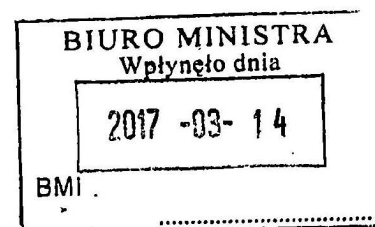




**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

LWA.410.025.02.2016
P/16/094

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/094 – Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Keller-Boroszko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/91/2016 z 27 października 2016 r. i nr LWA/134/2016 z 19 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4) 2. Tomasz Świsłak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/1/2017 z 2 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów ¹ , ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki - Minister Rozwoju i Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK², zarówno struktura organizacyjna kontrolowanej jednostki, jak i regulacje wewnętrzne stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu³. Ministerstwo dysponowało wystarczającymi zasobami kadrowymi dla realizacji tego zadania. Uczestniczący w procesie dokonywania OW pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie, a także zostali wyposażeni w narzędzia (m.in. dostęp do baz danych i narzędzia informatyczne) pozwalające na prawidłową realizację zadań w zakresie dokonywania OW. W Ministerstwie wprowadzono dodatkowe rozwiązania organizacyjne, mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości OW, tj. zapewniono udział w jej dokonywaniu posiadających wymagane kwalifikacje analityków oraz utworzono Zespół do Spraw Testów Regulacyjnych i Oceny Skutków Regulacji⁴, przy czym rola tego Zespołu w dokonywaniu oceny wpływu była ograniczona. Tylko w przypadku jednego projektu (UA56) z 5 badanych, w trakcie dokonywania oceny wpływu komórka odpowiedzialna za proces legislacyjny i dokonanie OW zwróciła się o uzyskanie jego opinii.

Kontrola wykazała, że w przypadku czterech badanych projektów, większość kluczowych działań w procesie OW obejmujących: identyfikację i analizę problemu, określenie celów regulacji, określenie możliwych sposobów realizacji celu oraz analizę kosztów i korzyści wybranej opcji działania realizowana była zgodnie z założeniami „Wytocznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”⁵. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim jednego z elementów OW, tj.

¹ Dalej także Ministerstwo lub MF.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Ocena wpływu, dalej także: OW – proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa do momentu przyjęcia aktu prawnego.

⁴ Zespół utworzony Decyzją nr 36/PR Ministra Finansów z 14 sierpnia 2012 r., dalej: Zespół ds. TR i OSR.

⁵ Opracowane przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęte przez Radę Ministrów. Dostępne od maja 2015 r. Dalej: Wytoczne.

planowania ewaluacji. NIK pragnie podkreślić szczególną rolę ewaluacji w całym procesie OW. Etap ten służy stworzeniu systemu monitorowania celów regulacji, pozwalającego na systematyczną ocenę, czy zaplanowana polityka prowadzi do osiągania założonych celów a także, jak kształtują się koszty i korzyści jej realizacji.

W ocenie NIK, w przypadku jednego z badanych projektów (UD35), Ministerstwo nie przeprowadziło oceny wpływu. Tym samym nie został osiągnięty cel OW, jakim jest dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków ich wprowadzenia. Podejmowane w trakcie procesu legislacyjnego czynności, a także sporządzane dokumenty towarzyszące OW (Test Regulacyjny⁶ i Ocena Skutków Regulacji⁷) służyły głównie uzasadnieniu dla wdrożenia z góry podjętej decyzji o powołaniu spółki celowej, mającej zapewnić organom administracji podatkowej i kontroli skarbowej narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego ds. finansów publicznych, organów administracji podatkowej oraz kontroli skarbowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące przeprowadzania oceny wpływu (OW) w ramach procesu legislacyjnego

1.1 Organizacja procesu dokonywania OW

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie funkcjonowały wewnętrzne procedury regulujące tryb i zasady postępowania w ramach procesu legislacyjnego, obejmujące zadania z zakresu dokonywania oceny wpływu⁸.

Zgodnie z Instrukcją w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w MF z 2010 r. opracowaniem projektów aktów normatywnych zajmowały się poszczególne departamenty Ministerstwa, zwane „departamentami projektującymi”⁹, które przed opracowaniem projektów były zobowiązane do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków finansowych i społeczno-gospodarczych regulacji, a na kolejnych etapach odpowiadały za przeprowadzenie uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych (w tym z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), konsultacji publicznych i opiniowania projektów. W praktyce, w Ministerstwie powoływano również wieloosobowe, zadaniowe zespoły, składające się z pracowników różnych komórek organizacyjnych Ministerstwa, które wykonywały zadania związane z opracowaniem projektu aktu normatywnego, w tym związane z oceną wpływu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 4 -48, 161-180, 265-266)

W procesie OW brali udział analitycy. Regulacje wewnętrzne nie przewidywały udziału wydzielonego departamentu analitycznego, służącego wsparciem merytorycznym w zakresie dokonywania OW w rządowym procesie legislacyjnym.

⁶ Dalej: TR.

⁷ Dalej: OSR.

⁸ Regulacje te obejmowały: Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów wprowadzony zarządzeniem nr 34 Ministra Finansów z 11 lipca 2014 r. i zarządzeniem nr 17 Ministra Finansów z 1 marca 2016 r., Instrukcję w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów, stanowiącą załącznik do Zarządzenia nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 26 lutego 2010 r. oraz zarządzenie nr 13 Ministra Finansów z 12 marca 2014 r. ze zm. określające zadania, tryb powołania i pracy oraz skład „Zespołu do spraw testów regulacyjnych i oceny skutków regulacji”; dalej: zarządzenie w sprawie Zespołu ds. TR i OSR.

⁹ Departamentem projektującym mógł być departament właściwy dla zagadnień będących przedmiotem regulacji bądź wskazany przez Ministra Finansów, członka Kierownictwa Ministerstwa lub Kierownictwo Ministerstwa.

Analitycy uczestniczący w procesie OW byli zatrudnieni w poszczególnych departamentach projektujących¹⁰.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 69)

Przed skierowaniem projektu dokumentu do uzgodnień międzyresortowych, departament projektujący był zobowiązany do przeprowadzenia uzgodnień wewnątrzresortowych, w których obligatoryjnie uczestniczył Departament Prawny. Rola Departamentu Prawnego polegała m.in. na udzielaniu departamentom projektującym wsparcia prawnego i legislacyjnego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 161-183)

1.1.2. Zarówno w trakcie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, jak i przy przedstawianiu jej wyników w formularzach TR i OSR, departamenty projektujące lub powołane do opracowania projektu zespoły, mogły korzystać z merytorycznego i analitycznego wsparcia Zespołu ds. Testów Regulacyjnych i Oceny Skutków Regulacji. Zespół ten został powołany w 2012 r. celem zapewnienia poprawności merytorycznej i wysokiej jakości TR, OSR i OSR ex post opracowywanych w Ministerstwie.

Zgodnie z zarządzeniem w sprawie Zespołu ds. TR i OSR¹¹, departament projektujący był zobowiązany do przekazania Zespołowi projektu TR najpóźniej na 14 dni przed przekazaniem wniosku o wprowadzenie projektu założeń projektu ustawy albo projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, a w przypadku OSR najpóźniej na 14 dni przed przekazaniem projektu ustawy¹² do uzgodnień wewnętrznych (po ich zaakceptowaniu przez członka Kierownictwa Ministerstwa nadzorującego departament projektujący).

Do zadań Zespołu należało dokonywanie analiz i sporządzenie pisemnych opinii do przekazanych im projektów TR, OSR lub OSR ex post, pod względem kompletności i prawidłowości zastosowanej metodologii. Opracowanie ostatecznej opinii Zespołu mogło odbywać się na posiedzeniu lub w trybie obiegowym. Dyrektor departamentu projektującego był zobowiązany do przekazania stanowiska departamentu do opinii Zespołu.

W ramach procedowania nad czterema poddanymi kontroli projektami, departamenty wiodące nie przedłożyły Zespołowi ds. TR i OSR projektów TR¹³ załączanych do wniosku o wpis projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów¹⁴. Tylko w przypadku jednego projektu (UA56) Zespołowi ds. TR i OSR przedłożono OSR.

Kontrola wykazała jednocześnie, że spośród OSR sporządzonych dla projektów przekazywanych przez Ministerstwo do rozpatrzenia w latach 2015-2016 przez Komitet Stały Rady Ministrów, 22% (9) z nich nie było opiniowanych przez Zespół.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 38-40, 184-192, 199-234, 393, 707)

1.1.3. W latach 2015-2016 nie prowadzono w MF kontroli wewnętrznej ani audytu dotyczącego procesu legislacyjnego lub dokonywania oceny skutków społeczno-gospodarczych.

(dowód akta kontroli Tom I str. 70-71)

¹⁰ Pismem z 4 stycznia 2017 r. Dyrektor Generalny poinformował, że z zasobów kadrowych MF wyłoniono 191 analityków, którzy realizują zadania zgodnie z zakresem właściwości swoich komórek organizacyjnych.

¹¹ W brzmieniu ustalonym zarządzeniem nr 18 z 7 maja 2014 r.

¹² Projekt ustawy na podstawie założeń, sporządzony przez Rządowe Centrum Legislacji - na 14 dni przed przekazaniem do uzgodnień albo rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, natomiast projekt OSR ex post - na 14 dni przed przekazaniem do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów albo do uzgodnień wewnętrznych.

¹³ Nie dotyczy projektu UD169, dla którego, po zmianie Regulaminu pracy RM, sporządzenie TR nie było wymagane.

¹⁴ Dalej: wykaz prac RM.

1.2 Zasoby kadrowe Ministerstwa

1.2.1. W latach 2015-2016 Ministerstwo pracowało nad 44 projektami ustaw wpisanymi do wykazu prac RM¹⁵. W dokonywaniu oceny wpływu dla procedowanych dokumentów uczestniczyło w różnym zakresie łącznie 9,6%¹⁶ ogółu pracowników zatrudnionych w poszczególnych departamentach (213 osób). W latach 2010-2016 w szkoleniach z dokonywania oceny wpływu uczestniczyło 69 osób (niekiedy wielokrotnie), a 75 osób w szkoleniach wspomagających przygotowywanie projektów aktów normatywnych.

Ponadto, w latach 2015-2016 Departament Prawny Ministerstwa prowadził szkolenia wewnętrzne w zakresie procedury przyjmowania dokumentów rządowych według Regulaminu pracy RM¹⁷, w których wzięło udział 228 osób w 2015 r. i 350 w 2016 r.

W związku z zaleceniami Szefa Służby Cywilnej z września 2014 r., dotyczącymi wzmocnienia potencjału analitycznego administracji publicznej, w kwietniu 2015 r. kierownicy komórek organizacyjnych wytypowali 168 pracowników do testu badającego kompetencje analityczne, z czego 62 osoby, które uzyskały najlepsze wyniki, zostały skierowane na szkolenia „Akademia Analityka”. Pracownikom MF umożliwiono ponadto od 2016 r. „w ramach planowania ścieżki rozwoju zawodowego, możliwość wyboru ścieżki „analitycznej”, na którą zdecydowało się 156 pracowników oraz 27 kierowników komórek organizacyjnych.

1.2.2. W ramach dokonywania oceny wpływu, pracownicy Ministerstwa wykorzystywali m.in. następujące bazy danych i narzędzia: dane fiskalne (hurtownia WHTAX i SPR), baza ZEFIR (dane dotyczące podatku od gier), dane z formularzy IGH-1, dane z systemu TREZOR (informatyczny system obsługi budżetu) oraz dane sektorowe, GUS, Głównej Inspekcji Transportu Drogowego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, systemy informatyczne CELINA (system obsługi deklaracji), ECS (System kontroli eksportu), INTRASTAT, arkusz kalkulacyjny Excel.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 46- 47, 72-104, 162, 199-234, 265 707-711, Tom II 6-18, 395-422 Tom IV str. 13, 18, 21, 424-428)

1.2.3. W latach 2015-2016 w Ministerstwie nie zaplanowano ani nie wydatkowano środków na zewnętrzne usługi doradcze na potrzeby oceny wpływu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 71)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą ograniczonej roli jaką pełnił Zespół ds. TR i OSR w procesie dokonywania OW dla badanych projektów. Komórki odpowiedzialne za prowadzenie procesu legislacyjnego w Ministerstwie praktycznie nie korzystały ze wsparcia Zespołu. Pomimo tego, iż do zadań tego podmiotu należało dokonywanie analiz i sporządzenie pisemnych opinii do projektów TR i OSR, w tym w zakresie zastosowanej metodologii, tylko w przypadku jednego projektu (UA56) skorzystano ze wsparcia Zespołu ds. TR i OSR, przekazując mu do zaopiniowania OSR. Zdaniem NIK, korzystanie ze wsparcia Zespołu w szerszym zakresie powinno wzmocnić system przeprowadzania OW, w tym jakość sporządzanych w jej ramach dokumentów (obecnie OSR). Podkreślić należy, że podobne stanowisko wyraził

¹⁵ W 2015 r. przygotowywano 24 projekty ustaw lub projektów założeń, a w 2016 r. 20 projektów ustaw bez uprzednio przyjętych założeń.

¹⁶ Na podstawie stanu zatrudnienia w MF na dzień 1 grudnia 2016 r. – 2 210 pracowników, z wyłączeniem pracowników przebywających na urlopach bezpłatnych, urlopach wychowawczych lub świadczeniach rehabilitacyjnych oraz funkcjonariusze celni oddelegowani do pełnienia służby poza Ministerstwem Finansów.

¹⁷ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. MP z 2013 r., poz. 979 ze zm. . Dalej: Regulamin pracy RM.

w 2014 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, który w piśmie z 31 marca 2014 r. zwracał uwagę dyrektorom departamentów wiodących na obowiązek uzyskiwania stanowiska Zespołu w związku z niewystarczającą jakością ówczesnie opracowywanych TR.

W ocenie NIK zarówno struktura organizacyjna kontrolowanej jednostki jak i regulacje wewnętrzne stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu. Ministerstwo dysponowało wystarczającymi zasobami kadrowymi dla realizacji tego zadania. Uczestniczący w procesie dokonywania OW pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie, a także zostali wyposażeni w narzędzia (m.in. dostęp do baz danych i narzędzia informatyczne) pozwalające na prawidłową realizację zadań w zakresie dokonywania OW.

2. Prawidłowość dokonywania Oceny Wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Opracowywanie projektu dokumentu rządowego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo pracowało nad 43 projektami ustaw i jednym projektem założeń do ustawy wpisanymi do wykazu prac RM¹⁸. Spośród nich, 10 projektów procedowano w trybach szczególnych, o których mowa w § 61 ust. 5 (trzy projekty) oraz w rozdziale 8 Regulaminu pracy RM (7 projektów).

Szczegółowej analizie poddano 11% (5 z 44) projektów wpisanych w latach 2015-2016 do wykazu prac RM:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (UA56), którego celem było zapewnienie opieki dzieciom w wieku 0-5 lat w pobliżu miejsca pracy pracowników poprzez stworzenie ulg podatkowych;
- projekt ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej (UD35), którego celem miało być zapewnienie organom administracji podatkowej i kontroli skarbowej narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego ds. finansów publicznych, organów administracji podatkowej oraz kontroli skarbowej;
- projekt ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (UD76), którego celem było ograniczenie nielegalnej działalności na rynku gier hazardowych;
- projekt ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości (UD102), którego celem było stworzenie warunków dla rozwoju spółek rynku wynajmu nieruchomości;
- projekt ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (UD169), którego celem było ograniczenie nadużyć polegających na wydłużaniu i niepłaconiu podatku od towarów i usług, uszczupleń w podatku akcyzowym.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 393, Tom II str. 401-422)

2.1.2. W wyniku badania przestrzegania regulacji wewnętrznych Ministerstwa w ramach procedowania 5 poddanych kontroli projektów, stwierdzono:

¹⁸ W 2015 r. przygotowywano 24 projekty ustaw lub projektów założeń, a w 2016 r. 20 projektów ustaw bez uprzednio przyjętych założeń. 24 projekty zostały przesłane do Sejmu.

- w trzech projektach, departamenty wiodące nie przedłożyły Zespołowi ds. TR i OSR dokumentów TR¹⁹ załączanych do wniosku o wpis projektu do wykazu prac RM. Tylko w jednym przypadku (UA56) Zespołowi ds. TR i OSR przedłożono do zaopiniowania OSR. Rezygnację z udziału Zespołu w przeprowadzeniu oceny wpływu (opiniowaniu TR lub OSR) pracownicy uczestniczący w procesie legislacyjnym ze strony departamentów lub zespołów wyjaśniali pilnością sprawy, brakiem wiedzy na temat istnienia Zespołu, czy zakresem regulacji.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 38-40, 184-192, 199-234, 393, 707)

- w przypadku projektu UD35, którego opracowanie w lutym 2016 r. zlecił w trakcie procesu legislacyjnego Minister Finansów, pominięto uzgodnienia wewnątrzresortowe, które zainicjowano dopiero po rozpoczęciu uzgodnień zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 159-193, 199-230, Tom II str. 6-18, 22-27, 264-270, Tom III str. 301)

2.1.3. W przypadku czterech (UD56, UD76, UD102, UD169) z 5 badanych projektów ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element oceny wpływu, o którym mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, była prowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem tych projektów, co było zgodne z wymogami Regulaminu w tym zakresie.

Natomiast w przypadku piątego projektu UD35 Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego (kierująca w okresie przygotowywania projektu tym Departamentem) wyjaśniła, że w związku z poleceniem ówczesnego Ministra Finansów dotyczącym pilnego przygotowania projektu ustawy, przed rozpoczęciem prac nie dokonano oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla tego projektu. Ze względu na pilny charakter sprawy, TR został wypracowany już po sporządzeniu treści aktu normatywnego i załączony do wniosku o wpis projektu aktu normatywnego do wykazu prac RM zgodnie z wymogiem formalnym.

(dowód: akta kontroli, Tom II, str. 6, Tom IV str. 424-428)

2.1.4. W ramach dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla czterech projektów (UA56, UD76, UD102, UD169) prawidłowo zidentyfikowano problem wymagający regulacji oraz przyczyny jego występowania, opierając się na przeprowadzonych analizach jak i uwzględniając m.in. opinie, uwagi obywateli, partnerów społecznych oraz ogólnodostępne publikacje czy opracowania. W przypadku dwóch z ww. projektów (UD76 i UD169), których celem było „zmniejszenie szarej strefy” pod uwagę wzięto również wyniki kontroli NIK dotyczącej egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych²⁰. W każdym z czterech przypadków analizowano przyjęte rozwiązania analogicznych problemów w krajach OECD określono grupę interesariuszy, na których oddziałuje projekt. Wyniki przeprowadzonych analiz znalazły następnie odzwierciedlenie odpowiednio w formularzach TR i OSR²¹. W jednym przypadku (UD169) na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, przy określaniu grup interesariuszy skorzystano z danych branżowych na 2013 r. pomimo dostępności tych danych na 2015 r. W trakcie kontroli NIK, szacowanie uaktualniono, co znalazło

¹⁹ Nie dotyczy projektu UD169 dla którego, po zmianie Regulaminu pracy RM, sporządzenie TR nie było wymagane, z kolei w przypadku projektu UD76, w związku z zastosowaniem trybu, o którym mowa w § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM nie sporządzono TR.

²⁰ Kontrola nr I/14/001/KBF.

²¹ Dla projektu UD169 procedowanego po wejściu w życie zmian w Regulaminie pracy RM z 2016 r. wymagane było wyłącznie opracowanie OSR. W jednym przypadku, dotyczącym projektu UD76 nie sporządzono TR.

odzwierciedlenie w OSR zaktualizowanym przed przekazaniem projektu do rozpatrzenia przez Komitet Stały RM.

W przypadku jednego projektu (UD35), zamiast opisu istoty problemu (pkt. 1 TR i OSR: „Jaki problem jest rozwiązywany”) zarówno TR jak i OSR zawierały opis celu regulacji, którym miało być powołanie spółki celowej w celu zwiększenia efektywności organów podatkowych poprzez zapewnienie narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych tych organów oraz ministra właściwego ds. finansów publicznych.

Kontrolerom nie przedstawiono dokumentacji dotyczącej oceny funkcjonowania dotychczasowych narzędzi i rozwiązań umożliwiających przeprowadzenie analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego ds. finansów publicznych, organów administracji podatkowej oraz kontroli skarbowej. Nie określono przyczyn lub nieprawidłowości, powodujących brak pożądanego efektywności tych analiz, co zalecane jest przez wytyczne do OW, które wprowadzana regulacja miałaby zniwelować lub zlikwidować. Nie przedstawiono również żadnych dokumentów mogących potwierdzić próby wskazania przyczyn słabości istniejących rozwiązań w zakresie analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego.

Ponadto, w przypadku tego projektu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, nie dokonano analizy rozwiązań analogicznych problemów w krajach OECD i nie określono grupy interesariuszy, na których miał oddziaływać projekt. Odpowiednie zapisy w tym zakresie znalazły się w OSR w wyniku uwag, zgłoszonych przez uczestników procesu uzgodnień i konsultacji.

Odpowiadając na pytania dotyczące przyczyn niezdefiniowania istoty problemu, braku wskazania mechanizmu generującego problem, Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wyjaśniła, że na etapie opracowywania TR i zgłaszania projektu ustawy do Wykazu prac RM robiono to, co było możliwe na ówczesnym etapie wiedzy o projektowanej regulacji.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 393, 403, Tom II str. 7, 22-25, 19-21, 31-41, 210-220, 248-263, Tom III str. 1-16, 87-91, 148-151, Tom IV str. 2-32)

2.1.5. W ramach przeprowadzonych ocen przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji dla wszystkich badanych projektów określono cele regulacji.

W przypadku czterech z nich (poza projektem UD35) określono pożądane rezultaty wprowadzanych rozwiązań, które były sformułowane w sposób konkretny, realistyczny i określony w czasie. W przypadku projektu UD35 zamiast celu powiązanego z problemem, wskazano przede wszystkim rozwiązania i działania mające prowadzić do osiągnięcia celu (powołanie spółki celowej, wyposażenie administracji podatkowej w narzędzia informatyczne). Dla czterech projektów (UA56, UD76, UD102, UD169) określono wskaźniki oraz terminy osiągnięcia realizacji celów, przy czym dla trzech (UA56, UD76, UD169) określono jednocześnie mierniki realizacji założonych efektów.

Wyjaśniając przyczyny niewskazania oczekiwanych rezultatów wdrożenia oczekiwanego rozwiązania oraz niewskazania mierników i czasu, w którym miały być osiągnięte (UD35) Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazała pilny tryb procedowania projektu i ograniczoną wiedzę w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 393, 403; Tom II str. 6-25, 31-41, 210-220, 248-263; Tom III str. 1-16, 87-91, 148-151, 301; Tom IV 2-19, 124-131)

W przypadku projektu UD102 nieokreślenie mierników realizacji celu, jakim miało być pobudzenie działalności gospodarczej w sektorze rynku nieruchomości komercyjnych na wynajem i zwiększenie zaangażowania krajowego kapitału prywatnego na tym rynku uzasadniono brakiem danych.

Z-ca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego wyjaśnił brak mierników dla założonych celów wczesnym etapem prac nad projektem. Przygotowanie zakładanych wartości wskaźników dla oceny efektywności i mierników dla tej oceny miało nastąpić dopiero w sytuacji ostatecznego ustalenia kształtu regulacji.

W ocenie NIK, odłożenie w czasie ustalenia mierników realizacji celów dla planowanych rozwiązań, do momentu ustalenia ostatecznego kształtu regulacji, jest niezgodne z celem dokonywania OW, która ma dostarczyć możliwie pełnej informacji na temat wybranego wariantu rozwiązania problemu oraz potencjalnych skutków jego wprowadzenia, stanowiąc jednocześnie narzędzie wspomagające podjęcie decyzji w zakresie przyjęcia proponowanego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 393, 403; Tom II str. 22-25, 19-21, 31-41, 210-220, 248-263; Tom III str. 1-16, 87-91, 148-151, 301; Tom IV 2-19, 124-131)

2.1.6. W ramach dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, w trzech (UD76, UD102, UD169) na 5 badanych projektów analizowano różne warianty osiągnięcia zakładanych celów.

W przypadku dwóch projektów (UD35 i UA56) analizy takie nie zostały przeprowadzone, przy czym w przypadku projektu UA56 analizowanie tylko jednego rozwiązania wynikało z realizacji expose Prezes RM, w którym zapowiedziano wspieranie tworzenia przyzakładowych żłobków i przedszkoli w latach 2015-2020 w ramach pieniędzy z Europejskiego Funduszu Społecznego poprzez specjalny system ulg w podatku CIT.

Wyjaśniając przyczyny braku rozważania różnych wariantów osiągnięcia celów dla projektu UD35 Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wyjaśniła, że ich brak był spowodowany pilnym tryb procedowania projektu i ograniczoną wiedzą w tym zakresie.

W związku z faktem braku powyższych analiz w przypadku projektu UD35, TR sporządzony dla tego projektu nie zawierał odpowiednich zapisów, z kolei TR dla projektu UD76 nie sporządzono²². W przypadku pozostałych projektów, TR został sporządzony prawidłowo (UD102, UA56) lub nie był wymagany (UD169).

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 20-23, 42-43, 393-510, 560-592, 696-706; Tom II str. 6-18, 19-27, 31-41, 210-220, 259-263, 395-417, Tom III str. 1-16, 20-56, 89-91, 148-151, 294-303, Tom IV str. 2-7, 15-19, 57-58, 124-131, Tom IV str. 424-428)

2.1.7. W ramach dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji dla czterech (UD56, UD76, UD102, UD169) z 5 badanych projektów przeprowadzono, analizę kosztów i korzyści dla wybranej opcji działania, z uwzględnieniem identyfikacji grup podmiotów, na które wpływ miała mieć regulacja (wraz z podaniem źródła danych) oraz sposobu oddziaływania.

Ww. analiza kosztów i korzyści uwzględniała wpływ na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość (w tym MŚP), zmianę obciążeń regulacyjnych oraz na rynek pracy, a jej wyniki prezentowano w TR i OSR w pełnym horyzoncie czasowym (dwa przypadki – 10 letni, jeden przypadek – 5 letni).

²² Projekt był procedowany w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, w związku z czym został wpisany do wykazu prac RM bez Testu Regulacyjnego.

W trzech z ww. przypadków skutki planowanej regulacji wyrażono w jednostkach pieniężnych, w podziale na poszczególne źródła i lata finansowania. W jednym przypadku (UD102) wyrażono je w sposób jakościowy (niemierzalny), uzasadniając ten fakt niemożliwością oszacowania w ujęciu pieniężnym ze względu na brak danych.

Zgodnie z Wytycznymi w projektach UD76 i UD169 wskazano wpływ regulacji na budżet państwa w zakresie sektora finansów publicznych a w projektach UA56 i UD102 również na jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku projektu UD35 na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych nie dokonano analizy kosztów i korzyści wybranej opcji działania. Uzupełnienie OSR sporządzonego dla tego projektu nastąpiło w wyniku uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych, i dotyczyło wyłącznie pozycji obejmującej dochody budżetu państwa w perspektywie 3 lat. W dalszym ciągu nie uzupełniono OSR o szacowane kwoty wydatków związanych z wprowadzeniem regulacji, np. związane z bieżącym finansowaniem spółki. Wyjaśnienia MF w tym zakresie ograniczyły się do wskazania, że skutki finansowe projektu dotyczą wyłącznie wyposażenia spółki celowej w kapitał zakładowy, a środki na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie na rok 2016 w części 19 budżetu państwa. Na braki w powyższym zakresie wskazywał m.in. wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji oraz Kancelaria Prezesa RM²³.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 26-28, 42-43, 393-510, 560-592, 696-706; Tom II str. 6-27, 31-42, 52, 210-220, 259-263, 395-417, Tom III str. 1-16, 20-56, 89-91, 148-151, 294-303, Tom IV str. 2-7, 57-58, 124-131)

2.1.8. W ramach planowania ewaluacji projektu w trzech (UA56, UD76, UD169) na 5 badanych projektów określono plan wdrażania i mierniki realizacji wprowadzanych rozwiązań oraz termin ewaluacji, natomiast w żadnym przypadku nie wskazano sposobu jej dokonania, podmiotu, który ma ją realizować ani nie przypisano odpowiedzialności za jej przeprowadzenie żadnej komórce organizacyjnej Ministerstwa.

Dla projektów UD102 i UD35 nie zaplanowano ewaluacji w sposób określony w Wytycznych, ograniczając się do następujących zapisów w treściach TR lub OSR: „ewaluacja (...) będzie mogła nastąpić najwcześniej po upływie ok. 2 lat od wejścia w życie ustawy”(UD102) oraz „bieżący monitoring Ministra Finansów” (UD35).

dowód: akta kontroli: Tom I str. 26-28, 42-43, 393-510, 560-592, 696-706; Tom II str. 6-18, 19-27, 31-41, 210-220, 259-263, 395-417, 495-522, Tom III str. 1-16, 20-56, 89-91, 148-151, 294-303, Tom IV str. 2-7, 57-58, 124-131)

2.1.9. W przypadku trzech projektów (UD35, UA56, UD102) Ministerstwo, zgodnie z wymogiem określonym w § 128 w związku z § 102 Regulaminu prac RM, załączyło do wniosków o wprowadzenie projektu dokumentu do wykazu prac RM sporządzone uprzednio TR. Przyczyną niezłączenia TR do wniosku o wpis do wykazu prac RM projektu UD76, było niesporządzenie tego dokumentu, w związku z procedowaniem go w trybie, o którym mowa w § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, natomiast dla projektu UD169 sporządzenie TR nie było wymagane.

(dowód: akta kontroli, Tom IV str. 424-427)

2.2. Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie dokumentu rządowego

Opis stanu faktycznego

Do 25 stycznia 2017 r. do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM wniesiono cztery z 5 badanych projektów (UD76, UD169, UD35, UA56), przy czym dwa (UD76, UD169) były procedowane w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, tj. m.in. z możliwością

²³ Koordynator ds. OSR w KPRM.

pominięcia obowiązku przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, a w przypadku projektu UD35 nie przewidywano konsultacji publicznych, z uwagi na wpływ regulacji tylko na organizację resortu finansów²⁴. Projekt (UD102) był w trakcie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

(dowód: akta kontroli, Tom IV str. 424-427)

2.2.1 Uzgodnienia międzyresortowe

Dla trzech z czterech projektów wniesionych do rozpatrzenia przez Komitet Stały RM (UA56, UD35, UD169), a także dla projektu UD102 prowadzono uzgodnienia międzyresortowe, o których mowa w § 35 Regulaminu pracy RM. W każdym przypadku w piśmie kierującym projektem do uzgodnień wskazywano, zgodnie z § 40 Regulaminu pracy RM, termin do zajęcia stanowiska, przy czym był on każdorazowo krótszy od 21-dniowego terminu o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM. Wyznaczane terminy wynosiły od 5 do 14 dni, a skrócenie terminów uzgodnień uzasadniano przede wszystkim koniecznością jak najszybszego procedowania dokumentów²⁵.

Zgodnie z wymogiem określonym w § 43 pkt 1 Regulaminu pracy RM organ wnioskujący zajmował stanowisko wobec zgłoszonych uwag (poza projektem UD102, będącym na etapie ich rozpatrywania), a w przypadku stwierdzonych rozbieżności stanowisk sporządzał protokół rozbieżności (§ 49 ust. 1).

Uwagi zgłoszone w procesie uzgadniania trzech projektów (UD35, UD102, UD169) dotyczyły również treści OSR. Poza jednym projektem, miały one na celu doprecyzowanie zapisów tego dokumentu. W przypadku projektu UD35, który przekazano do uzgodnień z częściowo wypełnionym OSR zgłoszone uwagi wskazywały na niską jakość przygotowanego dokumentu. Dopiero w wyniku uwag OSR uzupełniono m.in. o: wskazanie grupy interesariuszy, na którą oddziałuje projekt, wpływ na sektor finansów publicznych, wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz plan wdrażania aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 41-43, 405, Tom II str. 31-33, 19-21, 355-383, 404, Tom III str. 17, 186-188, 304-315)

2.2.2. Konsultacje publiczne

Ministerstwo przeprowadziło proces konsultacji publicznych, o którym mowa w § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM dla dwóch projektów (UA56 i UD102). W obydwu przypadkach, termin wyznaczony na zajęcie stanowiska był krótszy od 21-dniowego terminu, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM i wynosił 14 dni. Skrócenie terminu argumentowano zakresem i objętością projektu oraz pilnością sprawy.

Zgodnie z wymogiem określonym w § 51 ust. 1 Regulaminu pracy RM, Ministerstwo sporządziło raporty z przeprowadzonych konsultacji. W obydwu raportach odniesiono się do wszystkich zgłoszonych uwag, zgodnie § 51 ust. 2. ww. Regulaminu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 320-354, Tom III str. 17, 186-188, 304-315)

2.2.3. Projekty procedowane z pominięciem procesu uzgodnień i konsultacji

Dwa z 5 badanych projektów (UD76 i UD169) zostały skierowane do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, dopuszczającym ich rozpatrzenie z pominięciem wymagań określonych w §§ 58 i 60 Regulaminu pracy RM tj. m.in. bez uprzednich uzgodnień, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie – projekt UD169) lub opiniowania:

²⁴ W OSR sporządzonym dla projektu UD35 wskazano przyczyny rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji publicznych, zgodnie z §28 ust. 4 Regulaminu pracy RM.

²⁵ W przypadku obydwu projektów skrócenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień było uzasadnione, zgodnie z wymogiem określonym w §129 Regulaminu pracy RM (np. w pismach przekazujących projekty do uzgodnień).

- projekt o numerze UD76, wpisany do wykazu prac RM 24 maja 2016 r., decyzją Ministra Finansów, następnego dnia skierowano na Stały Komitet RM (SK RM). Projekt uzyskał wymaganą zgodę Przewodniczącego SK RM. na pominięcie etapu uzgodnień i opiniowania. Przewodniczący SK RM wyjaśnił, że dokument rozpatrywano w ww. trybie z uwagi na wrażliwość regulowanej materii i negatywne doświadczenia poprzedniej kadencji z próbami wpływania na jego treść podmiotów zainteresowanych regulacją;
- w przypadku projektu UD169 przed skierowaniem dokumentu na SK RM przeprowadzono uzgodnienia i zorganizowano spotkanie z przedstawicielami podmiotów, na które bezpośrednio miała oddziaływać projektowana regulacja. Ww. spotkanie nie stanowiło konsultacji publicznych.

Wszystkie badane projekty dokumentów przygotowywane były bez uprzedniego przyjęcia założeń.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 42 - 43, 393 – 510, 560 – 592, 696 – 706; Tom II str. 6-18, 19-27, 31-41, 210 – 220, 259 – 263, 395 - 417, Tom III str. 1-16, 20 – 56, 89 – 91, 148 – 151, 294 – 303, Tom IV str. 2 – 7, 57 – 58, 124 - 131)

W kontrolowanej działalności stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości

1. Niezgodne z „Wytocznymi” dokonywanie niektórych z elementów oceny wpływu polegające na:

- niepełnej identyfikacji i analizie problemu na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (UD35), polegające m.in. na braku oceny funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań, nieokreśleniu przyczyn/nieprawidłowości powodujących brak pożądanej efektywności dotychczasowych rozwiązań, które wprowadzana regulacja miałaby zniwelować lub zlikwidować, niedokonaniu analizy przyjętych rozwiązań analogicznych problemów w krajach OECD i nieokreśleniu grupy interesariuszy, na których miał oddziaływać projekt, co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.4 wystąpienia);
- nieprawidłowym określeniu celu wprowadzanej regulacji na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (UD35), polegającym na wskazaniu, zamiast celu, przede wszystkim rozwiązania i działań mających prowadzić do osiągnięcia celu (powołanie spółki celowej, wyposażenie administracji podatkowej w narzędzia informatyczne), co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.5 wystąpienia),
- nieprzeanalizowaniu, w ramach określania możliwych sposobów realizacji celu na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych różnych możliwych wariantów osiągnięcia celów, w tym poza legislacyjnych (UD35), co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.6 wystąpienia),
- niedokonaniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, analizy kosztów i korzyści wybranej opcji działania (UD35), co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.7 wystąpienia),

- niezaplanowaniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, ewaluacji projektu (UD35), co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.8 wystąpienia),
- nieprawidłowym określeniu wielkości grup interesariuszy na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (UD169), polegające na wykorzystaniu danych branżowych na 2013 r., pomimo dostępności tych danych na 2015 r., co znalazło odzwierciedlenie w OSR sporządzonym dla projektu, przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.7 wystąpienia),
- niepełnej analizie w zakresie określania celów regulacji, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (UD102), polegającej na nieokreśleniu mierników realizacji celu jakim miało być pobudzenie działalności gospodarczej w sektorze rynku nieruchomości komercyjnych na wynajem i zwiększenie zaangażowania krajowego kapitału prywatnego), co znalazło odzwierciedlenie w TR załączonym do wniosku o wpis projektu do Wykazu oraz OSR przekazanym do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.7 wystąpienia),
- niezaplanowaniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, ewaluacji (UD35 i UD102) lub też zaplanowaniu jej w niepełnym zakresie (UA56, UD76, UD169), co znalazło odzwierciedlenie w TR lub OSR sporządzonych dla tych projektów, W ramach planowania ewaluacji projektu w trzech (UA56, UD76, UD169) na 5 badanych projektów określono plan wdrażania i mierniki realizacji wprowadzanych rozwiązań oraz termin ewaluacji, natomiast w żadnym przypadku nie wskazano sposobu jej dokonania, podmiotu, który ma ją realizować, a także nie przypisano odpowiedzialności za jej przeprowadzenie komórce organizacyjnej Ministerstwa (przedstawione w pkt. 2.1.8) wystąpienia).

Na skutek powyższych nieprawidłowości, w TR lub OSR sporządzanych dla badanych projektów nie przedstawiano wymaganych informacji, lub przedstawiano informacje niepełne lub niezetelne.

2. Nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji Ministerstwa polegające na:

- nieprzedłożeniu, w przypadku trzech z pięciu poddanych kontroli projektów, Zespołowi ds. TR i OSR dokumentów TR załączanych do wniosku o wpis projektu w wykazu prac RM, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 13 Ministra Finansów z 12 marca 2014 r. w sprawie Zespołu ds. TR i OSR. Tylko w jednym przypadku (UA56) Zespołowi ds. TR i OSR przedłożono do zaopiniowania OSR (przedstawione w pkt. 2.1.2 wystąpienia);
- pominięciu, w przypadku projektu UD35, uzgodnień wewnątrzresortowych, co było niezgodne z § 5 ust. 1 Instrukcji w sprawie postępowania legislacyjnego w MF. Uzgodnienia wewnątrzresortowe zainicjowano po rozpoczęciu uzgodnień zewnętrznych (przedstawione w pkt. 2.1.2 wystąpienia).

Ocena cząstkowa

Kontrola wykazała, że w przypadku czterech badanych projektów większość kluczowych elementów składających się na proces OW obejmujących: identyfikację i analizę problemu, określenie celów regulacji, określenie możliwych sposobów realizacji celu oraz analizę kosztów i korzyści wybranej opcji działania, odbywało się

zgodnie z założeniami Wytocznych. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim jednego z elementów OW, tj. planowania ewaluacji.

Zdaniem NIK w przypadku jednego projektu (UD35) ocena wpływu nie została przeprowadzona. Podejmowane w trakcie procesu legislacyjnego czynności, a także sporządzane dokumenty towarzyszące OW (TR i OSR) służyły głównie uzasadnieniu dla wdrożenia z góry podjętej decyzji o powołaniu spółki celowej, mającej zapewnić organom administracji podatkowej i kontroli skarbowej narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych Ministra właściwego ds. finansów publicznych, organów administracji podatkowej oraz kontroli skarbowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. zapewnienie:

- dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów towarzyszących ocenie wpływu (tj. OSR) dla każdego z przygotowywanych projektów aktów normatywnych, oraz w sposób prawidłowy, zgody z Wytocznymi oraz formularzem i Wyjaśnieniami²⁷ do OSR,
- przestrzegania wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny oraz proces dokonywania OW,

2. podjęcie działań w celu zwiększenia zaangażowania Zespołu ds. TR i OSR w proces dokonywania OW.

Uwaga

NIK zwraca uwagę na ryzyko związane z procedowaniem projektów ustaw w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, pozwalającym na rozpatrzenie tych projektów przez RM z pominięciem wymagań określonych w §§ 58 i 60 tego Regulaminu, tj. m.in. bez uprzednich uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie).

W tym trybie procedowane były w Ministerstwie dwa projekty (UD76 i UD169) z 5 badanych.

Zdaniem NIK ograniczało to możliwość dokonania pogłębionej analizy proponowanych regulacji przez poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego, co stwarza ryzyko jego nieefektywności. Na powyższe ryzyko wskazywali również uczestnicy procesu legislacyjnego na etapie rozpatrywania projektu na etapie Komitetu Stałego RM, wskazując m.in., że w przypadku projektu ustawy UD76²⁸ niedopuszczalna jest rezygnacja z pogłębionej konsultacji rozwiązań zarówno przez organy administracji, organy ścigania, jak i podmioty społeczne²⁹. Ryzyko to zwiększało również zrezygnowanie z opracowania TR dla projektu, (co skutkowało tym, iż uczestnicy procesu nie mogli zapoznać się z analizowanymi alternatywnymi wariantami rozwiązania problemu, a także przyczynami ich odrzucenia) oraz ustalony przez KPRM jednodniowy termin na zgłaszanie uwag do projektu ustawy UD76, który w ocenie części z opiniujących był zbyt krótki dla przeanalizowania wszystkich aspektów projektu.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

²⁷ „Wyjaśnienia do formularza OSR” stanowiące element tego dokumentu.

²⁸ Projekt ustawy, której celem miało być którego celem było ograniczenie nielegalnej działalności na rynku gier hazardowych.

²⁹ Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej równocześnie w Kancelarii Prezesa RM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

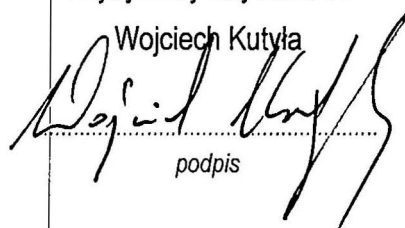
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 13.03. 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skt. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

GNP.410.025.02.2016

Ministerstwo Finansów
ul. Śmigłowska 12
00-916 Warszawa

MINISTERSTWO FINANSÓW

2017-03-14

MF

Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru