

INFORMACIJA IR TEISĖ

Administracinės naštos analizė teisės aktų rengimo sistemoje

Laima Paliulionienė

Matematikos ir informatikos instituto jaunesnioji mokslo darbuotoja
 Institute of Mathematics and Informatics, Junior researcher
 Akademijos g. 4, LT-08663 Vilnius
 Tel. (8 5) 2109340
 El. paštas: laipal@kti.mii.lt

Intelektualizuotų informacinių technologijų naudojimas rengiant teisės aktus pakeltų įstatymų rengėjų darbą į aukštesnį technologinį lygį ir galėtų labai pagerinti teisės aktų kokybę. Šiuo metu viena iš aktualiausių problemų Europos Sąjungos ir Lietuvos teisės aktų rengimo srityje yra administracinės naštos mažinimas. Administracinė našta verslui atsiranda dėl įstatymuose numatytų įpareigojimų teikti valstybės institucijoms deklaracijas, ataskaitas, statistinę ir kitokią informaciją. Europos komisija išklė tikslą iki 2012 m. sumažinti šią naštą 25 %. Lietuvos ekonomikos skatinimo plane numatyta sumažinti administracinę naštą 30 %. Straipsnyje nagrinėjamas standartinių išlaidų modelis (angl. SCM – Standard Cost Model), naudojamas administracinei naštai matuoti, ir aptariama, kaip šis modelis gali būti įgyvendintas teisės aktų rengimo sistemoje.

Galimybės kurti sistemas, kurios padėtų rengti geresnės kokybės teisės aktus, pasaulyje nagrinėjamos jau daugiau kaip dvidešimt metų, yra sukurta keliolika tokių sistemų įvairiose šalyse (Biasotti, 2008). Ypač daug šioje srityje dirba Nyderlandų, Danijos, Italijos mokslininkai. Tačiau kai kurių rūšių teisinės žinios ir teisinis samprotavimas sunkiai formalizuojami; be to, inžinerinis mąstymo būdas teisininkams yra neįprastas ir svetimas. Todėl iki šiol sukurtos teisės aktams rengti skirtos sistemos yra gana ribotos pagal savo galimybes ir sudėtingos naudoti. Tačiau tyrimai tebevykdomi, siekiant kuo daugiau panaudoti informacines technologijas šioje srityje ir pakelti įstatymų rengėjų darbą į aukštesnį technologinį lygį.

Šiuo metu viena iš aktualiausių problemų Europos Sąjungos (ES) ir Lietuvos teisės aktų rengimo srityje yra administracinės naštos mažinimas. Administracinė našta verslui – tai įpareigojimai rinkti, apdoroti ir teikti duomenis (deklaracijas, ataskaitas, statistinę ir kitokią informaciją) valstybės institucijoms. 2006 metų lapkričio komunikate „Geresnio reglamentavimo Europos Sąjungoje strateginė peržiūra“ Europos Komisija pasiūlė pradėti ES galiojančių teisės aktų administracinės naštos mažinimo veiksmų programą ir išklė tikslą iki 2012 m. sumažinti šią naštą 25 % (Geresnio reglamentavimo..., 2006). 2008 metų vasarį Lietuvoje buvo priimta Geresnio reglamentavimo programa ir įkurtas Geresnio reglamentavimo koordinavi-

mo skyrius Ūkio ministerijoje. Lietuvos ekonomikos skatinimo plane (Ekonomikos skatinimo..., 2009) numatyta sumažinti administracinę naštą 30 %. Visi naujai rengiami teisės aktai ir jų pakeitimai turės būti įvertinti vadinamoju „Saulėtekio testu“, kuriuo siekiama užtikrinti, kad rengiamas teisės aktas nesukurtų perteklinės administracinės naštos. Šiai naštai matuoti naudojamas standartinių išlaidų modelis (angl. *Standard Cost Model – SCM*).

Administracinės naštos analizė yra viena iš užduočių, kuri turi būti sprendžiama ir teisės aktų rengimo sistemoje. Kai kurie kiti teisės aktų analizės aspektai, taip pat teisinių žinių formalizavimo, sistemos architektūros ir vartotojo interfeiso klausimai buvo nagrinėjami kituose straipsnio autorės darbuose (Paliulionienė, 2000; 2006; 2008). Šio straipsnio tikslas – aptarti, kaip teisės aktų rengimo sistemoje turi būti realizuota administracinės naštos analizė. Toliau aprašytas standartinių išlaidų modelis, naudojamas administracinėms išlaidoms matuoti, ir aptariama, kaip šis modelis gali būti įgyvendintas teisės aktų rengimo sistemoje.

Administracinės naštos matavimas

Administracinei naštai, kurią užkrauna verslui normatyviniai aktai, kiekybiškai įvertinti naudojamas *Standartinių išlaidų modelis (SCM modelis)* (International Standard..., 2005; Lankauskas, 2005). Šis metodas buvo sukurtas Nyderlanduose ir perimtas daugelio ES šalių – Belgijos, Prancūzijos, Italijos, Jungtinės Karalystės, Norvegijos, Danijos ir kitų. Metodą galima naudoti vertinant atskirą teisės aktą arba jų grupę. SCM metodą sudaro du pagrindiniai etapai:

1. Naštos šaltinių identifikavimas – šiame etape nustatoma, kuriose teisės normose įrašyti reikalavimai, sukeliants administracinę naštą, ir kokius veiksmus turi atlikti verslo subjektai, kad įvykdytų šiuos reikalavimus.
2. Naštos matavimas – šiame etape vykdomos verslo subjektų apklausos ir atliekami ekspertiniai vertinimai siekiant nustatyti

kiekybinį naštos dydį. Visi šie duomenys saugomi duomenų bazėje, kurios struktūrą nustato už tai atsakinga institucija.

Teisės normose numatytos informacinės prievolės įvykdomos per duomenų (pranešimų) teikimo prievoles. Pavyzdžiui, informacinė prievole gali būti laikomas reikalavimas informuoti apie mokesčio sumokėjimą, o duomenų teikimo prievole – atitinkamų mokesčių deklaracijų pateikimas. Šioms prievolėms įvykdyti būtina atlikti tam tikras veiklas – įvesti duomenis, juos apdoroti ir pan. Kad išlaidos būtų apskaičiuotos kuo tiksliau, gali būti nustatomas baigtinis ir universalus (taikomas bet kokiam teisės aktui įvertinti) verslo subjekto atliekamų veiklų sąrašas. Pavyzdžiui, Nyderlanduose įvertinant kiekvieno teisės akto sukeliamas išlaidas naudojamas 14 veiklų sąrašas: susipažinimas su atitinkamu teisės aktu, papildomų paaiškinimų gavimas, duomenų surinkimas, jų peržiūra, įvedimas, apskaičiavimas, rezultatų įrašymas, tikrinimas, informacijos gavimas iš trečiųjų šalių, konsultavimasis su jomis, papildomų dokumentų/paaiškinimų teikimas, atsiskaitymas su trečiosiomis šalimis už šias paslaugas, informacijos siuntimas ir saugojimas (Introduction..., 2006).

Nustatant administracinės naštos dydį vertinamas teikiamas duomenis rengiančio žmogaus valandinis darbo įkainis, darbo trukmė, papildomos materialinės išlaidos telefono pokalbiams, transportui, programinei įrangai, blankams, spausdintuvams ir pan., dokumentų pateikimo periodiškumas. Vertinant bendrą administracinę naštą valstybės mastu atsižvelgiama, kiek verslo subjektų privalo vykdyti šias prievoles. Duomenų teikimo prievolės metinė administracinė našta skaičiuojama pagal tokią formulę:

$$B = \left(\sum_{i=1}^N P_i \cdot T_i \right) \cdot F \cdot Q;$$

čia B – duomenų teikimo prievolės administracinė našta,

N – veiklų, reikalingų šiai prievolei įvykdyti, skaičius,

P_i – veiklos vykdymo laiko vieneto įkainis (skaičiuojamas kaip statistinis daugelio įmonių vidurkis),

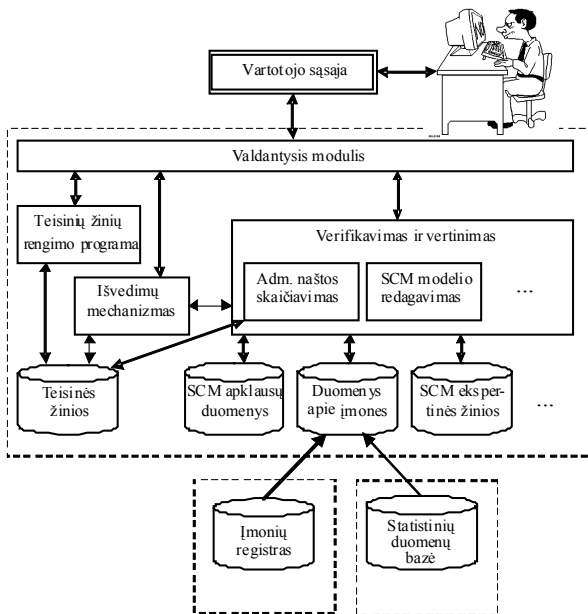
T_i – laikas, sugaištas veiklai vykdyti,
 F – kiek kartų per metus vykdoma duomenų teikimo prievolė,

Q – verslo subjektų, vykdančių šią prievolę, skaičius.

Matuojant administracinę naštą reikia nepamiršti, kad tam tikri duomenys verslo subjektuose fiksuojami nepaisant to, ar juos reikia pranešti valstybės institucijoms. Šie duomenys gali būti reikalingi pačiai įmonei, kad ji veiktų efektyviai. Reali administracinė našta atsiranda tuomet, kai duomenys fiksuojami ne verslo tikslais, o tik tam, kad būtų galima užpildyti deklaraciją arba ataskaitą.

Administracinės naštos analizės realizavimas teisės aktų rengimo sistemoje

Teisės aktų rengimo sistemos žinių bazėje formalizuotu pavidalu saugomi teisės aktai. Žinių vaizdavimui gali būti naudojama, pavyzdžiui, freimų logika, jungianti objektyvių žinių vaizdavimą su loginio išvedimo mechanizmu (Kifer, 1993), arba kitoks formalizmas.



Pav. Teisės aktų rengimo sistemos architektūra, naudojanti SCM modelį

Išvedimų mechanizmas skirtas atsakyti į užklausas ir naudojamas teisės aktams analizuoti ir teikti išvadoms pagal pateiktus duomenis. Administracinei naštai apskaičiuoti naudojamos SCM modelio duomenų bazės, kuriose saugomi verslo subjektų apklausų duomenys apie administracines išlaidas ir duomenys apie pačius verslo subjektus (verslo sritis, įmonių skaičius, darbuotojų skaičius ir kt.). Duomenys apie įmones gali būti gaunami iš išorinių šaltinių – įmonių registro ir statistinių duomenų bazių. Toliau pateiktame paveiksle pavaizduota teisės aktų rengimo sistemos architektūros schema, kurioje pateikti tik pagrindiniai jos komponentai ir tie komponentai, kurie skirti SCM modeliu besiremiančiai analizei.

SCM ekspertinių žinių bazėje užrašomi kiekybiniai ekspertiniai vertinimai ir taisyklės, pagal kurias gali būti išvedami nauji faktai. Ekspertiniai vertinimai tam tikrais atvejais naudojami vietoje apklausų siekiant sumažinti apklausoms sugaištamą laiką. Pavyzdžiui, apklausų duomenų bazėje gali būti duomenys apie deklaraciją kaip visumą, o ekspertas gali įvertinti kiekvieno deklaracijos elemento svorį

bendroje deklaracijos administracinėje naštoje. Šie vertinimai kartu su apklausų ir kitais duomenimis vėliau gali būti naudojami skaičiavimuose ir ekspertinėse taisyklėse. Ekspertinių taisyklių pavyzdys – galimų pokyčių skaičiavimo taisyklės siekiant įvertinti būsimą naštą pagal teisės aktų projektus. Jos įvertina naujų deklaracijos arba ataskaitos elementų naštą, ir tai gali būti padaryta keliais būdais – tiesiogiai (pavyzdžiui, nurodant laiką, kurio prireiks elementui užpildyti), arba netiesiogiai (pavyzdžiui, prilyginant jo naštą kito elemento naštai, galbūt su tam tikru koeficientu). Tokios ekspertinės žinios gali būti išreikštos, pavyzdžiui, freimų logikos (F-logikos) taisyklėmis.

Toliau pateikiamas pavyzdys, kuriame demonstruojamas toks santykinis deklaracijos elemento (lauko) svorio įvertinimas bendroje deklaracijos administracinėje naštoje. Tai yra F-logikos

programos fragmentas, kuriame iš pradžių užrašyta, kad $d1$ ir $d2$ yra klasės *deklaracija* egzemplioriai, $l1(d1)$ ir $l2(d2)$ yra klasės *laukas(deklaracija)* egzemplioriai, ir ši klasė turi atributus *pavadinimas* ir *svoris*. Reikia pažymėti, kad ši klasė gali turėti ir kitų atributų, jie nebūtinai turi būti aprašyti visi kartu, nes F-logikoje taikomas lokalizacijos principas, kai sąvokos, atributai ir predikatai aprašomi ten, kur jie naudojami, o vėliau sujungiami globalioje žinių bazėje. Paskutinė užrašyta F-logikos taisyklė, teigianti, kad deklaracijos $d1$ lauko $l1$ svoris bendroje naštoje lygus pusei deklaracijos $d2$ lauko $l2$ svorio:

$d1$: deklaracija.

$d2$: deklaracija.

laukas(deklaracija)[pavadinimas=>string; svoris=>real].

$l1(d1)$: *laukas(deklaracija)*.

$l2(d2)$: *laukas(deklaracija)*.

$l1(d1)[svoris \rightarrow X/2] \leftarrow l2(d2)[svoris \rightarrow X]$.

Realizuojant SCM modelį reikia atsižvelgti į tai, kad kai kurie duomenų reikalavimai kartojami skirtinguose teisės aktuose, todėl ekspertinėse taisyklėse turi būti aprašyta, kaip skaičiuoti administracines išlaidas, kad į galutinę išlaidų sumą nebūtų įskaičiuojamos vienodo turinio teisės normų vykdymo išlaidos.

SCM duomenys kartkartėmis yra įvertinami iš naujo, todėl sistemoje reikalinga redagavimo galimybė. Tačiau būtina turėti omenyje, kad surinkti naujus duomenis kainuoja brangiai

ir dažnai to daryti neapsimoka. Pavyzdžiui, Nyderlanduose toks įvertinimas atliekamas kartą per ketverius metus, ir tuomet per kelis mėnesius administracinė našta įvertinama beveik visose teisės srityse.

Išvados

Administracinės naštos įvertinimas ir mažinimas yra aktuali problema Lietuvoje ir ES, todėl kuriant teisės aktų rengimo sistemą svarbu numatyti administracinės naštos įvertinimo galimybę ir tam naudoti standartinių išlaidų modelį. Straipsnyje pasiūlyta į sistemos architektūrą įtraukti tokiaai analizei skirtus komponentus: administracinių išlaidų skaičiavimo komponentą, SCM duomenų redagavimo komponentą, SCM apklausų duomenų bazę, duomenų apie įmones bazę, SCM ekspertinių žinių bazę. SCM ekspertinių žinių bazėje užrašomi kiekybiniai ekspertiniai vertinimai ir taisyklės, pagal kurias galima išvesti naujus faktus, kurie bus naudojami administracinėms išlaidoms skaičiuoti tiek pagal esamus teisės aktus, tiek pagal jų projektus.

Pažymėtina, kad administracinės naštos verslui įvertinimas taip pat yra administracinė našta, tik ji kainuoja ne verslui, o valstybei. Ją irgi galima matuoti ir taip gauti papildomų metaduomenų. Reikia siekti, kad tokių matavimų kaina nebūtų per didelė ir nepranoktų naštos sumažinimo naudos verslui.

LITERATŪRA

BIASOTTI, Mariangela; FRANCESCONI, Enrico; PALMIRANI, Monica; SARTOR, Giovanni; VITALI, Fabio (2008). *Legal Informatics and Management of Legislative Documents*. Global Centre for ICT in Parliament Working Paper No. 2, Rome, January 2008 [žiūrėta 2009 m. birželio 1 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ictparliament.org/resources/WP002_legislativeinformatics.pdf>.

Ekonomikos skatinimo planas (2009) [interaktyvus]. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija, Vilnius, 11 p. [žiūrėta 2009 m. birželio 1 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.skatinimoplanas.lt/files/ekonomikos_skatinimo_planas.pdf>.

Geresnio reglamentavimo Europos Sąjungoje strateginė apžvalga (2006) [interaktyvus]. Briuselis. 13 p. [žiūrėta 2009 m. birželio 1 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/veiklos_kryptys/reglamentavimas/regl_es/LT_689.pdf>.

International Standard Cost Model Manual (2005) [interaktyvus] [žiūrėta 2009 m. birželio 1 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>>.

Introduction of the Standard Cost Model (2006) [interaktyvus]. [žiūrėta 2009 m. birželio 1 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.funzionepubblica.it/dipartimento/docs_pdf/Standard_Cost_Model_Germany.pdf> [žiūrėta 2009-06-01]

KIFER, M.; LAUSEN, G.; WU, J. (1993). *Logical foundations of object-oriented and frame-based languages*. Technical report 93/06, Department of Computer Science, University SUNY at Stone Brook.

LANKAUSKAS, Mindaugas; ŽELVYS, Arūnas (2005). *Administracinė našta verslui: išlaidos ir jų vertinimo būdai*. Teisės institutas. 12 p. [žiūrėta 2009 m. birželio 1 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.teise.org/docs/publications/Administracine_nasta__straipsnis_pataisytas_.doc>.

PALIULIONIENĖ, Laima (2000). Kompiuterinis teisinių samprotavimų modeliavimas. *Jurisprudencija*, t. 16(8), p. 132–148.

PALIULIONIENĖ, Laima (2006). Testų generavimu grindžiamas teisinių žinių bazių kokybės tikrinimas. Iš *Informacinės technologijos 2006: konferencijos pranešimų medžiaga*. Kaunas: Technologija, p. 479–483.

PALIULIONIENĖ, Laima (2008). Teisės aktams rengti skirtų sistemų vartotojo interfeiso ypatumai. *Liet. mat. rink.*: LMD darbai, t. 48/49, p. 360–364.

ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE BURDENS IN A LEGAL DRAFTING SYSTEM

Laima Paliulionienė

Summary

The use of artificial intelligence methods or other computer-based methods in legal drafting would raise the technological level of legal drafting process, and could remarkably improve the quality of legal documents. Nowadays, the issue of administrative burdens is considered one of the most important legislation problems in EU and Lithuania. Administrative burdens mean a demand on businesses to gather, process and provide information for state institutions.

The European Commission has proposed a joint EU target for reducing the administrative burdens by 25% in 2012. The Lithuanian economy stimulation plan provides for reducing the administrative burdens by 30%. To measure administrative burdens, the Standard Cost Model (SCM) is used. The paper considers how the model can be implemented in a legal document drafting system.