



MINISTERSTWO GOSPODARKI



**Raport z wyników konsultacji dotyczących zasięgnięcia opinii
zainteresowanych stron w procesie oceny skutków regulacji**

Załącznik 1

**do Oceny Skutków Regulacji do problemu zasięgnięcia opinii zainteresowanych
stron w procesie tworzenia aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych**

1. Informacje ogólne

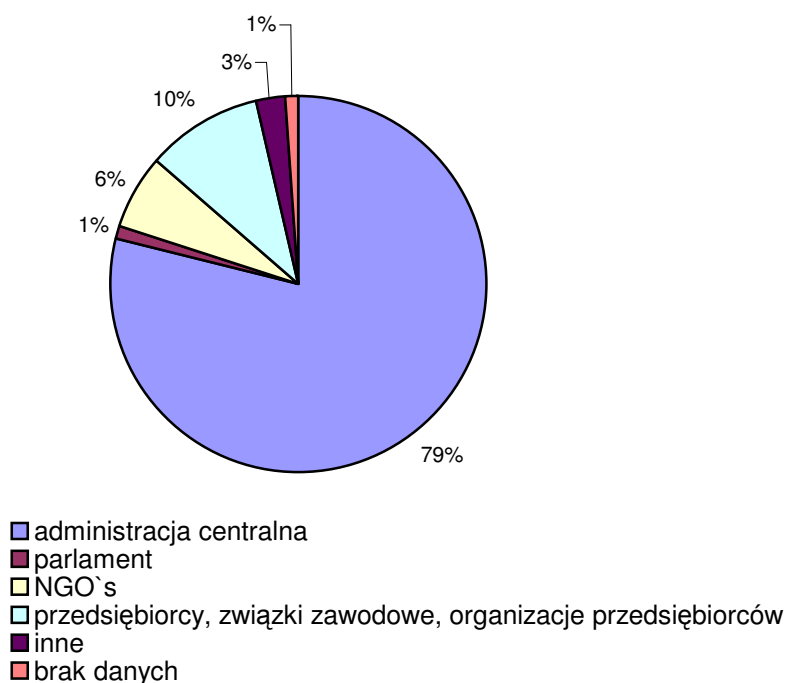
W terminie 27 kwietnia – 31 maja 2007 r. Ministerstwo Gospodarki prowadziło konsultacje dotyczące zasięgnięcia opinii w procesie oceny skutków regulacji.

Podstawą konsultacji był dokument „Ocena skutków regulacji - zasięgnięcie opinii zainteresowanych stron w procesie tworzenia prawa” oraz kwestionariusz pytań, które zostały przesłane do 73 podmiotów oraz były dostępne na stronie internetowej www.reforma-regulacji.gov.pl/kkonsultacje

Ministerstwo Gospodarki otrzymało 80 odpowiedzi na ankietę, z czego 63 z administracji oraz 17 od innych podmiotów (por. wykres 1). Dodatkowo do Ministerstwa Gospodarki wpłynęły komentarze od 27 podmiotów, z czego 19 od administracji.

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

Wykres 1. Charakterystyka ankietowanych podmiotów.



2. Omówienie ankiet

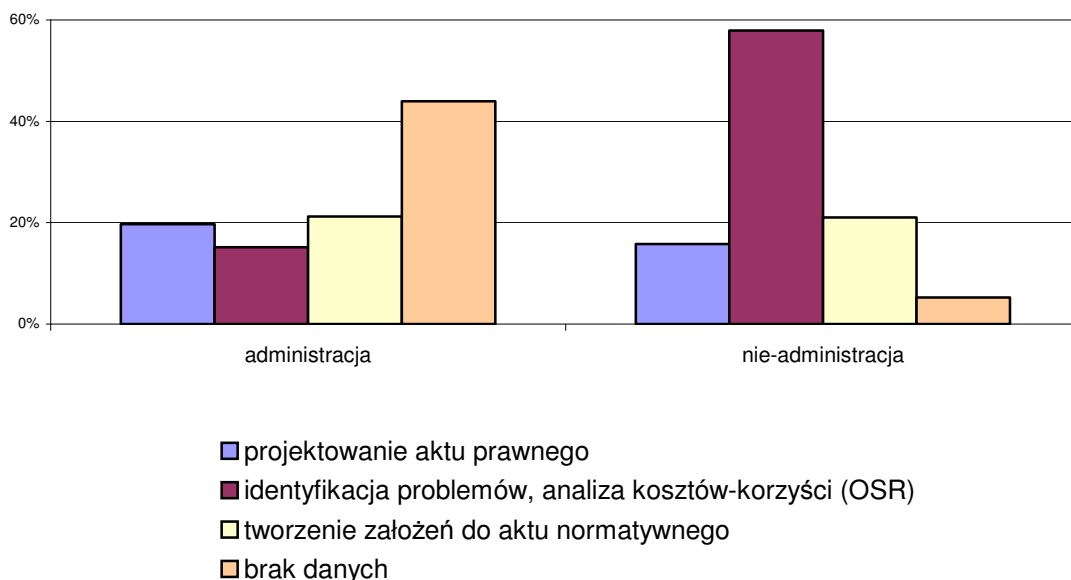
2.1 Pytania ogólne dotyczące konsultacji

2.1.1. Kiedy powinny odbywać się pierwsze konsultacje

Analizując odpowiedzi ogółu ankietowanych, nie ma znaczących różnic w wyborze odpowiedzi, choć przeważała odpowiedź identyfikacja problemów, analiza kosztów korzyści – 26%. Projektowanie aktu prawnego, jako moment rozpoczęcia konsultacji wskazało 20% ankietowanych, a tworzenie założeń aktu normatywnego 22%.

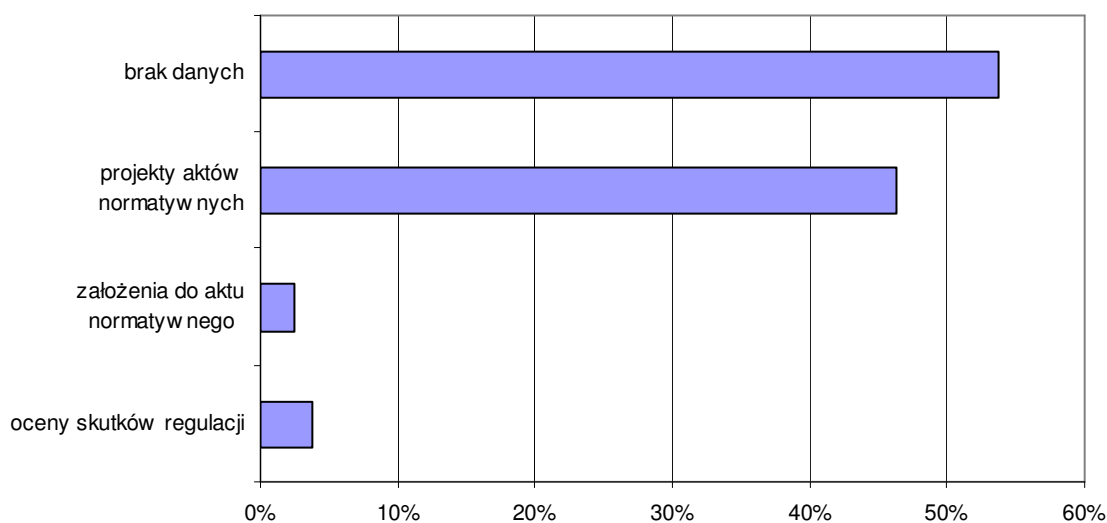
Biorąc pod uwagę do jakiej grupy należeli ankietowani można stwierdzić (wykres 2), że odpowiedź „identyfikacja problemów, analiza kosztów-korzyści” była najczęściej wybierana przez ankietowanych nie należących do administracji (prawie 60%). Wśród administracji odpowiedź tę wskazało tylko 18% ankietowanych.

Wykres 2: Kiedy Pani/Pana zdaniem powinny odbywać się pierwsze konsultacje z zainteresowanymi podmiotami ?



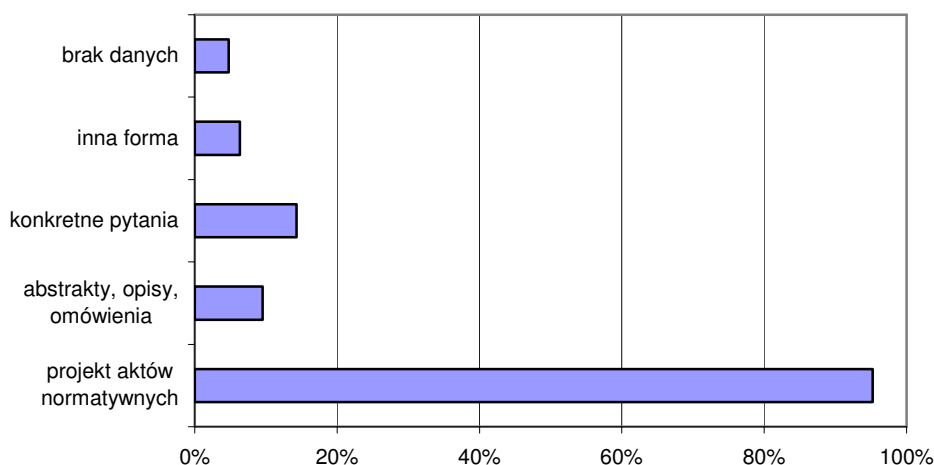
Natomiast odpowiedzi na pytanie dotyczące rodzaju konsultowanych dokumentów (wykres 3) wskazują, że konsultacje rozpoczynają się dopiero na dość zaawansowanym etapie prac. Zdecydowanie najczęściej konsultowanymi dokumentami były projekty aktów normatywnych (46%). Założenia do aktów normatywnych i oceny skutków regulacji, były konsultowane bardzo rzadko – odpowiednio 3% i 4% odpowiedzi.

Wykres 3. Proszę wskazać jakie materiały były najczęściej konsultowane ?



Podobne pytanie o rodzaj konsultowanych dokumentów zadano pracownikom administracji. Odpowiedzi na to pytanie zostały przedstawione na wykresie 4. Prawie wszyscy (95%) kierują do konsultacji 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.

Wykres 4. Czy do konsultacji przesyła Pani/Pan ?



Częstość udziału w konsultacjach

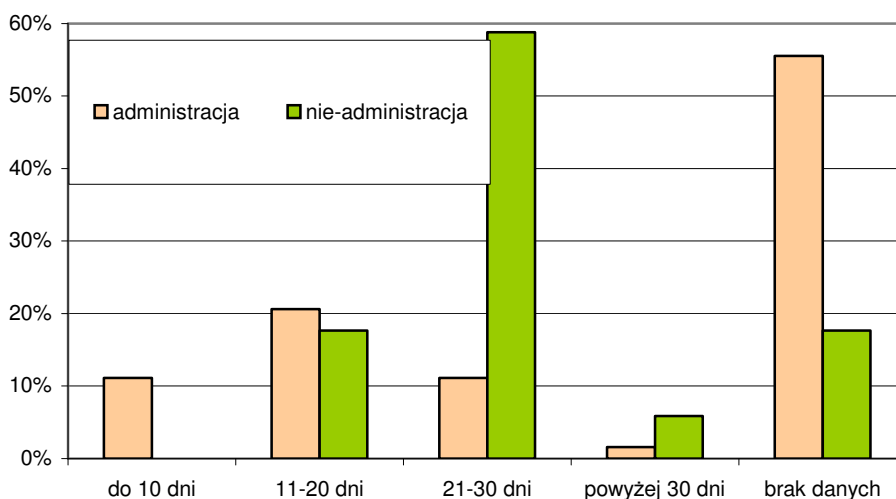
47 % ankietowanych uczestniczyło w konsultacjach, 9% nie brało udziału w konsultacjach, a 44 % nie udzieliło odpowiedzi.

Połowa z podmiotów uczestniczących w konsultacjach brała w nich udział dosyć rzadko -jedynie 1-10 razy w ubiegłym roku. Jedna trzecia z podmiotów w 2006 r. uczestniczyła w konsultacjach 10-50 razy, a kolejne 20% ponad 50 razy.

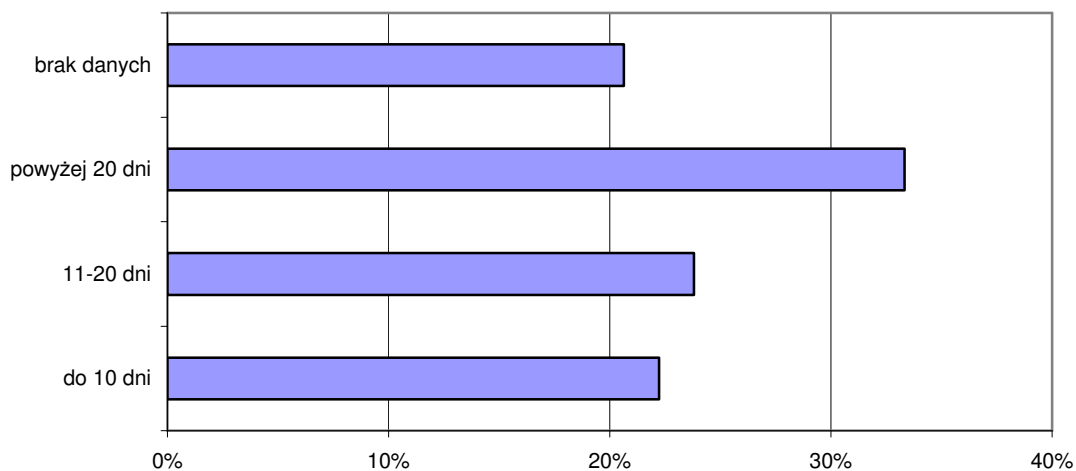
Czas na zgłaszanie opinii

Ankietowane podmioty, zapytane ile czasu powinno być na zgłaszanie uwag i opinii najczęściej wskazywały 11-20 lub 21-30 dni. Na wykresie 5 przedstawiono dużą rozbieżność w tym zakresie 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.¹

Wykres 5. Ile Pani/Pana zdaniem powinno być czasu na zgłaszanie uwag i opinii ?



Wykres 6. Ile dni roboczych daje Pani/Pan konsultowanym podmiotom na wyrażenie opinii ?



Jednocześnie zadano pytanie pracownikom administracji o długość obecnie przeprowadzanych konsultacji. Odpowiedzi przedstawiono na wykresie 6: 21% ankietowanych podmiotów nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Z pozostałych odpowiedzi wynika, że najczęściej konsultacje trwają powyżej 20 dni (33% wszystkich odpowiedzi). Nieco mniej (24%) ankietowanych wskazało długość konsultacji pomiędzy 11 a 20 dni, a najkrótsza opcja (do 10 dni) była wybierana prawie tak samo często (22% odpowiedzi).

¹ W badaniu przeprowadzonym w grudniu 2006 r. ankietowani przedsiębiorcy wskazali, że czas na zgłaszanie uwag powinien wynosić średnio 24 -25 dni.

Tematowi długości przeprowadzanych konsultacji było poświęconych wiele komentarzy respondentów. Ograniczenie czasowe na zgłaszanie uwag było postrzegane jako sposób na praktyczne ominięcie obowiązku konsultacji – 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.

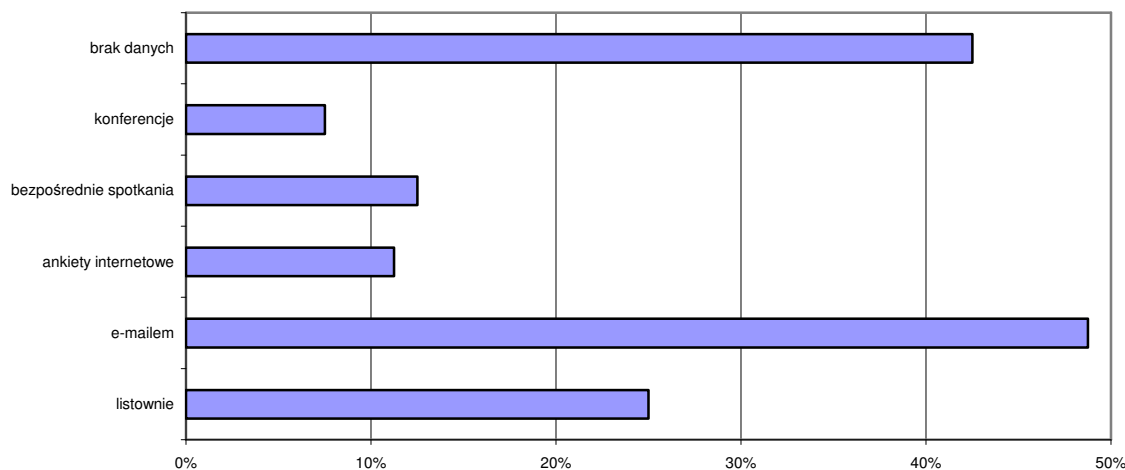
Według niektórych respondentów czas przeprowadzania konsultacji powinien być uzależniony od stopnia pilności i skomplikowania aktu prawnego. Akty mniej skomplikowane wymagają mniej czasochłonnej analizy, w ich przypadku długi okres konsultacji stanowiłby niepotrzebną stratę czasu.

Respondenci podnieśli również problem specyfiki konsultacji 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.

Forma konsultowanych dokumentów

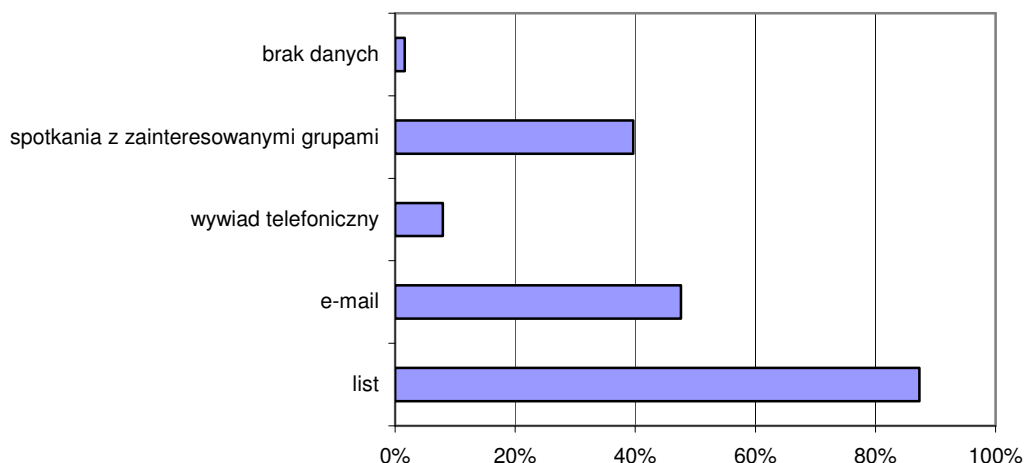
Ustosunkowywanie się do konsultowanych dokumentów drogą e-mailową stanowi najbardziej pożądaną formę uczestniczenia w konsultacjach (por. wykres 7). Takiego zdania jest prawie połowa ankietowanych (49%). Na drugim miejscu znalazło się listowne otrzymywanie dokumentów (25%). Pozostałe sposoby konsultowania – tj. konferencje, bezpośrednie spotkania, ankiety internetowe są zdaniem ankietowanych mniej wygodne.

Wykres 7. W jakiej formie chciał(a)by Pani/Pan otrzymywać informacje i dokumenty do konsultacji ?



Odpowiedzi udzielonych na zadane pracownikom administracji publicznej pytanie o formę obecnie przeprowadzanych konsultacji przedstawia wykres 8. Najczęściej (w 87% przypadków) konsultacje były przeprowadzane listownie. Znacznie rzadziej przybierały one formę elektroniczną (48% odpowiedzi) oraz na bezpośrednich spotkaniach z zainteresowanymi grupami (40%). Najmniejszym zainteresowaniem cieszą się konsultacje telefoniczne – formę tę wybrało zaledwie 6% badanych.

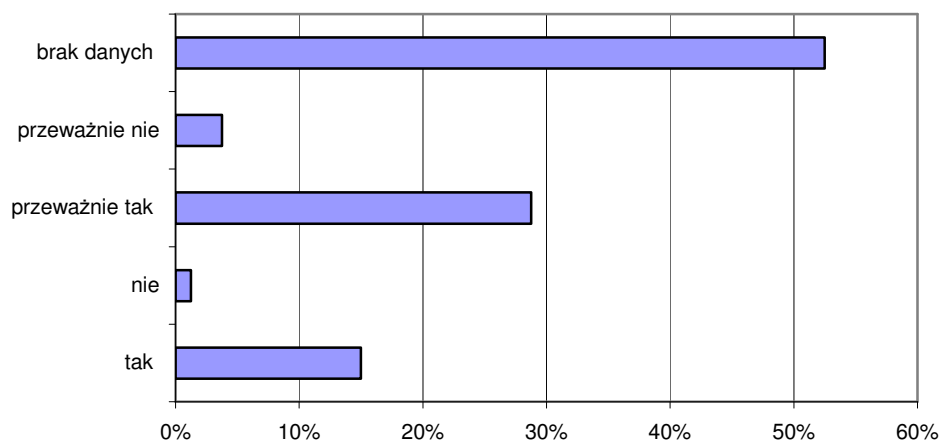
Wykres 8. W jakiej formie najczęściej konsultowane są przez Panią/Pana dokumenty w procesie legislacyjnym ?



Czy konsultowane dokumenty dotyczyły kompetencji konsultowanych podmiotów?

Spośród podmiotów, które odpowiedziały na to pytanie większość wskazała, że przeważnie dokumenty dotyczyły zakresu ich kompetencji (29%). Stosunkowo często wskazywano również na odpowiedź „tak” (15%). Odpowiedź „przeważnie nie” wskazało tylko 4% ankietowanych, a „nie” zaledwie 1%. Ponad połowa ankietowanych nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie. Wyniki przedstawiono na wykresie 9.

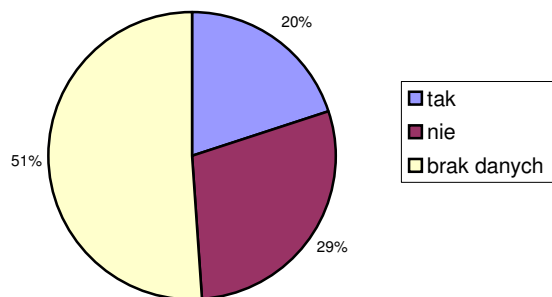
Wykres 9. Czy dokumenty które były z Panią/Panem konsultowane dotyczyły zakresu Pani/Pana kompetencji ?



Informacja zwrotna

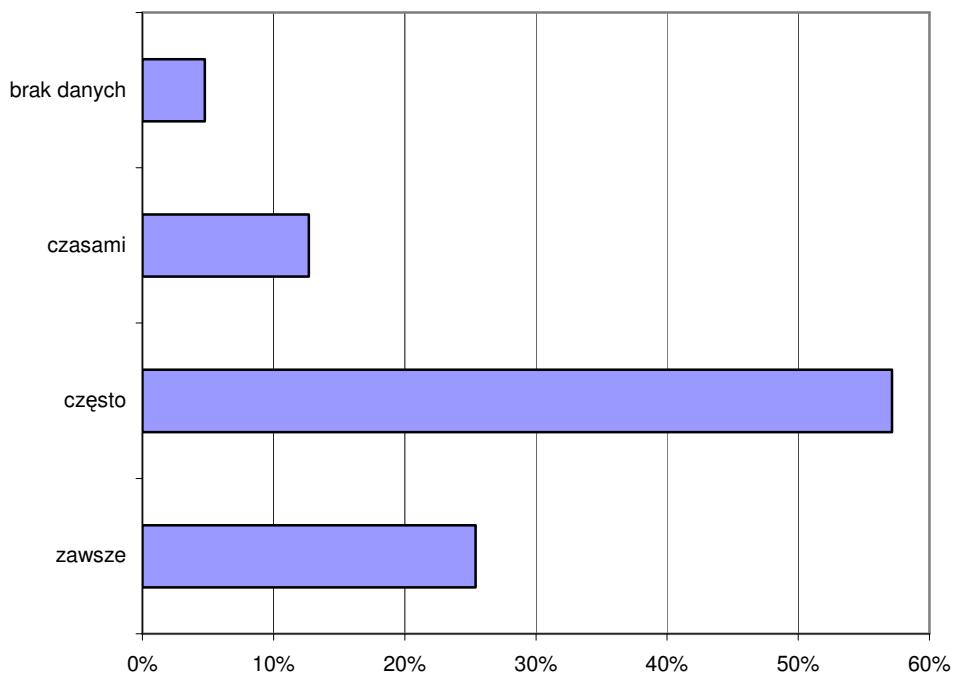
Otrzymywanie informacji zwrotnych o wynikach konsultacji nie jest zjawiskiem powszechnym – wiadomości takie otrzymała mniej niż połowa ankietowanych, którzy odpowiedzieli na to pytanie (por. wykres 10).

Wykres 10. Czy otrzymał(a) Pani/Pan informację zwrotną na temat uwzględnienia lub nieuwzględnienia zgłaszanych uwag ?



Jednocześnie zadano pytanie o korzystanie z otrzymanych odpowiedzi przez pracowników administracji. Uwzględnianie za każdym razem zgłaszanych w trakcie konsultacji 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 konsultacji.

Wykres 11. W jakim stopniu są brane pod uwagę zgłaszanie opinie ?



Członkom parlamentu zadano natomiast pytanie o znaczenie przypisywane sposobowi i jakości przygotowywania konsultacji. Jedynie dwóch respondentów odpowiedziało na to pytanie, jeden z

nich deklaruje istotny wpływ sposobu i jakości przeprowadzania konsultacji na projekty aktów normatywnych, natomiast drugi z ankietowanych określa wpływ ten jako dominujący.

Pytania dotyczące OSR

W komentarzach do ankiety kilkakrotnie podnoszono problem, relacji pomiędzy konsultacjami mającymi na celu przeprowadzenie OSR a konsultacjami społecznymi. Wskazywano na różnice pomiędzy specyfiką tych pierwszych, które mają na celu stworzenie jak największej liczby opcji działania, a tymi drugimi, których zadaniem jest ocena wybranego na podstawie OSR rozwiązania. Wskazywano na konieczność przeprowadzania obu typów konsultacji i w związku z tym na potrzebę oddzielnego uregulowania każdego z tych procesów.

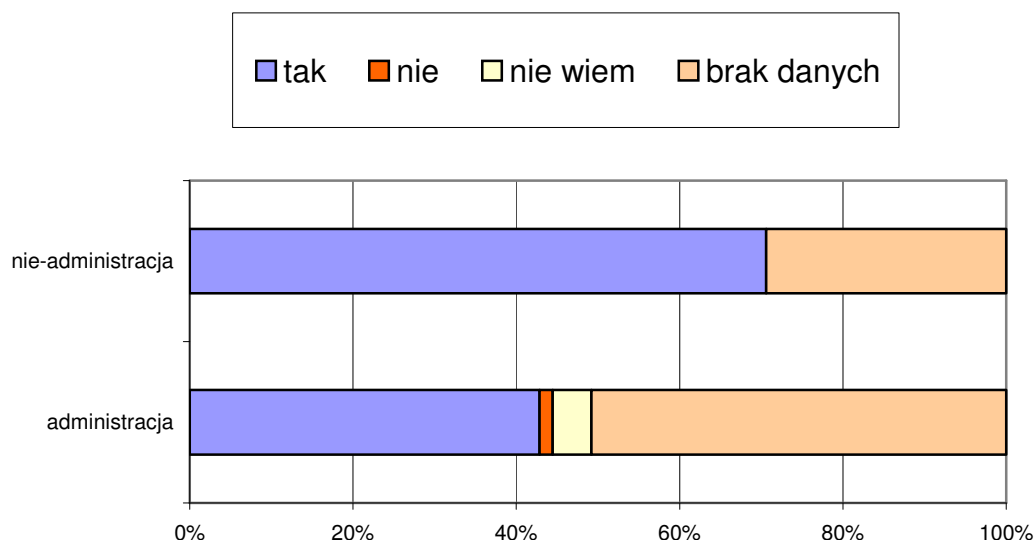
2.2.1 Identyfikacja problemu

Prawie połowa ankietowanych (49%) stwierdziła, że analiza problemu została przeprowadzona prawidłowo. Prawie ta sama liczba (46 %) nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie. Jedynie 5% respondentów udzieliło odpowiedzi negatywnej.

2.2.2 Identyfikacja celów

Bardzo podobnie oceniono identyfikację celów: 49% badanych stwierdziło, że analiza została przeprowadzona prawidłowo, a 46% nie udzieliło odpowiedzi. Prawie 4% przyznało się do niewiedzy w tym zakresie a 1 osoba (1%) stwierdziła, że cele zostały określone w niewłaściwy sposób. Ponadto występuje rozbieżność pomiędzy odpowiedziami udzielanymi przez respondentów należących do administracji i nie-administracji – administracja gorzej ocenia identyfikację celów (43% do 71%). Wyniki przedstawiono na wykresie 12.

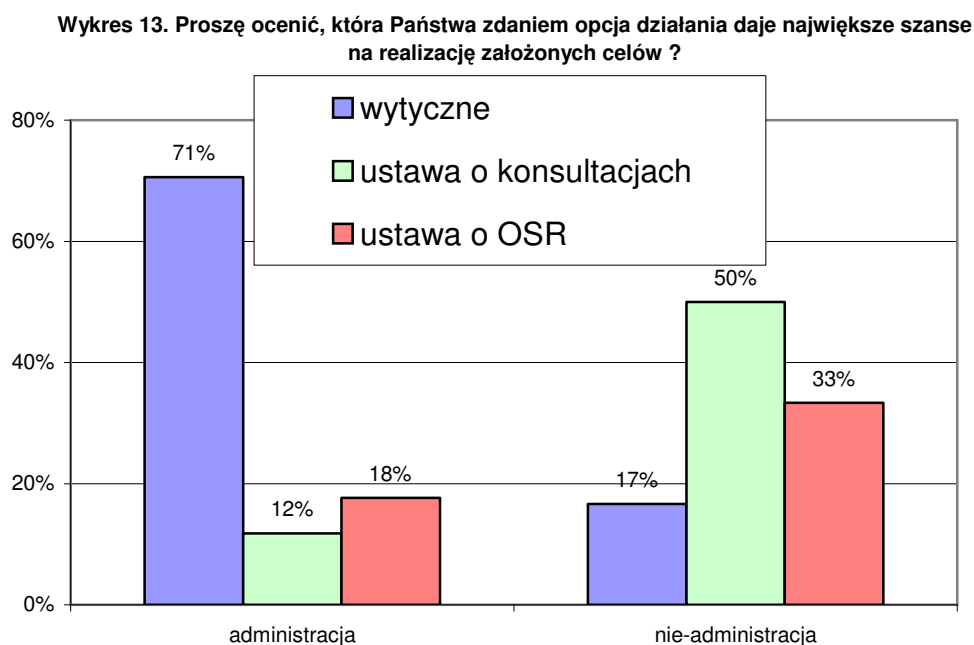
Wykres 12. Czy Pana/i zdaniem identyfikacja celów została przeprowadzona prawidłowo ?



2.2.3 Opcja działania

Na pytanie to odpowiedziało jedynie 32% ankietowanych. Około 57% respondentów, którzy odpowiedzieli na to pytanie wskazało wytyczne jako preferowaną opcję, na pozostałe działania wskazało po 22 ankietowanych.

Jeżeli wyróżnić odpowiedzi udzielanych przez pracowników administracji (wykres 13), ponad 70% z nich preferuje miękkie instrumenty legislacyjne, a jedynie 12% preferuje ustawę o konsultacjach. Natomiast odwrotne preferencje mają respondenci nie należący do administracji: połowa z nich wskazała ustawę o konsultacjach, a jedynie 17% z nich – wytyczne.



Większość ankietowanych podmiotów wyraziła poparcie dla inicjatywy usystematyzowania i poprawy obowiązującego systemu konsultacji w procesie tworzenia regulacji prawnych.

Analizując nadesłane odpowiedzi zauważa się pewien podział na trzy grupy:

1. podmioty preferujące wprowadzenie miękkich środków oddziaływania – wytycznych, kodeksu dobrych praktyk, przy jednoczesnej poprawie i ujednoczeniu obowiązujących już w prawie zasad. Do tej grupy zaliczają się najczęściej związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców, NGO. Wskazują one jako przyczyny złego funkcjonowania dotychczasowych zasad brak mechanizmów egzekwujących obowiązek przeprowadzania konsultacji, postawę administracji oraz czynniki polityczne. Jednocześnie podmioty te wskazują na konieczność przeniesienia umocowania do prowadzenia konsultacji oraz przeprowadzania OSR w akcie rangi ustawowej.
2. podmioty preferujące wprowadzenie Ustawy o konsultacjach z jednoczesnym opracowaniem Wytycznych. Taka opcje preferują najczęściej przedstawiciele administracji centralnej. Ustawa pozwoliłaby na uregulowanie podstawowych zadań, celów i obowiązków podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia konsultacji, wraz z określeniem sankcji za niedopełnienie obowiązków. Wytyczne natomiast powinny ustalać tryb, zakres i zasady prowadzenia konsultacji. Wprowadzenie wytycznych pozwoliłoby zniwelować ryzyko nieuchwalenia ustawy przez Sejm, z uwagi na czasochłonność, koszty i uwarunkowania polityczne. Ewentualnie wprowadzenie wytycznych stanowiłoby pierwszy krok do dalszej analizy i opracowania szczegółowej ustawy o konsultacjach.
3. podmioty preferujące wprowadzenie ustawy obejmującej zarówno proces konsultacji jak i proces sporządzania Ocen Skutków Regulacji. w tej grupie podmiotów dominują także przedstawiciele administracji publicznej. Postulat ten zawiera propozycje stworzenia regulacji obejmującej zakresem podmiotowym wszystkie organy administracji rządowej, a w zakresie przedmiotowym obejmującej cały proces tworzenia prawa. Ustawa powinna uwzględniać powiązania i wzajemne relacje pomiędzy etapami OSR a konsultacjami.

Ponadto z propozycji wartych rozważenia pojawiały się także opcje wprowadzenia internetowego portalu, na którym publikowane byłyby wszelkie przeprowadzane konsultacje do aktów prawnych z możliwością wprowadzenia przez każdy zainteresowany podmiot swoich opinii i uwag. Takie rozwiązanie sprzytałoby przejrzystości procesu konsultacji, pozwalało na udostępnienie i upowszechnienie informacji na temat prowadzonych prac legislacyjnych.

Kolejną, nową propozycją jest unormowanie procesu konsultacji i OSR w „Zasadach techniki prawodawczej”. Rozporządzenie to zostało przeanalizowane w OSR i ocenione pozytywnie, ponieważ wskazuje na konieczność dokonywania OSR i przeprowadzania konsultacji. Jego wada polega na braku zdefiniowania wprost pojęcia OSR. Wariant nowelizacji rozporządzenia stanowiłby szybsze działanie legislacyjne niż przygotowanie ustawy.

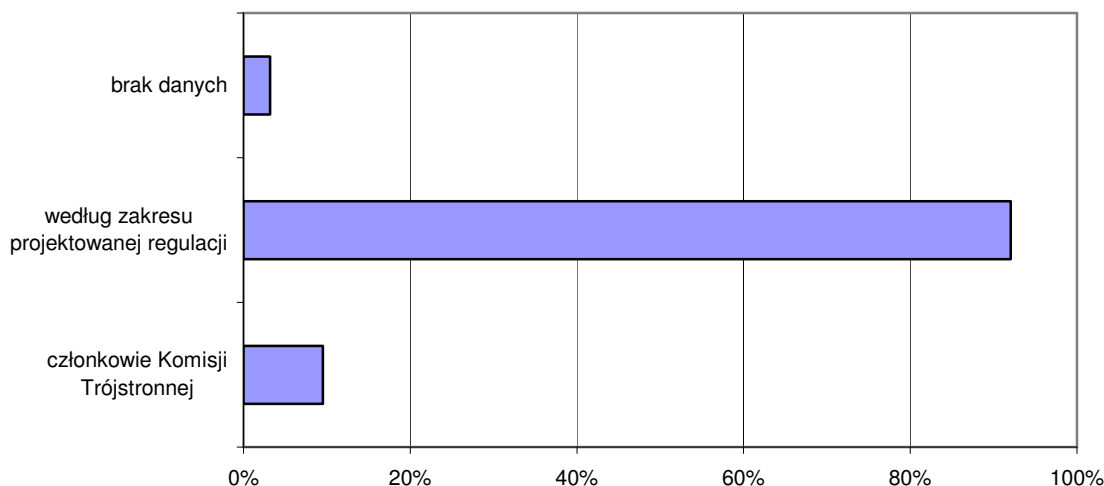
Niektórzy respondenci wskazywali jednak w komentarzach, że w istniejącym stanie prawnym istnieje obowiązek przeprowadzania konsultacji. W związku z tym należy przede wszystkim przeanalizować możliwość wykorzystania i wyegzekwowania istniejących rozwiązań, co poprawi pewność i spójność prawa w Polsce.

2.3 Pytania dla administracji centralnej nie omówione w części wcześniejszej

2.3.1 Kryteria identyfikacji podmiotów

Zgodnie z wynikami przedstawionymi na wykresie 14. 92% ankieterów identyfikuje podmioty do przeprowadzania konsultacji ze względu na zakres projektowanej regulacji, podczas gdy jedynie 10% konsultuje się z członkami Komisji Trójstronnej.

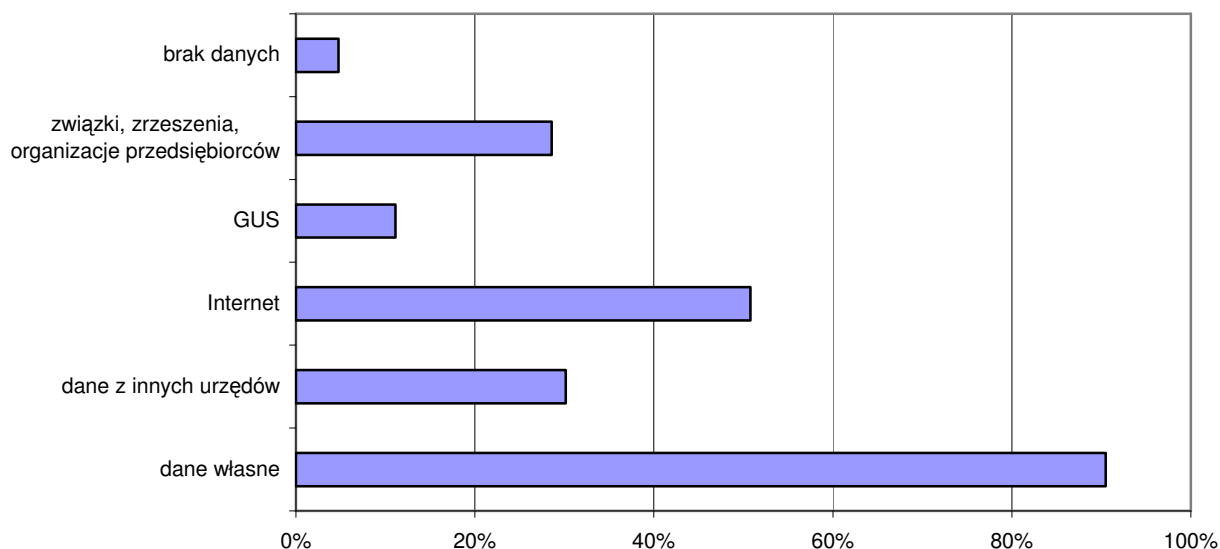
Wykres 14. Proszę wskazać według jakich kryteriów identyfikowane są przez Państwa podmioty do przeprowadzania konsultacji ?



2.3.2 Źródła informacji

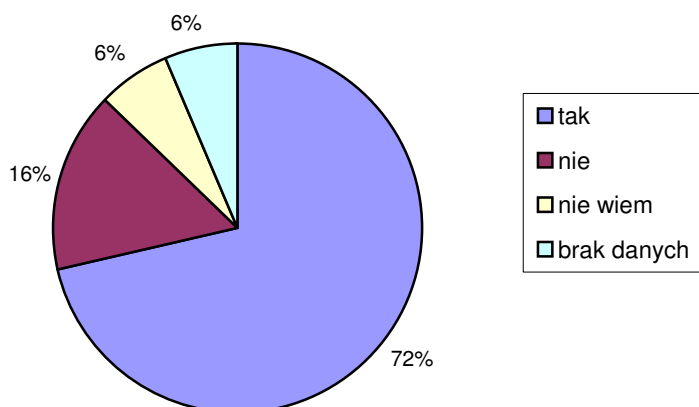
Jak to przedstawiono na wykresie 15. 90% badanych przy określaniu konsultowanych podmiotów korzysta z danych własnych. Często również wykorzystywany jest Internet (51%) oraz dane uzyskane od innych podmiotów (łącznie 59%), natomiast stosunkowo rzadko GUS (jedynie 11% respondentów wskazało tę odpowiedź).

Wykres 15. Proszę wskazać z jakich źródeł pozyskują państwo informacje i dane o podmiotach konsultowanych ?



2.3.3. Czy istniejący system konsultacji zapewnia pełną reprezentację wszystkich zainteresowanych stron?

Wykres 16. Czy Pani/Pana zdaniem funkcjonujący obecnie system konsultacji zapewnia pełną reprezentację wszystkich zainteresowanych stron ?



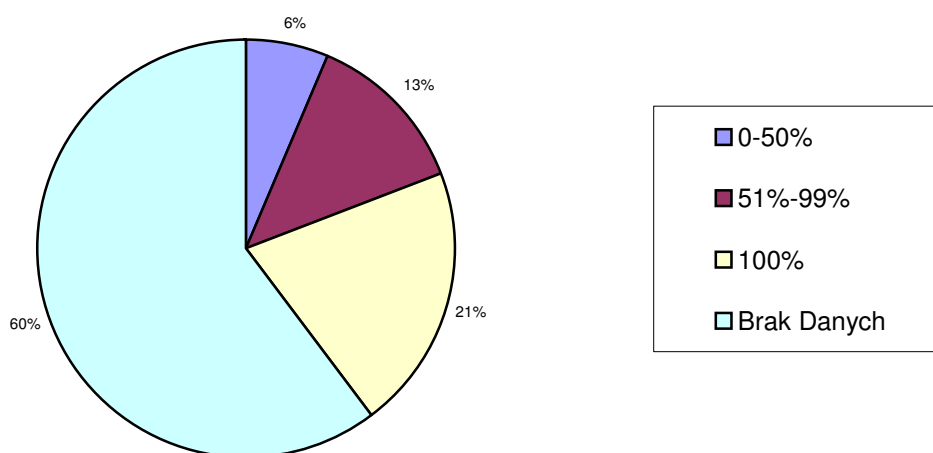
Odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na wykresie 16. Zdecydowana większość badanych (72%) jest zdania, że funkcjonujący system zapewnia pełną reprezentację zainteresowanych stron. Przeciwnego zdania jest zaledwie 16% respondentów. Pozostała część nie udzieliła bądź nie potrafiła udzielić odpowiedzi.

W komentarzach do ankiety pojawiła się uwaga, że reprezentacja zaproszonych i zainteresowanych stron w dużej mierze nie stanowi grup docelowych co do merytorycznej treści tworzonych aktów normatywnych.

2.3.4. Liczba odpowiedzi w procesie konsultacji

Jak to przedstawiono na wykresie 17. Prawie 60% procent podmiotów ankietowanych należących do sektora administracji nie odpowiedziało na to pytanie. Ponad połowa pozostałych (21% wszystkich odpowiedzi z sektora administracji) stwierdziła, że otrzymuje 100% odpowiedzi od konsultowanych podmiotów. Znacznie mniej (13%) deklaruowało otrzymywanie powyżej połowy odpowiedzi, natomiast zaledwie 6% deklaruje zwrot wielkość zwrotu poniżej 50%.

Wykres 17. Ile przeciętnie odpowiedzi dostaje Pani/Pan w procesie konsultacji?



2. 4 Pytania dla Parlamentu nie omówione wcześniej

2.4.1 Czy do projektów sejmowych/komisyjnych aktów normatywnych są sporządzane OSR?

Dwóch z trzech ankietowanych twierdzą, że do projektów sejmowych/komisyjnych aktów normatywnych nie są sporządzane OSR, natomiast jeden z badanych odpowiada na to pytanie twierdząco.

2.4.2 Czy do projektów sejmowych/komisyjnych aktów normatywnych są sporządzane konsultacje?

Wszyscy badani odpowiedzieli twierdząco na to pytanie.

2.4.3 Czy konsultacje i OSR są sporządzane do wszystkich sejmowych/komisyjnych projektów aktów normatywnych?

Dwóch ankietowanych nie potrafi odpowiedzieć na to pytanie, natomiast jeden z nich odpowiada twierdząco.

3. Komentarze nie związane z poszczególnymi pytaniami

Poza komentarzami dotyczącymi specyficznych zagadnień respondenci zgłosili wiele uwag nie dających się powiązać z poszczególnymi pytaniami. Prawie wszyscy zgłaszający komentarze (poza Ministerstwami Środowiska i Transportu) wyrazili poparcie dla inicjatywy uregulowania kwestii konsultacji przy przygotowywaniu aktów normatywnych. W szczególności wskazywano, że rozbudowanie procesu konsultacji może poprawić proces tworzenia prawa w Polsce.

Wspomniane dwa ministerstwa były przeciwne rozwiązaniom mogącym wydłużyć proces konsultacji jak również uczynić go bardziej pracochłonnym. Ministerstwo Środowiska popiera jednak wprowadzenie niewielkich zmian ułatwiających przeprowadzanie konsultacji.

Duża część komentarzy, w szczególności przedstawiona przez podmioty nie należące do sektora administracji dotyczyła wad istniejącego systemu konsultacji. Poza uwagami na temat problemów z długością konsultacji i momentem ich przeprowadzania, które zostały przedstawione w punkcie 2.1.3., niektórzy ankietowani wskazywali na częste odpowiedzi typu „brak uwag”, które ich zdaniem świadczą o braku rzetelnej analizy projektu.

Pojawiały się również propozycje dotyczące technicznego usprawnienia procesu konsultacji. GUS przedstawił ciekawą propozycję stworzenia jednolitego elektronicznego formularza ułatwiającego późniejszą analizę odpowiedzi. Z tym wnioskiem koresponduje propozycja wprowadzenia jednego miejsca zgłaszania konsultacji na wzór witryny „Your voice in Europe” stworzonej przez Komisję Europejską. Jednakże w odpowiedziach pojawiały się również obawy, że nadmierne sformalizowanie procesu konsultacji zaowocuje usztywnieniem systemu, co z kolei utrudni przekazywanie miarodajnych opinii.

Niektórzy ankietowani prosili o uwzględnienie w planowanym systemie konieczności przeprowadzania konsultacji aktów niższego szczebla, na przykład samorządowych. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie wymaga wprowadzenia ustawy o konsultacjach, gdyż wytyczne wydają się zbyt słabym rozwiązaniem dla osiągnięcia proponowanego celu. Podobna sytuacja dotyczy innej propozycji – wprowadzenia obowiązku oceny działania aktu prawnego *ex post*.

Ponadto niektóre uwagi dotyczyły rzetelności badania opinii. Zwracano uwagę na umieszczanie w OSR fałszywych informacji o przeprowadzanych konsultacjach z podmiotami, które nie otrzymały danego projektu do opinii. Praktykę taką wskazują organizacje społeczne, w szczególności związki zawodowe.