

*Marek Szelański*  
Akademia Finansów i Biznesu Vistula  
e-mail: marek.szelański@dbpm.pl

## ZARZĄDZANIE PROCESOWE W LEGISLACJI

### Abstract

#### Process management in the legislation process

For years, we have consistently strived to enact high-quality legislation, or, in other words, legislation which is comprehensible to its recipients, transparent, uncomplicated, and devoid of legal loopholes and contradictions. In order to bring about a genuine improvement in this regard, it is possible to introduce enhancements to both the process of formulating the goals of changing legislation, as well as to the process-based design of selected legal acts, and acts of a procedural nature in particular.

The article presents the efforts which the legislators have undertaken to-date in order to eliminate faults to the legislation process which allow for the creation of contradictory, ambiguous, and overly complicated legislation. The article also presents the actions undertaken in order to implement the methodology, best practices, and tools associated with business process management which have proved to be successful in the business sphere in the field of legislation.

**Key words:** business process management, BPM, BPMN

### Streszczenie

Od lat dążymy do stanowienia prawa o wysokiej jakości, to jest prawa zrozumiałego dla jego adresata, czytelnego, nieskomplikowanego, pozbawionego sprzeczności i luk. Aby uzyskać rzeczywistą poprawę tej sytuacji, można dokonać udoskonaleń zarówno procesu formułowania celów zmian prawa, jak i procesowego projektowania wybranych aktów prawnych, szczególnie tych o charakterze proceduralnym.

W artykule przedstawiono wysiłki dotychczas podjęte przez ustawodawcę w celu wyeliminowania wad procesu stanowienia prawa umożliwiających tworzenie prawa niespójnego, niejednoznacznego i nadmiernie skomplikowanego. W artykule omówiono działania już podjęte dla wprowadzenia w legislacji metodologii, dobrych praktyk oraz narzędzi zarządzania procesowego, które sprawdziły się w biznesie.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie procesowe, BPMN

## Wprowadzenie

Od lat oczekuje się stanowienia prawa o wysokiej jakości, to jest prawa zrozumiałego dla jego adresata, czytelnego, nieskomplikowanego, pozbawionego sprzeczności i luk. Również od dawna piętnuje się wprowadzanie regulacji zbędnych, nakładających na podmioty, do których są adresowane, nadmierne często niepotrzebne i kosztowne obowiązki. Wydaje się, że w celu uzyskania rzeczywistej poprawy tej sytuacji należy dokonać udoskonaleń:

- procesu formułowania i weryfikowania celów zmian prawa lub też celów nowych aktów prawnych;
- procesu/systemu stanowienia prawa;
- procesowego projektowania wybranych aktów prawnych, szczególnie tych o charakterze proceduralnym.

W artykule omówiono wysiłki dotychczas podjęte przez ustawodawcę przede wszystkim po to, by zapewnić lepszą jakość stanowionego prawa. Ich celem było wyeliminowanie wad procesu stanowienia prawa umożliwiających tworzenie prawa niespójnego, niejednoznacznego i nadmiernie skomplikowanego. W artykule przedstawiono możliwości, jakie daje wprowadzenie w tym obszarze metodyk, dobrych praktyk oraz narzędzi zarządzania procesowego, które sprawdziły się w biznesie.

## Dotychczasowe działania w celu podniesienia jakości stanowienia prawa

W Polsce proces doskonalenia systemu tworzenia prawa trwa w zasadzie od początku transformacji ustrojowej. Już 5 listopada 1991 roku Rada Ministrów RP przyjęła *Zasady techniki prawodawczej określające jednolite zasady konstrukcji aktów prawnych, redagowania poszczególnych typów przepisów oraz środki techniki prawodawczej*. Był to trzeci urzędowy zbiór norm w zakresie techniki prawodawczej wydany w Polsce. Pierwszy pochodził z roku 1939, a drugi z roku 1961.

W zasadach techniki prawodawczej zawarto szereg dyrektyw ogólnych mających na celu zapewnienie projektowania i stanowienia prawa wysokiej jakości. Szybko okazało się, że samo uchwalenie zasad i przekazanie ich do stosowania nie zapewnia projektowania prawa wysokiej jakości. Działania podjęte w tym zakresie w latach 1991–2012 miały prowadzić głównie do pogłębienia prac nad analizą merytorycznych rozwiązań projektowanych regulacji i ich wpływu na otoczenie. Cele te próbowano osiągać przede wszystkim przez rozszerzenie zakresu uzasadnień do projektu aktu prawnego. Mniej uwagi poświęcono systemowemu zapewnieniu spójności i wykonalności tworzonego prawa.

Uzasadnienie aktu prawnego stanowi nie tylko wyjaśnienie i uargumentowanie jego czytelnikowi (w tym organom podejmującym decyzje o przyjęciu projektu lub uchwaleniu aktu prawnego) potrzeby, racjonalności i prawidłowości

zaprojektowanej regulacji. Bardzo istotnym przykładem tworzenia racjonalnego systemu projektowania i stanowienia prawa jest ustanowienie w Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku obowiązku sporządzenia oceny skutków regulacji (OSR) jako odrębnej części uzasadnienia [Monitor Polski, 2002]. Zgodnie z *Wytocznymi do oceny skutków regulacji* przyjętymi przez Radę Ministrów w październiku 2006 roku OSR powinna się składać z pięciu etapów [Monitor Polski, 2006]. Są to:

1. Analiza problemu – stwierdza, czy istnieje realny problem społeczny lub ekonomiczny wymagający interwencji legislacyjnej.
2. Analiza scenariusza bazowego – określa przewidywany rozwój sytuacji w przypadku niepodjęcia interwencji legislacyjnej.
3. Analiza celu regulacji – określa, w jakim stopniu interwencja legislacyjna powinna rozwiązać dany problem.
4. Analiza wariantów regulacji – identyfikuje rozwiązania regulacyjne przydatne do osiągnięcia wyznaczonego celu.
5. Analiza kosztów i korzyści – określa, które rozwiązanie regulacyjne przynosi maksimum korzyści przy minimum kosztów [Zubek, 2007: 3].

Opisane wyżej zadania wymuszają na organach opracowujących projekty aktów prawnych wykonanie dużej pracy analitycznej i koncepcyjnej, poszerzającej zakres wiedzy merytorycznej i prawnej w zakresie objętym przedmiotem regulacji. W szczególności należy zwrócić uwagę na obowiązek opracowania i przeanalizowania rozwiązań alternatywnych, wymuszający twórcze podejście do rozwiązywanych problemów i umożliwiające odejście od przyjętego na wstępnym etapie pomysłu na nową regulację, nieopartego na szerokiej analizie problemu i niepoddanemu porównawczej weryfikacji. Jednocześnie należy wskazać na wprowadzenie obowiązku przedstawienia w uzasadnieniu wyników przeprowadzonych konsultacji. W praktyce prowadzenia konsultacji projektu aktu prawnego znaczna część zgłaszanych uwag dotyczy uwzględnienia partykularnych interesów, kolidujących z interesem społecznym lub celem regulacji [Rybiński, 2012].

Tymczasem w opracowaniu przygotowanym na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (*Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce*) jego autor dr Radosław Zubek przeanalizował 220 uzasadnień do istotnych projektów ustaw złożonych przez Radę Ministrów w IV kadencji Sejmu. Analiza wykazała, że tylko 162 (74%) uzasadnień zawierało wyniki OSR. Jednocześnie tylko w 5% z nich analizowano zakres i skalę problemu, który regulacja miała rozwiązać. Jedynie w 14% przypadków omawiano koszty wynikające z wprowadzenia regulacji, a w 17% – korzyści. Jakość wyników analizy kosztów i korzyści była niska – liczbowo wykazano koszty w 3%, a korzyści w 1% uzasadnień. Wykazywanie korzyści lub kosztów w ujęciu jakościowym (więcej – mniej, lepiej – gorzej), a nie liczbowym czy pieniężnym, jest nieprecyzyjne i w zasadzie nieweryfikowalne. Często występowały przypadki wyrażania kosztów w ujęciu pieniężnym, a korzyści w ujęciu jakościowym, co uniemożliwiało ich porównanie. Ponadto żadne z badanych uzasadnień nie omawiało rozwiązań alternatywnych do zaproponowanych w projekcie [Zubek, 2007].

## Program „Lepsze Regulacje 2015”

Daleko idące wnioski z przedstawionych wyżej faktów wyciągnęła Rada Ministrów, uchwalając w dniu 22 stycznia 2013 roku *Program „Lepsze regulacje 2015”* [Monitor Polski, 2013]. Program opracowano na podstawie doświadczeń zebranych w toku dotychczasowych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa oraz rekomendacji i zasad OECD [OECD, 2005; OECD 2006; OECD, 2011]. Celem programu jest dokończenie w ciągu czterech lat reformy procesu stanowienia prawa, przy czym obejmuje on także doskonalenie prawa przez prowadzenie w stosunku do ważniejszych aktów prawnych oceny skutków regulacji *ex post*, to jest oceny po wejściu aktu prawnego w życie i pewnym okresie obowiązywania w celu zidentyfikowania wad regulacji i ich usunięcia. Jest to pierwszy przypadek systemowego zastosowania w ramach stanowienia prawa pętli doskonalenia, obejmującej nie tylko proces legislacyjny, ale także okres obowiązywania prawa.

Szczególnie istotne dla wprowadzenia zmiany jakościowej w systemie tworzenia prawa w Polsce wydają się postanowienia *Programu „Lepsze Regulacje 2015”* dotyczące wyposażenia administracji w narzędzia umożliwiające spójną, poprawną metodologicznie, efektywną i weryfikowalną pracę nad projektami aktów prawnych oraz analizami potrzebnymi do przyjęcia racjonalnych rozwiązań. Narzędzia te czasem stanowią oczywiste rozwiązanie występujących problemów (dotychczas jednak nikt ich nie wdrożył), a czasem są ciekawymi nowościami, których zastosowanie w administracji trudno było sobie do tej pory wyobrazić. Oto ważniejsze z nich:

Utworzenie interaktywnej platformy informatycznej obsługującej całość rządowego procesu legislacyjnego. Dotychczasowa baza „Rządowy Proces Legislacyjny” pełniła jedynie funkcje informacyjne. Projektowana platforma umożliwi odejście od papierowej formy korespondencji w sprawach związanych z legislacją zarówno pomiędzy organami administracji, jak i w kontaktach z konsultowanym otoczeniem. Zapewni to bieżące współdziałanie osób z różnych resortów zaangażowanych w prace nad nowym aktem prawnym i znacznie te prace przyspieszy. Platforma będzie dostępna dla całej administracji rządowej i będzie zintegrowana z systemem konsultacji on-line. Zapewni większą efektywność i przejrzystość procesu legislacyjnego.

Opracowanie jednolitych *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu (OW)* obejmujących wytyczne do oceny skutków regulacji i prowadzenia konsultacji społecznych. Wprowadzenie jednolitych wytycznych pozwoli ustalić spójne wymagania jakościowe w stosunku do wykonywanych analiz i zestawienia prognozowanych skutków podejmowanych działań legislacyjnych.

Opracowanie podręcznika do identyfikacji i pomiaru kosztów regulacyjnych wraz z narzędziami informatycznymi służącymi do ich obliczenia. Podręcznik taki zarówno będzie źródłem wiedzy dla osób dokonujących obliczenia kosztów wprowadzenia regulacji, między innymi ponoszonych przez podmioty, których regulacja dotyczy, jak i (wraz z narzędziem informatycznym) zapewni prawidłowość i jednolitość dokonywanych obliczeń.

Wdrożenie analizy procesowej obiegu informacji przy projektowaniu wybranych aktów prawnych o charakterze proceduralnym, mających kluczowe znaczenie dla gospodarki. Analiza ma dotyczyć procesu wykonania prawa przez obywateli, przedsiębiorców i administrację. Jej zadaniem jest systemowa weryfikacja wewnętrznej spójności wprowadzanych regulacji. Ma to szczególne znaczenie w przypadku dużych aktów prawnych o kluczowym znaczeniu dla gospodarki. Są one pisane równolegle przez kilka, a nawet kilkanaście osób, co bardzo utrudnia zachowanie jednolitości, jednakowej precyzji oraz ciągłości procedur. Zadanie to przy użyciu edytora tekstów staje się po prostu niewykonalne, biorąc pod uwagę konieczność uwzględnienia uwag merytorycznych i formalnych od uczestników uzgodnień międzyresortowych, a także uwag od uczestników konsultacji. Uwzględnianie w projekcie aktu prawnego tych uwag często oznacza przerabianie znacznej jego części albo – co gorzej – dokonywanie zmian w różnych miejscach. Zazwyczaj wszystkie te prace muszą być wykonane bardzo szybko ze względu na biegnącą procedurę legislacyjną i zbliżający się termin wniesienia projektu pod obrady Komitetu Rady Ministrów. W takich okolicznościach łatwo o błędy, których czytelnicy projektu w ogóle nie zauważą do momentu wejścia prawa w życie i ujawnienia w praktyce jego niefunkcjonalności. Jedynym rozwiązaniem wydaje się automatyczna kontrola spójności aktu prawnego przez algorytmy działające zgodnie ze sprawdzoną, uniwersalną metodyką. W tym wypadku metodyką procesową.

## Nowe możliwości kształtowania i monitorowania procesu stanowienia prawa

Zarządzanie procesowe jest obecnie jedną z podstawowych koncepcji zarządzania organizacjami. Jego podstawy można znaleźć już w pracach Edwardsa Deminga w latach sześćdziesiątych XX wieku. Coraz większa popularność zarządzania procesowego związana jest więc nie z nowością czy odkrywczością tej koncepcji, ale z narzędziami informatycznymi znakomicie ułatwiającymi i przyspieszającymi jego wprowadzanie w życie, monitorowanie rezultatów i ciągłe usprawnianie. Oczekiwane, pozytywne skutki wdrożenia zarządzania procesowego to zwykle:

- czytelność i jednoznaczność zasad działania;
- zwiększenie szybkości i podniesienie efektywności działania;
- zwiększenie elastyczności w dostosowaniu do zmieniającego się otoczenia.

## Narzędzia procesowe

Pierwszą korzyścią z wdrożenia analizy procesowej projektowanych aktów prawnych jest możliwość projektowania przebiegu realizacji aktu prawnego

w programach do modelowania procesów biznesowych. Modelowaniem procesu biznesowego nazywamy tworzenie opisu poszczególnych czynności procesu zawierającego określenie wykonujących je osób, wykorzystywanych dokumentów i danych, tworzonych produktów, związanych z ich wykonaniem ryzyk i mierników służących do monitorowania przebiegu procesu oraz czytelny, zazwyczaj graficzny, opis kolejności wykonywania poszczególnych czynności w procesie. Programy do modelowania umożliwiają połączenie poszczególnych czynności w kolejności odpowiadającej ich wykonaniu w czytelny, graficzny diagram pokazujący jasno kolejność wykonywanych czynności, w tym określenie czynności, w których podejmowane są decyzje, i osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji oraz zmian przebiegu procesu na skutek podjętych decyzji. W narzędziach tych zawarte są algorytmy sprawdzające służące do kontroli kompletności opisu i spójności tworzonego modelu procesu. Jak pokazuje przykład prac prowadzonych na przełomie lat 2013/2014 w Urzędzie Zamówień Publicznych nad nową ustawą o zamówieniach publicznych, w przypadku bardzo dużego aktu prawnego praca w programach do modelowania procesów pozwala na zachowanie spójności nawet w przypadku podzielenia całego zakresu prac na części. Jak zaznaczono wcześniej, podobne zadanie w edytorze tekstów jest w praktyce po prostu niewykonalne. Bo jak sprawdzić w edytorze tekstów wzajemne powiązania czynności zawartych w 227 artykułach i ponad 2 tysięcy punktów i podpunktów ustawy spisanej na 129 stronach tekstu, zawierającej w różnych punktach ponad tysiąc odwołań, często powiązanych z innymi odwołaniami, które prowadzą do kolejnych odwołań lub innych aktów prawnych itd.

Większość programów do modelowania procesów ma również możliwość:

- symulacji wykonania procesu, przy założeniu zdefiniowanych parametrów wykonania w ramach poszczególnych czynności i decyzji;
- zdalnych konsultacji projektowanych procesów przez zgłaszanie pytań oraz propozycji zmian do konkretnych czynności.

Umożliwiają one sprawdzenie przebiegu procesu i zbadanie na przykład czasu jego trwania przy założonych czasach trwania poszczególnych czynności oraz prawdopodobieństwach poszczególnych decyzji i zdarzeń. Możemy sprawdzić, czy proces opisujący akt prawny nie zawiera przypadków, w których proces ten nigdy nie dochodzi do końca. Możemy na przykład założyć, że w 20% przetargów organizowanych w oparciu o prawo zamówień publicznych będzie zgłoszonych więcej niż 50 pytań, a w 5% będą złożone odwołania od wyniku przetargu, i symulacyjnie sprawdzić, jak będzie funkcjonowała nowa ustawa przy założeniu ogłoszenia w kraju tysiąca, a jak 10 tysięcy przetargów dziennie.

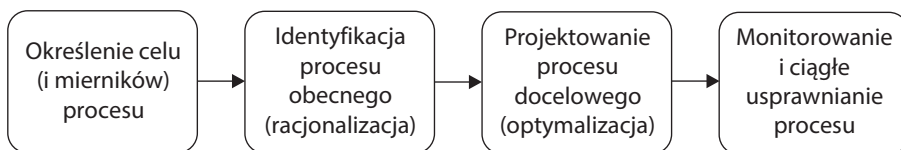
Modelowanie procesów projektowanych aktów prawnych nie wyeliminuje formy opisowej prawa i na pewno nie zastąpi jej algorytmami czy diagramami procesów. Umożliwi jednak jednoznaczny opis tworzonego prawa, a także automatyczną kontrolę jego wewnętrznej spójności. Pozwoli również na praktyczną realizację niewykonalnego dotychczas dla legislatorów wymagania zachowania spójności aktów prawnych w czasie konsultacji. Wszelkie zgłaszane uwagi będą musiały odnosić się do konkretnych czynności w konkretnych procesach i będzie można

automatycznie zweryfikować lub zasymulować skutki ich wprowadzenia [Wiewiórowski, 2010].

Programy do modelowania dzięki automatycznemu tworzeniu portali procesowych umożliwiających prezentację i zgłaszanie uwag do procesów projektowanych aktów prawnych przez standardowe przeglądarki internetowe od razu staną się jedną z podstawowych części planowanej interaktywnej platformy informatycznej obsługującej całość rządowego procesu legislacyjnego. Już ich dzisiejsze funkcjonalności umożliwiają pogrupowanie zgłaszanych uwag według na przykład podprocesu lub czynności, której dotyczą, eksperta odpowiedzialnego za fragment procesu, do którego zgłoszono uwagę, typu uwagi (np. pytanie, propozycja zmian), deklarowanej lub zweryfikowanej rangi uwagi, terminu zgłoszenia itp. Zapewniają one automatyczny przepływ informacji związanych z procesem konsultacji (potwierdzenie otrzymania, informacja o sposobie wykorzystania itp.). Pozwoli to legislatorom zawsze pracującym w w permanentnym pośpiechu, na szybką ocenę wpływu proponowanych zmian na kształt docelowego aktu prawnego i oparte na faktach decyzje o ich przyjęciu lub odrzuceniu.

## Analiza procesowa stosowana do projektowania ustawy

Podstawowym elementem wdrożenia zarządzania procesowego jest analiza procesów biznesowych. Jej zadaniem jest przygotowanie modelu procesu, który będzie miał możliwie największą efektywność mierzoną wybranymi na wstępie analizy kryteriami.



Rysunek 1. Standardowy przebieg analizy procesu

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazano na rysunku 1, standardowo analiza procesów składa się z czterech kroków, których celem jest:

1. Jasne i zrozumiałe dla wszystkich interesariuszy sformułowanie celu lub celów procesu. Do określenia celu niezbędne jest podanie obiektywnych mierników osiągnięcia celu. Nie należy analizować ani optymalizować procesów bezcelowych, czyli takich, dla których nie jest możliwe uzgodnienie celów lub sposobu ich mierzenia. Z praktycznego doświadczenia wynika, że zawsze kończy się to porażką.
2. Modelowanie obecnego przebiegu procesu. Zazwyczaj już w czasie identyfikacji obecnego procesu sygnalizowane są możliwości jego usprawnie-

nia. Jest niemal regułą, że osoby, które czasem latami realizują proces, po narysowaniu jego diagramu od razu widzą konieczność usprawnień.

3. Przygotowanie i uzgodnienie modelu procesu docelowego między innymi w drodze uzgodnień międzyresortowych i przewidzianych prawem konsultacji. Zazwyczaj optymalizacja procesu docelowego realizowana z wykorzystaniem:
  - a) standardów, dobrych praktyk i wiedzy konsultantów branżowych;
  - b) konsultacji z wykonawcami i przyszłymi użytkownikami aktu prawnego.

W uzasadnionych przypadkach proces docelowy może być realizowany według różnych scenariuszy zależnie od konkretnej sytuacji (kontekstu realizacji).

Wymienione wcześniej pięć etapów metodologii OSR stanowi naturalne uszczegółowienie pierwszych dwóch kroków analizy procesowej: „Określenie celów” i „Identyfikacja procesu obecnego”. Wprowadzona przez *Program „Lepsze Regulacje 2015”* konieczność oceny skutków regulacji (oceny wpływu) i polityka oparta na dowodach mają za zadanie w sposób systemowy doprowadzić do określenia celów, zakresu i wpływu nowej regulacji lub zmiany prawa. Zgodnie z metodykami procesowymi jest to zabezpieczenie przed opracowywaniem i wdrażaniem pomysłów bezcelowych lub takich, których oddziaływanie jest dotychczas bliżej nierozpoznane. Szczególnie ważne jest w tym kroku wdrażanej metodyki procesowej projektowania prawa zastosowanie jednoznacznego kryterium eliminującego pomysły niedopracowane i nieprzygotowane. Wymaga to jednak uszczegółowienia i konkretyzacji poszczególnych działań w procesie projektowania prawa.

Metodyki procesowe kładą szczególny nacisk na wykorzystanie wiedzy już posiadanej w postaci standardów czy dobrych praktyk. Jak pokazują badania profesora Szczepana Figla, obecnie na podstawie tych samych aktów prawnych możliwe jest wdrożenie w administracji różnych, bynajmniej nie optymalnych procesów [Fiegel, 2010]. Projektowanie przebiegu i właściwe określenie ról procesowych niezbędnych do wykonania aktu prawnego z wykorzystaniem metod analitycznych i symulacyjnych pozwoli na optymalizację przebiegu i wymaganych zasobów. Równocześnie takie projektowanie procesu umożliwi automatyczne, bez dodatkowych nakładów, udostępnienie opisu optymalnego procesu przez platformę interaktywną zarówno jednostkom realizującym procesy, jak i podmiotom, które są przez nie obsługiwane. Jak zaznaczono wcześniej, portal procesowy może umożliwić nie tylko przekazanie wiedzy, jak wygląda optymalny proces, ale stale może być wykorzystywany do zbierania uwag mających na celu bieżące monitorowanie i ciągłe usprawnianie procesu.

## Rekomendacje wdrożeniowe

Wdrożenie zarządzania procesowego nie odbywa się jednorazowo. Jest to proces, który musi być przygotowany tym dokładniej, że dotyczy bardzo różnych grup



interesariuszy. Autorzy *Programu „Lepsze Regulacje 2015”* widzą konieczność przygotowania administracji do jego wykonania poprzez:

- standaryzację zasad postępowania, która ma być ujęta we wspomnianym wcześniej podręczniku;
- utworzenie w resortach i obsadzenie odpowiednio przeszkolonymi i doświadczonymi osobami wspomnianych wcześniej stanowisk niezależnych koordynatorów procesów legislacyjnych, których zadaniem ma być dbałość o wysoką jakość realizowanych procesów;
- wybór i/lub przygotowanie narzędzi informatycznych, w tym narzędzi do modelowania procesów i baz wiedzy o realizowanych procesach legislacyjnych;
- szkolenia w zakresie zasad wdrażania podejścia procesowego oraz wybranej do opisu procesów notacji BPMN 2.0 (*Business Process Model and Notation*), która jest ogólnie przyjętym międzynarodowym standardem zapewniającym interoperacyjność; jednocześnie posiada ważną cechę neutralności technologicznej, to znaczy nie zależy od dostawców programów do modelowania.

**Rekomendacja pierwsza.** Notacja jest to rodzaj języka, w którym będą opisywane procesy. Musi on być znany i zrozumiały dla osób opisujących oraz korzystających z procesowych modeli opisujących prawo. Tylko wtedy będzie możliwe jednoznaczne rozumienie przedstawionego w postaci diagramów procesowych funkcjonowania aktów prawnych. Program przewiduje wręcz „wspólne szkolenia dla legislatorów rządowych i parlamentarnych mające na celu ujednoczenie praktyki legislacyjnej”, a także, że „równoległe do kontynuacji szkoleń dla administracji rządowej zostaną rozpoczęte szkolenia dla legislatorów parlamentarnych oraz partnerów społecznych”. Niestety program nie bierze po uwagę żadnej formy certyfikacji zdobytej w czasie szkoleń wiedzy. Jego uzupełnieniem jest inicjatywa Instytutu Badań Systemowych PAN stworzenia polskiego certyfikatu umiejętności posługiwania się notacją BPMN [IBS PAN, 2014]. Pozwoli on na obiektywną kontrolę poziomu wiedzy zarówno pracowników administracji, jak i dostawców realizujących projekty dla administracji w zakresie posługiwania się notacją BPMN. Jest to jeden z warunków, aby powstające w różnych urzędach modele procesowe były poprawne i zgodne z wybraną notacją, oraz by mogły być wymieniane, współdzielone lub wykorzystywane do standaryzacji i usprawniania procesów.

**Rekomendacja druga.** Celem wprowadzanych zmian jest stworzenie systemowego mechanizmu gromadzenia i porównywania wiedzy o tym, jak działa administracja. Równocześnie *Program „Lepsze Regulacje 2015”* przewiduje w rozdziale 6.I.A.5 opracowywanie i upowszechnienie *Dobrych praktyk legislacyjnych*. Umożliwią one stworzenie i rozwijanie bazy wzorcowych procesów realizacji konkretnych aktów prawnych. W sferze praktycznej przyjęcie standardu konkretnego procesu i konkretnych czasów realizacji poszczególnych zadań umożliwi wyliczenie standardowego czasu i kosztów realizacji procesu. Może

to mieć ogromne znaczenie dla prawidłowej organizacji administracji, określając zapotrzebowanie na czas niezbędny do realizacji procesu, liczbę wymaganych urzędników, oraz pozwalając na określenie lokalnie realizowanych dostosowań na przykład przez dynamiczne przesuwanie obciążeń między pracownikami. Jak zaznaczono wcześniej, większość narzędzi informatycznych do modelowania procesów posiada funkcjonalności umożliwiające natychmiastową realizację tej rekomendacji. Jej praktyczne wykorzystanie zależy wyłącznie od umiejętności posługiwania się notacją opisu procesów.

## Podsumowanie

Zaproponowane zmiany w stanowieniu prawa mają na celu podniesienie jego jakości oraz usprawnienie procesu jego powstawania. Chodzi przede wszystkim o jak największe ograniczenie możliwości popełniania błędów oraz oczywiście o wyeliminowanie jak największej liczby błędów. Równocześnie nawet najlepiej stanowione prawo nie może opisać wszystkich możliwych okoliczności, w których będzie ono egzekwowane. Chodzi o stworzenie jak najlepszego narzędzia dla osób projektujących regulacje i podległych przepisom prawa. Chodzi także o przeniesienie do procesu stanowienia prawa standardowych w biznesie metodyk umożliwiających czy może wymuszających jego ciągłe usprawnianie i ulepszanie. Realizacja tego daje możliwość osiągnięcia korzyści, takich jak:

1. Możliwość zapewnienia spójności powstających aktów prawnych.
2. Zarządzanie zmianami w sposób prosty i przejrzysty.
3. Szybki i łatwy dostęp do wiedzy o realizowanych procesach. Zmniejszenie kosztów i czasu wykonania procesów, których realizacja jest oparta na zoptymalizowanych standardowych modelach procesów biznesowych.
4. Racjonalizacja struktur organizacyjnych i możliwość budowania zakresów obowiązków i odpowiedzialności dla poszczególnych stanowisk na podstawie modeli procesów, zawartych w nich odpowiedzialności i standardowych mierników (np. pracochłonności czy kosztów).

Podstawowym wymaganiam, które musi być spełnione dla skutecznego i szybkiego (ale bez pośpiechu!) wdrożenia przedstawionych wyżej zamierzeń, jest odpowiednie przygotowanie uczestników procesu stanowienia i weryfikacji wykonywania prawa. Nie wystarczy nawet jednoznaczne określenie w *Principiach architektury korporacyjnej podmiotów publicznych*, że „model procesów biznesowych stanowi w szczególności podstawę opracowania wymaganych zmian w przepisach prawnych oraz oceny skutków regulacji dla prowadzonych zmian” [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2014: 25] Nawet najlepsze przepisy czy rozporządzenia oraz najnowocześniejsze narzędzia informatyczne same nie pracują! Prace nad usprawnieniem procesu legislacji muszą wykonać odpowiednio przygotowani ludzie.

## Bibliografia

- Figiel S. (2010), *E-administracja warunkiem rozwoju Polski. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów Administracji Publicznej*, <http://www.uwm.edu.pl/e-administracja/index.php/component/content/frontpage/frontpage?start=5> [dostęp: 10.01.2015].
- IBS PAN (2014), *Polski Certyfikat BPMN*, [http://www.ibspan.waw.pl/polski\\_certyfikat/index.php?z=1](http://www.ibspan.waw.pl/polski_certyfikat/index.php?z=1) [dostęp: 10.01.2015].
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2014), *Definicje pryncypiów architektury korporacyjnej podmiotów publicznych w kontekście kwalifikacji projektów do dofinansowania z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, [https://mac.gov.pl/files/pryncypia\\_architektury\\_korporacyjnej\\_podmiotow\\_publicznych\\_na\\_rzecz\\_po\\_pc.pdf](https://mac.gov.pl/files/pryncypia_architektury_korporacyjnej_podmiotow_publicznych_na_rzecz_po_pc.pdf) [dostęp: 03.01.2015].
- Monitor Polski (2002), Nr 13 poz. 221.
- Ministerstwo Gospodarki. (2006), *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Monitor Polski (2013), *Lepsze Regulacje 2015* – Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r, [www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015](http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015) [dostęp: 01.02.2015].
- OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory and Performance*.
- OECD (2006), *Report on Regulatory Management Capacities in Poland, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)*.
- OECD (2011), *Draft OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance*.
- Rybiński K. (2012), *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, praca zbiorowa, AFiB Vistula, Warszawa.
- Wiewiórowski W. (2010), *Procesowe podejście do tworzenia regulacji prawnej. Rola ICT w opisie i modelowaniu procesów*, Uniwersytet Gdański / MSWiA 2010 (wersja z 8 marca 2010), [http://www.uwm.edu.pl/e-administracja/images/stories/konf\\_prez/s4-1\\_WWiewiorowski.pdf](http://www.uwm.edu.pl/e-administracja/images/stories/konf_prez/s4-1_WWiewiorowski.pdf) [dostęp: 03.11.2014].
- Zubek R. (2007), *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26.01.2007).