

Analiza Programu Odpowiedzialne Państwo

Warszawa, styczeń 2015

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Grażyna Kopińska

Rządowy proces legislacyjny

Rekomendacje:

- Do nawiązania pełnego dialogu pomiędzy rządzącymi i rządzonymi konieczne jest uregulowanie procesu legislacyjnego na poziomie ustawowym.
- Należy ujednoczyć praktykę prowadzenia prac legislacyjnych we wszystkich ministerstwach.
- Konieczne jest podniesienie umiejętności urzędników ministerialnych opracowujących oceny skutków regulacji i uzasadnienia do projektów aktów prawnych oraz prowadzących proces konsultacji publicznych.

Wstęp

Przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i dla obywateli. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanych – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – są traktowani jak partnerzy i mają szansę na realny wpływ na kształt decyzji. Transparentnie i partycypacyjnie tworzone normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację i wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy budują wzrost zaufania obywateli do państwa.

Rządowy proces legislacyjny w praktyce regulowany jest głównie przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów. Sam Regulamin jak i jego kolejne zmiany przyjmowane są uchwałą Rady Ministrów – jest więc aktem podstawowym, niższego rzędu. Oznacza to, że zasady tworzenia i konsultowania aktów prawnych rząd może zmie-



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

kontakt: www.batory.org.pl

nić w każdej chwili bez pytania o stanowisko pozostałych uczestników tego procesu. Tylko ujęcie w powszechnie obowiązującym akcie prawnym zasad i trybu prowadzenia konsultacji publicznych oraz sporządzania ocen skutków regulacji umożliwi obywatelom kwestionowanie niewłaściwego trybu prowadzenia tych procesów.

Od wielu lat proces tworzenia prawa, zwłaszcza na etapie rządowym jest krytykowany przez podmioty w nim uczestniczące przede wszystkim za przykładanie niewielkiej wagi do procesu konsultacji, za brak dialogu. Badacze i obserwatorzy tego procesu uważają, że jest on prowadzony w sposób mało przejrzysty, nie są znani autorzy, a często także powody zmian wprowadzanych w trakcie prac nad projektami aktów prawnych, co naraża go na wystąpienie zjawisk korupcyjnych. Rząd odpowiada wprowadzaniem zmian często dość chaotycznych. W 2009 roku zdecydowano, że projekty ustaw będą poprzedzane przygotowaniem założeń; i to właśnie na tym etapie przede wszystkim miały być prowadzone konsultacje społeczne. Nowa praktyka nie zdążyła się jeszcze ugruntować, gdy w grudniu 2011 roku wprowadzono kolejne zmiany polegające na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, które miały odtąd stanowić krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie związane przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji. Dodatkowo ocenę skutków regulacji założeń zastąpiono „testem regulacyjnym”. Zminimalizowanie wymagań w zakresie sposobu przygotowania projektów założeń ustaw i zmniejszenie znaczenia tego procesu wzbudziło zaniepokojenie organizacji pozarządowych, które obawiały się, że w świetle zmian z 2009 roku – spowoduje to dalsze ograniczanie udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Podzielając te obawy, program Odpowiedzialne Państwo Fundacji Batorego postanowił zrealizować projekt, którego celem było sprawdzenie prawidłowości realizacji procedury przygotowywania oceny skutków regulacji wdrożonej w 2011 roku. Szczególną uwagę poświęciliśmy sposobowi prowadzenia konsultacji społecznych. Analizie poddaliśmy wszystkie (110) projektów ustaw procedowanych przez rząd w 2012 roku.

Najważniejsze wnioski z badania, które stały się podstawą do przedstawienia rekomendacji zostaną omówione w dalszej części tego opracowania.

Nie sposób jednak nie zauważyć, wprowadzanych zwłaszcza po 2012 roku zmian na lepsze. Za takie uważamy uchwalenie na początku 2013 roku przez Radę Ministrów programu „Lepsze regulacje 2015”, czego konsekwencją było wdrożenie od 1 stycznia 2014 roku nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, w którym wprowadzono pojęcie konsultacji publicznych czy obowiązek sporządzenia raportu z ich przeprowadzenia. Nadal jednak nie ma obligatoryjności prowadzenia konsultacji ani obowiązku odniesienia się do otrzymanych uwag. Uważamy, że wprowadzane zmiany nie są dostatecznie głębokie i przebiegają zbyt wolno jak na oczekiwania partnerów społecznych i opinii publicznej.

Konieczność jednoznacznego określenia standardów prowadzenia konsultacji publicznych

Z naszego badania wynika, że **w sytuacji, gdy w dokumentach obowiązujących urzędników, na przykład w Regulaminie pracy Rady Ministrów, konkretne wymaganie sprecyzowano jednoznacznie, wówczas jest ono zdecydowanie częściej wykonywane** (między innymi niemal 93% projektów ustaw rządowych procedowanych w 2012 roku było poddanych mniej lub bardziej rozbudowanemu procesowi konsultacji). **Kiedy jednak brakuje tej jednoznaczności, na przykład co do zakresu i zasięgu przeprowadzenia konsultacji projektów ustaw, wtedy istnieje duża dowolność w realizacji zadania.** Nieobligatoryjnie zalecane dobre praktyki, a większość wymagań co do rządowego procesu legislacyjnego sprecyzowana jest właśnie w dokumentach mających status zalecanych poradników – nie są powszechnie stosowane. Dowolność w wyborze zasad postępowania, zwłaszcza brak odpowiedzi na przedstawione uwagi i postulaty jest źle odbierana przez uczestników konsultacji, niekiedy nawet zniechęca ich do udziału w tym procesie.

Większość konkretnych zasad dotyczących sposobu prowadzenia konsultacji publicznych opisanych jest w dokumencie *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, który został rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 roku. Nieobligatoryjny charakter tego dokumentu skutkowało w 2012 roku między innymi następującymi faktami:

✎ Niemal 77% badanych dokumentów było konsultowanych wyłącznie na etapie projektu ustawy. Dzieje się tak, mimo że w *Zasadach konsultacji* rekomenduje się rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie. Proces konsultacyjny tylko czterech projektów ustaw objętych badaniem rozpoczął się na najwłaściwszym etapie, czyli w fazie rozważania potrzeby zmiany.

✎ Instytucje przygotowujące projekty ustaw korzystają niemal wyłącznie z dwóch tradycyjnych technik konsultacji (zapisanych w Regulaminie pracy RM) – udostępnienia projektu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa i na portalu Rządowego Centrum Legislacji (100%) oraz zaproszenia do wyrażenia opinii (90%). Tylko dla jedenastu badanych dokumentów znaleźliśmy dane świadczące o tym, że w procesie prowadzenia konsultacji użyto narzędzia zalecane w *Zasadach konsultacji* – takie jak przeprowadzenie badania opinii interesariuszy czy choćby zorganizowanie konferencji, seminarium lub publicznej dyskusji.

✎ Oceniliśmy ponadto, że w wypadku blisko jednej trzeciej procedowanych projektów zastosowano techniki konsultacji nieadekwatne do zakresu zmiany, na przykład konsultowanie bardzo kontrowersyjnych zmian tylko na etapie projektu ustawy czy niepoddanie ponownej konsultacji projektu istotnie zmienionego w trakcie prac rządowych.

✎ Aby konsultacje były efektywne, konieczne jest jasne określenie celów, jakim mają one służyć. W *Zasadach konsultacji* podkreśla się, że na poszczególnych etapach tworzenia projektu ustawy cele są różne. Zwracając się do instytucji i osób, od których pragnie się uzyskać opinię – bez względu na to, czemu mają słu-

żyć konsultacje – należy jasno wyartykułować oczekiwania (na przykład postawić pytania, na które zamierza się uzyskać odpowiedzi). Alarmujące jest to, że znaleźliśmy tylko jeden przykład właściwie sformułowanego celu konsultacji.

✎ Dla partnerów społecznych bardzo ważnym problemem jest kwestia częstego braku otrzymania odpowiedzi na przedstawione w trakcie konsultacji uwagi. W niemal 70% analizowanych projektów ustaw nie znaleźliśmy dokumentów świadczących o przekazaniu interesariuszom jakiegokolwiek informacji zwrotnej. Niektóre resorty, na przykład Ministerstwo Zdrowia czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, z zasady nie odpowiadają na uwagi zaprezentowane podczas konsultacji, tłumacząc to brakiem czasu lub brakiem takiego wymogu zapisanego w Regulaminie pracy RM.

Konieczność podniesienia umiejętności urzędników ministerialnych opracowujących oceny skutków regulacji i uzasadnienia do projektów aktów prawnych

W porównaniu ze zmianami, jakie następują w podejściu do prowadzenia konsultacji publicznych, zdecydowanie słabą stroną procesu legislacyjnego nadal jest przygotowywanie dokumentów, na przykład oceny skutków regulacji czy uzasadnienia do projektu ustawy. Podobnie jak ustaliliśmy to w przypadku prowadzenia konsultacji publicznych, także analizując sposób przygotowywania oceny wpływu i uzasadnień projektów ustaw, stwierdziliśmy, że w sytuacjach, w których obowiązek wykonania analizy był jednoznacznie sprecyzowany w Regulaminie pracy Rady Ministrów, był on zwykle lepiej lub gorzej ale realizowany, np. we wszystkich badanych dokumentach projektodawca wskazał podmioty, na które będzie oddziaływać przygotowywana regulacja; podobnie niemal zawsze wypełniano również obowiązek przedstawienia wyników analizy wpływu aktu normatywnego „w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu

terytorialnego”, rynek pracy czy konkurencyjność gospodarki.

Zdecydowanie gorzej oceniamy poziom analizy problemów, sposób udokumentowania potrzeby zmiany i zaproponowanych rozwiązań. Poniżej przedstawione ustalenia, naszym zdaniem świadczą o tym, że przygotowywanie uzasadnień i ocen skutków regulacji projektów ustaw miało w większości wypadków na celu raczej poszukiwanie i prezentowanie uzasadnień wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było dokumentacją procesu tworzenia prawa opartego na dowodach. Szczególnie wyraźnie zjawisko to zaobserwowaliśmy na przykładzie kilku projektów, w których jako uzasadnienie podjęcia interwencji legislacyjnej przedstawiano wymienienie potrzeby zmiany w danej dziedzinie w *expose* Prezesa Rady Ministrów. W takich sytuacjach nie próbowano analizować możliwości zastosowania innych rozwiązań, ale po prostu realizowano zadanie.

Na podstawie wykonanych analiz stwierdziliśmy, że o ile cele podjęcia zmiany legislacyjnej były zwykle określane precyzyjnie, o tyle występował duży problem z przedstawieniem wskaźników, a także ram czasowych osiągnięcia ich. Jedynie w wypadku 13% projektów uznaliśmy, że przedstawiono poddające się pomiarowi ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów. W ponad trzech czwartych analizowanych projektów ustaw nawet nie podjęto takiej próby.

W ponad 70% badanych projektów nie opisywano sposobów osiągnięcia zdefiniowanych celów interwencji, które zawierałyby wskazanie mocnych i słabych stron zaproponowanych rozwiązań. Przeważnie autor projektu ustawy prezentował tylko jeden sposób osiągnięcia celu, w uzasadnieniu ograniczano się zaś do zreferowania tego, na czym ma polegać proponowana regulacja. Zjawisko to można interpretować dwojako. Albo udostępnione na platformie Rządowego Centrum Legislacji dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego w małym stopniu oddają proces analityczny, który poprzedzał przygotowanie projektu ustawy, albo dokumentują niski poziom przeprowadzenia analizy.

W blisko 80% projektów ustaw nie zidentyfikowano i nie opisano innych niż regulacja prawna możliwości rozwiązania danego problemu. Podobny odsetek dokumentów nie dawał także podstaw, aby uznać, że rozważano możliwość zrezygnowania z podjęcia kroków legislacyjnych. Nie musi to jednak oznaczać, że nie przeprowadzano takiej analizy. Informacja o tym, czy rozważano alternatywne rozwiązanie problemu, w tym rezygnację z interwencji legislacyjnej, powinna się znaleźć w założeniach do projektu ustawy i w dołączonym do nich teście regulacyjnym. Większość projektów ustaw (90%) w ocenianym okresie była przygotowywana bez założeń. Sądzymy jednak, że w wypadku tworzenia projektu ustawy bez założeń informacje o przeprowadzeniu tego typu analizy są tak ważne, że powinny się znaleźć w ocenie skutków regulacji.

Przygotowując uzasadnienia i oceny skutków regulacji, tylko w 25% przeanalizowanych projektów posłużono się rezultatami badań i analiz, powoływano się na publikacje lub wykorzystywano dane statystyczne. Były to zazwyczaj informacje Głównego Urzędu Statystycznego czy policji, wyroki Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W rozmowach z ministerialnymi legislatorami usłyszeliśmy, że najczęściej posługują się oni danymi pochodzącymi ze źródeł własnych i z opracowań ogólnie dostępnych w Internecie, rzadziej z raportów organizacji pozarządowych. Niektórzy rozmówcy przyznawali, że największym problemem przy przygotowaniu uzasadnienia i oceny skutków regulacji jest brak wiarygodnych danych.

Z przeprowadzonej analizy wynika także, że w badanym okresie w procesie przygotowywania oceny skutków regulacji właściwie nie stosowano żadnych specyficznych technik opracowywania tego rodzaju dokumentów, które są zalecane w stosownych poradnikach (np. w *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji*) – takich jak metoda SMART czy *problem tree*. Jeśli już posługiwano się jakąś techniką, była to po prostu „analiza prawna”.

Relatywnie dużo (30 ze 110) ocenianych projektów dotyczyło implementacji prawa eu-

ropejskiego. W takich wypadkach w ogóle nie rozważa się innej możliwości niż zmiana prawa, zwykle również nie przedstawia się innych merytorycznych przyczyn konieczności zmiany prawa niż zbliżający się termin dostosowania prawa polskiego do wymagań unijnych, nie identyfikuje się także samego problemu (w tym jego skali), który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji w krajowy system prawny.

🔗 Tylko w 24% badanych projektów ustaw przeprowadzono analizę społecznego aspektu regulacji – wpływu proponowanych zmian na sytuację społeczną. Być może tę niezwykle ważną sferę oddziaływania działań legislacyjnych rządu w dokumentach towarzyszących projektom ustaw analizowano tak rzadko, ponieważ obowiązek jej przeprowadzenia nie był jednoznacznie zapisany w Regulaminie pracy Rady Ministrów obowiązującym w 2012 roku.

Jak sądzimy stwierdzone niedoskonałości analizowanych dokumentów wynikają przede wszystkim z braku wiedzy i doświadczenia pracowników poszczególnych ministerstw oraz z niechęci do wykorzystywania potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Z przeprowadzonych badań wynika, że jesteśmy raczej na

początku długiej drogi uczenia się tworzenia prawa opartego na dowodach. Dlatego jedna z naszych rekomendacji dotyczy konieczności prowadzenia stałych szkoleń urzędników ministerialnych opracowujących oceny skutków regulacji i uzasadnienia oraz prowadzących proces konsultacji publicznych.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione fakty postulujemy pilne wprowadzenie zmiany praktyki polegające na ujednoczeniu sposobu prowadzenia prac legislacyjnych we wszystkich ministerstwach, ale także podjęcie prac mających na celu ustawowe uregulowanie rządowego procesu legislacyjnego.

Grażyna Kopińska – ekspertka programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego; moderatorka prac Obywatelskiego Forum Legislacji. Przez 13 lat prowadziła program Przeciw Korupcji. Wcześniej pracowała w Fundacji Forda, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytucie Słowianoznawstwa PAN. Autorka kilkunastu prac na temat przeciwdziałania korupcji, przejrzystości życia publicznego i procesu stanowienia prawa.

Kontakt: gkopinska@batory.org.pl