

Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półroczu 2011 r.

Radosław Zubek
Agnieszka Cieleń
Marcin Matczak
Tomasz Zalański



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

■ ■ ■ | Domański Zakrzewski Palinka

Barometr legislacyjny:

Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półroczu 2011 r.

według stanu na 30 czerwca 2011 r.

Radosław Zubek
Agnieszka Cieleń
Marcin Matczak
Tomasz Zalasieński



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

■ ■ ■ | Domański Zakrzewski Palinka

Warszawa 2011



Projekt graficzny:

kotbury.pl

Raport powstał w ramach programu Ernst & Young *Sprawne Państwo*.

Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k. („EY”) nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych ustaw i przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane. Informacje zamieszczone są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności, oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec Czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k.

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl

■ ■ ■ I Domański Zakrzewski Palinka

Domański Zakrzewski Palinka
Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 76 00
fax +48 (22) 557 76 01
www.dzp.pl

Spis treści

Streszczenie	4
Cele i metodologia barometru	5
Część 1. Charakterystyka programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011 r.	8
Część 2. Realizacja programu legislacyjnego	10
Część 3. Projekty pozaplanowe i poselskie	16
Aneks. Szczegółowe dane ilościowe	19





Streszczenie

- W porównaniu z II połową 2010 r. rząd Donalda Tuska był w I połowie 2011 r. nieco mniej skuteczny w realizacji programu prac legislacyjnych.
- Od 1 stycznia do 30 czerwca 2011 r. rząd przyjął 41 z 95 zaplanowanych projektów ustaw (43%). Jeżeli liczyć tylko projekty „nowe” (których nie było w poprzednim programie legislacyjnym), to rząd przyjął 30 z 74 planowanych projektów ustaw (41%).
- W tym samym okresie rząd przyjął 18 z 41 zaplanowanych założeń do projektów ustaw (44%). Jeżeli liczyć tylko założenia „nowe”, to rząd przyjął 8 z 24 planowanych założeń (33%).
- Resortem, który w największym stopniu zrealizował program legislacyjny rządu Donalda Tuska było - wśród resortów o średnim i dużym obciążeniu legislacyjnym - Ministerstwo Infrastruktury.
- Najmniejszą skutecznością w realizacji planu wykazało się - wśród resortów o średnim i dużym obciążeniu legislacyjnym - Ministerstwo Gospodarki.
- W I połowie 2011 r. spadła liczba projektów ustaw przyjętych przez Radę Ministrów poza planem (takich projektów było 25). Podobnie jak w poprzednich okresach, najczęściej nieplanowanych projektów ustaw przedłożyło Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Cele i metodologia barometru

Celem barometru jest monitoring wykonania programów prac legislacyjnych Rady Ministrów (RM) w zakresie, w jakim odnoszą się one do projektów ustaw i założeń do ustaw. Wykazy planowanych inicjatyw ustawodawczych były w Polsce tworzone od okresu międzywojennego jako różnego rodzaju dokumenty wewnętrzne rządu. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, ich przygotowywanie i udostępnianie przynajmniej raz na sześć miesięcy w ramach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) stało się obowiązkiem Rady Ministrów.

Programy legislacyjne mają formę tabelaryczną i zawierają następujące dane:

- informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia planowanych rozwiązań,
- wskazanie ich istoty,
- nazwę organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu,
- informacje o osobie odpowiedzialnej za opracowanie projektu,
- adres strony internetowej BIP, na której projekt zostanie udostępniony po rozpoczęciu uzgodnień międzyresortowych,
- termin, w którym projekt ma zostać przyjęty przez Radę Ministrów.

Lp.	Tytuł	Informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie	Istota projektu	Organ odpowiedzialny	Osoba odpowiedzialna (imię, nazwisko, stanowisko lub funkcja)	Adres BIP
1	2	3	4	5	6	7
STYCZEŃ - MARZEC						
1.	Projekt ustawy o zwrocie części podatku akcyzowego, zapłaconego z tytułu nabycia wewnątrz-wspólnotowego albo importu samochodu osobowego.	Projekt przygotowany w związku z wyrokiem ETS z dnia 10 stycznia 2007 r. w/s C-313/05, w którym ETS uznał, iż przepisy o podatku akcyzowym w dotychczasowym brzmieniu powodowały, iż samochody osobowe sprowadzone wewnątrz-wspólnotowo po 1 maja 2004 r. mogły być wyżej opodatkowane podatkiem akcyzowym od sprzedawanych samochodów już zarejestrowanych w Polsce, co jest niezgodne z art. 90 WTE.	Projekt określa zasady zwrotu, z uwzględnieniem sposobu obliczenia części podatku akcyzowego podlegającego zwrotowi. Celem niniejszej ustawy jest wprowadzenie jednolitych zasad zwrotu części podatku akcyzowego, zapłaconego od starszych niż dwuletnie samochodów osobowych, nabytych w okresie od 1 maja 2004 do 30 listopada 2006 nabywcą wewnątrz-wspólnotowym albo importerem samochodów osobowych.	MF	Jacek Dominik Podsekretarz Stanu	bip.mf.gov.pl





Dlaczego warto monitorować stopień wykonania programów legislacyjnych? Autorzy barometru uznają, że rzetelne wypełnianie obietnic legislacyjnych zawartych w programach sprzyja przewidywalności tworzenia prawa. Przewidywalność tworzenia prawa jest ważna przynajmniej z trzech powodów:

- Przewidywalność tworzenia prawa stanowi fundament „odpowiedzialnego państwa demokratycznego”, rozumianego jako państwo, w którym rządzące partie polityczne realizują poprzez prawo obietnice polityczne składane w wyborach. Ponieważ programy wyborcze mają mniejsze znaczenie w systemach, w których dominują rządy koalicyjne, szczególnego znaczenia nabierają okresowe dokumenty programowe rządu, w tym programy prac legislacyjnych.
- Nierzetelne wykonywanie programów prac legislacyjnych rodzi koszty ekonomiczne. Ogłoszony program prac legislacyjnych Rady Ministrów kreuje oczekiwania ze strony obywateli, przedsiębiorców i instytucji, które dostosowują się do spodziewanych zmian prawnych. Opóźnianie inicjatyw legislacyjnych (albo rezygnacja z nich) zwiększa ryzyko i koszty dla podmiotów prywatnych i rynku. Badania dowodzą, że istnieje pozytywna korelacja między przewidywalnością tworzenia prawa a zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi oraz wzrostem gospodarczym.
- Przewidywalność stanowi miernik politycznej i organizacyjnej wiarygodności rządu. Skuteczna realizacja obietnic legislacyjnych pokazuje, w jakim stopniu rządzący panują nad sytuacją i radzą sobie z kierowaniem państwem. Rzetelna realizacja własnych zamierzeń legislacyjnych stanowi zatem jedną z kluczowych przesłanek, które wyborcy biorą pod uwagę, oddając głos w kolejnych wyborach.

Barometr jest opracowywany przede wszystkim w oparciu o informacje powszechnie dostępne, opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na oficjalnych stronach internetowych rządu oraz parlamentu, a także w prasie. Dodatkowo wykorzystuje on informacje uzyskane z Centrum Informacyjnego Rządu (CIR), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz ministerstw i urzędów centralnych. Autorzy dołożyli wszelkich starań, aby przedstawione dane były pełne i aktualne, jednak niniejszy raport może zawierać nieścisłości, wynikające z błędów na stronach internetowych lub opóźnień w ich aktualizacji.

Barometr prezentuje dwa rodzaje danych. Pierwszym są ogólne dane statystyczne na temat działalności legislacyjnej rządu i posłów koalicji rządowej. Informacje te analizowane są m.in. pod względem stanu zaawansowania prac nad przyjęciem projektów ustaw. Drugim rodzajem danych są studia przypadków - analizy prac nad wybranymi projektami ustaw, zwłaszcza nad projektami deklarowanymi publicznie przez rząd jako najważniejsze przedsięwzięcia legislacyjne w badanym okresie.

Barometr koncentruje się na następujących kategoriach projektów ustaw:

- projekty planowane, tzn. wymienione w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów; podlegają one ocenie przede wszystkim z punktu widzenia stanu zaawansowania prac legislacyjnych;
- projekty pozaplanowe, tj. przyjęte przez Radę Ministrów poza programem prac legislacyjnych; w ich wypadku kluczowym zadaniem barometru jest ustalenie, czy projekty te mogły zostać uwzględnione w programie prac legislacyjnych RM;
- projekty poselskie, tj. wniesione do Sejmu jako inicjatywy poselskie przez posłów koalicji rządowej; ta kategoria projektów ustaw jest badana przede wszystkim jako projekty, które mogą realizować zadania przewidziane pierwotnie w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Podczas konstrukcji barometru podjęto następujące decyzje metodologiczne:

- Za projekty europejskie („unijne”) uznano projekty ustaw, w których opisie w programie prac legislacyjnych RM znajduje się wyraźna wzmianka o celu wdrażania prawa Unii Europejskiej (UE) lub zapewnienia jego efektywności. W wypadku projektów pozaplanowych i poselskich „europejskość” określano na podstawie uzasadnienia projektów.
- Stan zaawansowania prac nad opóźnionymi projektami ustaw badany jest w oparciu o następujące wskaźniki: a) rozpoczęcie uzgodnień międzyresortowych (które powinny nastąpić równocześnie z umieszczeniem projektu w resortowym Biuletynie Informacji Publicznej); b) uzyskanie rekomendacji Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów (KSE), a do 1 stycznia 2010 r. - rekomendacji Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (KERM); c) uzyskanie rekomendacji stałego Komitetu Rady Ministrów (KRM); d) przyjęcie przez Radę Ministrów.
- Założono, że w programie prac legislacyjnych rządu powinny się znaleźć wszystkie projekty, które rozwiązywały problemy znane i sygnalizowane publicznie przed przyjęciem tego programu. Ustalano to na podstawie analizy wybranych czasopism naukowych („Państwo i Prawo”, „Przegląd Sejmowy”), prasy („Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”), argumentacji przytaczanej w uzasadnieniu projektów oraz obiektywnych danych o obowiązkach prawnych (np. realizacji prawa UE, wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).





Część 1

Charakterystyka programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011 r.

Program prac legislacyjnych, przyjęty przez rząd Donalda Tuska 8 lutego 2011 r., przewidywał opracowanie 95 projektów ustaw oraz 41 założeń do projektów ustaw w I połowie 2011 r.¹. Program określał kwartalne terminy przyjmowania projektów. W okresie od stycznia do marca 2011 r. przyjętych miało być 58 projektów ustaw oraz 38 założeń, natomiast od kwietnia do czerwca - kolejne 37 projektów ustaw i 3 założenia.

Program prac legislacyjnych rządu na I połowę 2011 r. był najmniej obszernym programem legislacyjnym rządu Donalda Tuska (zob. Tabela 1). Wynikało to m.in. z faktu ujęcia wielu projektów w odrębnej liście zadań, nad którymi prace w ministerstwach są prowadzone bez limitu czasowego². W „bezterminowym” załączniku znalazło się 118 projektów ustaw oraz 77 założeń do projektów ustaw.

¹ Program prac legislacyjnych obejmował jeden dodatkowy projekt, którego przyjęcie zaplanowano jednak na okres lipiec - wrzesień 2011 r., dlatego w niniejszej analizie projekt ten został pominięty.

² Lista projektów procedowanych bez terminu istnieje od II połowy 2010 r., kiedy po raz pierwszy wprowadzono tzw. „wykaz dokumentów procedowanych bezterminowo”. W I połowie 2010 r. istniał podział na listę A (zadania priorytetowe) i listę B (inne zadania, w przypadku których rząd dopuszczał zmianę terminu).

³ Obliczenia uwzględniają projekty ustaw, dla których określono termin przyjęcia przez Radę Ministrów.

Tabela 1. Obszerność programów legislacyjnych

Rok	2008		2009		2010		2011
Miesiące	1-6	7-12	1-6	7-12	1-6	7-12	1-6
Projekty ustaw	123	175	144	125	133	98	95
Założenia	-	-	-	40	84	62	41
Projekty ustaw i założenia „bez terminu”	-	-	-	-	-	183	195

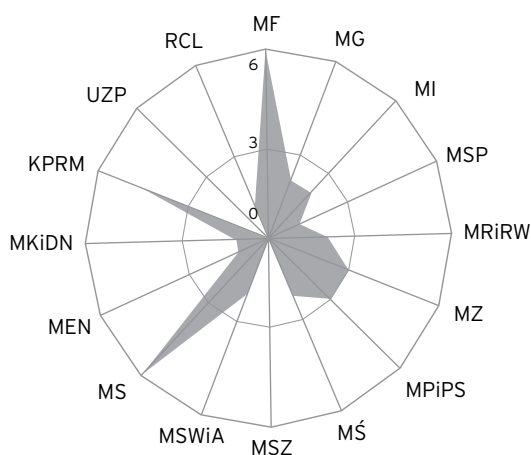
Źródło: opracowanie własne na podstawie programów prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Podobnie jak w poprzednich okresach, spory odsetek projektów w planie pracy RM na I połowę 2011 r. stanowiły zadania przeniesione z poprzedniego programu prac legislacyjnych. Z 95 planowanych projektów ustaw, 21 ujętych było w programie na II połowę 2010 r.³. W przypadku założeń do projektów ustaw, zadań przeniesionych z poprzedniego programu było 17 na 41.

Z 95 projektów ustaw ujętych w programie, 59 określono jako wdrażające prawo UE, a 36 zmierzało do realizacji „krajowych” celów. Te ostatnie obejmowały głównie tematykę społeczno-gospodarczą, jak również wymiar sprawiedliwości. Najwięcej tego typu projektów zamierzały opracować

Ministerstwo Sprawiedliwości (6), Ministerstwo Finansów (6), KPRM (4), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (3) oraz Ministerstwo Zdrowia (3) (zob. Wykres 1).

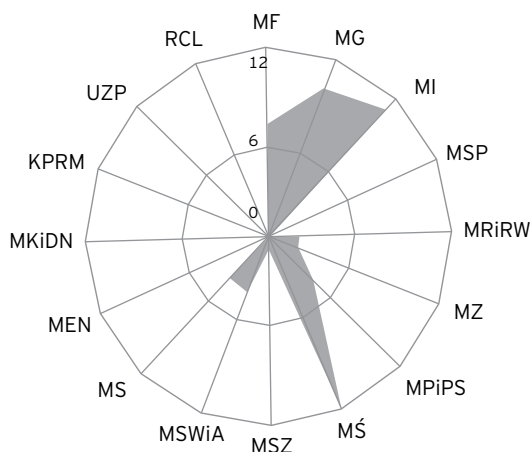
Wykres 1. Planowane projekty ustaw według resortów (projekty „krajowe”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2011 r.

Projekty „unijne” koncentrowały się na tematyce gospodarczo-społecznej i dominowały w planach Ministerstwa Środowiska (12), Ministerstwa Infrastruktury (11), Ministerstwa Gospodarki (10) oraz Ministerstwa Finansów (7) (zob. Wykres 2).

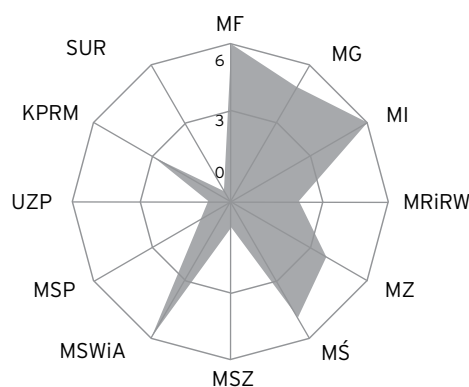
Wykres 2. Planowane projekty ustaw według resortów (projekty „unijne”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2011 r.

Wśród założeń do projektów ustaw dominowały zagadnienia społeczno-gospodarcze. Najwięcej założeń zamierzały opracować: Ministerstwo Finansów (6), Ministerstwo Infrastruktury (6) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (6) (zob. Wykres 3). Z 41 projektowanych założeń, 25 dotyczyło projektów ustaw wdrażających prawo UE, pozostałe realizowały inne („krajowe”) cele.

Wykres 3. Planowane założenia do projektów ustaw według resortów



Źródło: opracowanie własne na podstawie programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2011 r. (Zespół ds. SUR – zespół ds. reformy systemu ubezpieczeń rolników).





Część 2

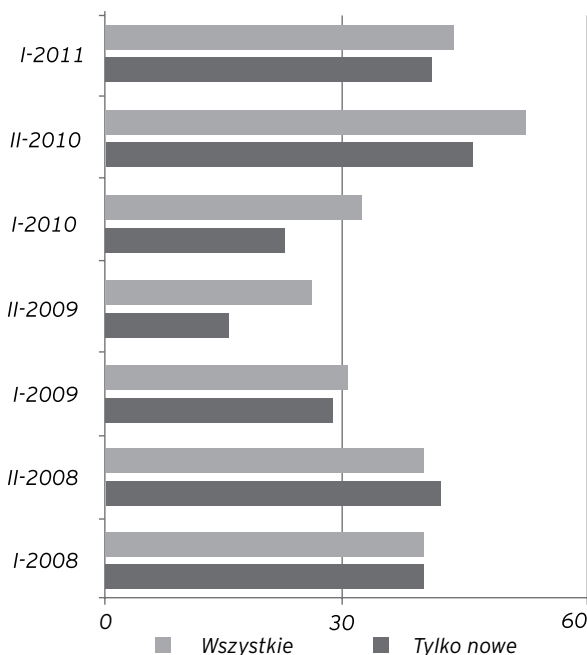
Realizacja programu legislacyjnego

Projekty ustaw

Ocena ogólna

Analiza stanu realizacji programu legislacyjnego RM na I półrocze 2011 r. pokazuje, że do 30 czerwca rząd przyjął 41 z 95 pierwotnie zaplanowanych projektów ustaw (czyli 43%). Jeżeli nie liczyć 21 projektów, które zostały przeniesione do tego dokumentu z programu na II półrocze 2010 r.⁴, rząd przyjął 30 z 74 projektów „nowych” (czyli 41%). W porównaniu z poprzednim planem legislacyjnym, rząd wykazał się zatem nieco niższą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych (zob. Wykres 4).

Wykres 4. Porównanie skuteczności w realizacji programów prac legislacyjnych (%)

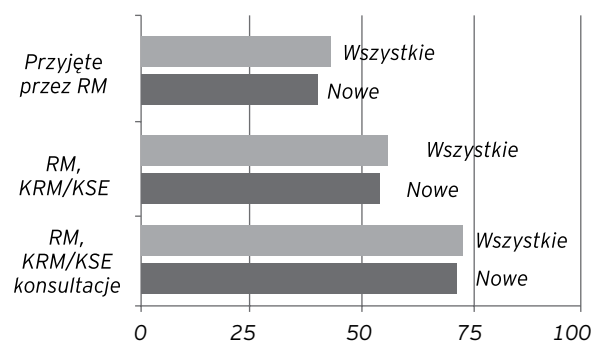


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Odsetek projektów przyjętych przez Radę Ministrów nie odzwierciedla w pełni faktycznego zaawansowania prac nad rządowymi projektami ustaw. Jeżeli uwzględnić 13 projektów, które zostały już rozpatrzone przez stały Komitet Rady Ministrów (KRM) lub Komitet do Spraw Europejskich (KSE), to stan realizacji programu prac legislacyjnych RM na I półrocze 2011 r. wynosi 54 projekty (czyli 57%). Po dodaniu wszystkich projektów, które 30 czerwca pozostawały w konsultacjach międzyresortowych (takich projektów było 15), stan realizacji wzrasta do 73%.

Jeśli liczyć realizację programu „netto” (tzn. bez uwzględnienia projektów przeniesionych z poprzedniego okresu), to po dodaniu projektów rozpatrzonych przez komitety, skuteczność wzrasta z 41% do 54%. Po doliczeniu projektów pozostających w konsultacjach międzyresortowych, realizacja programu wzrasta do 72% (zob. Wykres 5).

Wykres 5. Realizacja projektów ustaw zaplanowanych na I półrocze 2011 r.

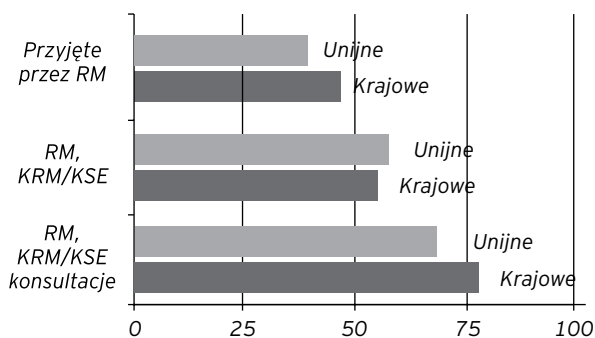


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

⁴ Obliczenia uwzględniają projekty ustaw, dla których określono termin przyjęcia przez Radę Ministrów.

Podobnie jak w poprzednim okresie, rząd radził sobie lepiej z realizacją projektów „krajowych” niż „unijnych”. Z 36 projektów „krajowych” zaplanowanych na I półrocze 2011 r. rząd przyjął 17 (47%), a z 59 „unijnych” przyjął 24 projekty (41%). Sytuacja wygląda podobnie, gdy weźmie się pod uwagę poziom zaawansowania prac na wcześniejszych etapach. Jeżeli uwzględnić projekty rozpatrzone przez komitety i pozostające w konsultacjach międzyresortowych, to stan realizacji wynosi odpowiednio 69% dla projektów „unijnych” i 78% dla projektów „krajowych” (zob. Wykres 6).

Wykres 6. Realizacja projektów ustaw „krajowych” i „unijnych”



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Ocena według resortów

Jak z realizacją planowanych inicjatyw radziły sobie poszczególne ministerstwa?

Wśród resortów społeczno-gospodarczych plan najpełniej wykonało Ministerstwo Infrastruktury (zob. Wykres 7). Na 13 projektów zaplanowanych przez ten resort, do 30 czerwca 2011 r. rząd przyjął 8 projektów (62%). Stosunkowo dobre wyniki miały również Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Finansów - rząd zdążył przyjąć odpowiednio 50% i 46% projektów tych resortów. Pozostałe ministerstwa napotkały mniejsze lub większe trudności z realizacją programu. Najsłabiej wypadło Ministerstwo Zdrowia: rząd przyjął tylko jeden z 5 (20%) projektów zaplanowanych przez ten resort.

Ramka 1. Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców

Ustawa jest drugim etapem reformy prowadzonej w ramach Krajowego Programu Reform na lata 2008-2011, zapoczątkowanej przez ustawę o tym samym tytule, przyjętą przez Radę Ministrów 23 listopada 2010 r. Podobnie jak jej poprzedniczka, ma ona charakter ustawy horyzontalnej, wprowadzającej punktowe zmiany do kilkunastu ustaw należących do właściwości kilku resortów.

Decyzja o potrzebie przyjęcia ustawy została podjęta w Ministerstwie Gospodarki na początku lutego 2011 r. Praktycznie natychmiast rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu założeń. Przebiegały one bardzo intensywnie i trwały w sumie nieco ponad cztery miesiące (akceptacja pierwszej wersji założeń przez kierownictwo Ministerstwa Gospodarki miała miejsce 25 lutego 2011 r., a wersja ostateczna została przyjęta przez Radę Ministrów 7 czerwca 2011 r.).

Szybkie tempo prac nad założeniami było możliwe przede wszystkim dzięki wykorzystaniu materiałów analitycznych zgromadzonych podczas prac nad poprzednim etapem reformy i ustaleniu intensywnego harmonogramu uzgodnień międzyresortowych i społecznych, prowadzonych także w niesformalizowany sposób (np. bilateralne pre-uzgodnienia z instytucjami, które zgłosiły najwięcej uwag do projektu). Duże znaczenie miało także osobiste zaangażowanie w ten proces Ministra Michała Boniego, który zorganizował w KPRM dwa dodatkowe spotkania uzgodnieniowe w ostatniej fazie prac nad projektem założeń.

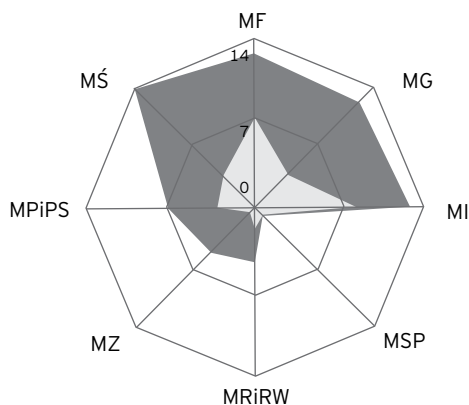
Prace nad projektem ustawy były prowadzone przynajmniej częściowo równoległe do pracy nad założeniami. Świadczy o tym fakt, że projekt ustawy został zaakceptowany przez stały Komitet RM już trzy tygodnie po ustaleniu ostatecznego kształtu założeń (30 czerwca 2011 r.). Ostatecznie dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 14 lipca 2011 r. pod nazwą „Projekt ustawy o redukcji niektórych obowiązków dla obywateli i przedsiębiorców”, a w Sejmie jest procedowany jako druk sejmowy nr 4461/VI kadencja Sejmu.

Pozytywnie oceniając sprawność opracowywania powyższych dokumentów, należy jednak zauważyć, że zarówno założenia (nr 9), jak i ustawa (nr 15) nie zostały przyjęte w terminie wynikającym z programu prac legislacyjnych RM na 2011 r., czyli w pierwszym kwartale 2011 r. Data ta została określona bardzo optymistycznie, zważywszy na doświadczenia z prac nad poprzednią ustawą o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (przez trzy lata była ona przesuwana do kolejnych programów prac legislacyjnych RM, a samo uzgadnianie jej treści trwało kilkanaście miesięcy). W momencie jej wписywania do programu prac legislacyjnych RM na 2011 r. (luty 2011 r.) prowadzono dopiero prace przygotowawcze i analityczne nad założeniami.





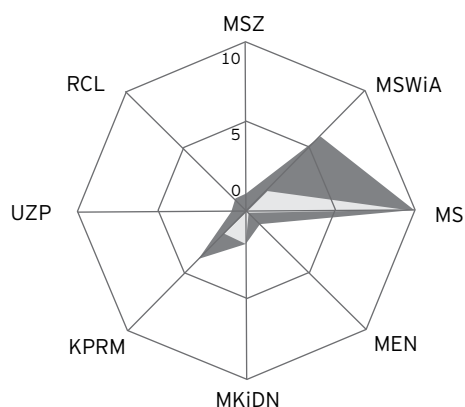
Wykres 7. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (ministerstwa społeczno-gospodarcze)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym liczba przyjętych projektów.

Ministerstwa z grupy resortów innych niż społeczno-gospodarcze różnie radziły sobie ze zrealizowaniem swoich projektów (zob. Wykres 8). Rząd przyjął wszystkie projekty zaplanowane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dobrze wypadło również Ministerstwo Sprawiedliwości, które sfinalizowało 7 na 10 zaplanowanych projektów. Najmniejszą skutecznością wykazały się Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Wykres 8. Projekty przyjęte przez Radę Ministrów (pozostałe ministerstwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym liczba przyjętych projektów.

Ramka 2. Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych

Treść projektu ustawy powstała w wyniku prac legislacyjnych nad reformą funduszy emerytalnych, które można podzielić na dwa etapy.

Pierwszy z nich stanowiły prace nad zwiększeniem bezpieczeństwa i efektywności środków gromadzonych przez otwarte fundusze emerytalne, prowadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej od połowy 2009 r. na wniosek Komisji Nadzoru Finansowego. Rezultatem był projekt założeń do nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, którego ostatnia wersja została skierowana do uzgodnień społecznych i międzyresortowych w październiku 2010 r. Warto zaznaczyć, że konieczność przyjęcia tych założeń zaznaczano w trzech programach prac legislacyjnych RM (na II półroczu 2009 r. oraz na I i II półroczu 2010 r.).

Drugi etap rozpoczął się w związku z decyzją rządu o zaniechaniu prac nad powyższymi rozwiązaniami. Nowa koncepcja zakładała zatrzymanie części składki emerytalnej, dotychczas przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych, na specjalnym subkoncie prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Została ona opracowana pod koniec 2010 r. przez Ministra Michała Boniego i publicznie ogłoszona przez premiera na konferencji prasowej 30 grudnia 2010 r. Projekt ustawy został zwolniony z przygotowywania założeń, opracowany w KPRM i 24 stycznia 2011 r. przesłany do konsultacji społecznych i międzyresortowych. Na początku marca uzyskał akceptację stałego Komitetu RM, a 8 marca 2011 r. został przyjęty przez Radę Ministrów.

W programie prac legislacyjnych RM na 2011 r. przyjęcie tego projektu ustawy zaplanowano na pierwszy kwartał 2011 r. (nr 57). Założenie to zostało zrealizowane przede wszystkim ze względu na priorytetowe potraktowanie tej kwestii przez rząd, czego zewnętrznym przejawem było przejście odpowiedzialności za jego realizację przez KPRM (mimo że merytorycznie właściwe było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Dodatkowo należy zauważyć, że kiedy projekt ustawy został wpisany do programu prac legislacyjnych, trwały już jego konsultacje społeczne i międzyresortowe.

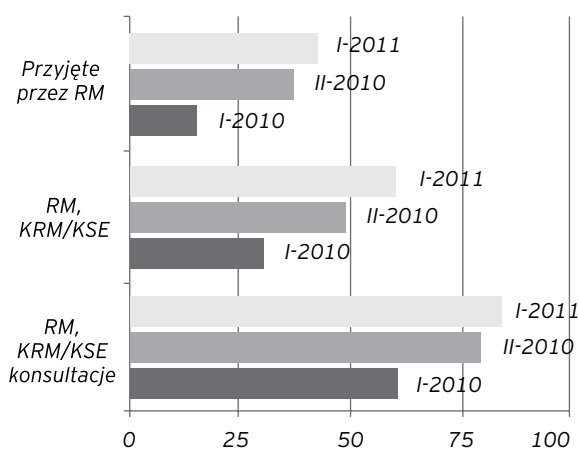
Prace nad projektem wzbudziły duże zainteresowanie społeczne, w tym liczne krytyczne opinie zarówno ekonomistów, jak i konstytucjonalistów, wywołane pośpiechem prac legislacyjnych oraz wątpliwościami dotyczącymi faktycznych skutków tej regulacji (OSR).

Założenia do projektów ustaw

Ocena ogólna

Analiza realizacji programu legislacyjnego pokazuje, że do 30 czerwca 2011 r. rząd przyjął 18 z 41 zaplanowanych założeń do projektów ustaw (czyli 44%). Jeżeli nie liczyć 17 założeń, które zostały przeniesione z II półrocza 2010 r., rząd przyjął 8 z 24 założeń (33%). Inaczej niż w przypadku projektów ustaw, w pracach nad założeniami rząd wykazał się nieco lepszą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych niż w II połowie 2010 r. (zob. Wykres 9). Jeżeli uwzględnić założenia rozpatrzone przez komitety i pozostające w konsultacjach, skuteczność wzrasta do 34 z 41 projektów (83%; w II połowie 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 79%).

Wykres 9. Realizacja zaplanowanych założeń do projektów ustaw

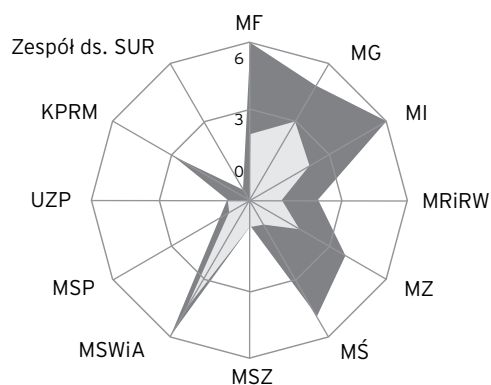


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Ocena według resortów

Wśród ministerstw mających do opracowania więcej niż jedno założenie, najpełniej program wykonało Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (zob. Wykres 10). Pozostałe ministerstwa natrafiły na trudności w sfinalizowaniu założeń do projektów ustaw.

Wykres 10. Realizacja założeń zaplanowanych na I połowę 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM i poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR. Kolorem ciemnoszarym zaznaczona jest liczba projektów planowanych, kolorem jasnoszarym liczba przyjętych projektów.

Ramka 3. Ustawa o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z EURO 2012

Ustawa jest jednym z kilku aktów prawnych opracowywanych przez Radę Ministrów w związku z prawdopodobnie największym wydarzeniem sportowym organizowanym w Polsce w ciągu najbliższych lat. Stanowi instrument realizacji programu wieloletniego RM „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012”.

Prace nad projektem ustawy trwały w sumie kilka miesięcy. Rozpoczęły się pod koniec 2010 r. przygotowaniem wstępnych propozycji rozwiązań przez nieformalny zespół działający w ramach Komitetu ds. Bezpieczeństwa Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2011 r. Ze względu na meritum regulowanej materii (przede wszystkim walka z chuligaństwem stadionowym), największą rolę odrywali w nim przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Decyzją obydwu ministrów, elementy należące do właściwości obu resortów połączono w jednym projekcie, za który odpowiedzialność przejął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Uzgodnienia wewnątrzresortowe tego dokumentu rozpoczęły się 14 stycznia 2011 r. i trwały kilka tygodni. Poprawiona wersja została skierowana do bardzo szeroko zakrojonych konsultacji międzyresortowych i społecznych 5 kwietnia 2011 r. Kolejne fazy pracy nad projektem (w tym konferencja uzgodnieniowa, rozpatrywanie projektu przez stały Komitet RM i - dwukrotnie - przez Radę Ministrów) - odbyły się w maju 2011 r. Ostateczna wersja projektu ustawy (pod zmienioną nazwą) została zaaprobowana przez Radę Ministrów 31 maja 2011 r.





Znalazły się w niej także regulacje dopuszczające sprzedaż niskoprocentowego alkoholu podczas wydarzeń sportowych, które pierwotnie miały zostać uregulowane odrębną nowelizacją do o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przygotowywaną przez Ministra Zdrowia (nr 54 w programie prac legislacyjnych RM na 2011 r., projekt tej ustawy został przyjęty 12 maja 2011 r. przez stały Komitet RM). Sejm uchwalił ustawę 28 lipca 2011 r.

Projekt ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i innych ustaw został przyjęty przez Radę Ministrów w drugim kwartale 2011 r., tj. w terminie założonym w programie prac legislacyjnych RM na 2011 r. (nr 81). Wynikało to przede wszystkim z trafnej decyzji o połączeniu w jednym akcie przepisów przygotowanych niezależnie przez dwa resorty w zakresie ich właściwości oraz aktywności Rządowego Centrum Legislacji, które

przejęło odpowiedzialność za opracowanie ostatecznej wersji projektu po jego pierwszym rozpatrzeniu przez Radę Ministrów 24 maja 2011 r. Duże znaczenie miało także przystąpienie bezpośrednio do przygotowywania projektu ustawy, mimo że zamiast niego do pierwszej wersji programu prac legislacyjnych RM na 2011 r. na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 listopada 2010 r. wpisano tylko założenia. Kiedy program ten został ostatecznie przyjęty 15 lutego 2011 r., kończyły się uzgodnienia wewnątrzresortowe projektu ustawy, co pozwalało przewidywać, że istnieje szansa na sfinalizowanie prac w ciągu kilku miesięcy. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na tempo opracowania tego dokumentu były także okoliczności obiektywne: konieczność możliwie szybkiego wdrożenia rozwiązań zawartych w projekcie w związku ze zbliżającym się terminem turnieju EURO 2012, ale także powtarzającymi się poważnymi ekscesami kibiców podczas krajowych rozgrywek piłkarskich.

Ramka 4. Sprawność w realizacji programu legislacyjnego

Sprawność w realizacji programu legislacyjnego można policzyć przy zastosowaniu jednolitego wskaźnika będącego ważonym odsetkiem projektów przyjętych, rozpatrzonych na komitetach i pozostających w konsultacjach w ogólnej liczbie zaplanowanych projektów.

Dane za I półrocze 2011 r. pokazują, że wśród resortów o dużym obciążeniu legislacyjnym (powyżej 5 projektów) najlepiej z realizacją programu prac legislacyjnych poradziły sobie Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Finansów (odpowiednio 67 i 58 punktów na 100). Relatywnie najslabiej wypadło Ministerstwo Gospodarki (23 punkty).

Wśród resortów o małym obciążeniu legislacyjnym (poniżej 5 projektów) najlepszy wynik osiągnęło Ministerstwo Sprawiedliwości (rząd przyjął wszystkie cztery projekty). Najgorzej poradziło sobie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (40 punkty).

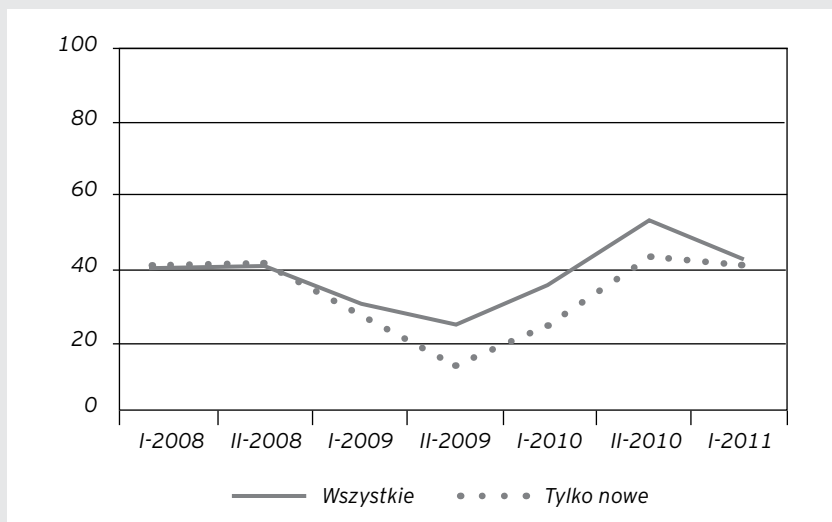
	Skuteczność legislacyjna II połowa 2010 r.	Skuteczność legislacyjna I połowa 2011 r.
Resorty o dużym obciążeniu legislacyjnym* (>=5 projektów)		
MI	–	67
MF	48	58
MSWiA	–	57
MIPS	60	46
MŚ	–	40
MG	51	23
Resorty o małym obciążeniu legislacyjnym (<5 projektów)		
RCL	36	100
MSP	72	50
MRiRW	30	40

Źródło: Obliczenia własne na podstawie programu prac legislacyjnych na II półrocze 2010 r. i na I półrocze 2011 r., stron internetowych resortów, KPRM oraz informacji uzyskanych z CIR. Przy obliczaniu wskaźnika zastosowano następujące wagi - 100% x liczba projektów przyjętych przez RM; 60% x liczba projektów rozpatrzonych na KRM/KSE; 20% x liczba projektów w konsultacjach; 0% x liczba projektów w przygotowaniu w resortach. UWAGA: Obliczenia nie obejmują projektów przeniesionych z poprzedniego programu. Wskaźnik został policzony dla ministerstw mających do realizacji dwa lub więcej projektów ustaw.
*obciążenie legislacyjne w planie pracy RM na I połowę 2011 r.

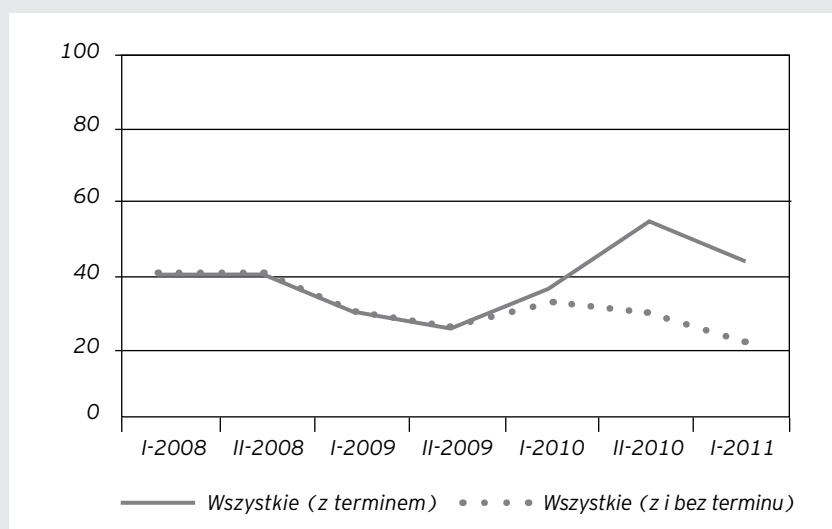
Ramka 5. Podsumowanie kadencji rządu Donalda Tuska (2007-2011)

W całej kadencji rządu Donalda Tuska terminowość prac legislacyjnych wahała się w przedziale od 25% (II połowa 2009 r.) do 52% (II połowa 2010 r.). Jeżeli liczyć realizację programu „netto” (tzn. bez projektów przeniesionych z poprzedniego okresu), to rząd terminowo przyjmował między 15% a 40% zaplanowanych projektów ustaw. Dane te pokazują, że sprawność legislacyjna rządu w latach 2007-2011 pozostawała generalnie na niskim lub średnim poziomie.

Terminowość prac legislacyjnych była relatywnie wyższa na początku i na końcu kadencji rządu, utrzymując się w przedziale 40-50%. Rząd najslabiej radził sobie z realizacją programu legislacyjnego w środku kadencji, tzn. między I połową 2009 r. a I połową 2010 r. (por. wykres).



Poprawa sprawności legislacyjnej rządu pod koniec kadencji mogła jednak w dużym stopniu wynikać z przeniesienia sporej liczby projektów do odrębnej listy zadań, nad którymi prace prowadzone są „bez terminu”. Jeżeli porównać zmiany w terminowości realizacji projektów „z terminem” z terminowością prac nad wszystkimi projektami („z terminem” oraz „bez terminu”)*, to tendencja wzrostowa w ostatnich trzech okresach zanika (por. wykres poniżej).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie programów pracy RM w latach 2007-2011; *dane za I połowę 2010 r. pokazują różnicę między realizacją projektów ustaw na liście A a realizacją wszystkich projektów ustaw (lista A i B); dane za II połowę 2010 r. oraz I połowę 2011 r. porównują realizację projektów ustaw ujętych w programie terminowym z realizacją wszystkich projektów ujętych w części terminowej i bezterminowej programu.





Część 3

Projekty pozaplanowe i poselskie

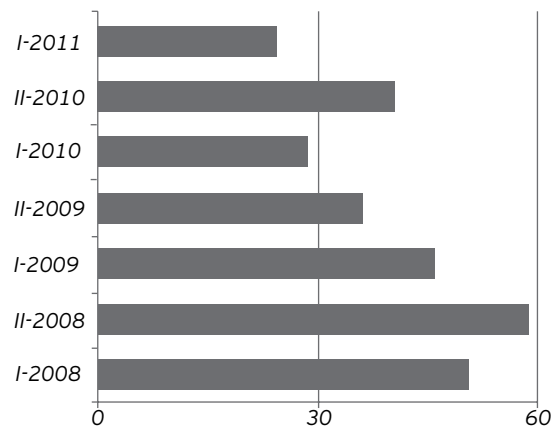
Podobnie jak w poprzednich okresach, w I półroczu 2011 r. wiele projektów zostało przez Radę Ministrów przyjętych poza programem legislacyjnym. Przez działania pozaplanowe rozumiane są inicjatywy rządowe, które nie zostały wpisane do programu prac legislacyjnych rządu, a zostały przyjęte przez Radę Ministrów w okresie jego obowiązywania.

Ponadto do działalności pozaplanowej należy zaliczyć także inicjatywy ustawodawcze podejmowane przez posłów koalicji rządowej PO-PSL. Niniejsza analiza dostarcza materiału do oceny, czy pozaplanową aktywność legislacyjną rządu można uznać za uzasadnioną.

Pozaplanowe projekty rządowe

Od 1 stycznia do 30 czerwca 2011 r. rząd przyjął 25 pozaplanowych projektów ustaw. Dla porównania w II połowie 2010 r. przyjęto 40 projektów pozaplanowych. Jest to najniższa liczba projektów przyjętych poza programem w całej kadencji rządu (zob. Wykres 11). Warto również zauważyć, że 8 z 25 projektów (32%) pozaplanowych było ujętych na odrębnej liście projektów, nad którymi prace prowadzone są bezterminowo.

Wykres 11. Projekty pozaplanowe 2008-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

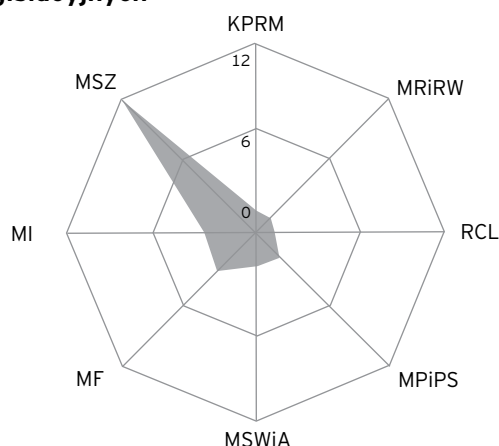
Z jednym wyjątkiem (nowelizacja ustawy o KSAP), wszystkie projekty pozaplanowe mogły zostać ujęte w programie prac RM, ponieważ odpowiednio wcześniej sygnalizowano konieczność lub potrzebę ich uchwalenia. Oznacza to, że działalności pozaplanowej Rady Ministrów nie można uzasadnić okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia w momencie tworzenia programu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Podobnie jak w poprzednich okresach, najwięcej niezaplanowanych inicjatyw legislacyjnych przedłożyło Ministerstwo Spraw Zagranicznych (12)⁵. Po kilka projektów opracowały również

⁵ Były to projekty ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych.

Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (zob. Wykres 12). Projekty wdrażające prawo UE stanowiły niewielki odsetek inicjatyw pozaplanowych. Na 25 projektów pozaplanowych, tylko dwie inicjatywy miały związek z transpozycją prawa UE.

Wykres 12. Projekty ustaw przyjęte przez Radę Ministrów poza programem prac legislacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych KPRM, poszczególnych ministerstw oraz informacji uzyskanych z CIR.

Koalicyjne projekty poselskie

Poselskie inicjatywy ustawodawcze wnoszone przez posłów koalicji rządowej są elementem polityki legislacyjnej rządu. Dlatego przy analizie realizacji programu legislacyjnego rządu nie sposób pominąć projektów wnoszonych w tym trybie.

Koalicyjne projekty poselskie inicjowane są głównie ze względów proceduralnych i pragmatycznych. Wniesienie projektu ustawy przez posłów jest z punktu widzenia Rady Ministrów korzystne m.in. dlatego, że jest to szybsza droga (unika się długotrwałych konsultacji międzyresortowych i społecznych) i prostsza (unika się konieczności sporządzenia Oceny Skutków Regulacji i projektów aktów wykonawczych) metoda tworzenia prawa.

W badanym okresie odnotowano 28 projektów poselskich wniesionych i podpisanych wyłącznie przez posłów Platformy Obywatelskiej lub Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dla porównania, w II połowie 2010 r. było 15 takich projektów.

Najwięcej projektów poselskich zostało zgłoszonych w obszarze leżącym w kompetencjach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (6) oraz Ministerstwa Infrastruktury (5) (zob. Wykres 13). Wszystkie koalicyjne projekty poselskie mogły zostać ujęte w programie legislacyjnym rządu.

Ramka 6. Ustawa o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się

Poselski projekt ustawy o języku migowym reguluje zasady korzystania przez osoby niesłyszące z pomocy w kontaktach z instytucjami publicznymi, służbami ratowniczymi i służbą zdrowia, a także zasady finansowania kosztów nauki języka migowego. Został on przedłożony przez posła z klubu Platformy Obywatelskiej 25 maja 2011 r.

Projekt ten jest dokładnym odpowiednikiem projektów uwzględnianych we wszystkich programach prac legislacyjnych RM od drugiej połowy 2009 r. (przy czym w 2010 r. planowano jedynie przyjęcie założeń do ustawy; w aktualnym programie prac legislacyjnych RM zostały one ujęte pod nr 16 i 74). Inicjatywy rządowe nigdy nie weszły jednak w zaawansowaną fazę: założenia do ustawy o języku migowym pojawiły się wprawdzie dwukrotnie w konsultacjach społecznych (w sierpniu i grudniu 2010 r.), jednak nie udało się ich uchwalić. Proponowane w nich rozwiązania spotkały się z krytyką Rzecznika Praw Obywatelskich, który wystąpił w tej sprawie 29 marca 2011 r. z oficjalnym pismem do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a także organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne.

Biorąc pod uwagę liczne zbieżności między wspomnianymi wyżej rządowymi założeniami oraz uzasadnieniem projektu poselskiego (powtarzane są w nich te same sformułowania), należy uznać, że zrezygnowano z przyjęcia ustawy o języku migowym jako inicjatywy rządowej, a zebrane materiały zostały wykorzystane do wniesienia inicjatywy poselskiej. Było to o tyle uzasadnione, że politycy Platformy Obywatelskiej publicznie obiecywali przyjęcie tego projektu jeszcze w 2010 r. (np. na konferencji 23 października 2010 r.), a prace w ramach rządu utknęły na etapie konsultacji.

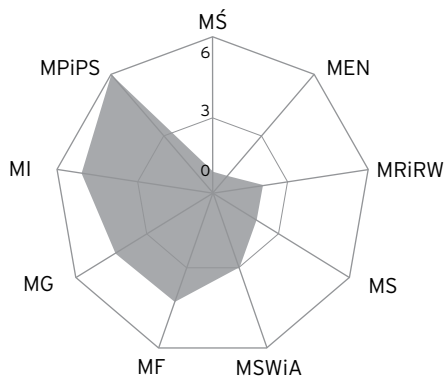
Projekt poselski zawiera właściwie tylko jeden zupełnie nowy element w stosunku do dokumentu rządowego -





wdraża on prawo UE (dyrektywę 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczącym świadczenia audiowizualnych usług medialnych).

Wykres 13. Projekty poselskie z przyporządkowaniem właściwości ministerstw



Źródło: opracowanie własne na podstawie tekstów projektów i ich uzasadnień.

Ramka 7. Ustawa o timeshare

Projekt stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany.

Jego przygotowanie było poprzedzone opracowaniem przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów założeń do ustawy, przyjętych przez RM po kilkunastu miesiącach prac 29 marca 2011 r.

Projekt ustawy został opracowany na podstawie powyższych założeń przez Rządowe Centrum Legislacji i przekazany Prezesowi UOKiK 25 maja 2011 r. Po przyjęciu go przez komitety rządowe (7 czerwca 2011 r. - KSE, 22 czerwca 2011 r. - stały komitet RM), został zaakceptowany przez Radę Ministrów (5 lipca 2011 r.) i skierowany do Sejmu (druk sejmowy nr 4439/VI kadencja Sejmu).

Zarówno założenia, jak i docelowy projekt ustawy o timeshare były procedowane przez Radę Ministrów jako projekty pozaplanowe (na liście projektów pozaplanowych oznaczono je - odpowiednio - jak nr 238 i 240), które nie miały odpowiedników we wcześniejszych programach prac legislacyjnych RM. Wynikało to przede wszystkim z tego, że regulowane w nich zagadnienia stanowią *novum* w systemie prawa polskiego, które musi być uregulowane w sposób zgodny z ogólnymi zasadami prawa zobowiązań. Niemniej pozaplanowość tej ustawy należy ocenić negatywnie przede wszystkim dlatego, że z uwagi na termin implementacji wspomnianej dyrektywy 2008/122/WE (23 lutego 2011 r.) istniała wyraźna konieczność jej przyjęcia w możliwie najwcześniejszym terminie. Określenie harmonogramu prac nad ustawą o timeshare było również możliwe organizacyjnie - wdrażana dyrektywa została wydana 14 stycznia 2009 r., a informacja o zawartych w niej rozwiązaniach była dostępna jeszcze wcześniej.

Aneks

Szczegółowe dane ilościowe

Tabela 1. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011 r. w zakresie dotyczącym projektów ustaw - stan na 30 czerwca 2011 r. (razem z projektami przeniesionymi z programu na II połowę 2010 r.)

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KSE		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty w przygotowaniu w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
KPRM	4	0	2	0	0	0	1	0	1	0
MEN	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
MF	6	7	3	3	0	1	1	1	2	2
MG	2	10	1	2	1	0	0	1	0	7
MI	2	11	1	7	0	2	1	1	0	1
MKIDN	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
MPiPS	3	4	1	2	0	0	0	1	2	1
MRiRW	2	2	1	1	0	0	0	1	1	0
MS	6	4	3	4	1	0	1	0	1	0
MSP	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MSWiA	2	4	1	1	0	2	1	0	0	1
MSZ	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
MŚ	2	12	1	2	0	4	0	2	1	4
MZ	3	2	0	1	1	0	2	0	0	1
RCL	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
UZP	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Suma	36	59	17	24	3	10	8	7	8	18

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.





Tabela 2. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półroczu 2011 r. w zakresie dotyczącym projektów ustaw - stan na 30 czerwca 2011 r. (bez projektów przeniesionych z programu na II połowę 2010 r.)

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KSE		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty przygotowane w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
KPRM	4	0	2	0	0	0	1	0	1	0
MEN	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
MF	6	4	3	2	0	1	1	0	2	1
MG	2	6	1	0	1	0	0	1	0	5
MI	2	7	1	4	0	1	1	1	0	1
MKiDN	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MPiPS	3	4	1	2	0	0	0	1	2	1
MRiRW	2	1	1	0	0	0	0	1	1	0
MS	1	3	1	3	0	0	0	0	0	0
MSP	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MSWiA	2	4	1	1	0	2	1	0	0	1
MSZ	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
MŚ	2	11	1	2	0	3	0	2	1	4
MZ	3	1	0	1	1	0	2	0	0	0
RCL	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
UZP	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Suma	30	44	14	16	2	8	7	6	7	14

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiódącego.

Tabela 3. Realizacja programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półroczu 2011 r. w zakresie dotyczącym założeń do projektów ustaw – stan na 30 czerwca 2011 r. (razem z założeniami przeniesionymi z programu na II połowę 2010 r.)

Resort	Projekty w programie		Projekty przyjęte przez RM		Projekty rozpatrzone przez KRM/KSE		Projekty w konsultacjach międzyresortowych		Projekty przygotowane w resortach	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE	PL	UE
KPRM	3	0	0	0	1	0	1	0	1	0
MF	3	3	2	0	0	0	1	1	0	2
MG	1	4	1	2	0	0	0	1	0	1
MI	0	6	0	2	0	2	0	1	0	1
MPIPS	2	2	0	2	0	0	2	0	0	0
MRiRW	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
MSP	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MSWiA	3	3	2	2	1	1	0	0	0	0
MSZ	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MŚ	1	4	0	1	0	2	0	1	1	0
UZP	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Zespół ds. SUR	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Suma	16	25	7	11	2	5	5	4	2	5

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.





Tabela 4. Rządowe projekty pozaplanowe i koalicyjne projekty poselskie (stan na 30 czerwca 2011 r.)

Resort	Pozaplanowe projekty przyjęte przez Radę Ministrów				Koalicyjne projekty poselskie			
	Projekty, których nie dało się zaplanować	Projekty, które powinny być w planie RM	Suma projektów pozaplanowanych	W tym projekty europejskie	Projekty, których nie dało się zaplanować	Projekty, które mogły być w planie RM	Suma projektów poselskich	W tym projekty europejskie
KPRM	0	1	1	0	0	0	0	0
MEN	0	0	0	0	0	1	1	0
MF	0	3	3	1	0	4	4	0
MG	0	0	0	0	0	4	4	0
MI	0	3	3	0	0	5	5	0
MPiPS	0	2	2	0	0	6	6	1
MRiRW	0	1	1	1	0	2	2	0
MS	0	0	0	0	0	2	2	0
MSWiA	0	2	2	0	0	3	3	0
MSZ	0	12	12	0	0	0	0	0
MŚ	0	0	0	0	0	1	1	0
RCL	1	0	1	0	0	0	0	0
Suma	1	24	25	2	0	28	28	1

Uwagi: W wypadku projektów wspólnych kilku resortów, projekt przyporządkowano do resortu wiodącego.

Nasze raporty

Ocena możliwości poprawy działania polskiego systemu ochrony zdrowia

Iga Magda, Szkoła Główna Handlowa

Krzysztof Szczygielski, Uczelnia Łazarskiego

Finansowanie transportu publicznego metodą Land Value Capture Zastosowanie dla metra w Warszawie

Francesca Romana Medda, University College London

Marta Modelewska, Szkoła Główna Handlowa

Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza.

Joanna Wolszczak-Derlacz, Politechnika Gdańska

Aleksandra Parteka, Politechnika Gdańska

Konkurencja między płatnikami w sektorze ochrony zdrowia.

Barbara Więckowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wpływ polityki inwestycyjnej OFE na ład korporacyjny w Polsce.

Eric Reinhardt, Uniwersytet Emory w Atlancie

Andrew Kerner, Uniwersytet w Michigan

Partnerstwo Publiczno-Prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych.

Tuna Tasan-Kok, Uniwersytet w Utrechcie

Magdalena Załączna, Uniwersytet Łódzki

Innowacyjność sektora MSP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka finansowa.

Darek Klonowski, Brandon University

Biurokracja na bank. Koszty obowiązków biurokratycznych polskich regulacji bankowych.

Janusz Paczocha, Narodowy Bank Polski

Wojciech Rogowski, Narodowy Bank Polski, Szkoła Główna Handlowa

Paweł Kłosiewicz, Narodowy Bank Polski, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

Wojciech Kozłowski, Narodowy Bank Polski

Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce.

Martin Ferry, University of Strathclyde

Karol Olejniczak, EUROREG Uniwersytet Warszawski

Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny.

Tomasz Stawecki, Uniwersytet Warszawski

Wiesław Staśkiewicz, Uniwersytet Warszawski

Jan Winczorek, Uniwersytet Warszawski





Występowanie sfer korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową.

Paul Heywood, Uniwersytet w Nottingham

Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Uniwersytet w Nottingham

Efektywność zarządzania długiem w samorządach.

Michał Bitner, Uniwersytet Warszawski

Krzysztof S. Cichocki, Instytut Badań Systemowych w Polskiej Akademii Nauk

Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.

Hubert Ireneusz Izdebski, Uniwersytet Warszawski

Aleksander Nelicki, Unia Metropolii Polskich

Igor Zachariasz, Unia Metropolii Polskich

Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza.

Jürgen von Hagen, Centrum Studiów Integracji Europejskiej, Uniwersytet w Bonn, Niemcy

Mark Hallerberg, Wydział Nauk Politycznych, Uniwersytet Emory w Atlancie, Stany Zjednoczone

Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecjonalnej przez sędziów sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych.

Denis Galligan, The Centre for Socio-Legal Studies, Oxford University

Marcin Matczak, Polska Akademia Nauk, Kancelaria Domański Zakrzewski i Palinka

Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa.

Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science

Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science Raporty

Sprawny Parlament. Wpływ partii i reguł na przewidywalność legislacyjną.

Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science

Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science

Christian Stecker, Uniwersytet w Poczdamie

Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej.

Radosław Zubek, European Department, London School of Economics and Political Science

Klaus Goetz, German and European Governance, Potsdam Universität

Martin Lodge, Government Department, London School of Economics and Political Science

Wykonywanie prawa Unii Europejskiej. Wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE.

Radosław Zubek, Uniwersytet Oksfordzki

Katarína Staroová, Uniwersytet im. Jana Komeńskiego w Słowacji

Wszystkie raporty dostępne do pobrania ze strony www.sprawnepanstwo.pl

Autorzy

Radosław Zubek

doktor nauk politycznych, wykładowca polityki europejskiej na Uniwersytecie Oksfordzkim.

radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk

Agnieszka Cieleń

doktor nauk politycznych, magister prawa, obecnie m.in. wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim, w latach 2007-2009 współpracowała z Obserwatorium Środkowoeuropejskim w London School of Economics and Political Science.

acielen@uw.edu.pl

Marcin Matczak

doktor habilitowany, 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, od 2007 r. pracownik kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp.k., obecnie m.in. wykłada na Podyplomowym Studium Legislacji na Uniwersytecie Wrocławskim.

tomasz.zalasinski@dzp.pl

Ernst & Young
Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl

Domański Zakrzewski Palinka
Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 76 00
fax +48 (22) 557 76 01
www.dzp.pl