



Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo”

„Model systemu monitoringu prawa” – IV seminarium eksperckie

18 listopada 2011 roku, g.12:30 – 14:30, Gabinet Wojskowy Pałacu Prezydenckiego

tezy do dyskusji - INPRIS

Otoczenie instytucjonalne ewaluacji ex post

Rozstrzygnięcie, jakie instytucje powinny prowadzić badania postlegislacyjne jest kwestią podstawową i wstępną do dalszych rozważań. Do tej pory podejmowane w tej dziedzinie były różne próby. Przez pewien czas istotną rolę w zakresie badań nad jakością prawa pełniła Rada Legislacyjna. Funkcjonują jednostki analityczne przy poszczególnych instytucjach publicznych (przede wszystkim: Sejm, Senat, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Rządowe Centrum Legislacji, komórki analityczne w ministerstwach). Istnieją wreszcie rządowe i pozarządowe instytuty badawcze, instytucje akademickie i organizacje pozarządowe. Jest więc znacząca liczba kompetentnych podmiotów, które mogłyby wykonywać w sposób stały badania postlegislacyjne. Istotne znaczenie ma skoordynowanie działań poszczególnych podmiotów i ustalenie instytucji wiodącej.

Wydaje się, że kluczem do skutecznego funkcjonowania systemu analiz postlegislacyjnych jest zgrane funkcjonowanie trzech rodzajów podmiotów: (1) administracji publicznej opartej na wiedzy, (2) wysokiej jakości zaplecza eksperckiego wywodzącego się ze świata akademickiego oraz instytutów badawczych oraz (3) instytucji pozarządowych będących emanacją społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się też wartym rozważenia postulat dotyczący powołanie nowej instytucji („Instytut Monitorowania Prawa”) lub wyposażenie podmiotu już istniejącego w nowe kompetencje oraz odpowiednie instrumentarium prawne i finansowe. Warta rozważenia jest też kwestia powołania instytucji zajmującej się monitorowaniem i ewaluacją prawa w oparciu o przepisy o instytutach badawczych, co dałoby szersze możliwości pozyskiwania funduszy na działalność instytutu. Niezależnie od przyjętej formuły organizacyjnej omawianej wyżej instytucji w zakresie jej działania byłby m.in.: zbieranie i porządkowanie wiedzy wynikającej z badań postlegislacyjnych, ustanawianie standardów takich badań, formułowania założeń i wskazówek metodologicznych (kierowanych do szerokiego grona odbiorców: prawodawców, administracji rządowej i samorządowej, instytutów badawczych itd.), organizowanie debaty

publicznej nad wnioskami wynikającymi z badań prawa ex-post. Istotne jest tu bowiem patrzenie na jakość regulacji systemowo, a nie tylko poprzez specyfikę poszczególnych resortów, która z natury rzeczy jest ograniczająca.

Dobrym przykładem instytucji gromadzącej wiedzę ewaluacyjną może tu być działalność Krajowej Jednostki Oceny funkcjonującej w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, która gromadzi wiedzę i koordynuje badania w zakresie ewaluacji programów dofinansowanych z funduszy europejskich.

Kwestia adresatów i odbiorców wyników badań postlegislacyjnych

Nawet najlepsze opracowania i analizy będą miały wyłącznie wartość poznawczą i niewiele wniosą do polepszenia jakości prawa i procesu legislacyjnego bez wyraźnego określenia adresatów i przygotowania produktów, które będą odpowiadały na ich potrzeby. Naturalni odbiorcy badań postlegislacyjnych to: parlament, administracja rządowa i samorządowa, partnerzy społeczni, w pewnym zakresie władza sądownicza, instytucje ochrony prawa (Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), organizacje obywatelskie.

Istotne są tu w szczególności dwie kwestie: (1) diagnoza i określenie potrzeb odbiorców badań postlegislacyjnych oraz (2) nadanie odpowiedniej wagi analizom prawa ex-post, tak by wnioski z nich wynikające były po pierwsze wskazówką dla podejmowanych inicjatyw i planów legislacyjnych, a po drugie stanowiły skuteczną zaporę przed nieprzemyślanymi inicjatywami i inflacją złego prawa. Co do pierwszej kwestii to logiczną wydaje się propozycja przeprowadzenia solidnej diagnozy potrzeb uwzględniającej m.in. określenie jakiego rodzaju badania są najbardziej oczekiwane, doprecyzowaniu zakresu badania konkretnych aktów prawnych, dziedzin prawa, spójności systemu oraz określenie cykliczności badań itd. Co do drugiej kwestii to ważne jest, by przy projektowaniu ewentualnych zmian systemowych mających na stałe wprowadzić do polskiej praktyki legislacyjnej mechanizm ewaluacji prawa ex post, pamiętać o przygotowaniu odpowiednich regulacji, które będą wymuszały na instytucjach planujących i realizujących inicjatywy legislacyjne uwzględnianie wniosków wynikających z badań postlegislacyjnych, co najmniej poprzez odpowiednie odniesienie się do nich w uzasadnieniach do projektowanych aktów prawnych.

Istotne jest też wpisywanie mechanizmów ewaluacji w projektowane akty prawne, tak by wymuszać na projektodawcach sformułowanie poprawnych metodologicznie celów, oczekiwanych rezultatów i wskaźników pomiaru (co po części powinny już zawierać poprawnie opracowane OSR-y) oraz wymuszać przeprowadzenie w określonym terminie oceny funkcjonowania wprowadzanych przepisów.

Opracowania przygotowywane w ramach badań postlegislacyjnych powinny – rzecz oczywista –

mieć walor jawności. Dzięki temu będą użytecznym narzędziem monitoringu społecznego dotyczącego celowości i adekwatności wprowadzonych zmian prawnych.

Ocena ex post jako miernik jakości i stabilności procesu stanowienia prawa.

Przyjmowane przez Państwo rozwiązania legislacyjne lub pozalegisacyjne powinny realizować maksimum celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych przy minimalnym możliwym obciążeniu podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Podejmowanie działania regulacyjnego jest uzasadnione w sytuacji, gdy przyjęcie aktu prawnego pozwala zapobiec niedoskonałości rynku, zostaje wybrana najmniej kosztowna forma regulacji oraz korzyści netto przewyższają koszty. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma poprawne skonstruowanie polityki regulacji i skuteczne stosowanie w jej ramach instrumentów programowych i analitycznych, takich jak Ocena Skutków Regulacji. Ocena Skutków Regulacji, w skrócie OSR, w bardziej ogólnym znaczeniu określana również jako Ocena Wpływu, oznacza analityczne przedstawienie prognozowanych skutków podejmowanych działań. Ocena Skutków Regulacji stanowi podstawę polityki opartej na dowodach.

Ocena ex post - środek do tworzenia polityki opartej na dowodach, monitorujący funkcjonowanie obowiązującego prawa.

Pravidłowo funkcjonujący system OSR pozwala na identyfikację najważniejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja. OSR dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac wspomaga podejmowanie decyzji legislacyjnych i zapobiega wprowadzaniu kosztownych regulacji. Założenia do projektów aktów normatywnych, przygotowane na bazie pravidłowo przeprowadzonej OSR, przyczyniają się do sprawnego wdrożenia i funkcjonowania prawa.

Podstawowym założeniem zmiany w systemie stanowienia prawa jest przeprowadzanie OSR przed opracowaniem projektu aktu normatywnego. Warto również podkreślić, że OSR jest instrumentem pomocnym przy podejmowaniu decyzji politycznych, lecz nie zastępuje tych decyzji. OSR nie może służyć jako uzasadnienie ex-post decyzji. Ocena Skutków Regulacji nie stanowi także substytutu uzasadnienia dla danego aktu normatywnego. W ramach Reformy Regulacji Ministerstwo Gospodarki podejmuje konkretne działania mające na celu usprawnienie systemu stanowienia prawa i upowszechnienie stosowania Ocen Skutków Regulacji. Ministerstwo Gospodarki jako pierwsze wprowadziło w wewnętrznej procedurze tworzenia aktów normatywnych obowiązek akceptacji OSR przez członka kierownictwa resortu oraz przyjęcia założeń wraz z OSR przez kierownictwo resortu. Wprowadzono także wewnętrzne OSR-y ex-post, w ramach których Ministerstwo Gospodarki dokonuje okresowego, systematycznego i kompleksowego przeglądu obowiązujących regulacji w obszarze działania resortu.

Model oceny regulacji *ex post* rozwinął się w USA, ale również Europa ma na tym polu pewne doświadczenia. Analiza *ex post* przeprowadzana jest np. w Holandii i Wielkiej Brytanii. W tej ostatniej do OSR dołączany jest informacja dotycząca metod ewaluacji efektywności projektowanych regulacji. Podejście to doradza Rada do Spraw Obciążeń Administracyjnych – *Actal* (*Dutch Advisory Board on Administrative Burden*), która pomaga ministerstwom w Holandii przy tworzeniu nowych regulacji, promując tzw. podejście klastrowe (ang. *cluster approach*) polegające na konstruowaniu nowego prawa w ścisłym powiązaniu z analizą już funkcjonujących regulacji w celu uniknięcia tworzenia prawa wyizolowanego od istniejącego otoczenia regulacyjnego.¹ Ponadto *sunset clauses* uważa się jako jedną z recept na niską jakość prawa unijnego. W *Opinii w sprawie lepszego stanowienia prawa* z września 2006 r. Komitet Ekonomiczno-Społeczny Unii Europejskiej postuluje, by uchwalane akty prawa wspólnotowego były zaopatrzone w klauzulę rewizyjną, która obligowałaby KE do zbadania potrzeby zmiany prawa po upływie wyznaczonego okresu czasu, np. trzy lata. W procesie oceny obowiązującego prawodawstwa miałyby też być zaangażowane organy i służby państw członkowskich, a także obywatele państw UE. Obecnie w większości analizowanych krajów OSR jest skonstruowany tak, że po uchwaleniu ustawy jej rzeczywiste skutki nie są monitorowane. Wyjątkiem w tym obszarze jest Litwa, gdzie funkcjonuje specjalny organ dokonujący przeglądu istniejących regulacji – Komisja ds. podniesienia jakości działania administracji publicznej, zwana także *Komisją Sunset*.

Ocena ex post jako platforma dialogu społecznego i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

Wprowadzenie jasnych reguł zasięgania opinii oraz uporządkowanie stanu prawnego w tym zakresie przyczyni się do poprawy jakości procesu konsultacji społecznych. Szerokie konsultacje aktu prawnego, czy też innego dokumentu rządowego, przez partnerów społecznych powinny być zawsze podstawą poprawnej regulacji, która będzie potem respektowana i akceptowana przez beneficjentów prawa. W celu dalszego zwiększenia wpływu partnerów społecznych na kształt rozwiązań regulacyjnych Ministerstwo Gospodarki, pracuje nad internetowym systemem konsultacji: konsultacje on-line. Projektowane rozwiązanie jest odzwierciedleniem postulatów przedsiębiorców. Głównym celem projektu jest uzyskanie pełnej przejrzystości w procesie konsultacji i prezentacji nowo tworzonych regulacji. Celem pośrednim tego narzędzia jest stworzenie platformy wymiany myśli, doświadczeń, analiz, propozycji, rekomendacji przy tworzeniu danej regulacji, jak i ich przechowywania i odpowiedniego archiwizowania. Projektowany system ma w perspektywie długofalowej umożliwić przegląd historycznych wersji

¹ *Actal* przejawia swoją aktywność również przy tworzeniu prawa wspólnotowego, działając na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych. Komisja pracuje według rocznego planu definiującego jej priorytety i akceptowanego przez Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych (<http://www.actal.nl/pagina/Publications/759/en/>), dostęp: 10.05.2011.

danego aktu prawnego wraz z postulatami i uwagami przedsiębiorców, jak i uwidocznienie proces ewolucji danej regulacji. Wykorzystywane w ten sposób narzędzie ma szansę stać się pełną bazą wiedzy na temat aktu prawnego i umożliwić legislatorom sprawniejsze wyszukiwanie ewentualnych barier i obciążeń gospodarczych w już istniejących aktach prawnych.

Wykorzystanie doświadczeń i metodologii związanych z ewaluacją polityk publicznych dla potrzeb ewaluacji prawa ex-post

Oczywiście kluczowym mechanizmem metodologicznym do wykorzystania przy ocenie prawa ex-post jest wykorzystanie instrumentarium Oceny Skutków Regulacji i Oceny Kosztów Regulacji. Wydaje się jednak, że warto też zwrócić uwagę na możliwości wynikające z doświadczeń i dorobku praktykowanej przez wiele krajów ewaluacji polityk publicznych. Dziedzina ta ma już wypracowane bardzo bogate podstawy teoretyczne i metodologiczne i - co ważne - zostały one już zweryfikowane w praktycznym stosowaniu. Wydaje się, że jej specyfika wprost odpowiada potrzebom ewaluacji prawa ex post. Stąd wydaje się logicznym postulat wykorzystania doświadczeń oraz instrumentarium metodologicznego wynikających z praktykowania ewaluacji polityk publicznych. Tym bardziej, że odczuwanym problemem polskich badań nad prawem jest stosunkowo niskie wykorzystywanie podejścia interdyscyplinarnego. Częstym zjawiskiem jest skupienie się na wąskich aspektach prawnych bez koniecznego kontekstu społecznego i ekonomicznego. A mechanizmy wynikające z ewaluacji polityk publicznych wymuszają właśnie podejście interdyscyplinarne i łączenie kompetencji prawnych, socjologicznych i ekonomicznych oraz wykorzystywanie instrumentarium badawczego (ilościowego i jakościowego) ze wszystkich tych dziedzin.

Ewaluacja polityk publicznych jest ściśle oparta na koncepcji polityki opartej na dowodach oraz ma funkcję poznawczą, rozwojową, funkcję rozliczenia i egzekwowania odpowiedzialności. Istota takiej ewaluacji polega na koncentracji na efektach, pozwala uruchomić proces uczenia się instytucji publicznych oraz budowanie wiedzy o związkach przyczynowych między interwencjami legislacyjnymi i efektami.

Opracowanie:

Otylia Trzaskalska-Stroińska (Ministerstwo Gospodarki, ekspert INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa),

Grzegorz Wiaderek (INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa)