsultacji. Jest to narzędzie przeznaczone do wspierania decydentów w procesie podejmowania decyzji odnośnie do realizacji polityk publicznych, które pozwala opierać te decyzje o tzw. dowody (podejście oparte na dowodach). OSR jest przeprowadzana przez urzędników, a w rządowym procesie legislacyjnym, w polskich uwarunkowaniach prawnych stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Mając jednak na uwadze zakres wymaganych w niej informacji, jak również etapy procesu legislacyjnego, może stanowić istotne narzędzie dla interesariuszy, poprzez które – na podstawie dowodów – można wpływać na uchwalane prawo. W artykule zostały zaprezentowane wyniki analizy, na ile strona społeczna korzysta z takiej możliwości.

Słowa kluczowe: Ocena Skutków Regulacji, OSR, rządowy proces legislacyjny, konsultacje publiczne, polityka oparta na dowodach.

Wprowadzenie

Ocena Skutków Regulacji (OSR) jest uznawana za jedno z głównych narzędzi polityki regulacyjnej, które pozwala wypracować możliwie najlepsze rozwiązania prawne, czyli takie, które maksymalizują cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe przy minimalnym możliwym obciążeniu społeczeństwa i podmiotów gospodarczych. Stosowanie OSR ma usprawnić proces stanowienia prawa. Narzuca potrzebę wyodrębnienia problemu, na który ma odpowiadać regulacja, celów szczegółowych, jakie mają być osiągnięte, jak również wskazania alternatywnych

sposobów ich realizacji. Włączanie OSR w procesy regulacyjne jest przejawem dążenia do wzmacniania znaczenia narzędzi decyzyjnych opartych na faktach¹. Podstawowym celem Oceny Skutków Regulacji jest wsparcie decydentów w procesie stanowienia prawa, poprzez dostarczenie niezbędnej wiedzy. Powstaje pytanie, czy taka ocena jest narzędziem użytecznym wyłącznie dla administracji i decydentów, czy może stanowić również narzędzie monitoringu społecznego odnośnie do adekwatności i celowości wprowadzanych zmian prawnych.

Badacze wyróżniają cztery funkcje systemu oceny skutków regulacji: OSR jako mechanizm kontroli politycznej, instrumentalne wykorzystywanie OSR do budowania polityki opartej na dowodach, OSR jako mechanizm budujący przestrzeń do konsultacji z interesariuszami oraz fasadowe traktowanie OSR jako ćwiczenie administracyjne². Na potrzeby badania przyjęto formalne ujęcie Oceny Skutków Regulacji jako dokumentu stanowiącego odrębną część uzasadnienia rządowego projektu aktu prawnego, zgodnie z *Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*³, który dostarcza interesariuszom wiedzę o skutkach regulacji.

W celu przejrzystej prezentacji rozważań omawianej tematyki zostały sformułowane następujące problemy badawcze: Czy obowiązujący w rządowym procesie legislacyjnym formularz OSR daje podstawy do debaty opartej na dowodach? Czy interesariusze procesu legislacyjnego korzystają z OSR w procesie konsultacji i formułują uwagi w zakresie dokonanej oceny? Kto w debacie nad rozwiązaniem legislacyjnym częściej sięga po OSR w udowadnianiu swoich racji?

W pracy posłużono się analizą próby rządowych projektów aktów prawnych, które zostały poddane procesowi uzgodnień międzyresortowych, opiniowaniu oraz konsultacji publicznych. Do badania wykorzystano dokumenty udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL)⁴.

Rozważania należy rozpocząć od zaprezentowania roli Oceny Skutków Regulacji w polskim rządowym procesie stanowienia prawa, jej elementów oraz zmian, jakim podlegała na przestrzeni lat. Następnie OSR zostanie przedstawiona z punktu widzenia odbiorcy projektowanej regulacji, z podkreśleniem tych elementów, które powinny być dla niego najbardziej interesujące. Rozważania zakończy prezentacja wyników analizy dokumentacji legislacyjnej. Artykuł

¹ R. Śliwa, R. Żaba-Nieroda, *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, (3).

² Hardt Ł., *Mechanizmy tworzenia polityki gospodarczej w Polsce na przykładzie systemu oceny skutków regulacji – analiza i propozycje zmian*, [w:] M. Cichocki, T.G. Grosse (red.), *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, Centrum Europejskie Natolin, 2016.

³ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, 2015, s. 11, 13.

⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/>.

przedstawia osobiste poglądy autorki i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji.

1. Ocena Skutków Regulacji jako element procesu tworzenia prawa

Ocenę Skutków Regulacji w Polsce reguluje uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁵ (dalej: Regulamin lub Regulamin pracy Rady Ministrów). Zgodnie z Regulaminem, OSR to odrębna część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, która prezentuje wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* definiują OSR jako dokument, który przedstawia wyniki oceny wpływu, szacowane na etapie opracowywania projektu aktu normatywnego⁶.

Ocena wpływu jest to proces analityczny, który wspomaga podejmowanie decyzji regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków ich wprowadzenia. Jest sposobem zorganizowania procesu prawotwórczego w taki sposób, aby uczynić go optymalnym, racjonalnym i zobiektywizowanym, dzięki zastosowaniu mierzalnych kryteriów. Jej metodologia przewiduje również proces ewaluacji, czyli oceny ex post poprawności przygotowanej wcześniej OSR⁷.

Wymóg dokonywania pogłębionej analizy warunków społeczno-gospodarczych przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procesu legislacyjnego został uregulowany także w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (§ 1 ust. 1 i 2)⁸.

Zgodnie z § 28 ust. 2 Regulaminu OSR powinna zawierać w szczególności:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 3) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;
- 4) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:

⁵ M.P. 2022 poz. 348.

⁶ *Wytyczne...*, s. 11, 13.

⁷ J. Szymanek, *Ocena Skutków Regulacji w procesie tworzenia prawa*, „Infos” 2021, nr 5(286).

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) rynek pracy,
 - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,
 - d) sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych;
- 5) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 6) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Szerszy zakres informacji jest wymagany w przypadku OSR projektu ustawy, który dodatkowo powinien zawierać (§ 28 ust. 3):

- 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- 2) określenie celu i istoty interwencji;
- 3) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

Zakres wymaganych w OSR informacji w Regulaminie ulegał modyfikacjom, począwszy od 2001 r., kiedy został wdrożony⁹:

- „wyniki analizy wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną” zostały zastąpione przez „wyniki analizy wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw”¹⁰,
- „wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa” zmieniono na „informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych”¹¹,
- rozszerzono analizę wpływu o wyniki analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje akt normatywny, dodano „wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, zrezygnowano z analizy wpływu na „sytuację i rozwój regionalny”¹²,
- dodano analizę wpływu na „sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych”¹³,

⁹ Uchwała nr 125 Rady Ministrów zmieniająca uchwałę – Regulamin Rady Ministrów (M.P. z 2001 r. nr 33, poz. 547).

¹⁰ Uchwała nr 244 Rady Ministrów z dnia 20 września 2005 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 55 poz. 757).

¹¹ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

¹² Ibidem.

¹³ Uchwała Nr 43 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 278).

- dodano „informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków” oraz rozszerzono punkt dotyczący funkcjonowania przedsiębiorców o „mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców”¹⁴.

Nie zmieniły się następujące regulaminowe elementy OSR:

- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
- sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- rynek pracy,
- wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wymóg analizy wpływu projektu aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, wraz ze wskazaniem źródeł finansowania, ma swoją podstawę w art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych¹⁵, która rozszerza z kolei art. 118 ust. 3 Konstytucji RP.

Z dniem 1 stycznia 2014 r. został wdrożony wzór formularza Oceny Skutków Regulacji, który jest udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM)¹⁶. Wzór ten, w sposób szczegółowy i tabelaryczny, prezentuje wyniki przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych danej regulacji. Główne elementy OSR w tym wzorze są następujące:

0) Metryczka

- 1) Jaki problem jest rozwiązywany? [*problem*]
- 2) Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt [*rozwiązanie i efekt*]
- 3) Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE? [*OECD/UE*]
- 4) Podmioty, na które oddziałuje projekt [*podmioty*]
- 5) Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji [*konsultacje*]
- 6) Wpływ na sektor finansów publicznych [*finanse publiczne*]
- 7) Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe [*przedsiębiorcy i obywatele*]
- 8) Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu [*obciążenia*]
- 9) Wpływ na rynek pracy [*rynek pracy*]
- 10) Wpływ na pozostałe obszary [*pozostałe*]

¹⁴ Uchwała Nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137).

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> [dostęp: 30.09.2023].

- 11) Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego [*wykonanie*]
- 12) W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane? [*ewaluacja*]
- 13) Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy, itp.).

Pomimo zachodzących zmian zakresu OSR wzór formularza nie uległ zmianom. Jedyną wprowadzoną od 2014 r. zmianą było rozszerzenie punktu poświęconego pozostałym obszarom (pkt 10) o obszar: „sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe”.

Za istotną zmianę w zakresie OSR należy uznać uregulowanie tego zagadnienia w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁷. Rozdział 6 Prawa przedsiębiorców reguluje zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania. W art. 66 uregulowano ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, którą należy dokonywać przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego. Prawo przedsiębiorców, z racji zakresu przedmiotowego, ogranicza się do projektów aktów normatywnych, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Szczególna uwaga została położona na ocenę wpływu projektu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) w art. 66 ust. 1 pkt 2. Dodatkowo, w przypadku stwierdzenia takiego wpływu, art. 68 Prawa przedsiębiorców zobowiązuje projektodawców do podjęcia działań zmierzających do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych dla tego sektora przedsiębiorstw. W przeciwnym razie projektodawca powinien uzasadnić brak możliwości zastosowania takich ograniczeń.

Przy opracowywaniu OSR projektodawcy powinni kierować się m.in. zasadą jawności i przejrzystości, której wyrazem są konsultacje¹⁸. Zasada ta pozwala na uzyskanie informacji istotnych z punktu widzenia projektowanej interwencji, w tym praktyczne przeszkody dla odbiorców. Dlatego też integralną częścią oceny wpływu powinna być współpraca z obywatelami, umożliwiającą włączenie ich w proces tworzenia prawa i rozszerzającą jakość oraz zakres wykorzystywanych informacji¹⁹. Konsultacje publiczne są kluczowym elementem dialogu i dla projektodawców powinny stanowić istotne źródło wiedzy oraz mechanizm weryfikacji przyjętych założeń odnośnie do kierunku regulacji²⁰. Pozwalają przewidzieć skutki niezamierzone przez projektodawców i zwiększają aprobatę regulacji przez środowisko.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 221.

¹⁸ *Wytyczne ...*, op. cit., s. 14, 44–47.

¹⁹ J. Szymanek, op. cit.

²⁰ M. Berek, *Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych w procesie prawodawczym*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 54.

2. Ocena Skutków Regulacji z perspektywy interesariuszy

Ocena Skutków Regulacji dla odbiorców tych regulacji powinna stanowić cenne źródło informacji na temat potencjalnego oddziaływania projektowanego rozwiązania. Prawidłowo przygotowana powinna identyfikować najważniejsze szanse i zagrożenia, jakie niesie ze sobą regulacja, prezentować szacunkowe korzyści i koszty z nią związane. Z punktu widzenia interesariuszy, na których projektowana regulacja może oddziaływać, najistotniejsze w formularzu OSR powinny być następujące pola:

- Problem – w kontekście tego, czy prawidłowo został opisany oraz czy dotyczy danego interesariusza (pkt 1 formularza),
- Rozwiązanie i efekt – jakie cele ma osiągnąć planowana regulacja i jakie środki zostaną wykorzystane, czy regulacja jest faktycznie niezbędna i czy wykorzystano wszystkie możliwe opcje pozalegislacyjne (pkt 2 formularza),
- Podmioty – czy projekt będzie miał wpływ na daną grupę społeczną lub gospodarczą, a jeśli tak, czy będzie on pozytywny czy negatywny (pkt 4 formularza),
- Przedsiębiorcy i obywatele – czy dokonano rzetelnej analizy kosztów i korzyści na poszczególne grupy podmiotów, czy korzyści nie zostały zawyżone, a koszty zaniżone (pkt 7 formularza),
- Obciążenia – czy planowane rozwiązania będą generować nowe wymogi dla odbiorców regulacji, czy regulacja wprowadza uproszczenia, dzięki którym ponoszone dotychczas koszty regulacyjne zostaną zmniejszone (pkt 8 formularza),
- Wykonanie – kiedy należy oczekiwać wdrożenia zmian i jaki będzie czas na dostosowanie do nich swojej działalności (pkt 11 formularza),
- Ewaluacja – czy projektodawca zamierza sprawdzić, jak proponowana regulacja będzie funkcjonować w praktyce, a jeśli nie, to dlaczego (pkt 12 formularza).

Ocena Skutków Regulacji, jako odrębna część uzasadnienia, wraz z projektem aktu jest przedmiotem procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania razem z projektem i uzasadnieniem²¹. Podmioty, które biorą w nich udział, mają prawo zgłaszać swoje opinie i uwagi do wszystkich dokumentów. Wiedza na temat procesu legislacyjnego oraz wymaganych elementów OSR powinny pozwolić na aktywny udział w tym procesie.

Z punktu widzenia przedsiębiorców regulacje w zakresie OSR w Prawie przedsiębiorców powinny stanowić punkt odniesienia. Jeśli projekt będzie nakładał obciążenia administracyjne na przedsiębiorców, bez adekwatnego ich ograniczenia dla MMŚP albo stosownego wyjaśnienia, wówczas to zagadnienie

²¹ Uzgodnienia projektów aktów normatywnych prowadzone są z członkami Rady Ministrów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji. Opiniowanie dotyczy reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych, organów administracji rządowej lub innych organów i instytucji państwowych, jeśli projekt dotyczy ich zakresu działania. Konsultacje publiczne stanowią dialog z interesariuszami przyszłego aktu prawnego oraz ogółem zainteresowanych osób i podmiotów.

może być poruszane w procesie konsultacji przez przedstawicieli przedsiębiorców. Kluczową rolę do odegrania w tym zakresie ma Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, powołany ustawą z dnia 6 marca 2018 r.²²

Warto nadmienić, że państwo, które reprezentuje interes publiczny, poprzez politykę regulacyjną powinno rozwiązywać sprzeczność celów prywatnych i społecznych²³. Działalność regulacyjna państwa istotnie wpływa na perspektywy rozwoju gospodarczego i odpowiada za kształt środowiska instytucjonalnego, w ramach którego działają podmioty gospodarcze²⁴. To one najczęściej ponoszą bezpośrednie koszty regulacji. Przykładowo, przedsiębiorcy ponoszą koszty w postaci wzrostu kosztów produkcji, natomiast konsumenci w postaci wzrostu cen²⁵. Dlatego tak istotna jest partycypacja w procesie konsultowania regulacji i zwracanie uwagi na rozwiązania, które będą nadmiernie obciążać poszczególne grupy podmiotów, nieadekwatnie do zakładanego celu regulacji. Osoby przeprowadzające ocenę skutków regulacji nie zawsze dysponują pełną wiedzą na temat kosztów wdrożenia danych rozwiązań. Prezentowanie w opiniach przez interesariuszy konkretnych argumentów, popartych danymi i dowodami, powinno wpływać na zwiększenie szansy ich uwzględnienia w procesie podejmowania ostatecznej decyzji.

3. Analiza polskiej praktyki konsultowania oceny skutków regulacji

Na potrzeby opracowania przeprowadzono analizę opinii zgłaszanych w ramach procesu konsultacji publicznych, opiniowania oraz uzgodnień międzyresortowych. Analizą objęto rządowe projekty ustaw, które mają potencjalnie większe oddziaływanie na podmioty społeczno-gospodarcze i wyższe są regulaminowe wymagania wobec OSR do takich projektów. Dodatkowo, minimalny wymagany w Regulaminie termin na zgłaszanie uwag do tego rodzaju projektów jest najdłuższy (tj. 21 dni).

Analizę przeprowadzono w następujący sposób:

- badaniem objęto 78 projektów ustaw, utworzonych w serwisie RPL w latach 2014 (pierwszy rok obowiązywania wzoru OSR) i 2018,
- analizie poddano dokumenty udostępnione w zakładkach „Uzgodnienia”, „Konsultacje”, „Opiniowanie”, w szczególności zgłoszone uwagi,
- selekcji projektów dokonano w sposób losowy, a punktem wyjścia było 25% projektów w 2014 r.²⁶,

²² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. 2023 poz. 1668)

²³ A. Chmielak, *Społeczny wymiar mechanizmu regulacyjnego gospodarki. Ogólna koncepcja regulacji*, „*Ekonomia i Środowisko*” 2006, nr 2(30).

²⁴ Ł. Hardt, op. cit.

²⁵ R. Śliwa, R. Żaba-Nieroda, op. cit.

²⁶ W 2014 r. w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny utworzono 1404 projektów, z czego 115 projektów ustaw, w 2018 r. – 1649, z czego 178 projektów ustaw.

- w celu zbadania dynamiki oraz zapewnienia porównywalności, w 2018 r. zbadano tyle projektów, aby liczba projektów, w przypadku których udostępniono zgłoszone uwagi w procesie konsultacji, była taka sama co w próbie z 2014 r.

Badanie opierało się na założeniu, że potwierdzeniem wiedzy uczestników konsultacji odnośnie do roli OSR w procesie decyzyjnym i próbą wpłynięcia na projekt poprzez to narzędzie jest zwrócenie uwagi na OSR w zgłoszonych opiniach. Taka sytuacja mogła zostać odnotowana tylko wtedy, gdy projekt został przekazany do konsultacji, a zgłoszone uwagi zostały udostępnione. Takie uproszczenie było potrzebne do zastosowania miary ilościowej, która pozwoliłaby sprawdzić skalę zjawiska i porównać treść zróżnicowanych dokumentów. Wyniki badania nie uwzględniają przez to takich uwag, które nie odnotowały OSR, ale zawierały dane potwierdzające zasadność zgłaszanych zastrzeżeń i miały na celu opisanie potencjalnych skutków projektu, zwłaszcza negatywny wpływ.

Istotnym problemem w analizie uwag do projektów aktów okazał się brak konsultacji i opiniowania lub też nieudostępnianie zgłoszonych uwag, gdy takie procesy były prowadzone, na co wskazują udostępnione zaproszenia do konsultacji²⁷. Ponadto, zidentyfikowano błędy w publikowaniu dokumentów w poszczególnych zakładkach serwisu RPL, np. uwagi z opiniowania były udostępnione w zakładce poświęconej konsultacjom albo uzgodnieniom i odwrotnie. Nie ma to wpływu na finalny wynik badań, gdyż w przypadku identyfikacji uwag do OSR były one przypisane do właściwej kategorii. W konsekwencji konsultacje publiczne i opiniowanie w wynikach są prezentowane łącznie.

Tabela 1. Charakterystyka próby badawczej i wyniki analizy

	2014	2018	RAZEM
Liczba projektów ustaw, poddanych analizie	29	49	78
— projekty, które skierowano do konsultacji publicznych i opiniowania	26	33	59
— projekty, w przypadku których opublikowano opinie zgłoszone w ramach konsultacji publicznych i opiniowania	23	23	46
— projekty, w przypadku których opinie z konsultacji publicznych i opiniowania zawierały odniesienia do OSR	12	13	25
— projekty, które skierowano do uzgodnień międzyresortowych	27	36	59
— projekty, w przypadku których opublikowano opinie zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych	25	29	54
— projekty, w przypadku których opinie z uzgodnień międzyresortowych zawierały odniesienia do OSR	23	25	48
— projekty, które zostały uchwalone	24	41	65

Źródło: wyliczenia własne N=78.

²⁷ Zob. XI i XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji, Fundacja S. Batorego.

Wyniki analiz potwierdziły, że uczestnicy procesu konsultacji publicznych i opiniowania wykorzystują w zgłaszanych uwagach Ocenę Skutków Regulacji (zob. tab. 1). W badanej próbie takie sytuacje miały miejsce w przypadku 52% projektów z 2014 r., które poddano konsultacjom i udostępniono odpowiedzi oraz 57% projektów z 2018 r.²⁸ Strona społeczna rządziej korzysta z takiej możliwości w porównaniu do uczestników uzgodnień międzyresortowych²⁹. W tym drugim przypadku uwagi do OSR znacznie częściej były zgłaszane: odpowiednio do 92% i 86% projektów z udostępnionymi odpowiedziami.

Tabela 2. Rodzaje podmiotów zgłaszających uwagi do OSR, wraz z liczbą projektów, do których je zgłoszono

	2014	2018
Przedstawiciele JST	6	4
Organizacje branżowe	3	7
Reprezentatywne organizacje pracodawców	2	4
Fundacje i instytuty	3	1
Związki zawodowe	2	1
Samorząd zawodowy	1	0
Inne	3	9

Źródło: wyliczenia własne N=25 (do jednego projektu uwagi zgłaszało czasami również kilka podmiotów).

Aktywnymi uczestnikami konsultacji i opiniowania w zakresie OSR byli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, następnie organizacje branżowe i reprezentatywne organizacje pracodawców (patrz tab. 2).

W przypadku uzgodnień wyniki badań jednoznacznie wskazują, że najczęściej zgłaszającym uwagi do OSR w 2014 r. i 2018 r. było Ministerstwo Finansów (MF), które przede wszystkim zgłasza uwagi do wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, stojąc na straży wymagań nałożonych ustawą o finansach publicznych. Z pewnością wpływa to na jakość informacji zamieszczanych w pkt 6 OSR. Badania pokazują, że ten punkt jest przygotowywany najrzetelniej³⁰. MF systematycznie wykorzystuje informacje zamieszczane w tej sekcji, dlatego dba

²⁸ Największą liczbę uwag odnośnie OSR strona społeczna zgłosiła w 2014 r. do projektu ustawy – Prawo wodne (UD194), który ostatecznie nie został uchwalony. Natomiast w 2018 r. najwięcej uwag w konsultacjach pod adresem OSR zgłoszono do projektu ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz niektórych innych ustaw (UD253), który został następnie uchwalony. W tych dwóch przypadkach termin na zgłaszanie uwag wynosił 30 dni.

²⁹ Na brak wystarczającej presji społecznej na wykorzystywanie oceny wpływu wskazuje Górniak J. (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015, s. 91–93 (spośród 163 przeanalizowanych pism z uwagami partnerów społecznych tylko 2, tj. 1,2%, odnosiły się bezpośrednio do OSR lub testu regulacyjnego, zaś 153, tj. 93,9% do treści konsultowanego aktu).

³⁰ *Raport techniczny*, cz. 1: *Analiza OSR i rekomendacje*, Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości, 2019.

o ich jakość³¹. Potwierdza to, że ustawa o finansach publicznych ma bardzo duży wpływ na OSR, choć bezpośrednio nie dotyczy procesu oceny wpływu.

Tabela 3. Uczestnicy procesu uzgodnień międzyresortowych, wraz z liczbą projektów, do których zgłosili uwagi w zakresie OSR

	2014	2018
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	17	1
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji/Cyfryzacji	2	3
Ministerstwo Finansów	19	15
Ministerstwo Gospodarki/Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	1	5
Ministerstwo Infrastruktury	0	3
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	0	1
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	1	0
Ministerstwo Rodziny/Pracy i Polityki Społecznej	2	2
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1	1
Ministerstwo Sportu i Turystyki	0	1
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	0	1
Ministerstwo Sprawiedliwości	2	5
Ministerstwo Środowiska	0	4
Ministerstwo Zdrowia	0	1
Rządowe Centrum Legislacji	1	10

Źródło: wyliczenia własne N=48 (do jednego projektu uwagi często zgłaszało kilka podmiotów).

Uwagi do OSR zgłasza również, co do zasady, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, z tym że badanie wskazuje na znaczne ograniczenie tej aktywności w 2018 r. w porównaniu do 2014 r. Zgodnie z § 29 Regulaminu pracy Rady Ministrów, koordynację sporządzania OSR zapewnia Szef KPRM lub inna osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Przyczyną zauważalnej mniejszej aktywności KPRM w uzgodnieniach OSR mogło być przesunięcie opiniowania na etap wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych (§ 25 ust. 1a)³², który jest rozpatrywany przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu³³. Uwagi z tego etapu nie są jednak udostępniane w serwisie RPL w związku z czym nie były objęte badaniem.

³¹ M.A. Fałek, P. Ptak, *Ocena Skutków Regulacji (OSR) jako narzędzie do tworzenia dobrego prawa z uwzględnieniem uwarunkowań sektora finansów publicznych*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Wydawnictwo KSAP, Warszawa 2019, s. 46–47.

³² Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 494).

³³ Prace Zespołu reguluje Zarządzenie Nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P. z 2023 r. poz. 261, 686).

Z innych resortów pewną aktywność w zakresie zgłaszania uwag do OSR w 2018 r. wykazały: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Środowiska.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że OSR jest przedmiotem dyskusji na temat projektowanych regulacji, jaka następuje w ramach procesu konsultacji publicznych i opiniowania, jednak w dosyć ograniczonym zakresie. Na wykorzystywanie OSR przez partnerów społecznych w procesie konsultacji mogą mieć wpływ następujące czynniki:

- termin na zgłaszanie uwag,
- liczba procedowanych projektów,
- etap procedury (przed czy po opracowaniu projektu),
- kadry wyspecjalizowane w zakresie metodyki oceny wpływu regulacji,
- wiedza dotycząca udziału w pracach legislacyjnych, w tym roli OSR,
- jakość OSR³⁴,
- przekonania odnośnie skuteczności i sensowności angażowania się w procesy konsultacji³⁵,
- zainteresowanie regulowanym obszarem, w tym poprawność identyfikacji uczestników konsultacji.

Im większe zaangażowanie społeczne i presja na przestrzeganie wymogów w zakresie Oceny Skutków Regulacji tym jakość dokumentów powinna być lepsza, a analiza kosztów i korzyści propozycji regulacyjnej dla podmiotów prywatnych bardziej kompleksowa, na wzór oceny wpływu na finanse publiczne. Zwiększenie presji społecznej w tym zakresie mogłoby wpłynąć na zwiększenie wagi, jaką decydenci przykładają do OSR. Szczególne znaczenie mogłoby mieć zaangażowanie społeczne w proces ewaluacji *ex post*, która pozwala podnieść skuteczność i efektywność wdrożonych rozwiązań³⁶.

Zaprezentowany dyskurs o wykorzystywaniu OSR przez stronę społeczną nie wyczerpuje w pełni tematu, jednak może być traktowany jako zaproszenie do dalszych dyskusji. Miara ilościowa, jaką się posłużono, określa liczbę podmiotów,

³⁴ Zob. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski [i in.], *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2014, s. 15–18; NIK, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Informacja o wynikach kontroli*, Delegatura w Warszawie, 2017.

³⁵ Na zniechęcenie strony społecznej do konsultacji oraz ograniczony dostęp do wiedzy eksperckiej wskazuje G. Wiaderek, *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowanie na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej, Konsultacje z zasadami*, Warszawa 2015, s. 14–18.

³⁶ Zob. <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/ewaluacja-prawa-ex-post>.

które, formułując zastrzeżenia do projektu aktu prawnego, wykorzystały informacje zawarte w OSR. Potwierdziła ona, że OSR jest wykorzystywany przez stronę społeczną w procesie konsultacji, jednak skala mogłaby być większa. Wyniki przeprowadzonej analizy mogłyby zostać wzbogacone o większą próbę badawczą oraz analizę jakościową, dzięki której można byłoby poznać istotę zgłaszanych uwag i ich wpływ na proces legislacyjny. Badanie wśród podmiotów biorących udział w procesie konsultacji pozwoliłoby natomiast ustalić przyczyny stosunkowo niskiego wykorzystania OSR w zgłaszanych uwagach.

Bibliografia

Literatura

- Berek M., *Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych w procesie prawodawczym*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LE-GIS*, Warszawa 2019.
- Chmielak A., *Spółeczny wymiar mechanizmu regulacyjnego gospodarki. Ogólna koncepcja regulacji*, „*Ekonomia i Środowisko*” 2006, nr 2(30).
- Fałek M.A., Ptak P., *Ocena Skutków Regulacji (OSR) jako narzędzie do tworzenia dobrego prawa z uwzględnieniem uwarunkowań sektora finansów publicznych*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LE-GIS*, Warszawa 2019.
- Górniak J. (red.) *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015.
- Hardt Ł., *Mechanizmy tworzenia polityki gospodarczej w Polsce na przykładzie systemu oceny skutków regulacji – analiza i propozycje zmian*, [w:] M. Cichocki, T.G. Grosse (red.), *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i polityczne*, Centrum Europejskie Natolin, 2016.
- Kopińska G., Makowski G., Wagłowski P. [i in.], *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2014.
- Legislacja bez dialogu, XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, Fundacja S. Batorego.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Informacja o wynikach kontroli*, Delegatura w Warszawie, 2017.
- Raport techniczny, cz. 1: Analiza OSR i rekomendacje*, Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości, 2019.

Skrywane projekty ustaw, XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności, Fundacja S. Batorego.

Szymanek J., *Ocena Skutków Regulacji w procesie tworzenia prawa*, „Infos” 2021, nr 5(286).

Śliwa R., Żaba-Nieroda R., *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, (3).

Wiaderek G., *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowanie na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Konsultacje z zasadami, Warszawa 2015.

Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, 2015.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. 2023 poz. 1668).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 poz. 283).

Uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 1997 nr 15 poz. 144, ze zm.).

Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2002 nr 13 poz. 221, ze zm.).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2022 poz. 348).

Zarządzenie Nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P. z 2023 r. poz. 261, 686).

Netografia

<https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> [dostęp: 30.09.2023].

<https://legislacja.rcl.gov.pl/> [dostęp: 30.09.2023].

<https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> [dostęp: 30.09.2023].

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/ewaluacja-prawa-ex-post> [dostęp: 30.09.2023].

The use of the Regulatory Impact Assessment by participants of the consultation process

Abstract

The aim of the article is an attempt to present the legal and administrative potential of the Regulatory Impact Assessment (RIA) from the point of view of social influencing during the consultation of draft legal solutions. It is a tool intended to support decision-makers in the decision-making process regarding the implementation of public policies, which allows them to base these decisions on the so-called evidence (evidence-based approach). RIA is conducted by officials and constitutes a separate part of the justification for a draft normative act in the Polish government legislative process. However, taking into account the scope of information required, as well as the stages of the legislative process, it may constitute an important tool for stakeholders through which – based on evidence – it is possible to influence the law being adopted. The article presents the results of an analysis of the extent to which the social side uses this opportunity.

Keywords: Regulatory Impact Assessment, RIA, governmental legislative process, better regulation, public consultation, evidence-based policy.