

PRZEPROWADZENIE ANALIZY WPŁYWU NA  
SYTUACJĘ SPOŁECZNO-GOSPODARCZĄ  
ROZWIĄZAŃ WPROWADZONYCH USTAWĄ  
Z DNIA 30 SIERPNIA 2019 R. O ZMIANIE  
USTAWY O WSPIERANIU ROZWOJU USŁUG  
I SIECI TELEKOMUNIKACYJNYCH ORAZ  
NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DZ. U. Z 2019  
R. POZ. 1815 ZE ZM.), WRAZ Z BADANIEM  
OPINII PODMIOTÓW KORZYSTAJĄCYCH  
Z REGULACJI TEJ USTAWY

ZAŁĄCZNIK 1. OMÓWIENIE  
WYŁĄCZEŃ METODYCZNYCH

PROJEKT DLA MINISTERSTWA CYFRYZACJI

Wersja 1.6

Audytel S.A.

12 października 2023 r.

W procesie legislacyjnym na etapie projektowania rozwiązań prawnych projektodawca przeprowadza ocenę skutków regulacji *ex ante*. W uzasadnionych przypadkach po uchwaleniu konkretnych przepisów przeprowadza się również ocenę funkcjonowania danego przepisu w formie OSR *ex post*.

Główne zasady postępowania z projektami dokumentów rządowych, do których zalicza się m.in. projekty ustaw i rozporządzeń oraz aktów je nowelizujących, zostały sformułowane w Uchwale Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r.: Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. 2022 poz. 348, dalej „Regulamin RM”) § 19 – 156.

Sposób prezentowania wyników przeprowadzonych OSR przy pomocy formularzy OSR *ex ante* i *ex post* wynika z zapisów odpowiednio § 28 ust. 5 oraz § 154 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Wyjaśnienia do obydwu formularzy zawierają dość szczegółowy opis metod analitycznych, które należy zastosować, aby wykonana OSR można było uznać za poprawną zarówno pod względem metodycznym, a także zakresu przedmiotowego, który jest konsekwencją przeprowadzonych analiz.

Oznacza to, że zaniechanie przeprowadzenia którejś z zalecanych (i wymaganych formalnie analiz) wpływa ograniczająco na treść OSR, skutkując obniżeniem jej użyteczności dla celów legislacyjnych.

Zaniechania metodyczne i zakresowe mogą mieć różne powody, a nawet bywają obiektywnie uzasadnione. Niemniej jednak ich skatalogowanie w związku z realizowanym zadaniem jest nieodzowne dla zachowania poprawności zastosowanych metod analitycznych oraz obiektywizmu i adekwatności formułowania wniosków i rekomendacji na podstawie ich wyników.

Ponadto, katalog wyłączeń wskazuje pośrednio, które wymagane analizy należy przeprowadzić wstecznie, o ile czas, środki i dostępne dane źródłowe na to pozwalają.

Z punktu widzenia celów sporządzonej analizy, kluczowym elementem OSR *ex ante* jest analiza wpływu. Składa się ona z analizy wpływu podmiotowego oraz analizy wpływu przedmiotowego, zwanego również obszarowym, ze względu na katalog nazwanych obszarów, które podlegają analizie. Zakres wpływu – jako suma obszarów indywidualnych – jest proporcjonalny do skali zasięgu problemów społecznych, których występowanie zidentyfikowano w indywidualnych obszarach. Taka identyfikacja wpływu obszarowego odbywa się przy pomocy testu wpływu. Pozytywny wynik testu decyduje o włączeniu danego obszaru w zakres analizy wpływu<sup>1</sup>.

W odniesieniu do podmiotowej analizy wpływu należy zauważyć, że SOPS wyłącza z jej zakresu niektóre grupy adresatów regulacji, zawężając ich liczbę do nazwanych 6 grup badawczych (respondentów), które podlegają badaniu ankietowemu. Jest ich o 7 mniej aniżeli kategorii podmiotowych w OSR *ex ante*.

**Wyłączenie 1.** obejmuje następujące kategorie adresatów regulacji, które nie zostały objęte badaniem ankietowym w ramach niniejszej analizy:

- Organy ochrony środowiska jako samorządowe jednostki organizacyjne (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz starostowie i marszałkowie województw);
- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA);
- Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 7 stycznia 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- Dyrektorzy parków narodowych;

<sup>1</sup> Punkt 4. oraz 6., 7., 9. i 10. OSR *ex ante*.



- Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych;
- Podmioty gospodarcze budujące budynki mieszkalne wielorodzinne, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, w tym: deweloperzy, товариства будownицтва сполечного, spółdzielnie mieszkaniowe.

W konsekwencji tego wyłączenia, niemożliwe staje się uwzględnienie wyłączonych podmiotów do formułowania opinii ich dotyczących oraz jakichkolwiek symulacji skutków w wyrażeniu pieniężnym lub też niemierzalnym. Wyłączenie 1. jest jednocześnie **wyłączeniem 2.**, gdyż nieuwzględnianie kategorii podmiotów wymienionych w wyłączeniu 1. może wpływać zakłócająco na ewentualne zestawienie rachunku kosztów i korzyści przedmiotowej interwencji i na wnioskowanie w tym zakresie.

Istotnym atrybutem analizy wpływu jest horyzont czasowy oceniany *ex ante*. Zgodnie z wymogami metodyki OSR wynosi on co najmniej 10 lat, licząc od momentu wdrożenia danej regulacji. Mając świadomość tego, że Ustawa Zmieniająca uchwalona została w III kw. 2019 roku, a symulacja wpływu na sektor finansów publicznych (SFP) przyjęła rok 2019 jako pierwszy rok prognozy finansowej, oceniane skutki sięgają roku 2028.

Natomiast niniejsza analiza typu *ex post* może objąć tylko te pełne lata, które już minęły od momentu uchwalenia nowelizacji. Tym bardziej, że dane liczbowe (statystyczne i inne) za rok 2023 będą dostępne dopiero w kolejnym roku, a formułowany w art. 36 Ustawy Zmieniającej obowiązek informacyjny w formie sprawozdania miał obejmować pierwsze dwa lata funkcjonowania przepisów.

Stąd przyjęty horyzont czasowy obejmuje lata 2019-2022, czyniąc z OSR *ex post* ocenę *in media res*, czyli tzw. *śród-okresową*. Chociaż pod względem metodycznym jest ona tożsama z OSR *ex post*. To zawężenie czasowe jest **wyłączeniem 3.**

Jeżeli chodzi o obszarową analizę wpływu to należy zauważyć, że oprócz skwantyfikowanych kwotowo dochodów i wydatków budżetowych, których 10-letnią prognozę bilansu, zaprezentowano w punkcie 6 OSR *ex ante*, nie zauważamy kwantyfikacji skutków, korzystającej z metodyki analizy korzyści i kosztów społecznych, które manifestują się w postaci kwot w takich obszarach jak:

- Konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość (obszar 7 – O7);
- Gospodarstwa domowe (z wyszczególnieniem obywateli i rodziny) – O7;
- Rynek pracy – O9;
- Środowisko naturalne – O10.1 (w ramach kategorii: Pozostałe obszary – nazwane);
- PEM – O10.1.1. (nazwany podobszar);
- Informatyzacja – O10.3;
- Sytuacja i rozwój regionalny O10.4;
- Rolnictwo O10.4.1. (nazwany podobszar);
- Zdrowie – O10.6;
- Edukacja – O10.7.1 (w ramach podkategorii: Inne – nienazwane obszary).

Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest wskazanie 100% wartości wydatków z funduszu celowego, jakim jest powoływany do życia Fundusz Szerokopasmowy jako potencjalnej korzyści przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy mogą ubiegać się o wsparcie finansowe na inwestycje w sieci szerokopasmowe.



Fundusze  
Europejskie  
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejski Fundusz  
Rozwoju Regionalnego



Ta uproszczona kwantyfikacja korzyści nie spełnia wymogów metodycznych, a z uwagi na wyłączenie 1. skutkuje **wyłączeniem 4.**, zwalniającym wykonawcę z przeprowadzenia kwantyfikacji kosztów i korzyści w wyrażeniu pieniężnym w odniesieniu do ww. obszaru wpływu.

Również przeprowadzenie wstecznej analizy porównawczej w ramach pkt. 4.1. OSR *ex post*, odnoszącej się do kosztów i korzyści związanych z funkcjonowaniem ustawy, okazuje się niewykonalne. Bowiem scenariusza bazowego nie opisano w formularzu OSR *ex ante*. Jest to metodyczne **wyłączenie 5.**

Pomimo, że formułowanie celów regulacji zgodnie z techniką SMART<sup>2</sup> jest obligatoryjne na etapie wykonywania OSR *ex ante*, w treści formularza znajdujemy jedynie odwołanie się do celów sformułowanych w dokumentach strategicznych, których osiągnięcie ma być oceniane przez pryzmat 20 mierników ilościowych zdefiniowanych w pkt.12.

To metodyczne **wyłączenie 6.** spowodowało, że wykonawca sformułował doraźnie (zastępcze) cele operacyjne odnoszące się do instrumentów legislacyjnych, traktowanych w tym wypadku jako środki prowadzące do celów wyższego rzędu.

W punkcie 8. formularz OSR *ex ante* wymaga zamieszczenia informacji na temat przewidywanych zmian obciążeń regulacyjnych, mających swoje źródło w obowiązkach informacyjnych (OI), które powołuje do życia konkretny akt prawny.

Ocena zmiany uciążliwości przepisów z punktu widzenia ich adresatów, na których OI są nakładane wymaga przeprowadzenia pomiaru obciążeń regulacyjnych przy pomocy Modelu Kosztu Standardowego (MKS). Krokiem poprzedzającym wykonanie pomiaru uciążliwości przepisów w wymiarze czasowym jest wykonanie mapowania OI w projektowanym lub nowelizowanym akcie prawnym.

Autorzy OSR *ex ante* odnosząc się do punktu 8. stwierdzili, że ten aspekt regulacyjny nie dotyczy planowanej interwencji, co stanowi **wyłączenie 7.** Jednocześnie zauważają oni, że obciążenia regulacyjne mogą wystąpić i że będą one dostosowane do elektronizacji trybu wymiany informacji w ramach wykonywanych obowiązków informacyjnych przez różne podmioty.

Przy okazji zauważono, że nastąpi skrócenie czasu niezbędnego na załatwienie spraw w relacji z urzędami, czemu ma towarzyszyć zmniejszenie liczby dokumentów i liczby procedur (porównaj poniżej cytaty na czerwono).

<sup>2</sup> SMART jest to akronim pochodzący od pierwszych liter angielskich słów: *Specific* (Konkretny), *Measurable* (Mierzalny), *Achievable* (Osiągalny), *Relevant* (Adekwatny) i *Time-based* (Określony w czasie). które reprezentują atrybuty algorytmu SMART służące sformułowaniu celu w taki sposób, aby jego realizację można było dokładnie monitorować w czasie.



**Tabela 1. Zobrazowanie elementów formularza OSR ex ante wskazujących na analizę kwestii obciążeń regulacyjnych**

| 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu                |                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> nie dotyczy                                                                      |                                                                                                                   |
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności) | <input type="checkbox"/> tak <input checked="" type="checkbox"/> <b>nie*</b> <input type="checkbox"/> nie dotyczy |
| <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów*                                       | <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów                                                            |
| <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur*                                         | <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur                                                              |
| <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy*                                | <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy                                                   |
| <input type="checkbox"/> inne: ...                                                                        | <input type="checkbox"/> inne: ...                                                                                |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.                                            | <input checked="" type="checkbox"/> <b>tak*</b> <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy |
| Komentarz:                                                                                                |                                                                                                                   |

\* kolorem czerwonym oznaczono treści z wypełnionego OSR ex ante.

Źródło: opracowanie własne na bazie formularza OSR ex ante.

Z punktu widzenia potrzeb informacyjnych punktu 7. formularza OSR ex post wykonawca analizy w tym aspekcie musi dysponować mapą OI. Aby zniwelować brak zmapowania obowiązków informacyjnych na etapie OSR ex ante wykonano je wstecznie.

Jednakże, wyłączenie metodyczne, które tu ma miejsce, dotyczy konsekwencji zaniechania pomiaru obciążeń regulacyjnych wynikających z OI, nie zidentyfikowanych w Ustawie Zmieniającej.

Dlatego odniesienie się do kwestii ewentualnej zmiany obciążeń w sposób zobiektywizowany i na podstawie ich kwantyfikacji ilościowej nie będzie wykonalne w pełnym wymiarze – **wyłączenie 7.**

W miejsce takiej oceny zaproponowano wnioski płynące z mapowania OI oraz zidentyfikowanego hipotetycznego potencjału redukcyjnego, który wydaje się być jednak dość ograniczony.