

■ ■ ■ | Domański Zakrzewski Palinka



BAROMETR LEGISLACYJNY

Analiza przyczyn braku terminowości
w realizacji rządowych planów
legislacyjnych w latach 2008–2011

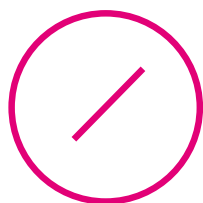
Radosław Zubek

Heike Klüver

Marcin Matczak

Tomasz Zalański

■ ■ ■ | Domański Zakrzewski Palinka



BAROMETR LEGISLACYJNY

Analiza przyczyn braku terminowości
w realizacji rządowych planów
legislacyjnych w latach 2008–2011

Radosław Zubek
Heike Klüver
Marcin Matczak
Tomasz Zalasieński

Warszawa 2012



Słowo wstępne

Od czterech lat prawnicy kancelarii Domański Zakrzewski Palinka razem z ekspertami akademickimi badają sprawność legislacyjną Rady Ministrów. Do 2011 badania te odbywały się w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”. Publiczną kontrolę jakości pracy administracji rządowej traktujemy jako nasze obywatelskie zaangażowanie w budowę dobrze działającego państwa.

Dlaczego uważamy, że taka kontrola jest potrzebna?

- Jesteśmy przekonani, że rzetelne planowanie i realizowanie polityki legislacyjnej sprzyja stabilności i przewidywalności systemu prawnego.
- Przewidywalność tworzenia prawa stanowi fundament odpowiedzialnego państwa demokratycznego. W systemach, w których dominują rządy koalicyjne, szczególne znaczenie mają okresowe dokumenty programowe rządu, w tym programy prac legislacyjnych.
- Nierzetelne wykonywanie programów prac legislacyjnych rodzi poważne koszty ekonomiczne. Opóźnianie albo rezygnacja z zapowiadanych przez rząd inicjatyw legislacyjnych zwiększa ryzyko i koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Badania dowodzą, że istnieje zależność między przewidywalnością tworzenia prawa i zagranicznymi inwestycjami oraz wzrostem gospodarczym.
- Przewidywalność legislacyjna stanowi miernik politycznej i organizacyjnej wiarygodności rządu. Poziom realizacji obietnic legislacyjnych pokazuje, w jakim stopniu rządzący radzą sobie z kierowaniem państwem. Rzetelna realizacja zapowiadanych planów jest więc z jedną z najważniejszych przesłanek, które wyborcy powinni brać pod uwagę oddając głos w kolejnych wyborach.

W publikowanych od 2008 r. raportach (dostępnych m.in. na stronie www.sprawnepanstwo.pl) analizowano stopień realizacji kolejnych, przygotowywanych co sześć miesięcy, programów legislacyjnych rządu. Zebrany materiał badawczy daje podstawy do przeanalizowania skuteczności realizacji polityki legislacyjnej Rady Ministrów w całym okresie pracy Sejmu VI kadencji.

Celem niniejszego raportu jest analiza przyczyn braku terminowości w opracowywaniu projektów ustaw w latach 2008–2011. Mamy nadzieję, że wyniki naszych badań okażą się pomocne dla poprawy jakości planowania działalności legislacyjnej rządu, a także będą stanowiły punkt odniesienia dla kolejnych analiz obejmujących dalsze prace Rady Ministrów.

Krzysztof Zakrzewski
Partner Zarządzający
kancelaria Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.



Spis treści

Słowo wstępne	3
Wyniki badania	5
I. Wprowadzenie	6
1. Obietnice legislacyjne	6
2. Czynniki polityczne	8
3. Reformy i monitoring	9
4. Inne przyczyny	10
5. Dane i metodologia	10
II. Analiza przyczyn braku terminowości	11
1. Czynniki polityczne	11
2. Reformy i monitoring	12
3. Pozostałe czynniki	13
III. Podsumowanie	14
1. Wyniki analizy	14
2. Wnioski praktyczne	16
Aneks 1. Dane i metodologia	17
Aneks 2. Wyniki regresji logistycznej	19

Wyniki badania

- W latach 2008–2011 Rada Ministrów ogłosiła siedem półrocznych programów legislacyjnych, w których zapowiedziała zamiar opracowania 541 projektów ustaw.
- W tym okresie Rada Ministrów przyjęła 189 (35%) projektów terminowo; z pozostałych 352 projektów 134 (25%) przyjęto z opóźnieniem, a 218 (40%) nie zostało wcale przyjętych.
- Próby usprawnienia procesu planowania legislacyjnego, podejmowane intensywnie przez administrację rządową w okresie 2009 – 2010 okazały się mało skuteczne. Również monitoring projektów unijnych nie miał większego znaczenie dla terminowości prac legislacyjnych.
- Terminowość prac legislacyjnych zależy w dużej mierze od czynników politycznych. Im większe różnice między partiami koalicyjnymi w danym obszarze polityki publicznej, tym mniejsze szanse na przyjęcie projektu ustawy w terminie. Jednocześnie, im ważniejsza jest dana tematyka dla partii ministra planującego projekt, tym większe szanse na jego przyjęcie w terminie.
- Wpływ na terminowe zakończenie prac legislacyjnych ma również stopień skomplikowania projektu ustawy. Projekty nowelizacyjne mają większą szansę na przyjęcie w terminie niż projekty nowych regulacji, co należy uwzględnić przy planowaniu działań legislacyjnych.
- Wyniki badań pokazują, że poziom zatrudnienia w resorcie nie ma istotnego wpływu na terminowość prac legislacyjnych. Skuteczność realizacji projektów planowanych przez mniejsze ministerstwa nie odbiega bowiem od właściwej większym ministerstwom.
- Wyniki niniejszego badania pozwalają na sformułowanie kilku praktycznych wniosków oraz rekomendacji dla administracji rządowej. Najważniejsze z nich to:
 - usprawnienie procesu koordynacji międzyresortowej i przyznanie centrum rządu silnych uprawnień do weryfikacji propozycji resortowych;
 - uwzględnienie oceny politycznego kontekstu planowanych projektów na etapie programowania;
 - dokładna ocena technicznej materii projektowanych przepisów w trakcie konstrukcji programów legislacyjnych.



I. Wprowadzenie

I. Obietnice legislacyjne

W latach 2008–2011 rząd Donalda Tuska ogłosił siedem półrocznych programów legislacyjnych, w których zapowiadał opracowanie konkretnych projektów ustaw. W trakcie realizacji tych programów Rada Ministrów przyjmowała niektóre projekty terminowo, a inne z opóźnieniem lub wcale.

Celem niniejszego raportu jest analiza przyczyn braku terminowości w opracowywaniu projektów ustaw. Dane wykorzystane w niniejszym raporcie zostały zebrane przez autorów w ramach monitoringu realizacji programów legislacyjnych w latach 2008–2011 (patrz seria *Barometr legislacyjny*). Pokazują one, że w trakcie swojej pierwszej kadencji rząd PO–PSL zaplanował opracowanie 541 projektów ustaw (patrz Tabela 1). Dane te różnią się od nominalnej liczby zaplanowanych w tym okresie projektów ponieważ te same projekty, w związku z opóźnieniem w ich realizacji, były kilkakrotnie zgłaszane do kolejnych programów. Gdyby zsumować wszystkie projekty przedstawiane nominalnie w kolejnych analizowanych programach legislacyjnych, wówczas okazałoby się, że rząd planował przyjęcie 894 projektów ustaw.

Tabela 1. Liczba planowanych nowych projektów ustaw w latach 2008–2011

Okres programowania	Data przyjęcia programu przez RM	Projekty w ujęciu nominalnym	Nowe projekty ustaw ogółem*	Nowe projekty nowelizacji	Nowe projekty implementujące prawo UE	Nowe projekty ustaw budżetowych
I połowa 2008 r.	15–01–2008	123	123	86	64	–
II połowa 2008 r.	08–07–2008	175	129	90	42	1
I połowa 2009 r.	23–12–2008	144	71	53	30	–
II połowa 2009 r.	14–07–2009	125	56	40	21	1
I połowa 2010 r.	19–01–2010	133	55	43	21	–
II połowa 2010 r.	29–07–2010	98	47	39	18	1
I połowa 2011 r.	08–02–2011	96	60	42	35	–
Ogółem		894	541	393	231	3

* Sposób liczenia planowanych „nowych” projektów ustaw w niniejszym raporcie różni się od przyjętego w serii *Barometr legislacyjny*. W obecnej analizie z każdego programu wybrano jedynie te projekty, które nie były ujęte w żadnym z poprzednich planów prac RM. W obliczeniach uwzględniono także projekty z listy B z programu na I połowę 2010 r., ale pominięto projekty z „beztymczasowych” załączników dołączanych do programów w 2011 r.

W ramach badań z każdego programu wybrano jedynie te projekty, które nie były ujęte w żadnym z poprzednich planów prac RM. Ponad 70 procent takich projektów (393) stanowiły projekty nowelizacji istniejących ustaw. Około 43 procent (231) wszystkich projektów implementowało prawo UE. Liczba planowanych nowych projektów ustaw systematycznie spadała od II połowy 2008 r. – jedynie ostatni program z I połowy 2011 r. zanotował nieznaczny wzrost liczby projektów ustaw.

Obciążenie zadaniami legislacyjnymi rozkładało się nierównomiernie wśród ministerstw i urzędów centralnych (patrz Wykres 1). W latach 2008–2011 najwięcej nowych projektów ustaw planowało opracować Ministerstwo Sprawiedliwości. Takich projektów było 70. Niewiele mniej zaplanowały Ministerstwa Finansów (56), Pracy i Polityki Społecznej (55) oraz Gospodarki (50). Najmniejsze obciążenie legislacyjne miały natomiast trzy urzędy centralne (GUS, UOKiK, UZP) oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki, Rozwoju Regionalnego i Spraw Zagranicznych.

Wykres 1. Liczba planowanych projektów ustaw według ministerstw (2008–2011)

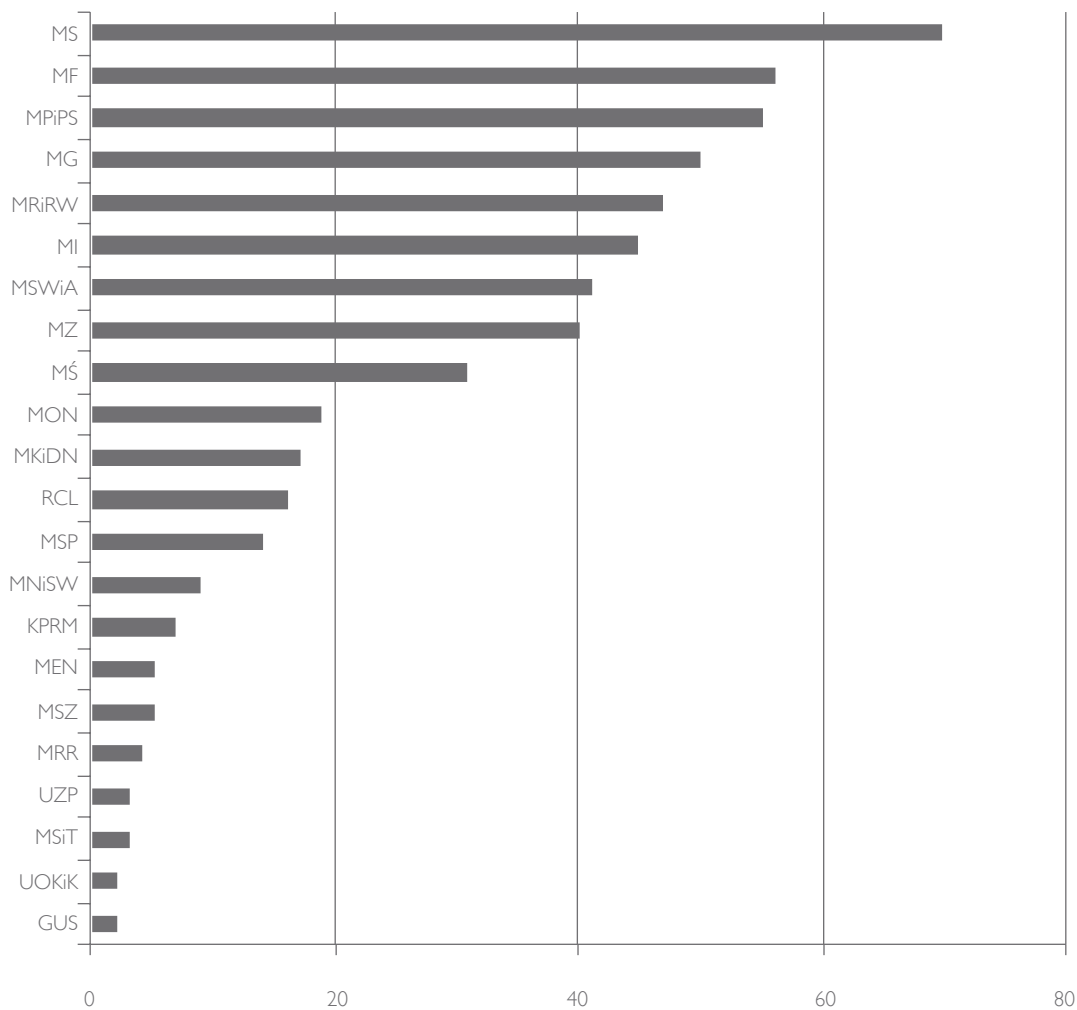




Tabela 2. Terminowość prac legislacyjnych nad projektami ustaw w latach 2008–2011

Program legislacyjny	Projekty przyjęte w terminie	Projekty przyjęte po terminie	Projekty nieprzyjęte*
I poł. 2008 r.	50	34	39
II poł. 2008 r.	53	33	43
I poł. 2009 r.	21	21	29
II poł. 2009 r.	9	22	25
I poł. 2010 r.	14	20	21
II poł. 2010 r.	19	4	24
I poł. 2011 r.	23	0	37
Ogółem	189	134	218

* do końca czerwca 2011 r.

Z 541 projektów ustaw przedstawionych w siedmiu programach legislacyjnych, 189 (ok. 35%) zostało przyjętych w terminie, tzn. przed końcem danego półrocznego okresu (patrz Tabela 2). Pozostałe 352 projekty albo zostały przyjęte przez rząd z opóźnieniem – takich projektów było 134 (25%) – albo nie zostały wcale przyjęte do końca czerwca 2011 r. – tych projektów było 218 (40%).

Czym tłumaczyć te różnice w terminowości prac legislacyjnych?

2. Czynniki polityczne

Można oczekiwać, że terminowość prac legislacyjnych będzie zależeć w dużej mierze od czynników politycznych.

Po pierwsze, terminowość opracowywania projektów będzie zależeć od ideologicznych różnic wewnątrz koalicji rządowej. Im bardziej partie koalicyjne różnią się w poglądach na daną tematykę, tym dłuższy będzie proces uzgadniania projektów ustaw między ministerstwami, a tym samym większe prawdopodobieństwo przekroczenia ustalonego terminu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów.

Po drugie, terminowość prac legislacyjnych zależeć będzie od wagi danej tematyki dla partii koalicji rządowej. Jeżeli projekt ustawy porusza zagadnienia mało znaczące z punktu widzenia programu politycznego danej partii, to minister pochodzący z tej partii będzie miał mniejszą motywację do nadzorowania i kontrolowania terminowości prac legislacyjnych. W rezultacie istnieje mniejsze prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia przez Radę Ministrów projektów o mniejszej wadze politycznej. Z drugiej strony, duża waga polityczna projektu, może prowadzić do rozbieżności w ramach koalicji rządowej, co utrudnia pracę nad projektem.

Po trzecie, terminowość zależeć będzie od partii koalicyjnej, która kontroluje ministerstwo odpowiedzialne za przygotowanie danego projektu. Koalicja PO–PSL składa się z partii o różnej wielkości i spójności politycznej. Można oczekiwać, że większe partie są naturalnie mniej spójne i potrzebują więcej czasu na wewnętrzne konsultacje niż mniejsze partie. Prawdopodobieństwo terminowego opracowania projektu powinno być zatem wyższe w przypadku projektów pochodzących z ministerstw, którymi kieruje PSL.

3. Reformy i monitoring

Obok czynników politycznych, wpływ na terminowość prac legislacyjnych będą miały również uwarunkowania instytucjonalne.

W pierwszej kolejności można oczekiwać, że znaczenie dla terminowości prac będą miały reformy procesu planowania, które rząd Donalda Tuska wprowadził w latach 2009–2010. Reformy te obejmowały szereg różnych elementów. W pierwszej kolejności starano się usprawnić realizację programu legislacyjnego poprzez nowelizowanie jego treści w trakcie okresu planowania (program na I półrocze 2009 r.). Następnie zdecydowano się zmienić wewnętrzną strukturę programu i wyodrębnić projekty o istotnym znaczeniu dla rządu. W ramach programu na I półrocze 2010 r. wyodrębniono zatem dwie listy projektów (tzw. lista A i B).

W kolejnym programie (II półrocze 2010 r.) zrezygnowano jednak z powyższej praktyki, na rzecz wyodrębnienia listy projektów, które mają zostać przyjęte do końca okresu planowania oraz listy projektów, nad którymi toczą się prace legislacyjne, ale nie określono terminu przyjęcia tych projektów przez rząd. Ponadto w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyodrębniono Zespół ds. Programowania Prac Rządu, który miał dokonywać weryfikacji projektów przedstawianych do programu legislacyjnego przez ministrów.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej usprawnienia, oczekujemy, że projekty zaplanowane na początku okresu 2008–2011 będą miały – *ceteris paribus* – niższe prawdopodobieństwo przyjęcia przez Radę Ministrów w terminie niż projekty ustaw ujęte w programach legislacyjnych ogłoszonych pod koniec tego okresu, tzn. już po wdrożeniu działań usprawniających.



Do czynników instytucjonalnych, które mogły mieć wpływ na terminowość prac legislacyjnych należy również zaliczyć dodatkowy monitoring, któremu podlegają projekty wdrażające prawo UE. Transpozycja i wdrażanie prawa unijnego podlegają monitoringowi zarówno MSZ (wcześniej UKiE) jak i Komisji Europejskiej. Można spodziewać się zatem, że projekty „unijne” będą bardziej terminowe niż projekty „krajowe”.

4. Inne przyczyny

Terminowość prac legislacyjnych może również zależeć od innych czynników niż te wymienione powyżej. W analizie uwzględniamy wpływ trzech dodatkowych okoliczności.

Projekty nowelizacyjne – można oczekiwać, że projekty nowelizacji są generalnie prostsze do opracowania niż projekty nowych regulacji. Prawdopodobieństwo terminowego opracowania takich projektów powinno być zatem wyższe.

Wielkość ministerstwa – wielkość resortu może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne implikacje. Z jednej strony, duża liczba urzędników wzmacnia zdolność administracyjną ministerstw do opracowywania skomplikowanych projektów. Z drugiej strony, można oczekiwać, że proces przygotowywania aktów prawnych w dużych ministerstwach przebiega wolniej z uwagi na większą potrzebę konsultacji i kompromisu.

Kwartał – w latach 2008–2011 projekty ustaw planowane były w ujęciu półrocznym. Każdy program podzielony był jednak na projekty do przyjęcia w pierwszym i drugim kwartale danego półrocznego okresu. Można się spodziewać, że projekty zaplanowane na pierwszy kwartał będą miały większe prawdopodobieństwo przyjęcia do końca danego okresu półrocznego.

5. Dane i metodologia

Szczegółowy opis przyjętej metody analitycznej oraz wykorzystanych źródeł danych znajduje się w Aneksie I.

II. Analiza przyczyn braku terminowości

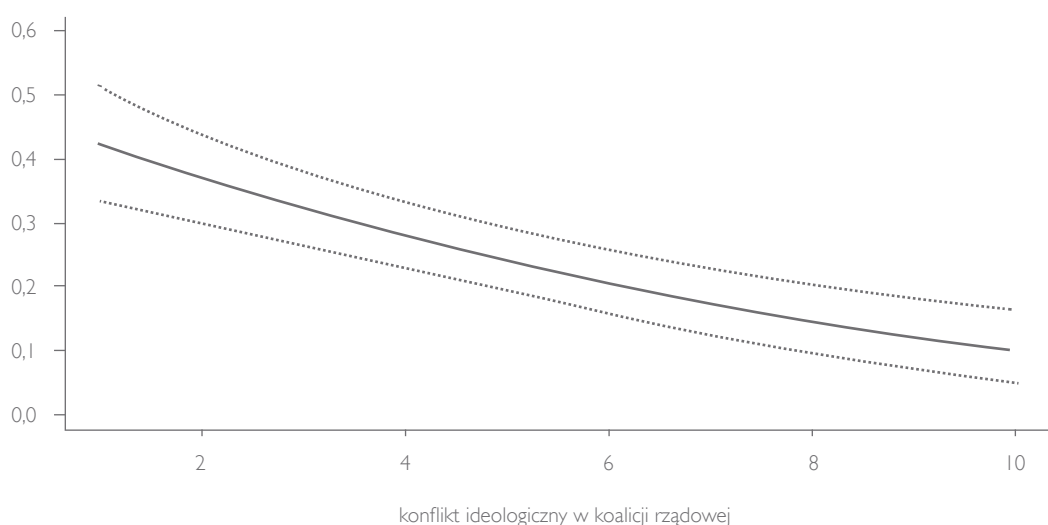
W niniejszym rozdziale przedstawiamy wyniki analizy (szczegółowe wyniki w Aneksie), które pozwalają na oszacowanie prawdopodobieństwa terminowego przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów dla różnych wartości zmiennych objaśniających.

I. Czynniki polityczne

Jeśli chodzi o wpływ czynników politycznych wyniki analizy potwierdzają, że zarówno konflikt w koalicji rządowej, jak i polityczne znaczenie projektu mają statystycznie istotny wpływ na prawdopodobieństwo przyjęcia projektu ustawy w terminie. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych czynników, to wzrost konfliktu o jeden punkt na dziesięciopunktowej skali przekłada się na ok. 19% spadek szansy (tzw. *odds*) terminowego przyjęcia projektu ustawy. Efekt ten jest istotny na poziomie 1%.

Wykres 2 przedstawia, w jaki sposób zmienia się oczekiwane prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia projektu w miarę, jak wzrasta konflikt między partiami koalicyjnymi w danym obszarze. Linie przerywane określają 95% przedział ufności, linia ciągła określa wartość oczekiwanego prawdopodobieństwa (*predicted probability*) dla różnych wartości konfliktu. Dane te pokazują, że przy wzroście poziomu konfliktu od 1 do 10 prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia projektu spada z poziomu ok. 0,4 do ok. 0,1.

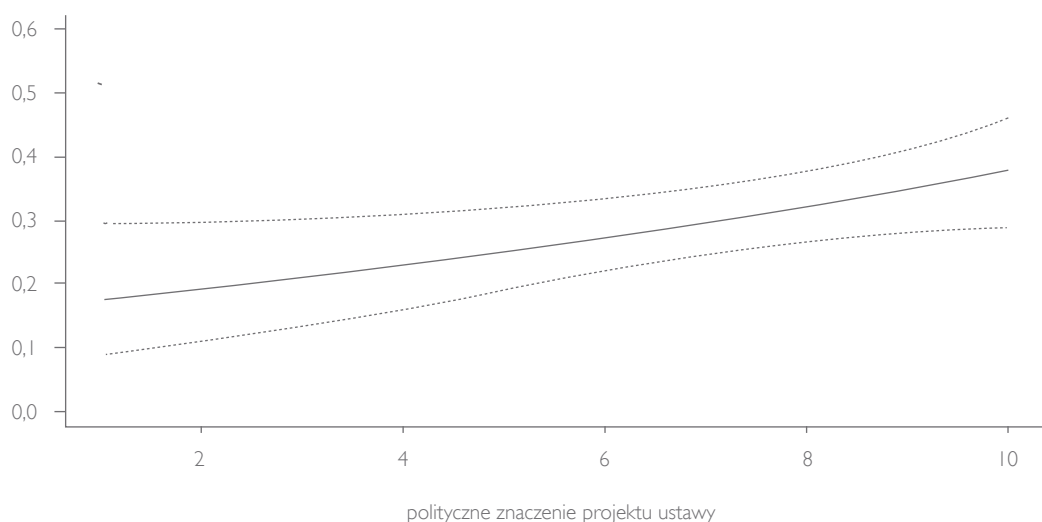
Wykres 2. Prawdopodobieństwo przyjęcia projektu ustawy w zależności od poziomu konfliktu ideologicznego w koalicji rządowej.





Analiza potwierdza również, że projekty o dużym znaczeniu politycznym dla partii danego ministra mają większe prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia. Wzrost znaczenia o jeden punkt na dziesięciopunktowej skali skutkuje ok. 13% wzrostem szansy na terminowe przyjęcie projektu. Wykres 3 pokazuje, że przy wzroście znaczenia projektu od 1 do 10 prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia projektu wzrasta z poziomu ok. 0,2 do ok. 0,4.

Wykres 3. Prawdopodobieństwo przyjęcia projektu ustawy w zależności od politycznego znaczenia projektu dla partii ministra



Nasza analiza nie potwierdza natomiast wpływu przynależności partyjnej ministrów na terminowość. Projekty ustaw planowane przez ministerstwa, którym szefują ministrowie z PO mają takie samo prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia jak projekty z resortów kontrolowanych przez PSL.

2. Reformy i monitoring

W odróżnieniu od hipotez o charakterze politycznym, oczekiwania dotyczące wpływu reform instytucjonalnych oraz monitoringu projektów unijnych nie uzyskują potwierdzenia w naszej analizie.

Badanie pokazuje, że działania usprawniające proces planowania wdrożone przez rząd Donalda Tuska w latach 2009–2010 nie miały istotnego wpływu na terminowość prac legislacyjnych. Wbrew oczekiwaniom, prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia projektów ujętych w programach z 2010 i 2011 r. nie różni się istotnie – *ceteris paribus* – od tego dla projektów zaplanowanych na początku 2008 r. (wynik ten pozostaje bez zmian niezależnie od przyjętej wartości referencyjnej). Analiza zdaje się jednocześnie sugerować, że prawdopodobieństwo terminowego sfinalizowania prac pod koniec kadencji była niższa od tej na początku, choć wynik ten nie jest statystycznie istotny.

Również wbrew oczekiwaniom „unijne” i „krajowe” projekty ustaw nie różnią się istotnie jeśli chodzi o prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia. Nie potwierdziły się zatem nasze oczekiwania dotyczące dyscyplinującego efektu monitoringu MSZ i Komisji Europejskiej.

3. Pozostałe czynniki

Planowane projekty ustaw charakteryzują się różnym poziomem skomplikowania. W obecnej analizie założyliśmy, że opracowanie projektów nowelizacji powinno być mniej pracochłonne niż przygotowanie nowych regulacji, a zatem prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia przez rząd powinno być wyższe. Nasza analiza potwierdza, że jest tak w rzeczywistości. Projekty nowelizacji mają dwukrotnie większą szansę na przyjęcie w terminie niż pozostałe projekty ustaw.

Wpływ na terminowość ma również kwartał, w którym projekt ma zostać przyjęty. Zgodnie z oczekiwaniami, projekty których przyjęcie zaplanowano na pierwsze z trzech miesięcy w każdym z półrocznych programów mają wyższą szansę terminowego przyjęcia niż projekty zaplanowane na drugą połowę okresu planowania. Prawdopodobieństwo terminowości wynosi 0,54 w przypadku projektów z I/III kwartału, a jedynie 0,12 w przypadku projektów zaplanowanych na II/IV kwartał.

Wbrew naszym oczekiwaniom, analiza nie potwierdza wpływu poziomu zasobów kadrowych na terminowość realizacji programu legislacyjnego. Wielkość ministerstwa – mierzona średnim poziomem zatrudnienia – nie ma na nią istotnego wpływu. Projekty planowane przez ministerstwa o dużym i małym zatrudnieniu charakteryzują się podobnym prawdopodobieństwem terminowego przyjęcia przez Radę Ministrów.



III. Podsumowanie

I. Wyniki analizy

Przeprowadzona analiza potwierdza istotny wpływ czynników politycznych na terminowość prac legislacyjnych (patrz Tabela 4). Zgodnie z oczekiwaniami, prawdopodobieństwo terminowego przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów zależy od poziomu konfliktu ideologicznego wewnątrz koalicji rządowej. Im większe różnice między partiami w danej tematyce, tym mniejsze szanse na przyjęcie projektu ustawy w terminie. Na terminowość prac wpływ ma również polityczne znaczenie projektu. Im ważniejsza jest dana tematyka dla partii ministra planującego projekt, tym większe szanse na przyjęcie projektu w terminie.

Jednocześnie nasza analiza pokazuje, że na terminowość prac legislacyjnych nie miały istotnego wpływu reformy podjęte przez rząd w latach 2009–2010. Projekty ujęte w programach opracowanych według zmienionej metodologii w 2010 i 2011 r. nie charakteryzowały się wyższym prawdopodobieństwem terminowego przyjęcia przez rząd. Wręcz odwrotnie, terminowość projektów ujętych w programach z 2009 r. była niższa niż projektów na początku 2008 r.

Wynik ten nie musi oznaczać jednak, że działania te były nietrafne, a jedynie że w badanym okresie nie przyniosły pożądanego efektu. Można przy tym wskazać na przynajmniej dwie okoliczności, które mogły zatuszować pozytywne efekty tych usprawnień. Po pierwsze, zmiany w procesie planowania były prowadzone równoległe z reformą rządowej ścieżki prac legislacyjnych, która polegała na wprowadzeniu obowiązku opracowywania założeń do projektów ustaw. Po drugie, do słabego wyniku mogło przyczynić się generalne spowolnienie tempa prac rządowych pod koniec kadencji.

Tabela 4. Hipotezy i wyniki badania

Hipotezy badawcze	Oczekiwany wpływ na terminowość	Wynik badania
Konflikt ideologiczny	↓	✓
Znaczenie polityczne	↑	✓
Partia koalicyjna	PSL ↑ PO ↓	×
Reforma procesu	↑	×
Projekt unijny	↑	×
Nowelizacja	↑	✓
Wielkość resortu	↑ lub ↓	×
Kwartał	↓	✓

Należy również zauważyć, że proces usprawniania planowania legislacyjnego trwa nadal. Z dniem 1 września 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o lobbingu w procesie stanowienia prawa, która zmieniła zasady programowania prac rządu. Obecnie rząd obowiązany jest do prowadzenia wykazu wszystkich projektów ustaw i innych aktów normatywnych, nad którymi pracuje, bez wskazywania terminu ich przyjęcia. Raz na 6 miesięcy roku kalendarzowego Rada Ministrów obowiązana jest jednak do przedstawienia Sejmowi RP listy projektów ustaw, które zamierza przyjąć w perspektywie najbliższych 6 miesięcy.

Dość zaskakujący jest również wynik dotyczący terminowości projektów unijnych. Pomimo specjalnego mechanizmu monitoringu prowadzonego przez centrum rządu, jak również kontroli Komisji Europejskiej, projekty te nie miały wyższej szansy na terminowe przyjęcie przez rząd. Szczegółowa analiza niskiej efektywności tych mechanizmów przekracza zakres niniejszej analizy, warto jednak zwrócić uwagę na potencjalnie destabilizujący wpływ zlikwidowania UKIE na przełomie 2009/2010 r.

Nasza analiza pokazuje również, że charakter projektu ma wpływ na terminowość prac legislacyjnych. W naszym badaniu przyjęliśmy, że projekty nowelizacyjne powinny być mniej pracochłonne a zatem charakteryzować się wyższą terminowością. Dane z lat 2008–2011 potwierdzają tę prawidłowość. Projekty mniej skomplikowane mają większą szansę na przyjęcie w terminie.

Nasze wyniki pokazują również, że pewne czynniki, które wydawałyby się istotne dla terminowości nie mają istotnego wpływu na prawdopodobieństwo przyjęcia projektów w terminie. Warto szczególnie zwrócić uwagę na to, że poziom zatrudnienia nie ma istotnego wpływu na terminowość prac legislacyjnych. Terminowość projektów planowanych przez mniejsze ministerstwa nie różni się od tej w przypadku większych ministerstw.



2. Wnioski praktyczne

Wyniki niniejszego badania pozwalają sformułować kilka praktycznych wniosków dla administracji rządowej. Mamy nadzieję, że przyczynią się one do dalszego usprawnienia metodologii i organizacji procesu planowania.

Po pierwsze, proces planowania powinien uwzględniać ocenę politycznego kontekstu planowanych projektów. Projekty dotyczące zagadnień, które dzielą partie koalicyjne związane są z wyższym ryzykiem dla terminowego ukończenia prac. Jednocześnie projekty o dużym znaczeniu politycznym dla partii koalicyjnych są bardziej terminowe. Wyższą terminowość prac nad projektami ustaw można by zatem osiągnąć konstruując programy legislacyjne wokół projektów o dużym znaczeniu politycznym w obszarach charakteryzujących się niskim konfliktem wewnątrz koalicji.

Po drugie, dla terminowości działań legislacyjnych kluczowy jest sprawny proces koordynacji międzyresortowej. W sytuacjach, w których koalicja rządowa decyduje się na przygotowanie projektu w dziedzinie potencjalnie konfliktowej, sprawny proces rozstrzygania sporów między resortami pozwoliłby na terminowe ukończenie prac legislacyjnych. W tym obszarze kluczową rolę odgrywa centrum rządu, a szczególnie KPRM i Ministerstwo Finansów.

Po trzecie, przy konstruowaniu programów legislacyjnych należy zwracać większą uwagę na poziom skomplikowania projektów. Nasze dane pokazują, że np. projekty nowelizacyjne są bardziej terminowe niż projekty nowych regulacji. Dokładna ocena technicznej materii projektowanych przepisów pozwoliłaby na bardziej realistyczne określenie terminu ukończenia prac legislacyjnych.

Po czwarte, zwiększanie generalnego zatrudnienia w resortach niekoniecznie musi przełożyć się na wyższą skuteczność w realizacji programów legislacyjnych. Nasze dane pokazują, że terminowość prac nie zależy od poziomu zatrudnienia w danym ministerstwie. Istnieje oczywiście możliwość, że punktowe wzmocnienie kadr odpowiedzialnych za legislację mogłoby poprawić terminowość prac.

Aneks I.

Dane i metodologia

Hipotezy opisane w Rozdziale I testujemy z wykorzystaniem regresji logistycznej. Metoda ta jest odpowiednia dla sytuacji, w których zmienna objaśniana przyjmuje tylko dwie wartości. W naszym przypadku zmienna ta ma wartość '1' jeśli projekt został przyjęty w okresie danego półrocznego programu oraz '0' jeśli projekt nie został przyjęty przez Radę Ministrów w tym terminie.

Poziom konfliktu ideologicznego między koalicjantami został zoperacjonalizowany przy wykorzystaniu ocen pozycji ideologicznych partii opracowanych w ramach tzw. Chapel Hill Expert Survey z 2006 r. Dane te pozwalają określić różnice między partiami koalicyjnymi na dziesięciostopniowej skali w ośmiu różnych obszarach polityki: finanse, deregulacja, redystrybucja, wolności obywatelskie, polityka społeczna, decentralizacja, rozwój wsi, kultura. Dane z tego samego źródła zostały wykorzystane do obliczenia znaczenia danego obszaru polityki dla partii politycznych. Obliczone w ten sposób wartości zostały przyporządkowane poszczególnym projektom według resortów wiodących. W obu przypadkach dostępne dane nie zawierają niestety ocen dla projektów planowanych przez MON, MSiT, MNiSW oraz MSZ.

Partia koalicyjna została oceniona na podstawie przynależności partyjnej ministra, przy czym PSL stanowi kategorię referencyjną. Dla oceny efektu reform organizacyjnych wdrożonych w latach 2009–2010 wykorzystaliśmy zmienną kategoryjną przyjmującą siedem różnych wartości odpowiadających numerom programów legislacyjnych. Program legislacyjny z I połowy 2008 r. stanowi wartość referencyjną. Wpływ dodatkowego monitoringu projektów unijnych badamy przy wykorzystaniu dychotomicznej zmiennej „projekt unijny”, która przyjmuje wartość '1' jeśli projekt implementuje prawo UE oraz '0' jeśli jest projektem krajowym.

Dane do kalkulacji pozostałych zmiennych zostały uzyskane w następujący sposób. Typ projektu (nowelizacja/implementacja prawa unijnego) zidentyfikowano na podstawie danych zawartych w opisie projektów w poszczególnych programach. Zmienna „nowelizacja” przyjmuje wartość '1' jeśli jest to projekt nowelizacyjny oraz '0' jeśli jest to projekt nowej regulacji. Jako wskaźnik wielkości ministerstwa przyjęliśmy przeciętne zatrudnienie w danym resorcie. Dane dotyczące średniego poziomu zatrudnienia w ujęciu rocznym pochodzą z Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Poziom zatrudnienia jest silnie skorelowany z innymi potencjalnymi wskaźnikami wielkości ministerstwa np. liczbą departamentów. Kwartał jest zmienną dychotomiczną o wartości '1' jeśli projekt był zaplanowany na pierwsze trzy miesiące danego okresu oraz '2' jeśli projekt był zaplanowany na ostatnie trzy miesiące okresu.



Tabela 5. Statystyki opisowe dla zmiennych

Zmienna	N	Średnia	Odchylenie standardowe	Wartość minimalna	Wartość maksymalna
Terminowość	541		I = 34,94%, 0 = 65,06%		
Konflikt polityczny	480	3,718	1,654	0,600	6,870
Znaczenie polityczne	480	6,577	2,114	2,670	9,830
Partia koalicyjna	541		I = 67,65%, 0 = 32,35%		
Numer programu	541		I kw. 2008 r. = 22,74%, II kw. 2008 r. = 23,84%, I kw. 2009 r. = 13,12%, II kw. 2009 r. = 10,35%, I kw. 2010 r. = 10,17%, II kw. 2010 r. = 8,69%, I kw. 2011 r. = 11,09%		
Projekt unijny	541		I = 42,70%, 0 = 57,30%		
Nowelizacja	541		I = 72,54%, 0 = 27,36%		
Wielkość resortu	518	959,243	538,896	184,000	2377,000
Kwartal	523		I = 48,57%, 0 = 51,43%		

Aneks 2.

Wyniki regresji logistycznej

DV = Terminowe przyjęcie projektu	Odds Ratio	Standard error
Znaczenie polityczne projektu	1,127**	0,063
Konflikt ideologiczny	0,815****	0,038
Partia koalicyjna	0,855	0,229
Projekty unijne	0,737	0,168
Program z II poł. 2008 r.	1,073	0,283
Program z I poł. 2009 r.	0,538*	0,189
Program z II poł. 2009 r.	0,274**	0,155
Program z I poł. 2010 r.	0,626	0,306
Program z II poł. 2010 r.	0,625	0,202
Program z I poł. 2011 r.	0,889	0,244
Projekt nowelizacyjny	2,014****	0,517
Zatrudnienie w ministerstwie	1,000	0,000
Kwartał	0,109****	0,034
Constant	11,859	6,792
N / Clusters	454 / 13	
Pseudo R2	0,22	

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$,

Analiza przeprowadzona na próbie 454 projektów ustaw. Analiza nie objęła projektów zaplanowanych przez MON, MSiT, MniSW oraz MSZ, gdyż dostępne dane nie pozwalają na ustalenie dla tych projektów wartości wszystkich zmiennych. W obliczeniach pominięto również projekty z listy B z programu na I połowę 2010 r. oraz projekty z „beztymczasowych” załączników dołączanych do programów w 2011 r.



Autorzy

Radosław Zubek

doktor nauk politycznych, wykładowca porównawczych nauk politycznych na Uniwersytecie Oksfordzkim, Fellow in Politics w Hertford College.

radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk

Heike Klüver

doktor nauk politycznych, Post-Doctoral Fellow w Nuffield College na Uniwersytecie Oksfordzkim.

heike.kluever@politics.ox.ac.uk

Marcin Matczak

doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego, research associate na Uniwersytecie Oksfordzkim i partner w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.

marcin.matczak@csls.ox.ac.uk

Tomasz Zalasinski

doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, counsel w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.

tomasz.zalasinski@dzp.pl

