



Nowe zadania w sektorze publicznym - szacowanie skutków regulacji

Przedstawione opracowanie ma służyć jako narzędzie wspierające urzędników w efektywnym przeprowadzaniu analiz oceny skutków regulacji (OSR), zgodnie z obowiązującymi standardami i najlepszymi praktykami. Jego celem jest dostarczenie praktycznych wskazówek pomocnych w rzetelnym szacowaniu skutków regulacji przy wprowadzaniu nowych zadań w sektorze publicznym.

Jak uzasadnić i oszacować dodatkowe obciążenia związane z realizacją nowych zadań?

Autorzy OSR projektując regulację zobowiązani są do określenia w analizie wpływu kosztów/obciążeń związanych z realizacją nowych zadań. Obowiązek ten wynika z:

- [Regulaminu pracy Rady Ministrów](#);
- Wyjaśnień do formularza oceny skutków regulacji;
- [Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego](#).

Szacowanie dodatkowych obciążeń można podzielić na kilka kroków.

6 KROKÓW SZACOWANIA DODATKOWYCH OBCIĄŻEŃ



KROK 1 Określ zakres nowych zadań

- **Scharakteryzuj czynności i procedury składające się na nowe zadania, w tym ich etapy i złożoność** (np. wydawanie nowych decyzji administracyjnych, prowadzenie nowych rejestrów – wpisywanie, aktualizowanie, skreślanie, analizowanie i zatwierdzanie sprawozdań nadzorowanych podmiotów, itd.).
- W zależności od charakterystyki sprawy:
 - **określ częstotliwość** (ile razy – np. tygodniowo, miesięcznie, rocznie),
 - **czas trwania procedury/wykonywania danej czynności** (z uwzględnieniem np. KPA),
 - **liczbę dodatkowych spraw** (biorąc pod uwagę zakładaną liczbę interesariuszy)
 - **adresatów regulacji** (np. liczbę nadzorowanych podmiotów).



Szczególną uwagę zwróć na zadania, których realizacja nie będzie równomiernie rozłożona w czasie. Dotyczy to np. projektów wymagających jednorazowego rozpatrzenia dużej liczby wniosków.

METODY, które możesz wykorzystać do szacowania częstotliwości:

- **Benchmarki** – przeanalizuj dane dot. częstotliwości występowania podobnych spraw.
- **Rozwiązania międzynarodowe** – mogą dostarczyć danych dot. częstotliwości występowania danych spraw w krajach, które wdrożyły podobne rozwiązania.
- **Przyjęcie wymogów wynikających z wytycznych, standardów, najlepszych praktyk** (np. kontrola finansowa 10% udzielonych umów).



Przykład

Straż Graniczna odpowiada za weryfikację negatywnych przesłanek, która realizowana jest wyłącznie w ramach rozszerzonego sprawdzenia przeszłości. W tym zakresie przewiduje się 100% wzrost sprawdzeń w skali roku. W obecnym stanie prawnym Straż Graniczna weryfikuje 15 000 – 17 000 osób w skali roku, z uwzględnieniem nie tylko osób podlegających 5-letnim okresom sprawdzeń, ale również osób nowo zatrudnianych w sektorze lotniczym., wobec których należy podjąć działania w zakresie weryfikacji występowania negatywnych przesłanek. Po wejściu w życie nowych przepisów rocznie rozszerzonym sprawdzeniom przeszłości będzie podlegać ok. 34 000 – 40 000 osób, a przy uwzględnieniu funkcjonowania Centralnego Portu Komunikacyjnego nawet ok. 50 000 – 60 000 osób rocznie. Dodatkowo standardowym sprawdzeniom przeszłości w cyklu trzyletnim będzie podlegać ok. 7000 osób.

Źródło: fragmenty OSR projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz ustawy o Straży Granicznej, UC71



KROK 2 Oszacuj jednostkową pracochłonność

Określ przewidywany czas, jaki zajmie realizacja pojedynczego zadania lub procedury. Analizę powtórz dla wszystkich zidentyfikowanych zadań/procedur.

METODY, które możesz wykorzystać do szacowania pracochłonności:

- **Analiza benchmarków w ramach administracji** – wykorzystanie danych dot. pracochłonności podobnych zadań/procedur.
- **Analiza benchmarków poza administracją** – pozyskanie danych dot. pracochłonności np. wśród podmiotów prywatnych czy organizacji pozarządowych.
- **Analiza procesowa** – w przypadku skomplikowanych zadań podzielenie ich na mniejsze podzadania/procedury, których pracochłonność jest możliwa do szacowania.

Przykład

Czynność (pracochłonność w dniach roboczych)	APA	
	Jednostronne	Dwustronne
Spotkanie wstępne	2	2
Sprawdzenie formalne wniosku	1	1
Sprawdzenie merytoryczne wniosku	7	7
Sprawdzenie branży i grupy (internet, opracowania specjalistyczne)	2	3
Benchmark (ew. korekty) + analizy finansowe	3	3
Wezwania do wnioskodawcy (1 szt. do 4 szt.) (pisanie, dyskusja z przełożonymi, sprawdzenie, poprawki)	3	12
Position papers	0	5
Spotkania uzgodnieniowe (1 lub 3), w tym materiał narady wewnętrzne ustalenie strategii	3	10
Wyjazd zagraniczny negocjacje	0	3
Analiza odpowiedzi na wezwania	4	10
Analiza obcych position papers	0	5
Przygotowanie dokumentów (zmiana przyjętej metody)	0	6
Przygotowanie dokumentów (adnotacji + decyzji)	4	6
Suma	29	73
Całkowite obciążenie pracą	37*	90**
<i>Źródło: wyjaśnienia do uwag CAS do projektu ustawy o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych (UC153)</i>		



KROK 3 Oszacuj łączną pracochłonność nowych zadań

Punktem wyjścia do tego działania powinny być wyniki analizy z kroku 1 i 2. Przemnóż je, a w rezultacie otrzymasz wyrażone w jednostkach czasu dodatkowe obciążenie wynikające z procedowanego projektu.



KROK 4 Wybierz sposób realizacji nowych zadań

Przeanalizuj, jaki sposób realizacji nowych zadań będzie najbardziej efektywny i najlepiej dostosowany do ich charakterystyki.

Przykłady sposobów realizacji nowych zadań	Zlecenie realizacji zadań na zewnątrz urzędu
	Powołanie zewnętrznego ciała (np. z udziałem przedstawicieli interesariuszy) realizującego zadania
	Rozważanie realizacji zadań przez obecnych pracowników (przy jednoczesnym zwiększeniu wynagrodzenia- np. w formie dodatków zadaniowych)
	Wykorzystanie rozwiązań technologicznych zmniejszających obciążenia związane z realizacją zadania
	Utworzenie nowych etatów w jednostce



Warto zapamiętać

- Metody możesz ze sobą łączyć - szczególnie dotyczy to wdrożenia rozwiązań informatycznych ułatwiających realizację zadań.
- W trakcie analizy skoncentruj się na częstotliwości zadań oraz ich charakterze.
- W przypadku zadań mających nierównomierny rozkład w czasie (np. jednorazowe rozpatrzenie dużej liczby wniosków):
 - pożądane będą rozwiązania niewymagające utworzenia „na stałe” nowych stanowisk pracy.
- W przypadku zadań, dla których dostępne są komercyjne podmioty mające odpowiednie kompetencje:
 - rozważ zlecenie realizacji na zewnątrz urzędu.
- Podstawowymi kryteriami wyboru danego sposobu powinna być:
 - dbałość o jakość realizacji nowych zadań
 - efektywność kosztowa.



Wnioskodawca powinien w OSR przedstawić analizowane przez niego opcje realizacji nowych zadań oraz uzasadnić wybór przyjętej opcji.



KROK 5 Oszacuj koszt wybranego sposobu realizacji zadań

Punktem wyjścia do określenia kosztów powinno być oszacowanie łącznej pracochłonności dodatkowych zadań, którego dokonaliśmy w kroku 3.

W zależności od wybranego sposobu realizacji nowych zadań:



Zlecenie realizacji zadań na zewnątrz urzędu

Oszacuj ich wartość (przeliczając na jedno konkretne zadanie - np. rozpatrzenie wniosku lub na godzinę pracy). Aby to zrobić przeprowadź analizę benchmarkową (w zależności od charakterystyki spraw w ramach administracji lub poza administracją).



Wprowadzenie zmian informatycznych

Wykorzystaj dane dotyczące podobnych zamówień (np. sprawdź wyszukiwarki przetargów, przeprowadź rozpoznanie rynku, skontaktuj się z publicznymi jednostkami zajmującymi się zadaniami informatycznymi np. Centralnym Ośrodkiem Informatyki - COI).



Przyjęcie założenia o realizacji zadań przez obecnych pracowników

Oszacuj, jaki poziom (ewentualnej) podwyżki umożliwiłby ich skuteczną realizację.



Utworzenie nowych etatów

Zasadne jest przeliczenie dodatkowych obciążeń na etaty.



Przykład

Roczna pracochłonność 2 pracowników (w godzinach):	3 140
Liczba dni roboczych w roku	252
Liczba dni urlopowych 1 pracownika w roku	26
Liczba dni chorobowych 1 pracownika w roku	10
Liczba dni szkoleniowych 1 pracownika w roku	7
Liczba godzin poświęconych przez 2 pracowników swoim zadaniom w dniu roboczym	$3\,140 : (252 - 26 - 10 - 7) =$ $3\,140 : 209 = 15,02$
Liczba godzin przypadająca w dniu roboczym na 1 pracownika	$15,02 : 2 = 7,51$
Zapotrzebowanie na etaty pracownicze w związku z nowymi zadaniami	2 etaty

Źródło: fragmenty OSR projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UC68)



Warto zapamiętać

W OSR wskaż założenia przyjęte w kalkulacjach. W przypadku dodatkowych etatów punktami odniesienia mogą być np.:

- Przeciętne wynagrodzenie na danym stanowisku w analizowanym urzędzie (według najbardziej aktualnych dostępnych danych) – opcja preferowana.
- Przeciętne wynagrodzenie na danym stanowisku w innych podmiotach (np. inne urzędy, sektor prywatny) – w sytuacji, jeśli charakterystyka stanowiska powoduje, że przeciętne wynagrodzenie w urzędzie nie powinno mieć zastosowania (np. dla stanowisk wysokospecjalistycznych).



Przykład

7 etatów KSC w skali 12 m-cy (rok 2 - 2025)					
Dane w zakresie wynagrodzeń do OSR - na podstawie Rb-70 I kwartał 2023	Klasyf. budżet.	Zatrudnienie KSC wg Rb-70 I kw. 2023	Wynagrodzenia KSC wg Rb-70 I kw. 2023 (bez projektów UE)	Średnia na 1 etat	Koszty dla 7 etatów KSC w skali 12 m-cy (z DWR dla 6 etatów)
		w etatach	w zł		
wynagrodzenia osobowe KSC wg Rb-70 I kw.2023	§ 4020	349,47	8 941 566	8 529	716 436
dodatkowe wynagrodzenie roczne (8,5% od § 4020)	§ 4040				52 197
składki na ubezpieczenie społeczne - pracodawca (17,19%)	§ 4110				132 128
składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy - pracodawca (2,45%)	§ 4120				18 832
					919 593

Źródło: fragmenty OSR projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UC89)



Warto zapamiętać

Szacując wydatki weź pod uwagę także koszty związane z:

- **Pochodnymi od wynagrodzeń/umów cywilnoprawnych/dodatków zadaniowych** (tj. uwzględnieniem wysokości zaliczek PIT, składki NFZ, składek na ubezpieczenie społeczne oraz wydatków na PPK).
 - Uwzględnij również dodatkowe wynagrodzenie roczne (jeśli jest wypłacane na danym stanowisku). Np. w przypadku zatrudnienia dodatkowych pracowników w kalkulacjach uwzględnij zaliczki na PIT, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz składkę na PPK.
- **Innymi kosztami związanymi z realizacją zadania:**
 - Np. w przypadku utworzenia dodatkowych etatów warto wziąć pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego wyposażenia – np. mebli biurowych, sprzętu komputerowego i telekomunikacyjnego, dostępu do odpowiednich aplikacji, dla niektórych stanowisk także samochodu.
 - Analiza powinna brać pod uwagę charakterystykę zarówno danego stanowiska, jak i samej zatrudniającej jednostki.
 - W przypadku projektów zakładających utworzenie większej liczby etatów analiza powinna obejmować np. potencjalną konieczność zwiększenia powierzchni biurowych, zwiększenia kosztów obsługi kadrowej czy wydatków administracyjnych.
- **Waloryzacją:**
 - Warto przeanalizować, czy zidentyfikowane w toku analizy wydatki nie będą wymagać odpowiedniego wzrostu w kolejnych latach.
 - Współczynniki zastosowane w obliczeniach powinny być dostosowane do charakteru wydatków i odpowiednio uzasadnione w OSR.
 - Wykorzystaj do tego dane zamieszczone w *Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw* dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.



KROK 6 Określ źródło, z którego finansowane będą nowe zadania

- Przeanalizuj, czy istnieje możliwość realizacji (przynajmniej części) zadań w ramach reorganizacji pracy w jednostce/zagospodarowania wolnych etatów oraz przedstaw wynik tych analiz w OSR.
- Analiza powinna uwzględniać np. dane dot. stopnia wykorzystania dostępnych w jednostce etatów. Warto także wskazać, czy w ostatnich latach w jednostce przekazywane były dodatkowe środki na wynagrodzenia (kiedy i w jakiej wysokości).
- **W przypadku konieczności poniesienia dodatkowych wydatków:**
 - precyzyjnie określ źródło finansowania
- **W przypadku wydatków z budżetu państwa:**

- określ część budżetową/rezerwę/program wieloletni, z której będą one finansowane,
- wskaż, czy wejście w życie projektu będzie podstawą do zwiększenia limitu wydatków w danej części budżetowej.
- **W przypadku wydatków finansowanych ze środków zewnętrznych (np. unijnych):**
 - możliwie jak najbardziej precyzyjnie określ źródło finansowania (np. wskaż program, oś, priorytet) oraz określ, jaki poziom wkładu krajowego jest przewidziany dla tego działania.

Przykład

Wydatki związane z implementacją przewidzianych w projekcie rozwiązań sfinansowane zostaną ze środków części 19 budżetu państwa. Limit dla części 19 budżetu państwa zostanie zwiększony o środki przewidziane na implementację tych rozwiązań.

Źródło: fragmenty OSR projektu ustawy o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych (UC20)

