



MINISTERSTWO GOSPODARKI



Jak prowadzić konsultacje w Polsce?

Ocena Skutków Regulacji

do problemu zasięgania opinii zainteresowanych stron w procesie tworzenia aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych

Spis treści:

1.	Pojęcia i metody	3
2.	Analiza problemu	3
2.1	Identyfikacja problemu	3
2.2	Opis problemu	5
2.3	Cel	8
2.4	Uwarunkowania	8
3.	Identyfikacja podmiotów.....	16
4.	Wyniki zasięgnięcia opinii w sprawie reformy procesu zasięgnięcia opinii	17
5.	Analiza opcji	19
5.1	Opcje działania	19
5.2	Opcje dodatkowe.....	27
5.3	Wybór opcji działania	31
5.4	Zasady prowadzenia konsultacji	32

1. Pojęcia i metody

W niniejszym dokumencie pojęcie „dialog społeczny” jest rozumiane, podobnie jak w *Zasadach dialogu społecznego*, w szerokim aspekcie. Dialog społeczny dotyczy przedstawicielstw środowisk społecznych istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i Państwa, które działają w oparciu o różne podstawy prawne, mają różne uprawnienia i cele działania. Tak rozumiany dialog społeczny dotyczy nie tylko zbiorowych układów pracy i polityki społeczno-gospodarczej, ale obejmuje także dialog obywatelski i samorządowy. Należy zaznaczyć, że pojęcie dialogu społecznego w rozumieniu niniejszego dokumentu jest szersze niż pojęciu tradycyjnym, które oznacza dialog pomiędzy stroną rządową, przedstawicielami przedsiębiorców i związków zawodowych.

W związku z tym należy również szerzej potraktować strony dialogu społecznego (partnerów społecznych). Pojęcie to, poza wymienionymi podmiotami, obejmować będzie także organizacje pozarządowe, przedstawiciele samorządu terytorialnego i zawodowego, przedstawiciele partii i grup politycznych oraz inne podmioty. Przedmiotem tak rozumianego dialogu społecznego są nie tylko stosunki pracy, ale wszystkie dziedziny składające się na życie publiczne, regulowane lub mogące być regulowane przez normy prawne.

Podobnie szeroko traktujemy tutaj pojęcie konsultacji, które często mylone jest z wyrażonym w niektórych ustawach obowiązkiem przeprowadzenia tzw. konsultacji społecznych aktów prawnych. Z tego względu w niniejszym opracowaniu odchodzi się od używania pojęcia „konsultacje” zastępując je „zasięgnięciem opinii”.

2. Analiza problemu

2.1 Identyfikacja problemu

Zasięgnięcie opinii, rozumiane jako wszelkie możliwe formy wysłuchania zainteresowanych stron w procesie stanowienia prawa, a nie tylko wymienione formalnie w aktach normatywnych formy konsultacji społecznych, jest jednym z narzędzi, które zwiększają efektywność, przejrzystość oraz zaangażowanie zainteresowanych stron w proces tworzenia, wdrażania i przestrzegania przepisów prawa.

Zgodnie z *Zasadami dialogu społecznego*, przyjętymi przez Radę Ministrów 22 października 2002 r. zasięgnięcie opinii powinno być prowadzone na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych. Wskazane jest, aby odbyło się w trakcie opracowania oceny skutków regulacji (OSR), w szczególności na etapie analizy problemu i wskazania celów podejmowanego działania. Proces zasięgnięcia opinii powinien również towarzyszyć kolejnym etapom dokonywania oceny skutków regulacji.

Ministerstwo Gospodarki w dokumencie „Wytyczne do oceny skutków regulacji” zaproponowało nowe rozwiązania systemowe mające na celu wzmocnienie i poszerzenie roli zasięgnięcia opinii w procesie tworzenia prawa. Nowe wymogi merytoryczne oceny skutków regulacji objęły metodologię umożliwiającą zasięgnięcie opinii zainteresowanych stron, która nie tylko zwiększa poczucie współodpowiedzialności partnerów społecznych za proces stanowienia lepszego prawa, ale także jest istotnym źródłem zbierania danych i zwiększania poziomu akceptacji proponowanych rozwiązań. Po raz pierwszy wskazano na możliwość wykorzystania w procesie zasięgnięcia opinii i przy przeprowadzaniu oceny skutków regulacji takich technik jak m.in.: zogniskowane wywiady grupowe, badania ankietowe, pogłębione badania jakościowe.

W „Wytycznych do oceny skutków regulacji” przygotowanych przez Ministerstwo Gospodarki sformułowano następujące zalecenia:

- 1) należy dążyć do zasięgnięcia opinii partnerów społecznych na jak najwcześniejszym etapie opracowywania aktów normatywnych,
- 2) zakres opiniowania powinien być w miarę możliwości najszerszy,
- 3) obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi wynikający z obowiązujących ustaw stanowi jedynie minimum, które powinno być rozszerzane,
- 4) przy ustalaniu listy podmiotów, którym należy przekazywać do zaopiniowania propozycje aktów prawnych należy uwzględniać w szczególności grupy podmiotów, które będzie oddziaływać projektowany akt normatywny.

Podczas zasięgnięcia opinii do „Wytycznych do oceny skutków regulacji” Ministerstwo Gospodarki otrzymało szereg uwag od partnerów społecznych na temat ich udziału w procesie legislacyjnym. W opinii przedsiębiorców zmiany zaproponowane w omawianym dokumencie idą w słusznym kierunku jednakże wprowadzenie ich w życie będzie wymagało zmian w administracji publicznej w zakresie podejścia do procesu zasięgnięcia opinii.

Z niepokojem odnotowano odczuwalny sprzeciw i brak wiedzy administracji publicznej w jaki sposób konsultować na etapie sporządzania OSR. W ocenie administracji publicznej konsultacje kojarzą się najczęściej z wymogiem zasięgnięcia opinii w sprawie społecznych gotowych projektów aktów prawnych ze związkami zawodowymi lub organizacjami pracodawców (konsultacje społeczne) i nie obejmują innych sposobów komunikowania się z podmiotami zewnętrznymi.

W ocenie Ministerstwa Gospodarki główny problem stanowi zatem nieumiejętne wykorzystywanie zasięgnięcia opinii lub nie korzystanie z tego instrumentu w ogóle. Wynika to z braku jasnych reguł prowadzenia zasięgnięcia opinii oraz nieuporządkowanego stanu prawnego w tym zakresie, co prowadzi do braku przejrzystości procesu zasięgnięcia opinii. Dodatkowym problemem jest niewykształcona praktyka stosowania zasięgnięcia opinii na etapie tworzenia ocen skutków regulacji (OSR), czyli na najwcześniejszej fazie prac legislacyjnych. Sytuacja ta wynika z faktu mylenia pojęcia „konsultacji” z pojęciem funkcjonującym w aktach normatywnych „konsultacji społecznych”. W efekcie administracja wskazuje na wypełnienie wymogów prowadzenia konsultacji społecznych powołując się na obowiązki formalne istniejące w funkcjonujących w aktach prawnych. Niestety dotyczą one późniejszych niż OSR etapów prac legislacyjnych, kiedy konsultowane są nie założenia a projekt aktu normatywnego. W efekcie najczęściej prowadzi to do skonsultowania projektu aktu prawnego na etapie kiedy nie jest możliwe wprowadzenie żadnych istotnych zmian, zostaje zatem zachowany obowiązek skonsultowania, ale wartość dodana tego procesu jest znikoma.

Niska jakość zasięgnięcia opinii bezpośrednio przekłada się na jakość procesu stanowienia prawa (w tym oceny skutków regulacji) oraz na jakość samego prawa.

Najpoważniejsze błędy wpływające na jakość procesu:

- niewykorzystywanie zasięgnięcia opinii jako źródła informacji o problemie, ryzyku związanym z wprowadzeniem danego aktu prawnego, o poziomie akceptowalności,
- konsultowanie na bardzo późnym etapie prac – tzn. dopiero na etapie gotowego projektu aktu prawnego,
- zbyt krótki czas na zajęcie stanowiska,
- brak informacji o wynikach konsultacji,

- wąski krąg konsultowanych podmiotów (niereprezentatywność wyników) – ograniczanie się tylko do pewnych grup.

Dodatkowo z analizy aktów prawnych (punkt 2.4.1) wypływają następujące wnioski dotyczące stanu otoczenia regulacyjnego w kwestii zasięgnięcia opinii:

- 1) Zbyt duże rozproszenie przepisów o różnej randze dotyczących konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym powoduje, iż nie istnieją spójne ramy prawne dla dialogu regulacyjnego przy wykorzystaniu oceny skutków regulacji;
- 2) Podstawy prawne dla konsultacji społecznych nie mają systemowego charakteru i w związku z tym nie przynoszą korzyści, jakie wynikają z wdrożenia systemu oceny skutków regulacji;
- 3) Brak procedur związanych z analizą oceny skutków regulacji w ramach konsultacji społecznych czyni proces niespójnym, uniemożliwia stworzenie wzorców postępowania, nie gwarantuje klarowności oraz podnoszenia poziomu efektywności nowo przyjmowanych ustaw;
- 4) W obecnym stanie prawnym brak jest gwarancji uczestnictwa w procesie konsultacji wszystkich zainteresowanych podmiotów;
- 5) Brak jest aktu prawnego:
 - a. umożliwiającego bezpośrednio poddawanie oceny skutków regulacji procesowi konsultacji społecznych oraz
 - b. wyznaczającego jasne procedury konsultacyjne, wskazującego wymagane analizy wstępne w ramach OSR i metody dochodzenia do konsensusu społecznego.

Ponadto podczas zasięgnięcia opinii w sprawie niniejszego dokumentu respondenci kilkakrotnie podnosili problem badań opinii przy opracowywaniu dokumentów europejskich. Ze względu na krótki czas zgłaszania uwag dokumenty powstałe podczas prac organów UE nie są konsultowane z partnerami społecznymi.

2.2 Opis problemu

Przeprowadzone przez Ministerstwo Gospodarki analizy ocen skutków regulacji pod kątem procesu zasięgnięcia opinii w odniesieniu do ustaw przyjętych przez Sejm w II połowie 2006 r., wskazują, że w odniesieniu do 45 z 112 ustaw nie przeprowadzono procesu zasięgnięcia opinii¹. Z 30 ustaw, których wnioskodawcami byli posłowie, tylko 5 zostało poddanych analizowanemu procesowi. Rząd nie poddał konsultacjom 20% ustaw, których jest autorem.

W odniesieniu do 67 skonsultowanych ustaw, zasięgnięcie opinii ograniczało się wyłącznie do gotowego projektu aktu prawnego. Nie prowadzono zasięgnięcia opinii na wcześniejszych etapach prac. Ponadto w prawie połowie przypadków (31 ustaw) zasięgnięcie opinii ograniczało się w znacznej mierze do związków zawodowych i organizacji pracodawców, które nie były jedynymi podmiotami, na które konsultowany akt prawny mógł oddziaływać. Powszechne było również konsultowanie z organizacjami branżowymi, sektorowymi, nie biorąc jednak pod uwagę jak dużą grupę dotkniętych podmiotów one reprezentują.

¹ Dotyczy to 25 ustaw przygotowanych przez posłów, 14 przez rząd, 5 przez prezydenta i 1 przez Senat.

Z informacji uzyskanych w badaniu przedsiębiorców² wynika, że połowa firm uczestniczących w konsultacjach nie otrzymuje od administracji informacji zwrotnej o wynikach procesu zasięgnięcia opinii. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z polskim prawem nie istnieje formalny wymóg odniesienia się do uwag i opinii zgłaszanych w konsultacjach. W związku z tym (przy braku informacji zwrotnej) podmioty konsultowane wyrażają wątpliwości w kwestii, czy ich uwagi zostały w ogóle przeanalizowane. Oczywiście uwzględnienie wszystkich propozycji nie jest możliwe ze względu na ich często sprzeczny charakter, jednak syntetyczne ujęcie zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem przyjęcia lub odrzucenia każdej propozycji wpłynie pozytywnie na postrzeganie procesu zasięgnięcia opinii. Poprawi się również wizerunek administracji.

Zgodnie z *Zasadami dialogu społecznego* odniesienie się do opinii i uwag otrzymanych w trakcie zasięgnięcia opinii powinno być publiczne. Oznacza to, że do opracowanego aktu prawnego powinien zostać załączony zbiór wszystkich uwag otrzymanych w trakcie zasięgnięcia opinii z wyszczególnieniem ich autorów, oraz informacja o ich przyjęciu lub odrzuceniu wraz z krótkim uzasadnieniem. Należy zaznaczyć, że przygotowanie takiego dokumentu nie stanowi dużego wysiłku po tym, jak zostaną przygotowane indywidualne informacje zwrotne dla każdego respondenta.

Powszechny jest również brak wiedzy na temat możliwości wzięcia udziału w konsultacjach. Ponad połowa firm, które nie brały udziału w konsultacjach w 2006 r. wskazała właśnie ten czynnik jako przyczynę nie uczestniczenia w konsultacjach.

Kolejne badanie przeprowadzone w maju 2007 r. na rozszerzonej grupie badanych (oprócz organizacji przedsiębiorców wzięli w nich udział także przedstawiciele związków zawodowych i pracownicy administracji) potwierdziło iluzoryczność i nieefektywność zasięgnięcia opinii. Wyniki badania zostały przedstawione w raporcie stanowiącym załącznik do niniejszego dokumentu.

Problem zasięgnięcia opinii został dostrzeżony również przez Komisję Europejską i tym stwierdzono, że w Polsce brakuje spójnego systemu konsultowania, a zasięgnięcie opinii jest bardzo często jedynie formalnością i jest postrzegane przez administrację jako uciążliwość, a nie jako źródło informacji. Uczestnicy procesu, zarówno ze strony rządowej jak i pozarządowej, nie rozumieją roli, jaką zasięgnięcie opinii może odgrywać w procesie formułowania polityki i prawa. W raporcie SIGMA³ wskazano, że w Polsce konieczny jest rozwój spójnego podejścia do zasięgnięcia opinii.

Niezależnie od raportu SIGMA, Ministerstwo Gospodarki dokonało „Analizy wybranych aktów prawnych pod kątem ich wykorzystania w procesie zasięgnięcia opinii społecznych w ramach dobrych praktyk regulacyjnych”.⁴ Wyniki analizy potwierdzają diagnozę wyrażoną w projekcie SIGMA – brak spójnego systemu zasięgnięcia opinii. Obowiązujące podstawy prawne dla zasięgnięcia opinii są rozproszone, a taki stan prawny ogranicza możliwości wykorzystania tego instrumentu w praktyce. Ponadto stwierdzono, że w obecnym stanie

² Badanie zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Centrum Badania Opinii Społecznej w okresie 13-17 grudnia 2006 r. (szerzej w rozdziale 5 – zasięgnięcie opinii)

³ W 2006 r. został przeprowadzony przegląd w ramach Programu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – wspólnej inicjatywy Komisji Europejskiej i OECD. Na podstawie przeglądu został opracowany raport dla Polski, który zawiera niezależne oceny międzynarodowych ekspertów oraz rekomendacje poprawy zarządzania legislacyjnego i systemu tworzenia prawa w Polsce.

⁴ Raport Kancelarii Prawnej Łukowicz Świerzewski i Wspólnicy

prawnym brak jest gwarancji uczestnictwa w procesie zasięgnięcia opinii wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, że dotychczas w Polsce w ogóle nie były stosowane mechanizmy konsultacyjne. Najczęściej jednak o konsultacjach mówimy w przypadku przygotowywania ustaw. Organizacje pozarządowe teoretycznie posiadają uprawnienia do konsultowania projektów aktów normatywnych (ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), ale według badań KLON z 2004 r. tylko 44% urzędów administracji rządowej twierdzi, że zaprasza do zasięgnięcia opinii organizacje pozarządowe.

Szukając nowych metod zasięgnięcia opinii należy przeanalizować, na jakie ograniczenia napotyka dotychczasowy model zasięgnięcia opinii zainteresowanych podmiotów. Zdaniem Ministerstwa Gospodarki potrzebne jest wypracowanie nowych propozycji, formułując je nie należy jednak negować dotychczasowych reguł. Rozważenia wymaga także zakres przeprowadzanych zmian. Problem został zidentyfikowany w odniesieniu do procesu legislacyjnego obowiązującego administrację rządową, analiza aktów prawnych z drugiego półrocza 2006 r. wskazuje jednak na nieprawidłowości w prowadzeniu zasięgnięcia opinii także w odniesieniu do projektów ustaw przyjmowanych z inicjatywy poselskiej. Odrębnym zagadnieniem pozalegisacyjnym, jest podniesienie świadomości urzędników w zaangażowanych w proces kreowania polityki i prawa w zakresie wykorzystania tego instrumentu we własnej pracy.

2.3 Cel

Celem horyzontalnym jest poprawa jakości zasięgania opinii poprzez wprowadzenie reguł określających sposób zasięgania opinii. Sposobem realizacji celu horyzontalnego jest wprowadzenie zasad efektywnego zasięgania opinii na najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych, już podczas opracowywania OSR.

Efektym działań będzie prowadzenie zasięgania opinii dla przyjmowanych aktów prawnych zgodnie z ustalonymi regułami.

Cel powinien być osiągnięty w ciągu dwóch lat od wprowadzenia działań. Po dwóch latach proces zasięgania opinii zostanie poddany ponownej ocenie, co pozwoli na zweryfikowanie przyjętego rozwiązania.

Wskaźniki:

A. wskaźniki ilościowe

- Wskaźnik	- Miernik	- Cel
1. liczba konsultacji prowadzonych na etapie OSR	- Iloraz przeprowadzonych konsultacji w ramach OSR oraz prowadzonych OSR	- przeciętnie 80% OSR w których przeprowadzono zasięganie opinii
2. rzeczywisty czas na wyrażenie opinii	- liczba dni roboczych	- minimum 6 tygodni
3. przygotowanie informacji o wynikach zasięgania opinii (w tym informacji zwrotnej dla uczestników procesu zasięgania opinii)	- Iloraz udzielonych informacji zwrotnych oraz liczby odpowiedzi otrzymanych w ramach prowadzonych zasięgania opinii	- przeciętnie 90% informacji zwrotnych udzielonych respondentom

B. wskaźniki jakościowe

4. poziom satysfakcji podmiotów uczestniczących w procesie zasięgania opinii – wzrost satysfakcji z przeprowadzanych procesów zasięgania opinii

Ad. 1 i 2: Osiągnięcie celu zostanie zweryfikowane przez analizę OSR ex-post.

Ad. 3: Osiągnięcie celu zostanie zweryfikowane osobnym badaniem wybranych OSR.

Ad. 4: Osiągnięcie celu zostanie zweryfikowane przez przeprowadzane corocznie badanie społeczne, przeprowadzone na reprezentatywnej próbie podmiotów, które mogły wziąć udział w zasięgnięciu opinii.

2.4 Uwarunkowania

2.4.1 Obowiązujący stan prawny

Brak systemowych rozwiązań prawnych w zakresie zasięgania opinii, które jasno określałyby sposób ich prowadzenia. Kwestie przeprowadzania konsultacji społecznych zawarte są w kilkudziesięciu aktach prawnych dotyczących:

1. uprawnień konsultacyjnych i opiniodawczych grup społecznych,
2. udziału społeczeństwa w różnych dziedzinach polityki państwa,

3. funkcjonowania publicznych instytucji konsultacyjnych,
4. uprawnień związanych z prawami i wolnościami, mające znaczenie dla partycypacji społecznej⁵.

Na zlecenie Ministerstwa Gospodarki eksperci zewnętrzni dokonali analizy podstawowych aktów prawnych dotyczących konsultacji społecznych:

1. Konstytucja RP,
2. Ustawa z dnia 6 lipca 2006 r. o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego;
3. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych;
4. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców;
5. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa;
6. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej;
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej;
8. Uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin prac Rady Ministrów.

Dodatkowo Ministerstwo Gospodarki dokonało analizy:

1. Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - Regulamin Sejmu;
2. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów - Zasady techniki prawodawczej;
3. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
4. Ustawy o Radzie Ministrów;
5. Ustawy o fundacjach i ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

Istnienie wielu aktów prawnych zajmujących się problematyką zasięgania opinii powoduje wątpliwości co do relacji między nimi. Wiele z ankietowanych przez MG podmiotów uważa stan prawny za nieuporządkowany i postuluje wprowadzenie ustawy, która ujedynolici proces zasięgania opinii w różnych dziedzinach.

Konstytucja ma znaczenie jako generalna podstawa do tworzenia ustaw zawierających przepisy określające tematykę i formy dialogu społecznego. Jednakże ogólność sformułowań ujętych w Konstytucji ogranicza bezpośrednio stosowania jej przepisów do dialogu społecznego podczas procesu legislacyjnego i dyskusji społecznej nad oceną skutków regulacji. Konstytucja daje jednak wysoką gwarancję spójności systemu, ze względu na fakt, iż każda przyjmowana ustawa musi być zgodna z Konstytucją. Stanowi to ważny element dialogu społecznego w procesie legislacyjnym.

Art.2 Konstytucji RP, tworzący zasadę państwa prawnego, ma przeciwdziałać zjawisku „inflacji legislacyjnej”. W praktyce nie stanowi on samodzielnej podstawy do egzekwowania obowiązku udowodnienia konieczności projektowanej regulacji.

W Konstytucji brak jest przepisów gwarantujących skuteczność projektowanych ustaw, przepisów zmuszających regulatora do udowodnienia efektywności projektowanego aktu prawnego czy przepisów nakładających na regulatora obowiązek udowodnienia

⁵ Zobacz załącznik nr do „Przewodnika po partycypacji społecznej” D.Długosz, J.J.Wygański

proporcjonalności projektowanego instrumentu prawnego, w stosunku do potrzeb zidentyfikowanych i przedyskutowanych w procesie konsultacji społecznych.

Brakuje także przepisów, które nakładałyby na organy stanowiące prawo jasny obowiązek podawania interpretacji projektowanych przepisów w procesie zasięgnięcia opinii czy konsultacji społecznych.

Przepisy Konstytucji w sposób ogólny odwołują się do kwestii dialogu społecznego, nie stanowiąc o konieczności uzgadniania treści projektowanych regulacji, a co za tym idzie nie ma mechanizmu konsultacyjnego przyczyniającego się do zwiększenia przestrzegania nowych przepisów przez ich adresatów.

Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego jest aktem prawnym istotnym z punktu widzenia konsultacji społecznych w ramach procesu legislacyjnego, jednakże zakres jej stosowania jest ograniczony.

Ze względu na specyfikę procesu konsultacji analizowany akt prawny nie ma charakteru uniwersalnego. Zgodnie z art. 3 Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Do jej kompetencji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach.

Przewidziane w ustawie formy udziału partnerów społecznych to:

- 1) Stanowisko w/s prognoz wielkości makroekonomicznych;
- 2) Stanowisko w/s założeń projektu budżetu;
- 3) Stanowisko w/s projektu ustawy budżetowej.
- 4) Propozycja w sprawie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Istnieje możliwość wnoszenia pod obrady Komisji wszelkich spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym.

Z opinii płynących ze środowiska pracodawców (m.in. Zielona księga KPP „Państwo Przyjazne Przedsiębiorcom”) wynika, iż forum to nie jest w pełni wykorzystywane jako platforma do wymiany opinii i uwag administracji z przedstawicielami organizacji pozarządowych.

Ustawa o związkach zawodowych, poprzez stworzenie procedury opiniowania zarówno projektów aktów prawnych jak i założeń do nich, może zostać wykorzystana do poddawania konsultacjom również OSR. Poważnym ograniczeniem wykorzystania analizowanego aktu prawnego, jako uniwersalnego narzędzia do prowadzenia konsultacji społecznych, jest ograniczenie podmiotowe (wskazany w ustawie krąg podmiotów) oraz przedmiotowe (w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych).

Ustawa daje wysoką gwarancję proporcjonalności tworzonych aktów prawnych poprzez możliwość dialogu społecznego i konieczność przedstawiania powodów wykorzystania określonego narzędzia regulacyjnego jednak w ograniczonym zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Ustawa o organizacji pracodawców, poprzez stworzenie procedury opiniowania zarówno projektów regulacji jak i założeń do nich, może zostać uznana za podstawową w procesie poddawania konsultacjom OSR. Jednakże stanowi ona jedynie ramy proceduralne i prawne

dla zasięgnięcia opinii, nie precyzując dokładnego obszaru konsultacji, badań i analiz, jakie powinien przedstawić regulator.

Z uwagi na przygotowanie ekonomiczne przedstawicieli pracodawców, proces zasięgnięcia opinii przewidziany w analizowanym akcie prawnym może jednak przyczynić się do zwiększenia efektywności konsultowanego aktu prawnego.

Podobnie jak regulacja dotycząca związków zawodowych ustawa daje wysoką gwarancję proporcjonalności tworzonych aktów prawnych poprzez możliwość dialogu społecznego i konieczność przedstawiania powodów wykorzystania określonego narzędzia regulacyjnego jednak w ograniczonym, objętym kompetencjami organizacji pracodawców, zakresie.

Ustawa o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, poprzez stworzenie procedury udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych i stanowi ważne ogniwo w procesie konsultacji społecznych.

Akt ten nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy do prowadzenia zasięgnięcia opinii na etapie wstępnego planowania regulacji w oparciu o ocenę skutków regulacji. Analizowany akt prawny nie zawiera bowiem stosownych do zasięgnięcia opinii w kwestii OSR procedur, ani wymogów zobowiązujących regulatora do sporządzenia OSR.

Zapisy ustawy dają niewielką gwarancję tworzenia rozwiązań proporcjonalnych w stosunku do zaistniałego problemu. Działalność lobbingska, bez procedur związanych z formalnym procesem zasięgnięcia opinii w oparciu o ocenę skutków regulacji, nie stanowi dostatecznej podstawy do wpływania na dobór odpowiednich narzędzi regulacyjnych.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej tworzy istotne dla dialogu społecznego podstawy gwarancji dostępu do informacji, jednak nie stanowi samodzielnej podstawy do konsultacji oceny skutków regulacji w procesie legislacyjnym.

W dialogu społecznym bardzo istotne jest wczesne informowanie partnerów społecznych o planowanych przedsięwzięciach, kierunkach działania poprzez np. publikowanie dokumentów i zachęcanie do ich komentowania. Zapisy ustawy dają możliwość zapoznania się z np. projektami ustaw, ale nie dają możliwości bezpośredniego wpływania na etapie planowania zmian, czyli na etapie przedprojektowym.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej gwarantuje dostęp do informacji publicznej. Nie stanowi jednak samodzielnej podstawy do konsultacji oceny skutków regulacji w procesie legislacyjnym. Przy wykorzystaniu BIP udostępnia się informacje publiczne. BIP ma, więc zapewniać wczesne informowanie o planowanych działaniach. Dostęp do informacji może stanowić jedynie pomoc dla działań zmierzających do ustanowienia dialogu w oparciu o ocenę skutków regulacji.

Regulamin pracy Rady Ministrów ma obecnie podstawowe znaczenie dla systemu. Należy pamiętać, iż oceną skutków regulacji objęte są akty normatywne przygotowywane przez członków Rady Ministrów i inne organy administracji rządowej. Procesem oceny skutków regulacji nie są objęte akty prawne przygotowywane przez posłów i Prezydenta. Jednak model OSR może zostać wykorzystany do przygotowania stanowiska Rządu do pozarządowych projektów ustaw (§ 50 ust. 2 Regulaminu).

W ramach przewidzianej w Regulaminie procedury dla oceny skutków regulacji podmiot wnioskujący jest zobowiązany do przygotowania analizy oraz konsultacji, których celem jest udowodnienie większej skuteczności planowanego aktu prawnego w stosunku do stanu obecnego. Projekt regulacji poddawany jest dyskusji społecznej, w której wszystkie zainteresowane strony mają dostęp do projektu i OSR. OSR powinien zawierać

przedstawienie wyników przeprowadzonych zasięgnięcia opinii. Brak przeprowadzenia konsultacji społecznych wymaga każdorazowo uzasadnienia przez organ wnioskujący (umieszczenia odpowiednich informacji w OSR).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - Regulamin Sejmu w art. 34 reguluje kwestie zasięgnięcia opinii w procesie legislacyjnym na etapie prac w Sejmie. Zachodzi istotne rozróżnienie w doniesieniu do projektów aktów normatywnych podejmowanych z inicjatywy rządowej, prezydenckiej, senackiej czy obywatelskiej a podejmowanych z inicjatywy poselskiej czy przez komisje sejmowe.

Odnosnie projektów rządowych, prezydenckich czy obywatelskich uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy.

W odniesieniu do projektów komisyjnych i poselskich, w stosunku do których nie przeprowadzono zasięgnięcia opinii, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Taka konstrukcja przepisu oznacza, że obowiązek zasięgnięcia opinii danego podmiotu w wypadku projektów komisyjnego i poselskiego dotyczy obowiązku konsultowania nie OSR czy założeń do projektu ustawy a już projektu aktu normatywnego. Natomiast w przypadku pozostałych projektów dotyczy postępowania przed wniesieniem projektu do Marszałka Sejmu.

Regulamin Sejmu nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla ugruntowania obowiązku zasięgnięcia opinii na etapie sporządzania OSR.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów - Zasady techniki prawodawczej w odniesieniu do metodyki prac legislacyjnych także w wskazują na obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy przed ostatecznym podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy.

W §1.1. Zasad przypomina się twórcom ustaw, że środki prawne są jednymi z wielu możliwych środków oddziaływania społecznego i decyzje w sprawie podjęcia takich czy innych środków oddziaływania należy poprzedzić zasięgnięciem opinii tych wszystkich podmiotów, które są zainteresowane.

Zasady techniki prawodawczej wskazują na wszystkie ważne elementy jakie powinna zawierać ocena skutków regulacji, w tym także na konieczność przeprowadzania zasięgnięcia opinii. Jednakże w całym rozporządzeniu nie pojawia się zwrot oraz definicja czym jest OSR, zatem akt ten nie może stanowić samodzielnej podstawy dla funkcjonowania systemu zasięgnięcia opinii w procesie OSR.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa formy współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi oraz innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Zgodnie z ustawą współpraca ta może przyjąć formy:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;

- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Ustawa nie określa szczegółowo trybu współpracy administracji z organizacjami pożytku publicznego, pozostawia więc dużą dowolność organom administracji w tym zakresie. Ponadto obowiązek określania harmonogramu współpracy z organizacjami pożytku publicznego został nałożony wyłącznie na organy samorządu terytorialnego.

Ustawa o Radzie Ministrów określa obowiązek członka Rady Ministrów do współdziałania z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych. Ustawa nie określa jednak nawet w sposób ogólny formy takiego współdziałania.

Ustawa o fundacjach ani **Prawo o stowarzyszeniach** nie określają zaangażowania fundacji ani stowarzyszeń w opracowywanie aktów prawnych.

Zgodnie z **ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej** (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928, z późn. zm.), każdy minister kierujący określonym działem administracji w celu realizacji swoich zadań współdziała m.in. z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych. Przy realizacji zadań powierzonych ministrowi, potrzebne jest współdziałanie i współpraca z organizacjami szeroko definiowanego społeczeństwa obywatelskiego, służąca zbliżeniu stanowisk administracji rządowej i partnerów społecznych. Ustawa nie określa o form tej współpracy, ale ustanawia jej obowiązek. Ustawa w sposób kompleksowy określiła sprawy i zadania, należące do poszczególnych działów administracji rządowej i wynikające stąd sprawy dotyczące działalności partnerów społecznych. Ustawodawca regulując funkcjonowanie administracji rządowej, dostrzegł znaczenie współpracy z partnerami społecznymi, w obszarze wskazanych działów administracji rządowej.

Zgodnie z przepisem art.26 pkt 15 i 16 **ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów** (Dz. U. Nr 122, poz. 1319, z późn. zm.) do zakresu działania Prezesa UOKiK należy współpraca z organami samorządu terytorialnego oraz krajowymi i zagranicznymi organizacjami społecznymi i innymi instytucjami, do których zadań należy ochrona interesów konsumentów oraz udzielanie pomocy organom samorządu województwa i powiatu oraz organizacjom, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej. Ustawa zawiera również uregulowania prawne dotyczące działalności organizacji konsumenckich wskazując, iż organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej oraz uczestniczą w realizacji rządowej polityki konsumenckiej. Organizacje te mają w szczególności prawo do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów,

2.4.2 Zasięganie opinii w Unii Europejskiej

Z punktu widzenia procesu tworzenia prawa i przeprowadzania ocen skutków regulacji kluczowe znaczenie dla przejrzystości tego procesu ma prowadzenie zasięgania opinii wśród adresatów projektu regulacji. Zasięganie opinii powinny służyć ustaleniu czy propozycja aktu prawnego jest jasna, spójna, zrozumiała i dostępna dla adresatów. Harmonogram prac

legislacyjnych powinien obowiązkowo uwzględniać terminarz rozmów z partnerami społecznymi. Powyższe zasady są przestrzegane również przy tworzeniu prawa wspólnotowego. Dla określenia ram i procedur zasięgnięcia opinii Komisja Europejska opracowała i stosuje zestaw odpowiednich standardów.

Na polecenie Rady Europejskiej, dotyczące przygotowania strategii skoordynowanych działań w dziedzinie uproszczenia środowiska regulacyjnego, zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i na poziomie państw członkowskich, powstał w 2001 r. raport tzw. grupy Mandelkerna. Wskazał on na następujące cele procesu zasięgnięcia opinii:

- poprawę tekstu propozycji aktów prawnych,
- zbadanie czy nowa regulacja jest odpowiednia,
- zweryfikowanie czy nowy akt prawny będzie działał w praktyce,
- sprawdzenie czy nowy akt prawny jest spójny z obowiązującym prawem.

Grupa Mandelkerna przedstawiła 6 rekomendacji w zakresie procesu zasięgnięcia opinii:

- 1) Zasięgnięcie opinii powinno być przejrzyste i wszystkie podmioty, na które akt prawny będzie miał wpływ i/lub wszystkie zainteresowane strony powinny zostać zaangażowane najwcześniej jak jest to możliwe.
- 2) Dodatkowo i/lub zamiast tradycyjnego sposobu zasięgnięcia opinii propozycja aktu prawnego powinna być dostępna w Internecie i powinna być zapewniona możliwość przesyłania komentarzy drogą elektroniczną.
- 3) Należy zapewnić jawność komentarzy i opinii zgłoszonych przez konsultowane grupy (poza przypadkami tajemnicy handlowej).
- 4) Komentarze zgłoszone przez zainteresowane strony i/lub ich streszczenia powinny być przekazane do organów ustawodawczych tak szybko jak jest to możliwe, tak aby mogły one uwzględnić poglądy i oceny przedstawione przez zainteresowane strony. Ten materiał powinien odgrywać ważną rolę w procesie stanowienia prawa.
- 5) Należy określić minimalny czas trwania procesu zasięgnięcia opinii.
- 6) Czas trwania zasięgnięcia opinii powinien być dostosowany zarówno do kwestii podlegających dyskusji jak i do liczby oraz zakresu interesariuszy.

Komisja Europejska w komunikacie „W kierunku wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami“, zdefiniowała następujące minimalne standardy zasięgnięcia opinii⁶:

1. zapewnienie, by każdy z uczestników zasięgnięcia opinii otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji,
2. objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych,
3. prowadzenie zasięgnięcia opinii za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów zasięgnięcia opinii i oczekiwań ich uczestników,
4. pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach (minimum 8 tygodni dla konsultacji pisemnych, powiadomienie o spotkaniach konsultacyjnych na co najmniej 20 dni przed terminem spotkania),
5. potwierdzanie otrzymania odpowiedzi,
6. publikacja raportu opisującego wyniki zasięgnięcia opinii oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

⁶ European Commission (2005) Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, Brussels

Zasięganie opinii zajmuje określone miejsce w procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Prowadzone są w ciągu całego procesu stanowienia prawa – od formułowania polityki do jej przyjęcia i wdrażania. Może być ono prowadzone w formie pisemnej i sformalizowanej, jak np. Zielone i Białe Księgi, może być też prowadzone przez Internet oraz przy użyciu testów panelowych, lub w formie nieformalnych spotkań zainteresowanych stron, grup roboczych, komisji eksperckich oraz spotkań z przedstawicielami grup interesu.

Obecnie możliwością oddziaływania na Komisję Europejską na najwcześniejszym etapie formułowania polityk jest zgłaszanie sugestii, które mogą mieć wpływ na zawartość rocznego programu prac tej instytucji.

Aby ułatwić proces zasięgania opinii Komisja Europejska utworzyła portal Internetowy „*Your voice in Europe*”, poprzez który prowadzone są zasięganie opinii. Dzięki niemu każdy z zainteresowanych podmiotów może zgłaszać swoje opinie do polityk i propozycji legislacyjnych. Badanie przeprowadzone przez CEBOS wskazało, że stronę internetową „*Twój głos w Europie*” zna zaledwie 10,1% ogółu badanych firm polskich. Jest ona nieco bardziej znana w dużych firmach (15,4%) oraz w firmach usługowych (14,4%).

3. Identyfikacja podmiotów

Podjęwane działania będą oddziaływać na podmioty prowadzące zasięganie opinii oraz na podmioty w nich uczestniczące. Skala tego oddziaływania będzie zależeć od przyjętego rozwiązania (wytyczne czy ustawa).

1. Podmioty prowadzące zasięganie opinii to przede wszystkim organy administracji publicznej, które podejmują działania regulacyjne. W przypadku przyjęcia wytycznych do zasięgania opinii oddziaływanie będzie ograniczać się do administracji rządowej (ministerstwa - 19, urzędy centralne). W przypadku wprowadzenia powszechnie obowiązującego aktu prawnego grupa ta zostanie poszerzona o

- Sejm, (posłowie, komisje sejmowe)
- Prezydenta RP

2. Podmioty uczestniczące w konsultacjach

Zgodnie z *Zasadami dialogu społecznego* najważniejsze grupy i instytucje, które na ogół zapraszane są do procesu zasięgania opinii to:

- 1) związki zawodowe,
- 2) organizacje pracodawców,
- 3) samorząd terytorialny,
- 4) korporacje zawodowe,
- 5) społeczno-zawodowe organizacje rolników,
- 6) kościoły i związki wyznaniowe,
- 7) organizacje pozarządowe,
- 8) Przedstawiciele środowisk zawodowych i twórczych.
- 9) Komisja wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Nie należy także pomijać partii i grup politycznych, mediów, instytucji międzynarodowych czy indywidualnych przedsiębiorców oraz obywateli, którzy chcą wyrazić swój pogląd. Ponadto w tej grupie mogą znaleźć się również instytucje administracji publicznej. W wielu przypadkach będą oni zainteresowani zarówno przebiegiem, jak i rezultatami zasięgania opinii. Jeszcze inną grupę podmiotów stanowią te, które w proces zasięgania opinii wnoszą zewnętrzny, ekspercki punkt widzenia. Są to przykładowo uniwersytety, instytuty badawczo-rozwojowe, think-tanki.

W uwagach nadesłanych do Ministerstwa Gospodarki respondenci wskazywali, że reprezentacja zaproszonych i zainteresowanych stron nie zawsze stanowi grupę docelową co do merytorycznej treści tworzonych aktów normatywnych. Istnieje również możliwość, że partnerzy społeczni do których zwrócono się z prośbą o opinie reprezentują jedynie część podmiotów zainteresowanych danym rozwiązaniem. Świadczy to o niestarannej identyfikacji grupy docelowej, bądź o nikłej dostępności dokumentu (np. zamieszczeniu go wyłącznie na trudno dostępnej podstronie internetowej urzędu).

4. Wyniki zasięgnięcia opinii w sprawie reformy procesu zasięgnięcia opinii

Pierwszy raz zasięgnięto opinię nt. sposobów konsultowania w procesie stanowienia prawa na etapie analizy problemu w formie badania sondażowego wśród 105 firm, które uczestniczyły w 2006 r. w konsultacjach i 202 firm, które w konsultacjach nie uczestniczyły.⁷ Celem badania było zebranie informacji i opinii przedsiębiorców odnośnie przebiegu procesu zasięgnięcia opinii i tego, jak ich zdaniem proces ten powinien przebiegać. Przedsiębiorcom zadano również pytania dotyczące chęci uczestnictwa w konsultacjach.

Ponad 50 % firm nie uczestniczy w konsultacjach, ponieważ nie wie, że jest taka możliwość. Jednak 75,9 % przebadanych firm deklaruje chęć uczestnictwa w konsultacjach. Szczególnie zainteresowane konsultacjami są firmy duże (zatrudniające powyżej 50 pracowników) – 92,9 % tych firm wyraziło chęć udziału w konsultacjach.

W opinii przedsiębiorców wyrażanie stanowiska wobec projektów aktów prawnych przez Internet stanowi najwygodniejszą formę udziału w zasięgnięciu opinii. Przedsiębiorcy najchętniej otrzymywaliby informacje i dokumenty do zasięgnięcia opinii w formie konkretnych pytań (ponad 75 % odpowiedzi). Otrzymywanie dokumentów do zaopiniowania w formie gotowych już projektów aktów prawnych bądź abstraktów cieszy się mniejszym powodzeniem.

Czas przewidziany na zgłaszanie uwag jest, zdaniem przedsiębiorców, zbyt krótki – średnio wynosi 14 dni. Firmy powinny mieć ok. 24-25 dni na zgłaszanie uwag.

Połowa firm uczestniczących w konsultacjach nie otrzymuje od administracji informacji o wynikach zasięgnięcia opinii. Przedstawiciele 41% firm nie potrafili odpowiedzieć, czy ich uwagi zostały uwzględnione. W przypadku co trzeciej firmy uczestniczącej w konsultacjach, zgłoszone przez nią uwagi zostały uwzględnione w końcowym akcie prawnym, sugestie co czwartej firmy nie zostały uwzględnione.

W terminie 27 kwietnia – 31 maja br. Ministerstwo Gospodarki prowadziło zasięgnięcie opinii dotyczące konsultacji w procesie oceny skutków regulacji w oparciu o pierwszy projekt niniejszego dokumentu oraz kwestionariusz, które zostały przesłane do resortów oraz partnerów społecznych (do 73 podmiotów) oraz udostępnione na stronie internetowej, z zaproszeniem do udziału w dyskusji.

Ministerstwo Gospodarki otrzymało 80 odpowiedzi na ankietę, z czego 63 z administracji oraz 17 od innych podmiotów. Oprócz przedsiębiorców wypowiedzieli się również przedstawiciele związków zawodowych, oraz organizacje pozarządowe. Dodatkowo do Ministerstwa Gospodarki wpłynęły komentarze od 27 podmiotów, z czego 19 od administracji.

Jedynie 3 z uzyskanych odpowiedzi (niecałe 4%) pochodziło od członków parlamentu, nie mogły więc zostać uznane za reprezentatywne dla całej grupy, niemniej zostały uwzględnione w zestawieniu.

Zadano również pytanie o etap przeprowadzania zasięgnięcia opinii. Zdecydowanie najczęściej konsultowanymi dokumentami były projekty aktów normatywnych (46%). Założenia do aktów normatywnych i oceny skutków regulacji, były konsultowane bardzo rzadko – odpowiednio 3% i 4% odpowiedzi. Podobne pytanie o rodzaj konsultowanych dokumentów zadano pracownikom administracji. Prawie wszyscy (95%) kierują do zasięgnięcia opinii całe projekty aktów normatywnych. Konkretnie pytania zadaje konsultowanym podmiotom 14% badanych. Pozostałe formy takie jak abstrakty, opisy lub omówienia bądź inne stanowią łącznie 16% odpowiedzi.

⁷ Badanie zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Centrum Badania Opinii Społecznej w okresie 13-17 grudnia 2006 r.

Ankietowane podmioty, zapytane ile czasu powinno być na zgłaszanie uwag i opinii najczęściej wskazywały 11-20 lub 21-30 dni. Można odnotować w tym zakresie duża rozbieżność pomiędzy administracją a pozostałymi respondentami. Zdaniem administracji (28 odpowiedzi) czas na zgłaszanie uwag i opinii powinien wynosić średnio ok. 16 dni, a zdaniem pozostałych respondentów (14 odpowiedzi) 30 dni.

Jednocześnie zadano pytanie pracownikom administracji o długość obecnie przeprowadzanego zasięgnięcia opinii. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że najczęściej zasięgnięcie opinii trwają powyżej 20 dni (33% wszystkich odpowiedzi). Nieco mniej (24%) ankietowanych wskazało długość zasięgnięcia opinii pomiędzy 11 a 20 dni, a najkrótsza opcja (do 10 dni) była wybierana prawie tak samo często (22% odpowiedzi).

Wiele komentarzy respondentów było poświęconych długości przeprowadzanych konsultacji. Ograniczenie czasowe na zgłaszanie uwag było postrzegane jako sposób na praktyczne omińnięcie obowiązku zasięgnięcia opinii – uniemożliwiało ono rzetelną analizę dokumentu, a niejednokrotnie czas był zbyt krótki na zapoznanie się z dokumentem. Zdarzały się nawet przypadki, w których dokument do opiniowania był dostarczany już po wyznaczonym terminie do zgłaszania uwag.

Według niektórych respondentów czas przeprowadzania zasięgnięcia opinii powinien być uzależniony od stopnia pilności i skomplikowania aktu prawnego. Akty mniej skomplikowane wymagają mniej czasochłonnej analizy, w ich przypadku długi okres zasięgnięcia opinii stanowiłby niepotrzebną stratę czasu.

Respondenci podnieśli również problem specyfiki zasięgnięcia opinii dokumentów europejskich – zazwyczaj do ich analizy wyznaczane są bardzo krótkie terminy, znacząco utrudniające wydanie merytorycznej opinii. W związku z tym pojawiały się prośby o uregulowanie również i tego procesu.

Otrzymywanie informacji zwrotnych o wynikach zasięgnięcia opinii nie jest zjawiskiem powszechnym – wiadomości takie otrzymała mniej niż połowa ankietowanych, którzy odpowiedzieli na to pytanie. Jednocześnie zadano pytanie o korzystanie z otrzymanych odpowiedzi przez pracowników administracji. Uwzględnianie za każdym razem zgłaszanych w trakcie zasięgnięcia opinii deklaruje 25% ankietowanych podmiotów. Najwięcej (57% respondentów) deklaruje częste uwzględnianie opinii konsultowanych. Znacznie mniej ankietowanych (jedynie 13% odpowiedzi) jedynie czasami zwraca uwagę na opinie uzyskane w czasie zasięgnięcia opinii.

5. Analiza opcji

5.1 Opcje działania

Analiza problemu i celów, a także uwagi otrzymane w procesie zasięgania opinii pozwoliły wyróżnić następujące opcje działania:

1. Brak regulacji (opcja „0”)
2. Opracowanie podręcznika (wytycznych) do procesu zasięgania opinii
3. Przyjęcie ustawy o zasięganu opinii
4. Opracowanie ustawy o OSR zawierającej uregulowanie problemu zasięgania opinii

Analizie możliwości wdrożenia zostały poddane również opcje mieszane polegające na wprowadzeniu ogólnego aktu prawnego (ustawa o zasięganu opinii lub o OSR) uzupełnionego przez uszczegóławiające go wytyczne. Niestety obie opcje wymagałyby nie znanej w polskim prawie konstrukcji prawa jednocześnie twardego i miękkiego. Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie, aby opracować nieobowiązkowe wytyczne jako przewodnik do stosowania obowiązkowej i szczegółowej ustawy.

Wagi kryteriów dobrano według następującego klucza: 1 – bardzo mało ważne, 2 – mało ważne, 3 – średnio ważne, 4 – istotne, 5 – bardzo istotne. Poszczególne wagi obrazują, jak (w ocenie MG) duży wpływ dany czynnik ma na ostateczną decyzję.

Oceny dla każdego z aspektów zostały przydzielone w skali 11-punktowej, przy czym „0” oznaczało skutki w danym aspekcie najgorsze z możliwych, a „10” – najlepsze. W części pierwszej (realizacja celów) wartość kryteriów obrazuje rzeczywistość (w wypadku opcji „nie regulować”) lub spodziewaną (w przypadku innych opcji) wartość odpowiedniego wskaźnika – w dziesiątkach procent.

W części drugiej wyjątkowo potraktowano opcję 2. b. i): Skala kosztów przeprowadzania zasięgania opinii, którą przyjęto w opcji „nie regulować” na poziomie 5, a następnie w pozostałych opcjach oceniano, czy nastąpi wzrost kosztów (obniżenie oceny), czy ich spadek (wzrost oceny). W pozostałych kryteriach brak kosztów oceniano na poziomie 10, a istniejące koszty obniżały ocenę (małe koszty = 7-9, średnie koszty = 4-6, duże koszty = 1-3, bardzo duże koszty = 0).

Przedstawiona w punkcie 3 *analiza wpływu* ocena poszczególnych czynników została przyznana na jeszcze innej zasadzie. Stan neutralny, nie mający wad ani zalet został określony jako 5. Wady każdego rozwiązania obniżały punktację, zaś zalety podnosiły. Dzięki temu mogliśmy ocenić w sposób syntetyczny każdą z opcji zwracając uwagę na jej plusy i minusy. Każda zaleta oznaczała wzrost wskaźnika o 1 lub 2, każda wada zaś spadek o 1 lub 2 punkty. Wady i zalety dla każdej opcji znajdują się pod tabelką.

Ostatnia część: *analiza ryzyka wdrożenia* została sporządzona metodą bonitacji punktowej, jednak ze względu na inną funkcję wartości nie są sumowane z częścią poprzednią. Każde z kryteriów przedstawia inne zagrożenie dla wprowadzenia danego instrumentu. Optymalna wartość zbiorczego wskaźnika to 8 – uznaliśmy że wartości powyżej 4 pozwalają na rozważenie zasadności wprowadzenia instrumentu, podczas gdy opcje o wartości zbiorczego wskaźnika 4 lub niżej nie pozwalają na skuteczną implementację. Została oceniona również opcja „nie regulować” – pomimo że „wprowadzenie” tej opcji jest automatyczne, to jednak chcieliśmy pokazać wzrost akceptacji społecznej dla konkretnych i aktywnych działań w dziedzinie zasięgania opinii.

5.1.1 Nie regulować

Nazwa kryterium	Przedział oceny (0-10)	Waga kryterium (1-5)	Wartość kryterium
1) Kryteria realizujące cele			
a) Przeprowadzenie zasięgnięcia opinii	5	4	20
b) Jakość procesu zasięgnięcia opinii			
i) Trafność identyfikacji podmiotów	6	5	30
ii) Zapewnienie długości procesu	5	4	20
iii) Odsetek informacji zwrotnych	5	4	20
2) Skala kosztów realizacji celów (odwrócona skala oceny)			
a) Skala kosztów dla administracji			
i) Skala kosztów wdrożenia			
(1) Skala kosztów procesu ustawodawczego	10	2	20
(2) Skala kosztów szkoleń i przygotowania	10	2	20
b) Skala kosztów stosowania instrumentu			
i) Skala kosztów zasięgnięcia opinii	5	3	15
ii) Skala kosztów kontroli	10	1	10
c) Skala kosztów analizy ex-post	10	1	10
3) Ocena wpływu na:			
a) rynek pracy	5	2	10
b) konkurencyjność gospodarki	3*	3	9
c) sytuację i rozwój regionalny	5	1	5
d) środowisko	5	1	5
e) administrację	3**	4	12
f) społeczeństwo	2***	4	8
SUMA:			214
Analiza ryzyka wdrożenia			
Osiągnięcie wyniku 5 i więcej stwarza realne przesłanki wprowadzenia opcji w życie			
Kryterium	Skala (0-2)		
1) Szansa na wprowadzenie instrumentu (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)	2		
2) Poziom akceptacji (łatwość wdrożenia) (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)			
a) W administracji	2		
b) Akceptacja społeczna	0		
3) Prawdopodobieństwo niezamierzonych konsekwencji (0 – duże, 1 – średnie 2 – małe)			
SUMA:			6

* -1 za niepewność i skomplikowanie prawa, -1 za obciążenia administracyjne

** -1 za obciążenia niepotrzebnymi procedurami i przerost zatrudnienia, -1 za niepotrzebne nowelizacje

*** - 1 za niską jakość prawa, -1 za niepotrzebne obciążenia administracyjne, -1 za ogólny brak działania

Wady:

- Utrzymanie obecnego stanu – niewykorzystywanie możliwości zasięgnięcia opinii, utrzymanie rozproszonych zasad w wielu aktach prawnych

Zalety:

- Brak potrzeby zmian i konieczności dostosowania,

Korzyści:

- Gospodarcze - brak (zachowanie istniejącego stanu),
- Społeczne – stabilność prawa,
- Dla administracji – brak korzyści (korzyścią tutaj jest brak kosztów zmiany)

Koszty:

- Gospodarcze – powstawanie rozwiązań, które nakładają nieuzasadnione (z punktu widzenia przedsiębiorstw) obciążenia (koszt dla przedsiębiorstw), próby omijania tych obciążeń (koszt dla budżetu)
- Społeczne - niska jakość tworzonego prawa, istnienie luk prawnych, nieoczekiwane skutki prawne, oderwanie procesu legislacji od potrzeb społeczeństwa i wynikające z tego rosnące poczucie niezrozumiałego i narzuconego prawa,
- Dla administracji - pomijanie niektórych rozwiązań nie dostrzeżonych przez pracowników administracji i związana z tym potrzeba nowelizacji, zwiększenie obciążenia instytucji dbających o wykonywanie prawa (urzędy skarbowe, sądy).

5.1.2 Wytyczne do procesu zasięgnięcia opinii

Nazwa kryterium	Przedział oceny (0-10)	Waga kryterium (1-5)	Wartość kryterium
1) Kryteria realizujące cele			
g) Przeprowadzenie zasięgnięcia opinii	6	4	24
h) Jakość procesu zasięgnięcia opinii			
i) Trafność identyfikacji podmiotów	8	5	40
ii) Zapewnienie długości procesu	5	4	20
iii) Odsetek informacji zwrotnych	6	4	24
2) Skala kosztów realizacji celów (odwrócona skala oceny)			
a) Skala kosztów dla administracji			
i) Skala kosztów wdrożenia			
(1) Skala kosztów procesu ustawodawczego	9	2	18
(2) Skala kosztów szkoleń i przygotowania	150 tys/5 lat (7)	2	14
b) Skala kosztów stosowania instrumentu			
i) Skala kosztów zasięgnięcia opinii	6	3	18
ii) Skala kosztów kontroli	10	1	10
c) Skala kosztów analizy ex-post	30 tys. za badanie + analizy własne/rocznie (7)	1	7
3) Ocena wpływu na:			
a) rynek pracy	5	2	10
b) konkurencyjność gospodarki	5*	3	15
c) sytuację i rozwój regionalny	5	1	5
d) środowisko	5	1	5
e) administrację	5**	4	20
f) społeczeństwo	3***	4	12
SUMA:			242
Analiza ryzyka wdrożenia			
Osiągnięcie wyniku 5 i więcej stwarza realne przesłanki wprowadzenia opcji w życie			
Kryterium	Skala (0-2)		
1) Szansa na wprowadzenie instrumentu (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)	2		
2) Poziom akceptacji (łatwość wdrożenia) (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)			
a) W administracji	2		
b) Akceptacja społeczna	1		
3) Prawdopodobieństwo niezamierzonych konsekwencji (0 – duże, 1 – średnie 2 – małe)	2		
SUMA:			7

* wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 2, z powodu niewielkiego wzrostu pewności prawa i poprawy standardów

** - wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 2, z powodu oszczędności pracy (dzięki gotowemu podręcznikowi)

*** - wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 1, z powodu nieco lepszego dostosowania do oczekiwań przy tworzeniu prawa

Wady:

- Brak mocy wiążącej – ryzyko nie stosowania się do wytycznych,
- Znajomość wytycznych jako instrumentu miękkiego prawa może być mniejsza,
- Możliwość zmiany wytycznych przy zmianie koniunktury politycznej,
- Wydłużenie procesu legislacyjnego poprzez wprowadzenie nowego etapu zasięgnięcia opinii

Zalety:

- Możliwość ujęcia w czytelnej formie podręcznika, co ułatwi praktyczne zastosowanie.
- Wytyczne mogą być bardziej wszechstronne i znaleźć zastosowanie w większej liczbie sytuacji (na przykład przy opracowaniu aktów samorządowych)
- Możliwość zmiany wytycznych (w razie potrzeby) bez ponawiania procedury legislacyjnej

Korzyści (ich osiągnięcie nie jest pewne ze względu na brak mocy wiążącej):

- Gospodarcze – poprzez dostosowanie do potrzeb może zmniejszyć się niepotrzebne obciążenie przedsiębiorstw w różnych dziedzinach, możliwa jest również racjonalizacja tych obciążeń
- Społeczne – zwiększona akceptacja społeczna przyjmowanych rozwiązań (dzięki uwzględnieniu opinii respondentów) może spowodować większe poparcie dla działań sektora publicznego, wzrost zaangażowania społecznego
- Dla administracji – pojawienie się nowych, nie analizowanych wcześniej rozwiązań, lepsza jakość prawa skutkująca rzadszymi nowelizacjami (oszczędność pracy), odciążenie administracji poprzez wykorzystanie doświadczeń partnerów społecznych (znowu oszczędność pracy), stworzenie bazy dla rozwoju procesu zasięgnięcia opinii w Polsce

Koszty:

- Gospodarcze (w wypadku niedostatecznego wdrożenia wytycznych) - powstawanie rozwiązań które nakładają nieuzasadnione (z punktu widzenia przedsiębiorstw) obciążenia (koszt dla przedsiębiorstw), próby omijania tych obciążeń (koszt dla budżetu),
- Gospodarcze (w wypadku wdrożenia wytycznych) – zaangażowanie części zasobów na analizę proponowanych rozwiązań,
- Społeczne (w wypadku niedostatecznego wdrożenia wytycznych) - niska jakość tworzonego prawa, istnienie luk prawnych, nieoczekiwane skutki prawne, oderwanie procesu legislacji od potrzeb społeczeństwa i wynikające z tego rosnące poczucie niezrozumiałego i narzuconego prawa,
- Dla administracji - ekspertyzy i zasięgnięcie opinii, a następnie szkolenia w celu poinformowania pracowników administracji nowym instrumencie, koszty przeprowadzania bardziej szczegółowych zasięgnięcia opinii, koszt analizy ex post wykorzystania nowego instrumentu w praktyce,
- Dla administracji (w wypadku niedostatecznego wdrożenia wytycznych) - pomijanie niektórych rozwiązań nie dostrzeżonych przez pracowników administracji i związana z tym potrzeba nowelizacji, zwiększenie obciążenia instytucji dbających o wykonywanie prawa (urzędy skarbowe, sądy)

5.1.3 Ustawa o zasięgnięciu opinii

Nazwa kryterium	Przedział oceny (0-10)	Waga kryterium (1-5)	Wartość kryterium
1) Kryteria realizujące cele			
i) Przeprowadzenie zasięgnięcia opinii	9	4	36
j) Jakość procesu zasięgnięcia opinii			
i) Trafność identyfikacji podmiotów	6	5	30
ii) Zapewnienie długości procesu	6	4	24
iii) Odsetek informacji zwrotnych	9	4	36
2) Skala kosztów realizacji celów (odwrócona skala oceny)			
a) Skala kosztów dla administracji			
i) Skala kosztów wdrożenia			
(1) Skala kosztów procesu ustawodawczego	4	2	8
(2) Skala kosztów szkoleń i przygotowania	9	2	18
b) Skala kosztów stosowania instrumentu			
i) Skala kosztów zasięgnięcia opinii	4	3	12
ii) Skala kosztów kontroli	9	1	9
c) Skala kosztów analizy ex-post	30 tys. za badanie + analizy własne/rocznie (7)	1	7
3) Ocena wpływu na:			
a) rynek pracy	6*	2	12
b) konkurencyjność gospodarki	6**	3	18
c) sytuację i rozwój regionalny	5	1	5
d) środowisko	5	1	5
e) administrację	4***	4	16
f) społeczeństwo	3****	4	12
SUMA:			248
Analiza ryzyka wdrożenia			
Osiągnięcie wyniku 5 i więcej stwarza realne przesłanki wprowadzenia opcji w życie			
Kryterium			Skala (0-2)
4) Szansa na wprowadzenie instrumentu (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)			1
5) Poziom akceptacji (łatwość wdrożenia) (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)			
a) W administracji			1
b) Akceptacja społeczna			2
6) Prawdopodobieństwo niezamierzonych konsekwencji (0 – duże, 1 – średnie 2 – małe)			1
SUMA:			5

* wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 1, z powodu niewielkiego wzrostu zatrudnienia w administracji

** - wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 3, z powodu wzrostu liczby i jakości procesu zasięgania opinii, niewielkiego wzrostu pewności prawa i poprawy standardów

*** - spadek w porównaniu z opcją „wytyczne” o 1, z powodu braku podręcznika

**** - spadek w porównaniu z opcją „wytyczne” o 1 z powodu nowej ustawy (brak pewności prawa) i wzrost o 1 z powodu aktywności rządu.

Wady:

- Ryzyko związane z możliwością nieuchwalenia ustawy przez Parlament,
- Konieczność zapewnienia spójności/ uporządkowania sytuacji prawnej w odniesieniu do „aktów sektorowych” – dot. uprawnień pewnych grup społecznych,
- Zasięganie opinii stanowią element OSR, a OSR nie jest regulowana ustawowo,
- Wydłużenie procesu legislacyjnego poprzez wprowadzenie nowego etapu zasięgania opinii,
- Sformalizowanie zasięgania opinii zmniejsza elastyczność

Zalety:

- Kompleksowe uregulowanie zagadnienia procesu opinii,
- Obowiązek uwzględniania ustawy przez pracowników administracji oraz parlamentarzystów,
- Może dotyczyć wszystkich tworzonych aktów prawnych, także na poziomie samorządowym, jednak musi to być zapisane w ustawie

Korzyści:

- Gospodarcze – zmniejszenie liczby niepotrzebnych obciążeń i racjonalizacja obciążeń potrzebnych,
- Społeczne - poprawa jakości prawa w Polsce, zwiększona akceptacja społeczna dla rozwiązań zaproponowanych przez administrację, ze względu na większe zainteresowanie procesem legislacyjnym jest większe prawdopodobieństwo, że instrument okaże się adekwatny do potrzeb społecznych.
- Dla administracji – pojawienie się nowych, nie analizowanych wcześniej rozwiązań, lepsza jakość prawa skutkująca rzadszymi nowelizacjami (oszczędność pracy), odciążenie administracji poprzez wykorzystanie doświadczeń partnerów społecznych (znowu oszczędność pracy), ujednoczenie procesu zasięgania opinii aktów prawnych w różnych dziedzinach – możliwość utworzenia jednego organu zajmującego się przeprowadzaniem zasięgania opinii

Koszty:

- Gospodarcze – zaangażowanie części zasobów na analizę proponowanych rozwiązań,
- Społeczne – dostosowanie się do nowej ustawy czyli kolejna zmiana prawna (brak pewności prawa),
- Dla administracji – koszt prac legislacyjnych i wdrożenia nowych rozwiązań w tym szkolenia oraz kontrola wykonania ustawy, koszty przeprowadzania bardziej szczegółowych zasięgania opinii, koszt analizy ex post wykorzystania nowego instrumentu w praktyce

5.1.4 Ustawa o OSR (zawierająca zasięgnięcie opinii)

Nazwa kryterium	Przedział oceny (0-10)	Waga kryterium (1-5)	Wartość kryterium
1) Kryteria realizujące cele			
k) Przeprowadzenie zasięgnięcia opinii	9	4	36
l) Jakość procesu zasięgnięcia opinii			
i) Trafność identyfikacji podmiotów	6	5	30
ii) Zapewnienie długości procesu	6	4	24
iii) Odsetek informacji zwrotnych	9	4	36
2) Skala kosztów realizacji celów (odwrócona skala oceny)			
a) Skala kosztów dla administracji			
i) Skala kosztów wdrożenia			
(1) Skala kosztów procesu ustawodawczego	3	2	6
(2) Skala kosztów szkoleń i przygotowania	9	2	18
b) Skala kosztów stosowania instrumentu			
i) Skala kosztów zasięgnięcia opinii	4	3	12
ii) Skala kosztów kontroli	8	1	8
c) Skala kosztów analizy ex-post	Więcej niż w poprzednich opcjach (5)	1	5
3) Ocena wpływu na:			
a) rynek pracy	7*	2	14
b) konkurencyjność gospodarki	7**	3	21
c) sytuację i rozwój regionalny	6***	1	6
d) środowisko	6***	1	6
e) administrację	5****	4	20
f) społeczeństwo	5*****	4	20
SUMA:			262

Analiza ryzyka wdrożenia

Osiągnięcie wyniku 5 i więcej stwarza realne przesłanki wprowadzenia opcji w życie

Kryterium	Skala (0-2)
7) Szansa na wprowadzenie instrumentu (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)	0
8) Poziom akceptacji (łatwość wdrożenia) (0 – mała, 1 – średnia 2 – duża)	
a) W administracji	0
b) Akceptacja społeczna	2
9) Prawdopodobieństwo niezamierzonych konsekwencji (0 – duże, 1 – średnie 2 – małe)	0
SUMA:	2

* wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 2, z powodu wzrostu zatrudnienia w administracji

** - wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 4, z powodu wzrostu liczby i jakości zasięgania opinii, znacznego wzrostu pewności prawa i poprawy standardów

*** - wzrost w porównaniu z opcją „nie regulować” o 1 – pośrednio przez obowiązkową dokładną analizę aktów prawnych

**** - spadek w porównaniu z opcją „wytyczne” o 1, z powodu braku podręcznika, wzrost o 1 z powodu oszczędności pracy

**** - wzrost w porównaniu z opcją „ustawa o konsultacjach” o 2 z powodu wzrostu jakości prawa.

Wady:

- Ryzyko związane z możliwością nieuchwalenia ustawy przez Parlament,
- Konieczność zapewnienia spójności/ uporządkowania sytuacji prawnej w odniesieniu do „aktów sektorowych” – dot. uprawnień pewnych grup społecznych,
- Wydłużenie procesu legislacyjnego poprzez wprowadzenie nowego etapu zasięgania opinii,
- Sformalizowanie procesu legislacyjnego zmniejsza elastyczność

Zalety:

- Kompleksowe uregulowanie procesu tworzenia prawa (w tym zagadnienia zasięgania opinii),
- Obowiązek uwzględniania ustawy przez pracowników administracji,
- Może dotyczyć wszystkich tworzonych aktów prawnych, także na poziomie samorządowym, jednak musi to zostać zapisane w ustawie,
- Eliminacja problemu „hierarchii” pomiędzy konsultacjami a OSR,
- Możliwość utworzenia jednego organu zajmującego się przeprowadzaniem OSR i zasięgania opinii,
- Możliwość wykorzystania istniejących wytycznych OSR

Korzyści:

- Gospodarcze – zmniejszenie liczby niepotrzebnych obciążeń,
- Społeczne - poprawa jakości prawa w Polsce, zwiększona akceptacja społeczna dla rozwiązań zaproponowanych przez administrację
- Dla administracji – pojawienie się nowych, nie analizowanych wcześniej rozwiązań, lepsza jakość prawa skutkująca rzadszymi nowelizacjami (oszczędność pracy), odciążenie administracji poprzez wykorzystanie doświadczeń partnerów społecznych (znowu oszczędność pracy), ujednoczenie procesu zasięgania opinii aktów prawnych w różnych dziedzinach

Koszty:

- Gospodarcze – zaangażowanie części zasobów na analizę proponowanych rozwiązań
- Społeczne – dostosowanie się do nowej ustawy czyli kolejna zmiana prawna (brak pewności prawa)
- Dla administracji – koszt wdrożenia nowych rozwiązań, w tym szkolenia oraz kontroli wykonania ustawy

5.2 Opcje dodatkowe

Dodatkowo zgłoszono następujące propozycje rozwiązań, które mogą zostać przyjęte niezależnie od przyjętego rozwiązania:

5.2.1 Kompetencje Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do kontroli poprawności przeprowadzenia zasięgnięcia opinii (lub całości OSR) i możliwość wstrzymania prac nad projektem, który nie spełnia wymogów formalnych, należy przy tym wydłużyć minimalny czas pracy KPRM nad projektem.

Wady:

- KPRM nie dysponuje wiedzą o przedmiocie zasięgnięcia opinii
- Wydłużenie procesu legislacyjnego
- Konieczność ustawowego uregulowania zakresu odpowiedzialności KPRM

Zalety:

- Podmiot oceniający pracę innego urzędu będzie bardziej obiektywny w ocenie
- Wiedza, że oceny będzie dokonywał podmiot zewnętrzny zdyscyplinuje urzędników
- Zwiększenie szansy, że zostanie przyjęty błędny projekt

Korzyści:

- Większa efektywność procesu legislacyjnego

Koszty:

- Konieczność przeznaczenia dodatkowych środków dla RCL
- Koszt komunikacji pomiędzy podmiotami – obciążenie administracji

5.2.2 Stworzenie jednego ośrodka przeprowadzania zasięgnięcia opinii (lub OSR), ewentualnie przygotowanie portalu na wzór Your Voice in Europe

Wady:

- Pojedynczy ośrodek nie dysponuje wiedzą o przedmiocie zasięgnięcia opinii

Zalety:

- Istnienie jednego ośrodka ułatwi partnerom społecznym angażowanie się w zasięgnięcie opinii
- Wspecjalizowany podmiot jest zainteresowany wypracowaniem i ulepszeniem metodologii zasięgnięcia opinii

Korzyści:

- Oszczędności budżetowe – w urzędach mniej muszą istnieć komórki wyspecjalizowane w konsultacjach (OSR)

Koszty:

- Koszt utworzenia i funkcjonowania takiego ośrodka

5.2.3 Proponowane rozwiązanie nie powinno dotyczyć jedynie ustaw, ale także aktów prawa niższego rzędu (w tym samorządowych)

Wady:

- Wszechstronność aktu powoduje jego komplikację
- Tylko ustawa będzie wiążąca dla organów innych niż administracja państwowa

Zalety:

- Ujednolicenie zasad prowadzenia zasięgnięcia opinii

- Łatwiejsze gromadzenie doświadczeń i korzystanie z nich przez różne podmioty

Korzyści:

- Łatwiejsza ocena zasięgnięcia opinii, co powinno wpłynąć dodatnio na jego jakość

Koszty:

- Koszty wdrożenia – szkolenia, zasięgnięcie opinii
- Dużo większy koszt wprowadzenia rozwiązania – konieczne zasięgnięcie opinii z przedstawicielami samorządów itp.

5.2.4 Uregulowanie procesu zasięgnięcia opinii na każdym etapie prac (OSR, prace nad konkretną opcją), oraz wskazanie zależności między konsultacjami na różnych etapach.

Wady:

- Komplikacja instrumentu

Zalety:

- Zwiększenie funkcjonalności instrumentu
- Zwiększenie przejrzystości i integralności OSR

Korzyści:

- Poprawa OSR

Koszty:

- Czas poświęcony na analizę dodatkowych rozwiązań

5.2.5 Zaangażowanie zespołów międzyresortowych w proces stanowienia prawa.

Wady:

- Wydłużenie procedury legislacyjnej

Zalety:

- Pojawienie się nowych opcji
- Usprawnienie etapu konsultacji międzyresortowych

Korzyści:

- Poprawa współdziałania resortów

Koszty:

- Koszty funkcjonowania zespołu

5.2.6 Badanie satysfakcji podmiotów uczestniczących w konsultacjach (np. dla kilku wybranych aktów prawnych)

Wady:

- Brak

Zalety:

- Poprawa komunikacji administracji z obywatelami,
- Możliwość zdobycia nowych doświadczeń

Korzyści:

- Poprawa jakości zasięgnięcia opinii

Koszty:

- Koszty badania (pieniądze i czas poświęcony na analizę)
- Koszty ponoszone przez podmioty badane

5.2.7 Ponieważ system powinien opierać się na czytelnych formach zadawania pytań połączonych z możliwością swobodnego wyrażania opinii można rozważyć wprowadzenie elektronicznego formularza ułatwiającego zasięgnięcie opinii.

Wady:

- Nowe narzędzie – konieczność dodatkowego wdrożenia
- Usztywnienie procesu zasięgnięcia opinii (brak elastyczności wyboru formy zasięgnięcia opinii)

Zalety:

- Częściowe ujednoczenie procesu zasięgnięcia opinii – podobne pytania ułatwiają pracę

Korzyści:

- Ułatwienie analizy i przechowywania zgromadzonych danych

Koszty:

- Koszt opracowania i wdrożenia formularza,

5.2.8 Indywidualne informacje zwrotne

Wady:

- Wydłużenie procesu zasięgnięcia opinii

Zalety:

- Lepszy kontakt administracji z partnerami, w szczególności z przedsiębiorcami z grupy mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Korzyści:

- Wzrost akceptacji dla działań administracji

Koszty:

- Koszt czasu poświęconego na przygotowanie informacji zwrotnej oraz koszt wysłania indywidualnych odpowiedzi

5.2.9 Przesłuchania publiczne

Wady:

- Przesłuchania powinny być prowadzone przez niezależną instytucję,
- Metoda polega na konfrontacji i wymaga specjalnie przygotowanych uczestników

Zalety:

- Możliwość przedstawienia poglądów różnych instytucji i ich konfrontacja,
- Okazja do obrony własnych poglądów

Korzyści:

- Możliwość przyjęcia korzystniejszych rozwiązań,
- Zwiększenie akceptacji dla proponowanych rozwiązań

Koszty:

- Koszt zorganizowania przesłuchania i przygotowania uczestników

5.2.10 Panele obywatelskie**Wady:**

- Ograniczenie wypowiedzi do pewnej grupy, konieczność stosowania innych metod

Zalety:

- Zwiększenie liczby odpowiedzi w porównaniu ze zwykłymi, otwartymi konsultacjami
- Wzrost zaangażowania obywatelskiego

Korzyści:

- Poznanie poglądów dużej grupy społecznej co do konkretnego rozwiązania

Koszty:

- Koszt badania i opracowywania wyników

5.3 Wybór opcji działania

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynika, że najkorzystniejszą opcją działania jest opracowanie projektu ustawy o OSR, który uwzględniałby także proces zasięgnięcia opinii. Niestety zgodnie z przedstawioną analizą ryzyka dla tej opcji ryzyko odrzucenia bądź niestosowania dokumentu jest na tyle wysokie, że nie uzasadnia podjęcia prac nad rekomendowaną opcją.

Drugą opcją pod względem korzyści osiągniętych z jej wprowadzenia jest opracowanie projektu ustawy o zasięgnięciu opinii, która otrzymała 248 punktów. Analiza ryzyka tej opcji (5 punktów) wskazuje na możliwość jej wdrożenia.

Główną zaletą tego rozwiązania jest jego moc wiążąca, zaś główną wadą jest jego abstrakcyjność (duży stopień ogólności). Po opracowaniu ustawy należy rozważyć zasadność dodatkowego szczegółowego opracowania procedury zasięgnięcia opinii („krok po kroku”), na przykład w formie podręcznika.

Zbliżoną ocenę do projektu ustawy o zasięgnięciu opinii otrzymały wytyczne do procesu zasięgnięcia opinii, które uzyskały nieco mniej punktów z oceny wpływu - 242 punkty ale zdecydowanie więcej punktów z analizy ryzyka - 7.

Do najistotniejszych zalet Wytycznych należy możliwość ujęcia w czytelnej formie podręcznika, co ułatwi praktyczne zastosowanie. Ponadto Wytyczne mogą być bardziej wszechstronne i znaleźć zastosowanie w większej liczbie sytuacji (na przykład przy opracowaniu aktów samorządowych).

W związku z powyższym należy uznać, że do realizacji możliwe są dwie opcje:

- Ustawa o zasięgnięciu opinii
- Wytyczne do procesu zasięgnięcia opinii.

5.4 Zasady prowadzenia konsultacji

Identyfikacja i analiza problemu (punkt 2) pozwoliła zidentyfikować zbiór zasad, które powinny zostać uregulowane w ustawie lub wytycznych:

5.4.1 Sposób przeprowadzenia procesu zasięgnięcia opinii

Zgodnie ze wskazanymi w analizie problemu badaniami jednym z najbardziej istotnych problemów jest etap, na którym przeprowadzane są konsultacje, długość przeprowadzanego badania i trafność identyfikacji podmiotów, które powinny zostać skonsultowane. Kolejnymi szczegółowym problemem okazał się brak zasięgnięcia opinii w kwestii: uzyskania i zweryfikowania informacji o problemie i proponowanych rozwiązaniach, ryzyku związanym z wprowadzeniem danego aktu prawnego i poziomie akceptowalności.

W ustawie/wytycznych powinny znaleźć się zatem następujące zasady:

- wprowadzenie obowiązku zasięgnięcia opinii zainteresowanych podmiotów na etapie opracowywania założeń do projektowanych działań legislacyjnych i pozalegisacyjnych oraz przygotowywania OSR, a następnie wprowadzenie obowiązku konsultowania gotowego projektu regulacji (jeżeli powstanie),
- wprowadzenie minimalnego czasu na zgłoszenie uwag o długości co najmniej 6 tygodni zarówno na etapie konsultacji opracowanych założeń i OSR jak i na etapie konsultacji projektu ustawy; przy czym skrócenie tego czasu będzie możliwe przy konsultowaniu projektów ustaw wyłącznie dla ustaw pilnych (zgodnie z art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Trafność identyfikacji podmiotów nie jest możliwa do uregulowania ustawowego, wskazówki w tej kwestii może zawierać podręcznik do zasięgnięcia opinii.

5.4.2 Informacje zwrotne

Brak komunikacji z badanymi znacznie ogranicza użyteczność narzędzia, jakim jest zasięgnięcie opinii. Dlatego powinna zostać wprowadzona zasada informowania osób, które zgłosiły uwagi do założeń, OSR i projektu o podjętych ostatecznie decyzjach wraz z uzasadnieniem. Wprowadzone zostaną różne metody informowania o sposobu wykorzystania zebranych podczas konsultacji danych, uwag i opinii. Dodatkowo zostanie wprowadzony również obowiązek umieszczania zbiorczej informacji dotyczącej zebranych opinii, przyjętych rozwiązań i uzasadnień w ocenie skutków regulacji.

5.4.3 Wyznaczenie różnych metod dochodzenia do konsensusu społecznego

Niektóre sposoby zasięgnięcia opinii, takie jak panele obywatelskie i przesłuchania publiczne nie są obecnie wykorzystywane. Wprowadzona zostanie zasada doboru metody zasięgnięcia opinii w zależności od celu ich prowadzenia i zaangażowanych podmiotów.

5.4.4 Kontrola poprawności przeprowadzenia konsultacji

W badaniach przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki pojawiły się propozycje rozszerzenie kompetencji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie kontroli poprawności przeprowadzenia procesu zasięgnięcia opinii. Sugerowano przyznanie jej możliwości wstrzymania prac nad projektem aktu prawnego, który nie spełnia wymogów formalnych dotyczących konsultacji. W wytycznych/ustawie powinny znaleźć się ewentualnie propozycje dotyczące systemu kontroli jakości procesu zasięgnięcia opinii.