



**Instrukcja merytoryczna
posługiwania się
Wykrywaczem OI – obowiązków informacyjnych**

Ministerstwo Gospodarki

Warszawa 2008

1. Wstęp	3
1.1. Cel instrukcji merytorycznej	3
1.2. Dlaczego powstał Wykrywacz OI ?	3
2. Logika wprowadzania danych do bazy	4
3. Dodawanie aktu prawnego (=źródła OI).....	4
4. Dodawanie nowego OI do bazy	6
5. Wypełnianie pól uzupełniających – kolor seledynowy	9

1. Wstęp

Cel instrukcji merytorycznej

Wykrywacz OI, będący informatycznym narzędziem, zaprojektowanym do zbudowania bazy danych o zdefiniowanym profilu w formacie MS Access, posiada własną instrukcję obsługi, która podpowiada użytkownikowi w jaki sposób należy postępować, aby poprawnie wprowadzić dane, dotyczące wybranych przepisów polskiego prawa gospodarczego.

Dostęp do tej instrukcji odbywa się za pośrednictwem głównego Menu oprogramowania, gdzie pod znakiem POMOC, znajduje się dokument z żądanym opisem. Kliknięcie znaczka POMOC otwiera instrukcję, która zawiera techniczny opis funkcjonowania Wykrywacza OI.

Biorąc jednak pod uwagę, specyficzny charakter zadania jakemu służy Wykrywacz OI, a które najogólniej rzecz ujmując, polega na stworzeniu bazy źródłowych przepisów prawnych wraz z powiązaną z nią bazą tzw. obowiązków informacyjnych (OI), dla których są one źródłem, uznaliśmy, że dodatkowego wyjaśnienia wymagają pojęcia i terminy, przy pomocy których zostały opisane poszczególne zakładki oraz listy wyboru, klasyfikujące wg przyjętych kryteriów, dany przepis prawny oraz wynikający z niego obowiązek informacyjny - OI.

Taka wiedza powinna ułatwić użytkownikowi Wykrywacza OI wykonywać zadanie identyfikacji obowiązku informacyjnego w sposób precyzyjny i pełny. To z kolei, umożliwi zbudowanie bazy obowiązków informacyjnych, która będzie jednorodna i podatna na analizę w różnych przekrojach, wyznaczonych przez wybrane parametry opisowe OI.

Dlaczego powstał Wykrywacz OI ?

Realizacja Programu Reformy Regulacji, przyjętego przez Radę Ministrów 19 sierpnia 2006 roku, przewiduje przeprowadzenie kwantyfikacji biurokracji przy zastosowaniu Modelu Kosztu Standardowego. Aby taki pomiar mógł zostać wykonany, najpierw należy zidentyfikować obowiązki informacyjne, które generują tzw. obciążenia administracyjne, których redukcja jest ostatecznym celem reformy.

Wykrywacz OI jest instrumentem, który proces identyfikacji obowiązków informacyjnych, zwany również mapowaniem, ma usprawnić i „wystandaryzować” pod względem jakościowym. Chodzi bowiem o to, aby informacje zbierane w bazie były możliwie najpełniejsze, spójne i porównywalne, niezależnie od tego, jakiego przepisu dotyczą i przez kogo były zbierane i wprowadzane do bazy.

Wykrywaczem OI będą posługiwali się zarówno pracownicy administracji centralnej, którzy będą zaangażowani w proces identyfikacji, pomiaru i redukcji obciążeń administracyjnych, jak i pracownicy podmiotów gospodarczych, którym zostanie ewentualnie zlecone zadanie przeprowadzenia identyfikacji obowiązków informacyjnych, we wskazanych krajowych przepisach prawa gospodarczego.

2. Logika wprowadzania danych do bazy

2.1. Zasady ogólne

Proces wprowadzania danych dotyczących obowiązków informacyjnych, objętych mapowaniem, został podzielony na dwa powiązane ze sobą kroki.

Pierwszym z nich jest:

- wprowadzenie aktu (lub aktów prawnych) do bazy, którego zwieńczeniem jest wygenerowanie przez Wykrywacz OI indeksu aktu prawnego.

Drugim krokiem jest:

- wprowadzenie do bazy obowiązku informacyjnego (OI), któremu też nadawany jest indeks OI, umożliwiający jednoznaczny jego identyfikację i możliwość szybkiego wyszukania w bazie.

Tak więc, budowanie bazy OI podlega postępowaniu sekwencyjnemu, w którym wprowadzenie źródła OI (aktu prawnego - ustawy lub rozporządzenia) musi poprzedzać wprowadzenie OI. Jest to logiczne bowiem, gdy nie ma źródła OI nie można dokonać jego skojarzenia ze źródłem, a tym samym zamknąć logicznej pętli wzajemnych powiązań, które są przedmiotem rejestracji.

W praktyce, dopuszczalne jest równoległe budowanie bazy, polegające na niezależnym wprowadzaniu danych dot. źródła i OI. Jednakże, może ono być obciążone zbyt dużą liczbą błędów, które trzeba będzie usunąć na etapie weryfikacji poprawności wprowadzonych danych.

3. Dodawanie aktu prawnego (=źródła OI)

Przepisy prawne, które zostają poddane mapowaniu, cechuje różna intensywność występowania OI. W praktyce, oznacza to, że w różnych przepisach, niezależnie od ich rangi, może być więcej lub mniej obowiązków informacyjnych, których wykonywaniem obciążeni są przedsiębiorcy. Dokładna liczba generowanych przez przepisy obowiązków informacyjnych (OI) jest znana dopiero po zakończeniu ich identyfikacji.

Proces dodawania aktu prawnego do bazy sprowadza się do dwóch czynności:

- wygenerowania indeksu przy użyciu generatora, którego powstanie jest wynikiem wypełnienia odpowiednich pól :

1. Rodzaj aktu prawnego : wybór z danych opcji ustawa vs. Rozporządzenie

2. Rok – wydania Dziennika Ustaw w którym dany akt prawny został opublikowany

3. Numer Dziennika Ustaw

4. Pozycja Dziennika Ustaw

- wpisania pełnej nazwy aktu prawnego w białym polu oznaczonym tytuł

Gdy te czynności zostaną wykonane możemy przystąpić do wypełniania pól przypisanym odpowiednio zakładkom : Dane i Cytaty.

Zakładka Dane:

Pierwszym polem jest pole opisane „od kiedy obowiązuje”. W polu tym, przy pomocy zainstalowanego kalendarzyka wpisujemy datę od której dany akt prawny obowiązuje.

Kolejną informacją jest informacja o tym czy dany akt obowiązuje w dniu, który określono jako datę obowiązywania dla przeprowadzanego badania (identyfikacji OI). Może bowiem się zdarzyć, że zastąpiony został on innym aktem. Dlatego dokonujemy wyboru spośród istniejących 2 możliwości.

Kolejną czynnością jest przypisanie danemu przepisowi właściwego resortu, w kompetencji którego dany przepis się znajduje. Jeżeli za wprowadzenie w życie i nadzór nad jego funkcjonowaniem odpowiada tylko jeden resort, to w polu oznaczonym procent wpisujemy 100. Jeśli za dany akt prawny odpowiada więcej niż jeden resort, wówczas musimy wpisać wielkości procentowe, które proporcjonalnie odpowiadają roli poszczególnych resortów oraz sumarycznie składają się do 100.

Przykładowo, za powstanie i funkcjonowanie danego aktu prawnego odpowiadają wspólnie Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Zdrowia, wówczas wybierając z listy, podajemy obydwa resorty, przypisując każdemu 50% udział kompetencyjny.

Jeśli okazuje się, że z wprowadzonym aktem prawnym powiązany jest inny akt prawny o charakterze wykonawczym (np. w randze rozporządzenia do ustawy), i przypuszczalnie zawiera on również obowiązki informacyjne, które są powiązane przedmiotowo z tymi, których źródłem jest mapowany akt prawny, wówczas powinniśmy wskazać taki akt wypełniając pole Podrzędne Akty Prawne.

Proces wypełniania tego pola sprowadza się do wyszukania przy pomocy generatora identyfikatora aktu prawnego, aktu, który został już wprowadzony do bazy. W tym elemencie wprowadzania danych również obowiązuje zasada sekwencyjności zbierania danych. Oznacza to, że jeżeli w bazie nie ma wprowadzonego podrzędnego aktu prawnego, to należy go wprowadzić i następnie przy pomocy pola Podrzędne Akty odpowiednio powiązać.

Ma to istotne znaczenie dla późniejszego identyfikowania ostatecznego zakresu przedmiotowego OI, który może mieć swoje źródło w kilku powiązanych ze sobą aktach prawnych o różnej randze. Jeśli nie zachodzi konieczność powiązywania różnych aktów prawnych ze sobą, pole Podrzędne Akty Prawne, pozostaje niewypełnione.

Zakładka Cytaty.

Po jej otwarciu, widzimy 4 pola, które wymagają wypełnienia.

Są to odpowiednio: paragraf/artykuł, punkt/ustęp i podpunkt – które służą do identyfikacji właściwego fragmentu aktu prawnego oraz

cytat, w którym to polu, podajemy oryginalne brzmienie danego artykułu, który zawiera zapisy dotyczące realizacji zidentyfikowanego obowiązku informacyjnego.

Na podstawie zebranych cytatów, na etapie wprowadzania OI do bazy, będziemy w stanie dokonać właściwego opisu obowiązku informacyjnego - OI, który nazywamy roboczo, istotą obowiązku informacyjnego.

Ta czynność kończy proces wprowadzania aktu prawnego do bazy.

Dzięki temu, że powyżej pola Cytat znajduje się znaczek, którego kliknięcie umożliwia nam rozpoczęcie dodawania OI do bazy, możemy, nie przechodząc do głównego menu, przystąpić od razu do tej czynności.

Alternatywnym sposobem jest przystąpienie do wprowadzania OI z poziomu głównego menu. W swoim przebiegu jest ono takie same jak wprowadzanie z poziomu zakładki Cytat jako kontynuacja wprowadzania Aktu Prawnego.

4. Dodawanie nowego OI do bazy

Dodawanie nowego OI sprowadza się do wypełnienia wszystkich pól opisowych, które uwidaczniają się po otwarciu zakładki.

Zakładek jest pięć:

1. Dane klasyfikacyjne
2. Źródło prawne
3. Typologia OI
4. Opis OI
5. Zakres wymaganych danych

Ad.1.

Wprowadzanie OI zaczynamy od utworzenia indeksu OI przy użyciu generatora. Dzięki temu możliwe będzie wyszukiwanie każdego OI i jego kojarzenie z aktami prawnymi, posiadającymi własne indeksy. W porównaniu z indeksem AP, indeks OI jest bardziej rozbudowany. Oprócz takich danych identyfikacyjnych jak: rok, nr i pozycja Dziennika Ustaw oraz paragraf/ punkt itd. danego aktu, należy nazwać źródła prawa, wybierając z listy oraz dokonać klasyfikacji sposobów realizacji OI według poniższych kategorii:

Kategorie sposobów realizacji OI wg źródeł prawa	
Kategoria	Opis
A	A - sposób realizacji OI wynika sztywno i w sposób określony z przepisów rangi Dyrektywy lub Rozporządzenia WE lub konwencji międzynarodowej
B	B - sposób realizacji OI wynika z przepisów międzynarodowych, ale w sposób zapewniający możliwość swobodnego ukształtowania trybu jego realizacji w przepisach krajowych zgodnie z kryterium celu
C	C - realizacja OI wynika wyłącznie z przepisów krajowych (nie stanowiących implementacji prawa unijnego i międzynarodowego)
D	D - realizacja OI wynika z większej liczby źródeł (kategorie A, B lub C)

Indeks OI uzupełniamy informacją o charakterze OI (w większości przypadków obligatoryjny, rzadko - fakultatywny) oraz o resorcie, w którego kompetencji znajduje się prawo, będące źródłem danego OI.

Ostatnie pola w generatorze indeksu, służą skojarzeniu OI z konkretnym aktem prawnym poprzez nazwanie aktu oraz wskazanie cytatu, który składa się na opis OI.

Po wygenerowaniu indeksu OI, wypełniamy białe pola, z których trzy pierwsze służą weryfikacji poprawności danych zawartych już w indeksie.

Ostatnie pole, dotyczące częstotliwości wykonywania OI, pozwala wskazać jak często dany OI musi być wykonywany, co najczęściej w wyniku z zapisów konkretnych aktów prawnych.

Wszystkie pozostałe pola, mające kolor seledynowy, są polami uzupełniającymi, których wypełnienie jest uzależnione od posiadanej wiedzy na temat percepcji i sposobu wykonywania OI w praktyce.

Ad.2.

Pod zakładką Źródło prawne, odbywa się wiązanie OI z konkretnym źródłem. Jest to możliwe w trybie wyszukiwania, przy wykorzystaniu generatora identyfikatora aktu prawnego.

Ad.3.

Otwarcie zakładki Typologia OI, stawia przed nami nowe zadanie, polegające na przypisaniu danemu OI właściwego typu OI, który najlepiej oddaje istotę zidentyfikowanego obowiązku informacyjnego.

Tzw. katalog typologiczny obejmuje 12 typów OI. Ich pełna lista znajduje się w tabeli poniżej.

Typologia OI	
Typ #	Opis słowny
1	1. Powiadomianie o konkretnych działaniach (dot. przedmiotu działalności)
2	2. Przekazywanie sprawozdań
3	3. Informowanie potencjalnie zainteresowanych przez trwałe oznaczenie (etykiety, tabliczki, metki)
4	4. Informowanie potencjalnie zainteresowanych inaczej aniżeli przez trwałe oznaczenie.
5	5. Ubieganie się o pozwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na wykonanie konkretnego działania.
6	6. Ubieganie się o pozwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na prowadzenie działalności gospodarczej.
7	7. Rejestracja działalności poprzez zgłoszenie
8	8. Certyfikowanie wyrobów, usług i/lub procesów wytwarzania
9	9. Poddawanie się kontroli oraz wnoszenie odwołań od decyzji władz
10	10. Współpraca z audytorami na zlecenie przedsiębiorcy
11	11. Ubieganie się o pomoc publiczną (w szczególności subwencje lub dotacje)
12	12. Inne.

Rozwinięciem katalogu typologicznego OI jest katalog czynności składowych OI, których w sumie wyróżniamy 13 typów. Każdy OI można rozłożyć na składowe, których liczba wynika, ze sposobu wykonywania OI lub przebiegu tzw. procesu realizacyjnego, który w praktyce ma charakter indywidualny, będący wypadkową wydolności infrastruktury organizacyjnej oraz pragmatyki biznesowej poszczególnych podmiotów gospodarczych, które muszą go wykonywać.

Poniżej znajduje się pełna lista typologiczna czynności składowych, których liczba i kompozycja zostanie zweryfikowana i dookreślona w trakcie wywiadów pomiarowych, przeprowadzanych z przedsiębiorcami.

Na etapie mapowania wprowadzić do bazy, możemy jedynie, wizję *ex ante* kompozycji czynności składowych, z których składają się konkretne obowiązki.

Ich ostateczny skład podlega empirycznej weryfikacji w trakcie pomiarów kwantyfikacyjnych, w trakcie których, podejmuje się próbę „odwzorowania” procesu biznesowego, mającego miejsce w

rzeczywistości i przełożenia go na konkretną kompozycję czynności składowych, którym będą przypisywane częściowe nakłady czasowe.

Ponieważ identyfikacja czynności składowych OI odbywa się na drodze analizy zapisów dotyczących obowiązków, zawartych w tekstach aktów prawnych, należy zwrócić uwagę, że większości z nich przypisujemy ok. 4-7 czynności z katalogu czynności niezbędnych do wykonania obowiązku informacyjnego, o ile sytuacja nie wymaga przypisania większej ich liczby, gdy wykonywanie OI ma charakter bardzo złożony i w jego wykonywaniu partycypuje więcej niż jeden podmiot.

Typologia czynności składowych	
Typ #	Opis słowny
1	1. Przystawianie sobie wiedzy dot. wykonywania konkretnego obowiązku informacyjnego (OI) (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach go narzucających)
2	2. Szkolenie pracowników w zakresie wykonywania OI
3	3. Pozyskiwanie odpowiednich informacji z posiadanych danych
4	4. Przetwarzanie posiadanych danych do potrzeby wykonania OI
5	5. Generowanie nowych danych
6	6. Projektowanie materiałów informacyjnych
7	7. Wypełnianie kwestionariuszy w postaci tabelarycznej
8	8. Odbywanie spotkań
9	9. Kontrola i sprawdzanie poprawności
10	10. Kopiowanie dokumentacji
11	11. Przekazywanie wymaganej informacji do adresata
12	12. Archiwizacja informacji
13	13. Inne czynności.

Przeprowadzenie klasyfikacji typologicznej OI wymaga dużej wprawy. Dlatego często jest to działanie uzupełniające, wykonywane po zakończeniu identyfikacji OI.

Ad. 4

Opisywanie zidentyfikowanego OI polega na wykonaniu następujących działań:

- zebraniu i wprowadzeniu do bazy cytatów z aktów prawnych (po uprzednim powiązaniu ich z OI), które składają się na sumaryczny opis obowiązku informacyjnego
- dokonania syntetycznego opisu OI na podstawie analizy cytatów

Do tego celu służy pole opisowe, które w swoim opisie podpowiada o konieczności uwzględnienia celowości oraz sposobu realizacji OI jako istotnych atrybutów opisowych, które powinny się znaleźć w tworzonym opisie OI.

Ad. 5

Kolejnym krokiem w identyfikacji OI jest inwentaryzacja wszystkich wymogów odnoszących się do danych. Każdy obowiązek informacyjny wymaga przedstawienia różnego rodzaju informacji lub danych.

Przykładowo, wymóg składania wniosku przy ubieganiu się o zezwolenie wymaga przedstawienia danych takich jak: imię, nazwisko, adres, itp. oraz informacji dotyczących np.: rodzaju i okresu trwania licencji.

Poszczególne wymogi są najczęściej określone w akcie prawnym np.: „Wniosek o zezwolenie powinien zawierać: imię, nazwisko, numer PESEL, itp.

Dla usystematyzowania zbierania informacji o wymogach informacyjnych utworzyliśmy katalog zakresu wymaganych danych, który prezentujemy poniżej:

Dane adresowe
Inne uprawnienia
KRS
Dane dot. sytuacji majątkowej podmiotu
Nazwa adresata OI
NIP
PESEL
Regon
Załączniki wyciągów/odpisów dokumentów
Dane dot. posiadanego zezwolenia/pozwolenia/koncesji

Wybieranie poszczególnych opcji tworzy mapę wymogów informacyjnych dla danego OI.

Zdarzają się jednak sytuacje, gdy wymogi te nie są jasno określone w akcie prawnym. Przykładowo zakres danych, których może żądać instytucja kontrolująca.

Wówczas, musimy posiłkować się katalogiem czynności, przy pomocy którego możemy dookreślić szczegółowo co jest wymagane, wskazując na konieczność wykonania bardzo specyficznych i często dodatkowych czynności. W konsekwencji, ich liczba i charakter, pokażą jaki zakres informacji jest faktycznie wymagany przez władzę publiczną.

Czynności te mogą być realizowane przez podmiot samodzielnie (przez zatrudnionych w przedsiębiorstwie etatowych pracowników) lub poprzez wykorzystanie innych podmiotów (w ramach zlecenia wykonania określonych czynności podmiotowi zewnętrznemu).

Przykładowo obowiązek informacyjny dotyczący sprawozdawczości finansowej wymaga m.in. zebrania danych, zgromadzenia i zarchiwizowania określonych dokumentów (np. faktur), napisania sprawozdania finansowego i wysłania go stosownym władzom.

Wykonanie tego kroku praktycznie zamyka proces identyfikacji (mapowania) OI.

5. Wypełnianie pól uzupełniających – kolor seledynowy

Wypełnianie pól seledynowych w zakładce pierwszej: Dane klasyfikacyjne - wymaga od wypełniającego, znajomości Modelu Kosztu Standardowego - MKS. Bowiern dotyczą one takich cech/parametrów opisowych obowiązku informacyjnego – OI, których znajomość jest przydatna przy konstruowania algorytmu kwantyfikacyjnego obciążeń administracyjnych, opierającego się na logice MKS.

Jeżeli chodzi o liczbę podmiotów, będących adresatami zidentyfikowanego OI, to nasza wiedza na ten temat może pochodzić z różnych źródeł (jeśli ją w ogóle mamy). Dlatego wypełniając pole liczba powinniśmy wskazać źródło naszej wiedzy, wybierając właściwą opcję.

W dzisiejszych czasach elektronizacji wymiany informacji, coraz częściej przepisy prawne dopuszczają stosowanie trybu elektronicznego, obok lub zamiast trybu papierowego.

Dlatego opisanie (na podstawie dokonanej analizy źródła), sytuacji odnoszącej się w tym zakresie do danego OI, poprzez wybór właściwej opcji spośród trzech poniższych, stwarza możliwość natychmiastowej identyfikacji potencjału redukcyjnego poprzez zastosowanie narzędzi ICT. Jest to bardzo istotne z punktu widzenia celu mapowania.

Tryb wykonywania OI	
Opis słowny	
	Nie, przepisy nie przewidują takiej możliwości realizacji OI
	Tak, jako dozwolona alternatywa obowiązującego trybu papierowego wykonywania OI
	Tak, jako obligatoryjny sposób równoczesnego wykonywania OI

Aspekt uciążliwości obowiązków informacyjnych (OI), manifestujący się irytacją ich adresatów, będących w praktyce przedsiębiorcami, wymaga najczęściej dodatkowych badań. Jeśli dysponujemy wiedzą na temat wyników takich badań, które odnoszą się do oceny jakościowej mapowanych przepisów, to warto wypełnić pola, przygotowane specjalnie do tego celu.

Warto przy tym pamiętać, że ranga przepisu jest w tym wypadku rozumiana jako funkcja zakresu oddziaływania, której głównym parametrem opisowym jest liczba adresatów OI.

Osobną cechą charakterystyczną OI jest typ populacji adresatów. Model Kosztu Standardowego dopuszcza różne możliwości wyznaczania tzw. intensywności wykonywania OI. Najpowszechniejszą sytuacją jest jej wyznaczanie na podstawie iloczynu liczby przedsiębiorców i częstotliwości rocznej wykonywania OI. Jednakże, występują sytuacje, w których nasza wiedza o populacji adresatów jest znikoma, natomiast mamy precyzyjne dane dotyczące składanych rocznie dokumentów (np. deklaracji). Wówczas, o wiele lepszym estymatorem częstotliwości będzie liczba dokumentów. Stąd też proponujemy zaznaczać z jakim typem populacji mamy do czynienia, co znakomicie ułatwi budowanie formuł kalkulacyjnych w MKS.

Poniżej przedstawiamy katalog typów populacji.

Typ populacji
1. Przedsiębiorcy
2. Dokumenty
3. Zdarzenia
4. Inne

Rola przedsiębiorców = Adresatów OI

Udział przedsiębiorców w mapowaniu nie jest konieczny. Jednakże, ze względu na fakt, że to przedsiębiorcy są adresatami obowiązków informacyjnych oraz będą bezpośrednimi beneficjentami ich redukcji, konsultowanie niektórych aspektów wykonywania zidentyfikowanych obowiązków informacyjnych (np. przy określeniu tzw. wskaźnika irytacji) może okazać się pomocne.