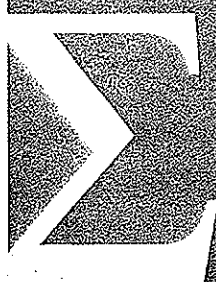
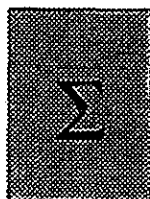


GD(96)59

Romanian



SIGMA



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management
in Central and Eastern European Countries

A Joint OECD / CCET and EU / PHARE programme

Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

Îmbunătățirea calității legilor și reglementărilor

- tehnici economice, juridice și manageriale -

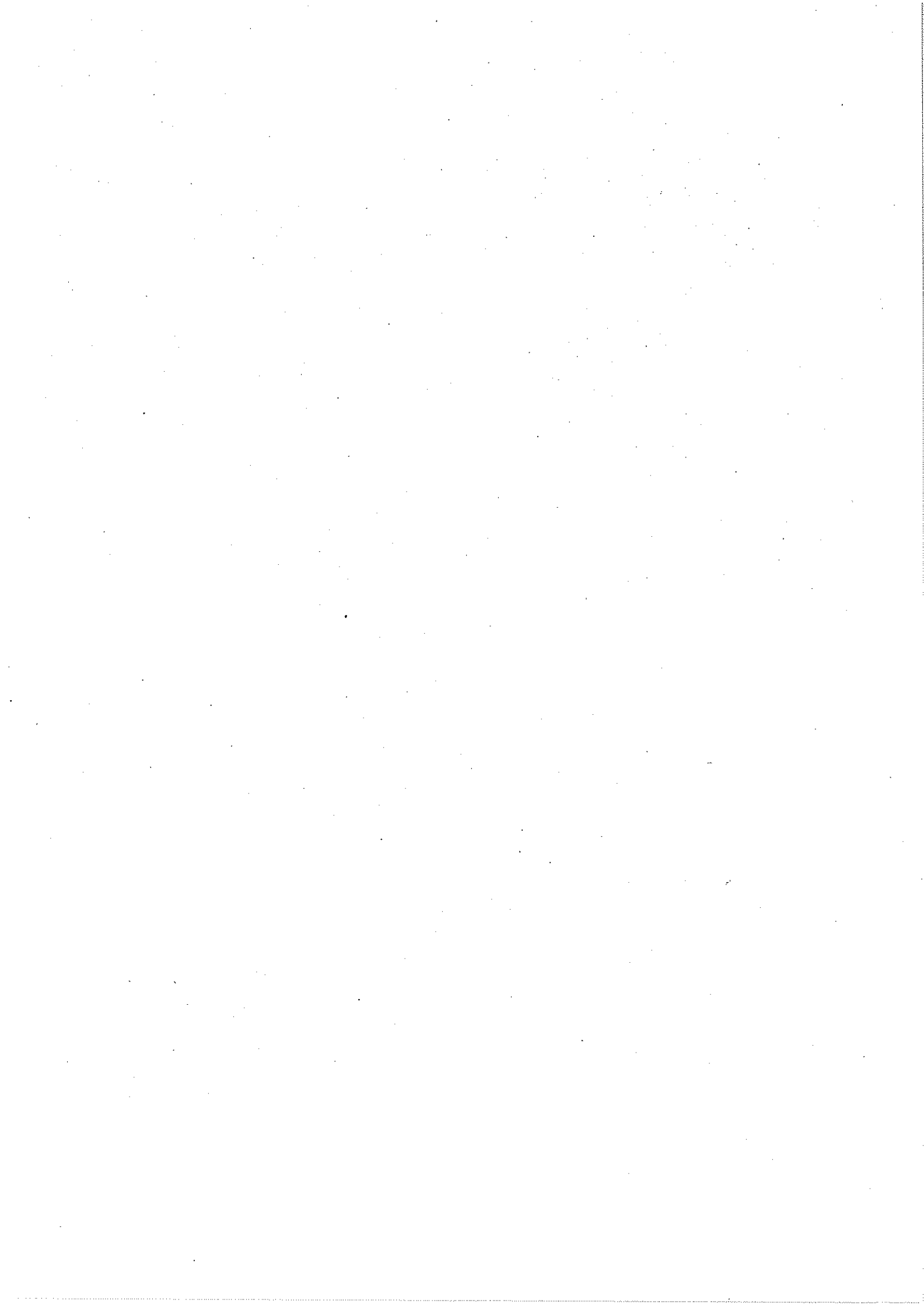
GUVERNUL ROMÂNIEI

Consiliul pentru Coordonare, Strategie și Reformă Economică
Direcția pentru Dezvoltare Socială și Reformă Administrativă

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Direcția pentru Informare, Documentare și Sinteză





Capitolul I

Introducere

Îmbunătățirea calității legilor și reglementărilor¹

Îmbunătățirea calității reglementărilor în țările care participă la programul SIGMA

1. Elaborarea unor legi și reglementări adecvate nu este o sarcină ușoară nici chiar acolo unde guvernarea se dovedește stabilă. Anumite țări din OECD fac de mai bine de 15 ani eforturi pentru ameliorarea tehnicilor de gestionare a procesului legislativ și a reglementărilor dar niciuna dintre ele nu este pe deplin satisfăcută de rezultatele obținute.

2. Aceasta fiind situația lor în 1994, sarcina este cu atât mai anevoioasă pentru țările care beneficiază de programul SIGMA. Totuși, ele au nevoie urgentă să-și însușească tehnici verificate de gestionare a procesului legislativ și de reglementare. Rapiditatea și amploarea procesului de transformare având drept scop trecerea la o economie de piață și la un regim democratic bazat pe statul de drept, justifică numeroase presiuni pentru elaborarea noilor legi și reglementări. În aceste țări, încă de la începutul procesului de tranziție, Parlamentul și Guvernul au trebuit să ia o serie de decizii în domeniul reglementărilor și legislației care să influențeze într-o manieră durabilă și profundă fizionomia, orientarea și eficacitatea noii conduceri și șansele tranziției însăși. Este important ca trecerea de la vechiul aparat juridic la cel nou să se realizeze treptat pentru a evita vidul juridic și zonele de nesiguranță. Ritmul adoptării legilor rămâne unul rapid și reforma actuală are drept scop esențial punerea la punct a unui sistem de reglementări mai amplu care să acorde o mai mare importanță regulilor subsidiare (precum decretele ministeriale), executării legilor și mijloacelor de a fi respectate prin consultarea publicului.

3. Calitatea legilor și a reglementărilor, eficacitatea globală a noilor sisteme reglementative, în fond, au o influență directă asupra dezvoltării economice și democratice a unei țări. Reglementările prea stricte, prea complexe sau inaplicabile riscă să încurce mai degrabă decât să contribuie la bunăstarea

¹ Acest capitol a fost redactat pentru SIGMA de Scott Jacobs, Serviciul pentru gestiune publică al OECD

generală, în măsura în care încetinesc activitatea economică, împiedică cooperarea publicului și cresc costurile administrative. Legile insuficient cunoscute pot avea consecințe pe cât de nefaste pe atât de surprinzătoare asupra competitivității, investițiilor sau forței de muncă.

4. Numeroși decidenți din toate țările SIGMA au observat că nu se alocă suficiente mijloace de planificare și gestionare elaborării, aprobării, promulgării și aplicării legilor. Adesea, guvernele de-abia reușesc să întocmească textul de lege, să ajungă la un consens în acest sens și să reacționeze la amendamentelor propuse de parlamentari. Responsabilii politici sunt confrunțați cu un șir de crize care le lasă timp puțin pentru a se consacra evaluării și coordonării proiectelor de lege. Ei sunt prinși între pretențiile superiorilor ierarhici și ale Parlamentului, care le cer să fie mai bine informați și cele ale ministerelor care nu au deloc mijloacele necesare să ofere informațiile cerute.

5. În pofida rolului central, pe care îl au în procesul de tranziție, parlamentarii sunt încă mai slab informați decât guvernul. Adesea ei modifică substanțial proiectele de lege care vin de la Guvern, dar nu dispun de timpul sau de resursele necesare pentru a analiza impactul acestor amendamente sau pentru a analiza dacă sunt compatibile cu alte amendamente sau legi.

6. Punerea în practică și urmărirea procesului legislativ constituie în egală măsură un punct slab în aceste țări. După adoptarea legilor, ministerele sunt însărcinate cu punerea lor în aplicare dar se întâmplă adesea să nu dispună nici de resurse și nici de mijloacele administrative necesare. Nu totdeauna publicul înțelege legile și reglementările, mai ales atunci când nu este neapărat necesar să le respecte. Procedurile de recurs și sistemul juridic nu sunt totdeauna în măsură să facă față problemelor juridice și reglementărilor legate de funcționarea noului sistem juridic. În prezența unor astfel de dificultăți, guvernamentalilor le va fi greu să pună în aplicare noile legi și dispoziții legale.

7. În asemenea condiții nu este cazul să ne mirăm că probleme precum complexitatea, incoerența, lipsa de coordonare, lipsa informațiilor cu privire la efectele noilor legi, ineficacitatea mecanismelor de executare și aplicare, neînțelegerea legilor de către public sunt așa de răspândite. Aceste probleme frustrează pe responsabilii acțiunii guvernamentale și pe parlamentari, se

repercutează negativ asupra creșterii economice și a investițiilor, întârzie dezvoltarea noului sistem juridic și a puterilor publice.

Care este rolul reglementărilor?

8. Peste tot în lume, prerogativele puterilor publice sunt în esență, următoarele: prelevarea impozitelor, angajarea de cheltuieli și realizarea de reglementări. Printre instrumentele de care ele dispun, cel mai puțin înțeleasă este reglementarea. Dar în numeroase țări efectele acestui instrument asupra creșterii economice, stabilirea preeminenței dreptului și eficacitatea guvernării sunt mai importante și mai profunde decât efectele politicilor fiscale și bugetare.

9. Este deci, convenabil ca problema reglementării să fie abordată cu prudență, căutând să-i surprindem multiplele avantaje dar și inconveniente. Seduși de ușurința cu care se pot scrie noi legi și reglementări și convinși că problemele pot fi rezolvate prin simpla existență a legilor și reglementărilor, cea mai mare parte a țărilor OECD au avut tendința să reglementeze în exces, să producă reglementări neadaptate la condițiile specifice și de multe ori nerespectate.

10. Îmbunătățirea modului în care guvernele își folosesc puterea de a reglementa, este în mai multe privințe o întreprindere de fond și de mare amploare la care trebuie să participe și miniștrii, parlamentarii, administrația, instanțele judecătorești, cetățenii. Astfel prezentată, această sarcină pare insurmontabilă. Există totuși un mijloc rapid și puțin costisitor pentru ameliorarea considerabilă a calității reglementărilor. Acest tip de reformă pe termen scurt are drept scop focalizarea atenției guvernului asupra a trei probleme importante: *ce, când și cum să reglementezi?*

11. Prezentul document își propune să arate cum pot tehnicile economice, juridice și de gestionare folosite de țările din OECD să constituie un ajutor practic pentru miniștrii legislatori și organismele de reglementare confruntate cu cele trei întrebări sus-menționate și, prin aceasta chiar, să contribuie la ameliorarea calității reglementărilor. Lista tehnicilor descrise în prezentul document nu este exhaustivă. El aduce mai degrabă un număr de idei folositoare care vor putea fi adaptate de la caz la caz astfel încât să răspundă nevoilor specifice din diferite țări.

Ce este reglementarea ?

12. Înainte de a merge mai departe ar fi necesar să precizăm ce se înțelege prin "reglementare" și "sistem de reglementări" în măsura în care nu există o definiție acceptată la scară internațională. Guvernele definesc în general reglementările ca pe un ansamblu de instrumente juridice conceput de autorități ce se bucură de competențe în domeniul juridic și constituțional. Această definiție nu este însă folositoare în cazul unei analize care se referă la un număr mare de țări.

13. Este de preferat să definim reglementarea ca pe un tip particular de mecanism instigator, mai exact un ansamblu de provocări definite de sistemul legislativ, Guvern sau administrația publică și care permite cetățenilor și întreprinderilor (se subînțelege - întreprinderile publice și private) sau le interzice desfășurarea anumitor acțiuni. Forța reglementării constă în amenințarea explicită cu o sancțiune pentru nerespectarea ei. Conceperea reglementării ca o constrângere relevă, în egală măsură, că reglementarea crează o relație specifică între puterile publice și cetățeni.

14. *În acest document și, într-o manieră generală, în programul PUMA pentru gestionarea și reforma sistemului reglementativ, reglementarea acoperă întreaga gamă de instrumente și moduri de hotărâri juridice, constituția, actele legislative, decretele, ordonanțele, normele, licențele, planurile, codurile și adesea chiar regulile nonformale precum recomandările și instrucțiunile, toate mijloacele de care dispun puterile publice pentru a schimba comportamentul cetățenilor și întreprinderilor.* Fără să insistăm asupra distincției făcute în titlu între legi și reglementări, precizăm ca legile sunt un subansamblu, desigur important, al reglementărilor aplicate într-o țară. Sub acest aspect, parlamentele sunt asimilate cu organisme de reglementare.

15. Reglementările sunt produsul sistemului reglementativ în sens larg, incluzând procesele și instituțiile prin intermediul cărora sunt concepute reglementările, puse în aplicație și interpretate (conform schemei 1). Sistemul reglementativ înglobează și procesul de consultare a publicului, comunicarea și de aducere la zi. Sistemele reglementative naționale cuprind nu numai dispozițiile naționale dar și cele elaborate de instanțe locale sau supranaționale (GATT, Uniunea Europeană).

Figura 1

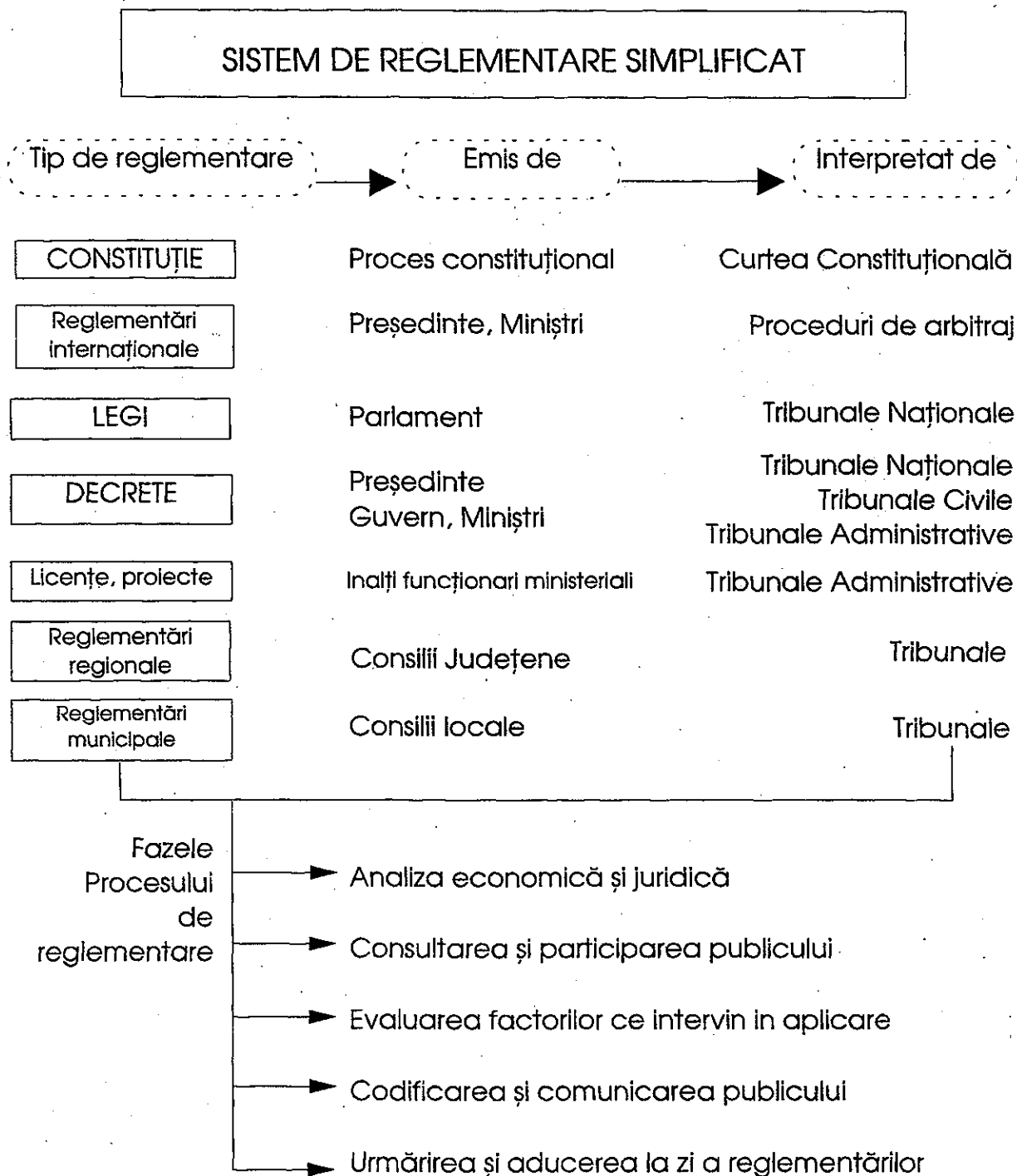
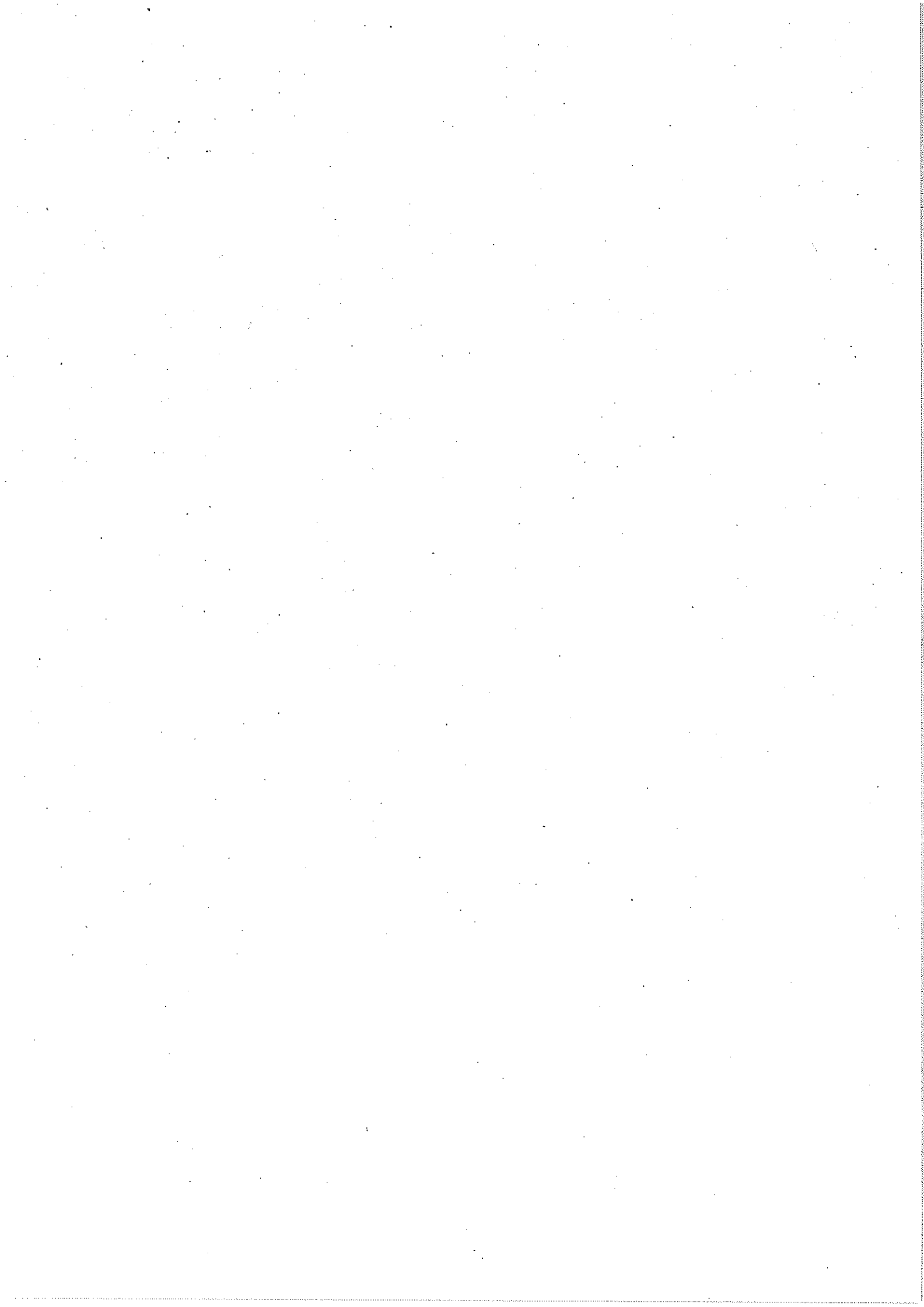


figura 1



Cele trei aspecte ale reglementării.

16. Orice reglementare este un instrument complex. Ea afectează direct activitățile de zi cu zi ale cetățenilor și întreprinderilor luând parte la activitatea pe care o reglementează și indirect la ansamblul sistemului juridic și economic. Factorii politici de decizie care doresc să pună în aplicare un sistem de reglementări adaptat trebuie să ia în calcul trei aspecte: dacă sistemul favorizează folosirea eficace a politicilor luate individual, impactul asupra economiei și modul în care se înscrie sistemul reglementativ în statul de drept. Aceste trei aspecte nu sunt în mod automat interdependente. Adesea, puterile publice trebuie să găsească o cale de mijloc între cele trei aspecte, lucru care nu se poate face decât după o evaluare atentă a consecințelor majore ale dispoziției legale date.

i) *Reglementarea ca instrument de acțiune.* Reglementările vizează punerea în aplicare a unei măsuri guvernamentale specifice, pornind de la cele mai simple (determinarea normelor de calitate pentru bere) la cele mai complexe (stabilirea unui mecanism al prețurilor pentru întreprinderile monopoliste). Prioritatea ministerelor și administrației este să conceapă reglementarea astfel încât scopul urmărit să fie atins. Această funcție reglementativă este fundamentală în măsura în care ea justifică însăși existența reglementării. La fel de important este să se admită faptul că folosirea reglementării pentru remedierea problemelor identificate pune guvernul în fața necesității de a justifica temeiul unei noi legislații, el trebuie să demonstreze că a identificat o problemă și că reglementarea propusă permite rezolvarea ei. Dacă nu face această dovadă, absența reglementării este preferabilă oricărei alte reglementări. În consecință, utilizarea reglementării ca instrument de acțiune reprezintă o constrângere inerentă asupra guvernului, obligat să folosească rezonabil puterile sale reglementative.²

Acestea fiind spuse, este reducăționist să se vadă în reglementare doar un instrument de punere în aplicare a unei anumite politici, căci aceasta ar însemna să nu se țină seama de consecințele reglementării din alte puncte de vedere. Deseori reglementările au și alte efecte, la fel de importante, pe care le vom descrie în alte paragrafele următoare.

²În general reglementările, care pun în practică anumite politici se împart în reglementări economice (referitoare la dreptul proprietății și concurență. Inclusive cu privire la eficiența pieței de bunuri și servicii) și reglementări sociale (protejarea valorilor și drepturilor sociale, calitatea produselor, protecția mediului, drepturile minorităților).

- ii) *Reglementarea economiei.* Toate reglementările, indiferent de obiectivul urmărit, au efecte directe și indirecte asupra economiei. Ele pot induce costuri directe pentru cei care trebuie să le respecte, pot oferi avantaje anumitor agenți economici sau pot limita concurența pe piață. Aceste efecte deseori complexe nu sunt foarte bine înțelese .

Costurile reglementării pentru cei care trebuie să o respecte reprezintă impactul cel mai evident. Fiecare reglementare absoarbe un anumit procent din avuția națională considerat a se transforma într-un avantaj pentru societate. Dar spre deosebire de alte programe guvernamentale finanțate prin încasări fiscale, reglementarea impune un cost direct întreprinderilor private și cetățenilor. În anumite cazuri, reglementările din domeniul mediului înconjurător impun proprietarilor de fabrici să se doteze cu noi echipamente pentru filtrarea apelor reziduale. Alt exemplu: normele destinate să garanteze calitatea alimentelor măresc prețul plătit de consumator. Într-un număr mare de țări este greu să se determine costul exact al reglementărilor. Conform unor estimări recente făcute în SUA, costurile respectării reglementărilor pot atinge 500 miliarde de dolari pe an, adică 10 % din PIB.

Costurile directe atât de mari au un impact foarte important asupra creșterii economice și creării de noi locuri de muncă, însă există și anumite costuri indirecte cu consecințe la fel de importante dacă nu chiar mai mari. În conformitate cu o serie de studii efectuate, rezultă că anumite tipuri de reglementări afectează productivitatea și capacitatea de inovare, încetinind procesul de ajustare structurală pe piețele mondiale. Adesea, la originea unei bune părți din locurile de muncă create stau micile întreprinderi ce riscă să sufere de pe urma reglementărilor. Multe din reglementări antrenează direct sau indirect concurența și înmulțesc factorii de ineficacitate greu de sesizat. Pe termen lung, aceste efecte negative pot afecta competitivitatea unei țări.

Avantajele ce decurg din reglementări justifică în bună parte costurile induse. În cele mai multe țări, creșterea costului pentru construirea de autoturisme mai sigure se justifică prin voința de a întări securitatea și de a reduce numărul morților în accidente. În multe alte cazuri țările consideră că aceste costuri datorate reglementărilor sunt puțin îndreptățite deoarece foarte rar ele se traduc prin avantaje pentru public sau deoarece costurile indirecte

induse sunt superioare beneficiilor obținute. Sigur, dacă fiecare dispoziție luată individual pare să aibă un impact foarte mic, sute sau mii de reglementări inutile și prost înțelese pot ajunge să secătuiască o mare parte a resurselor naționale și să altereze calitatea vieții fiecărui cetățean. Acest fapt explică de ce multe guverne se străduiesc să conceapă metode de evaluare și de comparare a costurilor directe și a avantajelor reglementării.

Uneori este dificil de sesizat care sunt efectele reglementării asupra concurenței dar, aceasta nu înseamnă cătuși de puțin că ele nu sunt importante. Dacă exemplul cel mai folosit este stabilirea monopolurilor, ei bine, toate reglementările aduc avantaje comerciale însă în forme mult mai subtile. De exemplu, de legile care interzic anumite produse chimice beneficiază întreprinderile ce folosesc produse de înlocuire, de reglementările care impun recursul la practici contabile mai moderne profită întreprinderile deja echipate cu calculatoare.

Rezumând cele spuse, reglementările pot avea efecte pozitive și negative în egală măsură asupra activității economice. Strategii ce permit identificarea și controlarea acestor efecte fac obiectul unei atenții crescute din partea țărilor din OECD.

- iii) Reglementarea și primatul dreptului. Puterile reglementative se bazează pe un sistem de legi. Legile și reglementările traduc pe plan funcțional modul în care guvernul trebuie să-și exercite puterea. În acest caz, ideea este că reglementarea limitează puterile definind chiar modul în care ele trebuie să fie exercitate. În consecință, reglementările nu trebuie considerate ca instrumente prin care puterile publice acționează asupra comportamentului cetățenilor ci ca *un contract încheiat între puterile publice și cetățeni în virtutea căruia comportamentul fiecărei părți este înțeles de cealaltă și acceptat în numele avantajului pentru societate care decurge de aici.*
- Principiul priorității dreptului se sprijină pe recunoașterea de către guvern și de către cetățeni a legitimității reglementărilor, pe deschiderea și transparența sistemului reglementativ și pe proceduri ce permit cetățenilor să aibă posibilitatea juridică de a controla conținutul legilor și reglementărilor. În acest sens esențială este comunicarea cu publicul și organizarea de consultări. Într-un cuvânt, sistemele de reglementări trebuie să fie reflectarea valorilor democratice. Tocmai pentru că recunosc importanța*

pe care o are reglementarea în stabilirea primatului dreptului, țările SIGMA se preocupă de schimbarea stilului reglementărilor, abandonând autoritarismul în favoarea concertării, astfel încât noi relații să se stabilească între puterile publice și cetățeni.

Ce se înțelege printr-o reglementare de calitate?

17. Toată lumea cere o reglementare "bună". Problema constă în a determina normele de calitate ce definesc această reglementare "bună". Nu există în acest domeniu un consens pe plan internațional chiar dacă multe țări din OECD au definit normele explicite de calitate constând în *anumite reglementări* ale lor. Aceste norme sunt următoarele:

- norme referitoare la utilizator: claritate, simplitate și accesibilitate pentru cetățeni și întreprinderi.
- norme referitoare la elaborare: suplețea și compatibilitatea cu alte reguli și norme internaționale.
- norme juridice: structură, coerență, claritatea redactării terminologie și desemnarea clară a instanței de sesizat.
- norme referitoare la eficacitate: referire la probleme clar definite și la condiții concrete.
- norme referitoare la criterii economice și analitice: analiza cost-beneficiu și cost-eficacitate sau evaluarea impactului asupra întreprinderilor mici, competitivității și comerțului.
- norme referitoare la execuție: caracterul practic al punerii în aplicare, fezabilitatea, posibilitatea de a face respectată reglementarea, acceptarea de către public și disponibilitatea resurselor publice necesare.

18. Recent, anumite țări din OECD și-au unit eforturile pentru a determina normele de calitate, de data aceasta în ceea ce privește sistemele reglementative în ansamblul lor. Aceste norme sunt următoarele:

- coerența, compatibilitatea și echilibrul între diferitele politici în vigoare.
- stabilitatea și predictibilitatea dispozițiilor reglementărilor
- ușurința de a gestiona și a superviza și capacitatea ajustării la schimbările de orientare politică.
- transparență și deschidere față de responsabilii politici și publici.
- coerența, regularitatea procedurilor de aplicare și echitatea lor.
- capacitatea de adaptare la schimbări.

Tehnici de îmbunătățire a calității reglementărilor.

19. Cum trebuie să-și conceapă guvernele sistemul de reglementări astfel încât să introducă reglementări de calitate? Țările din OECD au obținut sensibile îmbunătățiri în planul tehnicilor economice, juridice și de gestionare dintre care unele pot fi puse în practică în țările SIGMA. Prezentul document descrie multe din aceste tehnici de "calitate", oprindu-se îndelung asupra celor aplicabile pe termen scurt și cu cheltuieli mici, fără să necesite o reformă radicală sectorului public. Tehnicile descrise în fiecare capitol sunt înregistrate într-o manieră sintetică în tabelul 1 intitulat tehnici de ameliorare a calității sistemului reglementativ. Această listă oferă idei pe care fiecare țară le va putea adapta după caz, în așa fel încât să răspundă la nevoile specifice.

20. *Gestiunea sistemelor reglementative.* Capitolul 2 este consacrat metodelor de gestionare a reglementării urmărind să disciplineze și să controleze procesul de elaborare a reglementărilor. Un sistem de gestionare a reglementării ce funcționează optim permite puterilor publice de a decide în mod mai rațional cu ce ocazie și cum trebuie ele să-și folosească puterile reglementative și juridice. Un astfel de sistem trebuie să se aplice în mod obișnuit, sistematic la scara guvernului în ansamblul său și să se poată ajusta la schimbările de orientare politică. Crearea unui organism central de supervizare, stabilirea unei liste de norme de calitate, punerea în aplicare a unui sistem ce permite identificarea, înregistrarea și planificarea noilor reglementări sunt strategii de gestionare a sistemului reglementativ.

21. *Întărirea participării și consultării publicului.* Capitolul 3 tratează modul în care întreprinderile private și publicul pot fi aduși să participe direct la elaborarea legilor și reglementărilor și arată prin ce contribuie participarea publicului la îmbunătățirea calității reglementărilor. De altfel, consultarea și participarea publicului sunt expresia a doua valori democratice: deschiderea promovată de guvern și aptitudinea lui de a-i asculta pe cetățeni. Sunt prezentate diverse studii menite să întocmească participarea publicului. Comisia portugheză însărcinată cu raporturile între administrație și întreprinderi este prezentată ca unul din modelele de participare și consultare a publicului. Această comisie mixtă sector privat sector public de nivel înalt reunește înalți funcționari din ministerele însărcinate cu reglementările din sectorul privat și experți privați.

22. *Respectarea calității pe plan juridic și tehnic.* Capitolul 4 examinează procedurile puse în practică de către stat, (în Franța și Țările de Jos) în scopul restructurării și clarificării pe plan juridic a procesului de elaborare a noilor legi și reglementări. Puterile publice fiind deseori tentate să acționeze fără a dispune de o bază juridică adaptată, sunt necesare proceduri clare și riguroase pentru a păstra principiul referitor la primatul dreptului. Tot în capitolul 4 sunt descrise câteva principii privind conceperea și luarea deciziei în materie de reglementări capabile să permită producerea unor reglementări de mare calitate pe plan juridic și tehnic. Invers, legile prost întocmite riscă să fie neînțelese, incoerente, ineficace și neaplicabile.

23. *Evaluarea costurilor și incidențelor economice.* Capitolul 5 examinează în ce măsură calitatea legilor și reglementărilor afectează viabilitatea economică și bunăstarea. Analiza economică este un instrument prețios pentru țările ce vor să treacă de la un sistem economic planificat la unul care privilegiază mecanismele pieței. Ținând seama de ansamblul costurilor și al altor impacturi economice, ea caută să determine care dintre acțiunile guvernamentale sunt la originea celor mai importante avantaje nete pentru societate în general. Se face distincția între bunăstarea socială și analiza distributivă care se preocupă doar de interesele diferitelor categorii sociale (de exemplu, agriculturii, sindicatele sau funcționarii). Țările dornice să realizeze un sistem de analiză economică pot crea un comitet independent și obiectiv însărcinat să ofere analize economice persoanelor implicate în procesul de elaborare a legilor și reglementărilor, informații pe care le folosesc în luarea deciziilor.

24. *Evaluarea condițiilor de respectare și punere în aplicare.* Capitolul 6 prezintă instrumentele de evaluare a condițiilor de respectare și punere în aplicare a noilor reglementări. Pentru ca legea să fie pusă în aplicare în mod eficace este necesar ca să se asigure calitatea tehnică a reglementării (claritate, legalitate), ca puterile publice și instituțiile juridice să aibă capacitatea și voința să pună în aplicare programul de executare a reglementărilor și ca entitățile supuse reglementării să aibă capacitatea și voința de a le respecta. Aplicabilitatea, punerea în practică și respectarea legilor depind foarte mult de modul în care au fost elaborate. Strategiile de evaluare a condițiilor de respectare și aplicare constau în ameliorarea calității informațiilor, utilizarea unei liste de control a criteriilor de evaluare și aplicare, elaborarea metodelor care privilegiază respectarea legilor, cerința ca Parlamentul să examineze și să aprobe

totalitatea resurselor afectate pentru punerea în aplicare a legilor și formarea factorilor de decizie și a responsabililor politici. Acordarea priorității în ce privește întărirea instanțelor comune în interiorul sistemului reglementativ (instituțiile juridice) permite și obținerea celor mai bune rezultate în materie de aplicare și respectare a reglementărilor.

25. *Comunicarea și codificarea legilor și reglementărilor.* Capitolul 7 cercetează un aspect neglijat al calității reglementărilor: comunicarea cu cetățenii pe tema conținutului noilor legi și reglementări. Legătura între administrație și cetățeni este poate aspectul cel mai important care se dezvoltă în cursul procesului de elaborare a reglementărilor căci acțiunile publicului sunt cele care determină dacă reglementarea va avea efectul scontat. Principiul preeminenței dreptului se sprijină și pe ipoteza conform căreia cetățenii cunosc și înțeleg obligațiile ce decurg din lege. Capitolul prezintă diverse moduri de difuzare a legilor: buletine naționale, codificări periodice, birouri de informare a publicului și grupuri de lucru din interiorul guvernului.

Tabelul 1. Lista de control a tehnicilor de calitate în materie de reglementare.

Gestiunea sistemelor reglementative

- Stabilirea unui sistem de identificare și de înregistrare a legilor și reglementărilor.
- Desemnarea unui responsabil cu ameliorarea (reglementărilor) la scară ministerială (care poate fi Premierul).
- Realizarea unei comisii consultative de nivel înalt.
- Stabilirea unei liste de control a normelor pentru luarea deciziilor referitoare la sistemul reglementativ în ministere.
- Adoptarea unei legi referitoare la procedurile administrației.
- Realizarea unui sistem de analizare a reglementărilor.
- Realizarea mecanismelor de consultare și participare a publicului.
- Examinarea sistematică a reglementărilor existente.
- Promovarea evoluției mentalităților în administrație.

Punerea în practică a mecanismelor de consultare și participare a publicului.

- Publicarea unui buletin care să cuprindă reglementările în curs de elaborare
- Stabilirea condițiilor generale de consultare a publicului.
- Stabilirea procedurilor de notificare și apreciere.
- Stabilirea procedurilor de organizare a audiențelor publice.
- Cerința ca factorii de decizie să fie informați asupra rezultatelor consultării.
- Înființarea grupurilor consultative.

Garantarea calității pe plan juridic și tehnic.

- Desemnarea clară a subiecților responsabili cu procesul de elaborare a legilor și reglementărilor.
- Stabilirea normelor de legalitate.
- Stabilirea normelor de calitate cu privire la redactare.
- Evaluarea conținutului reglementărilor.
- Cerința realizării studiilor de fezabilitate.
- Centralizarea redactării, coordonării și revizuirii textelor de lege.

Evaluarea costurilor și consecințelor economice.

- Cerința unei analize de impact a costurilor și beneficiilor a propunerilor de lege și de reglementări
- Înființarea unui comitet la nivel central de analiză economică.
- Prevederea mijloacelor de analiză economică în programele de reglementare.
- Integrarea analizei economice în procesul legislativ și reglementativ.

Evaluarea condițiilor de respectare și punere în aplicare

- Includerea criteriilor referitoare la punerea în aplicare și executare conform direcțiilor de elaborare a instrumentelor legale.
- Dezvoltarea de strategii care să favorizeze respectarea legilor.
- Utilizarea unei liste de criterii de evaluare și executare.
- Supunerea resurselor necesare executării spre examinarea și aprobarea Parlamentului.
- Aplicarea tehnicilor de gestiune și planificare a proiectului.
- Educarea și antrenarea în proces a factorilor de decizie.
- Organizarea de seminarii pentru formarea înalților funcționari din ministere în problema evaluării punerii în aplicare a reglementărilor.
- Întărirea instanțelor comune în cadrul sistemului reglementativ.
- Atenuarea problemelor de aplicare prin încetinirea ritmului de adoptare a noilor reglementări.

Comunicarea și codificarea legilor

- Cerința ca toate dispozițiile legale să fie comprehensibile.
- Cerința ca amendamentele la legile și dispozițiile existente să specifice punctele asupra cărora s-au operat schimbări.
- Înființarea unor organisme de revizuire a redactării.
- Publicarea unor buletine de informare naționale.
- Pregătirea codificării periodice a legilor și reglementărilor.
- Organizarea unor birouri de informare a publicului.
- Înființarea unor grupuri de lucru în interiorul guvernului.

Capitolul 2

MANAGEMENTUL SISTEMELOR DE REGLEMENTARE³

SINTEZĂ

Un mare număr de țări membre ale OECD, preocupate să remedieze diversele probleme care decurg din utilizarea reglementărilor, se străduiesc în prezent să definească principiile managementului sistematic al acestora cu scopul de a disciplina și controla procesul elaborării noilor legi și reglementări. După exemplul altor funcțiuni centrale ale managementului, aceste metode se aplică sistematic, în maniera centralizată și globală. Altfel spus, acestea se aplică legilor și reglementărilor elaborate la toate nivelele structurilor guvernamentale și de către Parlament. Aceste strategii au ca obiectiv să ajute puterile publice să decidă într-o manieră mai rațională cu ce ocazie și cum trebuie să folosească puterea lor de reglementare și juridică. Acest capitol prezintă zece tehnici de bază vizând stabilirea unui sistem de management al reglementării, dintre care cele mai multe sunt studiate în capitolele următoare.

De ce managementul sistemului de reglementare ?

26. La toate nivelele statului (de la parlamentari la funcționarii publici care eliberează diferite licențe), reglementarea constituie instrumentul indispensabil realizării politicilor publice în țările OECD⁴. Mai mult: procesele și deciziile de reglementare stau la baza "principiului priorității legii" creând condițiile favorabile dezvoltării activității economice. Având în vedere acest principiu, autoritățile publice au adesea tendința să reglementeze prea mult și să utilizeze reglementările necorespunzător.

27. În anii '80, în majoritatea țărilor OECD, a devenit evident că sistemele de reglementare la nivel național nu funcționează prea bine. Au început să apară probleme grave precum:

³ Acest capitol a fost redactat pentru SIGMA de Scott Jacobs, Serviciul pentru gestiune publică al OECD

⁴ Conform definiției date în capitolul 1, paragraful 14

- reglementările, prea complexe și prea numeroase, au dat naștere unor proteste din partea cetățenilor care erau incapabili să le înțeleagă și din partea administrației care era incapabilă să le aplice;
- costurile reglementării suportate de întreprinderi creșteau rapid, împiedicând creșterea economică, crearea de locuri de muncă și competitivitatea;
- reglementările prea rigide, nu permiteau să se acționeze asupra condițiilor economice și sociale;
- numeroasele cazuri de incompatibilitate între reglementări dădeau naștere la confuzii pentru administrație și conflicte juridice;
- departe de a face obiectul unei dezbateri deschise și de a fi justificate, deciziile păreau a fi luate de instanțe distante și invizibile;
- după părerea numeroșilor observatori, maniera în care statul intervenea în viața privată a indivizilor era împotriva valorilor democratice.

Ce se înțelege prin managementul reglementării ?

28. În anii '80, cu intenția de a remedia aceste probleme, țările OECD au introdus reforme administrative pentru a fi în măsură să reglementeze într-o manieră mai precisă și mai eficace. Aceste reforme constituie în prezent metode de management sistematic destinate să disciplineze și să controleze procesul elaborării noilor legi și reglementări.

29. Managementul reglementării face înaintea de toate referință la capacitatea autorităților publice de a decide mai rațional în ce ocazie și cum trebuie să folosească puterile lor de reglementare și juridice. Aceasta este calitatea esențială a unui stat suplu și disciplinat.

Managementul unui sistem de reglementare prezintă aceleași caracteristici ca și celelalte funcțiuni centralizate, așa cum este stabilirea bugetului. Acest proces intervine:

- ca o rutină și sistematic, ceea ce înseamnă ca este parte integrantă a procesului de elaborare a legilor și reglementărilor; nu este vorba de o acțiune cu caracter excepțional pusă în practică într-un mod exact;
- la toate nivelele statului și se aplică tuturor ministerelor și organelor guvernamentale însărcinate cu elaborarea legilor și reglementărilor;
- acest proces este supervizat de un organism care are misiunea să identifice lipsurile și să ia măsuri pentru aplicarea reglementărilor;
- este parte integrantă a unui sistem de control administrativ care permite puterilor publice să vegheze ca instanțele de stat să nu-și depășească puterile lor pe plan juridic și politic;
- poate fi ajustat în funcție de orientarea politică, ceea ce permite responsabililor politici să determine obiectivele conducerii.

Obiectivele managementului reglementării

30. Managementul reglementării se confruntă cu trei probleme fundamentale: volumul și costul excesive, calitatea și coerența insuficiente și lipsa de legitimitate.

31. Volumul și costul excesive. În țările OECD unul din principalele obiective ale managementului reglementării este stabilirea unui mecanism de monitorizare exhaustivă a volumului și costului noilor legi și reglementări, în așa fel încât politicienii să cunoască limitele pentru a nu le depăși. Un exces de reglementări ar putea avea consecințe economice și sociale grave.

32. Administrațiile și sectorul privat nu sunt todeauna în măsură să înțeleagă și să stăpânească mulțimea noilor reglementări care le parvin. În acest caz, dezvoltarea nechibzuită a unui sistem de reglementare prezintă mari riscuri: în fapt, dacă societatea este reglementată excesiv, devine imposibilă respectarea legii, de unde fragilitatea statului de drept. Atunci când cetățenii și autoritățile publice sunt puse în situația de a face o triere între legile pe care trebuie sau nu să le respecte sau să le aplice, respectul pentru lege se diminuează.

33. Controlul costurilor de reglementare constituie o prioritate absolută. Costul reglementărilor crește la fel sau chiar mai rapid decât cantitatea lor și devine o problemă din ce în ce mai importantă cu cât constrângerile bugetare sunt mai severe. Costurile directe ale reglementării care privesc cetățenii și întreprinderile sunt pe departe mai mari decât costurile administrative. Aceste costuri "invizibile" ale reglementării pot atinge proporții considerabile. S-a arătat în capitolul 1 că în Statele Unite, cheltuielile globale ale reglementării federale au fost estimate la aproximativ 500 miliarde dolari în anul 1992, ceea ce reprezintă în jur de 10% din PIB și un sfert din cheltuielile înscrise în buget.

34. Calitatea și coerența inadecvate. Managementul reglementărilor are ca obiectiv și ameliorarea "calității" legilor și reglementărilor. Așa cum s-a văzut în capitolul 1, guvernele din multe țări OECD au definit norme de calitate explicite care se aplică diferitelor reglementări sau sistemelor de reglementare.

35. Căutarea unor instrumente de acțiune mai eficiente și mai ieftine a condus la utilizarea unor noi tipuri de reglementări. Anumite țări au fost deziluzionate de lipsa de eficacitate și de costul reglementărilor tradiționale de tipul "impune și controlează". În domeniul mediului mai ales, numeroase țări din OECD au recurs la prelevări sau taxe, la permise negociabile și la sisteme de depozite de refinanțare pentru a reduce costurile, pentru a crește flexibilitatea și capacitatea de inovare care să conducă la creșterea veniturilor. Difuzarea informațiilor - de exemplu descrierea produsului pe etichetă și educația consumatorilor - tind să substituie reglementarea directă a normelor relative la aceste produse. Aceasta ultimă strategie subliniază abordarea "recunoașterii mutuale" adoptată de Comunitatea Europeană în cadrul punerii în practică a Pieței Comune.

36. Anumite țări au făcut progrese considerabile în domeniul îmbunătățirii calității reglementărilor. Statele Unite au aplicat încă din 1981 analiza cost-beneficiu la toate propunerile de reglementare care au permis, după cum s-a estimat, reducerea costurilor aferente noilor reglementări cu câteva miliarde de dolari. Eliminând incoerențele reglementărilor care blochează comerțul și competiția, este de așteptat ca Programul Pieței Comune a Comunității Europene să stimuleze creșterea economică. Mai multe țări au abrogat legile anacronice și și-au reorganizat sistemele juridice în scopul îmbunătățirii clarității și accesibilității. Turcia, de exemplu, a elaborat un program care vizează

eliminarea a 1 600 legi, precum și sintetizarea conținutului altor 12 600 pentru a păstra doar circa 700. Alte țări, cum ar fi Marea Britanie și Germania au constatat că simplul fapt de a pune întrebări potrivite utilizând așa-numitele "liste de control" sau liste de principii, este de natură să sensibilizeze organele de reglementare pe un evantai de probleme mai larg decât cel al costurilor și să favorizeze adoptarea unor reglementări mai coerente.

37. Aceste rezultate dovedesc că recurgerea la practici și metode de reglementare adaptate, permite reducerea costurilor într-o măsură semnificativă și îmbunătățește eficacitatea.

38. Legitimitatea. Procedurile și cerințele de reglementare au avut un impact deosebit asupra conținutului și formei autorității puterilor publice. În anumite țări se acceptă deja principiul că procesele de control și de luare a deciziilor specifice unor sisteme birocratice de reglementare și-au atins limitele ținând cont de atașamentul acestora la valorile democratice. Acest sentiment este legat foarte strâns de volumul crescând al reglementărilor discutat anterior.

39. Anumite reforme vizând întărirea legitimității sistemului de reglementare - încurajând participarea și consultarea publicului și difuzarea de informații - afectează procesul de reglementare. Uneori, descentralizarea deciziilor are o influență semnificativă asupra partajării puterii de reglementare. Alteori, cum ar fi raportarea către ministere sau supunerea analizei și controlului parlamentar, se intenționează stabilirea de legături directe între sistemul de reglementare și responsabilii politici. Un comitet parlamentar canadian formula în 1993 următoarea punere în gardă: "Faptul ca Parlamentul a cam pierdut controlul procesului de reglementare este un factor de neliniște cam peste tot și aceasta pe bună dreptate, în viziunea noastră".

40. Problemele legate de legitimitate au început să se intensifice în anii '90, în măsura în care organismele și acordurile internaționale reglementează din ce în ce mai mult chestiuni care țineau altădată de competențele guvernelor naționale.

Definirea unui cadru pentru managementul reglementării

41. Toate țările OECD care și-au axat eforturile pe managementul reglementării consideră rezultatele obținute destul de încurajatoare pentru a

continua în acest sens. În anumite țări, câștigurile au fost substanțiale. Chiar și eforturile minime au produs rezultate pozitive, ceea ce dovedește că marja de perfectibilitate este foarte mare și că investițiile modeste în această direcție pot duce la câștiguri reale. Deși nu există o strategie "model", experiențele din diferite țări pun în evidență un număr de aspecte pozitive și negative comune. Aceasta înseamnă că următorul cadru de concepție a programului, însoțit de o listă de 10 tehnici de calitate, poate să inducă în mod real o reducere a costurilor și o ameliorare a eficacității legilor și reglementărilor.

i) sprijinul politic este o condiție esențială pentru ameliorarea calității reglementărilor

42. În țările democratice, reglementarea este un instrument politic. Reforma sistemului de reglementare nu este adesea altceva decât un exercitiu de auto-disciplină care se impune proceselor politice și legislative de guvernare. În aceeași manieră, procesele vizând definirea politicilor bugetare și fiscale sunt supuse la un exercitiu de auto-disciplină privind deciziile în legătură cu cheltuielile. Dacă miniștrii, cabinetele ministeriale și parlamentare se dovedesc incapabile să pună în discuție la modul autocritic deciziile lor în materie de reglementare, scopul reformei nu poate fi decât limitat. Aceasta înseamnă că este necesar să se acorde importanță calității legilor pe măsură ce ele sunt elaborate și amendate în cadrul procesului politic și că guvernul și parlamentul trebuie să coopereze foarte strâns. Este de dorit ca miniștrii și parlamentarii să comunice și să schimbe între ei informațiile care justifică elaborarea sau amendarea anumitor legi înainte ca acestea să ajungă în dezbaterile politice generale.

ii) Pentru că sprijinul politic este indispensabil, obiectivele și strategiile ameliorării legilor și reglementărilor trebuie să contribuie la promovarea celor mai importante obiective economice și sociale

43. Cele mai multe țări recunosc că reforma sistemului de reglementare nu presupune numai un demers tehnocrat și juridic izolat de reformă generală a sectorului public. Pentru ca reforma să aibă susținerea politică necesară și accesul la resurse, ea trebuie integrată într-un context politic mai larg pentru a ameliora criteriile și rezultatele autorităților publice în general. Necesitatea ameliorării calității legilor trebuie să facă obiectul unui dialog mai substanțial

între aleșii politici și miniștri. Este necesar să se clarifice consecințele activităților de reglementare pe fondul preocupărilor economice și sociale mai generale ale autorităților publice și să se explice atât obiectivele reformei reglementării cât și legăturile acestora cu obiectivele generale.

iii) Îmbunătățirea reglementărilor necesită proiectarea și implementarea unui sistem de dezvoltare a politicilor, precum și presiuni și stimulente în vederea schimbării; îmbunătățirea nu se produce de la sine, printr-o simplă decizie guvernamentală

44. Noile proceduri de reglementare trebuie concepute ca elemente operaționale făcând parte integrantă din sistemul de reglementare. Principala scădere a reformelor sistemelor de reglementare întreprinse de țările OECD în cursul ultimului deceniu este că ele ating mai mult reglementările emise de nivelul politic. Nu s-a acordat suficientă atenție schimbărilor aparatelor de lucru guvernamentale și structurilor de interese care sunt la originea problemelor actuale.

Lista de control a tehnicilor calității pentru managementul reglementării

- Înființarea unui sistem de identificare și înregistrare a legilor și reglementărilor existente și de planificare a viitoarelor legi și reglementări

45. Realizarea unui sistem de identificare și înregistrare a reglementărilor existente este pasul esențial în managementul reglementării. Este surprinzător că multe țări OECD nu dispun de nici un registru central al reglementărilor existente, de nici un sistem de identificare sau planificare a noilor reglementări. Este dificil de înțeles și de condus un sistem de reglementare fără a cunoaște reglementările existente, fără a ști cine reglementează și ce anume sau care legi și reglementări sunt în curs de elaborare.

46. Mai multe țări au instituit sisteme repertoriale ale reglementărilor actuale sau viitoare. În 1985, Suedia a instituit faimoasa regulă a "ghilotinei", dispoziție în baza căreia sute de reglementări care nu figurau în nici un registru centralizat au

fost anulate. Norvegia este tentată de aceeași abordare. La sfârșitul anului 1992, Marea Britanie a demarat constituirea unei baze de date centralizate incluzând toate reglementările afectând întreprinderile economice. De mai mulți ani, Canada și Statele Unite planifică sistematic activitățile de reglementare și încearcă să identifice care legi vor face obiectul unui proiect în anul următor.

47. Registrele centralizate, codificările, planurile și programele reglementărilor viitoare sunt instrumente adecvate de management și supervizare. Cu cât reglementările abordate sunt mai accesibile cetățenilor din afara sistemului de reglementare, cu atât noile reglementări vor fi supuse unei analize mai minuțioase. De altfel, aceste sisteme facilitează coordonarea și favorizează transparența informând cetățenii și întreprinderile de obligațiile lor precum și în legătură cu noile dezvoltări juridice.

- Desemnarea unui responsabil cu îmbunătățirea reglementărilor la nivel ministerial sau chiar la nivel de prim ministru

48. Este indispensabil ca un ministru important sau chiar Primul ministru să urmărească în mod susținut procesul de ameliorare a legilor și reglementărilor. Dacă această preocupare nu există la cele mai înalte nivele politice, credibilitatea aplicării legii și politica reformei vor avea de pierdut din cauza conflictelor și dezacordurilor care provoacă definierea și orientarea reformei reglementărilor. În Canada, de exemplu, un ministru important, președintele consiliului Trezoreriei, a fost numit responsabil cu problemele reglementării.

- Stabilirea unui organ central de supervizare

49. Mai multe țări au resimțit necesitatea stabilirii unui organ de supervizare independent și orizontal și au făcut din acesta un element important al reformei. Suedia o constatat ca ar fi de preferat să se atribuie responsabililor unui asemenea organ competențe largi pentru ca ei să poată identifica problemele care prezintă aspecte comune și să propună soluții alternative la reglementările tradiționale. În opinia responsabililor japonezi, "este convenabilă o limitare a posibilității ministerelor și agențiilor guvernamentale de a lansa reforme din propria lor inițiativă, deși ei au responsabilitatea primară de a reglementa". Germania a remarcat că ar trebui desemnat un examinator neutru însărcinat cu

apărarea obiectivelor reformei; în caz contrar, reforma riscă să treacă pe un plan secundar. Alte țări au constatat că un organ independent poate identifica problemele pe care legislatorul le-ar găsi prea sensibile sau pe care nu ar dori să le trateze și care să asigure sarcina de verificare și reechilibrare pentru a contrabalansa perspectivele prea înguste ale organismelor de reglementare.

50. Aceste organe se regăsesc ca entități foarte diverse în țările OECD: servicii politice la cel mai înalt nivel care raportează primului ministru, servicii centrale de management sau bugetare, servicii de audit, ministere ale industriei, servicii de control juridic. Cu toate acestea, se constată din ce în ce mai mult că această funcție este atribuită organelor de management tradiționale. Aceste organe sunt investite cu o multitudine de misiuni care merg de la un examen zilnic și intensiv al diverselor reglementări, la coordonarea dintre ministere, trecând prin supervizare generală a activităților de reglementare și consiliere a politicienilor. Ei acționează în calitate de "supraveghetori" ai procesului de reglementare și legiferare.

51. Este important ca aceste organe de supraveghere să intervină cât mai curând posibil în procesul de elaborare a noilor legi și reglementări, adică înainte ca ministerele să-și prezinte proiectele lor de legi. În acest stadiu, deciziile importante au fost deja luate și miniștrii nu mai doresc să aducă modificări semnificative proiectelor lor. Pentru a avea o șansă în influențarea deciziei finale, ideile și problemele noi trebuie să fie integrate în proces încă de la început.

52. Înființarea acestor organe de supervizare pune o problemă majoră: aceea de a defini relațiile lor cu sistemele de reglementare birocratice care posedă competențele și autoritatea juridică de a dezvolta și elabora reglementări (sau de a le propune ministerelor). Experiența arată că independența față de ministere este un puternic mijloc de luptă împotriva conducerii centralizate. În ultimă analiză, de natura influenței și autorității conferite organului de conducere centrală depind obiectivele reformei și șansele pe care le au ministerele de a atinge acele obiective fără ajutor exterior.

Înființarea unei comisii consultative de înalt nivel

53. Anumite țări ca, Germania, Japonia și Portugalia fac apel la comisii independente de înalt nivel pentru a promova reforma sistemului de reglementare. Aceste comisii sunt constituite din reprezentanți numai ai sectorului privat sau din reprezentanți ai sectorului public și privat și nu sunt atașate nici unui minister. Ele informează direct guvernul, miniștrii responsabili cu reforma administrativă și pe primul ministru. Ca organe independente și orizontale, comisiile pot adopta poziții impopulare pe care ministerele nu pot sau nu vor să le adopte și se interesează de probleme de ordin mai general pe care un ministru ar putea foarte dificil să le trateze.

54. Aceste comisii pot să examineze propunerile ministerelor, să furnizeze consultanța miniștrilor în totală independență, să identifice problemele existente să propună soluții, să supervizeze progresul reformei în cadrul ministerelor, să organizeze consultări publice și să colecteze informații adecvate.

55. Comisiile consultative sunt investite cu mandat de 3-5 ani, sunt constituite din membrii cunoscuți și respectați, au puterea de a colecta informațiile care vin de la ministere, beneficiază de sprijinul organelor de conducere centrală cum ar fi ministerul finanțelor și sunt în relație directă cu miniștrii cei mai importanți cu care aceste comisii consultative lucrează mai bine.

Dezvoltarea unei liste de control standard pentru luarea deciziilor de reglementare în ministere

56. Utilizarea "listelor de control" stabilite prin decizia guvernului este eficace în orientarea dezvoltării sistemului de reglementare⁵. În majoritatea țărilor OECD, listele de control iau forma unor chestionare adresate organelor de reglementare și permit a se determina dacă o nouă reglementare se justifică și dacă da ce formă trebuie să ia. În acest sens, "lista albastră" utilizată în Germania încă din 1984 a fost larg utilizată în acest scop. Acest tip de listă obligă organele de reglementare să verifice necesitatea unei noi reglementări, să ia în considerare noi forme de acțiune guvernamentală, să evalueze costurile și avantajele administrative și economice, să determine care membrii ai autorităților publice sunt cei mai buni pentru a lua măsuri etc.

⁵ Această strategie de gestionare este prezentată în detaliu în documentul PUMA: "Elaborarea și utilizarea listelor de criterii luate în considerare în elaborarea reglementărilor în țările OECD"

57. Listele de control pot îmbunătăți calitatea reglementărilor în mai multe moduri: (1) ele definesc și prezintă principiile și politicile de reglementare fundamentale ale guvernului (necesitatea de minimizare a impactului economic în sectorul privat); (2) ca instrument de reglementare internă a guvernului, stimulează capacitatea de adaptare a administrației la prioritățile politice; (3) permit ordonarea procesului de reglementare fixând etapele luării deciziilor (consultarea interministerială, de exemplu); (4) definesc norme de calitate (analiza cost-eficacitate, de exemplu) care se aplică la conținutul reglementărilor; (5) atrag atenția asupra implementării reglementărilor; (6) ele promovează schimbarea mentalităților și educația, informând organele de reglementare asupra problemelor cheie; (7) facilitează supervizarea sistemului de reglementare de către organele de conducere furnizându-le un cadru coerent de analiză a politicilor de ordin mai general.

58. Ameliorarea calității reglementării se explică simplu prin faptul că organele de reglementare au ajuns să-și pună cele mai potrivite întrebări. În fapt, acest context nou de luare a deciziei a fost util mai curând în sensibilizarea opiniei la problemele cele mai importante decât să aducă sistematic răspunsuri adecvate la aceste probleme. Ca în Portugalia unde: "Difuzarea ideilor noi generează, prin ea însăși, reajustarea acțiunilor interne".

Adoptarea unei legi asupra procedurilor administrative

59. În multe țări OECD există o lege asupra procedurilor administrative care guvernează procesele de elaborare a legilor și de luare a deciziei în cadrul administrației publice. Destinate puterilor publice în ansamblul lor, aceste legi stabilesc principiile unui comportament administrativ democratic: conduita administrativă egalitară, certitudinea juridică și aplicarea unui proces administrativ echitabil. În acest sens, legea asupra procedurilor administrative încearcă să concilieze administrația eficientă cu drepturile cetățenilor.

60. Aceste legi influențează în mod general procesul de elaborare a reglementărilor în diferite moduri: definesc normele privind luarea deciziei, cum ar fi "proporționalitatea" sau cer organelor de reglementare să respecte procedurile de notificare și de consultare a publicului și să practice transparența. În Statele Unite, de exemplu, organele de reglementare trebuie să țină toate

documentele de referință la dispoziția publicului, să îi dea o reală posibilitate de a emite critici înainte de a lua o decizie de ordin reglementar. Aceste legi constituie cel mai bun mijloc de a ordona și standardiza procesul de reglementare, nerespectarea lor conducând la invalidarea unei reglementări.

Stabilirea unui sistem de analiză a reglementărilor

61. Procesul de analiză a reglementărilor este eficace în sensul că atrage atenția organelor de reglementare asupra impactului legilor și furnizează miniștrilor și legislatorilor informații utile în luarea deciziilor. Două țări OECD - Statele Unite (din 1981) și Canada (din 1992) - au cerut organelor de reglementare să întreprindă o analiză cost-beneficiu și să nu rețină decât proiectele ale căror avantaje sunt mai mari decât costurile. În cursul ultimilor ani, multe alte țări, printre care Suedia, Marea Britanie și Franța, ca și Comisia Comunităților Europene au adoptat analiza sistemului de reglementare.

Stabilirea unui mecanism de consultare a publicului

62. Participarea și consultarea publicului sunt mijloace eficace de ameliorare a calității reglementărilor. În afara faptului că este unul din aspectele fundamentale ale transparenței și deschiderii practice de autoritățile publice, consultarea publicului prezintă două avantaje majore: (1) ea permite identificarea problemelor pe care le pun legile și reglementările propuse și consecințele lor pentru societatea civilă și de a concepe reglementări mai puțin costisitoare și mult mai eficace; (2) ea permite segmentelor cheie ale publicului să ajungă la un consens în legătură cu obiectivele și concepția noilor reglementări, ceea ce va facilita respectarea lor în viitor.

63. Există mai multe maniere de consultare a publicului: publicarea sistematică de propuneri de reglementări și supunerea lor comentării (sistemul "notificare și comentare") sau înființarea de grupuri consultative compuse din reprezentanți ai celor interesați (de exemplu întreprinderi). Acest aspect este discutat mai în detaliu în capitolul 3.

Analiza sistematică a reglementărilor existente

64. Programele finanțate de la bugetul statului fac în fiecare an obiectul unui examen minuțios punând în discuție fiecare decizie de finanțare. În contrast, reglementarea prezintă inconvenientul de a fi durabilă și imuabilă. În afara eforturilor de evaluare particulare (de obicei, când apare o criza deranjantă), reglementările supraviețuiesc, adesea pierdute într-o mare mulțime de alte legi și continuă să coste bani chiar și atunci când schimbări de natură economică și socială sau nașterea noilor valori publice și adoptarea de noi legi, le fac demodate. Uneori, caracterul inadecvat al legilor și reglementărilor se manifestă de îndată ce ele intră în vigoare. Alteori, chiar și atunci când sunt bine concepute, reglementările, cu trecerea anilor, pot ajunge să dezorienteze publicul. Iată de ce este esențial ca autoritățile publice să stabilească proceduri sistematice de revizuire și evaluare a reglementărilor existente pentru a determina dacă acestea sunt încă utile sau ar putea fi îmbunătățite.

65. În mai multe țări OECD, aceste analize sunt realizate pas cu pas prin ministerele responsabile care apoi fac cunoscute concluziile lor unei autorități centrale cum ar fi Consiliul de Miniștri. Aceste analize ar câștiga mult dacă ar ține cont de opinia publică. Într-adevăr, experiența în materie de reglementare a publicului permite autorităților publice să se asigure că obligațiile definite sunt totdeauna simțite și eficace.

Promovarea schimbării mentalității în administrație

66. Pe termen lung, ameliorarea calității legilor și reglementărilor va necesita o schimbare "culturală" chiar în sânul instituțiilor de reglementare. Supravegherea și controalele externe sunt o condiție necesară dar nu și suficientă pentru a învinge rezistența birocratică și filosofia înrădăcinată vizând "impunerea și controlul". În această privință s-au utilizat mai multe abordări: instruirea și informarea, redefinirea sarcinilor de muncă și a criteriilor de evaluare și înființarea unor organe reformatoare în sânul organelor de reglementare.

67. Experiența dovedește că reforma birocratică trebuie văzută ca o investiție pe termen lung pentru eficacitatea procesului de guvernare și nu ca o soluție pentru problemele actuale. Disfuncționalitățile sistemului de reglementare sunt profund înrădăcinate în legile, instituțiile și "culturile" administrative existente și sunt adesea protejate de interese speciale. Vor trebui ani mulți pentru ca birocrațiile să considere reglementarea într-o manieră diferită. În măsura în care evoluția mentalităților este un proces de lungă durată, este necesar să se pună la punct pe termen scurt capacități de management centralizat în scopul promovării și dinamizării procesului de reformă.

Capitolul 3

Consultarea și participarea publicului⁷

SINTEZĂ

Acest capitol descrie avantajele consultării și participării efective a publicului. Majoritatea tentativelor de îmbunătățire a managementului elaborării reglementărilor presupun stabilirea sau perfecționarea mecanismelor de consultare și de participare a publicului. Asigurarea sprijinului părților implicate reprezintă un câștig evident nu numai în momentul respectării ulterioare a reglementărilor dar și în momentul elaborării, amendării și examinării reglementărilor. Informațiile furnizate și implicarea diferitelor grupuri de interese sunt un bun mijloc de contracarare a reglementărilor inutile și prea costisitoare. În acest mod, este posibil de a îmbunătăți calitatea și coerența reglementărilor și de a întări legitimitatea procesului de reglementare și a obligațiilor legale care rezultă din acest proces. Se încurajează astfel respectul voluntar al legilor, din care rezultă un efort mai mic pentru a face să fie respectată legea prin constrângere și măsuri coercitive ale statului.

Există mai multe modalități de a dezvolta consultarea publicului și participarea sa la sistemul normativ. În acest sens experiența Portugaliei este edificatoare: o comisie mixtă (sectorul public și privat), de înalt nivel, a fost instituită în scopul îmbunătățirii relațiilor între administrația publică și întreprinderile private mici și mijlocii și de a reduce impactul negativ al birocrăției asupra dezvoltării economice. Reprezentanți ai Guvernului și specialiști din sectorul privat conlucrează pentru a identifica problemele pe care le ridică birocrăția în fața întreprinderilor private și a controla și a face cunoscute acțiunile corective propuse de către ministere. Abordarea portugheză prezintă un interes particular pentru SIGMA pentru că se înscrie într-un proces pe termen lung destinat a modifica rolul puterilor publice și modul de guvernare în funcție de activitățile economice și opinia cetățenilor.

⁷ Acest capitol a fost inspirat din documentele elaborate pentru SIGMA de Jon Bing, Centrul de cercetare norvegian pentru informatică și drept, Universitatea din Oslo, Maria Castello-Branco, din partea Secretariatului pentru gestiune publică al OECD și Mark Schoenberg, Centrul serviciului de Informații asupra reglementărilor al S.U.A.

Descrierea problemei

68. Participarea cetățenilor și a întreprinderilor private la procesul de elaborare, adoptare și examinare a dispozițiilor de reglementare este de natură să întărească în mod considerabil eficacitatea reglementărilor și acceptarea lor de către public.

- Reglementarea este un instrument cheie al acțiunii guvernamentale. Este deci important ca procedurile de adoptare a deciziei să respecte un anumit număr de principii în materie de deschidere, de comunicare și responsabilitate pentru a garanta respectul valorilor democratice. În anumite state, Statele Unite ale Americii, de exemplu, consultarea publicului face parte integrantă, în spiritul deschiderii și al echității, din procesul de luare a deciziei, încât reglementările care nu au fost supuse unei consultări publice adecvate pot fi anulate de către tribunal.
- Posibilitatea pentru public de a consulta legile propuse, de a emite critici și de a participa la dezbaterile reglementărilor este de natură a îmbunătăți calitatea finală a deciziei. Întreprinderile private din Regatul Unit sunt consultate asupra concepției reglementărilor, ceea ce permite reducerea costurilor suportate ulterior de întreprinderile private care vor fi supuse reglementării în cauză.
- Legile vor fi probabil mai bine respectate dacă părțile implicate au posibilitatea de a participa la procesul de elaborare a reglementărilor și vor constata că s-a ținut cont de opinia lor.

69. Puterile publice trebuie să fie conștiente de faptul că prin consultarea părților potențial implicate pe întreaga durată a procesului de reglementare - elaborare, amendare și dereglementare - operează în favoarea îmbunătățirii calității reglementărilor. Adoptând un asemenea demers, al participării publicului "de la începutul până la sfârșitul legii", guvernele au o șansă în plus pentru ca reglementările să fie bazate pe o bună înțelegere a problemelor, a consecințelor acțiunii guvernamentale și a posibilităților pentru părțile implicate de a respecta legea.

Considerații generale desprinse din experiența țărilor OECD

70. Difuzarea informației asupra inițiativelor de reglementare, pentru a acorda publicului posibilitatea de a participa la procesul de elaborare a reglementărilor se poate realiza prin mai multe metode. În diferite țări se utilizează mecanisme diverse ; care pot fi clasate în trei categorii:

- *Notificarea:* consistă în furnizarea de informații cetățenilor și întreprinderilor private asupra a ceea ce guvernul face, a făcut sau intenționează să facă. Notificarea este un mijloc de comunicare unidirecțional între puterile publice și opinia publică.
- *Consultarea:* consistă în a solicita cetățenilor și întreprinderilor private de a aviza și a formula sugestii cu privire la propunerile de reglementare. Consultarea este un mijloc de comunicare bidirecțională între puterile publice și opinia publică. Ea permite puterilor publice să adune informații și date susceptibile de a le orienta deciziile.
- *Participarea:* constă în a da cetățenilor și întreprinderilor private posibilitatea de a participa la definirea obiectivelor reglementărilor, a alege o strategie generală și a redacta propuneri inițiale de reglementare. Dacă puterile publice rămân responsabile asupra deciziei finale, procesul participării publicului permite actorilor non-guvernamentali de a participa la luarea deciziilor în primele faze ale procesului.

71. În practică, aceste trei modalități de deschidere utilizate de puterile publice sunt complementare și neconcurențiale. Cea mai bună strategie este de a reuni cele trei metode și de a le "doza" în funcție de natura problemei ce se reglementează. Pe de altă parte, alegerea mecanismului și conceperea precisă a fiecărui proces depind de o serie de factori cum ar fi: Constituția, sistemul de guvernământ, distincțiile cu care se operează în cadrul organelor de reglementare și al diferitelor tipuri de instrumente juridice, cadrul politic și aptitudinile relative ale grupurilor de interese implicate.

72. Experiența țărilor OECD în materie de consultare a publicului ne permite totuși să tragem o serie de concluzii de ordin general. Putem astfel să afirmăm că procesul de participare a publicului poate necesita o reformă radicală a procesului de reglementare existent și inducerea unei schimbări de atitudine la nivelul administratorilor. În anumite țări ale OECD, procesul de consultare a publicului s-a dovedit superficial și ineficace, ceea ce se traduce prin irosire

de fonduri și resurse și determină deziluzia publicului. Procesul de consultare impus administratorilor de sus în jos, fără o formare inițială sau fără a fi supravegheat, conduce adesea la consultarea publicului fără ca acesta să fie educat în domeniu și fără a se cunoaște cum poate fi ascultat.

73. O altă concluzie este că orice proces autentic de consultare publică necesită în prealabil ca publicul să fie bine informat asupra problemelor supuse dezbaterii. Nu trebuie să ne mulțumim cu publicarea unui proiect de lege de 200 de pagini pentru că numeroși indivizi nu cunosc cum să descifreze un text juridic sau să îi înțeleagă consecințele practice. Guvernele trebuie să se manifeste deosebit de activ și să publice informații utile, ca analize sau rezumate și exemple de propuneri de reglementare.

74. Publicul trebuie consultat suficient de devreme în procesul de decizie. Dacă așteptăm ca ministrul să redacteze proiectul de lege, s-ar putea să fie prea târziu pentru a se mai ține cont de propunerile publicului.

75. Condițiile de acces la procesul de consultare trebuie să fie echitabile și să nu privilegieze nici un grup de interese. Dacă, de exemplu, decidem de a nu consulta decât întreprinderile privatele interesate de reglementare, decizia finală riscă să fie dezechilibrată în acest sens pentru că ea nu ia în calcul interesele publicului, ale forței de muncă sau ale consumatorilor. O participare echilibrată garantează calitatea informațiilor culese și legitimitatea procesului de reglementare.

76. Procesul de consultare și de participare trebuie atent conceput, într-o manieră care să garanteze credibilitatea și calitatea procesului de reglementare și pentru a nu induce costuri sau întârzieri inacceptabile. Puterile publice au de ales între mai multe opțiuni asupra acestui subiect. Dacă doresc un răspuns rapid, se pare că existența unor organe consultative ale grupurilor de interese, echitabil alese, este preferabilă organizării de audieri publice.

77. Este important ca informațiile relative la procesul de reglementare și la propuneri să fie comunicate publicului interesat. Claritatea, simplitatea și transparența juridică a propunerilor și deciziilor legate de reglementare sunt condiții absolut necesare. Poate fi, de asemenea, judicioasă conceperea unui sistem de notificare, publicare, de codificare și interpretare, asigurând difuzarea coerentă a informațiilor în rândul publicului.

78. În cele din urmă, succesul consultării publicului este subordonat de constituirea unei rețele de grupuri de interese organizate, dinamice și motivate, de existența unei societăți civile "sănătoase". Puterile publice pot să contribuie în mare măsură la formarea unei astfel de societăți. Practic, simplul fapt de a autoriza participarea publicului poate favoriza emergența grupurilor de interese organizate. Grupările de întreprinderi private, asociațiile consumatorilor, sindicatele, autoritățile locale, comunitățile și alte grupuri de interese pot lucra împreună cu guvernul, pe o bază continuă, pentru educarea membrilor lor, pentru a răspunde propunerilor care le sunt făcute și, a produce informațiile necesare.

Lista de control a tehnicilor de calitate aplicate la consultarea și participarea publicului

79. Principalele metode de îmbunătățire a calității aplicate la sistemele de notificare, consultare și de participare sunt redată în cele ce urmează:

- Publicarea unui buletin care să inventarieze reglementările în curs de elaborare*

80. Publicarea unui buletin care să inventarieze legile și reglementările prevăzute sau în curs de elaborare dă părților interesate ocazia de a lua cunoștință, cât mai repede posibil, de obligațiile lor viitoare. Fiind avertizate suficient de repede, părțile interesate vor fi în măsură să reacționeze la timp la propuneri, într-un interval suficient pentru a influența decizia finală. Pe de altă parte, întreprinderile private vor fi în măsură să își planifice costurile viitoare legate de noua reglementare la un stadiu anterior în ciclul economic.

- Stabilirea unor principii generale pentru consultarea publicului*

81. Puterile publice pot solicita ca toate problemele legate de reglementări să fie notificate și supuse examinării publice, fie printr-o lege asupra procedurilor administrative (ca în Statele Unite ale Americii, de exemplu), fie printr-o directivă "administrativă" (ca în Canada). Responsabilitatea revine ministerelor care vor trebui să respecte aceste dispoziții. Este convenabil să se definească principii suplimentare, astfel ca grupurile de interese să fie informate la timp și să poată interveni pe lângă puterile publice. Aceste principii generale trebuie să lase o marjă de manevră confortabilă autorităților, pentru ca ele să poată adapta procesul de notificare și consultare, urmărind în același timp ca anumite norme minimale

de performanță să fie definite pentru acest aspect al sistemului de reglementare.

Stabilirea procedurilor de notificare și apreciere

82. Procedurile de notificare și apreciere sunt, poate, măsurile de notificare și de consultare a publicului cele mai deschise. Ele consistă în a supune propunerile de reglementare examinării de către public și a lua în considerare orice comentariu din partea oricărei persoane sau instituții care dorește să răspundă. S.U.A. au codificat această modalitate în 1946, Portugalia a adoptat în 1992 o lege similară. Succesul procedurilor de notificare și apreciere depinde de efortul de comunicare făcut de ministere, de dinamismul și cunoștințele publicului, care trebuie ales pentru a reprezenta un larg evantai de puncte de vedere, ca și de eficacitatea cu care răspunsurile sunt analizate.

Stabilirea procedurilor de organizare a audierilor publice

83. Chiar procesele de consultare cele mai eficace nu sunt capabile de a rallya un mare număr de indivizi. Pentru a obține informații utile asupra calității reglementărilor din partea acelor care nu au avut ocazia de a participa la un alt proces de consultare, puterile publice pot recurge la audieri publice înainte de a adopta reglementarea în cauză. Accesibilitatea acestor audieri pot contribui la întărirea legitimității procesului și legii care va rezulta, "a fortiori" dacă sunt organizate la nivelul întregii țări, la scara municipalităților, de exemplu.

Lărgirea procesului consultativ prin susținerea grupurilor de interese dezavantajate

84. Anumite grupuri de interese sunt dezavantajate în cadrul procesului consultativ. Este vorba de grupurile slab organizate, care nu dispun de resurse suficiente și ai căror membrii nu vor fi avantajați decât în mică măsură de procesul respectiv. Să cităm, spre exemplu, utilizatorii serviciilor publice ca telefoanele, hidro-electricitatea și apa. Pentru acești utilizatori, costul participării la o procedură referitoare la creșterea tarifelor poate fi superioară creșterii prețurilor în sine ale serviciilor menționate. În schimb, este în interesul financiar al serviciilor publice și al celor mai importanți clienți de a lua parte la decizia finală. Totuși, procesele consultative care nu țin cont decât de grupurile de interese organizate sunt susceptibile de a conduce la informații

parțiale și de a distorsiona decizia privitoare la reglementarea în cauză. Puterile publice pot stabili echilibrul ajutând grupurile defavorizate, fie direct, fie prin accesul la informații și acordarea de avize mai ușor.

Necesitatea ca factorii de decizie să fie informați despre rezultatele consultării

85. Pentru a verifica faptul că publicul a fost consultat în mod real și că rezultatele consultării sunt luate în calcul în propunerile finale este posibil de a solicita ca rapoarte și analize ale impactului reglementărilor să fie transmise factorilor de decizie, conținând informații asupra modului în care s-a făcut consultarea și indicând cine a fost consultat și ce răspunsuri au fost obținute. Această metodă este un bun mijloc de a verifica faptul că informațiile transmise factorilor de decizie sunt obiective, ea permițând în egală măsură să se determine respectarea obligațiilor legate de procesul menționat.

Organizarea grupurilor consultative

86. Mai multe țări din cadrul OECD sunt satisfăcute de rezultatele obținute de grupurile consultative permanente sau temporare pe care le-au desemnat să participe la elaborarea noulor legi și reglementări, cât și la examinarea și abrogarea legilor și reglementărilor depășite. Germania a organizat un grup consultativ, constituit la înalt nivel, prezidat de un secretar de stat investit pentru a obține informații de la ministere și de a comunica rezultatele direct cancelariei. Japonia a instituit un consiliu care se reînnoiește la fiecare trei ani, format din reprezentanți ai lumii afacerilor, universitari, jurnaliști, etc. care prezintă propuneri de reformă Dietei. În plus, toți miniștrii se inspiră din lucrările pe domenii specifice ale grupului consultativ. Regatul Unit a creat recent grupuri consultative în domeniul întreprinderilor private, însărcinate cu acordarea de avize asupra programului de dereglementare. După cum vom prezenta în continuare, Portugalia a organizat cu succes un grup consultativ constituit din reprezentanți ai sectorului public și privat.

Încurajarea participării și consultării cetățenilor: cazul Portugaliei

87. În ultimul deceniu, sectorul public al Portugaliei a cunoscut mutații importante. Reprivatizarea, dereglementarea și optimizarea procedurilor administrative au contribuit în mare măsură la integrarea Portugaliei în cadrul

pieței unice europene. Metodele de rezolvare a problemelor și de luare a deciziei de către puterile publice s-au schimbat radical și au condus la o modificare a atitudinii cetățenilor, a responsabililor politici și a funcționarilor.

88. Trecerea la o "societate deschisă" a constituit unul din principiile de bază, un scop al politicii portugheze. Această schimbare a fost motivată prin decizia de a determina participarea activă a cetățenilor la căutarea de soluții eficace și puțin costisitoare și prin intensificarea relațiilor între Portugalia și Uniunea Europeană. Participarea și consultarea publicului au fost percepute ca jucând un rol esențial în ceea ce privește susținerea politicilor care favorizează creșterea economică, lupta contra inflației, creșterea nivelului de utilizare a forței de muncă, creșterea competitivității pe plan internațional, obligația de a face față competiției din cadrul UE, realizarea echității salariilor între sectorul public și privat. În realitate este vorba de principalele obiective ale Consiliului Economic și Social, organ constituțional tripartit compus din reprezentanții puterilor publice, ai sindicatelor și ai întreprinderilor private.

89. Deschiderea a jucat un rol primordial în cadrul acestor reforme destinate a restructura și a moderniza economia și a întări structura socială, în măsura în care unele dintre aceste reforme au influențat direct sectorul privat. Printre strategiile adoptate putem cita programul inter-ministerial de optimizare a procedurilor administrative și de îmbunătățire a relațiilor între administrație și întreprinderile privatele mici și mijlocii (IMM).

90. Programul de modernizare a început prin studierea relațiilor dintre Stat, partenerii sociali și cetățean. În urma acestui studiu, programul guvernamental din 1991 a recunoscut necesitatea de a *întări capacitatea de adaptare a administrației. Interdependența și responsabilitatea conjugată a cetățenilor și a administrației publice* au fost considerate ca esențiale în cadrul procesului de îmbunătățire a calității vieții în toate sectoarele. Obiectivele acestui nou mod de abordare și elaborare a politicilor sunt conținute într-un Program de opțiuni generale adoptat în 1993:

- optimizarea procedurilor administrative
- transparența procesului de luare a deciziilor puse în practică de către puterile publice
- întărirea capacității de adaptare și a calității serviciilor oferite publicului, care se realizează prin difuzarea informațiilor asupra acestor servicii și strângerea de sugestii și comentarii din partea publicului privind îmbunătățirea serviciilor existente sau crearea de noi servicii sau produse

- flexibilitate managerială
- utilizarea rațională a fondurilor publice
- apărarea drepturilor cetățenilor

91. Politică guvernamentală cuprinde diverse strategii de modernizare a serviciilor publice și de strângere a relațiilor lor cu cetățenii:

- aplicarea continuă a metodelor de consultare a publicului (cutii de sugestii, caiete de reclamații în locurile publice, etc.)
- crearea de noi forme de comunicare (filme video, stilouri, pungi, dosare, postere, etc.)
- programe de formare continuă
- creșterea motivației și competenței funcționarilor
- aplicarea de noi metode de lucru în administrație, incluzând planuri sectoriale de reformă administrativă
- crearea unei comisii însărcinată cu asigurarea legăturii între administrație și întreprinderile private

Comisia însărcinată cu realizarea legăturii între administrație și întreprinderile private

92. Comisia însărcinată cu realizarea legăturii între administrație și întreprinderile private (CEA) cuprinde specialiști care lucrează în întreprinderile private și responsabili din ministere care conlucrează direct cu aceste întreprinderi. CEA are drept misiune favorizarea îmbunătățirii raporturilor între administrație și IMM, ceea ce presupune restrângerea constrângerilor administrative care impietează asupra dezvoltării economice. Înalți funcționari și specialiști lucrează în colaborare cu scopul de a identifica problemele IMM, de a căuta și propune soluții, de a coordona acțiunea ministerelor și de a controla cum se aplică acțiunile corective ale ministerelor.

93. CEA pleacă de la ipoteza potrivit căreia multiplicarea interacțiunilor între sectorul public și privat va permite fiecăreia dintre părți de a înțelege mai bine valorile și comportamentele celeilalte. Lucrul împreună al celor care fac legile cu cei asupra cărora se aplică conduce și trebuie să conducă la o legislație mai eficace și mai ușor de respectat. Practic, CEA permite sectorului privat de a participa la procesele decizionale premergătoare adoptării legii.

94. Multiplicarea interacțiunilor de către CEA se bazează pe următoarele postulate:

- întreprinderile private joacă un rol foarte important în ceea ce privește creșterea economică
- IMM reprezintă esența economiei portugheze
- acțiunile guvernamentale influențează negativ în mai mare măsură IMM decât marile întreprinderi
- IMM și Statul sunt interdependente în special în domeniul reglementărilor

95. CEA a fost creată în 1987 în baza unei rezoluții guvernamentale și depinde de Secretariatul pentru modernizarea administrației (SMA), organ compus din înalți funcționari și plasat sub autoritatea Primului ministru. Restructurată în 1992, CEA este actualmente prezidată de secretarul de stat pentru modernizarea administrației și face parte din SMA.

96. CEA - compusă din membri ai sectorului privat (experți numiți de principalele asociații profesionale) și membri ai administrației (reprezentanți ai ministerelor) - a fost desemnată ca "loc privilegiat al dialogului între asociațiile profesionale și administrație".

97. Funcțiile CEA constau în definirea procedurilor administrative care privesc întreprinderile private, selectarea problemelor specifice care vor fi supuse analizei ministerelor de resort, formularea de propuneri de măsuri de simplificare a reglementărilor, menținerea unui contact continuu între sectorul privat și administrație și prezentarea de rapoarte periodice (la fiecare 6 luni) asupra progreselor realizate. Trebuie de menționat că Secretariatul de stat care coordonează CEA este abilitat a decide care proiecte de lege trebuie supuse examinării și avizării de către CEA înainte de a fi prezentate Consiliului de Miniștri.

Determinarea priorităților

98. În cadrul acțiunilor sale CEA a scos în evidență patru domenii în care întreprinderile private sunt confruntate cu dificultăți: (1) formalitățile premergătoare pentru înființarea unei întreprinderi; (2) obligațiile de a furniza administrației datele statistice și financiare; (3) respectul legislației fiscale; (4) accesul la finanțare publică. Birocrația administrativă este de asemenea un subiect de studiu. O anchetă realizată de CEA pe un eșantion de 100 de

întreprinderi a relevat existența a 133 solicitări de răspuns prezente pe chestionare, note și alte formulare solicitate de 42 de servicii administrative diferite. O altă anchetă asupra formularelor necesare pentru obținerea de sprijin financiar și de scutiri fiscale a arătat că există 397 de reglementări pentru 11 categorii de sprijin.

99. CEA primește sugestiile care vizează debirocratizarea formalităților administrative care îi sunt prezentate de sectorul privat sau de ministere. CEA a realizat deja o clasificare tematică a acestor sugestii, care urmează a fundamenta acțiunile sale viitoare.

Metode de lucru utilizate de CEA

100. În 1988 CEA a propus guvernului un program interministerial de optimizare a procedurilor administrative. Acest program prevedea organizarea de echipe de optimizare a procedurilor pentru șapte sectoare cheie: industrie, fiscalitate, justiție, transport, construcții și locuințe, planificare și administrația locală. Fiecare echipă era constituită din înalți funcționari ministeriali, sub direcția unui Secretar de stat responsabil al sectorului în cauză. Echipele aveau drept sarcină optimizarea procedurilor administrative din domeniul lor și evitarea apariției de noi formalități inutile. Deși nu erau subordonate CEA, echipele o informau periodic.

101. Printre măsurile luate de aceste echipe se numără simplificarea procedurilor și formularelor fiscale, informații asupra procedurilor vamale și difuzarea de informații către utilizatorii serviciilor publice. Echipa din domeniul administrației publice a lucrat în colaborare cu 10 municipalități în vederea simplificării procedurilor impuse de acestea întreprinderilor.

102. Aceste echipe au analizat și noile propuneri de lege și de reglementări în domeniul lor de competență "în scopul evitării accentuării constrângerilor și costurilor administrative". Proiectele de lege care afectau direct activitatea întreprinderilor au fost analizate de către CEA în cadrul procedurii normale de consultare interministerială și au condus la concesii reciproce, la realizarea unui consens guvernamental în care avizul CEA era luat în considerare.

103. După restructurarea CEA, aceste echipe au fost înlocuite de echipe "ad hoc" care asigură aceleași funcțiuni dar asigură o mai mare libertate CEA.

104. CEA poate acționa autonom în raport cu echipele. Astfel pentru încurajarea înființării de noi întreprinderi, CEA a publicat, în colaborare cu Institutul pentru IMM, un ghid despre "aspectele juridice al înființării întreprinderilor" și "metodele înființării unei întreprinderi industriale". CEA lucrează în momentul de față la un proiect de reformă a procedurilor juridice referitoare la înregistrarea întreprinderilor, care prevede crearea unei agenții centrale în scopul reducerii costurilor și eliminării anumitor obstacole cu care se confruntă noile întreprinderi. O analiză sistematică a constrângerilor administrative cu care se confruntă anumite sectoare economice este în curs de realizare în acest moment. CEA colaborează de exemplu cu asociațiile profesionale (lucrări publice, textile, confecții, încălțăminte și agro-alimentar) în scopul întocmirii unei liste a constrângerilor administrative în aceste sectoare.

105. CEA nu intervine direct în politica guvernului dar contribuie la optimizarea reglementărilor. Obiectivul său este de a rezolva problemele de ordin administrativ, de a simplifica, optimiza și reduce constrângerile administrative asupra sectorului privat. Sectorul public trebuie să îi furnizeze informațiile solicitate și planurile sale de acțiune sunt supuse aprobării Guvernului și au un caracter obligatoriu.

Lista de control cu privire la evaluarea proiectelor de lege

106. CEA a stabilit o listă preliminară, care permite evaluarea efectelor unui proiect de lege. Această listă, redată în continuare, nu are caracter obligatoriu, ea a fost redactată în vederea de a face mai pertinente comentariile scrise ale Comisiei asupra proiectelor de lege.

Lista preliminară de evaluare a efectelor unui proiect de lege

1. Titlul și obiectivele proiectului de lege
2. Întreprinderile vizate în principal
 - 2.1. sectorul de activitate
 - 2.2. mărimea
 - 2.3. situarea geografică
3. Sunt necesare măsuri particulare, luate de întreprinderi, pentru a se conforma legii?
4. Efecte asupra:
 - 4.1. investițiilor
 - 4.2. utilizării forței de muncă
 - 4.3. noile întreprinderi
 - 4.4. concurență (externă și internă)
 - 4.5. fiscalitate
 - 4.6. costuri administrative
5. Proiectul de lege prevede un regim special pentru IMM?
6. Propuneri de modificare

Concluzii privitoare la CEA

107. CEA este un organism evolutiv, pregătit să se reformeze, să-și modifice planurile de lucru și să introducă noi concepte și metode de lucru. CEA a propus metode inovatoare de consultare a sectorului privat, care presupun utilizarea unui "tabel de măsură a impactului" completat de reprezentanții întreprinderilor în legătură cu un proiect de lege. Succesul acțiunii s-a datorat unui ansamblu de factori printre care susținerea acordată de cercurile politice și sectorul privat pentru CEA și metodele sale de lucru. Principalul atu al CEA rezidă în cele două principii pe care s-a bazat crearea sa: societatea nu va coopera cu statul și administrația decât atunci când îmbunătățirile în sectorul public vor fi reale; mecanisme de interacțiune mai performante între sectorul public și privat permit o înțelegere mutuală mai bună a valorilor și atitudinilor fiecăruia.

Capitolul 4

Asigurarea calității juridice și tehnice⁸

SINTEZĂ

Strategiile elaborate pentru a asigura cerințele prioritare ale procesului de legiferare, legalitatea activității guvernului și calitatea juridică și tehnică a legilor și reglementărilor sunt aspecte/caracteristici generale ale managementului legislativ în majoritatea țărilor. Aceste obiective, importante și în ce privește eficiența și evaluarea procesului administrativ, sunt definitorii pentru menținerea unei structuri legislative stabile, logice și funcționale.

Pomind de la experiența Franței și a Olandei, acest capitol oferă câteva tehnici de asigurare a calității, modalități prin care guvernele pot institui responsabilități clare pentru intrarea în vigoare a unor legi și reglementări propuse, pot elabora standarde de proiectare și conținut, pot dezvolta aptitudinile necesare proiectării și instituirii unei unități centrale de control.

Context

108. Deseori există o discrepanță între dorința guvernului de a acționa ca reacție la presiuni și cerințe exterioare și necesitatea asigurării că aceste decizii au o bază legală solidă. Această tensiune se poate manifesta în mai multe feluri. Societatea, politicienii și funcționarii publici deseori au pretenția ca legile să aibă o putere de convingere și acțiune prea mare în raport cu realitatea cotidiană. Când se elaborează noi politici sau se proiectează noi acte legislative, nu se acordă o atenție cuvenită fezabilității și posibilității de a implementa noul act legislativ. Ne place să credem că va exista un acord complet cu legea, așa încât aceasta va fi pe deplin efectivă. Aceste așteptări de multe ori nu se adevăresc. Ca răspuns la eșec, suntem - în mod surprinzător - înclinați mai degrabă să întărim pur și simplu dispozițiile legale sau să căutăm a extinde foarte mult puterea administrației de a acționa în limitele legii sau chiar de a acționa fără bază legală.

⁸ Acest capitol se inspiră din articolele redactate pentru SIGMA de Alain Ménéménis, Consiliul de Stat, Franța și Jan Van Kreveld, Ministerul Justiției, Olanda

109. În timp ce o decizie sau decizii discreționare luate fără o acoperire legală pot produce rezultate administrative simpliste, ușoare și flexibile, ele pot totodată deveni arbitrare având efecte imprevizibile. Și mai ales dacă deciziile sunt lipsite de legitimitate și nici nu sunt acceptate de populație, nu pot avea eficiența preconizată. Din motive similare, aceste decizii, mai mult decât cele având totuși o bază legală, trebuie anulate de instanțe.

110. Bunele intenții nu sunt deloc suficiente pentru a te asigura de faptul că o legislație dovedește că a îndeplinit cerințele de: conținut substanțial, legalitate, inteligibilitate și aderență la procesele realității. Guvernele trebuie să stabilească standarde explicite pentru aceste aspecte și totodată mecanismele destinate a controla dacă aceste standarde sunt respectate. Asemenea sisteme de standardizare pot fi introduse ca reglementări interne sau li se poate conferi putere de lege.

111. Franța și Olanda au pus la punct un foarte bine dezvoltat mecanism de management legislativ destinat să asigure guvernelor lor posibilitatea de a atinge continuu obiectivele politicilor printr-un instrumentar legal ce îndeplinește cerințele unui înalt nivel tehnic și juridic. Spre exemplu, ministrul justiției din Olanda a elaborat 346 Directive referitoare la legislație ce trebuie aplicate de fiecare ministru. Parlamentul olandez a adoptat prima parte a unei *Legi Administrative Cadru*; sunt în curs de pregătire următoarele trei părți. Această Lege Cadru este destinată deopotrivă să armonizeze și să simplifice legile, ca și să codifice cazuistici relevante. Analiza metodelor adoptate de către cele două țări permite extragerea a șapte tehnici de calitate în elaborarea unor legi viabile.

Lista modalităților de control calitativ pentru asigurarea calității legislației pe pe plan juridic și tehnic

Definirea dreptului de inițiativă legislativă

112. Un moment decisiv în instituirea unui sistem eficient de management legislativ este asigurarea că există o clară definiție a dreptului la inițiativă legislativă și de reglementare. În multe țări acest drept este prevăzut în Constituție. În majoritatea cazurilor, Centrul Guvernului, ca putere executivă ce reprezintă guvernul ca un tot unitar, este investit cu cea mai mare greutate de

autoritate formală în a exercita inițiativă legislativă și de reglementare. Competențele fiecărui minister de a emite reglementări, ordine, decizii, ar trebui în acest context să fie foarte clar definite. Acolo unde responsabilitatea pentru elaborarea unor proiecte de legi și reglementări a fost delegată prin dispoziții administrative interne, însărcinarea cu responsabilități și procedeele de control colectiv trebuie specificate și făcute publice.

113. Cu toate că parlamentele sunt cele care adoptă legea, majoritatea actelor normative din țările cu regim democratic provin de la un guvern ales. În Franța, spre exemplu, aproximativ 90% dintr-o nouă legislație este elaborată în cadrul guvernului. Este vital de cunoscut exact cine, în interiorul guvernului/executivului, este abilitat a înaintea proiecte de legi la parlament și a adopta în continuare reglementări pentru implementarea acestora. În cazul în care fiecare ministru ar avea această abilitare în mod independent, ar persista pericolul discrepanțelor, contradicțiilor și contenciosului - toate acestea putând diminua mult calitatea proiectelor de lege înaintate.

114. În Franța această responsabilitate este foarte clar definită și bine înțeleasă. Cu excepția prevederilor Constituției și a stabilirii prerogativelor Președintelui Republicii, Primul-Ministru este responsabil pentru legislație și singurul împuternicit a reglementa prin decrete. Această situație nu împiedică miniștrii sau șefii de departamente guvernamentale în a elabora texte de proiecte de legi. Totodată orice decret dat de Primul-Ministru din Franța este contrasemnat de ministrul/ministrii care l-au pregătit și care-l vor implementa.

Stabilirea unor standarde ale legalității

115. Niște standarde explicite ale legalității pot contribui într-un mod hotărâtor la ridicarea calității legilor și reglementărilor. În unele cazuri, asemenea standarde pot fi regăsite în dispozițiile constituționale, codurile de procedură administrativă sau legile organice. Sinteza acestor principii existente sau elaborarea altora noi, acolo unde este necesar, poate fi oricum o cerință.

116. Olanda, spre exemplu, dispune de un sistem de standardizare foarte bine pus la punct cu care se poate verifica legalitatea legilor și reglementărilor. Toate reglementările trebuie să fie puse în acord cu principiile de egalitate în fața legii, siguranța legală (fără putere retroactivă, dispoziții tranzitorii rezonabile) și de

proportionalitate (măsurile adoptate trebuie să corespundă scopurilor propuse). *Legea Administrativă Cadru* din Olanda cere o foarte atentă monitorizare și sintetizare a informațiilor necesare ca și luarea în considerare a tuturor intereselor (principiul prudenței). Toate reglementările trebuie să se bazeze pe motive rezonabile și corecte, ce trebuie aduse la cunoștința populației.

117. Cetățenii francezi și olandezi, ca și instituțiile regionale sau locale, nu pot fi obligați decât dacă Constituția sau o Lege adoptată de Parlament a instituit puterea de a dispune obligativitatea. Această abilitare trebuie foarte clar definită și fără a permite largi puteri discreționare. Delegarea de către parlament a unor competențe legislative către cabinetul unor ministri ori, în cazul unor detalii tehnice ale unor măsuri urgente, către un ministru, este permisă, cu condiția ca legea ce reglementează delegarea să conțină dispoziții clare în acest sens. În anumite domenii însă, ca de exemplu în cel al dreptului asigurărilor sociale, competențele nu pot fi delegate.

118. Reglementările noi trebuie să se însereze corespunzător în structura legislativă existentă, în sensul că toate instrumentele normative trebuie să fie puse în acord cu nivelele legislative superioare interne sau internaționale. Toate țările cu regim democratic dispun de mecanisme administrative sau juridice pentru asigurarea legalității până la cel mai înalt nivel al sistemului lor legislativ; în Franța, de exemplu, Consiliul de Stat poate sfătui guvernul în ce privește constituționalitatea actelor legislative propuse, înainte ca acestea să fie adoptate, iar după adoptarea lor, Consiliul Constituțional poate declara un proiect de lege, în întregime sau în parte, ca fiind în neconcordanță cu principiile constituționale. În mod asemănător, toate reglementările din Olanda trebuie să fie în acord cu drepturile cetățenești stabilite în Constituție. Mai mult, reglementările n-ar trebui să se abată, fără un motiv bine fundamentat, de la: Codurile Generale ale dreptului procedural civil, administrativ, penal, Actul General al Mediului și Actele Generale ale Municipaliților, Provinciilor și Administrării Apelor.

119. Tratatul internațional și legile UE sunt în mare măsură relevante în stabilirea legalității unor legislații naționale. În cadrul statelor membre ale UE, scopul accentuat al legilor comunitare este de a cere statelor membre să acorde o atenție sporită armonizării legilor proprii cu legislația comunitară. Legi naționale ce nu sunt în acord cu reglementările UE vor fi declarate, de către

Curtea Europeană de Justiție din Luxemburg sau de către curțile naționale ale statelor membre, ca neavenite. Statele membre pot fi obligate de către acestea la despăgubirea cetățenilor în cazul în care au fost violate principiile legislației comunitare sau dacă vreo reglementare comunitară nu a fost implementată în perioada stabilită pentru aceasta.

120. Multe dintre tratatele bi- sau multilaterale (în domeniile dreptului civil, penal, al legislației mediului, al protecției proprietății intelectuale, ș.a.) sunt concepute în așa fel încât să armonizeze și să fie convergente cu sistemul legislativ intern al statelor semnatare. Aceste forme ale legislației internaționale sunt destinate să faciliteze cooperarea dintre guverne, să evite situațiile în care cetățeni sau firme private cu obiect de activitate cu caracter internațional să fie confruntate cu o prea mare diversitate de cerințe ale legilor, și nu în ultimul rând, să elimine barierele comerciale de natură non-tarifară.

121. Tratatetele asupra drepturilor civile, cum ar fi Convenția Europeană asupra Protecției Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului și Convenția Internațională asupra Drepturilor Civile și Politice pot fi deopotrivă importante în elaborarea legislației interne. În concordanță cu Constituția din Olanda, nici o lege sau reglementare nu poate fi aplicată dacă nu este în acord cu aceste tratate internaționale.

122. Practica elaborării legislației internaționale se dezvoltă rapid. Cu toate că țările SIGMA nu pot fi semnatare ale anumitor tratate internaționale, consistența legislativă poate fi de dorit, mai mult din considerente economice și strategice decât juridice.

Stabilirea de standarde pentru calitatea elaborării

123. Calitatea noilor instrumente legislative depinde în mare măsură de calitatea elaborării proiectelor. Pot fi aplicate mai multe criterii de evaluare. Prevederile și restricțiile trebuie să fie clare. În mod particular, un nou act normativ trebuie să specifice, dacă este cazul, care dintre actele existente sunt amendate sau abrogate. Scopurile noii legi trebuie să fie explicite. În cazul în care aceasta nu se întâmplă, există riscul ca noul act să nu posede o reală

valoare normativă, să fie inutil, nefuncțional, creator de confuzii sau chiar periculos.

124. Evaluarea unor propuneri legislative este mai ușor de realizat - pe parcursul elaborării lor și chiar mai târziu - dacă sunt prefațate cu o expunere de motive și concepte. Această expunere trebuie să fie nu doar o parafrază a legii, ci o stabilire clară a scopului actului normativ.

125. Un ghid general destinat tehnicilor de elaborare a proiectelor de legi și reglementări poate contribui la realizarea unor cerințe legislative clare și neechivoce. Aceste linii directoare includ, printre altele:

- Propoziții scurte, articole scurte și un limbaj simplu și inteligibil sunt foarte importante. Definițiile să adopte un limbaj cât se poate de comun.
- Aceleași noțiuni să aibe întotdeauna același sens în cadrul aceleiași legi. Este totodată foarte important să se promoveze același stil al limbajului în cadrul unui întreg sistem legislativ național (aceasta se poate realiza prin directive generale referitoare la legislație).
- Evitarea abrevierilor și a unor dispoziții non-juridice (cum ar fi declarațiile politice sau alte declarații vagi).
- Evitarea referirilor la alte articole, mai ales la articole din alte acte normative. Evitarea referirilor la articole care la rândul lor conțin referiri.
- Stabilirea unei structuri standard (i.e. structurarea capitolelor, secțiunilor, subcapitolelor, etc), pentru acte normative. Spre exemplificare, actele normative pot fi organizate după cum urmează:
 - definiții
 - reguli generale
 - stabilirea autorităților, a comisiilor consultative
 - prevederi esențiale (drept civil, penal și/sau administrativ)
 - puteri/abilitări ale autorităților administrative în cazuri individuale (ordine, dispoziții, circulare, etc)
 - responsabilități de reglementare delegate unor autorități administrative

- prevederi procedurale privind consultarea cu cetățenii sau cu autoritățile administrative
- obligațiile referitoare la monitorizarea informațiilor
- controlul administrativ
- abilitări de investigații penale
- dreptul la apel la instanțe judecătorești sau autorități administrative
- evaluarea actului normativ
- dispozițiile tranzitorii (un aspect foarte important)
- termenul de intrare în vigoare și forma de publicare

Evaluarea conținutului de substanță al actului normativ

126. Este de la sine înțeles că politica conținută într-un proiect de act normativ sau lege trebuie evaluată din următoarele puncte de vedere: dacă soluția oferită rezolvă problema existentă, dacă costurile sociale nu sunt exagerate (vezi capitolul 4) și așa mai departe. Multe guverne au dezvoltat un sistem de standarde, criterii sau proceduri referitoare la conținutul actelor normative propuse. Aceste instrumente de procedură pot fi definite cu termenul de "listă de probleme cheie", propus în Capitolul 2 (paragrafele 56-58). Elementele comune ale acestor probleme-cheie sunt: (1) identificarea problemei; (2) justificarea intervenției guvernamentale; (3) identificarea și evaluarea unor alternative; (4) identificarea impactului social și economic al actului normativ; și (5) identificarea fezabilității implementării.⁹

127. Din punctul de vedere al calității juridice, poate cel mai important criteriu de evaluare este răspunsul la întrebarea, dacă actul normativ este sau nu într-adevăr necesar. Poate fi problema abordată cu instrumentele oferite de legislația existentă, sau pot fi găsite soluții mai puțin costisitoare?

Trebuie prestat un efort substanțial și susținut pentru a evita o proliferare exagerată de legislație ce subminează securitatea legală a factorilor economici și sociali și duce la mărirea costurilor administrative și economice.

⁹ Cf. "Elaborarea și utilizarea listelor de criterii, considerate în elaborarea reglementărilor în țările OECD

Cerința de studii de fezabilitate referitoare la implementare

128. Legislația de importanță deosebită ar trebui fundamentată de un studiu de fezabilitate asupra implementării (vezi și Capitolul 6). Nu există nici un motiv de a lua în considerare o măsură nouă, dacă costurile implicate sunt exorbitante sau infrastructura administrativă (resursele umane sau materiale) este insuficientă pentru implementare.

Stabilirea de standarde referitoare la procese normative

129. Ministerele trebuie să-și rezerve destul timp pentru pregătirea unor propuneri detaliate. Un proces continuu și sistematizat de reglementare a luării deciziilor poate conduce, în unele cazuri, la situația în care ministerele trebuie să sacrifice mai mult timp pentru pregătirea unor propuneri de acte legislative, dar totodată va crea propuneri de calitate. Pe de altă parte, un proces sistematic de luare a deciziilor poate duce și la o economisire a timpului prin identificarea și evitarea greșelilor la timp ca și prin elaborarea unui bagaj de informație mai complet, ce ulterior va fi remis miniștrilor și consiliilor de miniștri pentru fundamentarea deciziilor lor.

130. Procesul de elaborare de noi acte normative poate fi în așa fel realizat încât să conțină niște pași de rutină, incluzând o strânsă colaborare cu alte instituții guvernamentale, ca Ministerul Finanțelor de exemplu; consultarea cu parteneri economici și sociali; consilierea oferită de comitete independente, create spre a examina propunerile legislative. Cerințelor procesului legislativ li se poate conferi putere de lege, ca în cazul Legii Administrative Cadru olandeze sau al Actului de Procedură Administrativă al Statelor Unite; se pot totodată institui directive generale venite de la Consiliul de Miniștri, cum prevede Politica Reglementărilor din Canada.

Stabilirea unei proiectări centralizate, coordonarea, revizuirea textelor de lege

131. Legile și reglementările sunt în mod curent elaborate de către multe departamente ale administrației. Chiar și în cazul în care fiecare parte prestează o muncă de înaltă calitate, diferitele moduri de abordare pot fi cauza unor probleme grave în cadrul sistemului legislativ, cum ar fi inconsistențe sau chiar

inadvertențe în cadrul conținutului politicilor, diversitate în structura și tehnica legislativă, confuzii jurisdicționale și repetiții. Una dintre posibilitățile de evitare a acestei situații este crearea unui minister sau a unei unități centrale responsabile de proiectarea/elaborarea sau avizarea actelor normative și de conferirea calității unui întreg sistem legislativ. Asemenea unități centrale de proiectare și coordonare sunt deja bine încheiate în majoritatea țărilor SIGMA.

132. În Olanda fiecare minister este obligat să aibă o unitate centrală legislativă care este responsabilă de calitatea legilor și actelor normative propuse de respectivul minister. În plus, proiectele tuturor legilor și actelor normative sunt avizate de Ministerul Justiției (Departamentul Politicilor Legislative) înainte de a fi trimise cabinetului.

133. În Franța, Primul-Ministru dispune de o unitate centrală, Secretariatul General al Guvernului, care coordonează elaborarea proiectelor de legi realizate de diferitele ministere și departamente și creează cadrul necesar pentru atingerea unui consens al deciziilor finale în cazul în care ministerele nu cad de acord. Secretariatul este o echipă compactă formată dintr-un staff de aproximativ 100 de salariați. El urmărește agenda de lucru a cabinetului, organizează întâlniri interministeriale, avizează deciziile Primului-Ministru și asigură coerența proceselor legislative.

134. Consiliul de Stat din Franța are mai degrabă un rol consultativ decât de curte administrativă; el asigură continuitatea respectării principiilor și metodelor în elaborarea legilor. Toate proiectele de legi și cele mai multe propuneri de reglementare sunt avizate de către Consiliul de Stat, care evaluează calitatea propunerilor, înainte ca proiectele legislative să fie înaintate Parlamentului și înainte ca reglementările să fie adoptate.

Capitolul 5

EVALUAREA COSTURILOR ȘI INCIDENȚELOR ECONOMICE¹⁰

SINTEZĂ

Unul din principalele obiective ale gestiunii reglementărilor este de a garanta că, din punct de vedere economic, consecințele legilor și reglementărilor au fost determinate și că orice efect negativ, chiar și costurile pentru întreprinderi, este redus la maximum. Analiza economică a noilor texte de lege poate permite evitarea erorilor costisitoare, în particular pentru țările care doresc să transforme economia lor planificată în economie de piață.

Analiza economică vizează să determine care sunt intervențiile guvernamentale care se traduc în maximum de avantaje nete pentru economia națională în ansamblu. Ea începe prin a-și pune următoarea întrebare: legea sau reglementarea respectivă răspund unei nevoi economice? Dacă intervenția guvernamentală este justificată, se vor studia și alte reglementări posibile. Într-o manieră generală, soluțiile care "exploatează" sau "imită" piața sunt cele mai rentabile. Acest capitol prezintă mai multe tehnici referitoare la crearea de mijloace de analiză economică eficiente și de integrare a analizei economice în procesul elaborării legilor și reglementărilor.

¹⁰ Acest capitol a fost adaptat după un articol redactat în cadrul Programului SIGMA de John Morall, Oficiul pentru Management și Buget, Oficiul Executiv al Președintelui Statelor Unite. Punctele de vedere exprimate în articol nu exprimă în mod obligatoriu punctul de vedere al OMB

Descrierea problemei

135. Calitatea legilor și reglementărilor unei țări este o componentă determinantă pentru construirea unei economii viabile și pentru prosperitatea ei. De altfel, aceasta este una din învățăturile trase din istoria economică postbelică. Țările care au încurajat reglementările care stimulau acumularea de capital, investițiile străine, concurența și schimburile internaționale au înregistrat o creștere rapidă. Altele au rămas în urmă.

136. Aceste principii sunt de acum acceptate și puse în practică în lumea întreagă. Dar se ridică o întrebare dificilă: care sunt mijloacele cele mai bune de a le aplica în funcție de contextul instituțional? În special, cum trebuie să procedeze țările care sunt obligate să-și transforme rapid economia planificată în economie de piață și să-și democratizeze societatea pentru a putea evalua consecințele economice ale adaptării noulor reglementări și legi? Capitalul pleacă de la ipoteza următoare: analiza economică poate furniza o metodă practică de determinare și elaborare a legilor și reglementărilor necesare acestei transformări.

137. Pentru îmbunătățirea calității legilor sau reglementărilor, analiza economică vizează în mod special evaluarea proiectelor guvernamentale care se traduc prin avantaje nete pentru ansamblul țării. Altfel spus, ținând cont de efectele pozitive a acestor texte asupra anumitor categorii ale populației și de efectele lor negative asupra altor categorii, țara în ansamblul ei va avea sau nu vreun avantaj? Analiza economică este în conflict constant cu analiza distributivă, care se interesează de interesele unor categorii sociale ca cele ale agricultorilor, marilor întreprinderi, sindicatele sau funcționarii.

138. Analiza economică a legilor și reglementărilor și experiența acumulată de numeroase țări în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor care decurg din această analiză în cursul ultimilor douăzeci de ani, pun în evidență anumite principii capabile să ghideze țările care urmează calea acestui demers. Acest capital nu are ambiția de a comunica tot ceea ce s-a acumulat în materie de către economiști și analiști politici, dar dă idee despre maniera în care analiza economică poate contribui la îmbunătățirea calității legilor.

139. În teorie, analiza economică este utilizată după o procedură simplă: la un moment dat, înaintea intrării în vigoare a unei legi sau reglementări, trebuie evaluat impactul economic asupra creșterii veniturilor, locurilor de muncă și inflației. Această evaluare trebuie examinată de către experți și trebuie să facă obiectul unei dezbateri publice.

Cum se tratează problema

140. Pentru a integra într-un mod optim analiza economică în procesul de elaborare legislativă, se pot avea în vedere mai multe demersuri. Mai întâi, guvernul ar putea să determine ansamblul ministerelor care inițiază aceste proiecte de legi și reglementări să analizeze impactul tuturor propunerilor lor. În mod ideal, ar trebui ca această analiză să presupună și o estimare a ansamblului costurilor suportate de către sectoarele public și privat, ca și ansamblul avantajelor. Parlamentele ar putea, de asemenea, să se doteze cu metode de analiză similare pentru a evalua rapid incidențele economice și financiare ale noilor legi și amendamente propuse. Informațiile culese ar avea meritul de a ameliora calitatea dezbaterii politice premergătoare adoptării legii.

141. Costul acestei analize nu trebuie să depășească câștigurile pe care ea le generează ameliorând procesul de reglementare. De aceea, calitatea analizei trebuie să depindă de potențialul impact al reglementării. Pentru reglementările puțin costisitoare, o estimare calitativă costuri-avantaje este satisfăcătoare. În schimb, în cazul unor reglementări care privesc domenii întregi, se poate ivi necesitatea unei analize calitative costuri-avantaje completă, ceea ce implică declanșarea de anchete și culegerea unui volum de date considerabil. Trei tipuri de analiză trebuie avute în vedere: analiza costurilor directe - pe care reglementarea le introduce pentru cei pe care-i vizează și care permite determinarea consecințelor principale ale reglementării; analiza costuri-eficacitate a evantaiului de abordări de reglementare, care permit determinarea acelor abordări ce asigură atingerea obiectivului cu minime costuri; analiza costuri-avantaje, care permite să se determine dacă societatea în ansamblul său va trage vreun folos.

142. În al doilea rând, guvernul ar trebui să pună pe picioare, chiar în cadrul său, un comitet de analiză independent însărcinat să ajute ministerele în măsura în care trece în revistă noile reglementări și legi, să le ajute, să verifice calitatea analizelor de impact și să furnizeze propria sa analiză economică referitoare la legile și reglementările propuse. Acest comitet s-ar constitui din economiști competenți și analiști stăpânind teoria economică și modelarea econometrică și având experiența problemelor concrete de politică din celelalte țări. Pentru o mai mare credibilitate, este necesar ca faptele stabilite și analizele să fie supuse examenului altor experți independenți și să fie puse la dispoziția publicului înainte de adoptarea legislativă sau de reglementare.

143. Analiza trebuie în primul rând să-și pună următoarea întrebare: legislația răspunde unei nevoi economice? În economia de piață trebuie să existe imperfecțiunea cerută de către piață pentru a putea fi reglementată. În absența unor astfel de imperfecțiuni, cea mai bună politică guvernamentală constă în a nu reglementa sau a abroga reglementările existente. Imperfecțiunile pieții relevă trei categorii:

i) externalitatea. Se produce această externalitate sau "efectul indus" când acțiunile unei părți componente antrenează niște avantaje sau costuri noncompensate pentru altă parte, de exemplu, poluarea provocată de către unul din produsele chimice, zgomotul motocicletelor sau fumul provenit de la țigări sunt externalități.

ii) monopol natural. Există un monopol natural când piața nu poate fi deservită la costuri minime decât dacă există o singură sursă de producție. Serviciile locale de telefon, gaz și electricitate sunt, sub acest aspect, exemple tradiționale, dar evoluția tehnologiilor ar putea marca sfârșitul acestor monopoluri.

iii) lipsa de informații. Dacă una din părțile ce iau parte la tranzacție deține mai multe informații decât cealaltă parte, ea riscă să profite în mod neloyal de aceasta. Astfel, consumatorii nu au nici un mijloc de a ști dacă un aliment conține produse chimice, dacă această informație nu apare pe etichetă. Dar cum informația nu este gratuită, cea mai bună soluție nu este neapărat de a furniza dinainte informația părții defavorizate.

144. De vreme ce intervenția puterilor publice este legitimă, se pot examina și analiza diferitele soluții de reglementare și dereglementare avute în vedere. Analiza economică permite organelor de reglementare să determine care este cea mai bună soluție. În general, soluțiile cele mai avantajoase sunt cele care constă în exploatarea sau "imitarea" regulilor pieții, căci ele oferă maximum de avantaje cu minimum de costuri.

145. În cazurile de externalități negative, cum ar fi poluarea, abordarea cea mai rentabilă constă în fixarea unor nivele de poluare autorizate (sulful emis de o centrală electrică, de exemplu) în așa manieră încât costul suplimentar introdus de o reducere a poluării să fie egal cu avantajul suplimentar introdus de această reducere pentru restul societății. În acest caz, înainte de toate, importante sunt costurile și avantajele sociale. Dacă nivelul poluării s-a fixat la zero, societatea ar deveni perdantă căci numeroase întreprinderi ar deveni falimentare și nevoite să-și concedieze personalul. Dar societatea ar deveni în egală măsură perdantă dacă un mare număr de indivizi ar fi contaminați de către poluanții uzinei responsabile. Reglementările privind protecția mediului trebuie deci să facă în așa fel, încât costul reducerii noxelor să fie proporțional cu avantajele aduse de această reducere.

146. În loc să impună fiecărei uzine instalarea unui filtru la fiecare din coșurile sale, ar fi de dorit să se recurgă la metode mai compatibile cu regulile pieții, și anume:

i) norme de performanță exprimate în tone pe uzină;

ii) prelevarea unei taxe de poluare pe tona de produs poluant, echivalentă costului suportat de societate; și

iii) un sistem de permise negociabile permițând uzinelor să-și schimbe autorizațiile de emisie de poluanți (sulf de exemplu). Această ultimă abordare, adoptată în Statele Unite, este cea care dă cele mai bune rezultate în acest domeniu al reducerii poluării cu costuri minime.

147. În ceea ce privește monopolurile naturale, ele s-au diminuat în mod constant în cursul ultimilor douăzeci de ani. Monopolul natural tip era până de curând serviciul telefonic, dar odată cu introducerea telefonului celular și a televiziunii prin cablu, chiar și serviciile telefonice locale nu mai sunt un monopol natural. Acest lucru dovedește că reglementările care vizează protejarea celei mai mari părți a concurenței nu mai au deloc șansa de a aduce avantaje nete societății. Analiza economică a reglementărilor care vizează procesul de penetrare a piețelor și formarea prețurilor, trebuie să țină cont de ritmul progresului tehnologic și de experiența sectoarelor implicate din celelalte țări.

148. În sfârșit, reglementările impunând difuzarea de informații trebuie să aibă în vedere costurile de furnizare a acestor informații și utilitatea lor practică. De exemplu, poți inscripționa pe eticheta unei pâini proporțiile ingredientilor, dar consumatorul nu va fi dispus să plătească un preț mai mare la pâine pentru această informație. Trebuie să ne preocupe în același timp armonizarea la scară internațională a obligațiilor în materie de difuzare a informațiilor. Pași câștigați în domeniul eficacității sunt posibili dacă se vor normaliza cantitățile și tipurile de informații furnizate pentru bunurile și serviciile ce fac obiectul schimburilor internaționale.

Lista de control al tehnicilor calitative referitoare la evaluarea costurilor și impacturilor/ incidențelor economice

149. Cititorul va găsi aici câteva sugestii reflectând abordări adoptate cu succes în țările OECD

Necesitatea de a analiza impactul costurilor și avantajelor legilor și reglementărilor propuse

150. Ministerele care elaborează noi legi și reglementări ar trebui în mod sistematic să analizeze costurile și avantajele acestor propuneri, în măsura în care acestea sunt supuse factorilor de decizie și miniștrilor. Această analiză ar trebui să ajute organele abilitate să reglementeze să ia cele mai bune decizii și pe miniștrii și parlamentarii să înțeleagă aspectele referitoare la reglementările respective. Criteriile analizei de incidență a costurilor și avantajelor sunt în general definite de către organul central guvernamental, Primul ministru sau Consiliul de Miniștrii, și fac obiectul unei directive guvernamentale interne. Acest

tip de analiză pune unele probleme, în principal pentru că informațiile nu sunt disponibile sau nu sunt fiabile. Totuși, puterile publice au la dispoziția lor o largă paletă de tehnici puțin costisitoare pentru a culege informațiile necesare: anchete în întreprinderile ce se au în vedere, estimarea impactului asupra întreprinderilor "model" și consultări ale publicului. Chiar dacă informațiile culese nu sunt adecvate, simplul fapt de a pune întrebările și de a utiliza informațiile disponibile cere un efort de rigoare și disciplină făcute să amelioreze decizia finală.

Crearea unui comitet de analiză economică central

151. Mai multe țări OECD au creat un comitet de analiză economică la nivel central însărcinat cu analiza legilor și reglementărilor propuse. Este necesar să fie "vândută" această soluție și altor decidenți politici și administrativi de la nivel înalt și să se determine modul de finanțare și organizare a comitetelor în chestiune, care trebuie să fie independenți și obiectivi. Aceste comitete ar putea să fie constituite din analiști și economiști de profesie care să stăpânească teoria economică și tehnicile de modelare econometrică și care să aibe experiență în probleme de politică la scară internațională, și să consilieze parlamentarii, miniștrii și funcționarii publici.

Luarea în considerare a mijloacelor de analiză în programele de reglementare

152. Înființarea unui comitet de analiză economică la nivel central nu este suficient: obiectivul ultim în procesul de reglementare este de a veghea ca incidențele economice ale reglementărilor propuse să fie evaluate corect și de manieră exhaustivă de la primele faze ale procesului. Angajarea mijloacelor de analiză suficiente unei analize de calitate nu este o sarcină prea ușoară pentru puterile publice. Oricum, beneficiile pe termen lung ale unei reglementări de cea mai bună calitate și ale unei administrații mai eficiente pot fi considerabile. Ar fi bine ca de la început economiști de profesie să lucreze în colaborare cu înalți funcționari însărcinați să elaboreze și examineze legile și reglementările. De altfel, numeroși funcționari ar trage cel mai mare profit din aspectele economice ale reglementărilor.

Integrarea analizei economice în procesele legislativ și de reglementare

153. În sistemele legislativ și de reglementare, factorii de decizie trebuie să facă comentarii și să înțeleagă analiza economică și evaluările costurilor care le sunt supuse atenției, înainte ca reglementarea să fie adoptată. Se cuvine a alege cu grijă mijloacele de integrare a analizei în procesul legislativ și de reglementare la scară națională. Metodele care au făcut dovada eficienței lor într-o țară pot să nu fie adoptate în alta, ținând cont de diferențele de ordin politic, constituțional sau organizațional. Opțiunile posibile merg de la simpla informare la obligația ca noile propuneri să fie supuse unei analize costuri-avantaje. Eficiența analizei depinde în ultimă instanță de gradul de angajare al decidenților politici. Consiliile de miniștri și parlamentarii, de exemplu, pot decide să nu examineze decât propunerile însoțite de analiza economică adecvată. Dacă ei nu o fac, analiza economică va deveni rapid doar un exercițiu teoretic sau va fi complet abandonată.

Capitolul 6

EVALUAREA COMPLIANȚEI ÎN FAȚA REGLEMENTĂRILOR ȘI CERINȚELOR LA IMPLEMENTARE¹¹

SINTEZĂ

După cum mulți membri ai guvernului știu, nu este de ajuns să scrii reglementări bune. Guvernul trebuie să fie în stare să le facă să funcționeze. Pentru aceasta este nevoie de o planificare atentă, de o reclamă bună și de atenție la mulțimea de probleme de amănunt, ce țin de obicei de partea tehnică. Acest capitol oferă o structură de lucru pentru evaluarea implementării și pentru cerințele de respectare a legilor și regulamentelor, ca și o listă de calități tehnice pentru membrii guvernului care doresc să-și îmbunătățească cunoștințele în acest domeniu.

Îmbunătățirea atenției față de implementare și complianță

154. A scrie reglementări de înaltă calitate reprezintă un pas important spre realizarea unui corp de legi efectiv și eficient, dar dacă membrii guvernului se opresc aici, sistemul de legi va genera mai multe eșecuri decât succese. Strategiile pentru complianță și implementare, concentrate pe interfața dintre administrație și public, sunt și ele esențiale pentru dezvoltarea unor programe de legi care să funcționeze bine. O atenție insuficientă acordată respectării și implementării reglementărilor poate crea probleme guvernelor:

¹¹ Acest capitol a fost scris pentru SIGMA de Eric Milligan, Grupul Consultativ pentru Reglementări, Ottawa, Canada

- Nerespectare: Oamenii s-ar putea să nu știe despre cereri, iar cei care nu doresc să respecte legea nu vor avea nici un stimul să nu o facă;
- Inconsecvență și incorectitudine: organele de judecată nu ar putea fi capabile să se ocupe efectiv de nerespectarea reglementărilor; intrarea în vigoare ar putea fi variabilă, disproporționată și inechitabilă;
- Corupție: lipsa controlului asupra programului de prezentare a reglementărilor riscă să aducă după sine corupție atât în rândul maselor cât și în sectorul privat;
- Lipsa legitimității: discrepanța dintre așteptări și realizare ar putea submina încrederea dintre cetățeni și guvern, ducând la punerea în discuție a legitimității sistemului legal și la un angajament redus față de statul de drept.

155. Procedând invers, realizarea unei implementări bune și, în particular, obținerea unei conformări mai mari la prevederile legale, pot aduce beneficii de operare semnificative pentru programele de elaborare a reglementărilor și, indirect, pentru guvern ca întreg. Printre cele mai importante beneficii se numără:

- O progresie ordonată și controlată de la aprobarea legilor și regulamentelor până la implementarea totală;
- Niveluri îmbunătățite ale respectării prevederilor legale;
- Corectitudine sporită și aplicare consecventă a legislației de către autoritățile însărcinate cu aplicarea legilor ca și de către judecători;
- Îmbunătățirea corectitudinii procedurale ca și a procesului legat de aceasta;
- Costuri scăzute necesitate de respectarea legilor pentru populație;
- Utilizare mai eficientă și mai bună a resurselor disponibile pentru prezentarea programelor de elaborare a reglementărilor.

Factorii care influențează implementarea Regulamentelor

156. O implementare efectivă a legilor și regulamentelor necesită abordarea atentă a trei factori:

- i) Calitatea tehnică a instrumentului legal (conținutul lui, validitatea și modul de exprimare);
- ii) Capacitatea organizațiilor administrative și judecătorești de a îndeplini funcțiunile de reglementare necesare, în mod consecvent, deschis și corect;
- iii) Capacitatea și voința entităților cărora li se adresează reglementările de a se supune.

Primul factor: Calitatea tehnică a instrumentelor legale

157. După cum s-a observat în capitolul patru, modul de elaborare a unui instrument legal poate afecta capacitatea de a-l implementa, intrarea în vigoare și, în general, însăși respectarea lui. Stipulările legilor și ale regulamentelor trebuie să fie exprimate clar, organizate logic și consecvente atât cu ele însele cât și cu alte instrumente legale. Acestea nu trebuie să fie ambigue; posibilitatea unei interpretări diferite din partea judecătorilor și a altor autorități însărcinate cu aplicarea lor, ar trebui redusă. Respectarea acestor reguli trebuie să fie evidentă, fapt ce se poate realiza prin observarea acțiunilor sau condițiilor concrete sau a celor care pot fi stabilite obiectiv și care pot fi demonstrate concludent, în condițiile respectării regulilor privitoare la administrarea probelor. Informațiile necesare pentru a determina respectarea legii ar trebui să fie puse la dispoziție atât celor cărora li se adresează cât și celor însărcinați cu aplicarea ei. Acest proces ar trebui realizat cu costuri minime.

158. Astfel de observații pot fi găsite în lista ce cuprinde aspectele de luat în considerare în procesul elaborării proiectului de lege din numeroase țări. *Directivele pentru elaborarea legislației* folosite de guvernul Olandei (vezi cap.4), conferă o importanță deosebită acestui aspect al pregătirii legislației și oferă instrucțiuni amănunțite pentru bune practici de elaborare a proiectelor de legi. Deși există multe principii comune referitoare la exprimarea clară a dispozițiilor legale, în cazul unor abordări oarecum diferite, vor apare, inevitabil, diferențe în limbaj, sisteme legale, principii de interpretare legală și proiecte de convenții între țări.

Al doilea factor: Capacitatea instituțiilor guvernamentale

159. Un al doilea factor care afectează implementarea este capacitatea unui guvern de a alege instituțiile și de a realiza funcțiile necesare prezentării programului de elaborare a legii. O evaluare a cerințelor prezentării programului necesită examinarea metodică a funcțiilor controalelor administrative, a resurselor, structurilor organizatorice, cerințelor de informație și aranjamentelor de control și responsabilitate necesare sprijinirii prevederilor legale.

160. Cu modificări, dacă este necesar, următoarea structură poate fi folosită pentru identificarea și estimarea cerințelor prezentării programului de reglementări.

Schema instituțională

161. Definirea rolurilor și responsabilităților: Rolurile și responsabilitățile specifice din cadrul programului de elaborare a reglementărilor trebuie definite. Acestea ar trebui să decurgă din structura legală a programului de elaborare a regulamentelor așa cum este el reflectat în legislație, în strategia aleasă pentru asigurarea respectării prevederilor legale și dintr-o evaluare a funcțiilor specifice ale instituțiilor.

162. Controalele administrative: Controlarea folosirii puterilor de aplicare a legilor și regulamentelor în vederea prevenirii abuzurilor și corupției din partea membrilor guvernului este fundamentală pentru legitimitatea sistemului legal. Crearea unor sisteme de control - prin intermediul procedurilor administrative generale, bilanțuri, procese transparente și revizuri judiciare - ar trebui să meargă mână în mână cu dezvoltarea unor programe de respectare a legii. Acest efort este legat de problema mai vastă a dezvoltării unui sistem etic și de cultura privind serviciul public.

163. Resursele umane și financiare: Identificarea nivelului și tipului de resurse necesare implementării ar trebui să decurgă din definirea funcțiilor. Această evaluare ar trebui să ia în considerare resursele umane (capacitățile, experiența, aptitudinile, necesitatea pregătirii), cerințele de buget operativ și cerințele de capital.

164. Structura organizatorică: Structura organizatorică a programului de elaborare a reglementărilor trebuie să se bazeze pe stabilirea funcțiilor, rolurilor și responsabilităților, pe identificarea resurselor necesare și a cerințelor de prezentare și acces la serviciile programului.

Funcțiile de planificare politică, consultare și elaborare a regulilor programului

165. Mecanismele de planificare, de stabilire a priorităților și de revizuire periodică: Planificarea sistemelor permite stabilirea în avans a priorităților în vederea dezvoltării noilor reglementări, a activităților de monitorizare a respectării acestora (de exemplu, inspecții, verificări și alte metode de investigare), investigații, urmărire judiciară și alte funcții judecătorești. Aceste sisteme ar trebui să asigure faptul că prioritățile sunt bazate pe factori ca: riscul, nivelul actual sau potențial al prejudiciului, practica judecătorească și semnificația economică sau socială.

166. Stabilirea politicii și elaborarea de reguli: Stabilirea unor politici de elaborare a reglementărilor ca și regulile individuale sunt componente evidente ale unor astfel de programe din țările OECD. Este nevoie de o capacitate deosebită în cercetare, în analiza economică și juridică, precum și în elaborarea proiectelor de lege atât în Guvern cât și în Parlament. Expertiza specializată în domeniul analizei raportului beneficiu - costuri ca și în analiza riscului este din ce în ce mai importantă.

167. Mecanismele de consultare: Programele de elaborare a reglementărilor necesită, de obicei, mecanisme de consultare bazate pe comunicarea în două sensuri: între autoritățile ce aplică legea și cei cărora li se adresează, incluzând aici o mare varietate de probleme printre care politici vaste, noile regulamente propuse și strategiile de respectare a acestora. Totuși, programele de elaborare a reglementărilor adoptă din ce în ce mai mult abordări multilaterale pentru a ajunge la un consens între paleta largă de interese afectate, incluzând pe beneficiarii programului de elaborare a reglementărilor (consumatori, muncitori) ca și alte niveluri ale guvernului.

Activități privind respectarea reglementărilor

168. Activități de promovare a acestui respect: Asigurarea informațiilor de bază despre prevederile legale reprezintă o activitate esențială în promovarea respectării acestora. Un program bun de elaborare a reglementărilor va comunica cu membrii grupului cărui a se adresează reglementările, cu aceia care vor beneficia de regimul de reglementări și deseori cu publicul în general. Într-un program bun, comunicarea va fi, cel puțin, un exercițiu în dublu sens.

169. Activitățile de monitorizare a respectării reglementărilor legale: Abordarea tradițională a acestei activități implică inspectori, facilități de testare în laborator, investigații, controale periodice, cereri de raportare. Totuși, controlul este un instrument insuficient în vederea realizării respectării legii. În multe zone este imposibil ca persoanele însărcinate cu acest control să fie în toate locurile potrivite la momentele potrivite.

170. Activitățile referitoare la intrarea în vigoare: Abilitatea de a cere intrarea în vigoare a unor măsuri atunci când sunt descoperite încălcări ale prevederilor legale este necesară pentru a asigura o eficacitate pe termen lung a regimului de reglementări și pentru a asigura totodată o folosire corectă a acestuia. Teoretic, există numeroase intervenții posibile la dispoziția autorităților ce au această însărcinare:

- avertismente verbale sau scrise;
- înștiințări însoțite de amenzi;
- directive sau ordine administrative;
- număr mai mare de sarcini în elaborarea reglementărilor (ex. cereri de raportare mai riguroase, inspecții dese, refacerea costurilor pentru inspecțiile suplimentare);
- amenzi administrative;
- negocierea soluțiilor în caz de neconformare la prevederile legale, soluții ce pot intra în vigoare prin diferite metode (eg. satisfacerea pedepsei la locul de muncă, ordine de încuviințare, suspendarea pedepselor);
- realizarea publicității împotriva acestor cazuri;
- sancțiuni privind autorizațiile (eg. creșterea numărului de restricții, reînnoiri pe termen scurt, suspendare);

- refuzarea contractelor (pierderea dreptului de a încheia contracte cu guvernul);
- alte remedii civice (hotărâri de suspendare, amenzi mai mari, repararea pagubelor); și
- urmărirea penală (care la rândul ei poate duca la o gamă largă de posibile ordine de îndreptare).

171. **Mecanismele de judecare:** Judecarea poate fi realizată de o varietate de curți din cadrul sistemului judiciar al țării, de tribunale administrative, de oficialități desemnate, de ministere, cabinete sau, în unele cazuri, de organismele legislative. Judecarea necesită de obicei un anumit grad de independență față de componentele sistemului care elaborează reglementările și este poate cel mai bine să fie studiat ca un sub-sistem discret, realizat pentru scopuri de implementare. Implicațiile unui regulament al planificării mecanismului de judecare, a sistemelor de management, resurselor umane și financiare, sistemelor de informații, sistemelor de control al documentelor, procedurilor administrative și de judecată, securității, etc. ar trebui luate în considerare.

Managementul instituțional

172. **Calități specializate:** faptul că există puterile de implementare nu înseamnă și faptul că ele sunt și utilizate efectiv. Activitatea de implementare cere calități specializate (legale, investigaționale, științifice), planificare, coordonare, sisteme de informare, proceduri standardizate, măsuri de siguranță - multe dintre elementele-cheie aflându-se în sistemul regulator ca întreg.

173. **Colectarea de date și Sistemele de Informații:** Informația de calitate privitoare la mediul extern, sistemului regulator, activitățile de piață, nivelele de complianță, activitățile de implementare și administrative, activitățile colaterale, cercetarea, realizarea de politici în alte domenii, toate acestea sunt esențiale pentru o planificare fermă și managementul programelor de reglementări.

174. **Mecanisme de Management:** Instituția are nevoie de un mecanism de gestiune a resurselor umane, de planificare financiară și management de sistem, securitate și acces la informații, inclusiv planificare, sisteme informatice, pregătirea personalului, cooperare operațională, inspecții, testare, investigații,

dispute legale, hotărâri judecătorești, estimări periodice, activitatea de realizare a bugetului și managementul resurselor umane.

Al treilea factor: Capacitatea și Disponibilitatea Entităților Supuse reglementării la complianță

175. Al treilea factor care afectează implementarea reglementărilor este capacitatea și disponibilitatea entităților supuse reglementării la complianță. Un obiectiv primar în implementare ar trebui să îl constituie mobilizarea unor resurse limitate în acele zone unde ele pot fi cel mai eficient folosite. Complianță de sută la sută nu se poate obține, așa încât guvernele trebuie să-și planifice în mod strategic concentrarea asupra celor mai importante priorități. Complianța nu se realizează în mod automat din pura existență a regulamentelor și a temerii de sancționare. Complianța față de orice regulă este determinată de o interconectare complexă a factorilor care parțial nu țin de guvern, iar parțial apar din partea autorităților care emit reglementările.

176. Cercetările realizate în câteva jurisdicții au identificat următorii factori importanți ce afectează nivelurile de complianță față de reglementări:

- înțelegerea și acceptarea obiectivelor și regulilor;
- gradul de punere în aplicare a reglementărilor;
- costurile ridicate și alți factori care afectează capacitatea unui grup-țintă de a respecta legea;
- factori sociali, culturali și psihologici;
- capacitatea programului de elaborare a reglementărilor de a promova complianța voluntară, de a o monitoriza și de a lua măsuri efective în momentul în care apar nerespectări ale acesteia;
- puterea societății civile și așteptările responsabilității sociale.

177. O opțiune de abordare strategică o reprezintă ridicarea până la maximum a ajutorului acordat resurselor și activităților guvernamentale, aceasta realizându-se prin întărirea factorilor externi ce acționează împotriva. O dezvoltare timpurie a unei strategii detaliate de complianță care evaluează mediul care elaborează reglementările - întăririle și slăbirile factorilor externi care influențează complianța - și care propun o abordare efectivă a costurilor în

vederea asigurării complianței (vezi discuția de mai jos), această strategie poate ajuta persoanele oficiale cu responsabilități în elaborarea reglementărilor să creeze reglementări sensibile, așa cum ar trebui să fie și un pas-cheie în planificarea implementării.

Lista tehnicilor de calitate pentru evaluarea complianței și cerințelor necesare implementării.

178. Pornind de la cei trei factori identificați mai sus, următoarele zece tehnici de calitate ar putea îmbunătăți evaluarea complianței și a cererilor ce vizează implementarea noulor reglementări.

- Includerea criteriilor capacității de implementare și de intrare în vigoare în pregătirea instrumentelor legale

179. Momentul în care trebuie să ne gândim despre *cum* trebuie atinsă complianța și *ce* ce este necesar pentru a implementa o reglementare este acela când reglementarea este pregătită și aprobată. Includerea criteriilor capacității de implementare și de intrare în vigoare în procesul de pregătire a propunerilor pentru legi și reglementări noi, necesită manifestarea interesului ministerelor asupra acestor probleme într-un stadiu de început. La rândul său, va asigura faptul că informațiile asupra cerințelor de finalizare a programului vor fi puse la dispoziția factorilor de decizie din guvern și a membrilor parlamentului.

- Dezvoltarea unor strategii de complianță sistematică

180. O abordare legată de evaluarea implementabilității reglementărilor este cererea unor strategii de complianță comprehensivă față de programele de reglementări care sînt create sau care sînt substanțial modificate prin noile legi.

O strategie de complianță ar trebui să fie un document intern care ar:

- explica politica obiectivelor reformei propuse, ar rezuma cerințele de formulare și ar identifica toate autoritățile care vor exercita puterile de luare a deciziei în cadrul sistemului reformat;

- descrie și analiza contextul general economic și social în care noile reglementări ar opera;
- identifica persoanele cheie care vor fi afectate de noile reglementări (incluzând aici și situațiile și beneficiarii acestora);
- identifica și evalua factorii economici, sociali și psihologici care acționează în favoarea sau împotriva complianței;
- propune o strategie pentru prezentarea programului, care va avea maximum de impact asupra factorilor externi prin întărirea aceluia care operează în favoarea complianței și slăbirea sau eliminarea aceluia care acționează împotriva;
- descrie activitățile specifice care vor fi realizate în contextul strategiei de promovare a complianței, de monitorizare a acesteia și de intrare în vigoare;
- descrie un sistem de control administrativ care ar preveni abuzurile sau corupția din partea membrilor guvernului.

181. O strategie de complianță de acest gen asigură o structură analitică comprehensivă. Ea stabilește o abordare strategică a prezentării programului în vederea maximizării raportului eficiență/cost al resurselor guvernamentale insuficiente. Ea încearcă să realizeze un echilibru între activitățile și resursele folosite în promovarea complianței voluntare și a aceluia folosite în procesul de punere în vigoare.

182. Ca o răsplată suplimentară, strategiile de complianță pot fi ușor transformate în declarații publice ale politicilor guvernamentale de complianță printr-o editare atentă. Guvernele pot publica politica de complianță propusă împreună cu un proiect de lege sau cu alte instrumente de elaborare a reglementărilor. Aceasta ar permite oamenilor nu numai să vadă ce spune legea, ci și cum va fi aplicată.

Folosirea unei liste de evaluare a implementării

183. O altă abordare ar trebui să fie realizarea unei liste de evaluare a implementării, sub forma, poate, a unei detalieri a proceselor ce premerg întocmirea unei liste generale de elaborare a reglementărilor. Această listă s-ar putea adresa celor trei factori care afectează implementabilitatea: calitatea tehnică a instrumentului legal, cererile de prezentare a programului și complianța.

184. Acesta este un exemplu de listă simplă pentru evaluarea cerințelor de implementare:

Listă model privind evaluarea implementării reglementărilor

1. Va facilita proiectul de lege implementarea și intrarea în vigoare?
2. Care este strategia folosită în vederea asigurării complianței față de reglementări?
3. Ce funcții sînt necesare pentru a asigura funcționarea corectă a acestei strategii?
4. Cum vor fi realizate promovarea complianței și alte activități de comunicare?
5. Cum va fi realizată monitorizarea complianței?
6. Cum vor fi actualizate cerințele de elaborare a reglementărilor?
7. Cum va fi realizată intrarea în vigoare?
8. Care va fi mecanismul de luare a deciziei?
9. Ce tipuri de mijloace de informare vor fi necesare pentru operarea programului? Cum va fi acesta realizat, compilat, protejat și diseminat?
10. Ce tip și ce nivel de resurse umane și financiare vor fi necesare? Cum vor fi ele obținute și utilizate?
11. Care este structura organizatorică optimă care să asigure un echilibru între control, responsabilitate și libertate în asigurarea serviciilor?
12. Ce aranjamente vor fi necesare pentru securitate?

185. Lista referitoare la cerințele implementării ar putea fi folosită alături de liniile directoare folosite la elaborarea reglementărilor, descrise în capitolul patru. Lista ar putea fi folosită de un organism central de supraveghere, de Ministerul de Justiție, de Ministerul de Finanțe, de Guvern sau de ministerele care au inițiat elaborarea reglementărilor.

186. O utilizare eficientă a listei ar putea fi obținută prin structurarea informației care este trimisă ministerelor aflate în subordine, consiliului de miniștri, primului ministru sau președintelui, consiliilor legislative de supraveghere, organismelor neguvernamentale specializate sau parlamentului. În unele cazuri, lista ar putea servi ca o agendă de discuții în jurul propunerii de reglementare.

187. Având și instrucțiunile de elaborare, și lista de strategii, va fi foarte important ca așteptările în domeniul implementării (amploare și rapiditate) să se situeze la un nivel rezonabil. Spre deosebire de analizele economice, calitatea analizei privitoare la implementare și la cerințele de complianță ar putea să nu fie prea ridicată, la început. Cu timpul, însă, calitatea va crește, totuși, și, oricum, este mai mult decât nimic. Poate cel mai important efect al listei este disciplina pe care o aduce în procesul elaborării noii reglementări. În timp, oficialii și politicienii încep să se gândească într-un nou mod la procesul de elaborare a legilor.

- Cereți aprecierile parlamentare explicite și aprobarea resurselor cerute de implementare

188. O altă abordare în instaurarea disciplinei în procesul de creare și elaborare a noilor reglementări este reprezentată de cerința expresă adresată parlamentului pentru aprecieri și aprobări de resurse. Aceasta se poate îndeplini prin implicarea autorității care finanțează elaborarea reglementării în chiar acest proces. Alt mod de implicare a Legislativului este prin introducerea unui proiect de lege cu privire la finanțarea resurselor necesare programului de elaborare a legii.

- Aplicați tehnici de planificare a proiectelor și de management

189. Avantaje foarte mari pot fi obținute dacă se aplică tehnicile de planificare a proiectelor și cele de management. Planificarea proiectelor cere o identificare precisă și corespunzătoare a acelor zone de activitate și a obiectivelor care trebuie îndeplinite. Prin aceasta se va impune ministerelor să se aplece asupra fiecărei componente a structurii ce elaborează programul descris mai sus.

190. Un plan de implementare adecvată ar trebui să identifice cerințele presupuse de legăturile și interconexiunile care se realizează între diferitele componente ale activității. Trebuie realizate estimări temporale precise pentru încheierea diferitelor etape, iar managerilor trebuie să li se ceară să aloce resursele corespunzătoare (inclusiv să precizeze responsabilii de proiect). Este necesară existența unor aprobări de nivel înalt, dar și preluarea unor idei de la

echipa de implementare. Managementul activității de implementare poate fi realizat conform planului, ceea ce ar putea furniza o bază pentru revederea progresivă a muncii depuse și pentru responsabilizarea membrilor echipei pentru munca lor.

Educați-i și Implicați-i pe Factorii de Decizie

191. O abordare suplimentară ar putea include o discuție în termeni generali ai implementării reglementărilor, discuție care ar avea loc între factorii de decizie și parlamentari, pentru identificarea unor soluții. Astfel de discuții ar putea sensibiliza factorii de decizie față de problemele practice cu care sunt confrunțați oficialii și care ar putea ajuta realizarea unei linii de comunicație mai eficiente, implicând și un grad mai înalt de încredere mutuală între diferiții actori. Discuțiile ar trebui să atingă consecințele potențiale ale propagării problemelor legate de implementare și impactul acestora asupra respectării statului de drept și asupra legitimității actului de guvernare; aceste preocupări sînt fără îndoială împărtășite de parlamentari, de membrii guvernului și de alți oficiali.

Organizați cursuri de perfecționare pentru funcționarii din ministere pe tema evaluării implementării

192. O măsură suplimentară ar putea fi organizarea de cursuri de perfecționare pe tema evaluării implementării, cursuri organizate pentru funcționarii din ministere.

Întăriți elementele comune ale sistemului de elaborare a reglementărilor

193. După cum s-a menționat mai sus, unele elemente ale programului de elaborare a reglementărilor se pot situa în afara organismului guvernamental, organism ce poartă cele mai mari responsabilități pentru procesul de administrare. Exemple ar putea fi serviciile de investigații, curțile, tribunalele administrative, sistemele de jurisprudență, sistemele de informații legislative comune și sistemele de administrare a legii. Dacă aceste elemente sunt întărite,

toate programele de elaborare regulatorie care se bazează pe sau se leagă de ele se vor îmbunătăți.

- Reduceți problemele generate de implementare prin scăderea vitezei acestui proces

194. O strategie des înfînită este să se aloce mai mult timp pentru implementare prin reducerea vitezei acestui proces. Aceasta se poate realiza prin sistemul de planificare legislativă care funcționează deja în orice guvern.

Capitolul 7

Comunicarea și codificarea legilor¹²

SINTEZĂ

Pentru orice guvern, un element-cheie pentru succesul reglementărilor manageriale constă în comunicarea legilor și reglementărilor către cetățeni și administratorii guvernamentali. Strategiile de comunicare efectivă legitimează suplimentar acțiunile regulatorii și, de asemenea, asigură o formulare a cerințelor regulatorii, o mai ușoară adaptare la ele și o mai ușoară aplicare. Sunt două elemente esențiale ale comunicării: accesibilitatea și comprehensibilitatea.

Acest capitol trece în revistă variate tehnici calitative, care se adresează ambelor elemente. Se subliniază că poate fi obținut foarte mult cu ajutorul unor inițiative relativ necostisitoare, care nu cer investiții în tehnologie informațională. După cum nevoile se dezvoltă iar resursele devin disponibile, sistemul poate fi întărit prin adoptarea unei tehnologii mai avansate, în mod particular prin utilizarea unor baze de date legislative informatizate și a unor rețele de calculatoare care să ofere, atât guvernului, cât și sectorului privat, un acces aproape instantaneu la textele de legi și regulamente, ca și la rezumatele textelor aflate în lucru.

Asigurarea comprehensibilității dispozițiilor legale

195. După cum s-a discutat în capitolele anterioare, regulamentele și legile bine realizate sunt dezvoltate prin metode precum utilizarea analizei specifice, consultarea publicului vizat de lege, surprinzând detaliile într-un "limbaj legal" specific și aplicând o schemă de implementare adecvată. Pașii cruciali finali către eșec sau succes sunt, în ultimă instanță, accesul publicului la reglementări și legislație, precum și înțelegerea acestei legislații de către public. Legile și regulamentele trebuie să comunice clar cu cei care trebuie să se supună dispozițiilor legale. În acest sens, legile și reglementările trebuie

¹² Acest capitol a fost pregătit pentru SIGMA de Jon Bing, Centrul Norvegian de Studii pentru drept și Informatică din Oslo, Norvegia și de Mark Schoenberg, Serviciul Centrului pentru Informații și Reglementări, SUA

văzute ca "sisteme informaționale" ce leagă administrația și cetățenii. Acest capitol examinează mecanismele prin care aceste legături operează.

196. În urma unor cerințe legale incomprehensibile, pot apărea o serie întreagă de probleme:

- nivel scăzut de înțelegere
- nesiguranță privind obligațiile (și pentru administrație, și pentru cetățeni)
- probleme cu implementarea și cu consistența
- izolarea legii de mase și slăbirea statului de drept.

Aceste neplăceri pot fi evitate folosind anumite tehnici de comunicare.

Lista necesară pentru asigurarea comprehensibilității

- Cereți ca toate cerințele regulatorii să fie comprehensibile

197. După cum s-a discutat în Capitolul 2 (par.57-59), o listă de criterii de calitate (checklist) poate să includă o declarație din partea miniștrilor care propun noi reglementări prin care aceștia subliniază că toate instrumentele legale trebuie să corespundă unor criterii de 'limbaj la obiect'. "German Blue Checklist", de exemplu, cere administratorilor ce formulează noile reglementări să estimeze dacă 'noile prevederi vor fi pe deplin înțelese și acceptate de cetățeanul de rând'. Alte exemple asemănătoare abundă în țările OECD. O astfel de cerință poate să-l oblige pe administrator să se aplece cu mai multă atenție asupra problemei și, în măsura în care există suficiente sugestii și exemple, acest lucru poate duce la educarea funcționarilor pentru stăpânirea tehnicilor prin care se simplifică limbajul folosit în reglementări.

- Cereți ca amendamentele la legi și reglementări să specifice în mod expres modificările făcute

198. O structură consistentă, ordonată și logică reduce costurile și gradul de confuzie în înțelegerea legii. Citirea unei legi nu trebuie să fie echivalentă citirea unui rebus. Pentru aceasta, guvernele trebuie să specifice exact fiecare schimbare ce rezultă din amendamente, mai degrabă decât să facă declarații generale cum că respectivele amendamente țin cont de cerințele existente. Acest lucru clarifică intenția amendamentelor și facilitează codificarea legilor și regulamentelor. În Austria, de exemplu, *Ghidul pentru formularea și proiectarea legilor* include instrucțiuni detaliate despre cum să

se amendeze legile, evitându-se crearea 'de norme separate', care ar trebui citite pentru a înțelege sensul legii originale.

Stabiliți comisii editoriale de recitare a textului

199. Comisiile de recitare editorială, stabilite la nivel central sau la nivelul ministerelor pot ajuta la asigurarea faptului că cerințele legale îndeplinesc standardele comune de înțelegere. Unele țări au stabilit oficii centrale de elaborare a proiectelor de lege - pe lângă Parlament, pe lângă Consiliul de Miniștri sau Ministerul de Justiție - care ar putea fi mai competente decât funcționarii din ministere la elaborarea unor proiecte consistente și de calitate înaltă a noilor legi.

Listă de control pentru tehnici calitative necesare diseminării cerințelor legale

200. După ce reglementările sunt emise, guvernele trebuie să se asigure că ele sînt ușor accesibile cetățenilor. De fapt, accesibilitatea universală a legii este un principiu legal fundamental, moștenit de la romani, și, înaintea lor, de la vechii atenieni. Accesibilitatea legii este o caracteristică definitorie a sistemelor democratice, dar există și o parte practică: numai prin diseminarea adecvată a informațiilor despre cerințele legilor guvernele pot spera să atingă nivele de complianță rezonabile. Una dintre cele mai comune cauze de noncomlianță în țările OECD este că cetățenii sînt pur și simplu ignoranți în ceea ce privește legile și reglementările.

201. Din nou, guvernele pot selecta, dintr-o mulțime de tehnici calitative, pentru a atinge aceste obiective, și pot rafina aceste abordări pentru a se potrivi cu circumstanțele particulare ale țării, incluzând resursele disponibile, starea curentă a sistemelor de diseminare a informațiilor, disponibilitatea tehnologiei, geografia, cerințele legate de existența mai multor limbi etc. Câteva țări Sigma au dezvoltat sisteme de codificare sub regimurile socialiste, care pot fi acum utilizate ca bază a unor strategii de comunicare mai proactive.

202. Monitoarele oficiale conținând noile legi și reglementări sau amendamente la acestea, publicate conform unui program bine cunoscut și ușor de procurat de către publicul interesat, trebuie să permită cunoașterea de către acest public a prevederilor care trebuie respectate. Astfel de monitoare pot să fie editate fie la un nivel central, astfel încât să conțină

toate legile, reglementările și amendamentele, sau pot fi editate pe ministere, fiecare în domeniul lor de competență. În fiecare din cele două cazuri, trebuie făcute eforturi pentru ordonarea și prezentarea materialelor în monitōr într-o formă ușor accesibilă, dar și în răspândirea corespunzătoare a acestor monitroare, mai ales în acele zone în care cetățenii ar avea cel mai mult nevoie de acest tip de informație.

Editați periodic culegeri de legi și reglementări

203. Un prim pas important pentru îmbunătățirea calității legilor este pregătirea unei culegeri cuprinzătoare de legi în care toate prevederile legale pot fi găsite. Pregătind coduri de legi periodice, guvernele își realizează și întrețin bănci de date legale. Codificarea reglementărilor ajută și la o interpretare univocă a literei legii. La nivel ministerial, existența unui registru sau a unei liste de reglementări reprezintă, oricum, un punct de început semnificativ, o alternativă care poate ajuta publicul să identifice reglementările necesare. Codificarea ar trebui să fie făcută și la nivel regional și local, așa după cum s-a precizat și în cazul monitoarelor, dacă aceste niveluri de guvernământ sunt surse importante de reglementări sau alte tipuri de legislație.

Înființați oficii de informații publice

204. Guvernele pot stabili, la nivelul ministerelor și al legislativului, oficii care pot oferi cetățenilor informații despre ultimele reglementări legale, despre interpretarea lor, dar și despre schimbările aflate în curs de realizare. Un punct de contact în fiecare minister, special destinat cetățenilor care pun întrebări despre cum să găsească prevederile legale sau despre cum să interpreteze reglementările în diferite domenii, poate fi de un enorm ajutor în creșterea complianței față de lege a populației. Oficiile de informații publice nu ar trebui să acționeze ca oficii de complianță care identifică încălcările și spun "publicului ce să facă", ci - mai degrabă - ca locuri în care cetățeanul nelămurit și doritor să afle primește asistență. Oficiile de informații active urmăresc realizarea de campanii de informare și educare, de pildă prin organizarea de seminarii pentru oamenii de afaceri, astfel oferindu-se aceste politici publicului larg într-o formă mult mai atractivă.

Organizații grupuri de lucru intra-guvernamentale

205. Guvernele pot stabili grupuri de lucru din specialiști de la diferite ministere și organizații pentru a realiza o mai ușoară diseminare a informațiilor despre reglementările legale ale guvernământului. În plus, acestor grupuri de lucru li se poate cere să lucreze împreună, cu scopul de a evita suprapunerea, repetarea sau incoerența cerințelor legale.

Alte idei în folosirea soluțiilor tehnologice

206. Tehnicile calitative prezentate mai sus nu implică, în general, cheltuieli mari sau cerințe tehnice sofisticate. Multe dintre ele sunt sisteme de bază care devin din ce în ce mai complexe pe măsură ce cresc cerințele. De exemplu, pe măsură ce numărul legilor și reglementărilor legale crește, guvernul poate să-și pună problema existenței unui sistem unificat de informații. Dacă datele au fost păstrate într-un format consistent, transferul acestor date într-un sistem automat ar trebui să fie făcut extrem de ușor. Desigur, aproape indiferent de formatul original, materialul poate fi editat ulterior pentru a fi ușor introdus în format computerizat.

207. În alte cazuri, guvernul central poate să-și delege unele puteri de decizie nivelelor de guvernământ inferioare ierarhic, cum ar fi guvernul regional. Dacă finanțarea devine posibilă, ar fi preferabil să se plaseze toate elementele legate de reglementările legale într-o unică bază de date, acesta pentru a ușura identificarea unui spectru mai larg de cerințe care afectează un grup supus reglementărilor. O astfel de bază de date ar putea fi folosită pentru a se identifica incoerențe între cerințele la nivelul țării și la nivelul regiunilor. Ulterior, cerințele supranaționale sau/și internaționale pot fi adăugate la baza de date pentru a oferi o informație încă și mai completă.

208. Lucrul esențial este că guvernele trebuie să-și maximizeze disponibilitatea informației legale pentru cetățeni și pentru uzul lor propriu. Făcând aceasta, nu numai că se legitimează în mod suplimentar acțiunea lor, dar se asigură faptul că cerințele care se transformă în reglementări vor fi mai bine scrise, mai ușor de urmat și mai ușor de implementat.

