

Radosław Zubek

## Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej

Rządy w Europie Środkowej regularnie publikują plany legislacyjne. Praktyka ta może przyczynić się do sprawnego rządzenia. Analiza doświadczeń Czech, Polski, Słowacji i Węgier wskazuje jednak, że rządy tych państw mają trudności z wykorzystaniem planów legislacyjnych do strategicznego zarządzania procesem tworzenia prawa. Niniejszy artykuł dowodzi, że powodów takiego stanu rzeczy należy szukać w słabej organizacji planowania legislacyjnego.

Słowa kluczowe: planowanie legislacyjne, stanowienie prawa, organizacja rządu, Europa Środkowa.

W większości państw OECD rządy publikują programy prac legislacyjnych, tj. listy projektów, które w najbliższym czasie zostaną przekazane do parlamentu (OECD 2004; 2007). Tego typu planowanie pełni kilka ważnych funkcji. Na poziomie najbardziej ogólnym – programy legislacyjne są narzędziami konsultacji i koordynacji. Władza wykonawcza jest skomplikowaną organizacją, a jej części składowe – ministerstwa i inne organy centralne – mają stałą potrzebę wzajemnego śledzenia swoich inicjatyw. Planowanie legislacyjne daje możliwość zebrania planów sektorowych w jednolity dokument. Na poziomie bardziej zaawansowanym programy legislacyjne służą definiowaniu priorytetów. Ustalanie hierarchii działań jest istotne, ponieważ zasoby, którymi dysponuje władza wykonawcza (kadry, finanse etc.), są w sposób nieunikniony ograniczone. Plany legislacyjne dostarczają rządowi użytecznego narzędzia mobilizacji środków wokół strategicznych inicjatyw politycznych. Pełnią także funkcję sygnalizującą. Partie rządzące dążą do zwycięstw wyborczych, a planowanie legisla-

cyjne stanowi użyteczny instrument zarządzania politycznego.

Skuteczność planowania legislacyjnego stanowi swoisty wyznacznik sprawności rządu (Blondel, Manning 2002; Evans, Manning 2003). Słowność w realizacji obietnic legislacyjnych przynosi wymierne korzyści polityczne. Perspektywa ponownego zwycięstwa w wyborach zależy w dużej mierze od stopnia, w jakim rządy dotrzymują zobowiązań wobec elektoratu. Sprawna realizacja planów zwiększa wiarygodność rządzących i szanse na reelekcję. Rzetelne wykonywanie programów legislacyjnych przynosi także korzyści ekonomiczne. Badania porównawcze pokazują, że istnieje silna, pozytywna korelacja między przewidywalnością tworzenia prawa i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi oraz wzrostem gospodarczym (Brunetti i in. 1997a, 1997b). Wysoki stopień spełniania obietnic legislacyjnych jest również uznawany za czynnik prowadzący do zwiększenia wydajności sektora publicznego (Manning i in. 2000). Dzieje się tak dlatego, że ogłoszony plan legislacyjny pozwala jednostkom i organizacjom dostosować się z wyprzedzeniem do spodziewanych zmian prawnych.

Niniejsze opracowanie analizuje efektywność planowania legislacyjnego w czterech państwach

---

European Institute London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC2A 2AE, United Kingdom; r.zubek@lse.ac.uk.

Europy Środkowej – w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech. W pierwszej części rozważania dotyczą tego, w jakim stopniu rządy wykorzystują plany legislacyjne jako instrumenty rządzenia. Kolejna część omawia infrastrukturę instytucjonalną, której istnienie powinno wzmacniać skuteczność programowania legislacyjnego. W trzeciej części szczegółowej analizie poddano organizację procesu przygotowywania, przyjmowania i realizacji planów legislacyjnych w Czechach, Słowacji, Polsce i na Węgrzech. Ostatnia część zawiera podsumowanie i wnioski.

## 1. Planowanie legislacyjne w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech

Rządy w Czechach, Polsce, na Słowacji i Węgrzech publikują okresowe programy prac legislacyjnych. Czechy i Słowacja przygotowują takie plany na każdy rok kalendarzowy, a na Węgrzech dwa razy do roku, obejmując poszczególne sesje parlamentu. W Polsce rząd planuje w cyklu półrocznym, ale zdarzają się także plany na krótsze okresy. Programy legislacyjne zawierają podobne rodzaje informacji we wszystkich czterech państwach (por. tab. 1). Wyliczają one tytuły projektów ustaw, które mają zostać przyjęte przez rząd i wniesione do parlamentu. W Polsce, na Słowacji i ostatnio także na Węgrzech obok nazwy ustawy podawane jest także jej krótkie uzasadnienie. Wszystkie plany legislacyjne określają terminy, w których powinna zapaść decyzja rządu w sprawie projektów ustaw (Czechy, Polska i Słowacja) lub w których należy przekazać je do parlamentu (Węgry). Terminy te są zazwyczaj określane przez wskazanie miesiąca. Wszystkie plany zwykle wyliczają również ministerstwa

odpowiedzialne za przygotowanie planowanych projektów (a niekiedy także ministerstwa współpracujące).

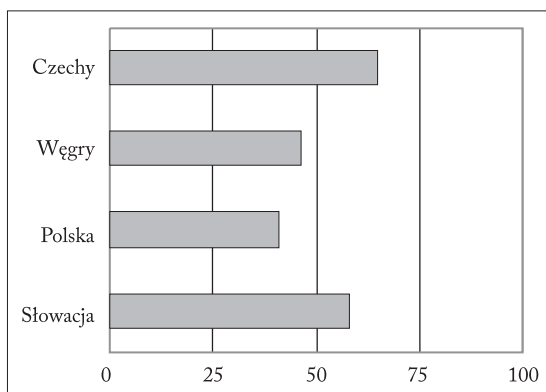
Jak skuteczne są rządy państw Europy Środkowej w wykorzystywaniu planów legislacyjnych jako narzędzi rządzenia? Przeprowadzone w tym obszarze badania (por. Evans, Evans 2001; Ilonczki, Jager w druku, Kabele, Linek 2004; Goetz, Zubek 2007; Zubek 2008) oraz dostępne dane wskazują, że rządy mają trudności z realizacją zaawansowanych funkcji planowania – definiowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizowania. Jest to szczególnie widoczne, kiedy weźmie się pod uwagę statystyki dotyczące ustaw przyjmowanych przez rząd poza planem oraz udział planowanych inicjatyw we wszystkich projektach ustaw faktycznie przyjętych przez rząd i przekazanych do parlamentu. Rycina 1. przedstawia średni odsetek projektów ustaw przyjętych poza planem przez rządy czterech państw Europy Środkowej w ciągu trzech ostatnich okresów planowania. Ze statystyk wynika, że we wszystkich czterech państwach znaczną część projektów ustaw przyjmowano poza ustalonym programem prac legislacyjnych. W Czechach i na Słowacji jest to niemal 2/3 projektów. Nawet na Węgrzech i w Polsce, gdzie odsetek nieplanowanych projektów jest nieco niższy, prawie co trzecia inicjatywa rządowa wniesiona do parlamentu nie była uwzględniona w planie legislacyjnym.

Rycina 2. przedstawia średni procent planowanych i przyjętych projektów ustaw. Dane pokazują, że rządy Czech i Polski mają największe trudności z przygotowywaniem planowanych projektów ustaw. Średnio zaledwie co czwarty projekt przewidziany w planie zostaje faktycznie wniesiony do parlamentu. Słowacja ma nie-

Tab. 1. Plany legislacyjne w czterech państwach Europy Środkowej

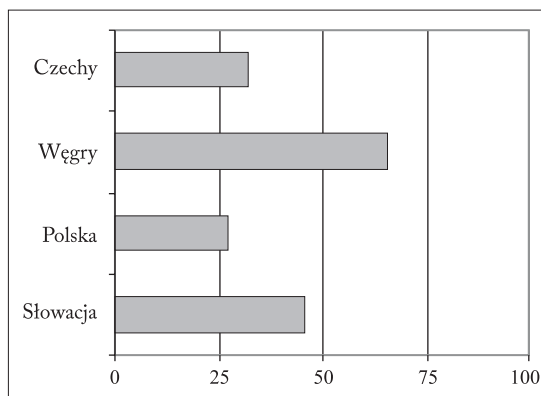
Państwo	Okres planowania	Tytuł ustawy	Terminy	Ministerstwo odpowiedzialne
Czechy	roczny	tak	tak (miesiąc)	tak
Węgry	półroczny	tak††	tak (miesiąc)	na ogół tak
Polska	półroczny†	tak††	tak (miesiąc)	tak
Słowacja	roczny	tak††	tak (miesiąc)	tak

Źródło: opracowanie własne; †programy na krótsze okresy są przygotowywane *ad hoc*; †† dla każdego projektu jest zamieszczone krótkie uzasadnienie.



Ryc. 1. Nieplanowane projekty ustaw przekazane do parlamentu (średni % wszystkich projektów rządowych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie trzech ostatnich programów prac legislacyjnych.



Ryc. 2. Planowane projekty ustaw wniesione do parlamentu (średni % wszystkich planowanych projektów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie trzech ostatnich programów prac legislacyjnych.

co lepsze wyniki. Węgry, gdzie 2/3 planowanych projektów zostaje w praktyce przekazanych do parlamentu, osiągają najlepsze rezultaty. Jednak ogólnie rzecz biorąc, doświadczenia te wskazują na niską lub średnią zdolność realizacji planowanych inicjatyw legislacyjnych.

Powyższe dane prowadzą do trzech wniosków. Po pierwsze, wysoki odsetek nieplanowanych projektów stawia pod znakiem zapytania to, czy plany legislacyjne są skutecznie wykorzystywane do określania priorytetów legislacyjnych. Po drugie, nawet przy założeniu, że programy zawierają wszystkie najważniejsze inicjatywy, wysoki odsetek projektów nieplanowanych sugeruje, iż zasoby nie zostały skoncentrowane w celu realizacji projektów priorytetowych. Po trzecie, ograniczone wywiązywanie się z planowanych zadań legislacyjnych rodzi istotne wątpliwości co do funkcji sygnalizującej planów legislacyjnych.

Można wskazać trzy główne powody, dla których rządy państw Europy Środkowej mogą mieć trudności ze stosowaniem planów legislacyjnych jako metod mobilizacji i sygnalizacji. Po pierwsze, problemy prawdopodobnie wiążą się z niestabilnością polityczną (Blondel, Manning 2002). Jeżeli rząd albo premier zmieniają się (z powodu wyborów lub z innych przyczyn), to zmniejsza się przydatność planów legislacyjnych do określania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji. Określenie nowych priorytetów przez rząd lub premiera po-

woduje wzrost liczby inicjatyw nieplanowanych i stosunkowo mały udział projektów planowanych w całościowej liczbie projektów przyjmowanych przez rząd. Podobny efekt może nastąpić także wtedy, gdy państwo doświadcza jakiejś innej, gwałtownej zmiany, wymagającej określenia na nowo priorytetów politycznych.

Drugim możliwym wyjaśnieniem są relacje wewnątrz koalicji rządowych (por. Tsebelis 2002). Jeżeli partie koalicyjne nie podzielają podobnych zapatrywań programowych, można się spodziewać, że będą ulegać silnej pokusie realizacji indywidualnych strategii legislacyjnych w ramach kontrolowanych przez siebie obszarów administracji rządowej. To zaś zagraża zdolności rządu do stosowania planów legislacyjnych jako narzędzi kształtowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji. W tego typu okolicznościach prawdopodobny jest wysoki udział nieplanowanych inicjatyw ustawodawczych w całościowej liczbie projektów przyjmowanych przez rząd oraz stosunkowo słaby wynik realizacji planu legislacyjnego.

Trzecie wyjaśnienie, najważniejsze dla niniejszego opracowania, brzmi następująco: stopień, w jakim programy legislacyjne mogą spełniać niektóre ze swoich bardziej wyspecjalizowanych funkcji, jest związany z układem reguł rządzących procesem ich przygotowywania, przyjmowania i realizacji (por. Goetz, Zubek 2007;

Zubek 2008). Naszym zdaniem, choć nagle zmiany otoczenia i preferencji partyjnych odgrywają istotną rolę, to wybory dokonywane przez podmioty rządowe przy konstruowaniu i wdrażaniu planów legislacyjnych są w decydującym stopniu kształtowane przez rozwiązania instytucjonalne. Teza ta zostanie szczegółowo omówiona w następnej części opracowania.

## 2. Reguły legislacyjne a jakość planowania

### 2.1. Cykl planowania legislacyjnego

Odpowiednia struktura cyklu planowania legislacyjnego to podstawowy warunek wstępny skutecznego wykorzystywania planów legislacyjnych. Jego pierwszą cechą jest wystarczająca długość okresu przeznaczanego na przygotowanie planu. Propozycje trzeba gromadzić z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do okresu, w którym plan ma obowiązywać. Konkretny, przewidywany na ten cel czas może być różny, zwykle nie powinien jednak być krótszy niż trzy do sześciu miesięcy. Odpowiednio wczesne zbieranie pomysłów na projekty ustaw jest korzystne nie tylko dlatego, że ułatwia określanie priorytetów, ale również z tego powodu, że daje rządowi niezbędny czas na przeprowadzenie prac nad projektem, jeszcze zanim ostateczny plan legislacyjny zostanie podany do publicznej wiadomości. Dlatego przydatne staje się również przyjmowanie prowizorycznego planu legislacyjnego, by proces mobilizacji zasobów następował z odpowiednim wyprzedzeniem. Ostateczny plan legislacyjny rządu może wtedy uwzględniać dotychczasowy stan prac nad ustawami.

Drugą ważną cechą prawidłowego cyklu planowania legislacyjnego jest jego skoordynowanie z procesem budżetowym. Wiele ustaw przyjmuje się w celu stworzenia podstawy prawnej dla wydatków publicznych lub przychodów budżetowych. Plany legislacyjne mogą więc być w dużej mierze postrzegane jako sposoby implementacji wcześniejszych strategii politycznych i decyzji budżetowych. Dwie kwestie są tutaj szczególnie istotne. Po pierwsze, szczególnie ważne jest skoordynowanie czasu podejmowania decyzji budżetowych z harmonogramem przygotowywania planów legislacyjnych: przyjęcie pierwsze-

go powinno zazwyczaj następować wcześniej niż drugiego. Jeżeli zasada ta nie będzie stosowana, rządy ryzykują składanie obietnic legislacyjnych, które trzeba zmienić po zakończeniu negocjacji budżetowych. Drugą kwestią jest istnienie w ramach rządu mechanizmów instytucjonalnych zapewniających, że rezultaty negocjacji budżetowych są systematycznie brane pod uwagę w procesie planowania legislacyjnego.

Ostatnią cechą prawidłowo skonstruowanego cyklu planowania legislacyjnego to jego synchronizacja z kalendarzem parlamentarnym. Ten ostatni może być zdefiniowany formalnie albo określany *ad hoc* przez parlament (z mniejszym lub większym udziałem władzy wykonawczej). Zasadnicze znaczenie ma takie planowanie wewnętrznego procesu legislacyjnego w rządzie, aby odzwierciedlało kalendarz parlamentarny. Gdy ten warunek instytucjonalny jest spełniony, władza wykonawcza ma większą motywację do dostosowywania skali zamierzeń legislacyjnych do możliwości parlamentu. W rezultacie zwiększa to prawdopodobieństwo stosowania planów legislacyjnych jako narzędzi kształtowania priorytetów i mobilizacji.

### 2.2. Resortowe propozycje do planu

Struktura organizacji planowania legislacyjnego w ministerstwach jest kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na sukces planów legislacyjnych. Plan legislacyjny ma większe szanse, żeby działać jako skuteczny instrument kształtowania priorytetów i mobilizacji, jeżeli będą funkcjonowały procedury wymuszające bezpośrednie zaangażowanie wysokich rangą polityków (ministrów, wiceministrów, członków gabinetu politycznego) w planowanie legislacyjne. Ważne, aby kierownictwo polityczne resortu powiadamiało urzędników o priorytetach za pomocą specjalnych wytycznych. Końcowy dobór propozycji do wniosku resortowego powinien być dokonywany na szczeblu politycznym, by zapewnić poparcie kierownictwa dla realizacji planu. Jeżeli decyzja na temat wniosku ministerstwa zapada na szczeblu urzędniczym, istnieje ryzyko, że proponowane ustawy skupią się na pomniejszych zagadnieniach technicznych i sens ich realizacji będzie można z łatwością podważyć w trakcie realizacji planu.

Określanie priorytetów legislacyjnych na późniejszych etapach procesu planowania zależy od jakości informacji zawartych we wnioskach resortów. Na tym etapie oczywiście często jest za wcześnie, aby znać wszystkie szczegóły merytoryczne przedstawianych propozycji, a departamenty z reguły są niechętnie do wkładania w nie zbyt dużego wysiłku. Ale organizacja planowania powinna wymuszać na resortach dostarczenie tak wielu informacji na temat planowanych ustaw, jak to tylko możliwe. Wnioski ministerstw powinny, co do zasady, zawierać co najmniej następujące informacje: uzasadnienie (zobowiązania polityczne, wymogi międzynarodowe itd.), charakterystykę planowanej ustawy (łącznie z przewidywaną objętością i stopniem skomplikowania), opis dotychczasowych prac nad jej przygotowaniem oraz harmonogram zakończenia prac nad projektem (wskazujący także możliwe opóźnienia lub inne komplikacje).

### 2.3. Akceptacja planu przez rząd

Organizacja planowania na poziomie rządu jest kolejnym ważnym czynnikiem. Po przygotowaniu propozycji ustaw przez ministerstwa rząd lub specjalny komitet muszą zapewnić, że ostateczny plan legislacyjny odzwierciedla rzeczywiste priorytety strategiczne rządu w danym okresie. Ten cel łatwiej osiągnąć, jeżeli istnieją wyraźnie sformułowane kryteria określania ważności poszczególnych inicjatyw, znane wszystkim zainteresowanym podmiotom. Kryteria te mogą preferować projekty ustaw związane z programem partyjnym lub koalicyjnym, projekty wynikające z zobowiązań międzynarodowych (np. konieczności implementacji unijnych dyrektyw czy ratyfikacji umów) oraz konieczność dokonania ważnych zmian prawnych (np. nowelizujących ustawy na skutek orzeczeń sądowych lub zapobiegających błędom czy lukom). W procesie kształtowania priorytetów można także uwzględnić inne czynniki, m.in. dotychczasowy stan prac nad projektem ustawy. Tego typu priorytety mogą się zmieniać i powinny być ogłaszane w specjalnych wytycznych.

Rząd lub jego specjalny komitet muszą upewnić się, że nie ma technicznych przeszkód w realizacji planu legislacyjnego. Szczególnie ważne jest, by rząd miał świadomość maksymalnej licz-

by ustaw, które mogą być przyjęte w czasie danego cyklu planowania. Takie ograniczenia powinny uwzględniać dotychczasowe doświadczenia w zakresie technicznej wydolności administracji rządowej i parlamentu. Przygotowanie każdego projektu ustawy wymaga wykorzystania zasobów wspólnych dla wszystkich resortów, takich jak ilość czasu, jaką dysponuje rząd, jego komitety czy centralne służby prawne. Jeżeli tego typu koszty nie zostaną uwzględnione, rząd może nie być w stanie zrealizować swojego planu legislacyjnego z powodu przeciążenia lub wręcz paraliżu systemu. Projekty nieumieszczone w planie powinny być wpisywane na listę rezerwową lub przełożone na późniejszy termin. Istotne jest także funkcjonowanie w ramach rządu procedur sprzyjających racjonalizacji wyników działalności legislacyjnej, np. przez łączenie drobnych projektów w duże ustawy horyzontalne.

Rząd powinien ponadto zapewnić, że plan legislacyjny ma poparcie polityczne zarówno wewnątrz władzy wykonawczej, jak i w parlamencie. Wiarygodne polityczne poparcie zwiększa motywację do realizacji planu legislacyjnego. Dlatego bardzo ważne jest istnienie mechanizmów gwarantujących uzgodnienie planu legislacyjnego przez wszystkich ministrów i premiera. Należy też stworzyć warunki, w których liderzy partii koalicyjnych otrzymują pełną informację i mają możliwość wyrażenia opinii na temat proponowanego kształtu planu legislacyjnego. Powinno to nie tylko ułatwić przechodzenie projektów rządowych przez parlament, lecz także zwiększać możliwości przewidywania problemów zagrażających realizacji planu legislacyjnego.

### 2.4. Realizacja i monitoring

Ostatnią ważną kwestią są rozwiązania instytucjonalne obowiązujące podczas realizacji planu legislacyjnego. Przede wszystkim istotne jest istnienie mechanizmów utrudniających resortom przygotowywanie i wnoszenie do parlamentu niezaplanowanych inicjatyw po zakończeniu prac nad planem. Nieograniczone prawo do procedowania niezaplanowanych projektów podważa sens planowania legislacyjnego, pochłania czas i inne zasoby, które powinny być przeznaczone na realizację zaplanowanych zadań. Nie

zmienia to faktu, że rząd powinien mieć procedury umożliwiające rozwiązywanie pilnych problemów, pojawiających się już po przyjęciu planu legislacyjnego. Takie procedury muszą jednak zakładać, że uzyskanie zgody na opracowanie projektu poza planem jest możliwe tylko w wyjątkowych okolicznościach.

Należy stworzyć szczególne procedury kontroli wykonywania planu na poziomie ministerialnym. Powinny one polegać na regularnym informowaniu kierownictwa resortu o postępach w realizacji planu oraz o wszystkich problemach czy opóźnieniach. Ministerstwa trzeba zobowiązać do składania raportów na temat realizacji planu do kancelarii rządu lub kancelarii premiera. Może to przybierać formę regularnych sprawozdań i/lub specjalnych spotkań wyższych urzędników albo ministrów w celu oceny postępów w realizacji planu. Rząd musi także być wyposażony w rozwiązania pozwalające centrum na interwencję w wypadku pojawienia się niespodziewanych problemów z przygotowywaniem projektów ustaw przewidzianych w planie.

Kluczowe znaczenie ma także możliwość piętnowania nierzetelnej realizacji rządowego programu prac legislacyjnych, np. w postaci pisemnych lub ustnych wyjaśnień dla premiera albo sekretarza rządu. Inną formą mogą być specjalne posiedzenia rządu poświęcone omówieniu postępów w realizacji planu. Podczas takich spotkań ministrowie, których resorty opóźniają się z realizacją programu, podlegają otwartej krytyce ze strony premiera. Zarówno ministrowie, jak i urzędnicy resortowi powinni mieć świadomość, że rezultaty realizacji rządowego planu legislacyjnego są podstawowym kryterium ogólnej oceny efektywności działania ministerstwa w ramach rządu. Na poziomie politycznym i urzędniczym muszą także funkcjonować mechanizmy nagradzania za dobre wypełnianie planu. Tego typu negatywne i pozytywne bodźce dają resortom wystarczającą motywację do dołożenia wszelkich starań, aby zrealizować plan.

### 3. Analiza systemów planowania legislacyjnego

#### 3.1. Czechy

Rząd w Czechach zwykle planuje przygotowywanie projektów ustaw w cyklu rocznym. Z reguły przygotowuje się również długoterminowe prognozy legislacyjne na czas całej kadencji parlamentu. Struktura procesu planowania legislacyjnego zależy od decyzji rządu, ale praktyka w tym zakresie była dotychczas względnie jednolita. Etap przygotowywania planu jest krótki, zwykle trwa około kilku tygodni. Inicjuje go wicepremier do spraw legislacji w Kancelarii Rządu (KR), który zwraca się do resortów o zgłaszanie propozycji, a kończy się przyjęciem planu przez rząd. Nie istnieją wiążące wewnętrznie wstępne programy prac legislacyjnych.

Planowanie legislacyjne poprzedzają negocjacje budżetowe. Projekt ustawy budżetowej trafia do parlamentu pod koniec września. Podczas składania wniosków do planu legislacyjnego resorty mają więc informacje o dostępnych środkach budżetowych. Jednakże w praktyce decyzje budżetowe w niewielkim stopniu wpływają na planowanie legislacyjne, ponieważ ustawy mogą wprowadzać zmiany finansowe poza procesem budżetowym. Rządowe planowanie legislacyjne nie jest w sposób wyraźny zsynchronizowane z kalendarzem parlamentarnym. Terminy wnoszenia projektów ustaw nie są skoordynowane z datami sesji czy posiedzeń parlamentu.

Kierownictwo polityczne resortów włącza się w proces planowania legislacyjnego w różnym stopniu, ale na ogół zaangażowanie utrzymuje się na niskim poziomie. Planowanie legislacyjne wewnątrz ministerstw jest koordynowane przez dyrektorów departamentów prawnych. Istnieje również tendencja do zgłaszania do planu legislacyjnego głównie niekontrowersyjnych, drobnych projektów ustaw. Każdej propozycji ustawy towarzyszy zwykle krótki opis. Podawane informacje obejmują: tytuł ustawy, jej uzasadnienie i zakładany termin przyjęcia przez rząd. W praktyce informacje te zwykle są lakoniczne i rzadko dłuższe niż jedno czy dwa zdania. Zazwyczaj nie zawierają one danych na temat już wykonanej pracy nad projektem ustawy czy możliwych problemów. Wniosek resortowy

dzieli projekty w zależności od miesiąca, w którym planowane jest ich przyjęcie.

Departament Prawny (DP) w Kancelarii Rządu składa wnioski otrzymane z ministerstw w jeden dokument. Stworzony w ten sposób projekt planu legislacyjnego podlega następnie pisemnym konsultacjom i jest dyskutowany na spotkaniu wiceministrów prowadzonym przez wicepremiera ds. legislacji (WPL). Zdolność KR do zagwarantowania, że polityczne priorytety rządu są uwzględnione w procesie planowania, zależy w przeważającej mierze od pozycji WPL. W połowie 2006 r. zaczęto również wprowadzać specjalne oprogramowanie komputerowe, które ma ułatwić koordynację między programem rządowym i planem legislacyjnym.

Rzadko dokonuje się selekcji projektów do planu w celu dopasowania skali zamierzeń do poziomu dostępnych zasobów. Nie ma ani dorozumianego, ani wyraźnie określonego limitu liczby projektów, a ogólna liczba pozycji w planie legislacyjnym jest wyznaczana przez liczbę projektów ustaw zaproponowanych przez resorty. Nie istnieje podział na projekty obowiązkowe i rezerwowe. DP niekiedy wykorzystuje spotkania wiceministrów, zachęcając do łączenia projektów lub przynajmniej synchronizacji terminów ich wnoszenia pod obrady rządu. Tego typu próby są jednak powodowane nie tyle dążeniem do efektywnej gospodarki zasobami, ile raczej ambicją zapewniania wysokiej spójności prawa. Próby łączenia projektów ustaw podejmuje się zwykle podczas dyskusji nad konkretnymi projektami. Program prac legislacyjnych po przedyskutowaniu przez Radę Legislacyjną (która przygotowuje niewiążącą opinię dla rządu) jest przyjmowany przez cały gabinet. Potem uzyskuje formalny status uchwały rządu. Nie ma tradycji wcześniejszego uzgadniania planu z liderami parlamentarnymi partii rządzących. Ostateczny tekst dokumentu jest jednak przesyłany do wiadomości parlamentu.

Nieplanowane ustawy mogą być wniesione do uzgodnień rządowych w każdym czasie. Nie ma wymogu uzyskania wcześniejszej zgody rządu czy premiera. Niemniej ministrowie często sygnalizują nowe inicjatywy, które chcieliby realizować, podczas kwartalnych posiedzeń rządu poświęconych realizacji planu legislacyjnego. Te posiedzenia stanowią dobrą okazję dla wprowadzenia

zmian w planie, szczególnie gdy zamierzony projekt ustawy musi być wycofany albo przesunięty na kolejny okres planowania.

Realizacja planu legislacyjnego jest monitorowana w ramach resortów oraz centralnie. Na poziomie ministerstw powstają szczegółowe plany, które uwzględniają wszystkie zamierzenia legislacyjne i przydzielają odpowiednie zadania konkretnym komórkom organizacyjnym. Plany te obejmują okresy półroczne. Postępy w realizacji planu legislacyjnego w całym rządzie monitoruje natomiast Departament Programowy (DP) Kancelarii Rządu. Dzięki odpowiedniemu miejscu w strukturze Kancelarii, departament ten dobrze nadaje się do prowadzenia monitoringu, ponieważ jest odpowiedzialny za obieg wszystkich dokumentów wpływających i wypływających z rządu. DP przygotowuje comiesięczne sprawozdania z postępów prac dla premiera i wicepremierów. Są one podstawą do dyskusji na posiedzeniach rządu, które prowadzi premier lub wicepremier ds. legislacji.

Niewypełnianie planu rodzi pewne konsekwencje. Istnieją dwie formy sankcji – obydwie mało dotkliwe – którym może zostać poddany odpowiedzialny minister. Pierwsza z nich to przyciągnięcie uwagi premiera. Ministerstwa, które chcą zmienić termin przyjęcia projektu ustawy, muszą zwrócić się na piśmie do premiera z wyjaśnieniem opóźnień. Takie prośby są zwykle akceptowane bez większych problemów, ale jeżeli dotyczą projektów ważnych politycznie, premier może ich nie uwzględnić. Druga forma sankcji to otwarta krytyka na forum rządu, gdy sprawozdanie DP wykaże duże opóźnienia albo inne problemy z realizacją planu.

### 3.2. Węgry

Rząd na Węgrzech przygotowuje plany legislacyjne co pół roku. Sześciomiesięczne plany legislacyjne wynikają z programu politycznego przyjmowanego na każdy rok. Organizacja cyklu planowania legislacyjnego jest określona przez prawo, które wymaga od rządu informowania parlamentu o planach legislacyjnych. Przygotowywanie planu trwa krótko, zwykle około miesiąca. Rozpoczyna się pismem Szefa Kancelarii Premiera (KP), zapraszającego ministrów do zgłaszania wniosków do planu, a koń-

czy się formalnym przyjęciem planu przez rząd. Nie występują wiążące wewnętrznie prowizoryczne plany legislacyjne.

Planowanie legislacyjne jest poprzedzone przez szczegółowe negocjacje budżetowe. Po przedstawieniu przez premiera limitów wydatków dla poszczególnych resortów rząd co roku zbiera się latem na dwudniowym posiedzeniu wyjazdowym, aby przedyskutować priorytety polityczne na kolejny rok kalendarzowy. Szef KP wykorzystuje następnie rezultaty tych dyskusji w celu przygotowania wytycznych dla planowania legislacyjnego. Podczas przygotowywania planu legislacyjnego węgierski rząd uwzględni kalendarz parlamentarny. Sześciomiesięczne plany są tak przygotowane, aby pokrywały wiosenną i jesienną sesję parlamentu. Choć nie ma formalnej zasady dyskontynuacji prac nad projektami wraz z końcem sesji, funkcjonuje silne przekonanie, że projekt ustawy powinien zostać uchwalony na tej samej sesji, na której został wniesiony pod obrady.

Planowanie legislacyjne wewnątrz resortów jest koordynowane przez szefów Departamentów Prawnych, przy niewielkim udziale politycznego kierownictwa resortu. Każdej propozycji ustawy towarzyszy zwykle krótki opis. Podawane informacje obejmują: tytuł ustawy, jej uzasadnienie i proponowany termin uchwalenia przez parlament. W praktyce informacje te często są lakoniczne, wahają się od kilku słów do jednego–dwóch zdań. Zwykle nie zawierają one danych na temat już wykonanej pracy nad projektem ustawy czy możliwych problemów. Wnioski resortów są scalane w jeden dokument przez KP. Projekt planu legislacyjnego przechodzi następnie przez pisemne konsultacje międzyresortowe i jest dyskutowany na spotkaniu stałych sekretarzy pod przewodnictwem stałego sekretarza KP. Istnieją jasne kryteria priorytetyzacji inicjatyw. Pierwszeństwo mają projekty ustaw wynikające z programu rządowego, prawa Unii Europejskiej, decyzji rządu, jak również ustawy wskazane przez ministerstwo sprawiedliwości jako konieczne z powodów prawno-technicznych. Minister szef KP i stały sekretarz KP selekcyjną propozycje ministerialne na tym etapie planowania.

Szczególną uwagę zwraca się na dostosowanie zamierzeń legislacyjnych do możliwości par-

lamentu. Na podstawie dotychczasowej praktyki KP określa maksymalną liczbę projektów ustaw, które mogą być wniesione podczas jednej sesji parlamentarnej na podstawie rekomendacji marszałka. Z reguły rząd podczas jednej sesji przedkłada parlamentowi około pięćdziesięciu projektów ustaw. Plan legislacyjny zawiera listę projektów obowiązkowych i niekiedy rezerwowych, czyli takich, które mogą być wniesione do parlamentu, jeżeli czas pozwoli. Stały sekretarz KP z reguły zaleca połączenie planowanych projektów zarówno w ramach resortów, jak i międzyresortowo, jeżeli dotyczą one podobnych zagadnień. Do 2005 r. niewielkie nowelizacje były na ogół łączone z ustawą budżetową, obecnie są zawarte w jednej lub kilku horyzontalnych ustawach obojętnych.

Plan legislacyjny jest dyskutowany przez komitety rządu, a następnie zatwierdzany przez cały gabinet. Na tym etapie ministrowie mogą jeszcze zgłaszać uwagi na temat planu, jeżeli uważają, że jakieś ważne inicjatywy nie zostały w nim wymienione. Tego typu modyfikacje są jednak rzadkie, a dodawanie nowych projektów ustaw do planu zwykle wymaga rezygnacji z części wpisanych do niego inicjatyw. Istnieje zwyczaj uzgadniania planu legislacyjnego z parlamentem przed przyjęciem tego dokumentu przez rząd. Następuje to w drodze nieformalnych, ale szczególnych dyskusji z marszałkiem i sekretarzem generalnym oraz koalicyjnymi klubami parlamentarnymi.

Resorty mogą prowadzić prace nad ustawami nieuwzględnionymi w programie legislacyjnym. W praktyce jednak ministrowie powinni wyjaśnić, dlaczego nieplanowana ustawa jest ważna i/lub pilna oraz uzgodnić rozpoczęcie prac z KP, która sprawdza, czy parlament będzie miał czas na jej uchwalenie. Częste inicjowanie nieplanowanych projektów może prowadzić do kontrowersji w relacjach z marszałkiem i odpowiednią komisją parlamentarną. Może ona zawsze sprzeciwić się doraźnym zmianom planu legislacyjnego. Niemniej możliwość proponowania projektów poza planem często pojawia się wtedy, gdy planowane ustawy opóźniają się, a rząd poszukuje innych, gotowych inicjatyw.

Realizacja planu jest monitorowana wewnątrz resortów. Zadanie to zwykle spełniają departamenty prawne. KP również śledzi postępy prac



legislacyjnych, wymagając od wszystkich ministerstw kwartalnych sprawozdań. Jeżeli wykryje poważne opóźnienie, zwraca się z prośbą o wyjaśnienia na piśmie do ministerstwa odpowiedzialnego za ustawę. KP przygotowuje kwartalne sprawozdania na temat realizacji planów legislacyjnych dla rządu i premiera. KP jest także zawiadamiana o potencjalnych problemach z przygotowaniem ustaw przez swój główny departament programowy (dawniej system tzw. departamentów lustrzanych). Śledzi on prace legislacyjne na poziomie ministerialnym. Jego sprawozdania są przekazywane do ministra kierującego KP i stałego sekretarza, którzy podejmują odpowiednie działania w celu rozwiązania problemu.

Niewypełnianie planu legislacyjnego podlega sankcjom. Prośby ministerstw o zmianę terminów przyjęcia mało istotnych projektów są z reguły akceptowane, ale w wypadku politycznie istotnych ustaw KP zawiadamia premiera, który następnie dyskutuje tę sprawę z właściwym ministrem. Inną możliwością stanowią kwartalne sprawozdania przedkładane rządowi przez KP. Premier może zorganizować debatę na temat postępu prac legislacyjnych i wykorzystać ją jako okazję do krytyki odpowiedzialnych ministrów. W takich wypadkach od ministra winnego opóźnień oczekuje się przeanalizowana sytuacji i złożenia wyjaśnień rządowi w ciągu kilku lub kilkunastu dni.

### 3.3. Polska

Polski rząd zwykle planuje ustawy w cyklu rocznym lub półrocznym. W ciągu ostatnich kilku lat widoczna była tendencja do przygotowywania planów w okresach sześciomiesięcznych, ewentualnie z jednym dodatkowym, krótszym planem. Organizacja cyklu planowania legislacyjnego zależy od decyzji rządu, lecz od marca 2006 r. władza wykonawcza jest prawnie zobowiązana do przygotowywania planów co najmniej raz na sześć miesięcy. Opracowywanie planu trwa krótko, zwykle od czterech do pięciu tygodni. Proces ten rozpoczyna się listem od szefa Kancelarii Premiera Rady Ministrów (KPRM), zapraszającym ministrów do przedkładania wniosków do planu, a kończy formalnym przyjęciem planu przez rząd. Wyznaczony czas

na przygotowanie wniosków resortowych jest krótki, może wahać się od kilku do kilkunastu dni. Polski rząd nie przyjmuje wewnętrznie wiążącego wstępnego planu przed opublikowaniem ostatecznego programu prac legislacyjnych.

Planowanie legislacyjne jest poprzedzone negocjacjami budżetowymi w ramach Rady Ministrów. Te ostatnie zwykle odbywają się między lutym a wrześniem i dotyczą budżetu na kolejny rok kalendarzowy. Niewiele wskazuje jednak na to, że istnieje systematyczny wpływ negocjacji budżetowych na proces planowania legislacyjnego. Przy przygotowywaniu planu polski rząd nie kieruje się kalendarzem parlamentarnym. Ramy czasowe planowania rządowego są rzadko zsynchronizowane z terminami posiedzeń parlamentu.

Stopień, w jakim kierownictwo polityczne angażuje się w proces planowania, jest zróżnicowany, ale generalnie raczej niewielki. Planowanie koordynuje Departament Prawny (np. resorty finansów, środowiska i gospodarki) lub Sekretariat Ministra (np. resorty pracy, zdrowia i polityki regionalnej). Komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowywanie wniosku ministerstwa nie otrzymują żadnych specjalnych wytycznych od kierownictwa resortu. Propozycje ustaw muszą zostać uzgodnione przez wiceministrów (podsekretarzy stanu) i są scalane przez komórkę koordynującą. W zależności od możliwości czasowych wniosek podlega konsultacjom wewnątrz-ministerialnym albo od razu trafia pod obrady kierownictwa resortu (minister i wiceministrowie). Częstą praktyką jest przyjmowanie listy propozycji ministerialnych bez dyskusji czy w drodze obiegu.

Propozycje ministerstw powinny zawierać krótki opis każdego proponowanego projektu ustawy. Co do zasady, informacja musi zawierać tytuł ustawy i nazwę odpowiedzialnego ministra. Zdarzało się także zaznaczanie w planie komitetu rządowego, który będzie zatwierdzał projekt przed przekazaniem go pod obrady całego rządu. Od marca 2006 r. ministerstwa mają obowiązek zamieszczać także dodatkowe dane, w szczególności uzasadnienie projektu, główne elementy jego treści i nazwisko osoby odpowiedzialnej. W praktyce respektowanie tych nowych wymogów jest pobieżne. Przedstawiane informacje często są skrótowe, wahają się od kil-

ku słów do jednego–dwóch zdań. Nie zawierają danych na temat dotychczasowej pracy nad projektem ustawy czy możliwych problemów. Wniosek resortowy dzieli projekty w zależności od miesiąca, w którym planowane jest ich przyjęcie przez rząd.

Wnioski resortowe są składane w jednolity projekt planu legislacyjnego przez Departament Komitetu Rady Ministrów (DKRM) w KPRM. DKRM może wprowadzać przy tej okazji zmiany techniczne, w szczególności uzupełniać plan o projekty przesunięte lub opóźnione z poprzednich planów. Szef KPRM przesyła projekt do wszystkich ministerstw do konsultacji. KPRM podejmuje pewne, choć na ogół mało systematyczne działania, aby zapewnić, że zawarte w planie projekty ustaw odzwierciedlają najważniejsze cele polityczne rządu i popierających go partii. Służą temu uwagi zgłaszane szefowi KPRM przez sekretarzy stanu w KPRM oraz doradców premiera. Po otrzymaniu uwag szef KPRM prezentuje projekt planu Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, który następnie przekazuje go rządowi.

Nie dokonuje się selekcji projektów w celu zapewnienia, że zamierzenia legislacyjne są dostosowane do dostępnych zasobów w rządzie i parlamencie. Nie ma ani nieformalnej, ani wyraźnie określonej maksymalnej liczby planowanych ustaw. Plan nie jest podzielony na projekty obowiązkowe i rezerwowe. Brakuje rozwiązań promujących łączenie projektów dotyczące tej samej tematyki. Tam, gdzie zachodzą takie próby, są one niesystematyczne i podejmowane różnie, w odpowiedzi na uwagi zgłoszone przez Radę Legislacyjną, Rządowe Centrum Legislacji (obydwie instytucje przesyłają uwagi do Szefa KPRM) lub przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów. Program legislacyjny jest przyjmowany przez rząd i podpisywany przez premiera. Zwykle następuje to bez dyskusji, chyba że wyjątkowo Stały Komitet przekazał pod obrady rządu jakieś nierozwiązane kwestie. Do marca 2006 r. plany zatwierdzał premier, obecnie, podpisując plan, jest on formalnie związany decyzją rządu w tym zakresie. Nie ma zwyczaju uzgadniania planu legislacyjnego z liderami parlamentarnymi partii koalicyjnych. Plan przesyła się do wiadomości parlamentu już po przyjęciu przez rząd.

Ministerstwa mogą pracować nad projektami ustaw, które nie były zawarte w planie legislacyjnym. Odpowiedni minister ma jedynie obowiązek zawiadomienia premiera o woli podjęcia prac. Na tym etapie premier nie może zablokować takich inicjatyw. W praktyce zawiadomienie to rzadko jest rozpatrywane przez premiera, zwykle przechodzi ono przez szefa KPRM. Nie ma szczególnych obowiązków informacyjnych związanych z takimi zawiadomieniami, w praktyce są one z reguły nieco bardziej szczegółowe niż informacje na temat projektów przedkładane do planów legislacyjnych. Zgłoszenie projektu poza planem nie powoduje konieczności zmiany tego planu.

Realizacja programu prac legislacyjnych rządu jest monitorowana wewnątrz ministerstw. Postępy prac są sprawdzane podczas spotkań wiceministrów odpowiedzialnych za legislację z dyrektorami departamentów i – w sposób mniej formalny – przez członków gabinetu politycznego ministra. Bardziej regularną formę monitoringu stanowią cotygodniowe sprawozdania, które każde ministerstwo ma obowiązek przysyłać do DKRM w KPRM. Sprawozdania te zwykle są przygotowywane przez Departament Prawny lub Sekretariat Ministra. Ponadto KPRM śledzi postępy prac legislacyjnych w resortach za pomocą ogólnorządowego systemu dokumentacji, wprowadzonego w październiku 2006 r. (tzw. Karta ustawy), który w założeniu ma zawierać regularnie aktualizowane dane na temat każdego projektu ustawy. Komitet Stały Rady Ministrów oraz rząd omawiają postępy w realizacji planu legislacyjnego na okresowych posiedzeniach.

W latach 2006–2007 wprowadzono nową praktykę nieformalnych spotkań Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów z odpowiednimi ministrami w sytuacji przedłużania się konsultacji lub zablokowania prac nad projektem ustawy wewnątrz rządu. Niewypełnianie planu legislacyjnego podlega sankcjom. Ich najbardziej powszechną formą jest obowiązek przedstawienia wyjaśnień przez ministra odpowiedzialnego za opóźnienie i narażenie się na otwartą krytykę na forum Komitetu Stałego lub rządu. Pewnym rodzajem sankcji może być także decyzja szefa KPRM o przejściu prac nad konkretnymi projektami ustaw. Premier organizuje również indywidualne spotkania przeglądowe z ministrami.

### 3.4. Słowacja

Słowacki rząd planuje przyjmowanie ustaw w cyklu rocznym, ale w ciągu ostatnich kilku lat zauważalne były również próby wydłużenia okresu planowania do dwóch lub więcej lat. Organizacja procesu planowania jest określona przez regulamin rządu. Przygotowywanie planu trwa krótko, zwykle około miesiąca (od późnego listopada do grudnia). Rozpoczyna się ono listem przygotowanym przez Departament Prawny Rządu (DPR) w Urzędzie Rady Ministrów (URM) i podpisanym przez wicepremiera ds. legislacji, który zobowiązuje ministerstwa i inne organy centralne do składania propozycji ustaw, a kończy formalnym przyjęciem planu przez rząd. Nie ma wiążących wewnętrznie wstępnych planów legislacyjnych. Negocjacje budżetowe poprzedzają planowanie legislacyjne, ale nie przekładają się bezpośrednio na proces planowania. Podczas przygotowywania planu legislacyjnego egzekutywa nie kieruje się kalendarzem parlamentarnym. Terminy przyjmowania projektów ustaw nie są zsynchronizowane z posiedzeniami czy sesjami parlamentu.

Zaangażowanie kierownictwa politycznego resortu jest ograniczone. Planowanie legislacyjne koordynują głównie departamenty prawne, które wzywają inne komórki organizacyjne ministerstw do składania propozycji projektów ustaw. Można dostrzec pewne opory przed włączaniem do planu inicjatyw kontrowersyjnych, co do których istnieje prawdopodobieństwo opóźnień. Podczas przygotowywania wniosku ministerialnego zwraca się szczególną uwagę, czy zamierzenia korespondują z możliwościami resortu i czy harmonogram legislacyjny jest zsynchronizowany z przewidywanymi datami wejścia w życie planowanych ustaw. Przedkładane przez ministerstwa propozycje ustaw muszą zawierać krótki opis planowanej inicjatywy. Powinien on wymieniać: tytuł ustawy, jej uzasadnienie, odpowiedzialne ministerstwo, resorty współpracujące i proponowany termin przyjęcia przez rząd. W praktyce informacje te często są lakoniczne, wahają się od kilku słów do jednego lub dwóch zdań. Zwykle nie zawierają danych na temat dotychczasowej pracy nad projektem czy możliwych problemów. Wniosek resortowy dzieli planowane ustawy w zależności od miesiąca,

w którym przewidywane jest ich przyjęcie przez rząd.

DPR w Kancelarii Rządu scala wnioski, które otrzymał z resortów, w jeden rządowy plan legislacyjny. Na tym etapie rola DPR jest czysto techniczna, nie ma on możliwości wprowadzania jakichkolwiek zmian do propozycji ministerialnych. Projekt planu wysyła się do resortów w celu dokonania uzgodnień i następnie dyskutuje nad nim Rada Legislacyjna. Wicepremier ds. legislacji może dokonywać pewnej weryfikacji wniosków ministerialnych pod względem ich zgodności ze strategicznymi priorytetami. W ostatnich kilku latach były podejmowane próby wzmocnienia roli centrum rządu, ale odniosły one tylko połowiczny sukces.

Nie selekcjonuje się projektów pod kątem priorytetów legislacyjnych i możliwości organizacyjnych rządu i parlamentu. Nie ma maksymalnej liczby projektów ustaw. Plan nie jest podzielony na listę projektów obowiązkowych i rezerwowych, ale najważniejsze projekty są oznaczane gwiazdką. Na tym etapie nie występują również rozwiązania sprzyjające racjonalizacji procesu legislacyjnego. Łączenie inicjatyw jest sporadyczne, a nawet zbliżone merytorycznie projekty ustaw figurują w planie oddzielnie. Rzadkie próby racjonalizacji planu legislacyjnego są niekiedy podejmowane w Radzie Legislacyjnej podczas dyskusji nad konkretnymi projektami. Plan legislacyjny omawia Rada Legislacyjna (ciało doradcze rządu), a następnie formalnie zatwierdza go rząd. Plan ma status uchwały rządu. Nie powstała tradycja uzgadniania projektu planu z przywódcami parlamentarnymi przed jego przyjęciem. Nieformalnie jedna kopia jest przesyłana do komisji konstytucyjnej parlamentu.

Ministerstwa mogą pracować nad projektami ustaw, które nie były wpisane do planu legislacyjnego w dowolnym czasie. Nie ma wymogu wcześniejszego uzgodnienia tego z rządem lub premierem. Od 2005 r. ministerstwa mają jednak obowiązek przesłać „notatkę informacyjną” na temat prac podjętych nad nieplanowanym projektem ustaw, co najmniej na trzy miesiące przed skierowaniem projektu do konsultacji. Wymóg ten odnosi się również do inicjatyw planowanych, ale z zastosowaniem krótszego terminu. W praktyce realizacja tego obowiązku

jest niepełna. Właściwie jedyna różnica polega na dołączeniu informacji, że projekt stanowi inicjatywę własną danego ministerstwa. Poza tym zasady negocjowania i uzgadniania nieplanowanych ustaw są takie same, jak dla inicjatyw zaplanowanych.

Realizacja rządowego programu prac legislacyjnych jest monitorowana w ramach ministerstw. Poszczególne zadania są przypisane do konkretnych departamentów, określane są też wewnętrzne terminy. Na poziomie centrum za monitorowanie realizacji planu odpowiada DPR w Kancelarii Rządu poprzez kontakty z dyrektorami departamentów prawnych poszczególnych resortów i bieżącą kontrolę Rady Legislacyjnej. Monitoring dokonywany jest także przez Departament Kontroli w Urzędzie Rady Ministrów, który śledzi realizację wszystkich uchwał rządu. Departament Kontroli przygotowuje okresowe sprawozdania dla rządu. Istnieją sankcje za brak realizacji planu legislacyjnego, ale są mało dotkliwe. Ministerstwa, które chcą zmienić termin przyjęcia projektu ustawy przez rząd, zwracają się na piśmie do Kancelarii Rządu

z prośbą o zmianę planu. Tego typu wnioski rozpatruje DPR, w większości przychylając się do prośby. Wycofanie projektu z planu jest trudniejsze, bo wymaga decyzji rządu. Ministerstwa, które dokonają aktualizacji terminów, narażają się na krytykę na forum rządu, w szczególności podczas dyskusji nad okresowym raportem przygotowywanym przez Kancelarię.

## 4. Wnioski

### 4.1. Reguły i ich wpływ na jakość planowania

Ogólny wniosek wynikający z analizy praktyki planowania legislacyjnego jest taki, że cztery badane państwa Europy Środkowej – być może z częściowym wyjątkiem Węgier – nie spełniają wielu instytucjonalnych warunków efektywnego korzystania z planów legislacyjnych (por. ogólne podsumowanie w Tabeli 2). Żaden z czterech rządów nie rozpoczyna prac nad planami z wystarczającym wyprzedzeniem, a tylko na Węgrzech planowanie legislacyjne jest skoordynowane z cyklem budżetowym i parlamentarnym. We wszystkich czterech państwach mi-

Tab. 2. Rządowe planowanie legislacyjne w czterech państwach Europy Środkowej w praktyce

Etap	Reguły instytucjonalne	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
Cykl planowania	Projekty są wpisywane do planu legislacyjnego z dużym wyprzedzeniem	-	-	-	-
	Wyniki negocjacji budżetowych są uwzględniane przy planowaniu legislacyjnym	-	+	-	-
	Planowanie legislacyjne jest dopasowane do kalendarza parlamentarnego	-	+	-	-
Resortowe propozycje	Planowaniem legislacyjnym kieruje kierownictwo polityczne resortu	-	-	-	-
	Wnioski resortów zawierają szczegółowe informacje na temat planowanych inicjatyw	-	-	-	-
Akceptacja planu przez rząd	Istnieją procedury zapewniające zgodność planu ze strategicznymi priorytetami rządu	-/+	-/+	-/+	-/+
	Funkcjonują rozwiązania dostosowujące zamierzenia legislacyjne do możliwości rządu i parlamentu	-	+	-	-
	Programy legislacyjne mają poparcie najważniejszych decydentów politycznych	-	+	-	-
Realizacja i monitoring	Resorty nie mogą przygotowywać i przedkładać projektów nieplanowanych	-	-/+	-	-
	Realizacja planu jest monitorowana	+	+	+	+
	Brak realizacji planu powoduje zastosowanie sankcji	+	+	+	+

nisterstwa traktują planowanie jako mało istotny proces biurokratyczny. Trzy z czterech omawianych tu państw nie mają żadnych rozwiązań umożliwiających dopasowanie zamierzeń legislacyjnych do dostępnych zasobów i zapewnienie poparcia najważniejszych aktorów politycznych. Wszystkie cztery państwa zezwalają ponadto ministerstwom na pracę nad nieplanowanymi projektami ustaw.

Wśród cech pozytywnych należy natomiast wskazać, że we wszystkich czterech państwach funkcjonują metody uwzględniania wcześniejszych ustaleń politycznych w planach legislacyjnych. Jednakże (z wyjątkiem Węgier) działania te są rzadko przewidziane w standardowych procedurach. Obszarem, w którym wszystkie cztery państwa są najbliższe wymaganym rozwiązaniom instytucjonalnym, jest monitoring realizacji planów. Wszystkie cztery państwa powołały systemy regularnego raportowania i monitoringu wykonywania planów. We wszystkich czterech dostępne są także pewne formy sankcji wobec resortów, które się opóźniają lub ignorują obowiązek realizacji zobowiązań legislacyjnych.

W jaki sposób powyższy układ reguł przekłada się na słabe funkcjonowanie planów jako narzędzi kształtowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji? Należy wskazać dwie drogi oddziaływania. Po pierwsze, połączenie (i) niewystarczającego czasu na przygotowanie planów oraz (ii) możliwości opracowywania ustaw poza planami w sposób znaczący obniża motywację ministerstw do włączania do planów bardziej ambitnych projektów ustaw, które powinny zostać przygotowane w danym okresie. Opracowanie tego typu projektów wiąże się na ogół z niepewnym harmonogramem i dlatego ministerstwa są skłonne minimalizować ryzyko potencjalnych sankcji przez ich przygotowywanie poza planem. Taki układ reguł rządzących procesem planowania umniejsza funkcję planów legislacyjnych w zakresie definiowania priorytetów i sygnalizacji.

Po drugie, połączenie (i) braku reguł wymuszających dopasowywanie skali zamierzeń legislacyjnych do możliwości rządu i parlamentu oraz (ii) lakonicznych opisów planowanych inicjatyw w propozycjach ministerstw obniża zdolność rządu i premiera do stosowania planów jako instrumentów określania priorytetów i mo-

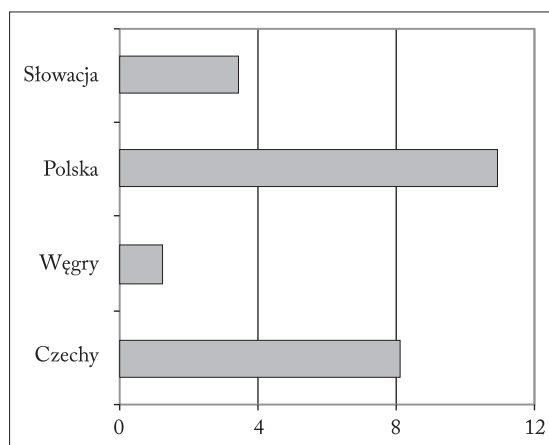
bilizacji zasobów. Skoro centrum rządu nie dysponuje szczegółowymi informacjami na temat tego, co jest proponowane, i nie podlega presji wynikającej ze świadomości niedostatecznych zasobów, rzadko stosuje selektywne podejście przy formułowaniu planów legislacyjnych. Nie ma również motywacji, aby ograniczać liczbę nieplanowanych inicjatyw po przyjęciu planu. Z tych względów plany legislacyjne stanowią bardziej zwykle zestawienie propozycji ministerialnych niż instrument strategicznego zarządzania legislacją rządową.

Węgry i istniejący w tym państwie system planowania to częściowy wyjątek. Przede wszystkim funkcjonują tu procedury zapewniające koordynację planowania legislacyjnego z cyklem budżetowym i parlamentarnym. Co więcej, węgierska praktyka podkreśla także konieczność dostosowywania zamierzeń legislacyjnych do możliwości rządu, a zwłaszcza parlamentu. Jest to jedyne państwo, w którym zniechęca się – choć niezbyt mocno – do podejmowania prac nad nieplanowanymi projektami ustaw. Takie rozwiązania instytucjonalne pozwalają na lepsze wykorzystanie planowania jako instrumentu kształtowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji, co z kolei skutkuje między innymi stosunkowo wysokim wskaźnikiem wykonywania planów legislacyjnych (por. ryc. 2).

#### 4.2. Wpływ czynników związanych z systemem partyjnym i sytuacją polityczną

Reguły instytucjonalne determinują generalną skuteczność planowania legislacyjnego. Jednakże, jak pokazuje rycina 2, nawet między państwami, w których występują podobne rozwiązania instytucjonalne, dostrzegalne są pewne odrębności, zwłaszcza jeżeli chodzi o stopień wykonywania planów. Tych różnicowań nie da się wytłumaczyć regułami instytucjonalnymi, wymagają one wzięcia pod uwagę innych czynników.

Jedną z interesujących kwestii jest pytanie, dlaczego odsetek planowanych projektów przedłożonych parlamentowi jest wyższy na Słowacji niż w Polsce czy Czechach, choć rozwiązania instytucjonalne w tych państwach są zbliżone. Odpowiedź na to pytanie stanowią prawdopodobnie czynniki związane z systemem



Ryc 3. Różnice ideologiczne między partiami koalicyjnymi w wymiarze lewica–prawica

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na temat poglądów partii zaczerpniętych z Laver M., Benoit K. *Party Policy in Modern Democracies*, Routledge 2006.

partyjnym i sytuacją polityczną. Zdolność wykonania planu legislacyjnego na Słowacji mogła zostać zwiększona przez relatywnie spójną koalicję (w latach 2004–2006), nieporównywalną z mało harmonijnymi koalicjami w Polsce (2006–2007) i w Czechach (2004–2006) – por. rycina 3. Rząd Mikulusza Dziurindy składał się z czterech partii, które łączyły podobne poglądy polityczne w najważniejszym wymiarze lewica–prawica. Koalicje popierające rządy Stanislava Grossa i Jerzego Paroubka w Czechach oraz Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego w Polsce były natomiast wewnątrznie bardzo podzielone. Nie bez znaczenia były także częstsze zmiany premierów w tych dwóch ostatnich państwach.

Powyższe dane pokazują, że uwarunkowania związane z systemem partyjnym potrafią wzmacniać lub osłabiać wpływ czynników instytucjonalnych. Wewnątrznie podzielone rządy mogą mieć większe problemy z efektywnym wykorzystywaniem planów legislacyjnych, nawet przy idealnym systemie instytucjonalnym. Spójne rządy są w lepszej sytuacji, niezależnie od kształtu instytucji. Choć czynniki polityczne mogą wpływać na wyniki planowania, generalna skuteczność planów legislacyjnych jest w decydującym stopniu determinowana przez reguły instytucjonalne i ich jakość.

## 5. Podsumowanie

Analiza doświadczeń z planowaniem legislacyjnym w Czechach, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji wskazuje, że wiele rządów ma trudności z przekształceniem planów legislacyjnych w efektywne instrumenty zarządzania procesem tworzenia prawa. W każdym ze zbadanych państw znaczna część projektów ustaw jest przyjmowana poza planem, podczas gdy wielu zaplanowanych inicjatyw nigdy nie przekazuje się do parlamentu. Dane te świadczą o trudnościach w wykorzystywaniu planów do definiowania priorytetów legislacyjnych, mobilizacji zasobów oraz sygnalizowania intencji rządu obywatelom i innym podmiotom.

Wskazane tu problemy mogą wynikać z wielu przyczyn. Niniejszy artykuł skupił się na roli instytucji rządzących procesem przygotowywania i realizacji programów prac legislacyjnych. Przegląd praktyk planowania legislacyjnego pokazuje, że rządy badanych państw Europy Środkowej – być może z częściowym wyjątkiem Węgier – nie spełniają większości instytucjonalnych warunków efektywnego stosowania planów legislacyjnych. Najpoważniejsze deficyty to krótki horyzont czasowy cyklu planowania, brak synchronizacji z procesem budżetowym oraz kalendarzem parlamentarnym, niewystarczające zaangażowanie kierownictwa politycznego oraz słaba motywacja do priorytetyzacji inicjatyw legislacyjnych i efektywnej gospodarki ograniczonymi zasobami.

## Podziękowania

Badania, których rezultaty przedstawiono w tym opracowaniu, zostały sfinansowane przez program Ernst & Young Sprawne Państwo w ramach Obserwatorium Środkowoeuropejskiego na London School of Economics and Political Science. Autor chciałby podziękować badaczom – dr Agnieszce Cieleń, Krisztinie Jáger, Vlastimilowi Nečasowi, dr Štěpánowi Pecháčkowi oraz dr Katarinie Staroňovej za pomoc w przeprowadzeniu badań.

## Bibliografia

Blondel J., Manning N. (2002). „Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments”, *Political Studies*, nr 50, s. 455–476.

Brunetti A., Kisunko G., Weder B. (1997a). „Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 1809.

Brunetti A., Kisunko G., Weder B. (1997b). „Credibility of Rules and Economic Growth”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 1760.

Evans G., Evans A. (2001). „Improving government decision-making systems in Lithuania and Latvia”, *Journal of European Public Policy*, nr 8(6).

Evans G., Manning N. (2003). „Helping Governments Keep Their Promises”, *World Bank South Asia Region Internal Discussion Paper*, s. 6–9.

Goetz K.H., Zubek R. (2007). „Government, Parliament and Lawmaking in Poland”, *Journal of Legislative Studies*, t. 13, nr 4.

Ilonszki G., Jager K. (w druku). „Changing Government Advantages – the Consolidation of a Dominant Executive in Hungary”, w: B.E. Rasch, G. Tsebelis (red.), *The Role of Governments in Agenda-Setting*.

Kabele J., Linek L. (2004). *Decision-making of the Czech Cabinet, EU Accession and Legislative Planning 1998–2004*, referat konferencyjny zaprezentowany w 2004 r. na ECPR Joint Session of Workshops.

Manning N., Mukherjee R., Gokcekus O. (2000). „Public Officials and Their Institutional Environment”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 2427.

OECD (2004). „Indicators of Regulatory Management Systems”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2004/4.

OECD (2007). „Towards Better Measurement of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1.

Tsebelis G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Zubek R. (2008). *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Basingstoke: Palgrave.

## Legislative planning in Central Europe

Cabinets in Central Europe regularly publish legislative work-plans, i.e. periodical lists of bills to be adopted by the cabinet and introduced to parliament. Such legislative planning has the potential to make an important contribution towards achieving better governance. The comparative experience of legislative planning in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia shows, however, that many governments find it difficult to transform legislative programmes into effective tools for strategic management of government legislation. This article argues that a major reason for such problems lies in the deficient organization of the planning process.