

OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

STUDIA
i
ANALIZY



Pod redakcją
Michała Dulaka



OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

S T U D I A
A N A L I Z Y



33. pozycja wydana w serii Studia i analizy

OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

Ośrodek Myśli Politycznej
Klub Jagielloński
Kraków 2020

Projekt okładki
IGOR STANISŁAWSKI

Redakcja, skład i łamanie
AGNIESZKA KUCZKIEWICZ-FRAŚ

Ten utwór jest udostępniony na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa
- Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowe (CC-BY-NC 4.0)

Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa
Wyższego pod nazwą DIALOG w latach 2019-2020



ISBN 978-83-66112-26-1

Ośrodek Myśli Politycznej
www.omp.org.pl
e-mail: biuro@omp.org.pl

Klub Jagielloński
www.klubjagiellonski.pl
biuro@klubjagiellonski.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Część I. Uwarunkowania krajowe i międzynarodowe w projektowaniu oceny skutków regulacji w gminach	11
Michał Dulak, <i>Uwarunkowania w projektowaniu oceny skutków regulacji na poziomie lokalnym</i>	13
Grzegorz Szudy, <i>Stosowanie modelu oceny skutków regulacji w toku przygotowania aktów prawnych na szczeblu samorządowym</i>	45
Małgorzata Stefanowicz-Pecela, <i>Funkcjonowanie oceny skutków regulacji w Republice Federalnej Niemiec i Republice Austrii na poziomie federalnym i związkowym. Wybrane aspekty</i>	71
Część II. Potencjał gmin do stosowania oceny skutków regulacji	95
Małgorzata Stefanowicz-Pecela, <i>Bariery i problemy stanowienia prawa oraz zjawisko oceny skutków regulacji na poziomie gmin. Wyniki analizy danych jakościowych</i>	97
Część III. Kryteria i metody oceny skutków regulacji w gminach	123
Paula Olszyk, <i>Wykorzystywanie danych publicznych w procesach decyzyjnych samorządu lokalnego</i>	125
Karol Wałachowski, <i>Kryteria oceny rozwoju gmin w Polsce a ocena skutków regulacji</i>	153
Indeks	183
Informacje o autorach	185

Wstęp

Pierwszym celem niniejszego opracowania jest identyfikacja najważniejszych czynników wewnętrznych (ustrojowe, administracyjne) i zewnętrznych (międzynarodowe), które będą tworzyły ramy koncepcyjne badania skutków lokalnych aktów prawnych. Wnioski z tych badań ułatwią zaprojektowanie, wdrożenie i przeprowadzenie procedury oceny skutków regulacji w gminach. Jest to drugi cel analizy, trudniejszy po-
zawczo ze względu na brak opracowań w tym temacie.

Zasadniczy powód, dla którego niniejsza publikacja przybrała formę analizy czynnikowej, jest oczywisty – wśród polskich opracowań zajmujących się analizą polityk publicznych brakuje takich, które opisywałyby i wyjaśniały zjawisko oceny skutków regulacji prawnych przyjmowanych przez organy administracji lokalnej. Tak zwana ocena skutków regulacji (dalej OSR) jest dobrze zdiagnozowana i opisana w odniesieniu do procedur stanowienia prawa na poziomie centralnym, przez ministerstwa i Radę Ministrów. Natomiast nie przeprowadzono dotychczas badań związku pomiędzy oceną konsekwencji uchwał a jakością stanowionego prawa na niższych poziomach administracji publicznej w Polsce. Niniejsza publikacja ma więc pionierski charakter i może stać się impulsem do dalszych, bardziej pogłębionych analiz.

Ocena skutków regulacji na poziomie gminnym jest zagadnieniem nowym. W przeciwieństwie do procesu prawodawczego na szczeblu rządowym procedura ta nie funkcjonuje jeszcze w samorządach lokalnych. Można więc uznać, że podstawowym sposobem badania takiego zjawiska jak „lokalna OSR” jest obecnie oparcie się na wnioskowaniu pośrednim. Fakt ten wymógł na autorach niniejszej publikacji stosowanie określonego toku myślenia oraz struktur wypowiedzi, w efekcie czego logika tekstów jest podobna. Autorzy sięgają do doświadczeń i inspiracji płynących z szeroko pojętego otoczenia gminy, aby uzyskane wnioski wykorzystać do zdefiniowania wytycznych budujących poszczególne elementy mechanizmu OSR na szczeblu lokalnym.

Przełożyło się to również na kompozycję całej publikacji. Składa się ona z sześciu rozdziałów i została podzielona na trzy części. W pierwszej z nich autorzy omawiają krajowe i międzynarodowe uwarunkowania, które należy uwzględnić przy projektowaniu OSR dla gmin. W poszuki-

waniu odpowiedzi na to, czym jest „lokalna OSR” i czy jest w ogóle możliwe jej zastosowanie w pracach organów samorządu terytorialnego, należy przede wszystkim doprecyzować, jakiego rodzaju regulacje na szczeblu lokalnym powinny być poddane ocenie, a także z jakich perspektyw powinny być one oceniane, uwzględniając złożoność i rozległość materii, którą zajmują się jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Kwestie te w pierwszym rozdziale opisuje redaktor niniejszego opracowania, uzupełniając je o wnioski płynące z analizy ewolucji OSR w pracach Rady Ministrów oraz OECD i Komisji Europejskiej. W drugim rozdziale Grzegorz Szudy analizuje ustawę o samorządzie gminnym, ustawy szczegółowe, statuty oraz regulaminy organizacyjne wybranych urzędów gmin pod kątem występowania elementów oceny skutków regulacji. Małgorzata Stefanowicz-Pecela na podstawie studiów przypadków z Niemiec i Austrii próbuje zidentyfikować stosowane tam procedury i narzędzia pozwalające przewidywać skutek aktów prawnych. Pomimo tego, że użyteczność doświadczeń niemieckich i austriackich w budowie procedur oceny skutków regulacji jest ograniczona dla gmin polskich, to jednak rozwiązania stosowane na poziomie subnarodowym w państwach federalnych mogą stanowić cenne źródło inspiracji, szczególnie jeżeli chodzi o ogólne rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne.

Druga część opracowania ma na celu rozpoznanie potencjału gmin niezbędnego do stosowania oceny skutków prawa lokalnego. Autorka czwartego rozdziału przedstawia rezultaty z badania metodą wywiadów pogłębionych, przeprowadzonych od sierpnia 2019 do stycznia 2020 r. z przedstawicielami dwudziestu gmin w Polsce. Małgorzata Stefanowicz-Pecela opisuje, jakie bariery i problemy procesu legislacyjnego w wybranych gminach dostrzegają przedstawiciele ich władzy wykonawczej, ustawodawczej i pracownicy urzędów gmin. Ponadto w rozdziale zaprezentowano także wnioski z analizy tego, jak z tych różnych perspektyw definiuje się albo projektuje OSR na poziomie gminnym.

W trzeciej części książki autorzy zastanawiają się nad potencjalnymi kryteriami oraz metodami oceny skutków regulacji lokalnych. Paula Olszyk analizuje zakres wykorzystania danych publicznych w procesach decyzyjnych samorządu lokalnego, a także potencjalne metody ich analizy, które mogą zostać skutecznie wykorzystane przez gminy przy uwzględnieniu ich zasobów ludzkich i kompetencyjnych. W ostatnim rozdziale Karol Wałachowski w oparciu o wybrane teorie rozwoju regionalnego i lokalnego proponuje katalog kluczowych czynników roz-

wojowych, które mogą posłużyć do stworzenia ram oceny skutków decyzji regulacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do poprzednich tekstów autor nie opisuje uwarunkowań w projektowaniu procedury OSR w gminach, ale proponuje nowe możliwości jej działania.

Taki sam sposób konceptualizacji tego, czym jest ocena skutków regulacji w gminach, jaki przedstawia struktura niniejszej książki, został użyty w projekcie „Ocena skutków regulacji lokalnych dla społeczeństwa i gospodarki w gminach (Lokalna OSR)”. Jest on realizowany przez Klub Jagielloński w ramach grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Dialog”. Celem projektu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy dostępna wiedza i doświadczenie w analizie skutków regulacji na poziomie krajowym mogą zostać wykorzystane w procesie podejmowania decyzji i stanowienia prawa w gminach. Niniejsza publikacja stanowi efekt prac pierwszego, diagnostycznego etapu tego projektu.

W związku z powyższym należy wyjaśnić ostatnią wątpliwość, która może nasunąć się czytelnikom niniejszej książki. Opracowanie to jest inicjalnym raczej niż kompleksowym ujęciem zagadnienia oceny skutków regulacji lokalnych. Przedstawiony w kolejnych rozdziałach opis uwarunkowań w projektowaniu oceny skutków wprowadzania aktów prawnych w gminach, a także wstępne badanie barier i zdolności gmin do przeprowadzenia takiej oceny przynoszą kolejne pytania. Takie kwestie, jak koszty OSR dla gmin, kompetencje i zasoby do przeprowadzenia oceny skutków, a także dokładne analizy uzasadnień do uchwał powinny być przedmiotem dalszych, pogłębionych badań empirycznych. Wobec powyższego niniejszej książki nie wieńczy zakończenie, podsumowujące najważniejsze wnioski z poszczególnych rozdziałów, które także nie posiadają klasycznych zakończeń. Tym samym chcemy, aby zapoczątkowane w tej pracy wątki stanowiły przyczynek do dalszych dyskusji i pogłębionych analiz wewnątrz tego nowego nurtu w badaniach nad samorządem terytorialnym w Polsce.

Część I.

Uwarunkowania krajowe i międzynarodowe w projektowaniu oceny skutków regulacji w gminach

MICHAŁ DULAK

Uwarunkowania w projektowaniu oceny skutków regulacji na poziomie lokalnym

1. Wstęp

W ostatnich latach powstał szereg opracowań dotyczących oceny wpływu, nazywanej też oceną skutków regulacji (OSR). Omawiają one kompleksowo tę problematykę. Dlatego rolą niniejszego opracowania nie jest powielanie dostępnych już treści¹. Głównym celem niniejszej analizy jest natomiast identyfikacja najważniejszych uwarunkowań w projektowaniu OSR na szczeblu lokalnym. Uwarunkowania te można podzielić na wewnętrzne, które wynikają między innymi z pozycji prawno-ustrojowej jednostek samorządu lokalnego w Polsce, oraz zewnętrzne, do których zaliczamy wytyczne władzy centralnej, a także wytyczne międzynarodowe. Do uwarunkowań w projektowaniu OSR na szczeblu lokalnym można zaliczyć:

- a) rozumienie regulacji w codziennej praktyce działania samorządu lokalnego – czyli jak przedmiot procedury OSR może być postrzegany przez administrację publiczną w gminach;
- b) sposoby oceny interwencji publicznej na poziomie gminnym;
- c) wytyczne krajowe i zagraniczne dla procesu oceny skutków regulacji.

¹ Do najważniejszych należą: J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015; S. Bienias, K. Hermann-Pawłowska, S. Kasoń, M. Kolczyński, K. Lotko, R. Trzciński, A. Weremiuk, *Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa 2015; R. Śliwa, R. Żaba-Nieroda, *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 364-379; W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007; M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010. Warto sięgnąć także do: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008.

Interesować nas będzie zatem wyjaśnienie, co wpływa na sposób analizy i zdolność do wyjaśniania społeczno-gospodarczych konsekwencji przyjmowanego prawa w gminach.

W tym miejscu należy zauważyć, że wyciąganie wniosków na temat oceny skutków regulacji lokalnych, która przecież nie jest jeszcze wdrożona, ma charakter raczej naukowej symulacji. Z jednej strony brakuje jednoznacznej definicji tego, co można rozumieć pod pojęciem oceny skutków regulacji w gminach. Na przykład w procedurach prawodawczych na poziomie centralnym w Polsce wola usprawnienia stanowionego prawa została przekuta w latach 1990-2001² w konkretne procedury, zasady i narzędzia, pozwalające przynajmniej oszacować możliwy wpływ ustaw na budżet państwa, prawo Unii Europejskiej czy na społeczeństwo. W gminach takiej świadomości wśród władzy lokalnej i administracji publicznej nie było. Na poziomie procedur administracyjnych nie wykształcono zaawansowanych metod analizy oceny wpływu projektów uchwał. Nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, że na tym szczeblu brakuje refleksji o konsekwencjach przyjmowanego prawa. Najlepszym tego przykładem z ostatnich lat jest erupcja zaangażowania obywatelskiego w formie tak zwanych ruchów miejskich. Ich uczestnicy postulują między innymi, aby decyzje – szczególnie te ingerujące w kształt przestrzeni publicznej – były szeroko konsultowane z mieszkańcami.

Rzetelna analiza OSR na poziomie lokalnym nie może bazować jedynie na ogólnikowych wytycznych dotyczących treści uzasadnień do projektów uchwał oraz konsultacjach społecznych. Dlatego punktem wyjścia dla każdego, kto chce opisać to zjawisko od strony teoretycznej, powinny być prawne i ustrojowe uwarunkowania krajowe, uwarunkowania międzynarodowe w postaci wytycznych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Komisji Europejskiej (KE), jak również doświadczenia innych państw.

2. Pojęcie regulacji

Rozpoczęcie analizy oceny skutków regulacji lokalnych od wyjaśnienia tego, czym jest sama regulacja w warunkach gminy, zostało zainspirowane twierdzeniem Jarosław Górniaka, Grzegorza Żmudy i Piotra Prokopowicza, którzy podkreślają, że „nie istnieje jedna i powszechnie akceptowana definicja OW [oceny wpływu – M.D.] ani nawet uzgodniony

² W 2001 r. do Regulaminu pracy Rady Ministrów formalnie wprowadzono narzędzie pod nazwą „ocena skutków regulacji”.

zakres znaczeniowy pojęcia «regulacje», które mają być przedmiotem analizy³. Wynika to przede wszystkim z dużej dynamiki zmiany podejścia do przedmiotu zainteresowania OSR, które ewaluowało „od koncentracji niemal wyłącznie na kosztach proponowanych i obowiązujących aktów prawnych po całościową analizę skutków (kosztów, korzyści, ryzyk) danej interwencji oraz rozwiązań alternatywnych dla szerokiego grona interesariuszy”⁴.

Z powyższej konstatacji płynie następujący wniosek dla dyskusji o potrzebie lokalnej OSR – zamiast na technicznych aspektach metodologicznej poprawności należy skupić się na stronie praktycznej, a więc na procedurach i instytucjach, które mają przeprowadzać OSR. Podobnie jak decyzje legislacyjne i polityczne na poziomie centralnym, również te na poziomie samorządu terytorialnego powinny być podejmowane w warunkach pełnej świadomości i wiedzy o możliwych konsekwencjach. Aby jednak mówić o procedurach i instytucjach, należy najpierw wyjaśnić, co rozumiemy pod pojęciem regulacji, a więc tego, co jest przedmiotem procedur decyzyjnych instytucji administracji publicznej w gminach.

Na podstawie praktyki administracji publicznej można zaproponować trzy wyjaśnienia, czym są regulacje. Po pierwsze, regulacje są domeną działania władzy publicznej. Po drugie, są one związane z decyzjami władz podejmowanymi w celu wywołania określonego skutku w społeczeństwie i gospodarce danego państwa. Po trzecie, regulacje uznaje się za obowiązujące, jeżeli przyjmowane są: (1) przez przedstawicieli obywateli wybranych w sposób pośredni lub bezpośredni do pełnienia zadań publicznych; (2) w oparciu o wartości i zasady powszechnie akceptowalne w społeczeństwie, takie jak dbałość o interes społeczny i dobro wspólne, dążenie do zrównoważonego rozwoju, ochrona godności ludzkiej i wrażliwość społeczna.

Takie rozumienie regulacji nie określa jednoznacznie, że są one przypisane tylko do jednego szczebla w systemie władzy publicznej w państwie. Wręcz przeciwnie, wskazane wyżej kryteria definicyjne stanowią pewne ogólne ramy i dzięki temu pozwalają podjąć namysł także nad efektami decyzji podejmowanymi na innych niż centralny szczeblach władzy publicznej w kraju. Logiczną konsekwencją wskazanej definicji jest pytanie o to, jaką formę może przyjąć taka regulacja.

³ J. Górniak, G. Żmuda, P. Prokopowicz, *Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych*, [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach...*, dz. cyt., s. 10.

⁴ *Tamże*.

O ile na poziomie centralnym odpowiedź jest stosunkowo prosta, o tyle na poziomie samorządu terytorialnego sprawa się komplikuje.

W art. 87 Konstytucji RP określono źródła prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Ustalony w ust. 1 i 2 katalog aktów prawnych wskazuje na jasną hierarchię – Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Na poziomie centralnym systematyczna ocena skutków regulacji może być podejmowana jedynie wobec ustaw. Konsekwencje wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń są pochodną przepisów zawartych w ustawach. W art. 87 ust. 2 wskazano, że akty prawa miejscowego są powszechnie obowiązującym prawem, ale tylko na obszarze działania tych organów władzy publicznej, które je uchwały. W art. 94 Konstytucji sprecyzowano, że organami ustanawiającymi akty prawa miejscowego są nie tylko terenowe organy administracji rządowej, jak wojewodowie oraz organy administracji niespolonej, ale także organy samorządu terytorialnego. W przypadku tych ostatnich należy jednak podkreślić, że większość przyjmowanych aktów ma charakter aktów kierownictwa wewnętrznego. Są zatem skierowane do konkretnych adresatów podległych im funkcjonalnie lub organizacyjnie, a więc takich, którzy funkcjonują w ramach jednej struktury organizacyjnej administracji publicznej.

Akty prawa miejscowego mają formę uchwały i są przyjmowane przez radę gminy (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – dalej u.s.g.) na podstawie upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 u.s.g.)⁶. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt w formie zarządzenia (art. 41 ust. 2 u.s.g.), jednak decyzja ta i tak musi zostać zatwierdzona przez radę gminy na najbliższej sesji. Zakres przedmiotowy aktów prawa miejscowego może dotyczyć pięciu zagadnień:

1. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (art. 40 ust. 2 u.s.g.);
2. organizacji urzędów i instytucji gminnych (art. 40 ust. 2 u.s.g.);

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

3. zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 u.s.g.);
4. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 u.s.g.);
5. kwestii nieuregulowanych w odrębnych ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących, ale które są niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (generalne upoważnienie ustawowe – art. 40 ust. 3 u.s.g.).

Regulacje, których dotyczą punkty od 1. do 4., są to tzw. akty wykonawcze, zaś w punkcie 5. mowa jest o tzw. przepisach porządkowych.

W tym miejscu powstaje pytanie, czy pod pojęciem regulacji, która ma zostać poddana ocenie skutków, możemy rozumieć jedynie akty prawa miejscowego? Czy poprzez fakt ich konstytucyjnego umocowania ocena skutków regulacji na poziomie lokalnym powinna ograniczać się tylko do aktów prawa miejscowego? Co zrobić z innymi aktami wewnętrznymi, które dotyczą problematyki organizacji samorządu terytorialnego? Czy powinny one zostać wyłączone z procedur oceny skutków regulacji?

W art. 18 ust. 2 u.s.g. wskazano na dziewiętnaście spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy. Istnieje więc szereg kwestii, wobec których organ ten podejmuje decyzje, a które nie znajdują umocowania prawnego w zakresie przedmiotowym aktów prawa miejscowego wyliczonych w art. 40 ust. 2 i 3 u.s.g. Rada gminy jest organem stanowiącym prawo. Oznacza to, że potencjał wywoływania określonych skutków społeczno-gospodarczych w gminie mają także inne decyzje, niebędące aktami prawa miejscowego. Wystarczy tutaj wspomnieć o programach gospodarczych, programach rozwoju czy też dokumentach dotyczących współdziałania z innymi gminami (art. 18 ust. 2 pkt. 6, 6a, 12 u.s.g.). Zasadne jest zatem, aby do pojęcia regulacji podchodzić szerzej, niż wskazywałyby na to uwarunkowania ustrojowe samorządu gminnego i rozumieć poprzez ten termin także takie decyzje, które wywołują skutki faktyczne, a nie tylko te, które zawierają wiążące normy prawne. Wobec tego oprócz aktów prawa miejscowego ocenie skutków regulacji powinny być poddawane także samorządowe akty planowania⁷

⁷ W doktrynie nie ma zgody, czy akty planowania są aktami prawa miejscowego. Nie potwierdza tego też praktyka organów nadzoru. Zob. *Ustalenie charakteru prawnego uchwały nie zawsze jednoznaczne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, <<https://www.prawo.pl/samorzad/ustalenie-charakteru-prawne-go-uchwaly-nie-zawsze-jednoznaczne,83667.html>> (dostęp 30.01.2020).

oraz akty kierownictwa wewnętrznego. Kompetencje do przyjmowania aktów planowania nałożył na gminy ustawodawca w różnych obszarach wynikających z ustaw (np. gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, gminny program rozwiązywania problemów społecznych, gminny program rozwiązywania problemów alkoholowych). Z kolei akty kierownictwa wewnętrznego wiążą tylko adresatów podległych organowi wydającemu ów akt, a więc nie są aktem prawa powszechnie obowiązującego⁸. Do tej grupy aktów normatywnych zaliczać będą się również zarządzenia organu wykonawczego, które nie mają jednak charakteru indywidualnego, a więc zawierają generalną i abstrakcyjną normę prawną (np. zarządzenie upoważniające do zastępstwa wójta lub prezydenta miasta w czasie nieobecności).

Poziom lokalny samorządu terytorialnego w Polsce stanowią także powiaty. W art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (u.s.p.) wprost stwierdzono, że to rada powiatu na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie przyjmuje akty prawa miejscowego⁹. W ust. 2 wspomnianego artykułu wymieniono cztery sprawy, których mogą dotyczyć akty prawa miejscowego. Są to: kwestie wymagające uregulowania w statucie (np. organizacja wewnętrzna powiatu, tryb pracy rady i komisji, tryb pracy zarządu powiatu, liczba członków zarządu itp.); kwestie porządkowe (dotyczące ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli, ochrona środowiska naturalnego, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego o ile zagrożenie występuje na obszarze więcej lub jednej gminy); szczególny tryb zarządzania mieniem powiatu; zasady i tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Podobnie jak w przypadku gminy, także i uchwały rady powiatu, które nie stanowią aktów prawa miejscowego, ale są wymienione jako należące do wyłącznej właściwości tego organu (art. 12 u.s.p.), powinny być traktowane jako regulacje szczebla lokalnego, stanowiące przedmiot oceny skutków. Wśród tego typu regulacji powinny znaleźć się na przykład powiatowe programy zapobiegania przestępczości, powiatowe programy przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy czy też programy rozwoju (art. 12 pkt. 9b, 9c, 9ca u.s.p.).

⁸ J. Czerw, *Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu*, Warszawa 2010, s. 17.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

3. Sposoby oceny interwencji publicznej na poziomie gminnym

Przyjmuje się, że interwencja publiczna jest wywołana przez powstałą w gospodarce lub społeczeństwie dysproporcję między stanem oczekiwanym a stanem faktycznym. Dysproporcja ta wskazuje na zawodność działania określonych mechanizmów stabilizacyjnych. Jeżeli one zawodzą, wówczas niezbędna staje się ingerencja państwa. Kwestia podejmowania interwencji przez państwo była przyczyną wielu sporów ideowych w polityce oraz gospodarce. Liberalowie walczyli przeciwko zbyt daleko idącemu przenikaniu państwa do sfery prywatnej obywateli. Z kolei etatyści dostrzegali w państwie czynnik porządkujący mechanizmy społeczne czy gospodarcze. Natomiast na gruncie ekonomii zwolennicy interwencjonizmu wskazywali na zawodność mechanizmów konkurencji wolnorynkowej i niezdolność gospodarki do samoregulacji, co usprawiedliwiałoby ingerencję instytucji państwowych.

W związku z powyższym możemy wyróżnić trzy rodzaje interwencji publicznej, rozumianej jako działania mające wyeliminować różnicę pomiędzy oczekiwaniami obywateli a ich rzeczywistością społeczno-gospodarczą:

- a) interwencja finansowa;
- b) interwencja regulacyjna;
- c) bezpośrednia interwencja państwa.

Interwencja finansowa. Jest to szeroka gama działań publicznych, wykorzystujących instrumenty finansowe oraz fakt, że to państwo, a dokładnie administracja publiczna jako jedyna jest uprawniona do nakładania danin publicznych. Pośród instrumentów takiej interwencji oprócz podatków i opłat wymienić można także ulgi i umorzenia podatkowe, subsydia, zasiłki, licencje czy pozwolenia. Możemy wyróżnić następujące formy interwencji finansowej:

- a) redystrybucja – ukierunkowana na wyrównanie dysproporcji finansowych w społeczeństwie;
- b) interwencja protekcyjnistyczna – ochrona części gospodarki przed nierówną bądź nieuczciwą konkurencją zewnętrzną, jak i wewnętrzną;
- c) interwencja stymulująca – polegająca na jednokierunkowym transferze pieniędzy do podmiotu, którego zadaniem jest zbudowanie przewagi konkurencyjnej;
- d) interwencja fiskalna – ukierunkowana na zwiększenie dochodów do budżetu; przybiera formę podatków lub innych danin.

Interwencja regulacyjna. Interwencja w tej formie wiąże się z przyjmowaniem aktów prawnych. Może działać w dwóch kierunkach. Po pierwsze, regulowania nowych obszarów, a więc przyjmowania norm prawnych, zasad i przepisów dotyczących nowych, dotychczas nieuregulowanych zagadnień. Dotyczy to także ustanawiania standardów minimalnych bądź maksymalnych praktycznie we wszystkich dziedzinach – począwszy od produkcji poprzez handel aż po rynek pracy. Po drugie, interwencja publiczna dotycząca sfery przyjmowania aktów prawnych może mieć przeciwny wektor niż ta opisana w punkcie pierwszym. Mowa tutaj o deregulacji, której celem jest eliminacja nadmiernych, zbędnych przepisów w jakimś konkretnym obszarze.

Bezpośrednia interwencja państwa. Ten rodzaj interwencji publicznej wynika bezpośrednio z monopolu władzy na stosowanie siły w celu utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego. W tym wypadku to państwo samo dostarcza konkretnych usług publicznych we wspomnianych obszarach, formując i wyposażając w odpowiednie instrumenty policję, wojsko, służby ochrony państwa i prokuraturę. Współcześnie można zaobserwować zlecenie części zadań w zakresie utrzymania porządku publicznego podmiotom prywatnym, ale wciąż monopol w tym zakresie posiada władza publiczna¹⁰.

Poza wyżej wskazanymi formami interwencji publicznej wymienić możemy także inne narzędzia, którymi dysponuje państwo. Są to przede wszystkim informowanie, edukacja i doradztwo. Uświadamianie społeczeństwa o działaniach władzy publicznej służyć ma nie tylko jak najszerszemu ich rozpropagowaniu, ale także zwiększeniu transparentności państwa. Drugą grupą narzędzi są te, które opierają się na mechanizmach rynkowych i pozwalają dostarczać usługi publiczne, takie jak np. usługi medyczne¹¹ lub na poziomie lokalnym gospodarowanie odpadami komunalnymi czy transport publiczny.

Interwencja państwa nie zawsze przynosi spodziewany efekt. W przypadku interwencji publicznej o charakterze finansowym negatywną konsekwencją działań państwa może być rosnące rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa, niegospodarność środkami publicznymi przez podmioty, które otrzymały wsparcie państwa, zbyt duże obciąże-

¹⁰ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa 2012, s. 139-140.

¹¹ *Tamże*, s. 141.

nia podatkowe społeczeństwa lub nawet spowolnienie gospodarcze. Do niepożądanych efektów interwencji regulacyjnej zaliczyć należy przeciążenie regulacyjne, czyli sytuację, w której adresaci prawa nie są w stanie spełnić jego wymogów ze względu na zbyt duży rygoryzm przepisów. Na przeciwnym biegunie znajduje się nierzetelność regulacyjna, a więc niedokładne, pełne uchybień tworzenie przepisów prawnych¹².

Badacze polityk publicznych w sytuacji nieefektywnej interwencji publicznej zadają pytanie, co zawiodło i w jakim momencie. W przypadku interwencji finansowej odpowiedzi dostarcza ewaluacja, a gdy mowa o interwencji w sferze regulacyjnej – system oceny wpływu (*regulatory impact assessment*)¹³. Górniak, Żmuda i Prokopowicz wskazywali, że ocena skutków¹⁴ obok ewaluacji i audytu efektywnościowego jest jednym z elementów analizy polityk publicznych, której celem jest dostarczenie niezbędnej wiedzy dla aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych¹⁵.

Metody ewaluacji oraz oceny skutków są niezbędne do przeprowadzenia jednego z ośmiu kroków analizy polityk publicznych¹⁶. To klasyczne już narzędzie zaproponowane przez amerykańskiego badacza Eugena Bardacha. W piątym kroku swojej procedury wskazuje on na konieczność prognozowania i oszacowania skutków danej polityki, która składa się z różnych form interwencji publicznej w takim rozumieniu, jak przedstawiono wyżej (zob. rysunek 1).

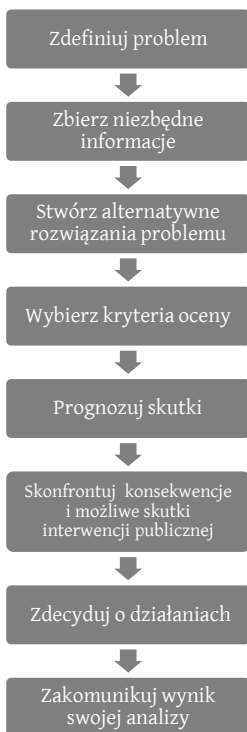
¹² A. Surdej, *Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2, s. 93.

¹³ S. Bienias, W. Felcis, K. Hermann-Pawłowska, R. Trzciński, *Inspiracje z ewaluacji – najlepsze praktyki*, [w:] J. Górniak (red.), dz. cyt., Warszawa 2015, s. 113.

¹⁴ Wspomniani autorzy posługują się pojęciem „ocena wpływu”, który jest tłumaczeniem angielskiego wyrażenia *impact assessment*. W używanym przez nich kontekście dotyczy ona ogólnie interwencji publicznej lub konkretnej regulacji (*regulatory impact assessment*). W niniejszej książce autorzy konsekwentnie stosują jednak pojęcie oceny skutków, aby podkreślić właśnie jej konkretny charakter na poziomie lokalnym.

¹⁵ J. Górniak, G. Żmuda, P. Prokopowicz, dz. cyt., s. 14-16.

¹⁶ E. Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Los Angeles 2012, s. 27-37.

Rysunek 1. Osiem kroków analizy polityk publicznych wg Eugena Bardacha.

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Bardach, *dz. cyt.*, s. 1-51, J. Górniak, G. Żmuda, P. Prokopowicz, *dz. cyt.*, s. 15-16.

Bardach stwierdził, że piąty krok jest najtrudniejszym elementem całej ośmioetapowej analizy polityk publicznych¹⁷. Po pierwsze, wdrażane polityki publiczne zawsze dotyczą przyszłości, co do której z zasady nie można mieć pewności. Po drugie, działaniami politycznymi często kieruje myślenie życzeniowe, co prowadzi do przecenienia niezawodności pomysłów. Niezależnie od tego, czy chodzi o ewaluację interwencji o charakterze finansowym, czy też o ocenę skutków interwencji regulacyjnej, najbardziej powinny interesować nas fakty. To do faktów powinna odnosić się OSR na poziomie gminy, a jej przebieg po-

¹⁷ *Tamże*, s. 27.

winien składać się z dwóch etapów. Po pierwsze, należy określić w możliwie najbardziej precyzyjny sposób, odwołując się do dostępnych twardej i sprawdzonych danych, przewidywane oddziaływanie interwencji publicznej (ocena *ex ante*). Na tym etapie nie można bazować na subiektywnych odczuciach urzędników odpowiedzialnych za przygotowanie projektów uchwał lub innych dokumentów wywołujących skutki w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Po drugie, konieczna jest także ocena rzeczywistych rezultatów podjętego działania (ocena *ex post*). O ile można zgodzić się z zastrzeżeniami, że trudno jest przewidzieć skutki działań, o tyle obowiązkiem władz lokalnych, które chcą prowadzić rzetelną politykę publiczną, powinna być jak najczęstsza ocena *post factum* skutków podjętej interwencji.

Podczas przeprowadzania OSR warto pamiętać o trzech perspektywach, które pozwalają skoncentrować się na konsekwencjach dla najważniejszych obszarów rozwoju lokalnego. Są to perspektywy: ekonomiczna, prawna i społeczna.

W ekonomicznym podejściu do oceny skutków regulacji stawia się nacisk na efektywność kosztową podejmowanej interwencji publicznej. Przyjmując ekonomiczną perspektywę OSR, opartą na założeniach *new public management*, uznaje się, że relacja między administracją publiczną a społeczeństwem sprowadza się do dostarczania usług publicznych. W tym podejściu zwraca się uwagę na bilans kosztów i korzyści, wybierając najbardziej opłacalną opcję regulacji. W podejściu ekonomicznym regulacje mają więc redukować koszty transakcyjne zarówno dla społeczeństwa, jak i administracji publicznej (szczególnie koszty transakcyjne *ex post*, polegające na zapewnieniu i monitorowaniu bezpieczeństwa w korzystaniu z usług), a także zinternalizować koszty zewnętrzne tam, gdzie rachunek kosztów i korzyści wynikający ze świadczenia usług przez podmioty rynkowe jest niekorzystny dla administracji publicznej.

Powszechne kojarzenie interwencji publicznej z wolnym rynkiem spowodowało wyraźne ukierunkowanie OSR na badanie wpływu aktów prawnych na aspekty gospodarcze. Tendencję tę wzmacnia dodatkowo paradygmat analiz polityk publicznych, który zakłada maksymalną kwantyfikację działań podejmowanych przez administrację publiczną. W praktyce ten postulat sprowadza się do tego, że w polu zainteresowania badaczy znajduje się przede wszystkim najbardziej mierzalna aktywność gospodarcza i finansowa administracji publicznej, w której najłatwiej określić jest wskaźniki rezultatu, pokazujące natychmiastowe efekty danego działania.

Powstaje pytanie, czy zawężanie analizy wpływu interwencji publicznej na poziomie lokalnym tylko do sfery gospodarczej jest uprawnione i czy nie wykluczy bardzo istotnej kwestii, jaką jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (art. 7 ust. 1 u.s.g.). Wśród wymienionych w przywołanym artykule zadań własnych gminy nie ma wprost wskazanego kształtowania ładu gospodarczego na swoim terenie. Oczywiście kształtowanie ładu przestrzennego czy zarządzanie drogami wpływają na charakter i jakość przedsiębiorczości, a poprzez to na rozwój gospodarki lokalnej, jednakże w centrum zadań gminy leżą przede wszystkim potrzeby społeczności lokalnej związane z jakością życia na danym terenie. Z tego względu dokonywanie OSR pod kątem ekonomicznym powinno być jedną z kilku płaszczyzn określania możliwego wpływu regulacji, którą uzupełniają między innymi także kryteria społeczne.

Ocena skutków regulacji przeprowadzana z uwzględnieniem perspektywy społecznej wynika z takiego podejścia do zarządzania publicznego, które zakłada odpowiedzialność wobec obywateli i społeczeństwa. Dobre rządzenie (*good governance*) przewiduje, że interwencja publiczna ukierunkowana jest na spełnianie potrzeb społecznych wynikających z dążenia do transparentności, inkluzywności, a także ochrony środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju. W tym podejściu bada się zatem, w jakim stopniu dana regulacja przyjęta przez organy władzy publicznej może wpłynąć na spójność społeczną. Należy pamiętać, że próba przewidzenia wpływu na sferę społeczną jest trudna do zmierzenia. Wynika to przede wszystkim z obiektywnych przeszkód metodologicznych, uniemożliwiających określenie stałych prawideł rządzących światem społecznym. Bardziej przyziemną barierą, którą napotykać władze lokalne, są wysokie koszty systematycznego zbierania danych oraz rzetelnych empirycznych badań społecznych. Jeżeli jednak zasadniczym celem stosowania OSR jest poprawa jakości stanowionego prawa, niezbędne jest uwzględnianie w procedurze także konsekwencji dla społeczeństwa. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób analizować te konsekwencje społeczne. W dużych gminach, które dysponują odpowiednimi środkami, dobrą praktyką są badania typu barometrowego. Cykliczne badanie opinii mieszkańców dotyczące tych samych zagadnień (np. jakości transportu publicznego) daje rzetelny obraz tego, czy interwencja w danym obszarze przyniosła pozytywne skutki dla jakości życia w gminie. Problemu braku środków na duże badania kwestionariuszowe można uniknąć, wypracowując skuteczną metodę agre-

gowania informacji zbieranych w ramach konsultacji społecznych. W Polsce niewykorzystanym zasobem są organy jednostek pomocniczych w mniejszych gminach – rady sołeckie, zebrania wiejskie czy też rady osiedli. Problemem jest niechęć urzędników lokalnych do jakiegokolwiek formy konsultacji społecznych, co uzasadniają oni roszczeniową postawą mieszkańców, nierozumiejących szerszego kontekstu, w którym działają przedstawiciele gmin. Z jednej strony bowiem system finansowania samorządu terytorialnego w kraju nie pozwala odpowiedzieć na rosnące oczekiwania mieszkańców, a z drugiej działania władz lokalnych ograniczone są przepisami prawa krajowego, wynikającymi niejednokrotnie z nadmiernego centralizmu rządu.

Ostatnią z wymienionych perspektyw jest perspektywa prawna. Nie dostarcza ona zbyt wielu wytycznych ani konkretnych wskaźników, jakie powinny być brane pod uwagę podczas oceny skutków prawa lokalnego. W praktyce prawne podejście do OSR przekłada się na pytanie o skutki prawne decyzji władz publicznych o przyjęciu danej regulacji. W perspektywie tej zwraca się szczególną uwagę na minimalizację obciążeń administracyjnych i prawnych oraz dążenie do usuwania zbędnych przepisów.

4. Formalne uwarunkowania krajowe i zagraniczne w procesie projektowania OSR dla gmin

Już w latach 80. XX w. opracowano w Polsce pierwsze wytyczne do poprawy jakości uzasadnień do projektów ustaw (zob. tabela 1). Miały być one użyteczne w określaniu konsekwencji dla gospodarki i społeczeństwa. Co istotne, wytyczne te powstały w warunkach państwa niedemokratycznego, którego fasadowe procedury i słabe instytucje nie pozwoliły na wykształcenie trwałej praktyki administracyjnej w zakresie oceny skutków regulacji¹⁸.

Po 1989 r. motywacja do poprawy techniki prawodawczej wynikała przede wszystkim ze zmiany ustroju, a w ślad za nim instytucji politycznych. Nie można jednak zapominać o szeregu innych czynników z lat 90. i początku lat 2000., które wywierały równie silną presję na decydentów, aby w procesie tworzenia prawa uwzględnić jego poten-

¹⁸ W. Rogowski, W. Szpringer, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstaną nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?*, [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007, s. 4-7.

cialne konsekwencje. Do takich bodźców zaliczyć można dynamiczny rozwój gospodarki rynkowej, który z czasem skutkował nadpodażą regulacji prawa gospodarczego. Po drugie, ważnym czynnikiem tego typu była reforma centrum administracyjnego rządu z 1996 r. Wzmocniła ona kompetencje regulacyjne przede wszystkim resortów gospodarczych – na przykład poprzez utworzenie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, które odpowiadało między innymi za prognozy rozwoju społeczno-gospodarczego i analizy stanu gospodarki z punktu widzenia realizacji programów rządowych¹⁹. Jednak w ocenie niektórych badaczy autorzy reformy nie wykorzystali w pełni możliwości usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej – nie włączając w procesy decyzyjne dotyczące zadań publicznych administracji samorządowej, która w najbliższych latach miała przejść głęboką reformę²⁰. Trzecim czynnikiem, który w największym być może stopniu wpłynął na poprawę jakości i przewidywalności stanowionego w Polsce prawa, była presja związana z procesem stowarzyszenia z UE. W 1994 r. wszedł w życie Układ Europejski, który nałożył na nasz kraj wymóg dostosowania prawa i gospodarki do kryteriów obowiązujących w Unii Europejskiej. W 1998 r. Polska rozpoczęła negocjacje akcesyjne, które ów proces dostosowania jeszcze przyspieszyły i pogłębiły. Dobrym przykładem na to, jakie znaczenie „czynnik unijny” miał dla profesjonalizacji procedur OSR, jest decyzja Rady Ministrów, która nałożyła obowiązek dołączenia do projektu aktu prawnego wstępnej opinii o zgodności aktu z prawem UE²¹. Czwartym czynnikiem wpływającym bezpośrednio na zmianę formuły oceny skutków regulacji były wytyczne OECD dotyczące szerszego procesu tzw. oceny wpływu (*impact assessment*). Szczegółowe zmiany odnoszące się do oceny skutków regulacji, które wynikają z wyżej wymienionych uwarunkowań, zostaną przedstawione w dalszej części.

Uwarunkowania krajowe

Przykład koncepcji OSR przyjmowanej przez administrację publiczną pojawił się w Polsce jeszcze na początku lat 60. XX w. W 1961 r. rozpo-

¹⁹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. nr 106, poz. 495.

²⁰ T. Rabska, *Reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 16.

²¹ § 9 ust. 4 Uchwały Rady Ministrów nr 13 z dnia 25 lutego 1997 r. w sprawie regulaminu pracy Rady Ministrów, M. P. nr 15, poz. 144.

rzędzeniem Prezesa Rady Ministrów przyjęto „Zasady Techniki Legislacyjnej”. Zobowiązywały one autora ustawy do sporządzenia uzasadnienia projektu aktu prawnego, które powinno zawierać: wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu; omówienie wniosków z dyskusji publicznych i konsultacji z organizacjami społecznymi; wskazanie skutków finansowych i etatowych²². W tabeli poniżej przedstawiono kolejne nowelizacje Regulaminu pracy Rady Ministrów, które wprowadzały zmiany do bazowej koncepcji analizy skutków aktów prawnych zawartych w dokumencie „Zasady Techniki Legislacyjnej”.

Tabela 1. Zmiany wprowadzone do koncepcji analizy skutków ustaw w latach 1983-1997.

Rok	Treść zmiany
1983	Wskazówki dotyczące zawartości uzasadnienia. Powinno zawierać określenie konsekwencji politycznych, społecznych, gospodarczych i finansowych projektowanego aktu prawnego.
1987	Uzasadnienie powinno zawierać charakterystykę przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. Uzasadnienie powinno zawierać omówienie wyników konsultacji społecznych i dyskusji publicznych. Uzasadnienie powinno zawierać informację o przedstawionych wariantach i opiniach.
1991	Wersję z 1987 r. uzupełniono o zalecenie dodania charakterystyki skutków finansowych związanych z wejściem aktu w życie oraz podanie źródeł finansowania postulowanych zmian.
1997	Dodano obowiązek dołączenia do projektu aktu prawnego wstępnej opinii o zgodności aktu z prawem UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Rogowski, W. Szpringer, *dz. cyt.*, s. 4-5.

Tabela ilustruje rozwój koncepcji OSR. W kolejnych zmianach Regulaminu pracy Rady Ministrów starano się rozbudować uzasadnienie do projektu aktu prawnego o dodatkowe elementy, które miały pokazywać jego legitymizację (konsultacje społeczne) oraz ogólnie oszacowany wpływ na sferę społeczno-gospodarczą państwa. Dopiero po 1990 r. skoncentrowano się na bardziej szczegółowych aspektach. Działanie to

²² W. Rogowski, W. Szpringer, *dz. cyt.*, s. 3.

poszło w dwóch kierunkach oceny możliwych skutków regulacji – wpływu na finanse państwa oraz na zgodność z prawem UE.

W Regulaminie pracy Rady Ministrów przyjętym w 1997 r. po raz pierwszy wprowadzono do procedury opracowywania projektów legislacyjnych etap poprzedzający przygotowanie projektu aktu prawnego²³. Według treści Regulaminu pracy Rady Ministrów było to niejako zawiadomienie o intencji przygotowania propozycji legislacyjnej. Dzisiaj etap ten nosi nazwę przygotowania założeń do projektu ustawy. W 1997 r. wskazano, że zawiadomienie powinno zawierać:

- a) „zwięzłe” informacje o planowanym projekcie aktu prawnego;
- b) podstawę prawną projektu aktu prawnego;
- c) informację o przyczynach, potrzebie i istocie podejmowanych działań legislacyjnych;
- d) wskazanie skutków społecznych i ekonomicznych projektowanego aktu prawnego;
- e) wstępną ocenę z punktu widzenia harmonizacji prawa polskiego z prawem UE.

Dopiero w 2001 r. w kolejnej zmianie Regulaminu pracy Rady Ministrów wprowadzono formalnie narzędzie pod nazwą „ocena skutków regulacji”, pozostawiając jednocześnie podmiotową odpowiedzialność członków Rady Ministrów lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za przygotowanie oceny skutków, poprzedzającej projekt aktu prawnego. Także w 2001 r. do dotychczasowych elementów oceny dodano nowy wymóg opracowania „oceny skutków społeczno-gospodarczych, zwanych dalej «oceną skutków regulacji (OSR)»”, którą powinno zawierać zawiadomienie o intencji przygotowania propozycji legislacyjnej²⁴.

W nowym przepisie (§ 9 ust 2a) wskazywano, że do projektu aktu normatywnego należy załączyć OSR, która powinna dotyczyć w szcze-

²³ Według § 7 ust. 2 zawiadomienia takiego nie stosowało się, jeżeli obowiązek opracowania projektu aktu legislacyjnego wynikał z przepisów obowiązującego prawa lub jeżeli organ wnioskujący został zobowiązany do tego przez prezesa Rady Ministrów lub Radę Ministrów. Zob. Uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 1997, nr 15, poz. 144, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19970150144>> (dostęp 30.01.2020).

²⁴ § 1 ust. 1 zmieniający § 7 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zob. Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2001, nr 33, poz. 547, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20010330547>> (dostęp 30.01.2020).

gólności wpływu na: dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego; rynek pracy; konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki; sytuację i rozwój regionalny. Do projektu aktu normatywnego należało dołączyć także charakterystykę i ocenę przewidywanych „skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznawo-wości i uproszczenia stosowanych procedur, a także wewnętrznej spój-ności systemu prawa”²⁵.

Jako koordynatora tworzenia oceny skutków regulacji wskazano Rządowe Centrum Legislacji. Jak podkreślają Szpringer i Rogowski, naj-większą wadą wprowadzonej w 2001 r. zmiany był brak swego rodzaju „dokumentu wykonawczego”, który pozwoliłby zoperacjonalizować OSR: „wypadki polityczne (kolejne wybory) spowodowały, że nie po-wstał wspomniany w uchwale Rady Ministrów dokument metodolo-giczny – instrukcja OSR”²⁶.

Po wyborach z 2001 r. nowy Regulamin pracy Rady Ministrów po-twierdził miejsce i rolę OSR w procesie przygotowania dokumentów przedkładanych rządowi (§ 9 ust. 1): „Organ wnioskujący dokonuje oce-ny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gosporar-czych regulacji przed opracowaniem projektu aktu normatywnego”²⁷. Elementy, które powinny znaleźć się w ocenie skutków regulacji, dopre-cyzowano i rozszerzono o (§10 ust. 6):

- a) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny;
- b) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa;
- c) przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na: sektor finansów publicznych, w tym budżet pań-stwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, kon-kurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, sytuację i rozwój regionalny;
- d) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

²⁵ § 1 ust. 3 zmieniający § 9 ust. 2a Regulaminu pracy Rady Ministrów, zob. *tamże*.

²⁶ W. Rogowski, W. Szpringer, *dz. cyt.*, s. 6.

²⁷ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2002, nr 13, poz. 221, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20020130221>> (dostęp 30.01.2020).

W § 9 ust. 2 zmienionego Regulaminu pracy Rady Ministrów z marca 2002 r. zaznaczono, że zasady dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych (dokument metodologiczny) zostaną opracowane odrębnie przez Radę Ministrów. Jednak dopiero w lipcu 2003 r. RM zatwierdziła „Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji (OSR)”²⁸. Dokument ten zapoczątkował ważny trend w opracowywaniu metodologii tworzenia oceny skutków regulacji, a mianowicie doprecyzowanie tej kwestii w dokumentach kierunkowych, a nie jak dotychczas w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Nowe reguły tworzenia OSR miały postać wytycznych lub zasad opracowywanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Ministerstwem Gospodarki. W ten sposób Rada Ministrów 10 października 2006 r. przyjęła Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)²⁹, 30 lipca 2009 r. przyjęto Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych³⁰, zaś 5 maja 2015 r. Rad Ministrów przyjęła Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, który to dokument zastąpił dwa wcześniejsze³¹.

Do Regulaminu pracy Rady Ministrów, w którym określono rządowy proces legislacyjny, raz po raz wprowadzano zmiany dotyczące procedury rządowej sporządzania oceny skutków regulacji. Istotnych nowelizacji dokonano 31 marca 2009 r., 6 grudnia 2011 r. oraz 29 października 2013 r.

W pierwszym przypadku Rada Ministrów wprowadziła obowiązek opracowywania projektu założeń projektu ustawy szczególnie dla tych aktów, które nie wynikały z planu pracy rządu lub nie były tworzone na podstawie postanowienia Prezesa Rady Ministrów. Takie rozwiązanie

²⁸ W. Rogowski, W. Szpringer, dz. cyt., s. 8.

²⁹ W. Rogowski, M. Wekiera, *Ocena skutków regulacji w Polsce – analiza przypadku*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2013, z. 125, s. 10.

³⁰ Program „Lepsze regulacje 2015”, Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do Uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., s. 34; M. Haładyj, *Ocena Skutków Regulacji w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, Ministerstwo Rozwoju, 20 września 2017 r. – prezentacja dostępna na stronie Senatu RP, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosci/2/10028/1/1_haladyj_mariusz.pdf> (dostęp 11.02.2020).

³¹ Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, 5 maja 2015 r., <<https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>> (dostęp 30.01.2020).

miało na celu przeprowadzenie dokładnej analizy potrzeby przedłożenia nowego projektu ustawy, czego nie przewidywały wcześniej ustalone plany legislacyjne. W efekcie wnioskodawca był zobowiązany między innymi do przedstawienia rozbudowanych informacji, które musiał zażreć w projekcie założeń do projektu ustawy (§ 9 ust. 3)³².

Zmiana regulaminu z 6 grudnia 2011 r. uzupełniła wytyczne w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o wymóg przygotowania testu regulacyjnego oraz przedstawienia wyników konsultacji społecznych, jeżeli zostały przeprowadzone (§ 9 ust. 4). Test regulacyjny miał zawierać „wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach, a także wskazanie osoby odpowiedzialnej za projekt”³³. Tak sformułowany zakres testu regulacyjnego był praktycznie tożsamy z zakresem oceny skutków regulacji, która na późniejszym etapie procesu legislacyjnego dołączana była do uzasadnienia projektu ustawy (§ 10 ust. 6).

Uchwała Rady Ministrów z 29 października 2013 r. oprócz ustanowienia jednolitego tekstu Regulaminu pracy Rady Ministrów, w którym utrzymano dotychczasowe rozwiązania odnoszące się do oceny skutków, wprowadziła także szereg ważnych zmian do procedur przygotowywania projektów aktów normatywnych³⁴. Po pierwsze, utworzono stanowiska koordynatora OSR, którym został Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 29). Po drugie, wprowadzono obowiązek opracowywania oceny skutków regulacji *ex post* (dział V, § 152-156). Za jej przygotowanie odpowiadać powinien członek Rady Ministrów, którego zakres kompetencji materialnych reguluje dana ustawa. OSR *ex post* powinno zawierać w szczególności (§ 154):

³² Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2009, nr 20, poz. 246, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20090200246>> (dostęp 30.01.2020).

³³ Uchwała nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2011, nr 113, poz. 1146, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20111131146>> (dostęp 30.01.2020).

³⁴ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2013, poz. 979, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20130000979>> (dostęp 30.01.2020).

- a) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa, i jej zakresu przedmiotowego;
- b) przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz ze stopniem ich zrealizowania;
- c) przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia celów wraz z oceną ich funkcjonowania;
- d) porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi, odnosząc je do poszczególnych grup jej adresatów;
- e) zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów, wraz ze stanowiskiem członka Rady Ministrów;
- f) wnioski oraz rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej nowelizacji ustawy.

Po trzecie, zarówno OSR na etapie projektu aktu normatywnego, jak i OSR *ex post* powinny być przedstawiane na odpowiednim formularzu.

We wprowadzonej 1 czerwca 2016 r. zmianie Regulaminu pracy Rady Ministrów zrezygnowano z niektórych przepisów dotyczących procedury OSR wprowadzonych w poprzednich latach. W tym sensie zmiana ta może być traktowana jako przełomowa, gdyż wyhamowuje proces rozszerzania kryteriów oceny wpływu projektów aktów normatywnych, a także rosnących obowiązków z tym związanych, które nakładano na członków Rady Ministrów. W Uchwale nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów zrezygnowano z trzech rozwiązań³⁵. Po pierwsze, opracowywanie projektu założeń do projektu ustawy przestawało być obligatoryjne, jak to było od 2009 r. W konsekwencji cała analiza skutków, jaką dokonywano na tym etapie przygotowywania aktów normatywnych (włącznie z testem regulacji), została wykreślona z Regulaminu pracy Rady Ministrów. Po drugie, wprowadzając fakultatywny test regulacji na etapie projektu założeń do projektu ustawy, rozszerzono jednocześnie zakres OSR na tym etapie, jak również wciąż obligatoryjnej OSR dla projektu

³⁵ Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2016, poz. 494, <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20160000494>> (dostęp 30.01.2020); Informacja o wynikach kontroli. Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Najwyższa Izba Kontroli, LWA 410.002.00.2015; Nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA, Warszawa 1 grudnia 2017 r., s. 58-59 <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>> (dostęp 30.01.2020).

ustawy. Zgodnie z tym przepisem OSR powinna zawierać także identyfikację rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Trzecią zmianą wprowadzoną do Regulaminu pracy Rady Ministrów w 2016 r. było zwiększenie grona możliwych koordynatorów OSR. Obok Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rolę tę pełnić mogli także wyznaczeni przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów bądź sekretarz lub podsekretarz stanu w KPRM.

Uwarunkowania zagraniczne

Najbardziej rozbudowane wytyczne dotyczące poprawy jakości stanowionego prawa opracowała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Pierwsze zalecenia w tym zakresie Rada OECD przyjęła 9 marca 1995 r.³⁶ Tak zwana *regulatory impact assessment*, czyli ocena wpływu regulacji, miała nie tylko przyczynić się do przyjmowania wysokiej jakości prawa w państwach członkowskich, ale również zwiększyć efektywność administracji publicznej. Rekomendacje przyjęte w marcu 1995 r. opierały się na dziesięciu pytaniach, które dotyczyły:

- a) poprawności zdefiniowania problemu, który ma być poddany regulacji;
- b) celowości regulacji;
- c) rozstrzygnięcia, czy regulacja jest najlepszą formą rozwiązania problemu;
- d) podstaw prawnych regulacji;
- e) wyznaczenia właściwego szczebla administracji, który ma zajmować się daną regulacją;
- f) analizy kosztów i korzyści danej regulacji;
- g) sprawiedliwej dystrybucji efektów regulacji w społeczeństwie;
- h) przejrzystości i dostępności regulacji dla społeczeństwa;
- i) konsultacji społecznych;
- j) skuteczności egzekwowania przepisów regulacji.

Odpowiedzi na te pytania służyły w praktyce jako lista kontrolna dla państw. Narzędzie to stało się podstawą oceny skutków aktów normatywnych przyjmowanych na poziomie centralnym państw członkowskich. W rekomendacjach wydawanych w kolejnych latach OECD rozbud-

³⁶ Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, OECD/LEGAL/0278, C(95)21/FINAL, <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>> (dostęp 14.02.2020).

dowywała i uszczegóławiała listę kryteriów, skupiając się w większym stopniu na dobrych praktykach państw członkowskich w zakresie oceny skutków regulacji.

Ostatnie wytyczne wydane zostały przez Radę OECD w 2012 r. W dokumencie tym rekomendowano między innymi rozwijanie zdolności i wydajności zarządzania kwestiami regulacyjnymi na poziomie subnarodowym państw członkowskich³⁷. Według OECD jednym z celów OSR na poziomie regionalnym bądź lokalnym powinna być redukcja barier, które ograniczają konkurencję, utrudniają inwestowanie i rozwój przedsiębiorczości oraz tworzenie nowych miejsc pracy³⁸. Dostrzeżono także możliwy problem niezdolności władz subnarodowych państw członkowskich do przeprowadzenia OSR, dlatego też rekomendowano promocję narzędzi *e-government*, proceduralnych ułatwień, a także wdrożenie odpowiedniej polityki zarządzania kadrami.

Na formę OSR na poziomie lokalnym wpłynąć mogą również tzw. procedury *better regulation* opracowane przez Komisję Europejską (KE). Pierwszym dokumentem, który regulował różnorodne aspekty lepszego stanowienia prawa przez instytucje Unii Europejskiej, było porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i KE³⁹. Zastąpiono je obowiązującym do dzisiaj porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 13 kwietnia 2016 r.⁴⁰ Wskazano w nim, że ocena skutków regulacji powinna zawierać:

- a) identyfikację danego problemu wraz z określeniem jego skali i konsekwencji;
- b) wskazanie konieczności podjęcia działania przez UE;
- c) rozwiązania alternatywne;
- d) ustalenie, na ile to możliwe, potencjalnych krótko- i długoterminowych kosztów i korzyści.

³⁷ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance on 22 March 2012, OECD, <<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>> (dostęp 14.02.2020), s. 18.

³⁸ *Tamże*.

³⁹ Interinstitutional agreement on better law-making, Dz. UE. C 321, 31/12/2003, P. 0001-0005, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003Q1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003Q1231(01))> (dostęp 14.02.2020).

⁴⁰ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., Dz. UE L 123/1, 12 maja 2016 r., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>> (dostęp 14.02.2020).

Ponadto w porozumieniu zawarto wymóg, aby instytucje unijne przy ocenie skutków gospodarczych, środowiskowych i społecznych stosowały analizy jakościowe i ilościowe. Co więcej, ocena skutków regulacji unijnych niezależnie od obszaru powinna być przeprowadzana w sposób zintegrowany (powiązany z sobą). Za istotne uznano uwzględnianie podczas oceny skutków kluczowej dla UE zasady pomocniczości i proporcjonalności. Co ciekawe, w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2016 r. wymieniono małe i średnie przedsiębiorstwa, aspekty cyfrowe i oddziaływanie terytorialne jako te obszary, w których wpływ danej regulacji powinien być analizowany ze szczególną uwagą. Co prawda dokument ten dotyczy tylko oceny skutków regulacji przeprowadzanej przez instytucje UE, wspomniane kryteria oceny mogą jednak stanowić źródło inspiracji dla metodologii OSR na poziomie lokalnym w krajach członkowskich.

Unijna praktyka związana z poprawą jakości prawodawstwa wykształciła szereg interesujących narzędzi, włączających do całego procesu szerokie grono interesariuszy. W nowym pakiecie lepszego stanowienia prawa (*better regulations for better results*) przyjętym w maju 2015 r. zaproponowano zaangażowanie władz lokalnych, regionalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa (NGO, przedsiębiorcy) do wyrażania swoich opinii wobec propozycji legislacyjnych KE na jak najwcześniejszym etapie całego procesu. Służyć temu ma publikowanie przez KE tak zwanych planów działań oraz wstępnych ocen skutków regulacji. Dostępne są one na platformach internetowych *Lighten the load – Have your say!* (Zmniejszenie formalności – wyraż swoją opinię)⁴¹ oraz *Regulatory Fitness Programme (REFIT)*⁴².

W ramach Komitetu Regionów UE przeprowadza się tak zwaną terytorialną ocenę wpływu (*territorial impact assessment*). Jest to narzędzie pozwalające sprawozdawcom projektu aktu prawnego w Komitecie Regionów na ocenę potencjalnych konsekwencji prawa unijnego dla wspólnot lokalnych i regionalnych państw członkowskich. Przeprowadzanie terytorialnej oceny wpływu koordynuje Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE (COTER) przy współpracy z innymi komisjami. Zgodnie ze strategią terytorialnej oceny wpływu z 2015 r. narzę-

⁴¹ *Lighten the load. Suggest how to improve laws and reduce regulatory burden*, <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load>> (dostęp 14.02.2020).

⁴² *Better regulation 2015*, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf> (dostęp 14.02.2020), s. 5.

dziami przeprowadzania takiej oceny są warsztaty w zakresie wpływu na obszary miejskie i wiejskie; warsztaty dotyczące oceny *ex post*; warsztaty dotyczące współpracy transgranicznej w ramach Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej oraz regionów przygranicznych; tzw. konsultacje ukierunkowane, pozwalające uzupełnić brakujące dane po wyżej wymienionych warsztatach; analizy w oparciu o dostępne dane zastane, takie jak raporty lub wywiady z interesariuszami⁴³.

5. Wnioski

OSR na poziomie lokalnym w Polsce nie istnieje ani w zakresie wytycznych, ani wdrożonych i funkcjonujących procedur, ani nawet eksperckich i naukowych opracowań. Pomimo tego na podstawie analizy wyżej przedstawionych przepisów i wytycznych innych szczebli można skonstruować kilka zaleceń dla gmin, jak poprawić jakość stanowionego lokalnie prawa przy użyciu metody OSR. Zalecenia te koncentrować się będą wokół dwóch zagadnień – etapów procesu prawodawczego, na których powinna być przygotowana ocena regulacji lokalnych, oraz kryteriów, które powinna zawierać. Wcześniej jednak warto omówić problemy, które od 2001 r. pojawiały się podczas oceny skutków regulacji na poziomie centralnym. Pewne dysfunkcje OSR, które uwidoczniły się w praktyce działania rządu, mogą posłużyć jako cenne źródło informacji o tym, jak zbudować efektywny model oceny wpływu lokalnych aktów prawnych.

W nielicznych opracowaniach weryfikujących to, jak ocena skutków regulacji jest stosowana w praktyce, najczęściej wskazywano na dwa zasadnicze problemy – słabą pozycję instytucjonalną podmiotów odpowiedzialnych za nadzór nad OSR oraz niedbałe stosowanie się organów administracji rządowej do własnych wytycznych podczas przygotowywania uzasadnień do ustaw.

Jak wskazuje Artur Wołek, słaba pozycja instytucjonalna podmiotów, które mają stać na straży prawidłowego przeprowadzenia oceny skutków regulacji, prowadzi do skupienia się „wyłącznie na nadzorze nad oceną skutków regulacji jako formalną częścią uzasadnienia projektu aktu prawnego, a nie rzeczywistą metodą tworzenia projektów

⁴³ *Renewed Territorial Impact Assessment Strategy*, Brussels, November 2015, s. 8, <<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>> (dostęp 14.02.2020).

ustaw⁴⁴. Po ostatnich zmianach Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2016 r. jeszcze bardziej rozszerzono grono koordynatorów OSR. Zestawiając to z brakiem w pełni rozwiniętego i trwale osadzonego w KPRM organu analitycznego, teza Wołka wciąż jest aktualna w odniesieniu do rządowego procesu oceny skutków legislacji⁴⁵. Dla gmin, szczególnie małych, które dotknięte bywają niedoborami kadrowymi, a w konsekwencji nadmiernymi obciążeniami administracyjnymi, utworzenie niezależnej jednostki wewnętrznej, odpowiadającej za koordynację oceny skutków regulacji od strony formalnej i merytorycznej, jest w praktyce niemożliwe. Zatem problem, z którym boryka się rząd, nie przystaje do realiów lokalnych. Jednak doświadczenia administracji centralnej pokazują, że konieczna jest ścisła współpraca między podmiotem odpowiedzialnym za formalno-prawny nadzór nad kształtem uzasadnienia do uchwały zawierającego ocenę skutków regulacji a podmiotami odpowiedzialnymi za merytoryczną część tej oceny, którymi w warunkach gmin będą najprawdopodobniej wydziały lub referaty urzędu gminy.

Niepełne stosowanie wytycznych do oceny skutków regulacji na poziomie centralnym jest kolejnym problemem, który może pomóc przy projektowaniu analogicznej procedury w gminach. Według Radosława Zubka spośród przeanalizowanych 220 projektów ustaw IV kadencji Sejmu (2001-2005) jedynie 74% z nich (162) zawierało wyniki oceny skutków regulacji⁴⁶. Z tej grupy tylko 5% uwzględniło analizę problemu, który dana ustawa miała rozwiązać. Rzadko przeprowadzano

⁴⁴ A. Wołek, *Słabe państwo*, Kraków-Warszawa 2012, s. 201.

⁴⁵ W 2006 r. zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które odpowiadało za merytoryczną opinię i wsparcie przygotowywanych uzasadnień do ustaw. Dopiero w 2018 r. Prezes Rady Ministrów powołał Centrum Analiz Strategicznych, które współpracuje z innymi organami pomocniczymi Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, a więc między innymi z Departamentem Oceny Skutków Regulacji będącym jednostką KPRM; zob. Zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych, <<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/pelnomocnicy-rzadu-i-pr/4939>>, Pełnomocnik-Prezesa-Rady-Ministrow-do-spraw-utworzenia-i-funkcjonowania-Centrum-.html> (dostęp 14.02.2020).

⁴⁶ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007), s. 4-5.

analizę kosztów (14% przypadków) i korzyści (17% przypadków) wynikających z projektu ustawy dla adresatów regulacji. Jeszcze gorzej wyglądały wyniki OSR pod kątem kosztów oddziaływania projektu ustawy na inne cele polityk publicznych. Rynek pracy uwzględniono jedynie w czterech przypadkach, konkurencyjność wewnętrzną – również w czterech przypadkach, a konkurencyjność zewnętrzną – w trzech. Co ciekawe, z analizy Zubka wynika, że w 11% projektów ustaw w ramach OSR wskazywano potencjalne koszty dla budżetów samorządowych.

Podobne wnioski płyną z analizy Grażyny Kopińskiej z Fundacji Batorego, która badała 110 projektów ustaw z 2012 r. pod kątem występowania w nich tych elementów oceny skutków regulacji, których wymagają przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz wytyczne metodologiczne⁴⁷. Jedynie w 25% przypadków przy opracowywaniu oceny skutków danego projektu ustawy wykorzystano z danych statystycznych oraz wyników badań i analiz. W 13% projektów ustaw zawarto dające się zweryfikować wskaźniki osiągnięcia celów oraz ramy czasowe. Tylko w 24% przypadków ocena skutków regulacji zawierała analizę wpływu proponowanych zmian na sytuację społeczną.

Interesujące wnioski płyną także z raportu Najwyższej Izby Kontroli, która objęła kontrolą 20 procesów legislacyjnych z lat 2015–2016 w KPRM oraz w czterech ministerstwach. Jedynie w sześciu przypadkach ocenę skutków przeprowadzono prawidłowo⁴⁸. Ocena skutków pozostałych projektów obarczona była brakami, wśród których najczęściej problemem sprawiło określenie planu wdrażania oraz analiza kosztów i korzyści dla wybranego rozwiązania. NIK podkreśliła, że w przypadkach, gdy podczas przygotowywania projektu ustaw dominują przesłanki polityczne, OSR często sprowadzana jest jedynie do uciążliwego wymogu formalnego.

Wnioski wynikające z analizy problemów przeprowadzania OSR na poziomie centralnym należy uzupełnić o bardziej szczegółowe wytyczne. Najważniejsze, dające realną możliwość poprawy jakości prawa lokalnego zalecenie dla gmin na temat tego, jakie kryteria powinna zawierać ocena skutków regulacji, sformułował Zubek w odniesieniu do OSR na poziomie rządowym: „Katalog działań, które należy wykonać

⁴⁷ G. Kopińska, *Rządowy proces legislacyjny*, „Analiza Fundacji Batorego”, Warszawa, wrzesień 2015 r., <<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Rzadowy%20proces%20legislacyjny.pdf>> (dostęp 14.02.2020).

⁴⁸ *Informacja o wynikach kontroli. Dokonywanie oceny...*, dz. cyt., s. 14.

zgodnie z zasadami techniki prawodawczej jest obszerniejszy niż wymogi dotyczące np. uzasadnienia lub wyników OSR określone w Regulaminie RM (...). Sytuacja taka może zachęcać do pomijania niektórych działań na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego, gdyż nie istnieje obowiązek raportowania o nich na etapach kolejnych⁴⁹. Innymi słowy nie należy przeregulować oceny skutków regulacji także w gminach.

Na podstawie przedstawionej na początku tekstu analizy pojęcia regulacji sformułowano wniosek, aby do tego zagadnienia podchodzić szerzej, niż wskazywałyby na to uwarunkowania ustrojowe samorządu gminnego. Pod pojęciem regulacji należy rozumieć także takie decyzje, które wywołują skutki faktyczne dla otoczenia społeczno-gospodarczego gminy, a nie wyłącznie akty normatywne. W efekcie ocena skutków regulacji mogłaby być stosowana wobec aktów prawa miejscowego, aktów planowania, co do których istnieją wątpliwości, czy są aktami prawa miejscowego, oraz aktów kierownictwa wewnętrznego mających charakter aktów normatywnych. Tak zróżnicowany katalog aktów prawnych wynika z faktu, że uchwały podejmowane w gminach nie mają jednorodnego charakteru, a także z problemów organów gmin z rozgraniczeniem aktów prawa miejscowego od generalnych aktów administracyjnych⁵⁰. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy możliwe jest przeprowadzenie OSR dla wszystkich tak bardzo zróżnicowanych aktów prawnych przyjmowanych przez organy samorządu, które dodatkowo odnoszą się do nieraz bardzo szczegółowych i jednostkowych sytuacji. Jednym z rozwiązań tego problemu może być przypisanie wybranych kryteriów OSR do konkretnego typu aktu prawnego.

W ocenie interwencji publicznej na poziomie gminnym, niezależnie od poczynionych wcześniej rekomendacji dotyczących oceny *ex ante* i *ex post* dokonywanych z perspektywy ekonomicznej, prawnej i społecznej, należy uwzględnić także specyficzną rolę, jaką przy podejmowaniu decyzji publicznych odgrywają władze samorządowe. W rekomendacjach OECD z 2012 r. podkreślono możliwy konflikt interesów w przypadku przeprowadzania oceny skutków regulacji na poziomie lokalnym bądź regionalnym. Planując ocenę skutków regulacji, należy więc jasno

⁴⁹ R. Zubek, *dz. cyt.*, s. 7.

⁵⁰ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 24-46; *Ustalenie charakteru prawnego uchwały...*, *dz. cyt.*

rozdzielić rolę władz subnarodowych jako regulatora od roli dostawcy usług publicznych⁵¹.

Wynikające z dotychczasowych rozważań zalecenia dla gmin dotyczą przede wszystkim kształtu, jaki mógłby przyjąć system OSR na poziomie gminnym, oraz kryteriów przeprowadzania tej oceny. Podstawę projektowania i wdrażania systemu OSR na poziomie lokalnym powinny stanowić zarówno wytyczne z Regulaminu pracy Rady Ministrów, jak i rekomendacje OECD. System ten powinien składać się z następujących elementów⁵²:

- a) identyfikacja i analiza problemu;
- b) sformułowanie pożądaných celów;
- c) określenie różnych sposobów realizacji celów;
- d) analiza kosztów i korzyści wynikających z każdego ze sposobów;
- e) konsultacje publiczne;
- f) wskazanie rekomendowanego sposobu interwencji publicznej;
- g) analiza następcza wdrożonego rozwiązania prawnego.

Analiza Regulaminu pracy Rady Ministrów pod kątem etapów rządowego procesu legislacyjnego pokazała, że największym przekształceniom podlegał szczególnie jeden z tych etapów, a mianowicie opracowanie projektu założeń do projektu ustawy. Przygotowanie założeń do aktu prawnego ma jedną zasadniczą zaletę – pozwala na wydłużenie czasu prac nad aktem prawnym, co sprzyja przemyśleniu rozwiązań w nim proponowanych. Niekoniecznie podnosi to poziom merytoryczny, ale z pewnością pozwala dokładnie przedyskutować cele gospodarcze, społeczne i polityczne projektowanego prawa językiem zrozumiałym dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa⁵³. W gminach nie wydaje się zasadne, aby wymagać od wszystkich organów mających inicjatywę uchwałodawczą obowiązku przygotowania założeń do projektu uchwały. Wszak urząd gminy, który podlega organowi wykonawczemu, przygotowuje większość projektów aktów prawnych, które wynikają z realizacji obowiązków ustawowych. Natomiast w celu racjonalizacji pomysłów zasadne jest, aby radni oraz mieszkańcy decydujący się na przedstawienie propozycji projektu uchwały zobowiązani byli do zaprezentowania założeń, które zawierałyby niezbędne elementy oceny skutków regulacji *ex ante*.

⁵¹ Recommendation of the Council on Regulatory Policy..., dz. cyt., s. 18.

⁵² Na podstawie J. Górniak, G. Żmuda, P. Prokopowicz, dz. cyt., s. 11; *Informacja o wynikach kontroli. Dokonywanie oceny...*, dz. cyt., s. 7.

⁵³ A. Wołek, dz. cyt., s. 196-197.

* * *

Powyższe rozważania nad tym, jak powinna wyglądać ocena skutków regulacji dostosowana do warunków gmin, są próbą stworzenia nowego instrumentu realizacji polityk publicznych w samorządzie terytorialnym. Z tego względu rozdział ten nie może, a nawet nie powinien kończyć się w tym miejscu. Jeżeli tylko idea oceny skutków uchwał oraz innych aktów prawnych przyjmowanych na poziomie lokalnym w Polsce zyska zainteresowanie, konieczne będzie przeprowadzenie dalszych, bardziej pogłębionych badań nad kwestią aplikacji tego pomysłu.

6. Bibliografia

- Bardach E., *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Los Angeles 2012.
- Better regulation 2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf>.
- Bienias S., Felcis W., Hermann-Pawłowska K., Trzciński R., *Inspiracje z ewaluacji - najlepsze praktyki*, [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015, s. 112-150.
- Bienias S., Hermann-Pawłowska K., Kasoń S., Kolczyński M., Lotko K., Trzciński R., Weremiuk A., *Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Śliwa R., Żaba-Nieroda R., *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 364-379.
- Górniak J., Żmuda G., Prokopowicz P., *Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych*, [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015, s. 11-26.
- Haładyj M., *Ocena Skutków Regulacji w Polsce - doświadczenia i wyzwania*, Ministerstwo Rozwoju, 20 września 2017 r. – prezentacja dostępna na stronie Senatu RP, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosc/2/10028/1/1_haladyj_mariusz.pdf>.
- Informacja o wynikach kontroli. Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Najwyższa Izba Kontroli, LWA 410.002.00.2015; Nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA, Warszawa 1 grudnia 2017 r., <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>>.

- Interinstitutional agreement on better law-making, Dz. UE. C 321, 31/12/2003, P. 0001-0005, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003Q1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003Q1231(01))>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kopińska G., *Rządowy proces legislacyjny*, „Analiza Fundacji Batorego”, Warszawa, wrzesień 2015 r., <<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Państwo/Rzadowy%20proces%20legislacyjny.pdf>>.
- Lighten the load. Suggest how to improve laws and reduce regulatory burdens, <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load>>.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008.
- Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., Dz. UE L 123/1, 12 maja 2016 r., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>>.
- Program „Lepsze regulacje 2015”, Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do Uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.
- Rabska T., *Reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 243-263.
- Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, OECD/LEGAL/0278, C(95)21/FINAL, <<https://legal.instruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>>.
- Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance on 22 March 2012, OECD, <<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>>.
- Renewed Territorial Impact Assessment Strategy*, Brussels, November 2015, s. 8, <<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>>.
- Rogowski W., Wekiera M., *Ocena skutków regulacji w Polsce - analiza przypadku*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2013, z. 125, s. 7-30.

- Rogowski W., Szpringer W., *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstaną nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?*, [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007.
- Sakowicz M. (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010.
- Surdej A., *Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2, s. 84-94.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 24-46.
- Uchwała Rady Ministrów nr 13 z 25.2.1997 r. w sprawie Regulaminu pracy Rady Ministrów, M.P. nr 15, poz. 144.
- Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2001, nr 33, poz. 547.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2002, nr 13, poz. 221
- Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2009, nr 20, poz. 246.
- Uchwała nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2011, nr 113, poz. 1146.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013, poz. 979.
- Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2016, poz. 494.
- Ustalenie charakteru prawnego uchwały nie zawsze jednoznaczne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, <<https://www.prawo.pl/samorzad/ustale-nie-charakteru-prawnego-uchwaly-nie-zawsze-jednoznaczne,83667.html>>.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. nr 106, poz. 495.

Wołek A., *Słabe państwo*, Kraków-Warszawa 2012.

Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, 5 maja 2015 r., <<https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>>.

Zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych, <<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/pelnomocnicy-rzadu-i-pr/4939,Pełnomocnik-Prezesa-Rady-Ministrow-do-spraw-utworzenia-i-funkcjonowania-Centrum.html>>

Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007).

Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa 2012.

GRZEGORZ SZUDY

Stosowanie modelu oceny skutków regulacji w toku przygotowania aktów prawnych na szczeblu samorządowym

1. Wstęp

Celem niniejszego raportu jest przeanalizowanie zagadnienia sposobu prowadzenia oceny skutków regulacji przez organy gmin w toku przygotowywania projektów aktów prawnych na szczeblu gminy. Raport odpowie na pytanie, na ile gminy stosują w ramach swojej działalności prawodawczej praktyki stosowane w modelu oceny skutków regulacji (OSR).

W pierwszej części analizy zostanie zwięźle przedstawiony model OSR obowiązujący w pracach Rady Ministrów. Jest to obecnie jedyny kompletny, uregulowany i oficjalnie wykorzystywany model OSR, obowiązujący w strukturze organów administracji. Jego opisanie jest niezbędne z uwagi na konieczność zaprezentowania w ramach raportu wzorca, w oparciu o który porównywane będą regulacje wprowadzane przez poszczególne samorządy, w tym te, których obowiązek przyjęcia nakładają na organy samorządu terytorialnego ustawy.

W drugiej części raportu zostanie przeprowadzona analiza występowania instytucji OSR na przykładzie czterech gmin: gminy wiejskiej Łapanów, gminy miejskiej Wadowice oraz miast na prawach powiatu – Krakowa i Wrocławia. W ramach tej części przeanalizowane zostaną akty wewnętrzne regulujące funkcjonowanie gmin, tj. statuty oraz regulaminy organizacyjne urzędów gmin, pod kątem występowania w nich procedur stanowiących odpowiedniki OSR obowiązującej na szczeblu Rady Ministrów. Uzupełniająco przedstawione zostaną procedury uchwałodawcze, które pokażą ich zróżnicowanie między małymi, średnimi i dużymi gminami.

W trzeciej części rozdziału przeanalizowane zostaną ustawy regulujące cztery wybrane obszary aktywności gmin, wymienione w katalogu opisanym w art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.):

transport zbiorowy, ład przestrzenny, ochrona środowiska i ochrona zabytków. Celem tej części raportu jest próba oceny na wybranych przykładach, czy ustawodawca, nakładając na gminy określone obowiązki, jednocześnie w jakiś sposób stymuluje je do wprowadzania regulacji dotyczących tych obszarów z wykorzystaniem OSR.

2. Model OSR w pracy Rady Ministrów

Opisując OSR, należy przede wszystkim pokrótce zdefiniować samą instytucję. Zgodnie z definicjami wypracowanymi w literaturze przedmiotu OSR to narzędzie pozwalające ocenić, jaki kierunek interwencji wybrać, jakie skutki pociągnie za sobą dana regulacja oraz które rozwiązanie danego problemu będzie optymalne¹. Najprościej zatem rzecz ujmując – jeżeli akt normatywny uznać za sposób reakcji ustawodawcy na problem, jaki pojawia się w życiu społecznym lub gospodarczym, to OSR uznać należy za narzędzie służące ustaleniu czy sposób reakcji jest prawidłowy i adekwatny do zaistniałego problemu.

Jedynym modelem OSR oficjalnie obowiązującym w aktach prawnych regulujących działanie organów administracji jest ten opisany w Uchwale Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów². Tylko ten akt prawny wprowadza do praktyki funkcjonowania organu, jakim jest Rada Ministrów, wymóg, aby w trakcie przygotowywania projektu aktu prawnego przeprowadzić procedurę, która odpowie na pytanie o celowość, zakładaną efektywność oraz optymalność projektu regulacji. Regulacja zawarta w Regulaminie pracy Rady Ministrów (dalej: r.p.r.m.) wprowadza kompletny model takiej procedury, co do zasady spełniający standardy obowiązujące w ustawodawstwach innych krajów.

Należy zauważyć, że w świetle treści postanowień r.p.r.m. przez OSR rozumie się zarówno pewną procedurę oceny, jakiej jest poddawany projekt aktu normatywnego, jak i wynik tejże analizy, stanowiący element projektu lub założeń do projektu. Poszczególne postanowienia r.p.r.m. zamiennie posługują się obydwoma wyżej wskazanymi znaczeniami pojęcia OSR.

¹ Por. W. Rogowski, M. Wekiera, *Ocena skutków regulacji w Polsce – analiza przypadku*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej” 2013, z. 125, s. 9.

² Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2013, poz. 979, z późn. zm.

Struktura procedury OSR została określona w § 28 r.p.r.m. Jednocześnie zgodnie z tym postanowieniem OSR rozumiana jest jako wynik tej procedury i stanowi odrębną część uzasadnienia projektu ustawy lub aktu normatywnego. Zgodnie z 28 ust. 2, § 28 ust. 3 r.p.r.m. elementem OSR jest:

1. Zidentyfikowanie podmiotów, na które oddziałuje regulacja.
2. Informacja o konsultacjach poczynionych przed opracowaniem projektu, a także o planowanych konsultacjach publicznych i zakresie opiniowania projektu, w tym o wymaganym przez prawo zasięgnięciu opinii podmiotów trzecich. Jak widać, chodzi tu o dwa etapy konsultacji: konsultacje jeszcze przed sporządzeniem projektu oraz konsultacje samego projektu, prowadzone po jego sporządzeniu.

3. Przeprowadzenie i przedstawienie wyników analizy wpływu regulacji na podmioty, na które oddziaływać będzie regulacja oraz wpływu regulacji w szczególności na sektor finansów publicznych, rynek pracy i konkurencyjność (§ 28, ust. 2, pkt 3). Wskazana analiza ma zatem na celu ustalenie po pierwsze, jak regulacja wpłynie na krąg jej adresatów, a po drugie, jak wpłynie na ważne elementy rzeczywistości gospodarczej. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca, opisując elementy gospodarki, jakich ma dotyczyć analiza, zastosował zwrot „w szczególności”. Celem takiego zabiegu było zapewnienie odpowiedniej elastyczności. Ustawodawca zdawał sobie bowiem sprawę, że konkretna regulacja może wymagać podjęcia analizy jakiegoś innego sektora gospodarki, czego nie można było przewidzieć na etapie definiowania zasad OSR.

4. Wskazanie źródeł finansowania.
5. Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.
6. Identyfikacja problemu.
7. Określenie celu i istoty interwencji
8. Porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

Za szczególnie istotne uznać należy kwestie wskazane w pkt. 6-8. Chodzi bowiem o opisanie najbardziej podstawowych elementów, tj. ustalenie, po co właściwie uchwalana jest dana regulacja. Daje to bowiem wyobrażenie, czy autor projektu aktu normatywnego dobrze rozumie materię, którą reguluje i prawidłowo ustala rozwiązania.

Wyliczenie komponentów OSR poprzedza zwrot „w szczególności”, co ma spowodować, że w razie potrzeby zakres analizy zostanie poszerzony o inne elementy, które są konieczne do prawidłowej i rzetelnej oceny projektu aktu normatywnego.

W § 29 r.p.r.m. wprowadzono zasady organizacji prac przy sporządzeniu OSR, aby zapewnić sprawne tworzenie OSR. Zgodnie z tym postanowieniem osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ma za zadanie koordynację prac przy opracowywaniu OSR. Koordynator ustala, kto sporządza OSR oraz pełni nadzór nad jej przygotowaniem.

Oprócz powyższych procedur i analiz wykonywanych na etapie przygotowywania regulacji, r.p.r.m. w Dziale V, § 152-155 wprowadza również wymóg przeprowadzenia oceny funkcjonowania ustawy, tzw. analizy OSR *ex post*. Zgodnie z tymi postanowieniami właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą członek Rady Ministrów przygotowuje ocenę jej funkcjonowania w przypadkach, gdy:

- a) zwróci się o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy;
- b) wynika to z OSR projektu ustawy, który został przyjęty przez Radę Ministrów;
- c) z własnej inicjatywy uzna, że jest to potrzebne.

Członek Rady Ministrów, przygotowując OSR *ex post*, może przeprowadzić konsultację z podmiotem reprezentującym adresatów ustawy oraz wystąpić o opinie do wszelkich innych podmiotów, instytucji itp., których opinie uzna za konieczne.

§ 154 r.p.r.m. zawiera otwarty katalog elementów, jakie ma mieścić w sobie OSR *ex post*. Są to m.in.:

- a) przedstawienie celów ustawy i środków przewidzianych do ich realizacji wraz z oceną ich funkcjonowania;
- b) porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych z faktycznie występującymi;
- c) zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy;
- d) wnioski i rekomendacje członka Rady Ministrów co do konieczności podjęcia środków korygujących.

Wskazane powyżej zasady OSR umożliwiają rzetelną i gruntowną ocenę projektu aktu legislacyjnego pod kątem jego efektywności, celowości oraz zdatności do skutecznego rozwiązania problemu. OSR w kształcie wypracowanym w r.p.r.m. zakłada wszechstronną analizę problemu, w rozwiązaniu którego ma pomóc przygotowywany akt normatywny. Daje także możliwość adekwatnego ukształtowania przepisów projektu aktu normatywnego.

Jedynym mankamentem OSR jest to, że musi ona być stosowana jedynie do projektów uchwalanych przez Radę Ministrów. Nie ma bowiem

żadnego przepisu nakładającego obowiązek prowadzenia takich analiz przez inne podmioty, które mają inicjatywę ustawodawczą. Dlatego też najważniejszym obecnie postulatem jest wprowadzenie w jakimś zakresie obowiązku przeprowadzenia OSR przez inne podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. Brak bowiem przeciwwskazań do tego, aby z takiego obowiązku zwolnieni byli posłowie, senatorowie lub Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Posłowie i senatorowie mogliby przy przeprowadzeniu procedury OSR korzystać ze wsparcia odpowiednich komórek Kancelarii Sejmu. Prezydent RP, co oczywiste, mógłby dokonywać OSR ze wsparciem odpowiedniej komórki swojej kancelarii.

3. OSR w pracach legislacyjnych gmin

Gmina jest podstawową jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego. Gminy są oczywiście bardzo zróżnicowane – występują gminy miejskie, kierowane przez burmistrzów i wiejskie, na czele których stoją wójtowie. W kategorii gmin szczególny, wynikający z dużego rozmiaru status posiadają miasta na prawach powiatu kierowane przez prezydentów.

Działalność gmin reguluje Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.)³, która wprowadza liczne regulacje, ale określa również szczegółowe akty niższego rzędu, które mają regulować pracę gminy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut. Ponadto zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.g. organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

Podsumowując, szczegółowe regulacje wewnętrzne gmin, czyli również te dotyczące zasad prowadzenia prac legislacyjnych, znajdują się w statutach i regulaminach organizacyjnych. W niniejszej części zostaną przedstawione wyniki analizy porównawczej statutów i regulaminów organizacyjnych czterech wybranych gmin pod kątem występowania w tych dokumentach OSR lub regulacji stanowiących odpowiednik OSR.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16 poz. 95, z późn. zm.

Gmina Miejska Kraków

1. Statut gminy – zasady legislacji określone są w części statutu opisującej prace Rady Miasta Krakowa. Zgodnie z § 30 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa (dalej: s.m.k.)⁴ do projektu uchwały projektodawca dołącza uzasadnienie zawierające przewidywane skutki finansowe dla budżetu gminy. Postanowienia s.m.k. w żaden sposób nie rozwijają tej kwestii, nie dając żadnych dodatkowych wytycznych. Zgodnie z § 30 ust. 4 projekt uchwały wymaga: opinii prawnej, opinii właściwej komisji (dla projektów prezydenta miasta), opinii prezydenta (przy projektach przygotowywanych przez komisje), opinii prezydenta i właściwej komisji (dla projektów przygotowywanych przez radnych lub przewodniczącego Rady Miasta). Ani ten, ani kolejne paragrafy nie zawierają wytycznych do zawartości opinii, jej struktury, kierunków opiniowania itp. Zgodnie z § 63 ust. 3 s.m.k., regulującym zadania i kompetencje prezydenta, projekty rozstrzygnięć przygotowane przez prezydenta winny zawierać uzasadnienie wraz z przewidywanymi skutkami finansowymi dla budżetu gminy, opinię prawną i opinię skarbnika miasta, jeżeli dane rozstrzygnięcie spowoduje powstanie zobowiązań finansowych po stronie miasta.

2. Regulamin organizacyjny⁵ – nie zawiera żadnych regulacji dotyczących zasad przygotowywania projektów aktów prawnych.

3. Ścieżka legislacyjna obowiązująca w gminie miejskiej Kraków z umiejscowieniem elementów opisanych powyżej przedstawia się następująco:

⁴ Uchwała nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa.

⁵ Zarządzenie nr 1/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa

Tabela 1. Procedura uchwałodawcza w Gminie Miejskiej Kraków.

Etap	Opis procedury
1.	<p>Przygotowanie projektu uchwały. Projekt uchwały powinien zawierać w szczególności:</p> <ol style="list-style-type: none"> tytuł uchwały, podstawę prawną, merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały, termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualnie czas jej obowiązywania, rozstrzygnięcie dotyczące ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, a także formy jej rozpowszechnienia, przepisy przejściowe i derogacyjne. <p>Do projektu uchwały projektodawca dołącza uzasadnienie zawierające także przewidywane skutki finansowe dla budżetu⁶.</p> <p>W toku przygotowywania projektów uchwał wszelką pomoc merytoryczną, prawną i organizacyjną świadczą uprawnionym podmiotom jednostki organizacyjne Magistratu oraz miejskie jednostki organizacyjne według zasad określonych przez prezydenta.</p>
2.	<p>Projektodawca przedkłada projekt uchwały do Rady Miasta. Przewodniczący Rady Miasta wysyła projekt do zaopiniowania. Projekty uchwał muszą posiadać następujące opinie:</p> <ol style="list-style-type: none"> opinię prawną, opinię właściwej komisji – dla projektów przygotowanych przez prezydenta, opinię prezydenta – dla projektów przygotowanych przez komisje, opinię prezydenta i właściwej komisji – dla projektów przygotowanych przez grupę radnych lub przewodniczącego Rady Miasta. <p>Przewodniczący koordynuje wydawanie opinii.</p>
3.	<p>Głosowanie nad projektami uchwał w trakcie sesji Rady Miasta. Projekt uchwały powinien być dostarczony wraz z opiniami. Opinie prezentowane są w trakcie czytania projektu uchwały, po którym następuje głosowanie.</p>
4.	<p>Podpisanie uchwały przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady Miasta</p>

Źródło: Uchwała nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa; Zarządzenie nr 1/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa.

⁶ Pogrubione fragmenty w tej i kolejnych tabelach nawiązują do określonych wcześniej w rozdziale elementów OSR.

Jak widać z powyższego zestawienia, brak jest w regulacjach gminy miejskiej Kraków jakichkolwiek wymogów odpowiadających modelowi OSR stosowanemu w pracach Rady Ministrów. Jedynym elementem jest dołączenie do projektu uchwały uzasadnienia zawierającego przewidywane skutki finansowe. Brak jednak doprecyzowania, na co projektodawca w ramach takiej analizy ma zwrócić uwagę. Istnieją natomiast względnie dobrze sprecyzowane wymogi w zakresie zaopiniowania projektów uchwał przez wskazane w § 30 s.m.k. podmioty. Wiadomo zatem, że projekty uchwał muszą być opiniowane przez komisje rady miasta, aczkolwiek brak jest jakichkolwiek wytycznych do zasad czy struktury tych opinii. Tym samym statut nie określa przedmiotu ani zakresu opinii. Brakuje jakiegokolwiek wymogu dokonania analizy OSR *ex post* – nie istnieje żadna procedura umożliwiająca ocenę wykonania przyjętej uchwały.

Podsumowując, pomijając ogólnie zarysowany obowiązek zwrócenia uwagi na konsekwencje finansowe projektów regulacji oraz obowiązek opiniowania uchwał przez określone w statucie podmioty, w Gminie Miejskiej Kraków brak jest jakiegokolwiek regulacji, stanowiącej choćby odpowiednik OSR.

Gmina Miejska Wrocław

1. Statut – w statucie miasta Wrocławia⁷ nie znalazły się żadne szczególne wytyczne dotyczące OSR. Statut zawiera jednak przepisy wywierające efekt podobny do OSR – znajdują się one w § 37 oraz § 39 statutu. Podano tam elementy składowe uchwały, wskazując w ust. 1 pkt 3), że uchwała musi zawierać „ściśle określenie przedmiotu uchwały, środków na jej realizację, organów odpowiedzialnych za jej wykonanie”. Zgodnie z § 39 ust. 4 statutu dalej idące wymogi zostały nałożone na wnioskodawcę składającego projekt uchwały. W świetle tego przepisu wnioskodawca w uzasadnieniu powinien wskazać: „1) wyjaśnienie celu i przewidywanych skutków podjęcia uchwały; 2) przedstawienie aktualnego stanu faktycznego i prawnego w dziedzinie, której ma dotyczyć uchwała; 3) wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; 4) wskazanie źródła finansowania, jeżeli projektowana uchwała pociąga za sobą obciążenia budżetu gminy”. Ponadto zgod-

⁷ Uchwała nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie przyjęcia Statutu Wrocławia w brzmieniu uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów wraz z późn. zm.

nie z § 39 ust. 2 projekt musi być zaopiniowany przez komisję Rady Miasta, prezydenta oraz kluby radnych.

Oprócz tego w § 19 ust. 3 pkt 1) statutu można znaleźć regulację umożliwiającą swoistą analizę OSR *ex post*. Otóż Komisja Rewizyjna Rady Miasta dla oceny pracy prezydenta oraz gminnych jednostek przygotowuje coroczne sprawozdanie „z wykonania zadań własnych gminy i zadań zleconych, z wykonania uchwał Rady, a także z oceny pracy Urzędu Miejskiego i gminnych jednostek organizacyjnych i ich kierowników oraz wyników kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną”.

2. Regulamin organizacyjny – regulamin ten nie zawiera żadnych postanowień dotyczących OSR⁸. Jedynym przepisem mogącym stanowić swoistą namiastkę takiej procedury jest § 45, w którym określono zasady przygotowywania projektów aktów prawnych. Zgodnie z nim za opracowanie danego projektu jest odpowiedzialna komórka organizacyjna wchodząca w skład odpowiedniego departamentu Urzędu Miasta, która jest właściwa merytorycznie w zakresie materii będącej przedmiotem uchwały. W § 45 ust. 2 i 3 wskazano, że w przypadku, gdy przedmiot uchwały wchodzi w kompetencje kilku komórek organizacyjnych należących do jednego departamentu lub kilku departamentów, komórkę właściwą wyznacza odpowiednio dyrektor departamentu lub sekretarz miasta. Właściwa komórka organizacyjna, przygotowująca projekt aktu, jest zobowiązana dokonać uzgodnień z innymi komórkami organizacyjnymi, organami miasta i innymi zainteresowanymi podmiotami oraz pozyskać opinię prawną, zaś w sprawach finansowych dokonać uzgodnienia ze skarbnikiem miasta.

3. Ścieżka legislacyjna obowiązująca w gminie miejskiej Wrocław z umiejscowieniem elementów opisanych powyżej przedstawia się następująco:

⁸ Zarządzenie nr 150/18 Prezydenta Wrocławia z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia wraz z późn. zm.

Tabela 2. Procedura uchwałodawcza w Gminie Miejskiej Wrocław.

Etap	Opis procedury
1.	<p>Wniosek o podjęcie uchwały może zgłosić: radny, przewodniczący, klub radnych, prezydent lub komisje Rady oraz 1% mieszkańców Wrocławia posiadających czynne prawo wyborcze i wpisanych do rejestru wyborców.</p> <p>Projekt uchwały musi zawierać:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) tytuł, datę i numer; b) podstawę prawną; c) ścisłe określenie przedmiotu uchwały, środków na jej realizację, organów odpowiedzialnych za jej wykonanie; d) przepisy przejściowe i uchylające; e) termin wejścia w życie; f) wyjaśnienie celu i przewidywanych skutków podjęcia uchwały; g) przedstawienie aktualnego stanu faktycznego i prawnego w dziedzinie, której ma dotyczyć uchwała; h) wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; i) wskazanie źródła finansowania, jeżeli projektowana uchwała pociąga za sobą obciążenia budżetu gminy.
2.	Projekty uchwał przedkładane są Radzie Miasta.
3.	Przewodniczący przekazuje projekt do klubów, właściwych komisji i do prezydenta w celu uzyskania opinii. Wskazane organy wydają opinie do uchwał.
4.	Głosowanie nad uchwałami na sesji Rady Miasta.
5.	Przyjętą uchwałę podpisuje przewodniczący lub wiceprzewodniczący Rady Miasta.

Źródło: Uchwała nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie przyjęcia Statutu Wrocławia w brzmieniu uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów wraz z późn. zm.

Reasumując, stwierdzić należy, że regulacja zawarta w Statucie Miasta Wrocławia spełnia liczne kryteria OSR. Szczególnie duże znaczenie ma § 39 ust. 4 statutu, dotyczący treści uzasadnienia. Właściwie nakłada on na projektodawcę uchwały obowiązek stosowania już na etapie przygotowania projektu i uwzględnienia przy jego opracowywaniu wymogów OSR podobnych do tych określonych w § 28 ust. 2 i 3 r.p.r.m. Narzuca zatem obowiązek opisanie celu i przewidywanych skutków uchwały, określenia aktualnego stanu faktycznego i prawnego oraz różnicy między aktualnym a projektowanym stanem prawnym. Daje to

możliwość już na początku procesu legislacyjnego przeanalizowania zasadności projektu uchwały.

Dodatkowym elementem jest obowiązek opiniowania uchwał przez kluby radnych, komisje Rady Miasta oraz prezydenta. Przepisy statutu nie wskazują dokładnych zasad, zakresu i przedmiotu opinii. Dlatego też obowiązek opiniodawczy jest bardzo ogólny. To oczywiste jednak, że organy zobowiązane do wydania opinii, mając do dyspozycji uzasadnienie projektodawcy zawierające powyższe informacje, mogą w sposób pełniejszy przeanalizować projekt uchwały i wydać bardziej merytoryczne opinie.

Należy również zwrócić uwagę na istniejące – w ograniczonym zakresie – elementy analizy OSR *ex post* w postaci corocznych sprawozdań Komisji Rewizyjnej. Zgodnie z postanowieniami statutu Komisja Rewizyjna ma obowiązek co roku przedkładać sprawozdania prezentujące analizę wykonania uchwał Rady Miasta. Statut nie zawiera żadnych wytycznych dla takiego sprawozdania, ale można założyć, że mając do dyspozycji uzasadnienie projektu oraz wydane opinie, Komisja Rewizyjna ma punkt odniesienia do analizy rezultatów uchwały. Może zatem dokonać analizy *ex post*. Oczywiście ogólnikowość obowiązku sprawozdania może powodować, że informacje będą zdawkowe, a przez to bezużyteczne. Jednak taka konstrukcja postanowień statutu przynajmniej daje możliwość gruntownej analizy rezultatów uchwały.

Gmina Miejska Wadowice

1. Statut – statut gminy⁹ w części regulującej zasady działania Rady Miejskiej zawiera § 8, w którym określono elementy składowe uchwały. Zgodnie z nim uchwała powinna posiadać uzasadnienie oraz określać podmiot, któremu powierza się wykonanie uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 3 projekt musi zawierać opisową część wstępną, wskazanie adresatów regulacji, przepisy przejściowe oraz inne niezbędne w danych okolicznościach elementy. Dodatkowo zgodnie z § 10 ust. 8 statutu Rada Miejska powołuje komisje, których zadaniem jest opiniowanie projektów uchwał oraz zgłaszanie do nich poprawek.

⁹ Uchwała nr XXXIX/284/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie: przyjęcia Statutu Gminy Wadowice.

2. Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta¹⁰ – brak jest jakichkolwiek postanowień dotyczących OSR lub przepisów ekwiwalentnych.

3. Ścieżka legislacyjna obowiązująca w gminie miejskiej Wadowice z umiejscowieniem elementów opisanych powyżej przedstawia się następująco:

Tabela 3. Procedura uchwałodawcza w Gminie Miejskiej Wadowice.

Etap	Opis procedury
1.	<p>Inicjatywę uchwałodawczą mają:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) burmistrz, b) przewodniczący Rady Miasta, c) komisje Rady, d) grupa co najmniej 5 radnych, e) grupa obywateli. <p>Projekt uchwały powinien być zredagowany w sposób czytelny, odzwierciedlający rzeczywiste intencje inicjatora uchwały i zawierać w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) datę i tytuł uchwały, b) podstawę prawną, c) treść proponowanej regulacji wraz z uzasadnieniem, d) określenie organu, któremu powierza się wykonanie uchwały, e) sposób ogłoszenia, f) termin wejścia w życie uchwały i ewentualnie czas jej obowiązywania. <p>Projekt uchwały może również zawierać opisową treść wstępną, wskazanie adresatów, przepisy przejściowe lub inne konieczne w danych okolicznościach elementy.</p>
2.	<p>Projektodawca przekazuje projekt uchwały wraz ze wszystkimi materiałami niezbędnymi do jej oceny przewodniczącemu Rady Miasta, który podaje go do wiadomości publicznej.</p>
3.	<p>Przewodniczący zwraca się do burmistrza o sprawdzenie projektu pod kątem formalno-prawnym i dołączenie niezbędnych dla jego oceny opinii. Nie dotyczy to projektów, które już sprawdzono lub zaopiniowano.</p>
4.	<p>Przewodniczący kieruje projekt do prac we właściwych dla jego przedmiotu komisjach. Komisje opiniują projekt, przekazując swoje opinie przewodniczącemu Rady Miasta.</p>
5.	<p>Głosowanie nad uchwałami.</p>

Źródło: Uchwała nr XXXIX/284/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie: przyjęcia Statutu Gminy Wadowice.

¹⁰ Zarządzenie nr 0050.291.2019.OR Burmistrza Wadowic z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie: wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wadowicach.

Jak widać na przedstawionym zestawieniu, przepisy wewnętrzne gminy zawierają jedynie szczątkowe regulacje, które tylko w minimalnym stopniu odpowiadają zasadom OSR. Bardzo pozytywnie należy ocenić wymóg wskazania w projekcie uchwały podmiotu, którego zadaniem jest wykonanie uchwały. Powoduje to, że od samego początku nałożona jest odpowiedzialność na tego, kto powinien podejmować wszelkie dozwolone prawem działania dla efektywnego wykonania uchwały. Za równie pozytywne rozwiązanie należy uznać obowiązek wskazania adresatów uchwały. Dzięki temu już na samym początku projektodawca zmuszony jest do analizy kręgu podmiotów, na których sytuację wpłynie dana uchwała. Informacja taka, zawarta w projekcie uzasadnienia, daje Radzie Miasta możliwość pogłębionej analizy zasięgu oddziaływania i skutków uchwały. Warto podkreślić, że w § 8 ust. 3 zawarto klauzulę otwartą, wskazującą, że projekt może zawierać również inne elementy. Stanowi to niejako wskazówkę dla projektodawców, że uzasadnienie może być w niezbędnych przypadkach poszerzone o dodatkowe analizy, badania itp. Podkreślić należy ogólnikowość tego sformułowania, która z jednej strony może zapewniać odpowiednią elastyczność przy uzasadnieniu projektów uchwał, z drugiej jednak może powodować, że uzasadnienie będzie zawierało tylko elementy wyraźnie wskazane w § 8 statutu z uwagi na brak obowiązku lub przypadków, w których trzeba rozszerzyć je o inne elementy.

Oprócz powyższego wskazany jest wymóg opiniowania projektów uchwał przez komisje Rady Miejskiej Wadowic. Podobnie jak przy wcześniej analizowanych statutach (Krakowa i Wrocławia) zwraca uwagę zdawkowość sformułowania o opiniowaniu – nie sposób ustalić, jaki ma być zakres, przedmiot i elementy opinii. Daje to oczywiście elastyczność, ale z drugiej strony sprowadza ryzyko ogólnikowości opinii, która może być w konsekwencji bezużyteczna.

Gmina Wiejska Łapanów

1. Statut – statut gminy¹¹ w części regulującej prace Rady Gminy wprowadza w § 50 ust. 2 elementy składowe projektu uchwały. Zgodnie z nim projekt uchwały ma zawierać „4) w miarę potrzeby określenie źródła sfinansowania realizacji uchwały, 5) określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenia sprawozdania po jej wyko-

¹¹ Uchwała nr XLVII/264/18 Rady Gminy Łapanów z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łapanów.

naniu”. Ponadto w § 50 ust. 3 statutu wskazano, że „projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji”. Oprócz powyższego standardowo statut gminy przewiduje powołanie przez Radę Gminy szeregu komisji, których obowiązkiem jest – zgodnie z § 64 ust. 1 pkt 1 statutu – opiniowanie projektów uchwał.

2. Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy¹² – regulamin organizacyjny zawiera Rozdział VII „Zasady przygotowywania aktów prawnych”. Zgodnie z § 24 przygotowanie projektów aktów prawnych należy do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu. Projekty powinny być uzgadniane z radcą prawnym oraz z innymi komórkami organizacyjnymi. Kwestia uzgodnienia z innymi komórkami została rozwinięta w § 16 regulaminu. Ponadto zgodnie z § 24 regulaminu projekt winien zawierać uzasadnienie, w ramach którego powinny być wskazane wszelkie stanowiska, opinie, a także nieuwzględnione opinie i stanowiska ze wskazaniem, dlaczego ich nie uwzględniono.

Jeżeli chodzi o procedurę uzgodnień przewidzianą w § 16 regulaminu, to przewiduje on, że w przypadku każdego projektu uchwały istnieje podmiot prowadzący sprawę, będący tzw. komórką wiodącą. Zgodnie z § 16 ust. 2 komórka wiodąca prowadzi całokształt postępowania, uzyskuje na piśmie stanowiska innych podmiotów zainteresowanych, kompletuje całość dokumentów i wyjaśnia okoliczności mające wpływ na projekt uchwały.

3. Ścieżka legislacyjna obowiązująca w gminie wiejskiej Łapanów z umiejscowieniem elementów opisanych powyżej przedstawia się następująco:

¹² Zarządzenie nr 145/2013 Wójta Gminy Łapanów z dnia 18 grudnia 2013 r. sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Łapanowie.

Tabela 4. Procedura uchwałodawcza w Gminie Wiejskiej Łapanów.

Etap	Opis procedury
1.	<p>Sporządzenie i wniesienie projektu uchwały przez podmiot uprawniony, to jest:</p> <ol style="list-style-type: none"> przewodniczącego Rady, klub radnych, co najmniej 3 radnych, komisję Rady, wójta grupę minimum 200 mieszkańców. <p>Wymogi dotyczące projektu uchwały:</p> <ol style="list-style-type: none"> tytuł uchwały, podstawa prawna, postanowienia merytoryczne, określenie źródeł finansowania uchwały, określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenie sprawozdania po jej wykonaniu, ustalenie terminu obowiązywania lub wejścia w życie. <p>Projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji.</p>
2.	Projekt uchwały przedkładany jest Radzie Gminy wraz z uzasadnieniem. Przedłożony projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez radcę prawnego.
3.	Przewodniczący Rady Gminy przedkłada projekt uchwały właściwej komisji do zaopiniowania. Opiniowanie projektu uchwały w komisji.
4.	Przyjęcie uchwały przez Radę Gminy.
5.	Podpisanie uchwały przez przewodniczącego.

Źródło: Uchwała nr XLVII/264/18 Rady Gminy Łapanów z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łapanów; Zarządzenie nr 145/2013 Wójta Gminy Łapanów z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Łapanowie.

W regulacjach obowiązujących w gminie Łapanów należy podkreślić wyjście poza standardowe wymogi stosowane przy projektach uchwał. Nie wystarczy przygotowanie uzasadnienia oraz analiza skutków finansowych. Konieczne jest także wskazanie potrzeby podjęcia danej uchwały, czyli *de facto* przeanalizowanie okoliczności zmuszających do podjęcia uchwały. Warto odnotować, że już na etapie opracowywania uchwały określany jest podmiot, **który ma ją zrealizować i złożyć sprawozdanie z jej realizacji.** Stanowi to nawiązanie do OSR *ex*

post. Mankamentem jest brak postanowień określających zasady składania sprawozdań, takich jak termin złożenia i elementy składowe sprawozdania. Istnieje zatem ryzyko, że obowiązek sprawozdawczy może mieć charakter całkowicie iluzoryczny.

Bardzo pozytywnie ocenić należy również regulacje dotyczące procesu przygotowywania projektów uchwał przez Urząd Gminy. Wyznaczona jest komórka wiodąca, której zadaniem jest zapewnienie zebrania wszystkich niezbędnych materiałów, uzgodnień itp. Powinno wpływać to pozytywnie na jakość przygotowywania projektów uchwał. Istnieje bowiem podmiot odpowiedzialny za całość prac legislacyjnych na tym etapie. Daje to zatem możliwość prowadzenia spójnego i skoordynowanego procesu uchwałodawczego.

4. OSR w ustawach szczegółowych

Zgodnie z art. 7 u.s.g. gmina realizuje obowiązki w określonych dziedzinach. Katalog zawarty w tym artykule jest otwarty, co umożliwi nałożenie na gminę w razie potrzeby kolejnych zadań. Celem niniejszej części analizy jest ustalenie, czy i w jaki sposób ustawodawca, nakładając na gminy w drodze ustaw szczegółowych określone obowiązki, jednocześnie wprowadził w ramach tych ustaw mechanizmy OSR lub mechanizmy stanowiące ich odpowiednik. Na potrzeby tak określonego celu wybrano cztery przykładowe obszary działania gmin: transport zbiorowy, ład przestrzenny, ochrona środowiska i ochrona zabytków.

Transport zbiorowy

Ten obszar jest regulowany przez Ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (u.t.z.)¹³. Zgodnie z art. 7 u.t.z. gmina pełni funkcję organizatora transportu zbiorowego. W związku z tym na podstawie art. 9 u.t.z. gmina przygotowuje tzw. plan transportowy, czyli plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, dotyczący organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. W art. 12 u.t.z. określono szereg kryteriów, jakie ma uwzględnić gmina, ustalając treść planu transportowego. Gmina uwzględnia m.in.:

¹³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
 - 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;
 - 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych;
 - 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu;
 - 5) zasady organizacji rynku przewozów;
 - 6) pożądaný standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
 - 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera;
 - 8) linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.
- (...)
- 1) stan zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia odpowiednio:
 - a) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
 - b) planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
 - c) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
 - d) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - 2) sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru;
 - 3) wpływ transportu na środowisko;
 - 4) potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych;
 - 5) potrzeby wynikające z kierunku polityki państwa, w zakresie linii komunikacyjnych w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich;
 - 6) rentowność linii komunikacyjnych;
 - 7) w zakresie transportu kolejowego – dane dotyczące przepustowości infrastruktury oraz standardu jakości dostępu otrzymane od zarządcy infrastruktury kolejowej (...).

Zgodnie z art. 10 u.t.z. kolejnym wymogiem nałożonym na gminę jest obowiązek publicznego ogłoszenia projektu planu transportowego oraz wyznaczenia terminu na zgłaszanie uwag w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Ponadto w art. 13 u.t.z. zawarto obowiązek uzgodnienia projektu planu transportowego z właściwymi organami sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe regulacje dotyczą przygotowania planu transportowego. Przepisy u.t.z. zawierają jednak również postanowienia umożliwiające

ocenę i zmianę już uchwalonego planu transportowego. Pozwala na to art. 14 u.t.z., w którym mowa o aktualizacji planu transportowego. Podstawą dla takiej aktualizacji, mimo że przywołany przepis nie stwierdza tego wprost, mogą być m.in. wyniki analiz, które gmina musi wykonywać na podstawie art. 43 u.t.z. Zgodnie z nim gmina jest zobowiązana w szczególności do: „oceny i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; kontroli nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, analizy realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, dokonywania zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych, zatwierdzania rozkładów jazdy oraz dokonywania ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu”.

Powyższe przepisy z art. 14 i 43 u.t.z. stanowią ewidentnie przykład odpowiedników OSR *ex post*. Wymuszają bowiem na gminie działania mające na celu analizę i ewentualną zmianę przyjętych rozwiązań.

Ochrona środowiska

Dziedzinę tę reguluje Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)¹⁴. Jednym z głównych zadań gmin jest przygotowanie tzw. gminnego programu ochrony środowiska. Odpowiedzialnym za to jest wójt. W ustawie bardzo ogólnikowo wskazano kryteria, jakimi powinien się on kierować – w art. 17 ust. 1 p.o.ś. stwierdzono jedynie, że sporządzając program, należy brać pod uwagę programy i dokumenty przygotowywane na podstawie Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dodatkowo art. 17 ust. 2 p.o.ś. ustanawia obowiązek zaopiniowania projektu programu z organem wykonawczym powiatu.

Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy stosunkowo rozbudowane są przepisy dotyczące analizy *ex post* przyjętego programu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 18 ust. 2 p.o.ś. wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza co dwa lata raporty z wykonania programu.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.

Raporty te są przedkładane radzie gminy, a następnie przekazywane organom samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Taki model zapewnia zatem regularną ocenę przyjętych w programie rozwiązań.

Regulacja Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zawiera, jak wynika z powyższego omówienia, jedynie szcątkowe regulacje, które można uznać za odpowiednik OSR. Na etapie przygotowywania programu ochrony środowiska występuje obowiązek opiniowania projektu regulacji. Ustawa wymaga także przygotowywania raportów z wykonania programu. Dla gminy skutkuje to właściwie koniecznością ciągłego monitorowania realizacji zasad ochrony środowiska.

Ład przestrzenny

Zagadnienia te reguluje Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.z.p.)¹⁵. Zgodnie z rozdziałem 2 ustawy zadaniem gminy jest przygotowanie dwóch dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy).

Przygotowanie studium zaczyna się od uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia studium. W art. 10 u.z.p. określono katalog kryteriów, zgodnie z którymi sporządza się projekt studium¹⁶. Z kolei

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

¹⁶ Zgodnie z art. 10 u.z.p. przy sporządzaniu studium należy wziąć pod uwagę m.in. następujące kryteria: „dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu; stan ładu przestrzennego i wymogi jego ochrony; stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego; stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym lub określenie przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych; (...) potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniające w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne”.

W studium wskazuje się: „kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, (...); obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony

w art. 11 u.z.p. nałożono na gminę obowiązek publicznego ogłoszenia o sporządzeniu studium z wyznaczeniem terminu nie krótszego niż 21 dni na zgłaszanie wniosków do studium. Ogłoszenia dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W międzyczasie organ ten zawiadamia organy i instytucje, które zgodnie z art. 11 pkt 5 u.z.p. powinny zaopiniować projekt studium. Po upływie terminu konsultacji społecznych, wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza projekt studium z uwzględnieniem wniosków, które spłynęły w toku tych konsultacji. Następnie projekt studium przesyłany jest do podmiotów wskazanych w art. 11 pkt 5 u.z.p. celem zaopiniowania i uzgodnienia. Po uwzględnieniu opinii projekt studium jest ogłaszany publicznie celem przeprowadzenia konsultacji publicznych. Zgodnie z art. 11 pkt 7 i 8 u.z.p. projekt studium winien być wyłożony publicznie do wglądu na okres minimum 21 dni. W okresie wyłożenia studium przeprowadzana jest również dyskusja publiczna na temat postanowień studium. Wszystkie zainteresowane podmioty mają w tym terminie wgląd do studium, a następnie mogą w terminie 14 dni po upływie okresu wyłożenia publicznego zgłaszać do niego uwagi. Uwagi te uwzględnia się lub odrzuca w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu okresu na ich zgłaszanie. Uwagi nieuwzględnione zostają przekazane przez organ wykonawczy gminy radzie gminy wraz z ostatecznym projektem studium po zakończeniu konsultacji publicznych. Studium uchwała rada gminy, decydując o losie dotychczas nieuwzględnionych uwag, zgłoszonych w toku konsultacji publicznych.

Jeżeli chodzi o plan miejscowy, to sposób jego sporządzenia określają art. 14-20 u.z.p. Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 u.z.p. projekt planu miejscowego sporządza wójt, burmistrz lub prezydent miasta z uwzględ-

przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk; obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych; obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” (art. 10 u.z.p.).

nieniem kryteriów opisanych w art. 15 ust. 2-4 u.z.p.¹⁷ Organ wykonawczy gminy zgodnie z art. 17 u.z.p. ogłasza informację o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, wyznaczając termin nie krótszy niż 21 dni na zgłaszanie wniosków do planu. W międzyczasie zawiadamia on o przygotowaniu planu miejscowego wszelkie podmioty, z którymi jest zobowiązany do uzgodnienia i zaopiniowania planu miejscowego. Po upływie terminu do składania wniosków organ wykonawczy gminy przygotowuje projekt planu miejscowego i przesyła go do zaopiniowania i uzgodnienia z podmiotami wskazanymi w art. 17 pkt 6 u.z.p. Następnie projekt planu po uzgodnieniu opinii przechodzi konsultacje publiczne. W ramach konsultacji projekt planu miejscowego wykładany jest do wglądu na okres minimum 21 dni. Równocześnie prowadzona jest dyskusja publiczna o jego postanowieniach. Po upływie okresu wyłożenia publicznego wszyscy zainteresowani mają nie mniej niż 14 dni na zgłoszenie uwag do projektu planu. Uwagi te są rozpatrywane w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia, w którym upływa czas na ich zgłaszanie. Projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag jest przesyłany przez organ wykonawczy gminy do rady gminy, która w drodze uchwały ustanawia plan miejscowy.

Należy zwrócić uwagę na art. 27 u.z.p., zgodnie z którym możliwa jest zmiana studium lub planu miejscowego. Dokonanie zmiany wymaga oczywiście zachowania całej procedury, zgodnie z którą zostały te dokumenty uchwalone. Instrumentem, który może skłaniać organy gminy do dokonywania takich zmian, są regulacje art. 32 i 33 u.z.p. Stosownie

¹⁷ Zgodnie z art. 15 u.z.p. plan miejscowy musi uwzględniać m.in.: „zgodność z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym; wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy; wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; (...) walory ekonomiczne przestrzeni; (...) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, (...) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych”.

Plan miejscowy obowiązkowo określa: „(...) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasady kształtowania krajobrazu; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” (art. 15 u.z.p.).

do nich wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonują oceny aktualności studium oraz planu miejscowego.

Analiza powyższych postanowień prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprawdzie nie nałożył wprost na gminę obowiązku dokonywania OSR, ale wprowadził cały szereg regulacji, stanowiących odpowiednik zasad OSR. W przepisach u.z.p. są zatem regulacje określające szczegółowe kryteria, jakie należy uwzględnić przy przygotowaniu projektów studium oraz planu miejscowego. Wprowadzona została bardzo szeroka procedura konsultacji społecznych – warto podkreślić, że organ przygotowujący projekty tych dokumentów prowadzi dwukrotnie tego typu konsultacje. Po raz pierwszy jeszcze przed przygotowaniem projektu, celem zebrania wskazówek, które mogą być pomocne przy jego sporządzeniu. Po raz drugi projekty konsultowane są już po ich sporządzeniu i uzgodnieniu z odpowiednimi podmiotami. Umożliwia to zgłoszenie uwag do już gotowego projektu. W międzyczasie prowadzone są uzgodnienia z innymi upoważnionymi organami. Ustawa zawiera również pewne elementy zmuszające do ewaluacji rozwiązań przyjętych w studium i planie miejscowym.

Ochrona zabytków

Zagadnienie to reguluje Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (u.o.z.)¹⁸. Ustawa daje gminie dwa instrumenty. Pierwszy z nich to możliwość powołania tzw. parku kulturowego w celu ochrony krajobrazu kulturowego lub ochrony terenów z zabytkami nieruchomymi. W regulującym tę kwestię art. 16 u.o.z. nałożono na gminę obowiązek uprzedniego uzyskania opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto w art. 16 ust. 1a u.o.z. nakazano uprzednie przeprowadzenie konsultacji społecznych, w ramach których zainteresowane podmioty mogą zgłaszać wnioski co do treści uchwały w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Innych obowiązków stanowiących odpowiednik OSR nie wprowadzono.

Drugi z instrumentów to obowiązek sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami. Zgodnie z art. 87 u.o.z. gmina po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków uchwała program opieki nad zabytkami. Przygotowując program, gmina musi uwzględnić kryteria określone w art. 87 ust. 2 u.o.z., tj. m.in.: „2) uwzględnianie

¹⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568.

uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; 3) zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; 4) wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; 5) podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; 6) określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; 7) podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami”.

O ile na etapie uchwalania programu w ustawie nie przewidziano innych obowiązków, o tyle w czasie jego wdrażania nakazano wprowadzenie w niej swoistej procedury OSR *ex post*. Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.o.z. gminny program ochrony zabytków uchwalany jest na okres 4 lat. Z kolei na podstawie z art. 87 ust. 5 u.o.z. wójt, burmistrz lub prezydent miasta co dwa lata przygotowują sprawozdanie z realizacji programu, które przedkładane jest radzie gminy.

Analiza przepisów przyjętych w ustawie wskazuje, że ustawodawca wprowadził elementy rozwiązań, które stanowią odpowiednik procedury OSR. Zarówno uchwała dotycząca parku kulturowego, jak i programu ochrony zabytków muszą bazować na kryteriach określonych w przepisach. W obydwu przypadkach istnieje również ograniczony obowiązek dokonania uzgodnień z podmiotami trzecimi. Ponadto w przypadku gminnego programu opieki nad zabytkami wprowadzono rozwiązanie w postaci składanych co dwa lata sprawozdań, co umożliwia realną ocenę przyjętego programu i aktualizację stanu faktycznego w zakresie ochrony zabytków.

* * *

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że na poziomie gminnym brak jest procedur spełniających międzynarodowe i krajowe standardy oceny skutków regulacji. W ramach wewnętrznych regulacji ustrojowych gminy czasami przyjmują w ramach ścieżki uchwałodawczej pewne rozwiązania proceduralne, które określić można jako próbę opisaną potencjalnych konsekwencji przyjmowanej regulacji. Brak jednak jakiegokolwiek systematyki czy zamysłu w przyjmowaniu tych

a nie innych procedur – najczęściej sprowadzają się one tylko do badania skutków finansowych. Ponadto właściwie nie istnieją procedury dotyczące oceny skutków *ex post*.

Powyższe braki są nieco łagodzone przez ustawodawcę, który w przypadku niektórych uchwał, mających upoważnienie zawarte w ustawie, przewiduje konieczność uwzględniania kryteriów, które odpowiadają wymogom przewidzianym dla OSR. Wymogi te dotyczą jednak tylko materii przewidzianej w ustawie i nie wymuszają w żaden sposób stosowania analogicznych metod oraz zasad wobec innych lokalnych aktów normatywnych. Dlatego też w codziennej działalności gmin można mówić jedynie o namiastce OSR. Wymogi przewidziane tą procedurą pojawiają się jedynie fragmentarycznie, bez żadnej systematyczności i konsekwencji.

5. Bibliografia

- Rogowski W., Wekiera M., *Ocena skutków regulacji w Polsce – analiza przypadku*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej” 2013, z. 125, s. 9.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 2013, poz. 979 z późn. zm.
- Uchwała nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa.
- Uchwała nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie przyjęcia Statutu Wrocławia w brzmieniu uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów wraz z późn. zm.
- Uchwała nr XXXIX/284/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie: przyjęcia Statutu Gminy Wadowice.
- Uchwała nr XLVII/264/18 Rady Gminy Łapanów z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łapanów.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568.

Zarządzenie nr 1/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa.

Zarządzenie nr 150/18 Prezydenta Wrocławia z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia wraz z późn. zm.

Zarządzenie nr 0050.291.2019.OR Burmistrza Wadowic z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie: wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wadowicach.

Zarządzenie nr 145/2013 Wójta Gminy Łapanów z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Łapanowie.

MAŁGORZATA STEFANOWICZ-PECELA

**Funkcjonowanie oceny skutków regulacji
w Republice Federalnej Niemiec i Republice Austrii
na poziomie federalnym i związkowym.
Wybrane aspekty**

Wobec świadomości, że nadmiar prawa znacząco obniża poziom powstających regulacji, w systemach legislacyjnych wielu krajów zachodnich w minionych dekadach, w tym w Niemczech oraz w Austrii, doszło do zmiany kultury myślenia o jakości stanowionego prawa na szczeblu federalnym i krajów związkowych oraz polepszenia jakości obsługi klienta świadczonej przez władze krajów związkowych.

Celem niniejszego opracowania jest opisanie wybranych aspektów funkcjonowania oceny skutków regulacji na poziomie federalnym i związkowym w Niemczech i w Austrii. Te dwa kraje ze względu na bliskość geograficzną, związki historyczne i częste wzajemne wizyty mieszkańców są dobrze w Polsce znane. Ważniejszym jednak powodem ich wyboru jest fakt, że to właśnie w krajach federacyjnych na poziomie subnarodowym można zaobserwować najbardziej rozbudowane mechanizmy OSR. Z tego względu mogą one posłużyć jako inspiracje do zaprojektowania podobnych rozwiązań na poziomie lokalnym w Polsce, oczywiście pamiętając o całym kontekście wynikającym z różnic między ustrojem terytorialnym Niemiec i Austrii oraz Polski.

Niniejsze opracowanie powstało w oparciu o dostępne niemiecko-, angielsko- i polskojęzyczne źródła pierwotne i wtórne: dokumenty, raporty i opracowania, przy czym do najaktywniej wykorzystywanych przez autorkę materiałów należy zaliczyć opracowanie pt. *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Landeslegistik* autorstwa dr Renate Krenn-Mayer¹ oraz dokumenty i opracowania przygotowane przez niemiecką Krajową Radę Kontroli Regulacji (Normenkontrollrat, NKR).

¹ R. Krenn-Mayer, *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Landeslegistik*, <www.ag.bka.gv.at/> (dostęp 1.03.2020).

1. Relacje i zależności między federacją a landami oraz między landami w Niemczech i w Austrii

Zgodnie z niemiecką ustawą zasadniczą (Grundgesetz) Niemcy są państwem federalnym, składającym się z 16 krajów związkowych (landów). Podział kompetencji pomiędzy federacją a landami określa art. 70 ustawy zasadniczej – wprowadza ona tzw. zasadę domniemania kompetencji ustawodawczej na rzecz landów, polegającą na prawie krajów związkowych do wydawania ustaw we wszystkich dziedzinach, które nie zostały powierzone federacji. Ponadto w niemieckiej ustawie zasadniczej wymienia się takie pojęcia, jak wyłączne ustawodawstwo federacji oraz ustawodawstwo konkurencyjne.

Wyłączna kompetencja ustawodawcza federacji oznacza, że w wybranych dziedzinach federacja ma wyłączną kompetencję do uchwalenia prawa, o ile owa kompetencja nie zostanie na podstawie ustawy przekazana krajom federalnym. Katalog tych dziedzin obejmuje m.in. sprawy zagraniczne, obronę, kwestie związane z imigracją, ochronę niemieckich dóbr kultury, przepisy dotyczące obywatelstwa czy też kwestie dotyczące energetyki jądrowej.

Wskazane w art. 74 ustawy zasadniczej obszary mogą być regulowane na poziomie landów, o ile federacja nie zechce skorzystać ze swojego uprawnienia ustawodawczego w tym zakresie. Jest to tzw. ustawodawstwo konkurencyjne, którego katalog dotyczy m.in. prawa łowieckiego czy prawa przestrzennego. Od 2009 r. kompetencje landów zostały rozszerzone o kolejne obszary. Obecnie jedynie landy będą mogły podejmować decyzje i prowadzić administrację w zakresie szkolnictwa wyższego i edukacji oraz ochrony środowiska. W gestii władzy centralnej pozostaje jednak możliwość wpływania na budowę uczelni oraz kierunki pracy naukowej. Ponadto landy mogą same określać zasady wynagrodzenia urzędników. Landy mają wyłączne kompetencje m.in. w dziedzinie edukacji, polityki kulturalnej czy administracji finansowej.

Austria składa się z dziewięciu landów zwanych krajami związkowymi. Zarówno landy, jak i gminy są instytucjami samorządowymi oraz reprezentantami federacji. Obok federacji również, landy, powiaty, miasta wyłączone z powiatów, związki gmin i gminy posiadają osobowość prawną i wybieralne organy. Za pośrednictwem Rady Federalnej (Bundesrat) kraje związkowe uczestniczą w prawodawstwie dla całej federacji.

W artykułach 10-15 Konstytucji Austrii (Bundesverfassung) został określony podział kompetencji pomiędzy federacją a krajami. Zgodnie

z zasadą federalną (*das bundesstaatliche Prinzip*) dana dziedzina pozostaje w zakresie samodzielnego działania kraju, o ile nie została ona zastrzeżona dla kompetencji federacji. Inaczej niż w Niemczech w Austrii nie występuje tzw. ustawodawstwo konkurencyjne (*konkurrierende Gesetzgebung*). Nadto Konstytucja Austrii pozwala landom na zawieranie w sprawach leżących w ich samodzielnej gestii umów z państwami graniczącymi z Austrią lub ich częściami składowymi, chyba że federacja nie wyrazi zgody na jej zawarcie lub zażąda wypowiedzenia traktatu już zawartego.

Władza legislacyjna kraju związkowego obejmuje m.in. takie obszary, jak planowanie przestrzenne, ochrona przyrody, budownictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo, organizację imprez czy kwestie dotyczące sportu. W wybranych przypadkach federacja jest uprawniona tylko do stanowienia prawa, natomiast wydanie aktów wykonawczych oraz egzekwowanie tego prawa jest obowiązkiem landów. Dzieje się tak na przykład w przypadku przeciwdziałania ubóstwu, opieki nad młodzieżą, ochrony roślin przed chorobami i szkodnikami czy spraw związanych z elektrycznością.

2. Niemiecki model OSR – *Gesetzesfolgenabschätzung* (GFA)²

Republika Federalna Niemiec należy do grupy państw wysokorozwiniętych, które od dziesięcioleci budują swój potencjał również poprzez stałe ulepszanie wewnętrznych regulacji. Już w 1984 r. rząd federalny sformułował katalog dziesięciu pytań, które powinien sobie zadać każdy, kto podejmuje się stanowienia prawa. Te pytania (np. Czy coś musi się wydarzyć? Jakie są alternatywy? Czy aktywność musi podjąć rząd federalny? Czy potrzebna jest ustawa? Czy aktywność potrzebna jest teraz? Czy rozporządzenie jest przyjazne dla obywatela i zrozumiałe? Czy rozporządzenie jest wykonalne? Czy koszty i korzyści są proporcjonalne?) są aktualne również dla dzisiejszych legislatorów.

Niemiecka OSR ma własną specyfikę i dynamikę. Wyróżnia ją m.in. wielość stosowanych wzorów i narzędzi na poziomie federacyjnym oraz landowym, a także wielość wzorów i metodologii stosowanych przez poszczególne ministerstwa. Nie można tak naprawdę mówić o jednolitej niemieckiej OSR. Wychodząc z założenia, iż aktywność państwa winna

² Zob. C. Böhrer, G. Konzendorf, *Moderner Staat - modern Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Berlin 2010.

być wolna od działań ze sobą sprzecznych, zwłaszcza w obszarze legislacyjnym, GFA traktowane jest jako:

- instrument zapobiegania nadmiarowi aktów normatywnych;
- środek zaradczy przeciwko rozrostowi kosztów związanych z „nadprodukcją” aktów normatywnych;
- instrument racjonalnego przeciwdziałania zbyt emocjonalnym i chaotycznym działaniom w procesie legislacyjnym³.

2.1. OSR na poziomie federacji i krajów związkowych (landów)

Cechą niemieckiej OSR jest separacja inicjatyw krajów związkowych na rzecz lepszego stanowienia prawa od inicjatyw federalnych. Kraje związkowe nie podlegają bezpośrednio programowi lepszego stanowienia prawa na szczeblu federalnym. Na przykład landy formalnie nie uczestniczą w programie redukcji obciążeń administracyjnych, jednakże do współpracy na tym polu dochodzi poprzez projekty pilotażowe. Większość krajów związkowych opracowuje własne metodyki lepszego stanowienia prawa landowego, dostosowując je do własnych potrzeb. Ogólnie należy stwierdzić, że głównym celem programu lepszych uregulowań prawnych w landach jest ograniczenie obciążeń administracyjnych i modernizacja administracji publicznej. Co ważne, inicjatywy nie ograniczają się do poziomu krajów związkowych, aktywnością w tym obszarze wykazują się także liczne miasta.

Polityka regulacyjna na poziomie landów czasem wykracza poza inicjatywy federalne. Wiele krajów związkowych powołało specjalne jednostki centralne zajmujące się poprawą jakości i zmniejszeniem liczby aktów normatywnych. Landy nierzadko korzystają z narzędzi internetowych w celu konsultacji i komunikacji z interesariuszami.

Współpraca federalna z krajami związkowymi rozpoczyna się na poziomie centralnym poprzez przedstawicieli landów w Bundesracie⁴. Każdy projekt uchwalony przez Bundestag musi zostać złożony w Bundesracie, który może go zaakceptować lub odrzucić. Poza tym regularna

³ *Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Bundesministerium des Innern 2009, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf?jsessionid=AE21E8F4E6BD2D1423AAEF180A4B2268.2_cid364?__blob=publicationFile&v=3> (dostęp 1.03.2020).

⁴ Rada Federalna – konstytucyjne przedstawicielstwo krajów związkowych, jedna z dwóch izb parlamentu.

wymiana informacji między władzami federalnymi a landowymi odbywa się za pośrednictwem specjalnie w tym celu powołanego referatu w Urzędzie Kanclerskim. Znajdują się tam także wyspecjalizowane konferencje i sieć grup roboczych, które rozpatrują kwestie, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania⁵.

Wydaje się jednak, że wymienione mechanizmy współpracy nie są wystarczające do pełnej realizacji OSR. W raporcie OECD wymienia się kilka wyzwań stojących przed RFN związanych z OSR⁶. Uwzględniając federacyjny ustrój państwa, wymieniono tam następujące słabości niemieckiego systemu OSR:

- Brak ścisłej współpracy między federacją a krajami związkowymi w rozwiązywaniu ważnych problemów.
- Brak wspólnej strategii promocji reform ważnych z punktu widzenia państwa – w tym przypadku w obszarze obciążeń administracyjnych.
- Dominacja zachowań nastawionych na konkurencję, a nie na współpracę pomiędzy krajami związkowymi. Kooperacja służy rozwojowi dobrych praktyk, te zaś, w ocenie OECD, zdobywają największe zainteresowanie, gdy są upowszechniane w sposób nieformalny.
- Znaczne zróżnicowanie pomiędzy landami (ekonomiczne, społeczne, kulturowe, polityczne itp.) może uniemożliwiać słabszym landom wykorzystanie dobrych wzorców landów silniejszych.
- Posiadanie przez landy zróżnicowanych systemów prawnych może szkodzić przedsiębiorstwom w razie „migracji” poprzez granice landów.

2.2. Redukcja kosztów biurokracji i nowych przepisów

Ustawą z 2006 r. została powołana w Niemczech Krajowa Rada Kontroli Regulacji (Normenkontrollrat, NKR)⁷. Do zadań NKR należy weryfikacja skutków regulacji w zakresie kosztów ponoszonych przez gospodarke wskutek wprowadzonych regulacji. Zgodnie ze swoim mandatem prawnym Krajowa Rada Kontroli Regulacji jako niezależny konsultant i in-

⁵ C. Böhret, G. Konzendorf, dz. cyt., s. 7-9.

⁶ *The interface between subnational and national levels of government*, OECD 2010, s. 147-156.

⁷ Zob. <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de>> (dostęp 1.03.2020).

spektor w ramach urzędu kanclerza czuwa nad odbiurokratyzowaniem i odciążeniem kosztowym obywateli, biznesu i administracji. NKR doradza rządowi federalnemu w zakresie przejrzystości i ograniczania kosztów, a także poprawy stanowienia prawa. Każdego roku NKR informuje rząd federalny o swojej działalności, obliczonych przez siebie kosztach przepisów i inicjatywach na rzecz lepszego stanowienia prawa i ograniczenia biurokracji oraz publikuje raport roczny. Wychodząc z założenia, że lepsze uregulowania prawne i ograniczenie biurokracji wpływają na wszystkie szczeble administracji, NKR przygotowuje śródroczne analizy regulacji metodą *ex ante*, pozostając w kontakcie z podmiotami zaangażowanymi w proces legislacyjny, w szczególności z rządem federalnym i ministerstwami, Bundestagiem i Bundesratem, a także z krajami związkowymi i gminami oraz stowarzyszeniami. NKR współpracuje ściśle z Federalnym Urzędem Statystycznym, w ramach którego działa Centrum Kompetencji Federalnego Urzędu Statystycznego (Kompetenzzentrum Statistisches Bundesamt), które wspiera rząd federalny, Bundestag i Bundesrat w określaniu konsekwencji kosztowych przepisów i rozporządzeń, w szczególności poprzez analizę danych i przeprowadzanie szacunków kosztów. Ponadto zadaniem urzędu statystycznego jest tworzenie i utrzymywanie baz danych dotyczących biurokracji oraz kalkulacja wskaźnika kosztów biurokracji.

Saksonia była pierwszym landem, który wprowadził własną landową Radę Kontroli Regulacji (Sächsische Normenkontrollrat)⁸. Jej zadaniem jest udzielanie pomocy rządowi krajowemu w zakresie ograniczania biurokracji i ustawodawstwa. Rada analizuje koszty wprowadzenia nowych przepisów dla obywateli, gospodarki (zwłaszcza dla średnich przedsiębiorstw) i administracji publicznej. Saksońska Rada Kontroli Regulacji składa się z sześciu członków wywodzących się ze środowisk politycznych, naukowych, biznesowych i samorządowych. Od 1 stycznia 2016 r. każdy departament, przedkładając gabinetowi projekty ustaw lub rozporządzeń, ma obowiązek ściślejszego niż dotychczas określenia kosztów i czasu potrzebnego do zastosowania się do przepisów przez obywateli, środowisko biznesowe i administrację publiczną. Przygotowane projekty podlegają obowiązkowej analizie saksońskiej NKR.

⁸ Zob. <<https://www.justiz.sachsen.de/content/5111.htm>> (dostęp 4.03. 2020).

Główną metodą pracy NKR wykorzystywaną od początku jej istnienia jest model kosztów standardowych (*Standardkosten-Modell*, SKM)⁹. Umożliwia ona obiektywną kwantyfikację obciążeń biurokratycznych. Została ona zapożyczona z Holandii, gdzie jest szeroko stosowana w administracji od lat 90. XX w. Jej stosowaniu przyświeca idea, iż nadmiar biurokracji nie chroni żadnego interesu publicznego, stając się istotnym czynnikiem ograniczającym konkurencyjność gospodarki. Dla zobrazowania swojej metodologii NKR przytacza uproszczony przykład: obliczając koszty tzw. czystej biurokracji, np. wystawienia świadectwa pracy, bada się, co pracodawca musi zrobić, aby wydać ten certyfikat. Określa się, ile czasu zajmują poszczególne etapy pracy (na przykład zbieranie danych czy wypełnianie formularza). Średni koszt przypadający na przypadek jest mnożony przez koszty pracy zatrudnionych pracowników. Następnie określa się liczbę świadectw pracy, które będą wydawane rocznie w Niemczech. Po pomnożeniu przez koszty pojedynczego przypadku otrzymuje się koszty wydania takich certyfikatów.

W 2015 r. Nadrenia Północna-Westfalia stała się pierwszym krajem związkowym, który we współpracy z NKR przeprowadził modelowy projekt w celu określenia kosztów ekonomicznych i administracyjnych wynikających z prawa UE i federalnego. Na przykładzie rozporządzenia UE w sprawie informacji o żywności z 2014 r. zespół badawczy obliczył koszty związane z wprowadzeniem i stosowaniem tego rozporządzenia. Na podstawie wyników badania dowiedziono, że określenie kosztów następczych jest możliwe do zarządzania i zapewnia wiarygodne dane. Nadrenia Północna-Westfalia ogłosiła, że będzie realizować kolejne projekty oceny skutków regulacji, jednocześnie koncentrując się na własnym prawie lądowym¹⁰.

Od 2011 r. NKR zajmuje się badaniem tzw. kosztu przestrzegania przepisów dla obywateli, gospodarki i administracji (*Erfüllungsaufwand*

⁹ *Standardkosten-Modell und Erfüllungsaufwand*, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/bessere-rechtsetzung-buerokratieabbau/aufgaben-de-s-nkr/methodik>> (dostęp 4.03.2020).

¹⁰ *Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken - NRW und NKR kooperieren bei der Reduzierung von gesetzlichen Kostenfolgen*, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/den-vollzug-bei-der-gesetzgebung-mitdenken-nrw-nordrhein-westfalen-und-nkr-nationaler-normenkontrollrat-kooperieren-bei-der-reduzierung-von-gesetzlichen-kostenfolgen-447186>> (dostęp 4.03.2020).

für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung)¹¹. Określenie kosztów przestrzegania przepisów opiera się na tej samej zasadzie, co obliczanie kosztów biurokracji. Po pierwsze, identyfikuje się wymagania, które wprowadza się, zmienia lub znosi w ramach projektu regulacyjnego. Następnie określa się dla każdego zobowiązania, ile zmian podejmuje się w poszczególnych przypadkach i jak często obowiązek ten musi być spełniony każdego roku. Rozróżnia się jednorazowy wysiłek dostosowania do regulacji i wysiłek roczny. Konsekwencje kosztów poszczególnych przypadków ekstrapoluje się na podstawie oczekiwanej rocznej liczby spraw. Rząd federalny, NKR i Federalny Urząd Statystyczny opracowały wytyczne ustalania kosztów przestrzegania przepisów na podstawie praktycznych przykładów.

Od kilku lat coraz większego znaczenia nabiera mechanizm zwany „hamulcem biurokracji” (*Bürokratiebremse*) albo koncepcją *one in, one out*¹². Zasada *one in, one out* ma zastosowanie do projektów aktów, o których decyduje rząd federalny od 1 lipca 2015 r. Obowiązek stosowania zasady *one in, one out* nakładany jest na wszystkie rządowe projekty aktów prawnych, mających wpływ na bieżący koszt przestrzegania przepisów po stronie gospodarki. Obowiązkowi temu nie podlegają projekty wdrażające przepisy unijne, umowy międzynarodowe albo orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, służące ochronie przed poważnymi zagrożeniami lub mające obowiązywać nie dłużej niż jeden rok. Ogólnie mówiąc, istota działania tego mechanizmu polega na zmniejszeniu obciążeń w takim samym stopniu, w jakim dodatkowe obciążenia są tworzone przez nowe projekty regulacyjne. Celem działania jest trwałe ograniczenie wzrostu obciążeń bez utrudniania środków zamierzonych politycznie. Innymi słowy tzw. nowe obciążenia (*in*) dla gospodarki powinny zostać zrekomensowane w takim samym stopniu w innych obszarach (*out*). Środki kompensacyjne muszą zostać przedstawione w miarę możliwości przed upływem jednego roku, najpóźniej do końca okresu legislacyjnego.

¹¹ Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2018, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/316930/dbd1202170575cca90db0b60b56b49a7/2019-01-08-leitfaden-erfuellungsaufwand-2019-data.pdf>> (dostęp 4.03.2020).

¹² *Bürokratiebremse/Konzeption einer One in, one out - Regel*, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1573354/3e2e9100c972fbaf85dc3c26a3a867dc/2019-01-24-one-in-one-out-data.pdf?download=1>> (dostęp 4.03.2020).

Mając na celu usprawnienie przepływu informacji między rządem federalnym, krajami związkowymi i gminami, NKR zainicjowała utworzenie grupy roboczej z udziałem przedstawicieli szczebla landowego i gminnego. Jednym z rezultatów tej współpracy jest narzędzie ERBEX¹³ (*ERfüllungsaufwand Berechnen EX ante*), służące tzw. obliczaniu kosztów przestrzegania przepisów *ex ante* na różnych poziomach administracji w kraju. Zadaniem ERBEX jest pomoc w opracowywaniu i obliczaniu całkowitych kosztów regulacji prawnych. W wymiarze praktycznym ERBEX służy np. przeprowadzaniu specjalnych sond na poziomie landu lub samorządu lokalnego. Zaletą tego narzędzia jest to, że obliczanie konsekwencji kosztów jest uproszczone i ustandaryzowane; dzięki niemu generowane są jednolite tabele, możliwe do wykorzystania w ramach przygotowywania uzasadnień projektów regulacyjnych. W dalszej perspektywie funkcje ERBEX mają zostać zintegrowane z oprogramowaniem e-legislacyjnym. Bawaria należy do landów, które najdłużej i najskuteczniej spośród krajów związkowych wdrażają politykę ograniczenia biurokracji i deregulacji. Już w 1983 r. w tamtejszym urzędzie przeprowadzono weryfikację zasobów legislacyjnych landu. Mechanizm ten, w literaturze przedmiotu określany jako *Paragraphenbremse*¹⁴ („zahamowanie wprowadzania nowych paragrafów”), uruchamiany jest tylko w uzasadnionych przypadkach. Polega on na zasadzie rekompensaty: wprowadzeniu nowego aktu winno towarzyszyć wyeliminowanie równoważnego, istniejącego już, aktu prawnego (zgodnie z zasadą *one in, one out*). Mechanizm *Paragraphenbremse* stosowany jest jedynie na podstawie specjalnego uzasadnienia. Nie wystarczy więc, że zmiana jest pożądana przez określone środowiska polityczne. *Paragraphenbremse* nie podlegają m.in.: wykorzystanie nowych kompetencji krajowych, wdrażanie prawa unijnego i federalnego oraz sądów konstytucyjnych czy przepisy ograniczone w czasie. Z zasady nowa norma może zostać wdrożona tylko po wydaniu pozytywnej opinii przez Centralny Inspektorat ds. Regulacji w Kancelarii Landu (Zentrale Normprüfstelle in der Staatskanzlei) lub Komitet ds. Regulacji (Normprüfungsausschuss).

Wdrożenie *Paragraphenbremse* stanowi kontynuację i wzmocnienie trendu zapoczątkowanego w Bawarii wraz z powołaniem Centralnego Inspektoratu ds. Regulacji w Kancelarii Landu w marcu 2003 r. Na po-

¹³ Kurzbeschreibung ERBEX, 2017, <https://www-skm.destatis.de/webskm/misc/Kurzbeschreibung_ERBEX_Ressorts.pdf> (dostęp 10.03.2020).

¹⁴ *Paragraphenbremse in Bayern – Kurzinformation und erste Bilanz*, Bayerische Staatskanzlei, Stand: 31. Dezember 2016.

czątku pierwszej dekady XXI w. Rada Ministrów landu (Ministerrat) podjęła decyzję o wprowadzeniu skrupulatnej weryfikacji bawarskiego prawa krajowego, aby doprowadzić ilość aktów legislacyjnych do niezbędnego minimum. Ta koncepcja odniosła znaczący sukces, udało się bowiem od tego czasu anulować ponad 40% wszystkich bawarskich przepisów ustawowych i wykonawczych. Badanie z 2016 r. wykazało, że liczba bawarskich przepisów i rozporządzeń jest obecnie o jedną czwartą niższa niż średnia krajowa. Żaden inny kraj nie zgłosił mniejszej liczby przepisów niż Bawaria.

Tabela 1. Liczba wydanych ustaw i rozporządzeń w Bawarii.

	2002	2005	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ustawy	321	286	265	259	256	246	243	240	235	239
Rozporządzenia	1209	838	736	657	647	633	632	582	574	556

Źródło: <www.gesetze-bayern.de> (dostęp: 10.03.2020).

Władze Bawarii wychodzą z założenia, iż dla obywatela uciążliwa jest nie tylko ilość norm prawnych, ale też ich jakość, dlatego Centralny Inspektorat ds. Regulacji w Kancelarii Landu przywiązuje wielką wagę do długości i złożoności tekstu aktu normatywnego (chodzi przede wszystkim o klarowność zapisu, proste i przemyślane procedury administracyjne itp.).

Rzeczywistą wartość *Paragraphenbremse* w kontekście deregulacji niekoniecznie ilustruje sam tylko spadek trendu liczby podstawowych norm. Można ją dostrzec również w statystykach, które świadczą o zmniejszaniu się liczby paragrafów artykułów (w ustawach) lub akapitów (w rozporządzeniach). Poniższe dane odzwierciedlają zmiany ilościowe w Bawarii od czasu wprowadzenia *Paragraphenbremse*.

Tabela 2. Stan ilościowy regulacji w Bawarii od czasu wprowadzenia *Paragraphenbremse*. Stan na 31 grudnia 2016 r.

	nowe	wycofane	saldo
artykuły/paragrafy	1137	1709	-572
akapity	2917	4365	-1448

Źródło: *Paragraphenbremse in Bayern – Kurzinformation und erste Bilanz*, Bayerische Staatskanzlei.

3. Austriacki model OSR – *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung* (WFA)

W systemie austriackim mechanizm oceny skutków regulacji nosi nazwę *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung* (dalej: WFA). Nazwa ta została ukuta i funkcjonuje na poziomie ogólnokrajowym. Z wyjątkiem prawa obowiązującego na terenie Styrii w prawodawstwie krajów związkowych (niem. Land) to pojęcie nie występuje, co nie oznacza, iż WFA nie jest tam aplikowana z dostosowaniem do lokalnych potrzeb i warunków¹⁵.

Przewodnikiem po WFA jest podręcznik pt. *Österreichisches Handbuch. Bessere Rechtsetzung*¹⁶. W systemie austriackim wyróżnia się trzy kategorie OSR – WFA prospektywną (*prospektive WFA*), WFA towarzyszącą (*begleitende WFA*) oraz WFA retrospektywną (*retrospektive WFA*; najbliższe pojęcie to *ex post*)¹⁷. Podczas gdy prospektywna WFA jest wykorzystywana na bardzo wczesnym etapie, w szczególności w celu zbadania potrzeby i alternatywy dla regulacji, towarzysząca WFA jest typowa dla etapu projektu, gdy istnieje już sformułowany tekst rozporządzenia, którego zasadnicze przepisy należy sprawdzić. Retrospektywną WFA wykorzystuje się do sprawdzenia, czy cele zostały osiągnięte po wejściu w życie rozporządzenia.

Należy zaznaczyć, że kraje związkowe Austrii nie są związane z federalnym programem redukcji obciążeń administracyjnych, a nowatorskie projekty podnoszące jakość prawa w niektórych landach są efektem starań poszczególnych urzędników służby cywilnej. W opinii OECD starania na rzecz wdrożenia wysokiej jakości mechanizmów oceny skutków regulacji są udaremniane przez stosunkowo niewielkie środki przeznaczone na te mechanizmy, a zwłaszcza na koszty administracyjne czy szerszą analizę kosztów i korzyści.

Szczególną cechą ustawodawstwa austriackiego jest jego wysoka szczegółowość. Z jednej strony, jak podają eksperci OECD, sprzyja to bezpieczeństwu prawnemu, a także czyni działania państwa łatwiejszymi do przewidzenia, z drugiej jednak może również uczynić ustawodawstwo bardziej sztywnym i trudniejszym do zrozumienia. Jeśli prze-

¹⁵ Na przykład Burgenland aktywnie działa na rzecz redukcji przepisów prawnych. Więcej na <<https://www.burgenland.at/verwaltung/entbuerokeatrisierung/>> (dostęp 10.03.2020).

¹⁶ *Österreichisches Handbuch. Bessere Rechtsetzung*, Wien 2008.

¹⁷ Więcej zob. D. Bräuning (red.), *Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II*, Berlin 2007, s. 285.

pisy są zbyt szczegółowe, rośnie potrzeba częściej ich zmiany, co potencjalnie zagraża stabilności. Ponadto przesadnie szczegółowy charakter wielu przepisów austriackich powoduje zwiększanie się liczby norm w ogóle¹⁸.

Jak uważają eksperci, udział krajów związkowych w procesie legislacyjnym federacji spełnia dwie ważne funkcje: służy jakości ustawodawstwa, a także wzmacnia kraje związkowe jako element składowy federacji. Ponadto konsultacje z krajami związkowymi przyczyniają się do spójności ustawodawstwa federalnego. Korzystnym rozwiązaniem w kontekście WFA jest istnienie różnych organów międzyrządowych utworzonych w celu ułatwienia tzw. działań horyzontalnych (między krajami związkowymi) i pionowych (między krajami związkowymi i federacją). Stanowieniu wysokiej jakości prawa centralnego służą też konsultacje z krajami związkowymi realizowane z wyprzedzeniem – przed przyjęciem rozstrzygnięć w postaci ustaw lub rozporządzeń w odniesieniu do obszarów, za które kraje związkowe są odpowiedzialne¹⁹.

3.1. Charakterystyka WFA na poziomie federalnym

Funkcjonowanie WFA na poziomie federalnym regulują następujące akty prawne: federalna ustawa konstytucyjna²⁰, federalna ustawa budżetowa²¹ (niem. Bundeshaushaltsgesetz), rozporządzenie o zasadach WFA²² (niem. WFA-Grundsatz-Verordnung), rozporządzenie w sprawie wpływu finansowego²³ (niem. die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung), rozporządzenie w sprawie równości płci²⁴ (niem. die WFA-Gleichstellungsverordnung), rozporządzenie w sprawie dzieci i mło-

¹⁸ *The interface between subnational and national...*, dz. cyt., s. 143-159.

¹⁹ *Tamże*.

²⁰ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. I Nr. 57/2019.

²¹ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009.

²² Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012.

²³ Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.

²⁴ Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Gleichstellungsverordnung, BGBl. II Nr. 498/2012.

dzieży²⁵ (niem. die WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung), rozporządzenie w sprawie przedsiębiorstw²⁶ (niem. die WFA-Unternehmen-Verordnung) oraz rozporządzenie w sprawie kosztów administracyjnych²⁷ (die WFA-Verwaltungskosten-Verordnung).

Federalna WFA ma charakter towarzyszący z elementami typu retrospektywnego; jej wyniki stanowią część składową projektu aktu prawnego. W wyniku wdrożenia procedury WFA uzyskiwane są informacje o celach, miernikach i wskaźnikach służących do przeprowadzenia oceny *ex post*, czyli WFA retrospektywnej. Zgodnie z austriackim systemem WFA wdrożona regulacja lub przyjęte rozporządzenie podlega ocenie *ex post* – w okresie od jednego do pięciu lat po wejściu w życie. Do 2015 r. obowiązek oceny retrospektywnej był stosowany wobec wszystkich aktów normatywnych. Od 2015 r. obowiązek ewaluacji jest zmodyfikowany – ocenie *ex post* nie podlegają akty normatywne, wobec których zastosowano uproszczoną WFA. Wyniki przeprowadzonych ewaluacji są publikowane w rocznym raporcie²⁸.

Każda procedura WFA na poziomie federalnym składa się z analizy problemu, celu wniosku ustawodawczego i wskazania środków prowadzących do osiągnięcia celów, przy czym oba te elementy muszą zawierać mierniki, na podstawie których można wykazać osiągnięcie celów i wskaźników. Kolejnym obowiązkowym elementem jest prezentacja wymiarów wpływu, w szczególności wpływu finansowego. Federalna WFA jest przede wszystkim związana z oddziaływaniem na budżet. Jeżeli projekt regulacyjny skutkuje osiągnięciem określonego celu dotyczącego wpływu na budżet, to fakt ten należy przedstawić w WFA; jeśli projekt nie ma oddziaływania na wybrany cel, to fakt ten jest również

²⁵ Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung, BGBl. II Nr. 495/2012.

²⁶ Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Unternehmen-Verordnung, BGBl. II Nr. 492/2012.

²⁷ Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Verwaltungskosten-Verordnung, BGBl. II Nr. 497/2012.

²⁸ Bericht zur Wirkungsorientierung 2018 gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingvordnung, Wien 2019. Wszystkie sprawozdania, począwszy od 2013 roku, są dostępne na stronie <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/berichte_wo1.html> (dostęp 13.03.2020).

deklarowany w procesie przygotowywania WFA²⁹. Natomiast jeżeli wymogi dotyczące uproszczonej WFA zostaną spełnione, to informacje dotyczące celów, rozwiązań i wskaźników mogą być bardziej zwarte³⁰. Należy też wspomnieć o narzędziu, jakim jest WFA-IT-Tool. Dla projektodawców szczebla federalnego jego użycie jest obligatoryjne. Jest to narzędzie, które prowadzi użytkownika krok po kroku przez formularze, pytania testowe i „kalkulator wpływu finansowego” aż do momentu, w którym możliwe jest uzyskanie wszystkich danych w odpowiedniej kolejności³¹.

3.2. Funkcjonowanie OSR na poziomie krajów związkowych (landów)

3.2.1. Podstawa prawna

Badanie efektów regulacji pojawiło się w ustawie budżetowej Styrii w 2015 r. Za wzór wzięto tu rozwiązania przyjęte na szczeblu federalnym, które są przedstawione w rozporządzeniu w sprawie określenia wpływu (Verordnung zur Wirkungsorientierung, w skrócie: VOWO)³².

Konstytucja Górnej Austrii z 1991 r.³³ wymaga, by do każdego projektu legislacyjnego, z wyjątkiem sytuacji, gdy z wnioskiem występuje grupa obywateli, inicjatorzy projektu dołączali informacje o zamierzonych celach, związanych z nimi konsekwencjach, w szczególności

²⁹ Poziom osiągnięcia założonych rezultatów przez poszczególne resorty można śledzić na stronie <<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>> (dostęp 13.03.2020).

³⁰ Instrukcja dotycząca WFA w wersji uproszczonej funkcjonuje od 1 kwietnia 2015 r. Jej istotę przedstawia dokument pt. „Info zur Abstufung der WFA” dostępny na <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/Kurzinfo__Checkliste_Vereinf._WFA__Buendlung.PDF?6wd89m> (dostęp 13.03.2020). Więcej informacji o uproszczonej WFA można znaleźć na <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html> (dostęp 13.03.2020).

³¹ Instrukcje dotyczące wykorzystania WFA-IT-Tool znajdują się na stronie <<https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzielle-auswirkungen-oeffentliche-haushalte/wfa-it-tool.html>> (dostęp 13.03.2020).

³² Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2014 über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten, LGBL. Nr. 84/2014.

³³ Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Landes-Verfassungsgesetz, LGBL.Nr. 122/1991, Artikel 30 (2).

o skutkach finansowych dla rządu federalnego, landu i gmin. Nadto do wniosku musi zostać dołączona informacja o zgodności wniosku legislacyjnego z działaniami na rzecz harmonizacji prawa służącego integracji międzynarodowej.

3.2.2. Perspektywiczna, towarzysząca lub retrospektywna ocena wpływu

Należy stwierdzić, że towarzysząca ocena skutków jako taka występuje we wszystkich krajach związkowych i chociaż zakres kontroli jest w nich zróżnicowany, to jednak we wszystkich stosowanych wersjach oceny skutków regulacji możliwe jest oszacowanie wpływu finansowego.

Rozwiązanie przyjęte w Styrii³⁴ częściowo odwzorowuje system oceny na poziomie federalnym: wdrożona towarzysząca WFA łączy się z obowiązkiem przeprowadzenia WFA retrospektywnej w okresie od jednego do pięciu lat. Porządek WFA ustanowiony w Styrii nie przewiduje uproszczonej procedury oceny. Od 2017 r. sprawozdania z wewnętrznych ocen za poprzedni rok budżetowy są umieszczane w specjalnym raporcie organu kontroli wpływu w biurze regionalnym.

W Wiedniu stosowana jest praktyka przeprowadzania retrospektywnej oceny obowiązujących przepisów w oparciu o dwa kwestionariusze. Przyjęciu nowej regulacji towarzyszy tu przegląd i analiza poprzedniej. Specjalnej ocenie poddawane są skutki finansowe oraz możliwość zwiększenia wydajności danej regulacji i już osiągniętych przez nią efektów. Wynik testu jest z reguły wykorzystywany na użytek wewnętrznych prac urzędu krajowego.

W Vorarlbergu stosowane są rozbudowane i dość precyzyjne instrukcje dotyczące sposobu przeprowadzania oceny skutków prawnych. W zależności od potrzeb wykorzystywana jest WFA prospektywna, towarzysząca lub retrospektywna. Jest ona przeprowadzana zgodnie z metodą zarządzania projektami. Ze względu na wysokie wymagania stawiane wobec procedury WFA jest ona przeprowadzana tylko wtedy, gdy wniosek legislacyjny odnosi się do dużej grupy mieszkańców, dla której dana regulacja ma szczególne znaczenie. Jest to prawdopodobnie powodem niskiej stosowalności tego narzędzia. Dotąd tylko wybrane

³⁴ Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Dezember 2016 über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten (Verordnung zur Wirkungsorientierung 2017 – VOWO 2017), LGBL. Nr. 152/2016.

sprawy zostały objęte procedurą WFA, na przykład ustawa o statystyce landu (towarzysząca WFA), ustawa o wsparciu dla kobiet (retrospektywna WFA) czy ustawa o gospodarowaniu odpadami (prospektywna WFA)³⁵.

3.2.3. Wymiary oddziaływania WFA

Procedura WFA na poziomie federalnym przewiduje badanie wpływu przyjmowanych regulacji w odniesieniu do skutków finansowych dla władz części składowych federacji, kosztów administracyjnych dla obywateli i firm, polityki ochrony konsumentów i wpływu makroekonomicznego, wpływu na środowisko, spraw społecznych, dzieci i młodzieży oraz równości kobiet i mężczyzn.

Żaden z landów nie analizuje tak szerokiego zbioru problemów podczas stosowania procedury WFA. We wszystkich krajach związkowych bada się wpływ na finanse. Na przykład w Styrii w trakcie procedury WFA badany jest obszar odnoszący się do wpływu na równość kobiet i mężczyzn oraz różnorodność społeczną, w ramach którego rozwiązane są także problemy dzieci i młodzieży oraz osób starszych. W Górnej Austrii kryteria oceny są podobne. Bada się tu wpływ na różne grupy społeczne, zwłaszcza na kobiety i mężczyzn³⁶.

W Styrii projektodawca każdorazowo winien zweryfikować wpływ na takie obszary jak oddziaływanie na budżety instytucji publicznych oraz wpływ na równość płci i różnorodność. Przeprowadzanie WFA w innych obszarach jest fakultatywne³⁷.

³⁵ Legistische Richtlinien des Landes Vorarlberg, ostatnia modyfikacja z dnia 1 listopada 2018 r., <<https://vorarlberg.at/documents/21336/106057/legistischerichtlinien.pdf/0cf78cd8-f7be-45d8-9841-a7b4f7d952ef>> (dostęp 13.03.2020).

³⁶ Gender Budget Analyse. Leitfaden für Bewirtschaftende Stellen der Landesverwaltung Oberösterreich, Linz 2008, <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20FinD/GBA_Leitfaden_Langfassung.pdf> (dostęp 17.03.2020).

³⁷ Landesbudget Steiermark 2018, <https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12636486_142120398/21780cb5/Budget%202018.pdf> (dostęp 17.03.2020).

Tabela 3. Obszary będące przedmiotem zainteresowania podczas stosowania procedury WFA na poziomie lokalnym.

Wymiary oddziaływania WFA	Land
Badanie wpływu na finanse kraju związkowego	Wszystkie
Opłaty dla firm	Dolna Austria, Górna Austria, Salzburg, Vorarlberg
Opłaty dla mieszkańców	Dolna Austria, Górna Austria, Salzburg, Vorarlberg
Ochrona środowiska	Dolna Austria, Górna Austria, Wiedeń
Sprawy społeczne	Górna Austria, Styria, Wiedeń
Równość płci	Górna Austria, Styria, Wiedeń
Dzieci i młodzież	Górna Austria, Styria, Vorarlberg
Ogólne kwestie gospodarcze	Burgenland, Wiedeń
Przedsiębiorstwa	Górna Austria
Ochrona praw konsumenta	Górna Austria

Źródło: R. Krenn-Mayer, *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Landeslegistik*, <www.ag.bka.gv.at/> (dostęp 17.03.2020).

3.2.4. Implikacje finansowe

Poddawanie ocenie kwestii finansowych przyjmowanych regulacji jest obowiązkiem zarówno rządu federalnego, jak i rządów związkowych. Tym samym rządy federalny i rządy krajów związkowych wypełniają swoje zobowiązania wynikające z porozumienia w sprawie mechanizmu konsultacji i paktu stabilności (niem. *Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften*)³⁸. Aby móc spełnić zobowiązania Austrii w ramach Europejskiego Paktu na rzecz Wzrostu i Stabilności, konieczna jest koordynacja polityki fiskalnej w systemie federalnym republiki. Z tego powodu osiągnięto specjalne porozumienie między rządem federalnym, krajami związkowymi, a także Austriackim Związkiem Miast i Austriackim Stowarzyszeniem Gmin jako przedstawicielami miast i gmin. Pakt stabilności ustala limity deficytu dla władz lokalnych, zaś porozumienie w sprawie mechanizmu konsultacji określa zasady postępowania w sytuacji, gdy przepisy jednego poziomu mają skutki finansowe na innym poziomie.

³⁸ Gesamte Rechtsvorschrift für Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt, BGBl. I Nr. 35/1999.

W celu spełnienia wzajemnych zobowiązań rząd federalny i kraje związkowe korzystają ze specjalnego narzędzia informatycznego (niem. *WFA-IT-Tool*), jakim jest „kalkulator wpływu finansowego” (niem. *Finanzielle-Auswirkung-Rechner*)³⁹. Jeśli kraje związkowe rezygnują z korzystania z tego narzędzia, winny zaprezentować wyniki oceny skutków w równoważny sposób. Gdy wpływ finansowy w ciągu pierwszych pięciu lat trwania projektu nie przekracza 1 mln EUR, dozwolona jest uproszczona prezentacja wpływu finansowego. W tym miejscu warto wspomnieć, że np. Górna Austria stosuje własny model obliczeniowy, oparty na standardowych procesach administracyjnych, który w razie potrzeby można zmodyfikować.

3.2.5. Korzystanie z narzędzi IT

Wspomniane narzędzie informatyczne w procesie WFA jest stosowane przede wszystkim na poziomie federalnym. Dopasowanie go do potrzeb władz centralnych sprawia, że jest ono stosowane przez kraje związkowe rzadko i w ograniczonym zakresie, mimo iż mogą je pobrać nieodpłatnie. W praktyce z *WFA-IT-Tool* korzysta Styria, przy czym czyni to w sposób ograniczony, tzn. korzysta z modułów odnoszących się do celów, mierników i wskaźników, a także modułu „Kalkulator wpływu finansowego”.

Pozostałe kraje nie korzystają z własnych narzędzi informatycznych. Program symulacyjny opracowany przez Górną Austrię około 20 lat temu do obliczania wpływu finansowego nie jest już tam stosowany.

3.3. Konsultacje społeczne w krajach związkowych

Niektóre kraje związkowe upodabniają swój proces legislacyjny do procesów stosowanych na poziomie federalnym. W ramach wdrażanej procedury opiniowania (niem. *Begutachtungsverfahren*) różne instytucje, takie jak np. izby handlowe i związki zawodowe, a także organy odpowiedzialne za politykę dotyczącą konkurencji, handlu i konsumentów, są proszone o zgłaszanie uwag do projektu ustawy. Inne kraje dają obywatelom prawo do oceny – takie rozwiązanie funkcjonuje na przykład w kraju związkowym Burgenland. W Górnej Austrii i Salzburgu rozróżnia się wspomnianą procedurę opiniowania i konsultacje obywatelskie

³⁹ Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.

(niem. *Bürgerbegutachtungsverfahren*), w ramach których każdy obywatel jest proszony o skomentowanie projektu rozporządzenia opublikowanego w Internecie⁴⁰.

W Salzburgu podobnie – władze wysyłają do oceny projekt aktu legislacyjnego przedstawicielom sektorów, których może on dotyczyć. Okres oczekiwania na odpowiedź trwa na ogół cztery tygodnie, ale w razie zaistnienia specyficznych okoliczności może być skrócony lub wydłużony⁴¹. W Karyntii kontakt z wybranymi instytucjami przed głosowaniem nad projektem aktu legislacyjnego może być obligatoryjny. Projekty rozporządzeń są publikowane w Internecie i każdy obywatel ma możliwość ich komentowania⁴².

W Styrii funkcjonują dwie formy konsultacji publicznych. Pierwszą jest standardowa konsultacja, zwykle przeprowadzana w oparciu o wytyczne podręcznika regulacyjnego. Projekty rozporządzeń z dodatkowymi wyjaśnieniami są wysłane do wszystkich organów i organizacji, które mogą być nimi zainteresowane. Czas na odpowiedź zależy od złożoności projektu – jest to około cztery tygodnie. Ponadto wszystkie projekty ustaw, które mogą być komentowane przez obywateli, można znaleźć na stronie internetowej kraju związkowego. Drugi rodzaj konsultacji to tzw. ogólna procedura konsultacji (niem. *allgemeines Begutachtungsverfahren*). Dotyczy ona projektów regulacji o dużym znaczeniu. W przypadku wdrożenia tego rodzaju konsultacji obywatele i instytucje mają prawo do pisemnego komentarza w terminie sześciu tygodni⁴³.

* * *

Niemcy i Austria zasługują na uznanie z powodu stworzenia i rozwijania w drodze konsultacji z krajami związkowymi sprawnych mechanizmów

⁴⁰ Aktualną listę tematów poddanych procedurze konsultacji można znaleźć np. na stronie Urzędu Górnej Austrii <<https://www.land-oberoesterre.gv.at/35987.htm>> w zakładce „Recht”; także na stronie kraju związkowego Burgenland <<https://apps.bglid.gv.at/web/landesrecht.nsf/begutachtungen.xsp>> (dostęp 20.03.2020).

⁴¹ Gesetzgebungsverfahren, <<https://www.salzburg.gv.at/pol/landesrecht/verfahrendetail>> (dostęp 20.03.2020).

⁴² Więcej na <<https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/aktuelle%20Begutachtungen%20von%20Landesgesetzen>> (dostęp 20.03.2020).

⁴³ Begutachtungen. Entwürfe für Gesetze und Verordnungen, <<https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/74837954/DE/>> (dostęp 20.03.2020).

sprawowania kontroli nad jakością stanowiącego prawa federalnego. Z drugiej strony o skuteczności ich koncepcji może świadczyć również pozostawienie odpowiednio dużej swobody landom w zakresie tempa przyswajania wzorców z centrum. Takie rozwiązanie pozwala na rozwój regionów z uwzględnieniem ich specyficznych potrzeb i możliwości.

4. Bibliografia

Dokumenty

10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat. Was wurde in den letzten 10 Jahren bei Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung erreicht?, Nationaler Normenkontrollrat, 2016.

Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Bundesministerium des Innern 2009, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf;jsessionid=AE21E8F4E6BD2D1423AAEF180A4B2268.2_cid364?__blob=publicationFile&v=3>.

Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018, Kabinettsbeschluss vom 12. Dezember 2018.

Bericht zur Wirkungsorientierung 2018 gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingverordnung, Wien 2019, <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/berichte_wo1.html>.

Bürokratiebremse/Konzeption einer One in, one out - Regel, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1573354/3e2e9100c972fbaf85dc3c26a3a867dc/2019-01-24-one-in-one-out-data.pdf?download=1>>.

Gender Budget Analyse. Leitfaden für Bewirtschaftende Stellen der Landesverwaltung Oberösterreich, Linz 2008, <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20FinD/GBA_Leitfaden_Langfassung.pdf>.

Gesamte Rechtsvorschrift für Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009.

Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. I Nr. 57/2019.

Gesamte Rechtsvorschrift für Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt, BGBl. I Nr. 35/1999.

Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Landes-Verfassungsgesetz, LGBl. Nr. 122/1991, Artikel 30 (2).

- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.
- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.
- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Gleichstellungsverordnung, BGBl. II Nr. 498/2012.
- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012.
- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung, BGBl. II Nr. 495/2012.
- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Unternehmen-Verordnung, BGBl. II Nr. 492/2012.
- Gesamte Rechtsvorschrift für WFA-Verwaltungskosten-Verordnung, BGBl. II Nr. 497/2012
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- Instrukcja dotycząca WFA w wersji uproszczonej: <https://oeffentlicher.dienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/Kurzinfo___Checkliste_Vereinf._WFA___Buendelung.PDF?6wd89m>.
- Instrukcja dotyczące wykorzystania WFA-IT-Tool: <<https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzielle-auswirkungen-oeffentliche-haushalte/wfa-it-tool.html>>.
- Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gem. Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der BReg vom 28. März 2012, Ziffer II. 3., <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1573606/d5a0a19814afaf815e3a3656c1c6c1d2/2019-01-25-evaluierung-neuer-regelungsvorhaben-data.pdf?download=1>>.*
- Kurzbeschreibung ERBEX, 2017, <https://www-skm.destatis.de/webskm/misc/Kurzbeschreibung_ERBEX_Ressorts.pdf>.
- Landesbudget Steiermark 2018, <https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12636486_142120398/21780cb5/Budget%202018.pdf>.
- Legistische Richtlinien des Landes Vorarlberg (1 XI 2018), <<https://vorarlberg.at/documents/21336/106057/legistischerichtlinien.pdf/0cf78cd8-f7be-45d8-9841-a7b4f7d952ef>>.
- Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2018, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/316930/dbd1202170575cca90db0b60b56b49a7/2019-01-08-leitfaden-erfuellungsaufwand-2019-d ata.pdf>>.*

- Optimierung der Gesetzgebung, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen*, 07.07.2005.
- Österreichisches Handbuch. Bessere Rechtsetzung*, Wien 2008.
- Standardkosten-Modell und Erfüllungsaufwand*, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/bessere-rechtsetzung-buerokratieabbau/aufgaben-des-nkr/methodik>>.
- Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2014 über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten, LGBL. Nr. 84/2014.
- Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Dezember 2016 über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten (Verordnung zur Wirkungsorientierung 2017 – VOWO 2017), LGBL. Nr. 152/2016.

Opracowania

- Böhret C., Konzendorf G., *Moderner Staat - modern Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Berlin 2010.
- Bräunig D. (red.), *Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II*, Berlin 2007.
- Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken - NRW und NKR kooperieren bei der Reduzierung von gesetzlichen Kostenfolgen*, <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/den-vollzug-bei-der-gesetzgebung-mitdenken-nrw-nordrhein-westfalen-und-nkr-nationaler-normenkontrollrat-kooperieren-bei-der-reduzierung-von-gesetzlichen-kostenfolgen-447186>>.
- Krenn-Mayer R., *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Landeslegistik*, <www.ag.bka.gv.at/>.
- Paragrafenbremse in Bayern - Kurzinformation und erste Bilanz*, Bayerische Staatskanzlei, Stand: 31. Dezember 2016.
- The interface between subnational and national levels of government*, ch. 8, <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45049570.pdf>>.
- Veit S., *Bessere Gesetze durch Folgenabschaetzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*, Wiesbaden 2010.
- Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, September 2013.
- Zawilska-Florczuk M., Ciechanowicz A., *Jeden kraj, dwa społeczeństwa? Niemcy 20 lat po Zjednoczeniu*, „Prace OSW”, luty, Warszawa 2011.

Zbiornicze opracowanie z przebiegu staży zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.

Strony internetowe

<www.justiz.sachsen.de/>

<<https://www.burgenland.at/verwaltung/entbuerokratisierung/>>

<www.land-oberoesterreich.gv.at/35987.htm>

<<https://apps.bgld.gv.at/web/landesrecht.nsf/begutachtungen.xsp>>

<<https://www.salzburg.gv.at/pol/landesrecht/verfahrendetail>>

<<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>>

<<https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/aktuelle%20Begutachtungen%20von%20Landesgesetzen>>.

<<https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/74837954/DE/>>

Część II.

Potencjał gmin do stosowania oceny skutków regulacji

MAŁGORZATA STEFANOWICZ-PECELA

Bariery i problemy stanowienia prawa oraz zjawisko oceny skutków regulacji na poziomie gmin. Wyniki analizy danych jakościowych

1. Cel i przedstawienie warunków badań

Niniejsza analiza stanowi część projektu badawczego pt. „Ocena skutków regulacji lokalnych dla społeczeństwa i gospodarki w gminach (Lokalna OSR)”, realizowanego w Klubie Jagiellońskim w ramach grantu MNiSW „Dialog”. Jednocześnie analiza stanowi uzupełnienie informacji zgromadzonych w trakcie projektowych badań analitycznych i konsultacji z ekspertami. Celem przeprowadzonych badań było rozpoznanie i opisanie barier oraz problemów, z którymi borykają się decydenci na poziomie lokalnym podczas tworzenia prawa lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania oceny skutków przyjmowanych regulacji.

W badaniu przeprowadzonym od sierpnia 2019 do stycznia 2020 r. zastosowano metodę wywiadu pogłębionego w oparciu o częściowo ustrukturyzowany scenariusz. Łącznie przeprowadzono 20 wywiadów pogłębionych w 12 gminach, przy czym 2 z nich to gminy wiejskie, 3 – miejsko-wiejskie, a 7 – gminy miejskie. Przeprowadzono wywiady z 10 przewodniczącymi lub wiceprzewodniczącymi rad gmin, 2 wójtami/burmistrzami, 5 sekretarzami gmin i 3 radcami zatrudnionymi w urzędzie gminy (zastosowane skróty to PRG – przewodniczący rady gminy, WPRG – wiceprzewodniczący rady gminy, WG – wójt/burmistrz gminy, SG – sekretarz gminy, RPG – radca prawny gminy). Kryteriami doboru organizacji były: wielkość gminy oraz istnienie szczytkowych elementów oceny wpływu w statutach lub regulaminach organizacyjnych urzędów. Uwzględnienie gmin małych, średnich i dużych ma w założeniu pozwolić na pokazanie, jakie zasoby organizacyjne zaangażowane są w procedurę uchwałodawczą w danej gminie. Wybranie gmin, które potencjalnie mają większą świadomość w zakresie analizy skutków

prawnych, pozwoli zweryfikować, jak wyglądają w rzeczywistości te procedury.

Badania mają charakter interpretatywny. Prezentowane wyniki badań pochodzą z celowo dobranych jednostek, zatem nie mają one charakteru reprezentatywnego. Można jednak na ich podstawie formułować wnioski o uwarunkowaniach stanowienia prawa lokalnego.

Podstawowe pytania leżące u podłoża realizowanych badań obejmowały dwa obszary:

1. Pytania dotyczące bezpośrednio procesu legislacyjnego w gminie.
2. Pytania szczegółowe dotyczące oceny skutków regulacji na poziomie lokalnym.

Osoby przeprowadzające wywiady posługiwały się scenariuszem wywiadu przygotowanym pod kątem zajmowanego stanowiska w organach gminy. Łącznie funkcjonowały trzy scenariusze – pierwszy był przeznaczony dla reprezentantów władzy uchwałodawczej, drugi dla władzy wykonawczej (wójtów/burmistrzów oraz sekretarzy gminy), a trzeci dla radców prawnych świadczących usługi prawne w urzędzie gminy. Pytania w powyższych obszarach były zróżnicowane w zależności od stanowiska zajmowanego przez respondenta.

Należy zaznaczyć, że w zdecydowanej większości badania przebiegały w spokojnej atmosferze. Kilku reprezentantów gmin, do których wysłano zapytania o udział w badaniu, nie wyraziło na to zgody. W jednym przypadku respondent życzył sobie obecności prawnika gminy podczas wywiadu. Prawdopodobnie motywacją respondenta było udaremnienie próby niewłaściwego wykorzystania jego opinii.

2. Charakterystyka i ograniczenia procesu legislacyjnego w gminie

2.1. Analiza procesu uchwałodawczego w gminie

Pod względem proceduralnym przebieg procesu uchwałodawczego w badanych gminach przebiegał podobnie: zdecydowana większość projektów uchwał była zgłaszana przez organ wykonawczy; z prawa do inicjatywy uchwałodawczej radni oraz mieszkańcy korzystali incydentalnie. Pomiędzy gminami dało się wyodrębnić różnice w prawach i obowiązkach przyznawanych w statutach i regulaminach wewnętrznym jednostkom rady gminy. Przykładem może być konieczność wydania przez komisję budżetową opinii do projektu uchwały o zmianach w budżecie w gminie miejskiej i jej brak w gminie wiejsko-miejskiej.

Aktywność komisji w drugim przypadku ogranicza się jedynie do stwierdzenia, czy dana zmiana jest prawidłowa pod względem kosztowym, bez oceniania jej skutków. Innym przykładem różnicującym proces uchwałodawczy w gminie jest liczba komisji tematycznych wydających opinie do jednego projektu uchwały – w gminach wiejskich z reguły jest to jedna komisja, natomiast w dużych gminach – trzy.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera informacji, z jakich elementów powinien składać się projekt, a następnie uchwała rady gminy. Mimo to gminy mają w tym zakresie wypracowane własne praktyki, mające oparcie w „Zasadach techniki prawodawczej”¹. Respondenci pytani o przydatne z ich punktu widzenia elementy, które mogłyby znaleźć się w dokumentacji projektowej, twierdzili, że przedkładany radzie gminy zbiór akt z zasady jest wystarczający. Zastrzeżenia budziła przede wszystkim wartość merytoryczna uzasadnień przygotowywanych przez urząd gminy. Problemowi temu poświęcona jest dalsza część analizy.

Za ważnego partnera dyskusji nad projektem aktu prawa miejscowego we wszystkich rodzajach gmin uznawano mieszkańców. Zauważanie przez decydentów gmin marnotrawienia zasobów czasowych i finansowych na organizowanie otwartych konsultacji społecznych prowadziło do zmiany taktyki: coraz częstsze jest odchodzenie od zwoływania narad z mieszkańcami o charakterze inkluzywnym, a zamiast tego praktykuje się zasięganie opinii grup branżowych czy tzw. grup interesu. W tym celu gminy coraz częściej zasięgają opinii np. rady młodzieżowej, rady seniorów czy rady działalności pożytku publicznego. O problemach związanych z partycypacją obywatelską w badanych gminach traktuje dalsza część niniejszej analizy. Respondenci wskazywali nadto na rosnącą rolę w procesie uchwałodawczym przedstawicieli jednostek pomocniczych gminy – sołectw, rad dzielnic czy osiedli.

Korzystanie z wiedzy ekspertów zewnętrznych jest charakterystyczne przede wszystkim dla dużych gmin miejskich oraz dobrze prosperujących gmin wiejsko-miejskich. Korzystanie z usług specjalistów ma w opinii decydentów z wielokrotnością osiągnięcia przy jednoczesnej oszczędności kosztów, a nakłady ponoszone w związku z korzystaniem z nieobligatoryjnych usług traktowane są jako inwestycja, a nie koszt.

¹ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016 poz. 283.

2.2. Uzasadnienia do projektów aktów prawa miejscowego

Z uwagi na brak ustawowego obowiązku dołączania uzasadnienia do projektów uchwał rady gmin mogą przyjmować uchwały zawierające wyjaśnienia lub ich pozbawione. Mimo że część samorządów wpisała w swoich statutach obowiązek dołączania uzasadnień do uchwał, zabezpieczając w ten sposób prawo do uzyskania informacji o powodach i skutkach przyjęcia danej regulacji, to jednak wartość merytoryczna tych załączników budzi wiele zastrzeżeń.

Główną kontrowersją z punktu widzenia władzy uchwałodawczej jest częsta ogólnikowość przedstawianych w uzasadnieniu tez i brak odwołania się do wiarygodnych danych. Brak obowiązujących norm, określających, jakie informacje powinno zawierać uzasadnienie, prowadzi do tego, że podmioty przygotowujące projekty uchwał mają dużą swobodę w tworzeniu uzasadnienia. W efekcie tego radni mają ograniczone możliwości oceny, jakie skutki wywrze dana regulacja.

W (...) [pada nazwa miejscowości – M. S.-P.] istnieje praktyka dodawania uzasadnień do każdego projektu uchwały, więc można powiedzieć, że każdy podmiot dołącza pewną dokumentację do projektu. Inną kwestią jest jej przydatność oraz „celowość”. W mojej ocenie „celowość” danego projektu jest subiektywna i trudno ją oceniać, ponieważ każdy ma inny pomysł na rozwój miasta. (...) Sam fakt praktyki dodawania wyżej wskazanych załączników nie jest często wystarczający. Pamiętajmy, że nie ma osób, które znają się na wszystkim, zatem ta dokumentacja powinna być jasna i przejrzysta dla każdego z nas. W praktyce czasem mamy sytuację, że radni patrzą na projekt uchwały oraz jego uzasadnienie i w istocie nie wiedzą, czego taki akt ma dotyczyć. Jest to normalne, ponieważ gdy procedujemy nad szeregiem szczegółowych zagadnień, to niemożliwe jest, aby objąć to wszystko własną wiedzą fachową. [Wywiad 5, WPRG]

Uzasadnienia... wie pani, każdy ma różny styl, pisze sobie, jak chce. [Wywiad 6, PRG]

Jak prezydent tworzy uchwałę, to uzasadnienie jest takie, żeby było pozytywne, tak sformułowane, żeby tę uchwałę przyjąć. Bardzo rzadko są takie informacje w uzasadnieniach, że jest „różowo”. [Wywiad 8, WPRG]

Ja mam trochę poczucie, że to uzasadnienie jest odbębnieniem pańszczyzny. Zawsze było, musi być, więc napiszemy, żeby radni wiedzieli, o co chodzi. Od inwencji tego wnioskodawcy, a zatem właściwego wydziału założy, czy jest ono rozbudowane, czy też nie. [Wywiad 12, PRG]

Warto odnotować fakt, iż pobłażliwe opinie wobec jakości merytorycznej uzasadnień projektów uchwał częściej wyrażali prawodawcy reprezentujący tę samą opcję polityczną, co organ władzy wykonawczej w gminie. W praktyce przynależność do wspólnego obozu władzy obniżała oczekiwania wobec zawartości uzasadnień projektów aktów prawa. W kontekście usprawniania procesu stanowienia wysokiej jakości prawa taka postawa może prowadzić do poważnych dysfunkcji w pracy samorządu.

Z racji tego, że zazwyczaj w dziewięćdziesięciu kilku procentach projektodawcą jest magistrat, podmiot wyspecjalizowany w tworzeniu prawa miejscowego, to te uchwały mają ręce i nogi – są dobrze uzasadnione. [Wywiad 19, PRG]

Przedstawiciele władzy wykonawczej również wykazywali się świadomością zarówno niedoskonałości przygotowywanych uzasadnień, jak i potrzeby wyjaśniania prawodawcom oraz mieszkańcom przyczyn i konsekwencji wprowadzenia danego przepisu do prawa miejscowego. Uzasadnienia mają też wymiar praktyczny. Z jednej strony pomagają one przygotować się do dyskusji w trakcie posiedzenia danej komisji lub całego gremium uchwałodawczego, z drugiej zaś zwiększają zaufanie pomiędzy władzą wykonawczą i uchwałodawczą.

Istotne w tym wszystkim byłoby także, żeby uzasadnienie uchwał było integralną częścią aktu prawnego. Obecnie jest ono publikowane jedynie w przypadku skarg mieszkańców. Bardzo często bywa tak, że uchwały są terminologicznie skomplikowane i nieczytelne dla mieszkańców. Nie zawsze wiedzą oni, co z czego wynika, czy jest to obligatoryjne, czy dotyczy tylko nas, czy też innych samorządów. Gdyby publikowano uzasadnienie wyjaśniające okoliczności powstania uchwały i jej cele, to uchwały byłyby dużo jaśniejsze i mniej wprowadzające w błąd. [Wywiad 15, SG]

Niejednokrotnie słyszałam od radnych, że te uzasadnienia powinny być bardziej dokładne. Czasem są krótsze, czasem są dłuższe, to też zależy, jaki kto ma talent do pisania, że tak powiem. [Wywiad 18, SG]

Ja wprowadziłem wymóg taki, że uchwały bez uzasadnień w ogóle nie będą przyjmowane, nie będą posyłane na radę. Nawet musiałem tak przygotować urzędników, że jak jest coś, na przykład wymóg prawny, że musisz do końca miesiąca mieć jakąś uchwałę dotyczącą na przykład ochrony zwierząt. Jeżeli ona nie ma uzasadnienia, to jej po prostu nie puszczam. Musi mieć uzasadnienie, bo każdy radny ma święte prawo wiedzieć, o co w tym wszystkim chodzi. [Wywiad 20, WG]

Niektórzy badani przedstawiciele władzy ustawodawczej próbowali sformułować postulaty wobec instrumentu, jakim jest uzasadnienie projektu uchwały. Wyrażali oni oczekiwanie, że wyjaśnienie będzie charakteryzowało się określoną strukturą, systematyzacją, precyzyjnym, zrozumiałym językiem oraz pogłębioną stosownie do wagi sprawy analizą przygotowaną w oparciu o konkretne, wiarygodne dane.

Właściwy opis, który byłby wymogiem ustawowym, pomógłby radnym w ich pracy. Jednakże, opis ten nie może ograniczać się do ogólnikowych zdań, lecz powinien zawierać konkretne badania i informację na temat wpływu uchwały na poszczególne kwestie. Raz jeszcze nasuwa się problem nakładu kosztów do wagi sprawy. Oczywiście, że przy aktach o wysokim finansowaniu taka analiza powinna być bardziej pogłębiona, a tam, gdzie nie jest ona potrzebna, można byłoby ją ograniczyć. [Wywiad 5, WPRG]

Jakie pana zdaniem dodatkowe elementy powinien zawierać projekt uchwały, aby radni mogli lepiej ocenić rzeczywistość społeczno-gospodarczą?

Być może jeden schemat uzasadnienia, być może bardziej precyzyjne jego sformułowanie pomogłoby nam uniknąć niepotrzebnych pytań. [Wywiad 12, PRG]

2.3. Bariery i problemy podczas tworzenia prawa lokalnego – perspektywa rady gminy

Rosnące oczekiwania społeczeństwa wobec sektora publicznego nie ograniczają się współcześnie jedynie do zwyczajowo przypisywanej państwu funkcji regulacyjnej i stabilizującej. Wymagania te koncentrują się aktualnie na aktywnej roli państwa w tworzeniu warunków rozwoju i ogólnego dobrobytu społeczeństwa. Jednostki samorządu terytorialnego na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci muszą realizować coraz więcej zadań publicznych, przekazywanych im przez władze centralne w ramach decentralizacji. Efektem tego jest coraz dłuższa lista problemów wewnętrznych oraz coraz większe trudności finansowe. Najogólniej mówiąc, w wielu sytuacjach nie jest to wynikiem ich marnotrawstwa, ale faktu, iż władze centralne nie przekazują gminom odpowiednich środków zabezpieczających prawidłowe wykonanie powierzonych im zadań.

Presja czasu powoduje, że radni nie są w stanie zapoznać się dokładnie z przekazanymi im projektami uchwał. Prowadzi to do postaw o negatywnym charakterze. Z jednej strony niezaznajomiony z oma-

wianą materiały radny może pozostawiać bierny w trakcie posiedzenia rady gminy. Innym skrajnym przejawem nieprzygotowania radnego jest nadaktywność podczas posiedzenia. Radny w takiej sytuacji poświęca czas kwestiom, których omówienie powinno się odbyć przed posiedzeniem ogólnym, np. w trakcie prac komisji tematycznej, bądź zostały one już wyjaśnione w załącznikach do projektu uchwały.

Z przykrością jestem zmuszony stwierdzić, że aktywnych radnych jest może 20%. [Wywiad 5, WPRG]

Stwarzanie sytuacji, w której rada gminy działa w warunkach ograniczonej ilości czasu, może zostać odebrane jako podstęp służący wywarceniu presji na decydentów. O ile sporadyczne występowanie takich sytuacji można uzasadnić szczególnymi okolicznościami, to częste wykorzystywanie takiego manewru spotyka się z wyraźnym sprzeciwem radnych. Inną konsekwencją działania pod presją czasu jest popełnianie błędów wpływających, zdaniem rozmówców, na jakość przygotowywanych projektów uchwał.

Ja staram się wszystkie uchwały czytać i analizować. Ale z doświadczenia też wiem, że duża część radnych w ogóle nie czyta uchwał. (...) Na każdej sesji jest jakiś pilnie zgłaszany projekt, ale nie przez prezydenta. Z reguły robią to radni. Myśmy kilka razy bardzo mocno zrobili awanturę prezydentowi, że wrzucił uchwałę na szybko, mówiąc: jeżeli nie będzie teraz opinii, to przepadną środki unijne. Był taki przypadek związany z (...) [respondent wymienił nazwę terenu – M.S.-P.]. 15 minut przed komisją dostaliśmy cały 150-stronicowy dokument z materiałami do regionalnego programu operacyjnego. [Wywiad 8, WPRG]

Ja widzę dużo niedociągnięć w naszym tu urzędzie, że jest robione wszystko z opóźnieniem, na ostatnią chwilę. Ja to widzę, że oni się nie mogą ogarnąć czasami. Ci co przygotowują te uchwały, robią to wszystko na ostatnią chwilę i potem to jest podane. My często gęsto te błędy wyłapujemy. [Wywiad 6, PRG]

Wiedza radnych i szybki dostęp do informacji przesądza o jakości stanowionego prawa. Szerokie spektrum spraw, którymi powinni zajmować się radni, często przerasta ich możliwości poznawcze. Brak kapitału wiedzy na miarę współczesnych czasów prowadzi również do obniżenia zainteresowania wykonywaniem pracy w radzie gminy na wysokim poziomie.

Spodziewam się, że nie ma radnego, który przeczyta każdą uchwałę i przygotuje się na każdy punkt sesji. Ja sam, pomimo że jestem przewodniczącym rady, nie jestem kimś takim, a mimo to wydaje mi się, że wiem stosunkowo najwięcej. Głęboko wierzę jednak w to, że w głosowaniu nad każdą uchwałą jest przynajmniej jeden radny, który głosuje świadomie, ale obawiam się, że zdarzają się takie projekty uchwał, których nikt nie przeczytał. [Wywiad 12, PRG]

2.4. Bariery i problemy podczas tworzenia prawa lokalnego – perspektywa urzędu gminy

Wyniki badania pozwalają na postawienie tezy, że bez względu na to, z jaką gminą mamy do czynienia – wiejską, miejską czy wiejsko-miejską – w każdej z nich pojawia się problem wykładni prawa ogólnego i klarownego zakresu obowiązków urzędu gminy. Problem ten wynika przede wszystkim z języka stosowanego w prawodawstwie, któremu podporządkowana jest gmina, a także niezbyt ostrych pojęć. Zbyt szerokie pole do interpretacji sprawia, że proces przyjmowania aktów prawa lokalnego się wydłuża.

Ważną częścią uchwały jest podstawa prawna. Nie ukrywam, że często mamy problem z zakwalifikowaniem danej uchwały i odpowiedzią na pytanie, czy jest ona elementem prawa miejscowego. Bardzo często bywa tak, że się trochę boksujemy z nadzorem prawnym wojewody, gdyż nie jest to jednoznacznie opisane, a kontroli podlega jedynie akt prawa miejscowego. Nie jest doprecyzowane, co mamy traktować jako prawo miejscowe i można to różnie interpretować. [Wywiad 15, SG]

Nadmiar przepisów powoduje czasami to, że gdzieś coś z jakimś przepisem nie współgra. W ochronie środowiska widać to bardzo. Moje kompetencje wójta, burmistrza są rozsiane w 300 ustawach, więc ja nawet sam do końca nie wiem, za co odpowiadam, kiedy, jak. Wychodzi to czasami w praniu w jakichś akcjach kurierskich, przy powodzi, przy akcji zima, przy pomocy społecznej czy jakichś innych rzeczach, przy szkodach łoświeckich, które tak naprawdę procedują pracownicy merytoryczni. [Wywiad 7, WG]

Często jak się da tekst [aktu prawnego – M.S.-P.] do przeczytania takiej osobie, która nie ma z tym do czynienia, to może jej to sprawić trudność. Jednak warto zwrócić uwagę, że w urzędach jest coraz większa świadomość, aby ten trudny język legislacyjny próbować tak przełożyć, aby „osoba z zewnątrz” była w stanie to zrozumieć. [Wywiad 2, SG]

Perspektywa przedstawicieli urzędu gminy jest częściowo zbieżna z opiniami wyrażanymi przez przedstawicieli rady gminy w odniesieniu do poziomu wiedzy kadr. Inaczej jednak niż w radzie gminy, w urzędzie pracują ludzie, dla których praca w gminie jest głównym zajęciem. Inaczej także niż radni, urzędnicy nie zmieniają się co kilka lat, dzięki czemu ich wiedza i doświadczenie mają charakter kumulatywny. Z drugiej strony długookresowa praca w jednym obszarze może prowadzić do rutyny i powielania zwyczajowych wzorców oraz błędów.

W badaniu została potwierdzona teza, iż duże gminy miejskie, zwłaszcza te, na terenie których istnieją ośrodki akademickie, są w stanie zatrudniać wysoko wykwalifikowanych specjalistów z różnych branż i angażować do swoich prac ekspertów zewnętrznych. Gminy wiejskie czy gminy oddalone od centrów uniwersyteckich zatrudniają lokalnych mieszkańców, wśród których może brakować pracowników posiadających odpowiednią wiedzę i kwalifikacje, będące współcześnie strategicznym zasobem każdej organizacji.

Mnie się wydaje, że najczęstszym problemem jest sam proces legislacyjny, ponieważ nie ma w urzędzie zbyt dużo osób, które są po studiach administracyjnych, prawniczych. A jest to już wiedza nie do końca łatwa. Wynika to m.in. z języka, jaki jest stosowany w aktach prawnych. [Wywiad 2, SG]

Z wyżej wspomnianym problemem dostępu do jakościowych kadr łączy się kwestia szybko zmieniającej się rzeczywistości. Wysoka dynamika zmian w prawie sprawia, że urzędnicy oraz radcowie prawni nie zawsze są w stanie stworzyć stabilne podstawy prawne dla gminy. Szybko pojawiające się nowe uwarunkowania oraz wytyczne „z centrali” sprawiają też, że zespołom radców prawnych, zwłaszcza w małych gminach, trudno jest skutecznie i fachowo na nie reagować.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na często zmieniające się prawo, gdzie często przy ograniczonych zasobach ludzkich w urzędach, czasami ciężko jest nadążyć za zmianami. [Wywiad 2, SG]

Stanowienie dobrego prawa lokalnego w odbiorze reprezentantów urzędu gminy utrudnia nadto prawo powszechnie obowiązujące, które nie uwzględnia specyfiki danej gminy. W opinii respondentów taka sytuacja sprawia, że niemożliwe staje się podjęcie działania na terenie gminy, które rozwiązywałoby rzeczywiste problemy lokalne. Przykład takiej sytuacji obrazuje wypowiedź jednego z wójtów:

U nas pojawiły się szkody łowieckie. Byli ludzie, którzy mieli zniszczone przez sarny, zające uprawy, albo zniszczoną folię perforowaną, zjedzoną fasolkę i tak dalej. I były wojny z myśliwymi. (...) Ale rzeczywistość była taka: prawo w tej chwili mówi tak i tak, nie możemy w tej chwili odstrzeliwać zwierząt więcej niż tyle i tyle, w porze takiej i takiej. (...) Zające się u nas rozmnożyły i niszczą rolnikom te uprawy. Więc był od nas, od dołu postulat do ministerstwa zmienić prawo łowieckie, tylko on gdzieś tam poszedł i ugrzązł. Co z tego, że napisaliśmy do ministra, jak perspektywa rolników z Wielkopolski, z Kujaw, z Podlasia jest zupełnie inna niż nasza. Oni nie mają warzyw, tylko mają krowy, bydło, świnie, oni mają arealy rzepaku i tak dalej. Więc dla nich problem zająca nie istnieje. On istnieje tutaj na południu Polski, a zwłaszcza w tym odcinku województwa, gdzie są warzywa. No i był ten postulat oddolny – zmieńcie prawo, zmieńcie rozporządzenie, zmieńcie przepisy. No niestety nie zostało to wysłuchane, mimo że pod tym byli podpisani i myśliwi, i przedstawiciele rolników, i urząd gminy. [Wywiad 7, WG]

Na podstawie analizy przeprowadzonych wywiadów należy stwierdzić, że istnieje określona pula spraw postrzegana zarówno przez lokalną władzę uchwałodawczą oraz wykonawczą jako bariera w tworzeniu wysokiej jakości prawa. Przedstawiciele wszystkich organów władz gminy zgodnie twierdzili, że najwięcej czasu i wysiłku poświęcają sprawom najbardziej dotyczącym codziennego funkcjonowania mieszkańca na terenie gminy. Intensywne skupianie się na kwestiach ważnych, ale odnoszących się do niewielkiego wycinka rzeczywistości, z którą gmina musi się zmierzyć, sprawia, że uwadze decydentów umykają sprawy o wielkiej wadze strategicznej lub finansowej.

Jakie rodzaje uchwał wywołują u Państwa największe dyskusje?

To co zmienia pewną rzeczywistość. Jeżeli jest, tak jak mówię, stawka śmieciowa, zmiana częstotliwości czy regulamin czystości i porządku, czy strefa płatnego parkowania. Czyli to, co dotyka mieszkańca. To co jest na dużym poziomie, jak będzie wyglądał gminny program na przykład profilaktyki alkoholowej, wszystko co zapisane – może być, przechodzi bez większego problemu. Natomiast jeżeli jest coś, co uderza bezpośrednio w mieszkańców, sołtysów czy radnych, to wtedy ta dyskusja jest. Czasami zdarzało się, że przechodził przez radę kredyt na obligacje o wartości kilku milionów złotych, a jak dochodziło do ustalenia opłaty za psa, to nie można było tego ustalić. Jakoś zawsze była rozbieżność interesów różnych grup. W końcu nasza gmina nie pobiera opłaty za psa. [Wywiad 7, WG]

2.5. Radcowie – perspektywa rady gminy

Ciążący na samorządach obowiązek spełnienia wymogu zgodności wydawanych przez nie aktów normatywnych z konstytucją i ustawami sprawia, że opinia wydawana przez radcę prawnego zatrudnionego w gminie traktowana jest z reguły jako legislacyjny gwarant bezpieczeństwa urzędu gminy. Badanie wykazało, że radcowie prawni w badanych gminach to postaci szczególnie ważne dla ich funkcjonowania. Brak ustawowego nakazu angażowania do współpracy radców prawnych nie powstrzymuje urzędów przed korzystaniem z ich pomocy. Radcy prawnego w urzędzie nie wiążą żadne inne polecenia niż świadczenie pomocy prawnej, nie jest on związany również poleceniem służbowym co do treści opinii prawnej². Obowiązki radców prawnych z reguły są wymienione na poziomie statutów gminy czy regulaminów organizacyjnych ich urzędów. Ich zadanie w urzędzie gminy może polegać na: 1) opracowywaniu lub udziale w opracowywaniu projektów aktów normatywnych, 2) opiniowaniu zgodności z prawem projektów aktów normatywnych, 3) udziale w posiedzeniach organów procedujących akty normatywne oraz redagowaniu i opiniowaniu zgodności z prawem poprawek do projektów, 4) ostatecznym redagowaniu aktów normatywnych po ich przyjęciu³. Pojawiające się uwagi przedstawicieli rad gmin pod adresem radców prawnych to głównie uwagi odnoszące się do kwestii interpretacyjnych aktów normatywnych. Rosnące wśród radnych przeświadczenie o możliwościach elastycznego traktowania norm prawnych sprawia, że opinie prawników, zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich, nie są uznawane za niepodważalne.

Przykładowo ostatnio samorzady były zobowiązane do przygotowania nowych statutów, a nie było żadnych rozporządzeń uszczegóławiających zapisy ustaw. I ilu było prawników, tyle było ocen, np. u nas jeden mecnas nie podpisał się pod jedną propozycją, gdyż miał inne zdanie, ale uchwała została przez wojewodę zaakceptowana. [Wywiad 9, PRG]

Oczywiście bardzo się liczą radni z opinią prawników, ale trzeba sobie to jasno powiedzieć, moje stanowisko jest też takie, że opinia prawnika jest tylko opinią prawnika. Ustawodawstwo polskie nie ma precedensu, więc

² W. Zając, *Jakość prawa w legislacji samorządowej a radcowie prawni*, <https://www.temidium.pl/artukul/jakosc_prawa_w_legislacji_samorzadowej_a_radcowie_prawni-4614.html#_ftn20> (dostęp 6.01.2020).

³ *Tamże*.

orzecznictwo, które było na końcu Polski, wcale nie musi u nas działać. [Wywiad 13, PRG]

Są przykłady sytuacji, gdzie prawnik wydał opinię negatywną o uchwale dotyczącej kryterium szczepionkowego przy rekrutacji do żłobków. Stwierdził, że uchwała jest sprzeczna z konstytucją i RODO. Jako autor uchwały wyrażałem opinię przeciwną i na komisji starliśmy się. (...) Kończąc ten przykład, to skończyło się prawidłowo, bo wojewoda (...) dostał odpowiedź i był usatysfakcjonowany. Oczywiście to była polityka. W radzie miejskiej w opozycji jest partia władzy, czyli PiS, a wojewoda jest z PiS, to mimo wszystko czynnik profesjonalny wziął górę i wojewoda nie zakwestionował uchwały. Inaczej musielibyśmy iść do sądu. [Wywiad 19, PRG]

2.6. Perspektywa radców prawnych

Radcy prawni zatrudnieni w urzędach gminy, z którymi były przeprowadzane wywiady, starali się pozostać bezstronni w swoich ocenach procesu uchwałodawczego. Akcentowali przede wszystkim swoje zaangażowanie na etapie oceny poprawności przygotowanego aktu prawnego. Mimo iż wszyscy eksperci prawni podkreślali, że ich praca ma charakter apolityczny i polega jedynie na kontrolowaniu poprawności przygotowywanego aktu prawnego, to jednak po dłuższej rozmowie czasami przyznawali, że w ograniczonym zakresie uczestniczą wraz z radnymi lub urzędnikami gminy w poszukiwaniu rozwiązań praktycznych.

Zdarza się też, że w jakiś sposób wkraczamy w ocenę rozwiązań merytorycznych. Próbuje się podpowiadać czy też uświadomić autorów projektu, jakie skutki może wywołać tak sformułowany akt prawny. Nasza rola kończy się na etapie akceptacji danego projektu aktu prawnego. [Wywiad 10, RPG]

Przede wszystkim kontrolujemy zgodność uchwał z aktami wyższego rzędu. Gros uchwał wymaga jedynie sprawdzenia pod względem formalnoprawnym, ale są i takie, w przypadku których uczestniczymy w ich tworzeniu, tzn. komórka merytoryczna mówi nam, co chce osiągnąć, a my pomagamy sformułować zapisy, ew. ocenić, czy przekraczamy delegację ustawową, czy też nie. [Wywiad 11, RPG]

Z punktu widzenia radców prawnych największy problem w ich pracy wiąże się z kwestią zgodności aktów prawa miejscowego z treścią upoważnienia ustawowego. Dużo wątpliwości budzi też zgodność

z prawem uchwał organów gminy, będących najczęstszym przedmiotem rozstrzygnięć organów nadzoru i sądów administracyjnych. W opinii badanych radców prawnych niezbędnym sposobem poprawy jakości prawa lokalnego jest dążenie do ujednoczenia jego oceny przez organy sprawujące nadzór nad procesem prawodawczym organów jednostek samorządu terytorialnego.

Prawo czasami jest ocenne i to, co ja uważam za właściwe, nie zawsze będzie takie z perspektywy nadzoru prawnego wojewody, który może ocenić, że w określonym miejscu akt prawny jest niezgodny z prawem. Wynika to z niejasności systemu prawnego i z pola do różnych interpretacji. (...) Co więcej, nadzór czasami zmienia stanowisko, różnie orzeka w różnych sprawach itd. Jest to problem z mojej perspektywy, bo patrząc globalnie rozstrzygnięcia nadzorcze to może jedna na sto uchwał. [Wywiad 10, RPG]

2.7. Strategie przewyciężenia problemów w procesie legislacyjnym – aspekty praktyczne

Strategia przewyciężania problemów związanych z tworzeniem prawa lokalnego polega na podpatrywaniu rozwiązań stosowanych w innych gminach. Małe wiejskie gminy z reguły szukają wzorców dobrych praktyk w gminach sąsiednich bądź w gminach podobnych do nich z całej Polski. Gminy miejskie częściej inicjują przyjmowanie rozwiązań zaczerpniętych z zagranicy. Wzorcem dla nich są często ważne metropolie Europy i świata, takie jak Berlin, Londyn czy Nowy Jork.

Podczas badania w małych gminach zapytano o korzystanie z wzorców związanych ze stanowieniem prawa lokalnego, w tym o funkcjonowanie OSR w gminach partnerskich za granicą, zwłaszcza w Niemczech. Reprezentanci tych gmin zgodnie przyznawali, że praktyki „podpatrywania” i przejmowania skutecznych rozwiązań dotychczas nie było.

Jak są podatki, to my żądamy porównania podatków z sąsiednich gmin: z (... , ..., ...) [są to gminy sąsiadujące bezpośrednio z przywoływaną gminą – M. S.-P.]. I my porównujemy, jakie oni mają stawki. (...) No to porównanie i my dopiero wtedy dyskutujemy, dlaczego mamy taką stawkę, a nie taką. No to wiadomo, że nasza główna pani skarbnik uzasadnia tym, że tam było więcej wpływów. Ale to czasami idzie w inną stronę, bo ludzie zaczynają nie płacić i my więcej wydajemy pieniędzy na upomnienia. [Wywiad 6, PRG]

Inna strategia to tzw. strategia spóźnionego, będąca pochodną powyższej strategii. Chodzi w niej o poradzenie sobie w niepewnym środowisku, charakteryzującym się zmiennymi warunkami. Polega ona na zebraniu możliwie największej ilości informacji o dostępnych rozwiązaniach i podejmowaniu decyzji w oparciu o doświadczenie analogicznych podmiotów – innych gmin. Dopiero posiadanie ważnych informacji, w oparciu o które podejmowane są decyzje, przesądza o konkurencyjności gminy.

I teraz te akty prawne podzieliłbym na dwie grupy. Pierwsze to są standardowe akty prawne, które podejmują też inne gminy. I wtedy jest bardzo łatwo przewidzieć, bo wiesz, jaki skutek to prawo miało w innych gminach; wtedy najczęściej premia jest dla tych, którzy są spóźnieni, bo oni zwykle czekają do końca. Dotyczy to, tak jak naszej gminy, na przykład odnośnie odpadów komunalnych: jestem ostatni, który rozpisuje przetarg, wiem, co się dzieje. Wiedziałem o ile mogę podnieść ceny, żeby jednocześnie były to ceny najniższe w regionie, a z drugiej strony, by się system bilansował. [Wywiad 20, WG]

2.8. Konsultacje społeczne

Przeprowadzone badanie wykazało, że instytucja konsultacji społecznych na poziomie deklaratywnym jest powszechnie znana i akceptowana wśród decydentów gminnych. W trakcie wywiadu, gdy pojawiał się poświęcony im wątek, respondenci bezbłędnie wskazywali ich sens i cel, bez trudu wymieniali wagę bezpośredniej komunikacji z mieszkańcami. W wielu opiniach konsultacje społeczne podnosiły prestiż urzędu jako miejsca otwartego, przejrzystego, wchodzącego w dialog z mieszkańcami. W opinii rozmówców uwzględnianie głosu społeczności lokalnych przynosi korzyści.

Badanie wykazało nadto, że istnieje korelacja pomiędzy rodzajem gminy (wiejskiej, miejskiej lub wiejsko-miejskiej) a otwartością na konsultacje społeczne zarówno ze strony władz, jak i mieszkańców. Nie wnikając w kwestie szczegółowe, należy stwierdzić, że najaktywniej ta forma demokracji bezpośredniej jest wykorzystywana w dużych miastach, natomiast z pewną rezerwą podchodzi się do niej w gminach wiejskich. Gminy wiejsko-miejskie sytuują się pośrodku skali. Wpływ na to ma wiele czynników, takich jak zróżnicowany poziom edukacji w zakresie procesów demokratycznych, zróżnicowana struktura zatrudnienia (w miastach istnieje spora grupa mieszkańców wykonujących tzw.

wolne zawody, pozwalające na dysponowanie większą ilością czasu) czy większa anonimowość wśród reprezentantów władzy w wielkich gminach, a mniejsza w gminach wiejskich.

W naszej gminie działa kilkaset organizacji pozarządowych. Pod tym względem od lat wypracowujemy taką metodę, pewien sposób działania, w którym chcemy być blisko naszych mieszkańców (...) Mnie za to akurat krytykują niektórzy, bo ja lubię o wszystko pytać. Nie można wszystkich głosów uwzględnić, ale pytać trzeba. Chcą ci mieszkańcy, niech uczestniczą, powinna być ta informacja. [Wywiad 13, PRG]

Oczywiście, są niezbędne. Jesteśmy za tym, aby pytać mieszkańców. Staraliśmy się, aby uchwały nie były sprzeczne z wolą mieszkańców. Ważna jest analiza potrzeb i realizacja oczekiwań. Różnymi narzędziami wsłuchujemy się w głos ludzi, dlatego głos wyborców może pomagać przy podejmowaniu decyzji. [Wywiad 1, PRG]

U nas jest jeszcze jeden mankament, że ludzie są dostępni tylko w sobotę i niedzielę. To jest problem, bo wtedy musisz urzędników merytorycznych ściągać albo po godzinach. [Wywiad 20, WG]

Jednym z rozwiązań jest zmiana kultury myślenia o konsultacjach społecznych, która powinna być promowana przez urzędników samorządów lokalnych i wdrażana stopniowo w urzędzie. Konsekwentne pokazywanie urzędnikom korzyści płynących z debat z mieszkańcami z czasem może wpłynąć na zmianę myślenia o udziale mieszkańców we współrzędzeniu gminą. Badanie wykazało, że takie działanie jest możliwe przede wszystkim w gminie wiejskiej.

Czy konsultacje publiczne pozwalają poprawić jakość stanowionego prawa w gminie?

Ważne jest, aby konsultacje były zrobione dobrze, tj. właściwie zadane pytania, odpowiedzi w odpowiedniej formie, dobra metodologia itp. [Wywiad 2, SG]

Wiem, jaki jest stosunek pracowników administracji do głosu mieszkańców: że na ogół mieszkańcy sami nie wiedzą, czego chcą i chcą wszystkiego, że to nic nie wnosi do sprawy, tylko utrudnia, a pracownik ma dużo problemów. To jest jedna strona tego medalu i to jest, uważam, nieprofesjonalne podejście do urzędu. [Wywiad 20, WG]

Należy stwierdzić, że w badanych gminach przeprowadzanie konsultacji społecznych najczęściej ma postać dyskusji, której celem jest

w pierwszej kolejności uświadomienie społeczności lokalnej o obranych kierunkach działań samorządu, a rzadziej jej celem jest rzeczywiste wpływanie na kształt uchwał. Mimo że narada z mieszkańcami ma głównie charakter informacyjny, to jednak stwarza ona możliwość zaakcentowania stanowisk przez społeczności lokalne czy wskazania ewidentnych błędów. Za konsultacje społeczne uważane są w gminach również otwarte zebrania z mieszkańcami, badania ankietowe, konsultacje pisemne, sondaże internetowe, a czasami też warsztaty obywatelskie (np. w formie grup fokusowych).

Zachowawczy stosunek władz lokalnych wobec tej formy partycypacji obywatelskiej wynika z wielu problemów, wśród których za najważniejsze zostały uznane: obiektywna niemożność zrealizowania większości postulatów mieszkańców, brak znajomości wśród mieszkańców szerszego kontekstu i uwarunkowań finansowo-prawnych realizacji poszczególnych projektów oraz myślenie mieszkańców o poprawie własnej sytuacji, a nie o rozwoju całościowym gminy. Na te problemy dodatkowo nakłada się ograniczona ilość czasu, ograniczone zasoby kadrowe urzędów, wielość spraw, którym urząd powinien poświęcić uwagę i utrzymująca się wysoka dynamika zmian w prawie.

Poza dość oczywistymi funkcjami, takimi jak budowanie zaufania do urzędu czy informowanie społeczeństwa o kierunku prac urzędu, konsultacje społeczne mogą pełnić też rolę wentyla bezpieczeństwa w sytuacji konfliktowej. Powołanie się urzędu na zrealizowanie konsultacji ze społeczeństwem ma uwiarygadniać i wzmacniać jego decyzje. Nastawienie, że narada ze społeczeństwem ma mieć charakter fasadowy, służący rozładowaniu napięć i konfliktów, wypacza sens tego instrumentu demokracji.

Jeżeli spodziewamy się, że uchwała może rodzić opór społeczny, to należy wcześniej przygotować się do tego, uzbrajając się w argumenty, wyjść do ludzi, aby uniknąć wznoszenia barykad. [Wywiad 14, PRG]

Ja mam zabezpieczenie takie: jeśli ktoś z mieszkańców przyjdzie z pretensjami i mówi: „no ale jak żeście to wymyślili?“, no to ja wtedy mówię: „proszę pana, to nie była decyzja jednoosobowa, tylko o tym decydował zespół do spraw rewitalizacji; po drugie, urząd marszałkowski, urząd gminy, pracownicy i tak dalej, a po trzecie – gminny komitet rewitalizacji, do którego mógł się pan zgłosić. Pan się do niego nie zgłosił. [Wywiad 7, WG]

Badanie wykazało szereg problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji konsultacji. Zdarza się, że uwzględnianie głosu miesz-

kańców odbierane jest jako przytakiwanie nierozważnym pomysłem. Brak jednomyślności – gdy część decydentów opiera się na opinii mieszkańców, a część chce realizować strategię, mające oparcie w innych analizach – prowadzi do kontrowersji wewnątrz władzy uchwałodawczej i wykonawczej. Taki przykład uwypukla problemy partycypacji obywatelskiej i szerzej – współczesnej demokracji.

Mnie interesuje rozwój miasta – ludzie narzekają, że miasto się wyludnia, ale są przeciwni budowie mieszkań. Konsultacje mnie nie pomagają, ponieważ część radnych jest mocno upolityczniona i radni populistycznie działając, idą z głosem mieszkańców i mówią, że nie chcą tych mieszkań. Proponują zrobić park miejski i drzewa posadzić. To nie zawsze pomaga. Świadomość ludzi czasami dolewa oliwy do ognia. [Wywiad 12, PRG]

Odnoszenie się z rezerwą do posiedzeń z udziałem mieszkańców można wytłumaczyć nie tylko chęcią realizacji własnych pomysłów władz, ale też ich przekonaniem o braku pełnego oglądu konsultowanych spraw u mieszkańców. Urzędnicy i radni biorący udział w badaniu podkreślali, że mieszkańcy z reguły wykazują zainteresowanie sprawami dotyczącymi ich samych lub zlokalizowanymi w bezpośrednim sąsiedztwie. Rozmówcy argumentowali, że sporadyczne uwzględnianie głosu społeczności jest skutkiem jej niepełnej, wyrywkowej wiedzy w omawianym temacie. Wśród badanych osób dominowało przekonanie, że to urząd ponosi największą odpowiedzialność za realizowane w gminie projekty, co usprawiedliwia jego dystansowanie się od opinii mieszkańców.

Często jest mieszkańcom ciężko wytłumaczyć, że robimy konkretną ulicę, gdy mieszka on przy tej drugiej i chciałby, aby zrobić ją najpierw. A musimy zrobić najpierw tą, bo jest to związane z tym, że w przyszłości będziemy robić inne, [bo to będą obwodnice]. Konsultacje są oczywiściebrane pod uwagę, ale jeżeli w strategii wychodzi, że musimy coś zrobić pierwsze, czy też nie da się tego inaczej zrobić, to tak jest. [Wywiad 9, PRG]

Nie jest możliwe, aby władza wiedziała lepiej od mieszkańców, ale jest konieczność zważenia często przeciwstawnych oczekiwań, ale także trzeba zdefiniować, co jest ważne dla miasta na dziś, jutro i pojutrze. Na przykład zafundowanie sobie zieleni w każdym wolnym miejscu to są koszty związane z wykupem gruntów od prywatnych właścicieli, trzeba to nasadzić i później utrzymywać, a jakie źródło utrzymywania tego? Jeśli nie będzie

rozwoju gospodarczego, to z czego będziemy to utrzymywać? [Wywiad 16, SRG]

Rzadko robimy konsultacje dotyczące przepisów prawa, uchwał. (...) Ale po pierwsze: wymaga to czasu, wymaga to zaangażowania iluś osób do przeprowadzenia takich konsultacji. I jeżeli nie jest to wymogiem ustawowym, czyli na przykład konsultacje do miejscowego planu zagospodarowania, konsultacje do na przykład rewitalizacji, to najchętniej nikt by tych konsultacji nie robił.

Dlaczego?

Bo to jest dodatkowa praca, dodatkowy obowiązek, który czasami kończy się tym, że robimy konsultacje przykładowo dotyczące parku albo strefy płatnego parkowania i przychodzi grupka 5 czy 15 osób. A jak zaczynamy to wprowadzać, to się okazuje, że na tych konsultacjach byli tacy, którym to zupełnie nie przeszkadzało i nie miało to dla nich znaczenia, a tym, którym zaczyna to kolidować – nagle robią komitet. Jak już jest wszystko przesądzone: rozstrzygnięty przetarg, dostarczone urządzenia, malowane, to oni zaczynają dopiero mieć dużo do powiedzenia i protestować. [Wywiad 7, WG]

Czy z Pani doświadczenia konsultacje społeczne mają sens?

W ogóle. Nikt nie przychodzi na nie. (...) Wie pani co, ja teraz widzę sama po sobie, że to musi być pora dnia. Ja widzę, jak są organizowane szkolenia dla rolników w domu kultury. Robią to rano, o jedenastej. Kto na jedenastą przyjdzie, jak ludzie są w pracy? [Wywiad 6, PRG]

Wśród badanych przedstawicieli gmin nie było zgody co do tego, czy zbyt częste pytanie mieszkańców o ich opinie w różnych kwestiach jest zasadne. Sposobem na uniknięcie kierowania pytań do zbyt szerokiego gremium o zróżnicowanych poglądach w niektórych gminach było zawężanie grona partnerów dyskusji do osób reprezentujących określone branże czy środowiska pozarządowe.

Obecnie jest to bardzo modne. Jednak uważam, że mieszkańcy wybierają swoich reprezentantów po to, żeby ich reprezentowali. Radny ma iść do swoich ludzi i konsultować akty prawne, które mogą być wprowadzone i z taką informacją od mieszkańców powinien wracać do rady. Mam świadomość, że teraz konsultuje się wszystko i ze wszystkimi, to moje pytanie jest następujące. Po co ta rada? W takiej sytuacji powinien być burmistrz i on w konsultacjach powinien pytać mieszkańców o wszystko. Wtedy będzie podejmował decyzje. Dla mnie to radny powinien być tym ogniwem. Przyszedł z dołu i reprezentuje swoją grupę wyborców. Przed nimi staje co 5 lat i daje się poddać weryfikacji mieszkańców, czy dobrze ich reprezentuje. [Wywiad 2, SRG]

Uważam, że samorząd, który jest wspólnotą lokalną, nie może funkcjonować, jeżeli nie będzie nieustannie doskonalił zasad partnerstwa, współpracy i angażowania mieszkańców i powstawania rozwiązań poprzez akty prawa lokalnego. Nie jest możliwe, aby władza wiedziała lepiej od mieszkańców. [Wywiad 16, SRG]

Z reguły ci, którzy są aktywni w stowarzyszeniach, są aktywni w ogóle i są jakoś obeznani z tematem, więc są partnerem do negocjacji bardzo [wiele] wnoszącym. (...) U nas jest łatwiej niż w mieście, bo u nas jest tak, że NGO-sów jest bardzo mało, więc generalnie dobór nie jest skomplikowany. Ale niektóre programy, jak na przykład program rewitalizacji, ma swoją radę rewitalizacji i wtedy dyskutujesz w ramach tej rady rewitalizacji. [Wywiad 20, WG]

Niewiążący charakter konsultacji społecznych sprawia, że czasem są one przez władze traktowane pobłażliwie, a czasami wręcz jako uciążliwy obowiązek. Podczas wywiadów rozmówcy podkreślali, że równowaga głosu mieszkańców z głosem decydentów zwiększałaby ich motywację do traktowania tej formy partycypacji obywatelskiej z atencją. Innym problemem jest liczebność uczestników konsultacji. Żaden przepis ani regulamin nie ustala, ile osób powinno w nich uczestniczyć, by uznać opinie wyrażane podczas konsultacji za reprezentatywne dla ogółu mieszkańców. Zdaniem badanych reprezentantów gmin wartość konsultacji obniżają również tzw. osoby nadaktywne, czyli takie, które angażują się w wiele spraw, chętnie zabierają głos w różnych sprawach, jednakże będąc nieprzygotowanymi merytorycznie, nie dostarczają reprezentantom władz przekonujących argumentów, skłaniających ich do zmiany stanowiska.

Czyli konsultacje mogą być przydatne tylko wtedy, jeśli byłyby w jakiś sposób wiążące?

Myszę, że tak. Inaczej jest to tylko strata czasu i pieniędzy. Robienie konsultacji, które trafiają tylko do biurka, to absurd. (...) Konsultacje powinny mieć realny wpływ na to, co podejmujemy, nawet z głosem równowalnym, bo to wtedy ma sens, albo rezygnujemy z tego. Nie ma sensu mówienie ludziom, że ich głos się liczy, a później przy podejmowaniu decyzji ten głos nie jest brany pod uwagę. [Wywiad 2, SG]

Jest jeden problem, który też zauważają różnego rodzaju organizacje – że na konsultacje przychodzą nadaktywiści, którzy na wszystko mają jakąś odpowiedź, znają się na wielu rzeczach, mają dużo wolnego czasu, bo albo są jakimś byłym policjantem, wojskowym, strażakiem, albo wczesnym emerytem, albo kimś, kto po prostu nie musi żyć z ciężkiej pracy codzien-

nej, tylko ma mnóstwo czasu, szpera po internecie, BIP-ach, wynajduje jakieś tam rzeczy. Czasami staje się pewnego rodzaju ekspertem, ale czasami ta para idzie w gwizdek. Kiedy dochodzi do jakiejś konfrontacji z twardeymi danymi, no to okazuje się, że ten cały zamęt to była burza w szklance wody. [Wywiad 7, WG]

Badanie wykazało, że moc oddziaływania mieszkańców na władze gminy poprzez udział w konsultacjach społecznych jest obiektywnie niewielka. Sporadyczne zaangażowanie w sprawy lokalne nie przynosi każdorazowo spodziewanych efektów w postaci realizacji postulatów mieszkańców. Jeden z wójtów rozwiązanie tego problemu widział w zmianie taktyki działania mieszkańców – proponował, aby zamiast angażowania się w sprawy lokalne punktowo zaangażować się w działalność w gremiach społecznych o bardziej stałym charakterze. Pozwalałoby to na lepszą orientację w bieżących problemach gminy i zwiększenie realnego wpływu na lokalną politykę.

Jeżeli na przykład dany mieszkaniec wykazuje jakąś aktywność, ale wykazuje aktywność tylko w jakimś budzącym wątpliwość naszym problemie regulowanym uchwałą rady miejskiej, a na przykład na zebraniu nigdy się nie pojawił osiedlowym czy wiejskim, nigdy nie chciał działać w żadnych organach – zarządzie, w komisji rewizyjnej, w czymkolwiek, w radzie sołectkiej, no to też jego uprawnienia są dużo mniejsze. Owszem, on może się czuć zagrożony czy poszkodowany, niedowartościowany, ale jeżeli ma takie chęci, to niechże zacznie coś działać, niech weźmie tą odpowiedzialność, jakąś cząstkę tej odpowiedzialności na siebie. [Wywiad 7, WG]

Sposobem na przezwycięzenie powyższych słabości konsultacji społecznych mogłoby być fachowe rozpracowanie metodologii prowadzenia konsultacji społecznych i jej wdrożenie na poziomie gminy. Przedstawiciele gmin, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, byli świadomi, że przeprowadzenie jakościowych konsultacji z mieszkańcami wymaga nakładów czasowych, organizacyjnych i finansowych, jednakże jedynie w wielkich miastach respondenci wskazywali, że w ich miejscowościach konsultacje są robione z udziałem trenerów specjalizujących się w prowadzeniu tego rodzaju spotkań.

3. Problemy oceny skutków regulacji na poziomie lokalnym

3.1. Stosunek do oceny skutków regulacji

Reprezentanci gmin, z którymi były przeprowadzane wywiady, z reguły pozytywnie odnosili się do samej koncepcji przeprowadzania oceny skutków prawa zarówno ogólnokrajowego, jak i lokalnego. Celowość takiego działania była różnie określana. Argumentacja obejmowała dość szerokie spektrum problemów lokalnej społeczności, które można by rozwiązać dzięki wprowadzeniu OSR.

Należy podkreślić, że rozumienie, czym dokładnie jest „ocena skutków”, było zróżnicowane wśród decydentów uczestniczących w procesie stanowienia prawa lokalnego. Można przypuszczać, że brak jednej wizji tego, na czym OSR polega, wynika z braku popularności tego zagadnienia czy sporadycznej jego obecności w debacie nad sposobami stanowienia dobrej jakości prawa. Respondenci pytani o źródła wiedzy, w oparciu o które ustalają, że dany akt prawny jest wystarczająco dobry, wskazywali m.in. pozytywne doświadczenie w danym obszarze zdobyte przez inne gminy, długą (w praktyce często burzliwą) dyskusję odbytą w gronie radnych i urzędników gminy, a także doświadczenie w zarządzaniu i powiązaną z nim zwykłą intuicję.

Ale myślę, że na co dzień się nad tym nie zastanawiamy, nie tylko z punktu widzenia wpływu uchwał, tylko w ogóle realizujemy swoją robotę. Czyli po prostu uchwalamy mnóstwo uchwał w nadziei, że one przyniosą swój pożądany efekt. No i co się z nimi dzieje później, za bardzo może nawet nie myślimy na co dzień, bo mamy na myśli następne. [Wywiad 13, PRG]

Na początku spotkania, podczas prezentacji tematu, którego dotyczył wywiad, rozmówcy z zainteresowaniem słuchali krótkiego wprowadzenia o OSR oraz o tym, jak to działa za granicą, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Z oceną skutków regulacji wszyscy respondenci zetknęli się przy okazji podejmowania uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ponieważ ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakładała na gminy obowiązek przeprowadzania szeregu analiz i konsultacji przed przyjęciem dokumentu. Respondenci pytani, czy zetknęli się z tym tematem na przykład podczas oficjalnych wizyt w gminach partnerskich za granicą, szczególnie w Niemczech, udzielali odpowiedzi negatywnej. Można przypuszczać, że brak świadomości możliwości korzystania z takiego narzędzia

w procesie zarządzania gminą eliminował ten wątek z merytorycznych dyskusji podczas wizyt.

Pomimo niemożności wskazania wspólnej definicji oceny skutków regulacji okazywało się, że w części gmin zostały już podjęte samodzielne działania służące recenzowaniu projektów uchwał. Dane uzyskane z badania wykazały, że działania te były podejmowane w dużych miastach oraz jednej gminie wiejsko-miejskiej. Do najczęstszych metod należy zaliczyć audyt oraz korzystanie z usług zewnętrznych firm eksperckich. W innej gminie miejsko-wiejskiej burmistrz wykazywał żywe zainteresowanie usługami przeprowadzenia niezależnej analizy celowości interwencji gminy oraz korzyści i kosztów związanych z podjęciem konkretnych działań, wskazując przy tym na pojawiające się ograniczenia:

[Przydałby się] taki właśnie ekspert od stref parkowania, który powiedziałby: „Panie burmistrzu, mamy opracowane w 15 miastach takie i takie rozwiązania. U pana będzie to i to, lub to i to”.

Dlaczego Państwo tego nie robią?

Bo nie ma takich firm. Zgłaszają się przykładowo firmy, które mają interes w tym. Albo firma chce sprzedać produkt albo usługę, a mało jest kogoś, kto powiedziałby: „Panie burmistrzu, mamy grant od ministra środowiska i chcemy u pana sprawdzić, jak wygląda sprawa gospodarki odpadami. My panu doradzimy, wskażemy za takie i takie niewielkie pieniądze, żeby pokryć koszty ekspertyzy”. [Wywiad 7, WG]

Skończył się nam tamten plan [reformy szkolnictwa w gminie] w ubiegłym roku, który był tworzony, mówiąc szczerze, metodą dość prymitywną. (...) Wtedy zrobiliśmy maksimum, co mogliśmy w tej grupie ludzi i co było wtedy też bardzo charakterystyczne, został przyjęty jednogłośnie. (...) No i on rzeczywiście był realizowany. Był nawet kilka razy ewaluowany. Ale teraz patrzemy na to zupełnie inaczej. Mamy firmę zewnętrzną, która stworzy nam audyt oświaty, przegłębnie naszą oświatę, przeliczy przede wszystkim, wszystko sprawdzi bardzo dokładnie. [Wywiad 13, PRG]

Badanie wykazało, że decydenci w gminach potrafią dość jasno przedstawić swoje wyobrażenia o tym, czym powinno się charakteryzować narzędzie służące ocenie stanowionego prawa, gdyby było wdrażane jako obowiązująca metoda. Jest to przede wszystkim mierzalny charakter celów, brak negatywnych konsekwencji w przypadku nieosiągnięcia wykazanych podczas analizy wskaźników oraz wyasygnowanie specjalnych środków z budżetu centralnego na przeprowadzanie oceny skutków regulacji. Mając przekonanie o wysokich kosztach, jakie

niesie za sobą przeprowadzenie gruntownej analizy konsekwencji prawa, respondenci często postulowali stosowanie tego narzędzia wobec wybranej grupy spraw.

Bardzo ważne jest, by planując cele, miały one charakter mierzalny, w miarę konkretny i możliwy do realizacji. To jest bardzo istotne, bo często zdarza się, że formułujemy cele, ale jednocześnie nie pracujemy nad systemem mierzenia. Jak nie ma pomiaru, to często jest słowo przeciwko słowu, ci, którzy wdrażają, mówią, że cel osiągnęli, a ci, którzy to oceniają z zewnątrz, mówią, że nie, bo nie ma na to żadnych dowodów, to jest jedynie stwierdzenie subiektywne, że poprawiło się. [Wywiad 16, SG]

Jeżeli powstałaby jakaś dodatkowa gałąź, która określałaby i przewidywałaby skutki przed wejściem i po wejściu w życie uchwały, to chciałbym, aby miało to charakter doradczy i kontrolny, a nie dyscyplinarny. Myślę, że można w tym kierunku spróbować. Zwłaszcza taka kontrola skutków po wielu latach mogłaby być przydatna. [Wywiad 1, PRG]

Następstwo wynikające z zapisów ustawy przekształcających liceum trzyletnie w liceum czteroletnie, co trzeba zrobić w tym miesiącu, jest dość jasne – pytanie, czy jest zasadność prowadzenia oceny skutków w tym wypadku. Są projekty, np. w budżecie miasta, gdzie prowadzimy oceny skutków finansowych na bieżąco. Nie wiem, czy byłaby zasadność stosowania tego do każdego rodzaju uchwały. [Wywiad 12, PRG]

Z punktu widzenia władz gminnych ułatwieniem w prognozowaniu skutków regulacji byłaby większa koordynacja działań pomiędzy szczeblem centralnym a lokalnym. Respondenci przytaczali wiele sytuacji, w których okazywało się, że decyzje podejmowane w Sejmie gmatwały sytuację finansową gminy oraz zaburzały proces przewidywania przyszłości.

Kluczowym jest, aby poziom centralny nie pomijał poziomu lokalnego, tj. zanim akt prawny powstanie, w pierwszej kolejności oceny skutków regulacji powinien dokonać samorząd. W sytuacji, gdy nie ma podporządkowania obu struktur powinna występować intensywna współpraca. Jako przykład służyć może reforma oświatowa, bo skutki tej reformy poniosły gminy oraz powiaty. Niestety wiązało się to ze wzrostem kosztów, zmianami z likwidacją/łączeniem jednostek, technicznie z problemami z budynkami szkół. [Wywiad 3, SG]

Uważam, że skoro walna część prawa obowiązującego samorządy tworzona jest na poziomie centralnym, to już na tym etapie samorządy powinny mieć prawo głosu, który byłby wysłuchany. Na tę chwilę nawet jeśli okre-

ślone regulacje są konsultowane, to w mojej ocenie te konsultacje nie mają charakteru partnerskiego, gdyż głos samorządu nie wywiera odpowiedniego wpływu. [Wywiad 4, RPG]

Podział na analizę skutków prawa przeprowadzaną przed przyjęciem uchwały (tzw. *ex ante*) oraz po jej przyjęciu (tzw. *ex post*) był dla respondentów zrozumiały, choć częściej wskazywano na potrzebę przeprowadzania oceny *ex ante*. Jednocześnie ze względu na domniemany koszt przeprowadzenia oceny skutków regulacji częściej wskazywano konieczność stosowania tej procedury do spraw wielkiej wagi dla gminy.

Nie przeprowadza się analiz, jaki wpływ może mieć dany akt na rozwój lokalnej społeczności. Należy się zastanowić, czy jest to w ogóle wykonalne, a przede wszystkim opłacalne dla budżetu przy każdym projekcie. [Wywiad 5, WPRG]

3.2. Ocena skutków regulacji *ex post*

Stosunek do oceny rezultatów podejmowanych przedsięwzięć uchwałodawczych, czyli tzw. oceny *ex post*, był wśród respondentów niejednoznaczny. Badanie wykazało również, że pojęcie oceny *ex post* jest różnie rozumiane w poszczególnych jednostkach. W jednej z badanych gmin miejskich średniej wielkości jako powód niestosowania oceny *ex post* podano brak narzędzi umożliwiających przeprowadzenie takiej analizy. Podobną opinię wyraził też przedstawiciel wielkiej gminy miejskiej, zwracając szczególną uwagę na słabą mierzalność skutków społecznych, proponując jednocześnie dochodzenie do określonych wniosków stopniowo, np. poprzez stosowanie procedury pilotażu.

W gminie nie ma czegoś takiego, nie oceniamy, nie konsultujemy tego później. Nie zlecamy tego nikomu, ale to wynika ze specyfiki uchwał, realizujemy działania własne. Można oceniać, w jaki sposób prezydent wykonuje uchwały, a nie fakt ich wprowadzenia. Nie mamy też do tego narzędzi. [Wywiad 3, SG]

Skutki społeczne to często pisanie kijem po wodzie. Łatwiej jest przewidzieć skutki finansowe niż społeczne. Natomiast czasami jest coś kontrowersyjne albo niepewne, to można zrobić to w ramach pilotażu. Na przykład uchwała dotycząca ograniczenia sprzedaży alkoholu w ścisłym centrum miasta. Daliśmy sobie to jako pilotaż, po to, aby po roku ocenić, chyba po roku, bo dokładnie nie pamiętam, czy to powinno dalej funkcjonować. [Wywiad 19, PRG]

Pozytywne nastawienie prezentowali przede wszystkim przedstawiciele wielkich, dobrze prosperujących gmin, znajdujących się w korzystnej sytuacji finansowej. Dla nich ocena *ex post* polega przede wszystkim na przygotowaniu rocznego sprawozdania z postępów realizacji uchwał rady gminy, przy czym taka praktyka jest tam stosowana od dłuższego czasu. Można przypuszczać, że dobre wskaźniki uzyskiwane na koniec roku są powodem do dumy dla decydentów w gminie, dlatego chętnie są upubliczniane.

Analizy, które prowadzimy, znajdują swoje odzwierciedlenie w corocznym raporcie o stanie miasta. Tam jest kilka części, które mówią o realizacji polityk sektorowych, ale również jest kilkaset stron analizy związanej z realizacją uchwał podjętych przez Radę Miasta. Jest to jedna z najistotniejszych części raportu o stanie miasta. (...) To jest jedna z naszych dobrych praktyk. [Wywiad 16, SG]

Z drugiej strony, przeprowadzanie i ujawnianie oceny *ex post* może wywoływać niechęć wśród decydentów ze względu na negatywną ocenę już wdrożonych rozwiązań. Przeprowadzanie usystematyzowanej oceny *ex post* w ocenie rozmówców udaremniały takie czynniki, jak brak czasu czy brak specjalistów. W trakcie wywiadu padła też odpowiedź, że zajmowanie się analizą *ex post* powinno być zadaniem komisji rewizyjnej lub komisji budżetowej. Z ogólnego kontekstu wypowiedzi wynikało przede wszystkim, że naturalną barierę przed sumienną oceną skutków przyjętych regulacji może stanowić niechęć do przyznawania się do błędnych decyzji przed mieszkańcami.

Jeżeli organ nie chce, aby do społeczeństwa dotarła określona informacja, to zgodnie z literą prawa może tę informację opóźnić lub nie podać w taki sposób, aby w pełni ona wybrzmiała w lokalnej społeczności. Brak informacji powoduje największe problemy przy ocenie skutków regulacji prawnych. [Wywiad 5, WPRG]

Jako miernik jakości regulacji w wywiadach często wskazywany był poziom zadowolenia mieszkańców z jej wprowadzenia. Takie kryterium częściej było przyjmowane w małych gminach, gdzie relacje międzyludzkie mają z reguły krótszy dystans.

Dla mnie też na pewno to mieszkańcy są najlepszym wyznacznikiem tego, czy to, co my podejmujemy, faktycznie się sprawdza. Mieszkańcy potem do nas przychodzą z różnymi tematami i mówią, czy coś jest złe, czy coś

im się nie podoba, czy to zostało w pełni przyjęte, czy w ogóle kto to wymyślił. A więc to *ex post* to na tę chwilę na pewno są mieszkańcy. [Wywiad 18, SG]

Krótszy jest dystans między mieszkańcem a wójtem. Tak jak normalnie w Krakowie, mieszkaniec może spotkać się z Panem Majchrowskim na jakiejś imprezie publicznej i mu pomachać, a u mnie standardem jest, że ktoś przychodzi ci pod drzwi i mówi, co mu się podoba, a co mu się nie podoba. [Wywiad 20, WG]

Przez większość respondentów ocena *ex post* była utożsamiana z raportowaniem o stanie rozwoju gminy. Można przypuszczać, że narzędzie to ugruntowało się w świadomości decydentów gminnych w związku z wprowadzeniem w ostatniej kadencji mechanizmu udzielania organowi wykonawczemu wotum zaufania na podstawie uprzednio przedłożonego raportu o stanie gminy. Co prawda prawo pozostawia dużą swobodę w wyborze treści zawartych w raporcie, to jednak można się spodziewać, że wprowadzenie takiego mechanizmu spowoduje wśród decydentów wzrost świadomości konieczności analizowania skutków przyjętych regulacji.

[Nie narzucałbym obowiązku] sprawdzania przez radnych takich skutków. Takie obowiązki sprawdzania skutków już są. Pojawiają się w komisji rewizyjnej, komisji budżetowej i one sprawdzają skutki wprowadzania pewnych rozwiązań. Według mnie obecnie są odpowiednie narzędzia, tylko to trzeba chcieć z nich skorzystać. [Wywiad 1, PRG]

4. Bibliografia

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016, poz. 283.

Zajac W., *Jakość prawa w legislacji samorządowej a radcowie prawni*, <https://www.temidium.pl/artukul/jakosc_prawa_w_legislacji_samorzadowej_a_radcowie_prawni-4614.html#_ftn20>.

Część III.

Kryteria i metody oceny skutków regulacji w gminach

Paula Olszyk

Wykorzystywanie danych publicznych w procesach decyzyjnych samorządu lokalnego

1. Wstęp

Procedura oceny skutków regulacji (OSR) może być wartościowym narzędziem, pomagającym samorządowi lokalnemu w podejmowaniu decyzji i ocenie całościowych konsekwencji działań uchwałodawczych. Opieranie dokumentów, zawierających w sobie elementy OSR, o dobrej jakości dane i ich rzetelną analizę jest jednym z podstawowych elementów umożliwiających przeprowadzenie obiektywnej i wymiernej ewaluacji lokalnie stanowionego prawa. Tylko bazując na faktach, samorzady lokalne mogą prowadzić politykę *evidence based*.

W niniejszym opracowaniu zanalizowano to, jak w procesach decyzyjnych samorządu lokalnego wykorzystywane są dane publiczne. Zbadano dokumenty przygotowywane na poziomie gminy, które zawierają elementy lub w jakimś stopniu odpowiadają OSR stosowanej przez Rządowe Centrum Legislacji. Nie istnieje na poziomie lokalnym pełna definicja procedury OSR¹. Jej pojęcie jest relatywnie bliskie monitoringowi czy ewaluacji, jednak OSR powinna wyróżniać się przede wszystkim koncentracją na wpływie samej regulacji, a także wykorzystywać szerokie spektrum technik analizy polityk publicznych². W związku z tym w niniejszym opracowaniu zbadano przede wszystkim sprawozdania, które gminy są zobowiązane składać cyklicznie na mocy ustaw, a w których powinny opisać skutki swoich działań w określonej dziedzinie. Dostępność tych dokumentów pozwala na analizę wykorzystania da-

¹ J. Górniak, G. Żmuda, P. Prokopowicz, *Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych*, [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015, s. 10, <https://www.kozminski.edu.pl/fileadmin/user_upload/OW_Model_dla_Polski.pdf> (dostęp 23.06.2019).

² S. Bienias, W. Felcis, K. Hermann-Pawłowska, R. Trzciński, *Inspiracje z ewaluacji - najlepsze praktyki*, [w:] J. Górniak (red.), *dz. cyt.*, s. 140.

nych publicznych na obfitym materiale wielu polskich gmin, gwarantując reprezentatywność wniosków.

Punktem odniesienia dla analizy wykorzystania danych publicznych w procesach decyzyjnych samorządu lokalnego będą standardy OECD, a także dobre praktyki stosowane na świecie. Na ich podstawie można także zaproponować nowe sposoby zwiększenia jakości oceny skutków regulacji na poziomie lokalnym.

2. Rodzaj analizowanych dokumentów

Aby wskazać, które z dokumentów przygotowywanych na szczeblu gminnym uwzględnić i analizować podczas projektowania lokalnej OSR, warto przypomnieć charakterystykę OSR stosowanej na szczeblu centralnym, szczególnie pod kątem wymogów dotyczących wykorzystania danych i ich analizy.

Rządowe Centrum Legislacji na swojej stronie internetowej precyzuje, że ocena skutków regulacji, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, jest elementem oceny wpływu (tzw. *impact assesment*). Według dokumentu Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego OSR *ex ante* „przedstawia wyniki oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego”³, natomiast OSR *ex post* „przedstawia wyniki oceny wpływu na etapie obowiązywania aktu prawnego”⁴. Jeżeli zaś chodzi o dane, których umieszczenia wymaga się w OSR, Rządowe Centrum Legislacji wspomina o konieczności wskazania mierników oraz stopnia ich realizacji⁵. Co prawda powyższe wymagania stosowane są jedynie do aktów prawnych przygotowywanych na szczeblu centralnym, jednak da się je traktować również jako wzorzec dla innych poziomów stanowienia prawa w polskim systemie politycznym.

Zgodnie z definicjami stosowanymi w rządowym programie „Lepsze Regulacje 2015”, w ramach oceny skutków interwencji publicznej

³ Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Rządowe Centrum Legislacji, 2015, <<https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>> (dostęp 23.06.2019).

⁴ *Tamże*.

⁵ 2.4.5. Ewaluacja efektów według mierników podanych w OSR / teście regulacyjnym, [w:] Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu..., *dz. cyt.*

opracowuje się trzy typy dokumentów⁶. Pierwszy z nich to test regulacyjny. Zawiera on wyniki oceny skutków założeń do projektu aktu prawnego. Drugi dokument to OSR *ex ante*, który przedstawia wyniki oceny skutków na etapie projektu aktu prawnego. Wreszcie trzeci z dokumentów to OSR *ex post*, obejmujący wyniki oceny wpływu już obowiązującego aktu prawnego.

Dokumenty przygotowane przez samorząd gminny, które zostaną poddane analizie w dalszej części tekstu, zawierają w sobie elementy drugiego i trzeciego typu opracowań przygotowywanych w ramach oceny skutków na poziomie centralnym. Dokumentem podobnym do OSR *ex ante* jest plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Natomiast dokumentami zbliżonymi do OSR *ex post* są: sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz sprawozdanie z wykonania gminnego programu ochrony środowiska.

Powyższe dokumenty zostaną przeanalizowane na przykładzie kolejno 11, 25 i 22 gmin. Warto zwrócić uwagę, że wszystkie wymienione przypadki nie odnoszą się do zupełnie nowej regulacji, a jedynie do kolejnych edycji dokumentów uchwalanych w ramach danego obszaru działalności gminy. Sprawia to, że elementy OSR w wyżej wspomnianych sprawozdaniach oraz planach przygotowywanych na szczeblu gminnym w pewnym stopniu odbiegają od tych, które uznaje się za modelowe, czyli w ramach OSR stosowanej w pracach Rady Ministrów.

3. Wytyczne OECD do sporządzania OSR

Praktyczne wskazania, jakie elementy powinien zawierać wartościowy i użyteczny dokument OSR, można odnaleźć w przygotowanym przez OECD podręczniku⁷. W kontekście niniejszego opracowania kluczowym zagadnieniem jest rekomendowany przez OECD sposób zbierania danych koniecznych do oceny skutków regulacji oraz ich analiz.

W dokumencie OECD słusznie zauważono, że bez dobrej jakości danych dokonanie wartościowej oceny skutków regulacji jest niemożliwe⁸.

⁶ Program „Lepsze Regulacje 2015”, załącznik do Uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”, M. P. 2013, poz. 341, s. 3.

⁷ *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD, 2008, <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>>, s. 45 (dostęp 23.06.2019).

⁸ *Tamże*.

Zwraca się tam także uwagę na fakt, iż proces zbierania danych powinien być dopasowany do natury analizowanej regulacji. Przenosząc ten postulat na grunt samorządu lokalnego, można stwierdzić, że zupełnie inaczej wyglądałoby zbieranie danych potrzebnych do stworzenia OSR w zakresie wspierania rodziny, a inaczej w przypadku oceny skutków wprowadzenia nowego planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Pewnym niebezpieczeństwem w kontekście zbierania danych przez samorządy lokalne jest przygotowywanie analizy skutków *ex post*. W tym przypadku może wystąpić pokusa ograniczenia się do sprawdzenia po określonym czasie jedynie zmiany dość prostych wskaźników (szczególnie biorąc pod uwagę często ograniczone zasoby kadrowe). Gdyby samorządy gminne były zobowiązane do przygotowania większej liczby analiz *ex ante*, być może pojawiłoby się więcej różnorodnych danych, takich jak np. wyniki paneli przeprowadzonych przed wprowadzeniem kolejnej wersji danej regulacji. Z drugiej jednak strony w wyborze sposobu zbierania danych, podobnie jak w całym procesie przygotowania OSR, należy stosować się do zasady proporcjonalności. Stanowi ona, że czas i środki przeznaczone na opracowanie analizy powinny być proporcjonalne do wpływu, który dana regulacja może wyrzucić. W dokumentach OECD wymieniono następujące sposoby zbierania danych⁹:

a) ankiety – dobrze zaprojektowana ankieta może być użyteczna w ocenie korzyści i kosztów. Należy jednak brać pod uwagę konieczność znalezienia reprezentacyjnej grupy, a także wystrzegać się zafałszowań wyników wynikających z ewentualnych ograniczeń w możliwości wyboru odpowiednich odbiorców.

b) Panel testów biznesowych – jest to innowacyjne rozwiązanie, wywodzące się z Danii. Zakłada zaproszenie do opracowywania OSR przedstawicieli biznesu, którzy mogą zostać dotknięci zmianami wprowadzanymi przez regulację¹⁰.

c) Przegląd doświadczeń innych krajów.

d) Dane od innych agencji rządowych – zwłaszcza zaś dane będące w dyspozycji Głównego Urzędu Statystycznego.

e) Przegląd literatury.

⁹ *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, 2008, <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>> (dostęp 23.06.2019), s. 18.

¹⁰ *Tamże*.

f) Konsultacje społeczne – zebranie opinii od interesariuszy na temat zmian wprowadzonych przez analizowaną regulację pozwala na wzbogacenie OSR o wartościowe informacje.

W OECD zwraca się także uwagę na wagę doboru odpowiedniej metody analizy danych, wymieniając najbardziej przydatne z nich. Do metod najczęściej używanych w krajach OECD należą¹¹:

a) **analiza kosztów i korzyści** – sumuje korzyści, które zostaną bądź zostały odniesione w wyniku wprowadzenia danej regulacji, i odejmuje od nich koszty interwencji. Charakterystyczną cechą tej techniki jest sprowadzenie wszystkich spodziewanych lub odniesionych korzyści do wymiaru finansowego. Kluczowe w skutecznym stosowaniu tej metody jest odpowiednie oszacowanie wartości zarówno korzyści, jak i kosztów. Jeżeli te pierwsze przewyższają drugie, interwencja była lub będzie zasadna¹². Często zdarza się jednak sytuacja, w której nie każda korzyść bądź koszt mogą być przedstawione w ujęciu finansowym. W takim przypadku dopuszczalne jest pozostawienie ich w formie opisowej. Powstanie wtedy częściowa analiza kosztów i korzyści. Należy się liczyć z faktem, iż zbyt częste stosowanie opisanej metody może prowadzić do niepełnego obrazu¹³. W wielu przypadkach ustalenie kosztów interwencji jest dużo prostsze niż obliczenie korzyści. W takiej sytuacji można wyznaczyć punkt rentowności, wskazujący ile muszą wynieść korzyści, aby zrównoważyć koszty¹⁴. Przyjmuje się, że regulacja jest uzasadniona, gdy korzyści przewyższają koszty lub są na to realne perspektywy.

b) **Analiza kosztów – efektywności** – pozwala na priorytetyzację wydatków poprzez ocenę, który z nich przynosi największy zysk (w postaci zmiany danego wskaźnika) w porównaniu do swojej wysokości¹⁵. Przykładem może być zmiana odsetka pasażerów podróżujących komunikacją miejską w efekcie wprowadzenia nowej linii tramwajowej (z uwzględnieniem kosztu takiej zmiany) w porównaniu z analogiczną zmianą w efekcie wprowadzenia nowej linii autobusowej (także z uwzględnieniem kosztu drugiego z rozwiązań). Jest to metoda prost-

¹¹ *Building an Institutional Framework...*, dz. cyt., s. 47.

¹² W. Kenton, *Cost-Benefit Analysis*, Investopedia.com, <<https://www.investopedia.com/terms/c/cost-benefitanalysis.asp>> (dostęp 23.06.2019).

¹³ *Introductory Handbook for Undertaking...*, dz. cyt., s. 10.

¹⁴ *Tamże*, s. 14.

¹⁵ *Cost-effectiveness analysis for health interventions*, WHO Health and Environment Linkages Initiative, <<https://www.who.int/heli/economics/costeffectanalysis/en/>> (dostęp 23.06.2019).

sza i wymagająca mniejszej ilości danych niż analiza kosztów-korzyści, gdyż wskazuje jedynie rozwiązanie najbardziej optymalne z punktu widzenia efektywności kosztów¹⁶.

c) **Analiza wielokryterialna** – w wielu przypadkach nie ma wystarczającej liczby danych, aby z powodzeniem stosować metody ilościowe. W takiej sytuacji zasadne wydaje się użycie analizy wielokryterialnej. Zakłada ona identyfikację celów wprowadzenia konkretnej polityki, a także kryteriów, które wskazują na stopień osiągnięcia tych celów. Każda z polityk może zostać oceniona według wybranych kryteriów¹⁷.

d) **Analiza fiskalna lub budżetowa** – dogłębna analiza proponowanych i bieżących wydatków wybranej jednostki¹⁸. Skupia się na planowaniu wydatków i przychodów związanych z projektowaną interwencją.

e) **Analiza wpływu socjoekonomicznego** – przedstawia w ustrukturyzowany sposób wady i zalety regulacji zarówno dla społeczeństwa jako całości, jak i dla wybranej jego części. Jej celem jest uwzględnienie konsekwencji (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych) regulacji dla wszystkich, na których ma ona wpływ¹⁹. Za wpływ uznaje się potencjalną zmianę na lepsze lub na gorsze, wywołaną pośrednio lub bezpośrednio przez wprowadzoną regulację. Wpływ może być wywierany na następujące sfery: społeczną, ekonomiczną, kulturalną i zdrowotną²⁰.

f) **Analiza ryzyka** – jest to proces identyfikacji i analizy kwestii, które potencjalnie mogłyby mieć negatywny wpływ na realizację wprowadzanej regulacji lub na osiągnięcie oczekiwanych efektów. Taka analiza powinna zawierać w sobie identyfikację możliwych ryzyk, ocenę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz skalę wpływu, jaki mogą wywrzeć.

g) **Analiza kosztów zgodności** – koszty zgodności są to koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa bądź inne podmioty z powodu ko-

¹⁶ *Introductory Handbook for Undertaking...*, dz. cyt., s. 14.

¹⁷ *Tamże*, s. 15.

¹⁸ *Budget Analysis*, The World Bank Tools and Resources, <<http://boost.worldbank.org/tools-resources/budget-analysis>> (dostęp 23.06.2019).

¹⁹ *Socio-economic impact assessment*, Swedish Environmental Protection Agency, <<http://www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedish-environmental-work/Work-areas/Socio-economic-impact-assessment/>> (dostęp 23.06.2019).

²⁰ *Introduction to Socio-Economic Impact Assessment*, Mackenzie Valley Review Board, <<http://reviewboard.ca/file/599/download?token=0s1pMTp4>>, s. 2 (dostęp 23.06.2019).

nieczności podjęcia działań pozwalających na spełnienie wymogów formalnych związanych z wprowadzeniem regulacji²¹.

Bazując na załączonych opisach, można zauważyć, że część wymienionych metod analitycznych może być zastosowana jedynie do OSR *ex ante* (analiza ryzyka, analiza fiskalna lub budżetowa), reszta może być użyteczna zarówno dla OSR *ex ante*, jak i OSR *ex post*.

4. Inne metody analizy użyteczne w procedurach OSR

Poza technikami rekomendowanymi przez OECD znane są także metody zaczerpnięte głównie z nauk społecznych i ekonomii, które mogą być bardzo przydatne w analizie danych na potrzeby oceny skutków regulacji przygotowywanej na poziomie lokalnym.

Bez wątpienia metody proponowane przez OECD mogą w wielu przypadkach dostarczyć użytecznych informacji, jednak nie są one w stanie zaradzić podstawowemu problemowi związanemu z oceną skutków działań. Jest nim trudność odróżnienia korelacji od przyczynowości. Załóżmy, że samorząd gminy zdecydował się na zatrudnienie kolejnych asystentów rodziny i chce zrozumieć, czy ten ruch miał wpływ na zmianę liczby dzieci, które wróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych. Najprostszym sposobem wydaje się porównanie liczby dzieci powracających do rodzin biologicznych przed i po zatrudnieniu dodatkowych pracowników. Podejście takie jest jednak obarczone bardzo znacznym błędem – większa liczba powrotów dzieci może być spowodowana innymi czynnikami, np. poprawą sytuacji ekonomicznej w gminie. Rozwiązaniem problemu jest takie zaprojektowanie badania, aby przyniosło ono odpowiedź na pytanie, jak wyglądałby analizowany wskaźnik (liczba dzieci wracających do rodzin biologicznych), gdyby interwencja (zatrudnienie dodatkowych asystentów) nie została podjęta, *ceteris paribus*. Taka odpowiedź pozwoli na dokładne oszacowanie wpływu działań gminy. Najskuteczniejszym sposobem na jej uzyskanie byłby podział rodzin, którym zostały odebrane dzieci, na grupy kontrolną i badawczą. Z grupą kontrolną pracowałby dotychczasowy zespół asystentów rodziny, który poświęcałby im tyle samo czasu, co przed zatrudnieniem nowych pracowników. Z grupą badawczą natomiast, pracowałiby wszyscy, także nowo zatrudnieni asystenci, poświęcając

²¹ OECD *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD, 2014, <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/compliance-costs.htm>>, s. 14 (dostęp 23.06.2019).

rodzinom tyle czasu, ile mogą. Po upływie wyznaczonego czasu trwania eksperymentu zostałyby porównana zmiana wskaźnika w obydwu grupach.

Opis tak zaprojektowanego eksperymentu może budzić bardzo uzasadniony sprzeciw, gdyż w celu lepszego oszacowania wpływu część przeżywających poważne trudności rodzin nie dostałaby maksymalnego wsparcia, jakie jest w stanie zapewnić gmina. Z uwagi na specyfikę zadań gminy, przeprowadzenie analogicznych testów jest w bardzo wielu dziedzinach niemożliwe. Aby zaradzić temu kłopotowi, coraz częściej używa się metod statystycznych, które dzięki odpowiedniemu przeprowadzeniu obliczeń pozwalają na oszacowanie skutków interwencji tak, jakby została ona przeprowadzona w warunkach podobnych do warunków wyżej opisanego, hipotetycznego eksperymentu. Do tego typu metod zaliczamy: metodę łączenia grup na podstawie ustalonego wektora zmiennych (*propensity score matching*), metodę zmiennych instrumentalnych (*instrumental variables*), metodę podwójnej różnicy (*difference in differences*), nieciągłości w równaniu regresji (*regression discontinuity design*)²². W wyżej opisanym przypadku mogłoby sprawdzić się łączenie grup na podstawie ustalonego wektora zmiennych. Nie wglębiając się w zagadnienia statystyczne stojące za tą metodą, można powiedzieć, że polega ona na określeniu parametrów opisujących każdy rekord (w analizowanym przypadku mogłyby nimi być dochód na członka rodziny, liczba dzieci, stan cywilny rodziców etc.). Następnie porównuje się najbardziej podobne do siebie (pod kątem wybranych parametrów) rekordy – taki, który był poddany interwencji i ten, który nie był. W przypadku badania wpływu zatrudnienia nowych asystentów rekordy można opisać pod kątem wspomnianych parametrów rodziny, a następnie porównać liczbę powrotów dzieci pomiędzy najbardziej podobnymi do siebie rekordami, dobierając pod kątem podobieństwa te, w których pracowała większa i mniejsza liczba asystentów. Taki projekt badania sprawiłby, że rodzina, która np. wzbogaciła się równocześnie z zatrudnieniem nowych asystentów, nie byłaby porównywana z samą sobą przed interwencją, ale z inną rodziną o podobnym do jej obecnego stopnia zamożności (przed interwencją). Rzecz jasna powyższy opis jest bardzo uproszczony, ale z grubsza oddaje założenia tej konkretnej (łączenie grup na podstawie ustalonego wektora zmiennych) metody *quasi* eksperymentalnej.

²² S. Bienias, W. Felcis, K. Hermann-Pawłowska, R. Trzciński, *dz. cyt.*, s. 132.

Przykładów na użyteczność metod *quasi*-eksperymentalnych w ocenie skutków regulacji można z powodzeniem szukać za granicą. Klasycznym przykładem jest tutaj artykuł Davida Carda i Alana B. Kruegera na temat wpływu wzrostu godzinowej stawki minimalnej na zatrudnienie w stanie New Jersey²³. Porównano za pomocą metody podwójnej różnicy zatrudnienie osób pracujących za minimalną stawkę w restauracjach typu *fast food* w stanie New Jersey i Pennsylvania (gdzie nie została ona podniesiona). Na podstawie obliczeń autorzy stwierdzili, że nie ma przesłanek, aby uznać wzrost płacy minimalnej za czynnik zmniejszający zatrudnienie. Dowodem uznania, jakim cieszą się metody *quasi*-eksperymentalne w kręgach odpowiedzialnych za przygotowanie OSR może być także dokument wydany w 2002 r. przez Departament Pracy i Emerytur brytyjskiego rządu, zawierający instrukcje, jak stosować łączenie grup na podstawie ustalonego wektora zmiennych dla oceny polityk rynku pracy²⁴.

Metody *quasi*-eksperymentalne mogą być szczególnie użyteczne do przygotowania lokalnych OSR. W kontekście dokumentów i regulacji opracowywanych przez samorząd gminny posiadają one następujące zalety:

- a) aby je skutecznie zastosować, nie trzeba znaczących przygotowań przed wprowadzeniem regulacji – nie ma potrzeby prowadzenia ankiet, konsultacji etc.;
- b) wymagają najczęściej danych już zbieranych przez gminy lub GUS, nie wymagają przeliczania zmian wskaźników na korzyści lub koszty finansowe (jak np. metoda kosztów i korzyści);
- c) są przeprowadzane *ex post*;
- d) pozwalają efektywniej wykorzystać dane, które i tak są zbierane przez gminę lub GUS.

Wspomniane metody posiadają także pewne wady. Ich poprawne użycie wymaga bardzo wykwalifikowanej kadry, której zatrudnienie w obecnych warunkach rynkowych może być bardzo kosztowne, zaś

²³ D. Card, A. B. Krueger, *Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, „The American Economic Review” 1994, vol. 84, no. 4, s. 772-793.

²⁴ A. Bryson, R. Dorsett, S. Purdon, *The Use of Propensity Score Matching in the Evaluation of Active Labour Market Policies*, Department Work and Pensions on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationary Office, 2002, <https://eprints.lse.ac.uk/4993/1/The_use_of_propensity_score_matching_in_the_evaluation_of_active_labour_market_policies.pdf> (dostęp 26.06.2019).

w przypadku mniejszych gmin *de facto* niemożliwe. Metody *quasi*-eksperymentalne często wymagają relatywnie dużych zbiorów danych, co może być poważnym problemem szczególnie w przypadku małych gmin.

5. Analiza wybranych dokumentów samorządu lokalnego pod kątem wykorzystywanych danych i metod ich analizy

W tej części rozdziału, wymienione we wstępie dokumenty przygotowywane przez gminy, które w swoim charakterze zbliżone są do OSR, zostaną przeanalizowane pod kątem rodzaju danych, sposobu ich zbierania, a także stosowanych przy ich tworzeniu metod analizy skutków.

Sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny

Zgodnie z art. 179 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. wójt, burmistrz lub prezydent przedkłada radzie gminy coroczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny²⁵. Analiza tego typu dokumentów dla wszystkich gmin w Polsce byłaby bardzo trudna, dlatego wybrano próbę, która jest w pewnym stopniu reprezentatywna dla ogółu gmin w Polsce (procentowa zawartość poszczególnych rodzajów gmin w próbie jest podobna do tej obserwowanej w całej populacji). Poniżej zostanie zaprezentowany przegląd 25 sprawozdań: 3 dla gmin miejskich (w tym jednego dużego miasta), 6 dla gmin miejsko-wiejskich i 16 dla wiejskich. W tabeli zawarto nazwy gmin, rok, z którego pochodzi analizowany dokument, a także generalne kategorie danych, które można znaleźć w sprawozdaniach²⁶. Tabela nie ujmuje jednej z gmin miejskich – miasta wojewódzkiego (w tym przypadku Krakowa). Powodem jest zdecydowana odmienność zakresu dokumentów przygotowanych przez Gminę Miejską Kraków od sprawozdań składanych w reszcie analizowanych gmin.

²⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887, s. 65.

²⁶ Odnośniki do każdego ze wspomnianych dokumentów zostaną umieszczone w Załączniku nr 1.

Tabela 1. Zestawienie elementów sprawozdań z zakresu wspierania rodziny w wybranych gminach.

Nazwa/ typ gminy	Rok	Liczba i (opcjonalnie) charakterystyka rodzin objętych wsparciem socjalnym	Liczba asystentów rodzinnych i ich pensje	Liczba działań asystentów/pracowników	Liczba działań podnoszących kwalifikacje pracowników	Dane dotyczące współpracy z NGO	Liczba i (opcjonalnie) charakterystyka rodzin objętych wsparciem asystenta	Dane dotyczące nieodpłatnego poradnictwa specjalistycznego	Dane dotyczące udzielonego rodzinom wsparcia materialnego (ilość, rodzaj, itd.)	Dane dotyczące skuteczności pracy asystentów (powrót dzieci, osiągnięcie wyznaczonych celów, itd.)	Dane dotyczące wydatków gminy na realizowanie zadań z zakresu wspierania rodziny
gminy miejskie											
Piła	2017	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Radom	2016	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
gminy miejsko-wiejskie											
Kcynia	2018		Tak				Tak			Tak	Tak
Opoczno	2017		Tak	Tak	Tak		Tak				Tak
Kozienice	2018	Tak		Tak			Tak			Tak	Tak
Gryfino	2017		Tak	Tak							Tak
Wyszków	2017		Tak		Tak	Tak	Tak	Tak			Tak
Koluszki	2017	Tak	Tak					Tak	Tak		Tak
gminy wiejskie											
Siepraw	2017						Tak				Tak
Lutowiska	2018		Tak				Tak				Tak
Sędziejowice	2016	Tak	Tak								Tak
Grabów	2018		Tak				Tak	Tak	Tak		Tak
Stara Kornica	2017		Tak		Tak			Tak			Tak
Człuchów	2016		Tak		Tak		Tak			Tak	Tak

Malechowo	2014								Tak	Tak	Tak
Osielsko	2018	Tak	Tak				Tak		Tak		
Kiernozia	2017	Tak	Tak						Tak		Tak
Lubawa	2018		Tak					Tak			Tak
Kutno	2017		Tak								Tak
Piątnica	2018	Tak	Tak	Tak	Tak		Tak		Tak	Tak	Tak
Mieścisko	2018		Tak	Tak			Tak				Tak
Krzykosy	2016		Tak								Tak
Hyżne	2018	Tak	Tak		Tak						Tak
Konopnica	2018		Tak				Tak				Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z zakresu wspierania rodziny, odnośniki do wszystkich wykorzystanych dokumentów znajdują się w Załączniku nr 1.

Analiza składanych sprawozdań z zakresu wspierania rodzin pozwala zauważyć, że znacznie różnią się one między sobą przede wszystkim pod kątem zbieranych danych. Pojawia się pytanie, czy wynika to z faktu, że odmienne samorzady zbierają różne dane, czy może raczej z braku ustandaryzowanego wzoru sprawozdań. Jeżeli wszystkie samorzady dysponują dokładnie takimi samymi zbiorami danych, a nie każdy z nich je wykorzystuje, można mówić o marnowaniu posiadanych informacji. Zauważalne jest także to, że – uśredniając – gminy miejskie zawierają w swoich dokumentach większą liczbę danych niż gminy miejsko-wiejskie, które z kolei prezentują więcej informacji niż gminy wiejskie.

Analiza sprawozdań prowadzi do obserwacji, że pomimo cech, które pozwalają je zaklasyfikować jako swoiste lokalne OSR *ex post*, nie stosuje się w nich żadnej z polecanych przez OECD technik analizy danych. Brakuje (poza nielicznymi wyjątkami) przedstawienia, jak podawane liczby kształtowały się na przestrzeni lat, a także skorelowania danych z wynikami działań.

Ze względu na swoją odmienność w powyższym zestawieniu nie został ujęty Kraków. Gmina ta w ramach sprawozdania z realizacji zadań wspierania rodziny publikuje kilka dokumentów, m.in.: sprawozdanie

opisowe z działalności MOPS²⁷ i ocenę zasobów pomocy społecznej w Krakowie²⁸. Obydwa te dokumenty zawierają łącznie wszystkie dane wymienione w Tabeli 1, jednak posiadają także inne elementy. Drugi z dokumentów rozpoczyna się od bardzo wyczerpującego, popartego znaczną ilością danych obrazu demograficznego Krakowa. Warto odnotować, że w obydwu sprawozdaniach zmiany wielu wskaźników przedstawione są na przestrzeni lat, a niektóre z nich w porównaniu z innymi miastami. W załączniku nr 3 „Wskaźniki strategii”²⁹ do sprawozdania opisowego z działalności MOPS za 2018 r. można także znaleźć dane na temat tego, jak na przestrzeni lat 2015-2018 kształtowała się (w ujęciu procentowym) realizacja celów operacyjnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2015-2020. Pomimo swoich zalet dokumenty publikowane przez Gminę Miejską Kraków posiadają także wady, charakterystyczne dla sprawozdań przygotowywanych przez inne, analizowane wcześniej gminy. Mimo dostępu do obfitego zbioru danych, nie została przeprowadzona analiza wpływu, jaki mają na kluczowe wskaźniki podejmowane przez gminę działania. W związku z tym informacje nie są wykorzystane w najpełniejszy sposób – np. nie wiadomo, jak gminne środki zainwestowane we wspieranie osób dotkniętych chorobą alkoholową przekładają się na ograniczenie społecznych skutków alkoholizmu (np. poprzez spadek liczby dzieci odbieranych biologicznym rodzinom z tego powodu). Aby rozwiązać ten problem, można zastosować niektóre z rekomendowanych przez OECD metod analizy danych, w tym przede wszystkim analizy wielokryterialnej czy analizy kosztów – efektywności. Nasuwa się także pytanie o marnotrawstwo zasobów poświęconych na zbieranie znacznych zbiorów danych w sytuacji, gdy ich potencjał nie jest w pełni wykorzystywany przez administrację samorządową.

Interesujące jest porównanie danych zamieszczonych w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz tych prezentowanych przez GUS w Banku Danych Lokalnych (BDL). Informacje publikowane przez GUS dla każdej z gmin pokrywają się jedynie czę-

²⁷ Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2018, <<https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/233820/karta>> (dostęp 28.06.2019).

²⁸ *Tamże*.

²⁹ Sprawozdanie z realizacji celów operacyjnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2015-2020, <<https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/204999/karta>> (dostęp 28.06.2019).

ściowo z kategoriami danych wymienionymi w Tabeli 1. Poniżej wykaz dostępnych danych z BDL³⁰:

- a) gospodarstwa domowe korzystające ze środowiskowej pomocy społecznej wg kryterium dochodowego;
- b) osoby korzystające ze środowiskowej pomocy społecznej wg kryterium dochodowego i ekonomicznych grup wieku;
- c) zasięg korzystania ze środowiskowej pomocy społecznej wg kryterium dochodowego i ekonomicznych grup wieku;
- d) placówki wsparcia dziennego ogółem;
- e) korzystający ze świadczeń rodzinnych;
- f) kwoty świadczeń rodzinnych wypłaconych w roku – ogółem;
- g) świadczenie wychowawcze.

Analizując powyższe zestawienie oraz porównując je z kategoriami zaprezentowanymi w Tabeli 1, można zauważyć, że GUS posiada dane, które nie są publikowane w sprawozdaniach niektórych gmin. W związku z tym nasuwa się pytanie o skuteczność przepływu informacji pomiędzy samorządem a Głównym Urzędem Statystycznym, a także kompletność zbieranych przez oba podmioty danych. Z pewnością pomocne byłoby usprawnienie wzajemnego przekazywania sobie danych, co pomogłoby szczególnie małym gminom w przygotowaniu bardziej wyczerpujących sprawozdań.

Sprawozdanie z wykonania gminnego programu ochrony środowiska

Ustawa prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. w art. 17 stwierdza, że wójt, burmistrz lub prezydent sporządza gminne programy ochrony środowiska, biorąc pod uwagę wytyczne określone w planach ustalonych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹. Analogicznie jak w przypadku sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny do analizy sprawozdań z wykonania gminnego programu ochrony środowiska zostanie użyta próba 21 gmin, na którą składają się: 3 gminy miejskie (w tym jedno miasto wojewódzkie – Wrocław), 5 gmin miejsko-wiejskich oraz 13 gmin wiejskich. Nie została przygotowana tabela zbierająca kategorie danych ujętych w analizowanych dokumentach, ponieważ ich mnogość oraz różnorod-

³⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, <<https://bdl.stat.gov.pl>> (dostęp 28.06.2019).

³¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627, s. 9.

ność jest zbyt znaczna, aby ją w czytelny sposób zaprezentować. Poniższe zestawienie skupia się na następujących kwestiach: nazwy i typu gminy, roku przygotowania sprawozdania, autora sprawozdania, a także podstawowych elementów zawartych w dokumentach.

Tabela 2. Zestawienie elementów sprawozdań z wykonania gminnych programów ochrony środowiska w wybranych gminach³².

Nazwa / typ gminy	Rok	Opracowanie zewnętrzne	Charakterystyka gminy	Cele programu ochrony środowiska i działania podjęte, by je osiągnąć	Ocena realizacji programu ochrony środowiska
gminy miejskie					
Malbork	2015	Tak	Tak	Tak	Tak
Wrocław	2014	Tak	Tak	Tak	Tak
Świnoujście	2012	Tak	Tak	Tak	Tak
gminy miejsko-wiejskie					
Nakło nad Notecią	2017	Tak	Tak	Tak	Tak
Miastko	2018	Tak	Tak	Tak	Tak
Gryfino	b.d.	b.d.	Tak	Tak	Tak
Kąty Wrocławskie	2017	Tak	Tak	Tak	Tak
Głubczyce	2016	Tak	Tak	Tak	Tak
gminy wiejskie					
Sokoły	2014	Nie	Nie	Tak	Nie
Czernikowo	2012	Nie	Tak	Tak	Nie
Biała	2018	Nie	Nie	Tak	Tak
Górowo Iławeckie	2018	Nie	Nie	Tak	Tak

³² Zestawienie odnośników do analizowanych sprawozdań znajduje się w Załączniku nr 2.

Bierzwnik	2015	Nie	Nie	Tak	Nie
Darłowo	2016	Tak	Nie	Tak	Tak
Łowicz	2016	Nie	Tak	Tak	Tak
Osielsko	2019	Nie	Nie	Tak	Tak
Suszec	2013	Nie	Nie	Tak	Tak
Chrzastowice	2019	Tak	Nie	Tak	Tak
Biskupice	2016	Tak	Tak	Tak	Tak
Sanok	2017	Nie	Nie	Tak	Tak
Szczutowo	2014	Nie	Tak	Tak	Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych programów ochrony środowiska, odnośniki do wszystkich wykorzystanych dokumentów znajdują się w Załączniku nr 2.

Pierwszą obserwacją wynikającą z analizy sprawozdań z wykonania gminnych programów ochrony środowiska jest zróżnicowanie autorów tych dokumentów. W analizowanej próbie prawie wszystkie gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie zleciły przygotowanie sprawozdania firmom zewnętrznym. Z kolei przygotowanie dokumentu we własnym zakresie było częstsze wśród gmin wiejskich. W większości przypadków można zauważyć, że dokumenty przygotowane przez firmy zewnętrzne są obszerniejsze i zawierają więcej danych niż te sporządzane przez gminy we własnym zakresie.

W odróżnieniu od sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, dokument przygotowany przez miasto wojewódzkie (w tym przypadku Gminę Miejską Wrocław) nie różni się znacząco od analogicznych dokumentów przedstawionych przez inne gminy miejskie czy też miejsko-wiejskie. W związku z tym nie zostanie mu poświęcona osobna analiza.

W większości przypadków w sprawozdaniach z wykonania gminnych programów ochrony środowiska korzysta się z bardzo wielu źródeł danych. Na przykład dokument dla gminy miejsko-wiejskiej Nakło nad Notecią podaje następujące źródła danych³³:

³³ Raport z realizacji gminnego programu ochrony środowiska obejmującego „okres sprawozdawczy” dwóch lat kalendarzowych – 2015 i 2016, Gmina

- a) sprawozdania z wykonania budżetu gminy;
- b) dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego – Bank Danych Lokalnych;
- c) dane sprawozdawcze od jednostek podległych gminie, spółek komunalnych, samorządu województwa i podmiotów gospodarczych, do których skierowane zostały szczegółowe ankiety³⁴;
- d) informacje o stanie środowiska Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy.

Obfitość źródeł danych nie ogranicza się jedynie do przytoczonego wyżej przykładu, ale jest zauważalna także w przypadku dokumentów przygotowanych przez pozostałe gminy. Zauważyć należy, że korzystanie z tylu źródeł jest powszechniejsze w przypadku sprawozdań zleconych firmom zewnętrznym.

W kontekście korzystania z wielu źródeł można sobie zadać pytanie, dlaczego w sprawozdaniach (szczególnie mniejszych gmin) brakuje czasami podstawowych danych, dotyczących czy to charakterystyki, czy monitorowania wskaźników stopnia wykonania gminnych programów ochrony środowiska. Po raz kolejny pojawia się pytanie o przepływ danych, szczególnie w kontekście posiadania przez Bank Danych Lokalnych GUS informacji w następujących dziedzinach: lasy prywatne

Nakło, 2017, <http://bip.gmina-naklo.pl/bip_download.php?id=16282>, s. 8 (dostęp 30.06.2019).

³⁴ Urząd Miasta i Gminy w Nakle nad Notecią, Gminna Spółka Wodna w Nakle nad Notecią, Straż Miejska w Nakle nad Notecią, Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin, Spółdzielnia Mieszkaniowa Chrobry, Starostwo Powiatowe w Nakle nad Notecią, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Komenda Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nakle nad Notecią, Komenda Powiatowej Policji w Nakle nad Notecią, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle nad Notecią, Nadleśnictwo Bydgoszcz, Szubin, Żołędowo, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Komunalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Nakle nad Notecią, Komunalne Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Szubinie, Komunalne Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Nakle nad Notecią, Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Bydgoszczy, Urząd Marszałkowski w Toruniu, Polska Spółka Gazownictwa Oddział w Bydgoszczy, placówki oświatowe, podmioty gospodarcze, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

i gminne, leśnictwo wszystkich form własności, zadrzewienie, nieczystości ciekłe, ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, oczyszczanie ścieków komunalnych, odpady komunalne, tereny zieleni, zużycie wody i oczyszczalnie ścieków³⁵.

Interesujące z punktu widzenia możliwości traktowania omawianych sprawozdań jako lokalnych OSR jest umieszczenie w większości analizowanych dokumentów monitoringu realizacji celów wraz z informacją o przeznaczonych na nie środkach. W niektórych opracowaniach pojawiają się także zestawienia stopnia realizacji poszczególnych celów na przestrzeni kilku lat. Otwiera to wiele możliwości do stosowania technik analizy danych polecanych przez OECD dla oceny skutków regulacji. Można na przykład przeprowadzić analizę kosztów efektywności, porównując ze sobą koszty działań w poszczególnych latach wraz z ich efektami. Przy tak obfitych zasobach danych dla większych projektów można pokusić się o analizę kosztów i korzyści, tym bardziej że działania podejmowane w ramach ochrony środowiska często wpływają na wiele grup interesariuszy czy to poprzez swoje bezpośrednie skutki, czy też pewne nakazy i ograniczenia wymagane dla ich przeprowadzenia.

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jest dokumentem odmiennym od analizowanych wcześniej. W pewnym zakresie zawiera on sprawozdanie z realizacji działań gmin, jednak ze względu na jego formę i prezentowane informacje bliżej mu do dokumentu zawierającego ocenę skutków regulacji *ex ante*. Dwojaki charakter planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dobrze obrazują art. 43 ust. 1 pkt 2 oraz art. 14 Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r.³⁶ Na podstawie pierwszego z nich gmina zobowiązana jest przeanalizować zapotrzebowanie na usługi przewozowe i w razie potrzeby zgodnie z art. 14 ustawy może dokonać aktualizacji planu transportowego, uwzględniając skuteczność wpływu dotychczasowej interwencji publicznej w tym obszarze. W związku z tym podobnie jak w przypadku poprzednich do-

³⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, <<https://bd.l.stat.gov.pl/>> (dostęp 28.06.2019).

³⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13, s. 25.

kumentów wybrano próbę gmin, których plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego zostaną przeanalizowane pod kątem rodzaju i sposobu zbierania zaprezentowanych danych oraz elementów OSR. Analizowana próbka składa się z: 3 gmin miejskich (Wrocław – plan z 2016 r., Kraków – plan z 2013 r., Białystok – plan z 2015 r.), 4 gmin miejsko-wiejskich (Międzyrzecz – plan z 2017 r., Drawsko Pomorskie – plan z 2018 r., Pszczyna – plan z 2017 r., Brwinów – plan z 2016 r.) oraz 4 gmin wiejskich (Miastko – plan z 2015 r., Bolesław i Klucze – wspólny plan dla obu gmin z 2012 r., Łubianka – plan z 2016 r.).

Podobnie jak w przypadku sprawozdań z wykonania gminnych programów ochrony środowiska, plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego przygotowane przez samorządy charakteryzują się znaczną ilością użytych w nich danych. Za przykład może posłużyć opracowanie przygotowane dla Krakowa, które w samym spisie tabel wymienia 39 kategorii danych³⁷.

³⁷ Są to: kolejowe połączenia międzywojewódzkie funkcjonujące w ramach użyteczności publicznej, charakterystyka ogólna dzielnic Miasta Krakowa, elementy sieci drogowo-ulicznej Krakowa w 2011 r., charakterystyka linii kolejowych tworzących Krakowski Węzeł Kolejowy, lokalizacje parkingów typu P&R planowanych do realizacji do roku 2020 i 2030, struktura ludności Krakowa w latach 2007-2011, gęstość zaludnienia Miasta Krakowa w latach 2007-2011, prognoza liczby ludności Krakowa w latach 2015-2035, saldo migracji ludności dla Krakowa w latach 2007-2011, statystyka przedszkoli i szkół w Krakowie, studenci uczelni publicznych w Krakowie, studenci uczelni niepublicznych w Krakowie, sytuacja demograficzna gmin otaczających Miasto Kraków, objętych Planem Transportowym – grudzień 2011 r., czynniki społeczne determinujące kształt oferty przewozowej, struktura wielkości podmiotów gospodarczych w Krakowie – stan 31.12.2012 r., struktura typów podmiotów gospodarczych w poszczególnych dzielnicach Krakowa, zatrudnieni w poszczególnych typach podmiotów gospodarczych w rozbiciu na dzielnice, struktura własności przedsiębiorstw w Krakowie, podmioty gospodarcze wg rejestru REGON w gminach otaczających Miasto Kraków, objętych Planem Transportowym – grudzień 2011 r., zestawienie liczbowe i procentowe popytu w poszczególne typy dnia tygodnia (2010 r.), zestawienie liczby pasażerów przewożonych komunikacją miejską w ciągu roku, zestawienie liczby pasażerów podróżujących na podstawie poszczególnych rodzajów biletów, prognozowany wzrost udziału podróży komunikacją miejską w wariantcie aktywnym, liczba przewożonych pasażerów rocznie w obydwóch wariantach wzrostu pracy przewozowej, zestawienie linii tramwajowych transportu zbiorowego zamawianych przez Gminę Miejską Kraków (stan na 1.04.2013 r.), zestawienie linii autobusowych transportu zbiorowego zamawianych przez Gminę Kraków, udział w przewozach organiza-

Tak znaczna ilość danych użytych do stworzenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego nie jest wyjątkowa dla Krakowa, ale jest obecna w zdecydowanej większości analizowanych dokumentów. Warto także nadmienić, iż w przeciwieństwie do omawianych wcześniej sprawozdań, można na podstawie planów zaobserwować używanie przez samorząd tzw. *big data*. Za tego typu dane można uznać informacje na temat przepustowości, liczby pasażerów czy natężenia ruchu, ponieważ tworzą one różnorodne zmienne i duże zbiory. W przypadku Wrocławia dane te zostały użyte do przygotowania (z wykorzystaniem metod ekonometrycznych) modelu dotyczącego zachowań komunikacyjnych mieszkańców miasta³⁸. Możliwość zastosowania metod ekonometrycznych wskazuje na wystarczającą ilość danych także do zastosowania opisanych wcześniej metod *quasi*-eksperymentalnych.

nych przez Gminę Kraków mierzony pracą eksploatacyjną, zestawienie rocznej liczby kursów i pracy przywózowej realizowanych przez prywatnych przewoźników, zestawienie liczby kursów i pracy przywózowej realizowanych przez prywatnych przewoźników w ciągu doby, zestawienie kosztów funkcjonowania Komunikacji Miejskiej w Krakowie oraz wpływów z tego tytułu do budżetu Miasta Krakowa w latach 2008-2012, zestawienie wpływów z biletów w roku 2012 z podziałem na sposób ich zakupu, zestawienie wpływów ze sprzedaży biletów w latach 2008-2012, zestawienie wielkości dotacji przekazanej przez gminy będące stronami porozumień międzygminnych do budżetu Krakowa w roku 2012 oraz planowanej na rok 2013, plan inwestycyjny MPK w Krakowie w cenach bieżących (kwoty netto), ocena realizacji postulatów przewozowych w transporcie zbiorowym Krakowa, podmioty realizujące funkcje organizatorskie w transporcie publicznym w Krakowie – stan na 31 grudnia 2012 r., pożądany docelowy poziom realizacji usług w 2022 r. w odniesieniu do poszczególnych postulatów przewozowych, charakterystyka elementów składowych systemu informacji dla pasażerów korzystających z komunikacji miejskiej w Krakowie – stan istniejący, działania mające na celu integrację transportu zbiorowego. Zob. Uchwała nr LXXX/1220/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Miejska Kraków zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, <https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D19827%26typ%3Du>, s. 163 (dostęp 7.07.2019).

³⁸ Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Wrocławia, listopad 2016, <http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/188692/0713ru07z.pdf>, s. 68 (dostęp 7.07.2019).

Z kolei podczas analizy źródeł danych użytych do sporządzania planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w każdym z omawianych dokumentów uwidaczniają się badania ankietowe. Jest to jedna z metod rekomendowanych przez OECD do zbierania danych na potrzeby sporządzenia ocen skutków regulacji.

W kontekście traktowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jako dokumentu zawierającego elementy OSR interesujące wydają się informacje dotyczące sposobu monitorowania jego wykonania. Znajdują się one w opracowaniach przygotowanych dla: Wrocławia, Białegostoku, Bolesławia i Kluczy, Łubianki, Międzyrzecza, Miastka. Poniższa tabela zbiera techniki monitorowania, które zostały opisane w planie.

Tabela 4. Techniki monitoringu i analizy danych stosowane w tworzeniu planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w wybranych gminach³⁹.

Nazwa / typ gminy	Techniki monitoringu
gminy miejskie	
Wrocław	Wielokryterialna metoda oceny skuteczności systemu
Białystok	Zestaw parametrów i narzędzi oraz zakres oceny poszczególnych elementów systemu przewozów
gminy miejsko-wiejskie	
Międzyrzecz	Cykliczne badania potoków pasażerskich oraz ocena innych wskaźników
gminy wiejskie	
Miastko	Analiza wielokryterialna
Bolesław	Weryfikacja wyników realizacji planu następować będzie przez cykliczne badania i pomiary ruchu, ankiety wśród mieszkańców

³⁹ Zestawienie wszystkich analizowanych planów znajduje się w Załączniku nr 3.

Klucze	Weryfikacja wyników realizacji planu następować będzie przez cykliczne badania i pomiary ruchu, ankiety wśród mieszkańców
Łubianka	Analiza wielokryterialna

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, odnośniki znajdują się w Załączniku nr 3

Wszystkie przykłady wymienione w powyższej tabeli zawierają *de facto* analizę wielokryterialną, której używano do monitorowania stopnia realizacji planu. Opis systemu monitorowania jest ważnym elementem dla OSR, nie występował on jednak w analizowanych wcześniej sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz z wykonania gminnego programu ochrony środowiska. Co prawda w drugim z dokumentów pojawiały się niekiedy wyniki monitoringu dla poszczególnych celów, nie były jednak przedstawiane kryteria i sposób przeprowadzania takiej analizy.

6. Sugestie w projektowaniu lokalnych OSR

Na bazie wiedzy teoretycznej, a także analizy dokumentów przygotowanych przez różne polskie gminy można przedstawić sugestie, które pozwolą na ulepszenie omawianych sprawozdań i planów, a dzięki temu stworzenie systemu lokalnego OSR. Posiadanie takiej procedury pozwoli samorządom na lepsze zakorzenienie ich decyzji w danych i łatwiejsze prowadzenie polityki *evidence based*.

Pierwszą, najbardziej chyba rzucającą się w oczy potrzebą jest relatywne ujednoczenie składanych sprawozdań i planów. Oczywiście jest, że nie można wymagać od niedużych gmin wiejskich przygotowania równie obszernego dokumentu, jak od miast wojewódzkich. Można jednak podjąć działania w celu daleko idącego ujednoczenia zawartości takich sprawozdań w sposobie zbierania danych, ich zakresie i analizie. Rzecz jasna należy kierować się przy tym zasadą proporcjonalności, tak aby przygotowane dokumenty w sposób rzeczowy ułatwiały samorządom ich pracę, a nie nakładały na nie dodatkowy niepotrzebny i nieuzasadniony obowiązek. Potrzebę takiego ujednoczenia można zaobserwować zwłaszcza na przykładzie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, gdzie dokumenty przygotowane przez relatywnie podobne gminy potrafią się znacznie między sobą różnić.

Warto zadbać o lepszy przepływ informacji pomiędzy Głównym Urzędem Statystycznym a organami odpowiedzialnymi za przygotowanie analizowanych dokumentów. Zdarza się niekiedy, że Bank Danych Lokalnych GUS prezentuje w danej dziedzinie szerszy zakres danych niż sprawozdanie gminy, pomimo że analogiczne informacje są prezentowane przez inne gminy w ich dokumentach.

Należy podjąć działania w kierunku nadania analizowanym dokumentom większej liczby cech OSR zalecanych przez OECD, które dotyczą zbierania danych i ich analizy oraz takiego wykorzystania danych, aby najlepiej mierzyć skutki działania gminy. Realizacją pierwszego z postulatów może być wprowadzenie (rzecz jasna w różnym stopniu dla różnych rodzajów i wielkości gmin) obowiązku korzystania z części metod zbierania danych wskazywanych przez OECD. Za przykład mogłoby posłużyć zbieranie danych od innych agencji państwowych (co przy okazji rozwiązałoby kwestie niewykorzystywania danych GUS) oraz przeprowadzanie (tam, gdzie jest to zasadne) ankiet wśród mieszkańców. Można także pokusić się o zalecenie stosowania większej liczby technik analizy danych. W tym momencie większość analizowanych gmin przedstawia obfitujące w informacje dokumenty, jednak w przeważającej części nie zostają one poddane analizie. Jeżeli istniałby wymóg (oczywiście wciąż zachowując zasadę proporcjonalności) zastosowania części technik analizy danych sugerowanych przez OECD, potencjał tych danych, na których zebranie i prezentację i tak zapewne przeznaczono środki, mógłby zostać wykorzystany w pełni. Taka sugestia wydaje się być rozsądna, tym bardziej że w wielu analizowanych dokumentach pojawiały się zestawienia kosztów działań gminy wraz z ich efektami, co w bardzo prosty sposób prowadzić może do przeprowadzenia pełnej analizy kosztów – efektywności. W przypadku większych gmin, dysponujących większymi zbiorami danych i lepszymi możliwościami analitycznymi, można rozważyć stosowanie metod *quasi*-eksperymentalnych dla lepszej oceny skutków działań samorządu.

Załącznik nr 1. Wykaz odnośników do sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny.

Gmina	Link
Piła	< https://www.mops.pila.pl/files/file_add/download/189_sprawozdanie-z-realizacji-zadan-z-zakresu-wspierania-rodziny-za-rok-2017.pdf >
Radom	< http://www.mops.radom.pl/pliki/sprawozdanie_z_realizacji_zadan_z_zakresu_wspierania_rodziny_za_rok_2016.pdf >
Kcynia	< http://mst-kcynia.rbip.mojregion.info/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=6822 >
Opoczno	< http://ops.opoczno.pl/wp-content/uploads/2018/03/Sprawozd.-AR-za-2017r..pdf >
Kozienice	< http://www.bip.opskozienice.pl/wp-content/uploads/2018/03/SPRAWOZDANIE-Z-REALIZACJI-ZADA%C5%83-Z-ZAKRESU-WSPIERANIA-RODZINY-ZA-ROK-2017.pdf >
Gryfino	< https://wrotagryfina.pl/UMGryfinoFiles/file/druk_xxxiv_04.pdf >
Wyszaków	< https://bip.wyszakow.pl/pliki/rada_miejska/protokoly_sesje_rm/2018/29_III/pr.otokol_sesja_29_III_2018_zal_7.pdf >
Koluszki	< http://www.wikom.pl/bip.mgopskoluszki/upload/rok2017/31032017realizacja_mgops.pdf >
Siepraw	< http://www.siepraw.pl/assets/siepraw/media/files/4b9030ba-dde7-448a-a0eb-d3514750549c/xxxii-316-18-z-dnia-10-maja-2018-r-w-sprawie-przyjecia-rocznego-sprawozdania-z-realizacji-zadan-z-zakresu-wspierania-rodziny-za-rok-2017.pdf >
Lutowiska	< http://lutowiska.pl/wazne-dokumenty?file=pliki/lutowiska/files/pdf/GOPS/Sprawozdanie%20z%20programu%20wsparcia%20rodziny%20w%20Gminie%20Lutowiska%20za%202017.pdf >
Sędziejowice	< http://gops.gminasedziejowice.eu/attachments/article/153/sprawozdanie%20z%20pwr%20za%202016-2.doc >
Grabów	< http://www.grabow.pl/_portals_/grabow/CKFiles/sprawozdanie_z_realizacji_zadan_z_zakresu_wspierania_rodziny_za_rok_2016.rtf >
Stara Kornica	< ops.kornica.org/asp/pliki/dokumenty_osrodk/sprawozdanie_2017_-_wspieranie_rodziny.pdf >
Człuchów	< http://www.czuchow.eu/sites/default/files/pliki/sprawozdanie_z_realizacji_us.tawy_o_wspieraniu_rodziny_za_2016.pdf >
Malechowo	< http://gops.malechowo.ibip.pl/public/get_file.php?id=246536 >
Osielsko	< http://bip.osielsko.pl/bip_download.php?id=19085 >
Kiernozia	< https://www.kiernozia.gmina.pl/asp/pliki/Aktualnosci/15.17.pdf >
Lubawa	< http://www.gopslubawa.4bip.pl/index.php?idg=33&id=283&x=5 >
Kutno	< http://bip.gops.gminakutno.pl/pobierz/51 >
Piątnica	< https://bip.gminapiatnica.pl/rada-gminy/obwieszczenia-o-zwolaniu-sesji-informacje-i-sprawozdania?task=article.downloadAttachment&id=327&version=486 >
Mieścisko	< https://opsm.bip.gov.pl/fobjects/download/533059/sprawozdanie-z-zakresu-wspierania-rodziny-za-2018-rok-doc.html >
Krzykosy	< http://bip.krzykosy.pl/krzykosy/zasoby/files/uchwaly_rady/1_2017/xxxi_193_2017/zalacznik_2_wspieranie__rodziny.pdf >

Hyzne	< https://hyzne.pl/static/img/k01/BIP/2019/Misc/Raport%20o%20stanie%20gminy%202018/Zalaczniki/4.Sprawozdanie%20z%20realizacji%20zadania%20zakresu%20wspierania%20rodziny%20za%202018%20rok..pdf >
Konopnica	< https://www.konopnica.finn.pl/res/serwisy/pliki/20478196?version=1.0 >

Załącznik nr 2. Wykaz odnośników do sprawozdania z wykonania gminnego programu ochrony środowiska.

Gmina	Link
Malbork	< http://bip.malbork.pl/Article/get/id,20998.html >
Wrocław	< http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/28650 >
Świnoujście	< http://bip.um.swinoujscie.pl/attachments/download/45559 >
Nakło nad Notecią	< http://bip.gmina-naklo.pl/bip_download.php?id=16282 >
Miastko	< http://bip.miastko.pl/pobierz/8873 >
Gryfino	< https://wrotagryfina.pl/UMGryfino/chapter_60611.asp >
Kąty Wrocławskie	< http://bip.katywroclawskie.pl/dokumenty/10234 >
Głubczyce	< https://glubczyce.pl/download/attachment/12852/rpos_2014-2015-glubczyce.pdf >
Sokoły	< http://www.ugsokoly.bip.podlaskie.pl/upload/doc/33866_20151126_153659.doc >
Czernikowo	< https://www.czernikowo.pl/plik,19098,sprawozdanie-z-realizacji-pos-gminy-czernikowo-na-lata-2004-2010-z-perspektywa-na-lata-2011-2020.pdf >
Biała	< http://bip.biala.gmina.pl/download/attachment/19074/raport-z-wykonania-programu-ochrony-srodowiska.pdf >
Górowo Iławeckie	< http://gorowoil-ug.bip-wm.pl/public/get_file_contents.php?id=339589 >
Bierzwnik	< http://bip.bierzwnik.pl/pobierz/687 >
Darłowo	< http://ug.darlowo.ibip.pl/public/?id=202043 >
Łowicz	< http://www.lowicz.eu/files/docs/raport_z_wykonania_posx_w1.pdf >
Osielsko	< http://bip.osielsko.pl/bip_download.php?id=18895 >
Suszec	< http://bip.suszec.iap.pl/pl/11098/12970/raport-z-wykonania-programu-ochrony-srodowiska-dla-gminy-suszec-za-lata-211-212.html >
Chrzastowice	< http://www.chrzastowice.bip.net.pl/?a=10710 >
Biskupice	< https://www.biskupice.pl/_files/2017/strony_dynamiczne/ochrona_srodowiska/Raport_PO_Biskupice_4.pdf >
Sanok	< http://www.gmina.sanok.com.pl/bip/atach/4/1189/8892/RAPORT%20PO__%202017.pdf >
Szczutowo	< http://www.szczutowo.nowybip.pl/article/raport-z-realizacji-programu-ochrony-srodowiska-gminy-szczutowo-za-lata-2010-2012-z-uwzględnieniem-2013-roku >

Załącznik nr 3. Wykaz odnośników do planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Gmina	Link
Wrocław	< http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/188692/0713ru07z.pdf >
Kraków	< https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/posiedzenia/show_pdfdoc.php?id=68100 >
Białystok	< https://www.bip.bialystok.pl/resource/file/download-file/id.8094 >
Międzyrzecz	< http://www.bip.miedzyrzecz.pl/system/obj/6635_XLIII-405-17.pdf >
Drawsko Pomorskie	< http://umig.drawskopomorskie.ibip.pl/public/get_file_contents.php?id=333145 >
Pszczyna	< http://bip.pszczyna.pl/zalacznik/32860 >
Brwinów	< https://brwinow.pl/files/468/Konsultacje-spo%C5%82eczne/803/Projekt_Plan-transportowy.pdf >
Miastko	< http://bip.miastko.pl/pobierz/4465 >
Bolesław	< http://www.zkgkm-olkusz.pl/upload/plan%20transportowy%20ZKGKM%20Olksz.pdf >
Klucze	< http://www.zkgkm-olkusz.pl/upload/plan%20transportowy%20ZKGKM%20Olksz.pdf >
Łubianka	< http://www.bip.lubianka.lo.pl/bip_download.php?id=4754 >

7. Bibliografia

- Bienias S., Felcis W., Hermann-Pawłowska K., Trzciniński R., *Inspiracje z ewaluacji - najlepsze praktyki* [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015, <https://www.kozminski.edu.pl/fileadmin/user_upload/OW_Model_dla_Polski.pdf>.
- Bryson A., Dorsett R., Purdon S., *The Use of Propensity Score Matching in the Evaluation of Active Labour Market Policies*, Department Work and Pensions on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationary Office, 2002, <https://eprints.lse.ac.uk/4993/1/The_use_of_propensity_score_matching_in_the_evaluation_of_active_labour_market_policies.pdf>.
- Budget Analysis*, The World Bank Tools and Resources, <<http://boost.worldbank.org/tools-resources/budget-analysis>>.
- Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD, 2008, <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>>.

- Card D., Krueger A. B., *Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, „The American Economic Review” 1994, vol. 84, no. 4.
- Cost-effectiveness analysis for health interventions*, WHO Health and Environment Linkages Initiative, <<https://www.who.int/heli/economic/costeffanalysis/en/>>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, <<https://bdl.stat.gov.pl>>.
- Górniak J., Żmuda G., Prokopowicz P., *Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych*, [w:] J. Górniak (red.), *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa 2015.
- Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, 2008, <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>>.
- Introduction to Socio-Economic Impact Assessment*, Mackenzie Valley Review Board, <<http://reviewboard.ca/file/599/download?token=0s1pMTp4>>.
- Kenton W., *Cost-Benefit Analysis*, Investopedia.com, <<https://www.investopedia.com/terms/c/cost-benefitanalysis.asp>>.
- OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD, 2014, <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/compliance-costs.htm>>.
- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego Wrocławia*, listopad 2016, <http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/188692/0713ru07z.pdf>.
- Program „Lepsze Regulacje 2015”, załącznik do Uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”, M. P. 2013, poz. 341.
- Raport z realizacji gminnego programu ochrony środowiska obejmującego „okres sprawozdawczy” dwóch lat kalendarzowych – 2015 i 2016, Gmina Nakło, 2017, <http://bip.gmina-naklo.pl/bip_download.php?id=16282>.
- Socio-economic impact assessment*, Swedish Environmental Protection Agency, <<http://www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedish-environmental-work/Work-areas/Socio-economic-impact-assessment/>>.
- Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2018, <<https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/233820/karta>>.

- Sprawozdanie z realizacji celów operacyjnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2015-2020, <<https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/204999/karta>>.
- Uchwała nr LXXX/1220/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, z którymi Gmina Miejska Kraków zawarła porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, <https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D19827%26typ%3Du>.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.
- Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Rządowe Centrum Legislacji, 2015, <<https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>>.

Karol Wałachowski

Kryteria oceny rozwoju gmin w Polsce a ocena skutków regulacji

1. Wstęp

Prognozowanie skutków interwencji publicznych jest jednym z najważniejszych wyzwań dla decydentów politycznych na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Rozbudowany układ instytucjonalny, obejmujący regulacje prawne, procedury, analizy czy konieczność konsultacji decyzji, jest niezbędny do podejmowania efektywnych wyborów. W Polsce na poziomie centralnym współcześnie mamy do czynienia z koniecznością przygotowywania oceny skutków regulacji, czyli analiz *ex ante* decyzji politycznych, które mają na celu przewidywanie ich przyszłych skutków.

Jednolitego mechanizmu oceny aktów prawnych nie znajdziemy jednak na poziomie samorządu terytorialnego. Jest to dla poziomu lokalnego nowe narzędzie, które do tej pory nie zostało opisane w tekstach naukowych czy publicystycznych. Dzisiaj na nowo należy zastanowić się nad efektywnością funkcjonowania samorządu oraz tym, jaką współcześnie ma on spełniać rolę. Ta natomiast w ostatnich dekadach mocno ewoluowała. Samorządy zmieniły się z jednostek organizujących podstawowe usługi publiczne w aktywne aktorów, mających swoje miejsce w procesach rozwojowych nowoczesnej gospodarki. Niniejsze rozważania postanowiono rozpocząć od zdefiniowania współczesnego pojęcia rozwoju, które oparte musi być na kontekście konkurencji jednostek samorządu terytorialnego. Następnie przedstawione zostaną wybrane teorie rozwoju regionalnego i lokalnego, które pozwolą na wytypowanie kluczowych czynników rozwojowych. Ostatnia część tekstu to zaproponowanie syntezy czynników, które posłużyć mogą w późniejszym etapie do stworzenia ram oceny wpływu, jakim podlegać mogą decyzje regulacyjne jednostek samorządu terytorialnego.

2. Ekonomia regionalna jako kontekst podejmowania decyzji przez władze samorządowe

Czynniki najbardziej istotne dla rozwoju zmieniają się dynamicznie, tak samo jak zmienia się cały system społeczno-gospodarczy. Historycznymi przykładami tempa zmian atrakcyjności obszarów mogą być włoska Wenecja, amerykańskie Detroit oraz polska Łódź. Powstała na początku XI w. Republika Wenecka była miejscem wyjątkowym w ówczesnej Europie. W regionie ogarniętym szeregiem wojen, głównie na tle religijnym, młode państwo cechowało się wysokim poziomem zaradności i pragmatyzmu. Szybko osiągnęło dominującą pozycję w handlu w rejonie Morza Śródziemnego. Stanowiło ono – by użyć dzisiejszej terminologii – hub łączący chrześcijan, muzułmanów i kraje azjatyckie. Oprócz pełnienia roli pośredników, Wenecjanie wytwarzali też swoje produkty, kreując specjalizacje w dzielnicach miasta. W XVI w. Wenecja była zdecydowanie najbogatszym miastem kontynentu, przyciągając najbardziej utalentowane jednostki. Zmieniająca się sytuacja polityczna położyła kres tej dominacji. Od XVII w. coraz lepiej zorganizowane państwa sprzeciwiały się monopolistycznej pozycji Wenecji i rozpoczęły dążenia do uniezależnienia przepływów handlowych od niej. Z biegiem lat zaczęła ona podupadać, stając się miejscem, którego najważniejszą wartością dodaną są dziś obiekty turystyczne stworzone przez poprzednie pokolenia¹.

Miasto ze stanu Michigan odniosło w pierwszej połowie XX w. ogromny sukces za sprawą szybkiego rozwoju branży motoryzacyjnej. Zjawisko to gwałtownie zatrzymało się wraz z końcem II wojny światowej i wzrastaniem roli innych państw w produkcji samochodów oraz przenoszeniem działalności przedsiębiorstw produkujących samochody z Detroit do obszarów z tańszą siłą roboczą (*offshoring*). Winę ponoszą także kryzys naftowy w latach 70. oraz zmieniające się uwarunkowania rynku pracy w USA, które uczyniły ten przemysł niekonkurencyjnym. Dodatkowo producenci nie wykazali się wolą dostosowania do zmieniających się okoliczności i pozostawali przy produkcji dużych, paliwożernych samochodów. Winę ponoszą także lokalni samorządowcy. Nie wykazali się dalekowzrocznością w okresie prosperity i nie dywersyfikowa-

¹ J. Kotkin, *Powszechna historia miasta*, Warszawa 2018, s. 128-131.

li działalności w mieście. Od początku XXI w. jest to przykład miasta upadłego, które w 2013 r. ogłosiło bankructwo².

Polska Łódź w krótkim czasie przeżyła drogę z małej, wiejskiej osady do jednego z najważniejszych ośrodków przemysłowych w regionie. Na początku XIX w. wieś liczyła około 800 mieszkańców. Dzięki dogodnemu położeniu oraz decyzji politycznej Łódź rozwinęła się do imponujących 600 tys. mieszkańców w 1914 r. Swoim rozmiarem ustępowała tylko Warszawie, będąc drugim największym miastem w Drugiej Rzeczypospolitej. Po II wojnie światowej miasto zaczęło tracić swoją przewagę konkurencyjną opartą na taniej sile roboczej i preferencjach politycznych. Przemysł włókienniczy, stanowiący główny sektor ekonomicznej aktywności miasta, w dużym stopniu upadł, przegrywając rywalizację kosztową z konkurentami z Azji. Obecnie Łódź mierzy się z wieloma problemami, czego odzwierciedleniem jest gwałtowna migracja łodzian do innych miast.

Powyższe przykłady pokazują ogromną dynamikę zmian społeczno-gospodarczych. Utrzymanie pozycji lub awans danego ośrodka wymaga ciągłej troski o konkurencyjność i obserwacji występujących megatrendów. Jest to przedmiot zainteresowania ekonomii regionalnej, która zajmuje się przestrzennymi aspektami funkcjonowania rynków oraz jednostek osadniczych. Kluczowe pytania, które wyznaczają przedmiot zainteresowania tej dyscypliny nauki, to:

- Jakie ekonomiczne procesy tłumaczą lokacyjne wybory osób oraz podmiotów gospodarczych w przestrzeni?
- Jakie zasady wyjaśniają występowanie różnego rodzaju systemów ekonomicznych w przestrzeni?
- Dlaczego określone obszary rozwijają się lepiej niż inne?

Wszelka działalność społeczno-gospodarcza człowieka odbywa się w określonej przestrzeni. Ludzie oraz podmioty gospodarcze codziennie dokonują decyzji lokacyjnych. To, jakie miejsce wybiorą, uzależnione jest od cech danych obszarów. Wybór dokonywany jest podobnie do wszelkich innych decyzji gospodarczych, takich jak zakup nowych maszyn czy usług – decydująca jest maksymalizacja korzyści. Korzyści te mogą mieć różnorodny charakter. Mogą wynikać z występowania surowców naturalnych, bliskości rynku zbytu na towary, dobrej infrastruktury czy wreszcie występowania firm o podobnym charakterze do naszych

² Por. C. LeDuff, *Detroit. Sekcja zwłok Ameryki*, Warszawa 2019; J. F. P. Rose, *Dobrze nastrojone miasto*, Kraków 2019, s. 196-197.

lub wysoko wykwalifikowanych pracowników. Czynniki lokalizacyjne mogą mieć także negatywny wpływ na decyzje. Nikt nie chce mieszkać w miejscu, w którym istnieje wysokie zanieczyszczenie czy brakuje oferty spędzania czasu wolnego. Zaś z perspektywy podmiotów gospodarczych barierami mogą być np. wysokie wynagrodzenia, brak dostawców czy koszty nieruchomości itd. Dlatego przestrzeń może stanowić przewagę konkurencyjną i decydować o zwycięstwie w grze rynkowej niektórych podmiotów gospodarczych i porażce innych. Nie jest przypadkiem to, że w ostatnich dekadach niemal wszystkie globalne przedsiębiorstwa korzystają ze strategii offshoring'u, która polega na wyszukiwaniu na świecie miejsc cechujących się najlepszą kombinacją kosztów oraz efektywności³. Nie jest przypadkiem także to, że najbardziej zaawansowane procesy gospodarcze koncentrują się na małych terytorialnie obszarach, na których znajdują się klastry przedsiębiorstw⁴. Jak wskazują badania empiryczne⁵, podstawowymi prawidłowościami zachodzącymi w obszarze ekonomii regionalnej są korzyść aglomeracji (podmioty są bardziej produktywne, gdy funkcjonują w gęsto zaludnionych obszarach), „rozlewanie się” kapitału ludzkiego (koncentracja dobrze wykształconych ludzi zwiększa poziom i wzrost produktywności) oraz równoważenie przestrzenne (wysokie wynagrodzenia są równoważone wysokimi kosztami życia i stratami kongestii). Aktywna rola jednostek samorządu terytorialnego wymaga zrozumienia procesów na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym oraz przede wszystkim właściwej diagnozy zarządzanej jednostki, aby poprzez polityki publiczne niwelować słabe punkty i wzmacniać przewagi konkurencyjne.

3. Metodyka pracy

Jedną z typologii podziału teorii rozwoju regionalnego i lokalnego jest klasyfikacja zaprezentowana przez włoską badaczkę Robertę Capello,

³ Por. A. Szajnowska-Wysocka, S. Sitek, *Koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego*, Katowice 2015, s. 117-120.

⁴ Przykładami takich obszarów mogą być np. Silicon Valley w USA oraz Silicon Wadi w Izraelu w obszarze hi-tech, czy Polska Dolina Lotnicza w obszarze przemysłu lotniczego. Więcej m.in. w M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nowy Jork 1990.

⁵ E. Glaeser, J. Gottlieb, *The Economics of Place-Making Policies*, „Brookings Papers on Economic Activity” 2008, vol. 39, no. 1, s. 155.

która za kryterium podziału przyjęła sposób rozumienia przestrzeni⁶. Najstarsza grupa teorii reprezentowana jest głównie przez badaczy wywodzących się z geografii ekonomicznej i zawiera m.in. teorię lokalizacji Alfreda Webera, teorię miejsc centralnych Waltera Christallera oraz teorię stref rolniczych Johanna Heinricha von Thüнена. W teoriach lokacyjnych przestrzeń ma wymiar fizyczno-metryczny. Koncepcje mają za zadanie wyjaśniać motywację, jakimi kierują się podmioty gospodarcze oraz ludzie, organizując się w przestrzeni. Istnieją dwie przeciwstawne siły, które oddziałują na system – rozproszenie oraz koncentracja. Kluczowymi czynnikami rozpraszającymi są m.in. koszty transportu, nieruchomości czy pracy, a koncentrującymi – korzyści związane z aglomeracją, m.in. bliskość partnerów handlowych, akumulacja wiedzy czy korzyści skali.

Druga grupa teorii jest ściśle związana z założeniami nurtu neoklasycznego w ekonomii. Przykładowymi koncepcjami są m.in. teoria bazy ekonomicznej Douglassa C. Northa, teoria startu Walta Rostowa oraz nowa geografia ekonomiczna Paula Krugmana. Przestrzeń ma w nich jednolity, abstrakcyjny charakter, oderwany od cech przestrzennych. Najistotniejsza w tej grupie jest umiejętność regionu lub miasta do tworzenia dóbr i usług dla systemu gospodarczego na wszystkich szczeblach hierarchicznych. W tej grupie teorii znaleźć możemy wiele makroekonomicznych modeli, które służą do tworzenia predykcji i wyliczania konkretnych wartości liczbowych.

Ostatnia opisywana grupa to teorie rozwoju lokalnego i zróżnicowanych relacji przestrzennych. Przykładowymi koncepcjami są teoria biegunów wzrostu François Perroux czy teoria klastrów Michaela E. Portera. Kluczowymi elementami dla tej grupy teorii są: aktorzy, instytucje oraz relacje występujące pomiędzy nimi. Zwolennicy tych teorii poszukują przyczyn, dla których pewne obszary rozwijają się lepiej od innych, identyfikując materialne i niematerialne składniki procesów rozwojowych.

Podobnie jak nie jest możliwe stworzenie jednego obiektywnego modelu i teorii wyjaśniających rzeczywistość społeczną, tak nie istnieje całościowa teoria rozwoju regionalnego. Teorie wzrostu, chociaż są formalne i spójne wewnętrznie, pomijają aspekt przestrzenny gospodarowania. Grupa teorii rozwoju i relacji przestrzennych sprawdza się najlepiej w opisie złożonych interakcji lokalnych, pomija jednak ocenę rozwoju. Teorie lokacyjne zaś najlepiej tłumaczą aspekty przestrzenne

⁶ R. Capello, *Regional Economics*, Nowy Jork 2007.

gospodarowania, pomijają jednak inne obszary. Dodać do tego należy szereg sposobów rozumienia miasta oraz regionu przez inne nauki, na przykład jako proces, system, miejsce, rezultat, organizację czy funkcję⁷. W związku z powyższym szczegółowo omówione zostaną najbardziej reprezentatywne teorie z każdej grupy koncepcji. Z teorii lokacyjnych przedstawiona zostanie teoria miejsc centralnych W. Christallera. Z grupy teorii wzrostu regionalnego zaprezentowana zostanie teoria bazy ekonomicznej oraz model kumulatywnej przyczynowości Gunnara Myrdala. Z ostatniej grupy teorii relacyjnych i zróżnicowanych przestrzennie zostanie przedstawiona teoria klastrów M. E. Portera. Na podstawie każdej z teorii wyłonione zostały kluczowe czynniki konkurencyjności, które będą przedmiotem syntezy w ostatniej części rozdziału. Zostały one zaprezentowane w formie tzw. karty rozwoju. Jest to forma zestawienia czynników konkurencyjności z obszarami, za które odpowiedzialne są jednostki samorządu terytorialnego. Analiza ta pozwoli określić rodzaj wpływu, jaki decyzje władz samorządowych mają na wyszczególnione czynniki konkurencyjności, przyczyniające się do rozwoju lokalnego. Dzięki temu przy tworzeniu prawa lokalnego decydenci będą mogli dokonać oceny wpływu projektowanej regulacji, odwołując się do obiektywnych kryteriów. Ma to za zadanie pomóc twórcom polityk publicznych oraz mieszkańcom w uwzględnianiu szerokiego kontekstu procesów rozwojowych i umiejscowieniu konkretnych decyzji w trajektorii rozwojowej ośrodka.

4. Rozwój i konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego

Rozwój lokalny opisać można jako „wynik pozytywnych zmian wzrostu ilościowego oraz postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych” jednostki samorządu terytorialnego⁸. Inna definicja może podkreślać „dokonujące się na danym obszarze zmiany, często świadomie i celowo stymulowane, prowadzące do wzrostu jej potencjału społeczno-gospodarczego i ogólnego poziomu dobrobytu”⁹. Kategoria ta nie jest precyzyjna. Może mieć bardzo różne zna-

⁷ Por. J. Sinkiené, *City competitiveness: concept, factors, model*, [w:] *State and Administration in a Changing World: presented papers from the 17th NISPAcee Annual Conference, May 14-16, Budva, Montenegro, New York 2009*.

⁸ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 13.

⁹ J. Kudełko, *Wybrane problemy polityki rozwoju społeczno-gospodarczego*, Kraków 2017, s. 12.

czenia w zależności od uwarunkowań lokalnych, kulturowych itd. Konieczne do doprecyzowania pojęcia wydaje się uwzględnienie aksjologii, czyli zasad oraz wartości, w ramach których formułowane są cele rozwojowe¹⁰. Priorytety rozwojowe i płaszczyzny rozwoju mogą być zupełnie inaczej rozumiane ze względu na przyjętą perspektywę. Inne rozumienie poprawy sytuacji przedstawia młody rodzic, dla którego jakość opieki przedszkolnej czy terenów zielonych wydaje się kluczowa z perspektywy rozwoju gminy, a inne np. prezes lokalnej firmy, dla którego najważniejsze są kształcenie kompetentnych pracowników oraz stworzenie wysokiej jakości sieci dróg. W niniejszym tekście przyjęto perspektywę rozwojową lokalnych samorządowców i urzędników, którzy traktują rozwój horyzontalnie, oraz uwzględniono potrzeby wszystkich aktorów jednostek samorządu terytorialnego. Wraz z reformą samorządową i nadaniem większej liczby uprawnień jednostkom samorządu terytorialnego zmienił się przedmiot ich działań. Wcześniejsze dostarczanie usług publicznych zastąpione zostało bardziej aktywną orientacją na potrzeby aktorów oraz na priorytety rozwojowe¹¹. Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w konkurencyjnym środowisku, w którym rywalizują z innymi jednostkami o mieszkańców czy kapitał. Orientacja prorynkowa wymaga zmiany podejścia – skupienia na konkurencyjności, rozumianej szeroko jako ukierunkowanie na potrzeby odbiorców¹².

Za definicję konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego można przyjąć termin zaproponowany przez zespół Ronalda Martina, który definiuje ją jako zdolność do produkcji dóbr i usług, nabywaną na zewnętrznych rynkach przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu wynagrodzeń i zatrudnienia¹³. Na celowościowy charakter konkurencyjności gmin zwracają uwagę Bolesław Domański, Robert Guzik i Krzysztof Gwóźdź, podkreślając, że jest to „zdolność do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu dobro-

¹⁰ J. Hausner (red.), *Kultura a rozwój*, Warszawa 2013.

¹¹ J. Żbikowski, *Konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 357, s. 37-46.

¹² *Tamże*.

¹³ R. Martin, *A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for the European Commission Directorate-General Regional Policy*, ECORYS-NEI, Rotterdam 2003, s. 9.

bytu”¹⁴. Kluczową rolę innowacji w tworzeniu przewag konkurencyjnych wskazują także Krzysztof Firlej i Dariusz Żmija¹⁵. Lucyna Mączka i Joanna Kudełko podkreślają z kolei względność pojęcia konkurencyjności: „Konkurencyjność (...) należy traktować jako (...) zdolność do wzajemnego współzawodnictwa, rywalizacji w skali krajowej i międzynarodowej i odnoszenia sukcesów w toczącej się między nimi rywalizacji gospodarczej”¹⁶.

Różnice między pojęciem rozwoju i konkurencyjności najlepiej widać, gdy ujmie się je w ramy konceptualizacji systemowej *input-output*. Podstawowe różnice między nimi dotyczą przyjmowanego punktu odniesienia oraz przedmiotu rozwoju i konkurencyjności. Punktem odniesienia dla rozwoju jest sama jednostka samorządu terytorialnego, dla konkurencyjności zaś porównywane są różne parametry względem innych, konkurencyjnych jednostek samorządu. Dlatego rozwój przyjmuje wartości bezwzględne. Rozwój zachodzi, jeżeli poprawia się któryś z obszarów funkcjonowania. Konkurencyjność zaś przyjmuje zawsze wartości względne. Punktem odniesienia są inne jednostki samorządu terytorialnego, z którymi jednostka konkuruje.

Różnica pomiędzy rozwojem a konkurencyjnością polega na tym, że to pierwsze zjawisko skupia się przede wszystkim na wejściach do systemu (*inputs*), czyli czynnikach stanowiących bodźce dla przemiany miast, gmin itd. Konkurencyjność w ujęciu teorii systemowej odnosi się z kolei do rezultatów działania (np. procedur legislacyjnych), czyli wyjść z danego systemu (*outputs*). Sama konkurencyjność jest zatem bezpośrednio zależna od czynników rozwojowych, jest jej wynikiem.

Konkurencyjność dotyczy więc każdej klasy wielkości jednostek samorządu terytorialnego. Znaczące różnice zauważyć możemy dopiero w funkcjach¹⁷, w których konkurują jednostki samorządu. Dla większych

¹⁴ B. Domański, R. Guzik, K. Gwóźdź, *Konkurencyjność i ranga wielkich miast Polski w świetle inwestycji zagranicznych firm produkcyjnych*, [w:] R. Domański (red.), *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, „Biuletyn KPZK PAN” 2000, t. 192, s. 99-124.

¹⁵ K. Firlej, D. Żmija, *Transfer wiedzy i dyfuzja innowacji jako źródło konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce*, Kraków, 2014, s. 37-42.

¹⁶ L. Mączka, J. Kudełko, *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Kraków 2005, s. 42.

¹⁷ Funkcja rozumiana jest tutaj w znaczeniu, jakie podaje W. Christaller, jako relacje, które zachodzą między wytwarzanymi w jednostce osadniczej dobrami i usługami a zasięgiem przestrzennym ich społecznej konsumpcji. Zob. S. Liszewski, *Geografia urbanistyczna*, Warszawa 2012, s. 261.

ośrodków będzie to rywalizacja np. o inwestycje zagraniczne czy zdolność do tworzenia innowacji. W przypadku mniejszych ośrodków będzie to natomiast rywalizacja o wysoką jakość życia mieszkańców i jak najlepsze spełnianie podstawowych usług publicznych. Różnice w funkcjach, w których konkurują ośrodki, mogą też zależeć od przyjmowanej strategii rozwojowej ośrodków i wiązać się np. z priorytetowym sektorem działalności czy uwarunkowaniami przyrodniczymi. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego różnice w pełniących przez nie funkcjach mogą mieć bezpośredni wpływ na czynniki rozwojowe danej gminy oraz pośredni wpływ na jej konkurencyjność. Zatem – stosując analogię jednostki samorządu terytorialnego do firmy – decydenci mogą mieć bezpośredni wpływ na sprawność działania jednego z działów firmy, który pośrednio przekłada się na pozycję konkurencyjną, tzn. sprzedaż, zyskowność itd. przedsiębiorstwa.

5. Teorie lokalizacyjne

Wprowadzenie

Klasykne teorie lokalizacji rozwijały się głównie przez cały XIX w., aby po krótkim zapomnieniu odrodzić się po II wojnie światowej. Za ojca założyciela całego nurtu uważa się J. H. von Thünera, który jako pierwszy stosował przestrzenne metody analizy. Bazowały one na znacznych uproszczeniach, m.in. na analizie jednego miasta, otoczonego równinami, pozbawionego jakichkolwiek przeszkód przestrzennych (rzek, dróg itd.) i z taką samą żyznością gleby. Analizował on opłacalność różnego rodzaju działalności rolniczej wokół miasta, traktując jako zmienne koszty transportu oraz rodzaje upraw. Analizy Thünera posłużyły jednak jako podstawa do rozwoju całej grupy teorii, m.in. Wilhelma Launhardta, A. Webera, Augusta Löschera, Wilhelma Rosshera czy wreszcie Waltera Isarda i W. Christallera¹⁸. Doniosłym wkładem w rozwój nauki było zbadanie w ramach tych teorii istnienia w przestrzeni różnej wielkości jednostek osadniczych, ról przez nie spełnianych oraz odległości między nimi, co umożliwiło analizę struktur osadniczych. Teorie te zakładały jednak zbyt wiele uproszczeń w swoich modelach (m.in. jednorodność zasobów czy stałość kosztów transportu), co nie pozwalało traktować ich jako spójnego obrazu rzeczywistości. Krytycy tych teorii wskazywali

¹⁸ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994, s. 618-633.

m.in. na brak analizy strony popytowej gospodarki, statyczność modeli oraz brak współzależności pomiędzy produkcją a decyzjami lokalizacyjnymi firm¹⁹.

Teoria miejsc centralnych W. Christallera

Zadaniem, które stawiają przed sobą zwolennicy teorii miejsc centralnych, jest wyjaśnienie prawidłowości, jakie zachodzą przy przestrzennym zorganizowaniu miast w przestrzeni. Określają oni, jak z perspektywy odległości oraz korzyści aglomeracji organizować optymalne struktury osadnicze. Koncentrują się przy tym na podażowej stronie gospodarki. Podstawowym założeniem jest to, że jednostka osadnicza może występować tylko wtedy, gdy produkuje i dostarcza dobra lub usługi na swoje potrzeby oraz na potrzeby otaczającego ją terenu, z którym tworzy funkcjonalny obszar. Christaller wprowadza do swojego modelu dwa pojęcia wpływające na miasta: granicę (ang. *threshold*) oraz zasięg (ang. *range*). Granica występuje z perspektywy producentów danej jednostki osadniczej. Jeśli w otaczającym obszarze występuje wystarczający popyt na produkowane dobra lub usługi, to są one wytwarzane dla nabywców. Zasięg zaś to maksymalny efektywny zasięg, jaki konsumenci mogą pokonać, aby nabyć dobra lub usługi. Mierzy się go na podstawie kosztów transportu oraz czasu. Każdy z konsumentów chce jak najefektywniej nabyć dobra czy usługi, dlatego wybiera najbliższy możliwy ośrodek, w którym może je nabyć. Odpowiednim miejscem dla producentów jest natomiast środek okręgu, który zapewnia najbardziej optymalną granicę oraz zasięg. Z matematycznego punktu widzenia figurą, która zapewnia największą powierzchnię przy najmniejszych odległościach jest koło, dlatego struktura osadnicza organizowana jest wokół jednostek osadniczych, stanowiących centrum dla obszaru w kształcie okręgu (lub zbliżonym do heksagonu)²⁰.

Syntetycznego opisu teorii Christallera dokonała Anna Rutkowska-Gurak, prezentując go w siedmiu тезach²¹:

1. Miejsca centralne są zlokalizowane w wierzchołkach sieci trójkątów równobocznych, a każdy zestaw sześciu centrów tworzy heksa-

¹⁹ Por. R. Capello, *dz. cyt.*, s. 76-77.

²⁰ *Tamże*, s. 65-70.

²¹ A. Rutkowska-Gurak, *System osadniczy*, [w:] K. Kuciński (red.), *Geografia ekonomiczna*, Kraków 2009, s. 392-393.

gon i ma kształt sześciokąta foremnego. Struktura osadnicza przypomina plaster miodu.

2. W środku każdego sześcioboku foremnego znajduje się ośrodek centralny wyższego rzędu, dla którego heksagon tworzy obszar rynkowy. Kształt heksagonu umożliwia najlepszą dostępność do ośrodka centralnego, a więc jest najbardziej efektywny ekonomicznie z punktu widzenia potrzeb mieszkańców oraz interesów firm sprzedających dobra i usługi centralne. Taki rozkład zapewnia maksymalne nasycenie przestrzeni miejscami centralnymi, a zarazem jej wypełnienie, aby żadna część przestrzeni nie była wyłączona z zasięgu oddziaływania miejsc centralnych.

3. Rangę centralności ośrodka określają: liczba ludności obsługiwanej w ośrodku i jego zapleczu, wysokość dochodów ludności oraz wielkość obszaru obsługi.

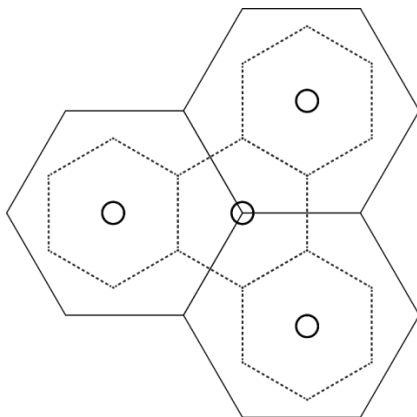
4. Sieć ośrodków centralnych ma układ hierarchiczny. W odniesieniu do rodzaju produkowanych dóbr i usług oznacza to, że ośrodek centralny wyróżnia się ofertą dóbr i usług o wyższej randze centralności. Dostarcza ponadto dóbr i usług standardowych o niższej randze. Każda grupa osiedli centralnych pełni tym samym także funkcje ośrodków niższych szczebli (piramida funkcji).

5. Każdej jednostce osadniczej wyższego rzędu jest podporządkowana określona grupa osiedli o niższej randze centralności.

6. Powierzchnia obszarów wyższego rzędu jest wielokrotnością powierzchni obszarów niższego rzędu.

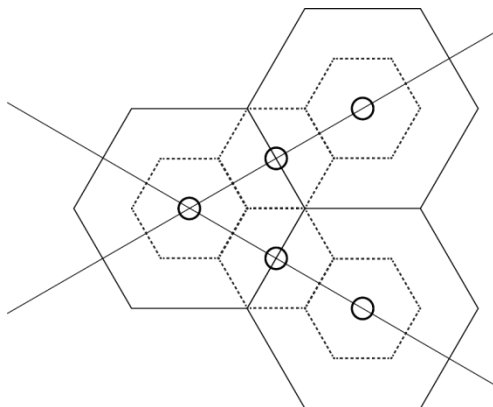
7. Ośrodki wyższego rzędu są rozmieszczone rzadziej niż ośrodki niższego rzędu.

Według Christallera na efektywność przestrzennego systemu stworzonego z tak opisanych elementów wpływają przede wszystkim tzw. reguła rynkowa, reguła transportowa oraz reguła administracyjna.

Rysunek 1. Reguła rynkowa w modelu Christallera.

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Capello, dz. cyt., s. 67.

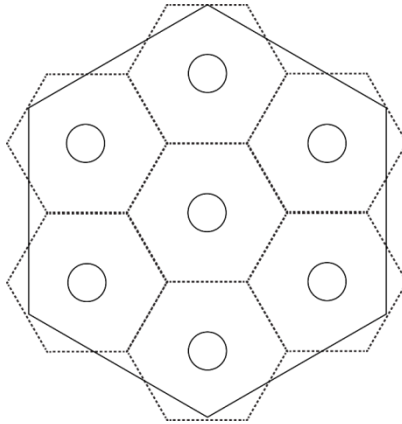
Reguła rynkowa reprezentuje trzy centra wyższego rzędu, których obszarem oddziaływania są heksagony. Przestrzeń wypełniona jest równomiernie centrami, co optymalizuje ekonomicznie dostęp do towarów i usług mieszkańców, zapewniając najkrótsze odległości dla konsumentów i największe zasięgi dla producentów w centrach.

Rysunek 2. Reguła transportowa w modelu Christallera.

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Capello, dz. cyt., s. 67.

Rysunek 2 przedstawia silny wpływ infrastruktury na strukturę przestrzenną, która wypiera rozkład modelu rynkowego. Kluczowym czynnikiem są tutaj połączenia transportowe, zaprezentowane na schemacie jako linie proste. To wokół nich ogniskują się jednostki osadnicze, minimalizując koszty transportowe. Wychodzą one w najkrótszej drodze od ośrodka centralnego, tworząc kształt promienisty.

Rysunek 3. Reguła administracyjna w modelu Christallera.



Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Capello, dz. cyt., s. 67.

Rysunek 3 pokazuje kluczowy wpływ funkcji administracyjnej na układ osadniczy. Ośrodki niższego rzędu położone są wokół centrum, nie konkurując z nim w zapewnianiu usług najwyższego rzędu, a dostarczając tylko dobra i usługi niższego rzędu do swojego najbliższego otoczenia. Funkcja centralna najwyższego rzędu, która umiejscowiona jest wewnątrz rysunku, posiada najsilniejszy wpływ, oddziałując na wszystkie jednostki osadnicze (kształt heksagonu).

Czynniki rozwoju lokalnego na podstawie teorii miejsc centralnych

Na podstawie teorii lokalizacyjnych można zdefiniować funkcje jako każdą działalność ekonomiczno-społeczną, rozpatrywaną z punktu wi-

dzenia samej jednostki osadniczej oraz systemu²². Czym większa liczba spełnianych funkcji, ich większa wartość dodana (rzadkość występowania) oraz większy obszar oddziaływania ośrodka, tym jednostka osadnicza cechuje się większym poziomem centralności. Centralność wskazuje na istotność ośrodka w danym systemie osadniczym i pokazuje przewagę, jakie dany ośrodek wykazuje w stosunku do otoczenia. Spełniane funkcje mogą być więc traktowane jako czynniki rozwojowe. Klasyfikację czynników rozwoju przedstawiono na podstawie kategoryzacji za Andrzejem Suliborskim, dodając własne przykłady. Funkcje zaprezentowano w oparciu o kryterium przedmiotowe, które wyróżnia je na podstawie rodzaju działalności, sposobu oraz formy zagospodarowania miasta i sfery rzeczywistości, do której się odnosi²³.

Tabela 1. Czynniki rozwoju na podstawie teorii miejsc centralnych.

Funkcja	Przykład
Przemysłowa	Wytwórczość przemysłowa przedsiębiorstw
Usługowa	Działalność gospodarcza o charakterze nieprodukcyjnym, np. usługi remontowe czy fryzjerstwo
Rolnicza	Produkcja roślinna lub zwierzęca
Handlowa	Sprzedaż wielkopowierzchniowa, detaliczna, targowa
Turystyczna	Usługi przewodników turystycznych, muzea
Uzdrowiskowa	Usługi związane z uzdrowiskowymi walorami ośrodka, np. baseny uzdrowiskowe
Religijna	Działalność religijna związana z ruchem pielgrzymkowym
Produkcji	Wytwórczość produkcyjna przedsiębiorstw
Transportowa	Zapewnianie potrzeb transportowych
Portowa	Obsługa statków
Obronna	Występowanie infrastruktury obronnej
Pracy	Zapewnianie miejsc pracy
Mieszkaniowa	Zapewnianie przestrzeni mieszkalnych
Administracyjno-polityczna	Realizacja działań z zakresu funkcjonowania państwa, np. urząd miasta
Rezydencjalna	Zapewnianie przestrzeni mieszkalnych (gdy mieszkaniec pracuje w innym miejscu)

²² K. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 356.

²³ A. Suliborski, *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast*, Łódź 2010, s. 60.

Kulturowa	Usługi kulturalne, np. działalność muzealna
Ekonomiczna	Realizacja potrzeb z zakresu funkcjonowania gospodarki rynkowej, np. urzędy regulacji
Wojskowa	Zapewnianie potrzeb obronnych, np. koszar wojskowych
Spoleczna	Zaspokajanie potrzeb społecznych, np. kluby sportowe
Historyczna	Usługi związane z dziedzictwem historycznym ośrodka, jego architekturą itd.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Suliborski, dz. cyt., s. 60.

6. Teorie wzrostu regionalnego

Wprowadzenie

Kluczowym czynnikiem klasyfikacyjnym dla tej grupy teorii jest abstrakcyjne rozumienie przestrzeni w modelach. Autorzy tych teorii czerpią inspiracje z modeli makroekonomicznych i pomijają przestrzenne zależności pomiędzy ośrodkami. W świetle tej grupy teorii rozwój regionalny to zdolność do tworzenia dóbr i usług dla całego systemu gospodarczego. Omówione zostaną dwie teorie z tej grupy: teoria kumulatywnej przyczynowości oraz teoria bazy ekonomicznej.

Model kumulatywnej przyczynowości G. Myrdala

Model kumulatywnej przyczynowości powstał w pracach szwedzkiego ekonomisty, laureata Nagrody Nobla, G. Myrdala (1898-1987). Jego *opus magnum* w tym zakresie stanowi wydana w 1957 r. pozycja pt. *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, w której bada problem powstawania i powiększania się nierówności ekonomicznych pomiędzy krajami rozwiniętymi i nierozwiniętymi²⁴. Według Myrdala hipoteza, która stanowi podstawę teorii, zawiera się w przyczynowości okrężnej pomiędzy czynnikami systemu społecznego, która finalnie daje proces kumulatywny. Przyjęcie tego typu metody analizy pozwala na badanie wszystkich zjawisk wpływających na gospodarkę, także tych nieekonomicznych. Inną nazwą występującą w literaturze dla skumulowanej

²⁴ B. Tarnowska (red.), *Nagrody Nobla*, Leksykon PWN, Warszawa 2001.

przyczynowości okrężnej jest tzw. błędne koło, gdzie występowanie danego czynnika wywołuje występowanie następnego itd.²⁵

Praca Myrdala stawiała w opozycji do neoklasycznego modelu rozwoju²⁶. Nurt neoklasyczny przyjął jako swoje założenie automatyczne dążenie gospodarki do równowagi. Ten opis struktury skutkował pomięciem kwestii nierówności w poziomie rozwoju pomiędzy krajami. Myrdal sprzeciwiał się także oddzieleniu sfery produkcji i wymiany, która klasycznie była przedmiotem dociekań ekonomistów oraz kwestii podziału dochodu i majątku w gospodarce, która była przedmiotem działań polityków. Według Myrdala podział ten jest logicznie nie do utrzymania. Rozwijanie takich problemów, jak nierówności pomiędzy krajami i nierówności społeczne, zacofanie i wykluczenie gospodarcze oraz kwestie dotyczące redystrybucji dóbr wymagają holistycznego podejścia i wspólnej analizy sfer produkcji, wymiany, dochodu i majątku²⁷.

Model kumulatywnej przyczynowości opisuje gospodarkę jako bardzo skomplikowany system, składający się z ogromnej liczby wzajemnych powiązań, oddziałujących na siebie (powiązanych przyczynowo). Zmiana któregoś z warunków systemu powoduje powstanie ciągu zmian w całym układzie. Zmiany w systemie nie dążą do równowagi. Dzieje się wręcz przeciwnie, powodują one zwiększenie się zależności w systemie poprzez rosnącą liczbę możliwych konsekwencji danej aktywności gospodarczej. Skutkuje to ostatecznie powstaniem zjawiska kumulatywnej przyczynowości. Dlatego nawet drobna zmiana może wywołać o wiele większy kumulatywny efekt (pozytywny lub negatywny) w całym układzie. Aby zahamować kumulatywny proces zmiany, muszą wystąpić egzogeniczne czynniki o przeciwnym wektorze, np. interwencja państwa²⁸.

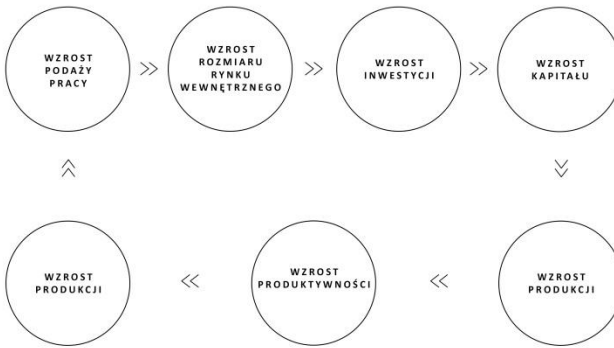
²⁵ T. Kostrzewa-Tomczak, *Myrdalowska zasada przyczynowości okrężnej, a problem rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 1985, nr 56, s. 57-74.

²⁶ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957.

²⁷ T. Kostrzewa-Tomczak, dz. cyt., s. 57-74.

²⁸ G. Myrdal, dz. cyt.

Rysunek 4. Model kumulatywnego rozwoju.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Capello, dz. cyt.

W kontekście rozwoju lokalnego i regionalnego także występuje zasada kumulatywnej przyczynowości. Obserwować możemy zjawisko polaryzacji regionalnej, która opiera się na dwóch zjawiskach:

- efekcie rozprzestrzeniania (ang. *spread effect*) – rozprzestrzenianiu się aktywności ekonomicznej i dobrobytu z miejsc wyżej rozwiniętych do miejsc słabiej rozwiniętych;
- wypłukiwaniu potencjału (ang. *backwash effect*) – odpływie zasobów z miejsc słabiej rozwiniętych do wyżej rozwiniętych.

Regionalne bieguny wzrostu mają skłonność do absorpcji ze swojego otoczenia potencjałów wpływających na rozwój, osłabiając peryferie²⁹. Wzmacnia to różnice rozwojowe powstałe w długich procesach historycznych i sprawia, że regiony bogate stają się coraz bogatsze, a biedne coraz biedniejsze. Natężenie zjawisk powstających dzięki kumulatywnej okrężnej przyczynowości poprzez działanie mechanizmów rynkowych stale się zwiększa³⁰. Proces ten nie jest ostateczny. Dyfuzja rozwoju do przylegających terytoriów poprzez osie komunikacyjne lub do niższych hierarchicznie ośrodków występuje przez przeludnienie, niedobór czynników produkcji lub zwiększające się koszty. Proces ten można przerwać także poprzez świadome interwencje publiczne, mają-

²⁹ J. Chądzyński, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2007, s. 59-60.

³⁰ K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, t. 47, nr 1, s. 49-59.

ce na celu zahamowanie efektów wypłukiwania i wzmacnianie efektów rozprzestrzeniania. Osiągnąć to można poprzez np. inwestycje w miejscach peryferyjnych lub poprzez wzmacnianie kanałów komunikacji pomiędzy centrum a peryferiami³¹.

Z perspektywy czynników rozwoju model Myrdala opiera się na dwóch założeniach³²:

a) akceleracji rozwoju – funkcja inwestycji zależna od realnego lub oczekiwanego poziomu wewnętrznego popytu;

b) rosnących zysków – ekonomia aglomeracji, koncentracja produkcji, wiedzy oraz kapitału.

Pozytywne zmiany generowane są przez takie czynniki, jak: inwestycje, poziom eksportu i importu oraz postęp technologiczny. Z perspektywy polityk publicznych istotny wydaje się konstrukt „kumulatywnej przyczynowości”. Za pomocą interwencji publicznych samorząd może zatrzymać procesy negatywne lub wywołać pozytywne, gdy działanie polityk publicznych umiejscowione jest w odpowiednim obszarze i czasie.

Teoria bazy ekonomicznej

Teoria bazy ekonomicznej jest jednym z najpopularniejszych modeli opisu lokalnych gospodarek. Wywodzi się ona wprost z popytowej strony ekonomii – keynesizmu. Za prekursora tego nurtu uważa się niemieckiego ekonomistę Wernera Sombarta, który w 1927 r. na podstawie tej metody badał gospodarkę Berlina³³. Głównym założeniem tej teorii jest podział aktywności ekonomicznej miasta na funkcje endogeniczne oraz egzogeniczne. Te pierwsze służą zaspokojeniu potrzeb mieszkańców danego ośrodka. Działalności egzogeniczne polegają na wykonywaniu produktów lub usług lokalnie oraz sprzedawaniu ich odbiorcom na zewnątrz regionu i kojarzone są ze specjalizacją.

Założeniem w teorii bazy ekonomicznej jest to, że w tym modelu funkcje endogeniczne zależą od egzogenicznych. Oznacza to, że wraz ze

³¹ T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(8), s. 25-48.

³² R. Capello, *dz. cyt.*, s. 221-222.

³³ Następnym istotnym twórcą, który rozwinął tę doktrynę, był Homer Hoyt, który w 1939 r. za pomocą teorii tworzył predykcje dotyczące rozwoju sektora nieruchomości. Kolejnym autorem, który przyczynił się do jej rozwoju, był „ojciec” ekonomii instytucjonalnej – Douglass C. North.

wzrostem działalności eksportowej rośnie zapotrzebowanie wewnątrz ośrodka na dobra i usługi, co skutkuje wzrostem działalności endogenicznej. Do zrównoważonego rozwoju dochodzi wtedy, gdy zachodzi względna równowaga pomiędzy funkcjami: endogeniczną i egzogeniczną³⁴.

Największym wyzwaniem w tworzeniu badań empirycznych tej metody jest precyzyjny podział funkcji miasta. Mierzyć można go na różne sposoby, m.in. wartością produkcji, dochodami miasta czy poziomem wynagrodzenia pracowników³⁵. Następnie należy zmierzyć wielkość funkcji egzogenicznej miasta (bazy ekonomicznej). Do tego celu można użyć następujących metod³⁶:

1. Metoda oparta na badaniach terenowych – analiza konkretnych producentów towarów i dostawców usług oraz szacunek wolumenu przeznaczanego na rynek lokalny oraz zewnętrzny.

2. Metoda odbicia sprzedaży w zatrudnieniu – ustalenie stosunku sprzedaży w badanym mieście oraz poza nim, którą to proporcję przekłada się później na inne aktywności.

3. Metoda reszty – liczbę zatrudnionych w funkcji egzogenicznej uzyskuje się, odejmując endogeniczną od całości; bazuje na zestandaryzowanych wskaźnikach dla miast różnych wielkości.

4. Metoda najmniejszego zapotrzebowania – poszukiwanie w zbiorze miast tego, które posiada najmniej liczną grupę endogeniczną i następnie odejmowanie ich liczby od ogółu.

5. Metoda oparta na współczynniku lokalizacji – analiza struktury zatrudnienia na podstawie podobieństwa innych miast w regionie lub w kraju.

W celu rozwoju ośrodek może przyjąć dwie podstawowe strategie: specjalizacji oraz dywersyfikacji. Specjalizacja oznacza wzmocnienie swoich atutów i koncentrowanie się na dotychczasowych osiągnięciach. Polega ona na powiększaniu swojej ricardiańskiej przewagi komparatywnej w stosunku do innych miast i maksymalizowanie swojej wartości dodanej. Słabą stroną tego podejścia jest wysokie ryzyko w razie pojawienia się dodatkowych uwarunkowań, takich jak gwałtowny rozwój konkurencji czy schyłek sektora. Na ten problem odpowiada strategia dywersyfikacji. Polega ona na budowaniu kompetencji w innych działalnościach niż te przeważające. Mamy z nią do czynienia zwykle w sy-

³⁴ R. Capello, dz. cyt., s. 221-222.

³⁵ K. Kuciński (red.), dz. cyt., s. 370-372.

³⁶ *Tamże*.

tuacji, gdy możliwe jest przewidzenie zmniejszenia atrakcyjności wiodącego sektora w przyszłości.

Czynniki rozwoju lokalnego na podstawie teorii wzrostu regionalnego

Teorie wzrostu regionalnego sprawdzają się tylko w krótkim czasie. Ze względu na ich założenia nie można poprzez nie wytłumaczyć zmian zachodzących długookresowo. Prostota założeń, która ułatwia ich praktyczne implementowanie, przyczynia się do pomijania m.in. źródeł wzrostu czy relacji z innymi ośrodkami. Do najważniejszych zarzutów wobec tej grupy teorii należą: pomijanie przepływów finansowych oraz relacji pomiędzy ośrodkami (np. fakt, że firma znajdująca się w mieście eksportuje towary nie oznacza, że zyski z tej działalności zostają w tym mieście), wzorców migracji pracy, zmian w globalnej produkcji, zmian wzorców konsumpcji, demograficznych, uwarunkowań prawnych czy wreszcie szeroko pojętych innowacji³⁷. Za pomocą tych teorii nie sposób wytłumaczyć źródeł przewag konkurencyjnych oraz ich długookresowego trwania. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego są to istotne zastrzeżenia, które wymagają od decydentów szerszego diagnozowania procesów społeczno-gospodarczych, a nie tylko badania samego poziomu działalności eksportowej i wskaźników finansowych. Muszą one być uzupełnione innymi metodami, które pozwolą zrozumieć przyczyny wzrostu parametrów, o których mowa w przywołanych wcześniej teoriach.

Podstawowymi czynnikami rozwoju w grupie teorii wzrostu regionalnego są inwestycje kapitałowe (prywatne i publiczne), wzrost zatrudnienia oraz rozwój szeroko pojętej działalności eksportowej. Inwestycje mogą przyjmować dowolną postać. Mogą być w formie akumulacji kapitału i inwestycji lokalnych przedsiębiorstw, bezpośrednich inwestycji zagranicznych czy pobudzenia lokalnej gospodarki poprzez inwestycje sektora publicznego. Pośrednimi czynnikami rozwoju są wszelkie działania mające na celu pobudzanie funkcji egzogenicznych ośrodka. Przykładami takich działań są np. promowanie lokalnych produktów na międzynarodowych targach (ułatwianie znalezienia rynków zbytu dla produktów lub usług) czy dążenie do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw (np. dofinansowania innowacyjnych rozwiązań).

³⁷ Por. R. Capello, dz. cyt., s. 111-115, W. A. Schaffer, *Regional Impact Models*, Morgantown, WV 1999, s. 15-19.

7. Teorie relacyjne

Wprowadzenie

Opisywane wyżej koncepcje cechowały się istotnymi uproszczeniami dotyczącymi przestrzeni, które sprawiały, że była ona w tych koncepcjach jednorodna i jednolita. W koncepcjach relacyjnych wprowadzono jej zróżnicowanie. Istotne stają się relacje, działania, zasoby oraz kanały transmisyjne, którymi są one transportowane. Podstawowym czynnikiem rozwojowym jest koncentracja (tzw. ekonomia aglomeracji). Składa się na nią zachowanie indywidualnych aktorów, ich wybory lokalizacyjne, wybory produkcyjne, skłonność i potencjał do tworzenia innowacji, relacje na poziomie lokalnym oraz miejsce w relacjach w międzynarodowej (zglobalizowanej) gospodarce. W koncepcjach relacyjnych porzucano krótkookresowe traktowanie wzrostu jako zwiększających się przychodów i zatrudnienia (np. koncepcje wzrostu regionalnego) na rzecz podejścia długookresowego. Obejmuje ono identyfikację materialnych i niematerialnych źródeł konkurencyjności oraz badanie tego, w jaki sposób utrzymywać ją przez długi czas. Istotny w tym miejscu wydaje się podział czynników na endogeniczne (związane konkretnie z jednym miejscem, których nie można przenieść) oraz egzogeniczne (niezależne od konkretnej lokalizacji, możliwe do przeniesienia)³⁸.

Za prekursora tego typu myślenia uchodzi Alfred Marshall, który podjął się badania „dystryktów przemysłowych” na przełomie XIX i XX w. Badał on przyczyny skupiania się firm z jednej branży w określonej lokalizacji. Jego badania doprowadziły do znalezienia korzyści, które warunkują takie wzorce zachowań. Były to m.in. korzyści skali (niższe jednostkowe koszty produktu przy wysokiej produkcji), korzyści wspólnej lokalizacji (infrastruktura użytkowana przez wiele podmiotów) oraz specjalizacji (wysokie kompetencje siły roboczej, bliski dostęp do łańcucha produkcji)³⁹. Na bazie teorii Marshalla powstawały kolejne koncepcje, w których rozwijano złożoność opisu i dodawano kolejne aspekty problemu. Były to m.in. teoria biegunów wzrostu F. Perroux (aspekt przestrzenny i transmisji), *innovative milieu* (racjonalność relacyjna) czy wreszcie koncepcja gron przemysłowych M. E. Portera (konkurencyjność klastrów). W dalszej części rozdziału omówię koncepcje F. Perroux oraz M. E. Portera.

³⁸ R. Capello, dz. cyt., s. 159-161.

³⁹ K. Kuciński (red.), dz. cyt., s. 288-292.

Model biegunów wzrostu F. Perroux

F. Perroux był ekonomistą, który nie wierzył w neoklasyczne założenie o równomiernym rozwoju gospodarczym. Zauważył, że wzrost gospodarczy nie pojawia się wszędzie w tym samym czasie, a jest zróżnicowany czasowo oraz przestrzennie. Za główny bodziec rozwojowy Perroux uważał kompleksy przemysłowe, które są motorami napędowymi gospodarki. Każda z gospodarek narodowych posiada sektory, które dominują nad resztą. Osiąganie przez nie przewagi wpływa na ewolucję całej struktury ekonomicznej oraz na zwiększanie dynamiki gospodarczej. Podstawowym czynnikiem wyróżniającym sektory dominujące jest ich wysoki stopień innowacyjności. Tę cechę Perroux przejął wprost od austriackiego ekonomisty Josepha A. Schumpetera, dla którego siłą napędową kapitalizmu była kreatywna destrukcja⁴⁰. Wysoka dynamika innowacyjna firm dominujących na danym obszarze przyczynia się do „wypychania” z rynków dóbr substytucyjnych oraz do rozwoju gospodarczego. Istotną wartością dodaną u Perroux jest wprowadzenie pojęcia „przestrzeni ekonomicznej”, której synonimem w geografii i ekonomii jest zwykle obszar funkcjonalny. Przestrzeń ekonomiczna tworzona jest przez relacje podmiotów oraz rzeczy. Jądem przestrzeni jest biegun, który posiada siłę przyciągania oraz odpychania ludzi, zasobów itd. W przeciwieństwie do przestrzeni geograficznej przestrzeń ekonomiczna jest zjawiskiem dynamicznym, a nie statycznym. Obszar oddziaływania uzależniony jest od siły bieguna oraz od kanałów transmisyjnych, poprzez które relacje nawiązują ludzie oraz zasoby⁴¹.

Koncepcja klastrów M. E. Portera

M. E. Porter to naukowiec wywodzący się raczej z nauk o zarządzaniu aniżeli z ekonomii. Dlatego jego podejście do rozwoju jest ściśle związane z badaniami empirycznymi i zachowaniami podmiotów gospodarczych. Na ich podstawie Porter stworzył teorię klastrów⁴². Miała ona służyć do celowościowego wyjaśnienia roli środowiska ekonomicznego,

⁴⁰ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 2009, s. 102.

⁴¹ Ł. Pięta, *Teoria biegunów wzrostu Francois Perroux i implementacja jej założeń w Hiszpanii w latach 1964-1975*, [w:] *Ekonomia XXI wieku (1)*, Wrocław 2014.

⁴² W literaturze pojęcie klastrów stosuje się zamiennie ze słowem „grono”, por. K. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 286-296.

instytucji oraz polityk publicznych w osiągnięciu sukcesów przez firmy w wiodących sektorach⁴³.

Przyczynami konieczności utworzenia nowej koncepcji oraz nieaktualności poprzednich były według Portera dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze. Przede wszystkim globalizacja⁴⁴, nasilenie konkurencji i zwiększenie złożoności otoczenia biznesu, deregulacja i liberalizacja handlu światowego (wraz z umiędzynarodowieniem łańcuchów produkcji, *offshoring* itd.), wzrost mobilności czynników produkcji, obniżenie kosztów transportu oraz wzrost znaczenia wiedzy i innowacji dla budowania trwałej konkurencyjności⁴⁵. Te wszystkie trendy przyczyniły się do tego, że dotychczasowe modele rozwojowe stały się niewystarczające.

Aktualnym sposobem opisu miała stać się według Portera koncepcja klastrów. Scharakteryzować ją można poprzez następujące cechy:

- przestrzenna koncentracja,
- współpraca oraz konkurencja podmiotów,
- koncentracja sektorowa,
- wysoki poziom specjalizacji,
- wysoki poziom współzależności podmiotów.

Zestaw tych cech umożliwia wysoki poziom konkurencyjności wszystkich podmiotów, które korzystają oprócz efektów marshalliańskich⁴⁶ także z wymiany wiedzy czy efektów typu *spill-over*.

Z perspektywy lokalnej i regionalnej Porter daje jasne wskazówki, w jaki sposób prowadzić politykę rozwojową tak, aby osiągać jak najlepsze rezultaty. Podstawą jest wybór własnej specjalizacji. Przemysły oparte na złożach naturalnych lub niskich kosztach pracy posiadają zwykle niską wartość dodaną. Spowodowane jest to niską barierą wejścia i dużą konkurencyjnością branży. Autor przestrzega kraje nisko i średnio rozwinięte przed „pułapką średniego rozwoju”, w której ścieżka rozwojowa gospodarki zatrzymuje się na poziomie nisko wartościowych branż i brakuje kapitału do dalszego rozwoju. Najlepsze są za to sektory innowacyjne, oparte na wiedzy i innowacjach, które tworzą najwyższą wartość dodaną (zwrot z inwestycji). Z perspektywy lokalnej

⁴³ M. E. Porter, *Competitive advantage of nations*, New York 1990, s. 1.

⁴⁴ Por. M. Castells, *Spółczesność sieci*, Warszawa 2008, s. 381-420.

⁴⁵ A. Grycuk, *Koncepcja gron w teorii i praktyce zarządzania*, „Organizacja i Kierowanie” 2003, nr 3, s. 3-16.

⁴⁶ Patrz: wprowadzenie do niniejszego tekstu.

lub regionalnej najważniejsza jest diagnoza barier dalszego rozwoju własnej specjalizacji. Narzędziem do badania tych kwestii może być stworzony przez Portera tzw. diament. Zauważył on, że oprócz konkurencji to otoczenie przedsiębiorstwa wpływa na jego wyniki. Popyt generowany przez lokalnych odbiorców może być dla przedsiębiorstwa wskaźnikiem tego, w jaki sposób konkurować na globalnym rynku. Wysoki poziom dostawców i reszty otoczenia biznesowego staje się pozytywnym bodźcem dla działalności firmy, która zostaje zmuszona do stałego zwiększania poziomu swojej konkurencyjności, aby utrzymać swoją pozycję w otoczeniu. Tym bardziej, że – według Portera – we współczesnej gospodarce nie mamy już do czynienia z konkurencją pojedynczych podmiotów gospodarczych, ale z rywalizacją całych łańcuchów produkcyjnych i klastrów. Nie bez znaczenia jest też polityka publiczna, która może być bodźcem lub barierą rozwoju konkurencyjności. Porter wprowadza także do analizy element losowości, określanej terminem „szanse”, które są nieprzewidywalnymi zdarzeniami mogącymi wpłynąć na ścieżkę rozwoju⁴⁷.

Czynniki rozwoju lokalnego na podstawie teorii relacyjnych

Podstawą teorii relacyjnych jest analiza na poziomie mikro oraz identyfikacja bodźców i barier rozwojowych dla przedsiębiorstw. Rolą jednostek samorządu terytorialnego nie jest tu produkcja lub *stricte* tworzenie innowacji, a wpływanie na całe środowisko innowacyjne: relacje pomiędzy podmiotami, przepływ wiedzy itd.

Tabela 2. Czynniki rozwojowe na podstawie biegunów wzrostu Perroux.

Czynnik rozwojowy	Przykład
Kompleks przemysłowy	Grupa firm produkujących meble, klastr <i>high tech</i> , kopalnia, fabryka butów wraz z dostawcami.
Kanały transmisyjne rozwoju	Drogi, połączenia komunikacji publicznej, dostęp do Internetu, stowarzyszenia biznesowe, stowarzyszenia naukowe.

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁷ M. E. Porter, dz. cyt., s. 69-150.

Tabela 3. Czynniki rozwojowe na podstawie koncepcji klastrów M. E. Portera.

Czynnik rozwojowy	Przykład
Strategia, struktura i rywalizacja firm	Strategia przedsiębiorstwa, struktura organizacyjna, system menadżerski, intensywność konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami.
Warunki popytu	Rozmiar rynku wewnętrznego, wysokie wymagania klientów, chęć zaangażowania klientów w tworzenie dóbr i usług.
Zasoby (tzw. warunki czynnikowe)	Zasoby naturalne, kapitał ludzki, infrastruktura, wiedza naukowa, innowacje technologiczne.
Pokrewne i wspierające przemysły	Obecność i konkurencyjność podmiotów wspierających, wysoka samodzielna pozycja konkurencyjna dostawców.
Polityki publiczne	Realizowane polityki publiczne, regulacje działalności klastra, jakość przywództwa politycznego jako katalizatora zmian.
Szanse (niespodziewane wydarzenia)	Losowe wydarzenia, katastrofy naturalne, przełomy naukowe, ataki terrorystyczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990, s. 132-148.

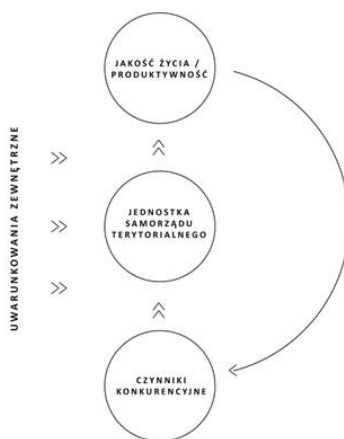
8. Próba syntezy czynników konkurencyjności

Nie istnieje żadna teoretyczna perspektywa, która w sposób wyczerpujący obejmowałaby czynniki konkurencyjności. W każdym z opisanych wcześniej modeli teoretycznych uwaga skupia się na innym wycinku rzeczywistości społeczno-gospodarczej. W teoriach wzrostu regionalnego podkreśla się zdolności do generowania eksportu w jednostce samorządu terytorialnego, aby zapewnić wysokie wynagrodzenia oraz oczekiwaną niską stopę bezrobocia. Zwolennicy teorii lokalizacyjnych zwracają uwagę na sieć związków jednostki terytorialnej z innymi jednostkami i konieczność specjalizacji. Teorie relacyjne obejmują zaś rozważania dotyczące jakościowych aspektów funkcjonowania sieci współzależności wewnątrz jednostki. Powstaje zatem pytanie, jak uchwałodawca na poziomie lokalnym jest w stanie dokonać kompleksowej oceny wpływu regulacji na podstawie czynników konkurencyjności rozproszonych w obrębie wyżej wymienionych teorii.

Syntezę czynników konkurencyjności można stworzyć, wykorzystując do tego wspomniany już konceptualizacyjny model *input-output*

(rysunek 5)⁴⁸. Zawiera on założenie, że do powstania zjawiska konkurencyjności przyczyniają się tzw. czynniki konkurencyjności (*inputs*). Można je traktować jako jedną z wielu kategorii wejść do systemu politycznego samorządu lokalnego. Dominującą kategorią są oczekiwania społeczeństwa względem decydentów, aby w jednostce samorządu terytorialnego efekty decyzji władz przyczyniały się do wzrostu jakości życia. Czynniki konkurencyjności nadają wymienionym oczekiwaniom pewien sens osadzony w ściśle określonych warunkach terytorialnych. Dla władz lokalnych czynniki te stanowią zaś punkty orientacyjne, dzięki którym wiadomo, jaki efekt – pozytywny bądź negatywny – może przynieść podejmowana przez nie interwencja.

Rysunek 5. Model *input-output* konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Sinkiené, *op. cit.*

W kolejnym kroku wspomniane wejścia do systemu przetwarzane są przez procesy polityczne i strukturę gospodarczą danej jednostki samorządu terytorialnego (konwersja wewnątrzsystemowa) na wyniki (*outputs*). Do procesów konwersji wewnątrzsystemowej zalicza się m.in. procedury legislacyjne w gminach oraz całe instrumentarium anali-

⁴⁸ Zob. R. Martin, *dz. cyt.*; J. Sinkiené, *dz. cyt.*

tyczne i prawne, które pozwala przeformułować oczekiwania społeczne na skuteczne prawo lokalne. Na tym etapie czynniki konkurencyjności mogą służyć jako kryteria, w oparciu o które dokonuje się oceny skutków przyjmowanego prawa dotyczącego zadań własnych gminy. Relacja przyczynowo-skutkowa zachodząca pomiędzy czynnikami a zadaniami własnymi może mieć różne natężenie. Na przykład inwestycje w kulturę w większym stopniu poprawią jakość życia w gminie, ale niekoniecznie sprzyjać będą tworzeniu innowacyjnych rozwiązań wśród przedsiębiorców. Władze gminy powinny więc określić, jakie są ambicje danej jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ pozwoli to dokładniej oszacować wpływ przyjmowanego prawa lokalnego na wybrane aspekty rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Wynikami procesu tworzenia konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego są produkty i usługi, które wpływają na rozwój gminy, stanowiąc o jej większej lub mniejszej konkurencyjności względem innych ośrodków. Następnie sprzężenie zwrotne sprawia, że to, co wytworzyła dana gmina w procesie budowy konkurencyjności (np. wyższe płace, większe wydatki publiczne), przekłada się na zmianę charakteru czynników konkurencyjności u wejścia do systemu⁴⁹. Proces ma więc charakter okrężny, uzyskane wyniki przekładają się następnie na kolejną serię wejść (*inputs*)⁵⁰. W efekcie jednostka samorządu terytorialnego ma bezpośredni wpływ na czynniki konkurencyjności, dzięki którym może pośrednio oddziaływać na wyniki i pozycję konkurencyjną wobec innych jednostek. Synteza czynników konkurencyjności oraz wyników (*outputs*) zaprezentowana została na rysunku 6. Przedstawia ona kluczowe czynniki konkurencyjności i wyniki, które zawarte są w przedstawionych w niniejszym tekście teoriach rozwoju oraz w pracach innych autorów⁵¹.

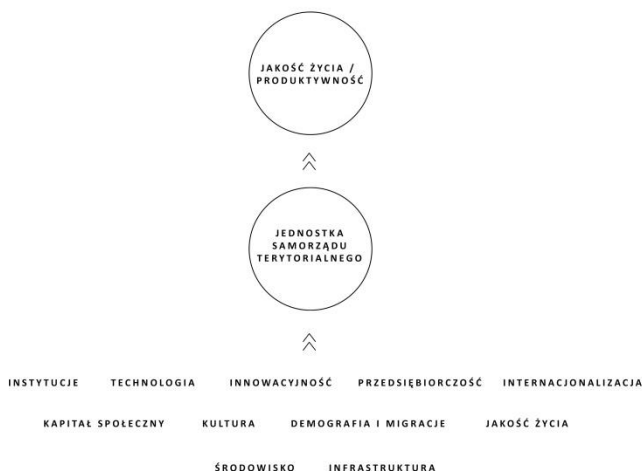
W systemowym modelu konkurencyjności ważną rolę pełnią uwarunkowania zewnętrzne. Są to wszystkie czynniki, na które jednostka samorządu terytorialnego nie posiada bezpośredniego wpływu. Mogą nimi być np. krajowe polityki publiczne, centralne uwarunkowania prawne oraz zmiany technologiczne czy społeczne. Są one istotnym bodźcem wpływającym na wyniki (*outputs*), którego nie można pominąć.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ E. Szczech-Pietkiewicz, *Konkurencyjność miasta w kontekście koncepcji teoretycznych i zjawisk gospodarczych*, Warszawa 2019, s. 88–89.

⁵¹ Zob. R. Martin, dz. cyt.; J. Sinkiené, dz. cyt., E. Szczech-Pietkiewicz, dz. cyt.

Rysunek 6. Czynniki konkurencyjności i wyniki dla jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Martin, *A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for the European Commission Directorate-General Regional Policy*, ECORYS-NEI, Rotterdam 2003, s. 36.

* * *

Powyższa analiza pokazuje, że aby przeprowadzać obiektywną i pełną ocenę skutków działań publicznych na poziomie lokalnym, konieczne jest prawidłowe rozeznanie tych czynników, które w danej gminie w największym stopniu mogą wpływać na jej konkurencyjność. Próba syntezy najważniejszych z nich na podstawie wiodących teorii rozwoju regionalnego i lokalnego została przedstawiona w powyższym rozdziale. Osadzenie czynników konkurencyjności w modelu systemowym *input-output* pozwala traktować je nie tylko jako statyczne elementy opisu warunków społeczno-gospodarczych gmin, ale także jako kryteria oceny działań jednostek samorządu terytorialnego. Zastosowanie tego modelu w ramach procedury oceny skutków regulacji lokalnych i stworzenie instrukcji ich wdrażania w polskich warunkach może przyczynić się do poprawy funkcjonowania samorządów w Polsce.

9. Bibliografia

- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994.
- Capello R., *Regional Economics*, New York 2007.
- Castells M., *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2008.
- Chądzyński J., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2007.
- Domański B., Guzik R., Gwóźdź K., *Konkurencyjność i ranga wielkich miast Polski w świetle inwestycji zagranicznych firm produkcyjnych*, [w:] R. Domański (red.), *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, „Biuletyn KPZK PAN” 2000, t. 192, s. 99-124.
- Domański R. (red.), *Geografia ekonomiczna Polski*, Warszawa 1985.
- Dyjach K., *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, t. 47, nr 1, s. 49-59.
- Firlej K., Żmija D., *Transfer wiedzy i dyfuzja innowacji jako źródło konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce*, Kraków 2014.
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, Warszawa 2010.
- Glaeser E., Gottlieb J., *The Economics of Place-Making Policies*, „Brookings Papers on Economic Activity” 2008, vol. 39, no. 1, s. 155-253.
- Grosse T. G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(8), s. 25-48.
- Gryczuk A., *Koncepcja grom w teorii i praktyce zarządzania*, „Organizacja i Kierowanie” 2003, nr 3, s. 3-16.
- Hausner J. (red.), *Kultura a rozwój*, Warszawa 2013.
- Isard A. W., Azis I. J., Drennan M., Miller R. E., Saltzman S., Thorbecke E., *Methods of interregional and regional analysis*, Aldershot 1998.
- Isard W. (red.), *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach*, Warszawa 1965.
- Kostrzewa-Tomczak T., *Myrdalowska zasada przyczynowości okrężnej, a problem rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica” 1985, nr 56, s. 57-74.
- Kotkin J., *Powszechna historia miasta*, Warszawa 2018.
- Kuciński K. (red.), *Geografia ekonomiczna*, Kraków 2009.
- Kudelko J., *Wybrane problemy polityki rozwoju społeczno-gospodarczego*, Kraków 2017.
- LeDuff C., *Detroit. Sekcja zwłok Ameryki*, Warszawa 2019.
- Liszewski S., *Geografia urbanistyczna*, Warszawa 2012.

- Martin R., *A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for the European Commission Directorate-General Regional Policy, ECORYS-NEI, Rotterdam* 2003.
- Mączka L., Kudelko J., *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską, Kraków* 2005.
- Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions, London* 1957.
- Piętak Ł., *Teoria biegunów wzrostu François Perroux i implementacja jej założeń w Hiszpanii w latach 1964-1975*, „*Ekonomia XXI Wieku*” 2014, nr 1 (1), s. 185-205.
- Porter M. E., *Competitive advantage of nations, New York* 1990.
- Rose J. F. P., *Dobrze nastrojone miasto, Kraków* 2019.
- Rutkowska-Gurak A., *System osadniczy*, [w:] K. Kuciński (red.), *Geografia ekonomiczna, Kraków* 2009, s. 347-408.
- Suliborski A., *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast, Łódź* 2010.
- Schaffer W. A., *Regional Impact Models, Morgantown WV* 1999.
- Schumpeter J. A., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja, Warszawa* 2009.
- Sinkienė J., *City competitiveness: concept, factors, model*, [w:] *State and Administration in a Changing World: presented papers from the 17th NISPACE Annual Conference, May 14-16, 2009, Budva, Montenegro, New York* 2009.
- Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna, Warszawa* 2008.
- Szajnowska-Wysocka A., Sitek S., *Koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego, Katowice* 2015.
- Szzech-Pietkiewicz E., *Konkurencyjność miasta w kontekście koncepcji teoretycznych i zjawisk gospodarczych, Warszawa* 2019.
- Tarnowska B. (red.), *Nagrody Nobla. Leksykon PWN, Warszawa* 2001.
- Wojdacki K., *Konkurowanie i konkurencyjność miast w świetle teorii ośrodków centralnych W. Christallera*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*” 2008, nr 757, s. 73-83.
- Żbikowski J., *Konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, „*Handel Wewnętrzny*” 2015, t. 4 (357), s. 37-46.

Indeks

- Azis Iwan J. 181
- Bardach Eugene 21-22, 41
- Bienias Stanisław 13, 21, 41, 125, 132, 150
- Blaug Mark 161, 181
- Böhret Carl 73, 75, 92
- Bryson Alex 133, 150
- Capello Roberta 156-157, 162, 164-165, 169-173, 181
- Card David 133, 151
- Castells Manuel 175, 181
- Chądyński Jacek 169, 181
- Christaller Walter 157-158, 160-165, 182
- Czerw Jarosław 18
- Domański Bolesław 159-160, 181
- Domański Ryszard 160, 181
- Dorsett Richard 133, 150
- Drennan Matthew 181
- Dyjach Katarzyna 169, 181
- Felcis Weronika 21, 41, 125, 132, 150
- Firlej Krzysztof 160, 181
- Florida Richard 181
- Glaeser Edward 156, 181
- Gottlieb Joshua 156, 181
- Górniak Jarosław 13-15, 21-22, 40-41, 125, 150-151
- Grosse Tomasz Grzegorz 170, 181
- Grycuk Adrian 175, 181
- Guzik Robert 159-160, 181
- Gwóźdź Krzysztof 159-160, 181
- Haładyj Mariusz 30, 41
- Hausner Jerzy 159, 181
- Hermann-Pawłowska Katarzyna 13, 21, 41, 125, 132, 150
- Hoyt Homer 170
- Isard Walter 161, 181
- Izdebski Hubert 39, 43
- Kasoń Sabina 13, 41
- Kenton Will 129, 151
- Kolczyński Maciej 13, 41
- Konzendorf Götz 73, 75, 92
- Kopińska Grażyna 38, 42
- Kostrzewa-Tomczak Teresa 168, 181
- Kotkin Joel 154, 181
- Kozak Marek 13, 42
- Krenn-Mayer Renate 71, 87, 92
- Krueger Alan B. 133, 151
- Krugman Paul 157
- Kuciński Kazimierz 162, 166, 171, 173-174, 181-182
- Kudełko Joanna 158, 160, 181-182
- LeDuff Charlie 155, 181
- Ledzion Bartosz 13, 42
- Liszewski Stanisław 160, 181
- Lösch August 161
- Lotko Katarzyna 13, 41
- Majchrowski Jacek 122
- Marshall Alfred 173
- Martin Ronald 159-160, 178-180, 182
- Mączka Lucyna 160, 182
- Miller Ronald 181
- Mreńca Elżbieta 39, 43
- Myrdal Gunnar 158, 167-168, 170, 182
- North C. Douglass 157, 170

- Olejniczak Karol 13, 42
Olszyk Paula 8, 125, 184
- Perroux François 157, 173-174, 176
Piętaś Łukasz 174, 182
Porter Michael E. 156-158, 173-177, 182
Prokopowicz Piotr 15, 21-22, 40-41, 125, 151
Purdon Susan 133, 150
- Rabska Teresa 26, 42
Rogowski Wojciech 13, 25, 27, 29-30, 42-43, 46, 68
Rose Jonathan F. P. 155, 182
Roshel Wilhelm Isard Walter 161
Rostow Walt 157
Rutkowska Gurak Anna 162, 182
- Sakowicz Marcin 13, 43
Saltzman Sidney 181
Schaffer William 172, 182
Schumpeter Joseph Alois 174, 182
Sinkiené Jolita 158, 178-179, 182
Sitek Sławomir 156, 182
Sombart Werner 170
Stefanowicz-Pecela Małgorzata 8, 71, 184
Strzelecki Zbigniew 158, 182
Suliborski Andrzej 166-167, 182
Surdej Aleksander 21, 43
Szajnowska-Wysocka Alicja 156, 182
- Szczech-Pietkiewicz Ewelina 179, 182
Szewczyk Ewa 39, 43
Szewczyk Marek 39, 43
Szpringer Włodzimierz 13, 25, 27, 29-30, 43
Szuda Grzegorz 8, 45, 184
- Śliwa Renata 13, 41
- Tarnowska Beata 167, 182
Thorbeke Erik 181
Thünen Johann Heinrich von 157, 161
Trzciński Rafał 13, 21, 41, 125, 132, 150
- Wałachowski Karol 8, 153, 185
Weber Alfred 157, 161
Wekiera Michał 30, 42, 46, 68
Weremiuk Alicja 13, 41
Wojdacki P. Krzysztof 182
Wołek Artur 36-37, 40, 44
- Zajac Włodzimierz 107
Zientarski Piotr 39, 43
Zubek Radosław 37-39, 44
Zybała Andrzej 20, 44
- Żaba-Nieroda Renata 13, 41
Żbikowski Jacek 159, 182
Żmija Dariusz 160, 181
Żmuda Grzegorz 14-15, 21-22, 40-41, 125, 151

Informacje o autorach

Michał Dulak – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Autor szeregu prac naukowych oraz analiz z zakresu integracji europejskiej, polityk publicznych oraz samorządu terytorialnego. Doświadczenie praktyczne w wymienionych dziedzinach zdobywał w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (2010-2013), Ministerstwie Rozwoju (2016) oraz kierując pracami think-tanku samorządowego Ośrodek Studiów o Mieście (2013-2016). Od 2008 r. związany z Klubem Jagiellońskim. Autor książki pt. *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*.

Grzegorz Szudy – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie. Posiada wieloletnie doświadczenie w obsłudze spółek prawa handlowego, fundacji i stowarzyszeń – zarówno pracując jako prawnik wewnętrzny, jak i świadcząc pomoc prawną jako zewnętrzna kancelaria. W obszarze jego specjalizacji szczególne miejsce zajmuje prawo cywilne, ze szczególnym uwzględnieniem prawa autorskiego oraz prawa gospodarczego.

Małgorzata Stefanowicz-Pecela – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, studiowała na Uniwersytecie Johanna Wolfganga Goethego we Frankfurcie nad Menem oraz Uniwersytecie Ludwika i Maksymiliana w Monachium. Prowadzi badania nad problematyką społeczną i etniczną w przestrzeni postsowieckiej. Autorka szeregu tekstów naukowych i publicystycznych. W 2019 r. ukazała się jej książka pt. *Polityka etniczna Litwy w latach 1990-2004*.

Paula Olszyk – absolwentka studiów magisterskich w London School of Economics and Political Science (kierunek Political Science and Political Economy). Od 2016 r. związana z Klubem Jagiellońskim, w latach 2017-2018 pracowała dla Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Obecnie koordynuje oddział KJ we Wrocławiu, zawodowo zajmuje się badaniami rynku.

Karol Wałachowski – ekonomista specjalizujący się w tematyce rozwoju miast. Pracownik katedry Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Autor wielu raportów, analiz i tekstów dotyczących problematyki miast, m.in. *Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce*, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2019, *Uciekające metropolie. Ranking 100 polskich miast*, Klub Jagielloński, 2019.



**Klub
Jagielloński**

Klub Jagielloński to republikańskie, niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

* * *

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja,
dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Nr konta: 47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)

W tytule: „Darowizna na cele statutowe”

klubjagiellonski.pl/zbiorka/wesprzyj-nas/



OŚRODEK MYŚLI POLITYCZNEJ

Konserwatywne stowarzyszenie powołane w 1992 r. w Krakowie. Zajmuje się działalnością edukacyjną i naukową z zakresu filozofii politycznej, historii najnowszej oraz stosunków międzynarodowych. Jest również miejscem publicznej debaty o polityce polskiej.

Ośrodek Myśli Politycznej
www.omp.org.pl, www.polskietradycje.pl
biuro@omp.org.pl, tel. 12 632 33 62

* * *

Wspieraj niezależną refleksję o polityce!
KLUB PRZYJACIÓŁ I SPONSORÓW
OŚRODKA MYŚLI POLITYCZNEJ

* * *

1 % PODATKU DLA OŚRODKA MYŚLI POLITYCZNEJ
Organizacji pożytku publicznego (nr KRS 0000076016)

Od 1992 r. – poprzez publikacje, konferencje oraz działalność naukową i dydaktyczną – propagujemy zasady polityki uprawianej w duchu poszanowania wolności indywidualnej, szacunku dla religii i polskiej tradycji kulturowej. W tym czasie zorganizowaliśmy kilkaset konferencji naukowych, debat publicznych, szkół zimowych i letnich, cykli wykładów i seminariów dla studentów, nauczycieli i uczniów szkół średnich, w których wzięło udział kilka tysięcy uczestników. Wydaliśmy także ponad 300 książek. Ośrodek podejmuje tematy trudne, niepopularne, a niezwykle ważne dla debaty publicznej w Polsce i edukacji obywatelskiej. Posiadanie przez OMP statusu organizacji pożytku publicznego daje możliwość wsparcia naszej działalności 1% Państwa podatku, o rozważenie czego prosimy.

STUDIA I ANALIZY

Demokratyzacja i prawa człowieka. Spojrzenie z Europy Środkowej

Jedna z najciekawszych dyskusji naukowych, politycznych i ideowych ostatnich dekad – o demokracji, demokratyzacji i prawach człowieka – w analizie czeskich autorów związanych z Uniwersytetem Masaryka w Brnie.

Maciej DRZONEK, Wieczni prezydenci. Dwa przypadki trójmiejskie

„Książka Macieja Drzonka poświęcona długowiecznym prezydentom jest przykładem bardzo cennego podejścia, które konfrontuje analizy oficjalnych rezultatów wyborów, wyników głosowania, poparcia dla poszczególnych ogólnopolskich i lokalnych partii, z pogłębionym obrazem uzyskanym dzięki wywiadam z uczestnikami samych wydarzeń. (...) Opowieści o Gdańsku, Gdyni i kluczowych aktorach politycznych dwóch minionych dekad są fascynujące. Przybliżają one zrozumienie zjawiska, jakim jest władza lokalna. Poprzez jednostkową opowieść ukazują cały splot uwarunkowań i ograniczeń spotykających kogoś, kto chciałby zarządzać sprawami lokalnymi w mieście liczącym pomiędzy ćwierć a pół miliona mieszkańców. Cennym zamysłem jest oparcie tego o pogłębione wywiady, przeprowadzone zarówno z osobami, które są bezpośrednio zaangażowane i darzą samych bohaterów sympatią, jak i tymi, które pokazują swój sceptycyzm i nie wahają się wytykać słabych punktów czy kontrowersyjnych decyzji. (...) Zasadnicza teza książki, że na długowieczność prezydenta dużego miasta ma wpływ umiejętność skonstruowania relacji ze światem ogólnokrajowej polityki, zbudowania zakresu swojej autonomii i sprawczości – także w relacjach z podmiotami ogólnopolskimi – jest cennym wnioskiem płynącym z tej książki”. (Z recenzji wydawniczej prof. Jarosława Flisa)

Kryzys Unii Europejskiej

Książka zawierająca analizy polskich i czeskich politologów, ekonomistów i publicystów, szukających odpowiedzi na pytania: Czy UE jest zdolna przezwyciężyć kryzys ekonomiczny i polityczny, czy też scenariusz jej rozpadu powinien być brany poważnie pod uwagę? Jakie i czyje interesy przesądzą o kierunku ewolucji UE w najbliższych latach? Czy pogłębianie integracji europejskiej jest receptą na przezwycięzenie słabości Unii? Jak funkcjonują formalne i nieformalne mechanizmy podejmowania decyzji w UE, wykorzystywane w obecnej grze politycznej o zmianę jej kształtu? Jaki powinien być podział kompetencji między instytucjami unijnymi i państwami członkowskimi? Jak rozwiązać problem deficytu demokracji instytucji UE, które nie pochodzą z wyborów i nie mają społecznej legitymizacji? Czy Polsce i Czechom bardziej opłaca się być w unijnym „głównym nurcie”, czy iść własną drogą, nawet za cenę konfliktów z najsilniejszymi państwami w UE?

Rafał MATYJA, Błażej SAJDUK, Wybory 2014-2015 a przemiany elit politycznych Trzeciej Rzeczypospolitej

Książka Rafała Matyi i Błażeja Sajduka odpowiada na trzy zasadnicze pytania:

- w jakim stopniu demokratyczne wybory wpływają na wymianę elit politycznych?
 - czy zmiana, do jakiej doszło po wyborach 2015 r., idzie dalej niż te z lat 1989-2014?
 - czy wraz z utworzeniem w 2015 r. nowej większości parlamentarnej i nowej ekipy rządzącej doszło także do zmiany pokoleniowej?
- Autorzy przedstawiają czynniki wpływające na zmiany zachodzące w polskiej elicie politycznej. W szczególności ukazują znaczenie mechanizmów demokratycznych, związanych z odbytymi w 2014 i 2015 r. wyborami europejskimi, samorządowymi, prezydenckimi i parlamentarnymi. Podają także analizie inne ważne zagadnienia: wiek polityków, miejsce ich urodzenia, wykształcenie, proporcje między liczbą kobiet a liczbą mężczyzn w poszczególnych segmentach elity politycznej.

Giedrė MILERYTĖ-JAPERTIENĖ, *Wizje stosunków polsko-litewskich w środowiskach emigracji 1945-1990*

Wizje stosunków polsko-litewskich w środowiskach emigracji 1945-1990 to pierwsze przekrojowe, oparte na bogatym materiale źródłowym opracowanie poświęcone ważnemu, lecz słabo znanemu aspektowi relacji polsko-litewskich. Pozwala ono spojrzeć na polsko-litewskie kontakty intelektualne i polityczne z nowej perspektywy, innej niż typowa narracja związana z historią sporów w okresie międzywojennym i budzącymi wiele kontrowersji relacjami po 1989 roku. To opowieść o tym, jak zniewolenie obu narodów przez ZSRS wpływało na rozwijaną w środowiskach emigracyjnych myśl polityczną Polaków i Litwinów. Wymuszało ono – choć nie wszyscy uczestnicy toczonych wówczas dyskusji skłonni byli należycie to uwzględnić – rewizję przedwojennych stanowisk w kwestii stosunków polsko-litewskich i szukanie rozwiązań, które w przyszłości mogłyby stać się podstawą nowego ich ułożenia: odwołującego się do moralnie motywowanej idei pojednania, ale i realnych interesów za nim przemawiających. Jest to zarazem dzieło wzbogacające w istotnym stopniu wiedzę na temat życia i działalności polskiej emigracji politycznej po II wojnie światowej, wciąż nie dość dobrze znanych mimo ich wagi.

Agata NIJANDER-DUDZIŃSKA, *Samorząd miejski. Tworzenie instytucji na przykładzie Rzeszowa*

„O wyborze Rzeszowa jako obiektu badań zdecydowały z jednej strony jego typowość, z drugiej – specyfika. W okres transformacji ustrojowej Rzeszów wkroczył jako typowe miasto socjalistyczne, obciążone licznymi charakterystycznymi dla takiego modelu wadami. Jednocześnie to właśnie systemowi PRL zawdzięczał swój rozwój i awans (biorąc pod uwagę wcześniejszy niski status, jego karierę, będącą efektem socjalistycznej urbanizacji, można uznać za wyjątkowo spektakularną). Rzeszów jest jednym z ośrodków miejskich Polski wschodniej i w związku z tym boryka się z problemami charakterystycznymi dla tego obszaru, takimi jak przede wszystkim wielowymiarowa peryferyjność, niższy poziom rozwoju ekonomicznego, bariery atrakcyjności inwestycyjnej. Pełni funkcje polityczne, ekonomiczne, kulturalne i edukacyjne, istotne dla

mieszkańców regionu południowo-wschodniego Polski, a związki z zapleczem regionalnym w dużym stopniu wpłynęły na specyficzne cechy jego miejskości”.

(fragment *Wstępu*)

Oblicza demokracji. Partie i systemy partyjne w ujęciu Petera Maira

Peter Mair (1951-2011) – irlandzki politolog, autor wpływowych koncepcji dotyczących systemów partyjnych i reprezentacji politycznej, ukazujący w swych pracach m.in. proces zmiany funkcjonowania demokracji w Europie.

„Dwoma nadrzędnymi tematami w badaniach i artykułach Petera były: po pierwsze, zmiana systemu partyjnego [...], a – po drugie – z czasem w coraz większym stopniu to, co zidentyfikował jako cechę towarzyszącą współczesnej demokracji, czyli jej „wydrążenie”, wynikające z wzajemnego oddalania się od siebie partii i obywateli. [...] Poza zwyczajnym pragnieniem zrozumienia mechanizmów działania polityki, Peterem kierowała głęboka troska o przyszłość demokracji w Europie. Dla niego demokracja we współczesnym świecie oznaczała rządy partii (party government). Tak więc przesunięcie kompetencji decyzyjnych do agencji, takich jak banki centralne, które są odizolowane od kontroli partyjnej; rosnące uzależnienie partii politycznych od państwa (i co za tym idzie rosnąca niezależność partii politycznych od swoich członków), jego środków finansowych oraz innych zasobów; stała erozja członkostwa partyjnego; uprzywilejowywanie koncepcji „dobrych rządów” (good governance) nad „rządem partyjnym” (party government) – wszystkie trendy, które widzieliśmy w projekcie organizacji partyjnych, ale które stały się jeszcze bardziej widoczne w następnych dwóch dekadach, były dla niego szczególnie niepokojące”. (Richard S. Katz, Peter Mair: osobisty wyraz uznania)

Platon na Wall Street. Konserwatywne refleksje o kryzysie ekonomicznym

Międzynarodowe grono autorów odpowiada na pytania: Czy współczesna filozofia polityczna sprostała wyzwaniu ideowej analizy kryzysu? Czego o etyce i wolnym rynku uczą nas klasycy filozofii, a czego musimy nauczyć się sami po doświadczeniu kryzysu ostatnich lat? Czy do opisu i zrozumienia kryzysu okazały się przydatne klasyczne teorie ekonomiczne? Czy kryzys skłoni do ograniczenia roli państwa w gospodarce czy zwiększy pokusę etatyzmu? Czy Unia Europejska sprzyja wolnemu rynkowi czy mu zagraża? Czy kryzys zmieni układ sił na arenie międzynarodowej? Czy w walce z kryzysem kalkulacje i interesy polityczne wezmą górę nad rachunkiem ekonomicznym?

Przekraczając uprzedzenia i entuzjazm. Druga kadencja Viktora Orbána

Kompleksowa analiza działań i idei jednego z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych polityków współczesnej Europy. To książka, która pozwala wyjść poza stereotypy, dowiedzieć się, co naprawdę dzieje się na Węgrzech – i zrozumieć to.

„Niniejsza książka jest próbą przedstawienia pierwszego szkicu do historii Orbána i orbánizmu. Musi ona poświęcić trochę miejsca na oczyszczenie pola pełnego mitycznych przeszkód, które uniemożliwiają zrozumienie tych zjawisk. Zdecydowana większość zebranych tu artykułów zajmuje się jednak rea-

liami polityki węgierskiej ostatnich 26 lat, od roku 1989. Analizują pojawienie się Viktora Orbána, doświadczenia polityczne, które ukształtowały i jego, i ruch Fidesz, którego był głównym założycielem. Następnie ukazują jego odejście od ideologii lewicowo-liberalnej na rzecz narodowo-konserwatywnej, a przede wszystkim przedstawiają dokonania drugiego rządu Orbána w okresie 2010-2014, proponując pewne przewidywania co do jego trzeciej kadencji u władzy. Każdy z omawianych tu tematów budzi duże kontrowersje, jeśli idzie o węgierskie życie publiczne, nie zawsze wzdłuż konwencjonalnej osi lewica-prawica. Naszym celem jest stworzenie dość całościowej analizy Orbána i jego idei zarówno jeśli chodzi o tematy, jak i zajmowane stanowiska. Zaprosiliśmy zatem do współpracy bardzo różnorodnych autorów – takich, którzy podziwiają Orbána i takich, którzy są mu przeciwni, takich, którzy zajmują się wewnątrz-krajowym wymiarem orbánizmu i takich, którzy badają jego implikacje dla polityki zagranicznej, takich, którzy uważają Orbána za konserwatystę, przynajmniej w jakimś sensie, i takich, którzy jego odwołania do wartości „plebejskich” uznają za lepszą wskazówkę do zrozumienia jego polityki. Wreszcie takich, którzy widzą ukrytą spójność w jego polityce i takich, którzy odkrywają w niej rozbiegany, pozbawiony zasad pragmatyzm”. (John O’Sullivan, fragment *Wprowadzenia*)

Małgorzata STEFANOWICZ, *Polityka etniczna Litwy w latach 1990-2004*

„Polityka etniczna Litwy w latach 1990-2004 charakteryzowała się pewnym dualizmem. Z jednej strony jej celem było umocnienie na wielu polach narodu litewskiego jako narodu państwowotwórczego, z drugiej zaś – osłabienie pozycji kulturalno-politycznych wielkich etnicznych grup mniejszościowych. Polityka etniczna w omawianym okresie miała charakter ad hoc, to znaczy państwo nie wypracowało jednolitej wizji stosunków międzyetnicznych oraz długofalowego planu ich budowy, była ona w głównej mierze podporządkowana bieżącym wydarzeniom (np. zagrożeniu nieodzyskania niepodległości państwa pod koniec lat 80. i na początku 90., staraniom Litwy o przyjęcie do Unii Europejskiej czy konieczności podpisania traktatu z Polską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy)”. (fragment książki)

Udana transformacja na peryferiach?

W stosunkach polsko-litewskich panuje złudne przekonanie, że obydwa kraje znają się na tyle dobrze, że nie są w stanie wzajemnie niczym się zaskoczyć, że przyczyn naszych nieporozumień należy szukać w historycznych zaszłościach, braku woli współpracy, wewnętrznej polityce, dysproporcji potencjałów, ale na pewno nie w braku wiedzy o sąsiedzie. Chociaż są argumenty za takim stanowiskiem, twórcy tej książki wychodzą z założenia, że wzajemne relacje najmocniej determinuje słaba znajomość współczesnej Litwy w Polsce i współczesnej Polski na Litwie. Zebrane w niniejszym tomie teksty mają przynajmniej częściowo ten stan rzeczy zmienić. Ich autorzy rozważają m.in. kwestie: Jak sowiecka przeszłość Jak sowiecka przeszłość wpływa na litewską rzeczywistość w niepodległym państwie? Jakie wartości są ważne dla litewskich polityków,

jak chcą je wcielić w życie i czy im się to udaje? Czym dla litewskich elit jest naród i jak postrzegają rolę państwa? Jakie czynniki były kluczowe dla rozwoju politycznego Litwy po odzyskaniu niepodległości? Jakie są przejawy i skutki peryferyjności gospodarczej państwa i jej wpływ na przebieg i jakość transformacji politycznej? Czy możliwe jest ściślejsze współdziałanie Polski i Litwy na arenie międzynarodowej?

W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.

Zmiany administracyjne dokonywane po wojnie, w ramach obecnych granic Polski, zachodziły w odstępach dwudziestoparoletnich: układ województw wprowadzony w roku 1950 został zmieniony w 1975, a ten z kolei – w 1998. Niniejsza analiza powstała w dziewiętnastym roku obowiązywania nowego układu administracyjnego. Nie jest jednak naszą intencją wzywianie do radykalnej zmiany rozwiązań z końca XX w., do narysowania nowej mapy administracyjnej, likwidacji któregoś z poziomów zarządzania publicznego. Zdajemy sobie wszakże sprawę z tego, że korekta wprowadzonych wówczas rozwiązań jest niezbędna. Co więcej – zachęceni opinią jednego z naszych rozmówców – poszukiwaliśmy rozwiązań elastycznych, takich, które pozwolą na szybkie dostosowywanie struktur administracyjnych i sektora publicznego do nowych wyzwań i zmieniających się okoliczności, a zarazem nie będą powodowały bałaganu kompetencyjnego, blokowały decyzji, niosły ze sobą kosztów takich, jak poprzednie zmiany mapy politycznej kraju.

Wolność. Polskie i czeskie dylematy

Tom ukazujący, jak w ciągu wieków zmieniało się postrzeganie idei wolności w polskiej i czeskiej teorii i praktyce politycznej. Jego twórcy – naukowcy i publicyści z Polski i Czech – prezentują dyskusje na ten temat na tle losów obu narodów i państw, zwłaszcza w przełomowych okresach ich historii, np. w czasie nieudanych zabiegów o uratowanie I RP, w dobie czeskiego odrodzenia narodowego czy podczas zmagania z komunistycznym zniewoleniem. Ukazują rozważania o wolności autorstwa czołowych polskich i czeskich myślicieli i polityków, m.in. Pawła Włodkowica, Petra Chelčického, Pavla Stránský'ego, Stanisława Orzechowskiego, Tadeusza Kościuszki, Hugona Kołłątaja, Tomáša Garrigue Masaryka, Václava Havla i Jana Pawła II. Szukają również odpowiedzi na pytanie, czy polskie i czeskie rozumienie wolności zbliża do siebie Polaków i Czechów, czy też jest raczej przyczyną nieporozumień między nimi. Zastanawiają się wreszcie nad tym, czy przedstawiane w tej książce tradycje dyskusji o wolności stanowią oryginalny wkład w europejskie debaty na ten temat i czy mogą one mieć wpływ na dokonywaną przez Czechów i Polaków ocenę obecnej kondycji i ewolucji Unii Europejskiej.

Irving BABBITT, *Demokracja i przywództwo*

Irving Babbitt (1865-1933), wykładowca Uniwersytetu Harvarda, twórca – wraz z Paulem Elmerem More’em – ruchu zwanego „nowym humanizmem, był jednym z najciekawszych amerykańskich myślicieli XX wieku. Jego najśłynniejsza książka *Demokracja i przywództwo* zajmuje istotne miejsce w kanonie myśli konserwatywnej. To imponująca rozmachem, inspirująca opowieść o głównych prądach politycznych Zachodu – ich źródłach, ewolucji oraz związkach z religią, kulturą i filozofią. Babbitt zestawia je również z tradycjami Wschodu. Ukazane przez niego niebezpieczne tendencje nowożytnego polityki, w tym demokratycznej, w wielu aspektach wciąż są aktualne, a nawet się nasiliły. Jego analiza wyposaża czytelników w instrumenty intelektualne przydatne do tego, aby te procesy zrozumieć i stawić im czoła.

„Ja, ogólnie mówiąc, skłaniam się ku stanowisku, iż żyjemy w świecie, który pod pewnymi istotnymi względami zbłądził w odniesieniu do pierwszych zasad; co byłoby jedynie innym sposobem powiedzenia, że żyjemy w świecie, który został zdradzony przez swoich przywódców. Od pojawienia się przywódców, którzy odzyskaliby – w jakiejś formie – prawdy życia wewnętrznego i odrzucili błędy naturalizmu, może zależeć przetrwanie zachodniej cywilizacji”.

Isaiah BERLIN, *Idee polityczne w epoce romantyzmu. Ich rozwój i wpływ na myśl współczesną*

„Książka niniejsza stanowi próbę rozwikłania niektórych idei społecznych i politycznych autorstwa czołowych myślicieli Europy Zachodniej końca osiemnastego i początków dziewiętnastego wieku. Niektóre z tych idei są niezwykle interesujące, a niemal wszystkie miały wyraźny wpływ na wywołanie lub zwalczanie skutków tego, co pozostaje największym wstrząsem czasów nowożytnych – Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Jednakże idee te są dla nas istotne także dziś: nowe czy stare, rewolucyjne czy kontrrewolucyjne – w swoich dziedzinach stanowią podstawę kapitału intelektualnego, z którego (z niewielkimi dodatkami) czerpiemy po dziś dzień. Dyskusje społeczne, etyczne, polityczne i ekonomiczne posługują się koncepcjami, językiem, a nawet obrazami i metaforami, które powstały w tamtym okresie, w umysłach i odczuciach tych najprawdziwszych fundatorów nowoczesnego punktu widzenia”. (fragment prologu)

Adolf BOCHEŃSKI, *Imperializm państwowy*

Wybór pism Adolfa Bocheńskiego z pierwszych lat jego twórczości, gdy formułował idee i koncepcje, którym pozostał wierny przez całe życie. Ich znajomość pozwala w pełni zrozumieć stanowisko zajmowane przez niego w późniejszych artykułach z „Buntu Młodych”, czy w słynnej książce *Między Niemcami a Rosją*. Są one ważne jednak nie tylko z tego powodu. Teksty Bocheńskiego z drugiej połowy lat 20-tych i początku 30-tych dotyczą bowiem największych wówczas dylematów polityki polskiej: jakości funkcjonowania ustroju II RP i jej elit politycznych, zagrożeń wynikających z geopolitycznego położenia Polski, skutków

dokonujących się w niej wtedy przemian społecznych i kulturowych. Analizował te zagadnienia w szerokiej perspektywie polskiej historii, czyniąc swe ich ujęcie doskonałym studium polityczności Polaków: jej tradycji i współczesności, rozpatrywanych ze stanowiska konserwatywnego. Równie frapująco pisał o polityce i życiu intelektualnym innych państw, zwłaszcza Francji, Włoch, Niemiec, Ukrainy. Zawarte w tym tomie erudycyjne analizy polityczne Bocheńskiego pozostają do dziś cennym źródłem wiedzy i inspiracji – świadectwem niezwykłego talentu, który rozkwitł w pełni już na samym początku jego twórczości.

Louis de BONALD, *O władzy najwyższej*

Pierwszy polski wybór pism czołowego myśliciela politycznego końca XVIII i pierwszej połowy XIX wieku, klasyka myśli konserwatywnej i kontrrewolucyjnej, prekursora francuskiej socjologii, autora inspirujących rozważań o władzy, społeczeństwie, rewolucji i stanie Europy w burzliwej epoce zmian, których był przenikliwym krytykiem i interpretatorem.

„Uważam zatem za błędną opinię, zgodnie z którą prawa powinny być dostosowane do niedoskonałości ludzi i zniżyć się do ich słabości. Przeciwnie, prawo, najwyższa i niewzruszona norma dla naszych pragnień i działań, jest nam dane po to, by swą siłą podtrzymywało naszą słabość, a swą prawością wstrzymywało nasze popędy”. (Esej analityczny o prawach naturalnych ładu społecznego)

„To nie wojsk francuskiej rewolucji winny obawiać się inne państwa, ale swawoli i nieposłuszeństwa, które zasiała w Europie, a które mają tam, być może, więcej zwolenników niż w samej Francji”. (Refleksje nad powszechnym interesem Europy)

Edmund BURKE, *Odwwołanie od nowych do starych wigów*

Odwwołanie od nowych do starych wigów, drugi wydany w serii Biblioteka Myśli Politycznej wybór pism Edmunda Burke’a (1729-1797), zawiera jego najważniejsze teksty poświęcone angielskiej tradycji politycznej. Wybitny myśliciel konserwatywny wyłożył w nich swoje poglądy m.in. na temat granic ingerencji państwa w swobodny rozwój społeczeństwa, obowiązków obywateli wobec swej wspólnoty politycznej, sposobów powstrzymywania radykałów bez niszczenia wolności obywatelskich, zagrożeń związanych z częstym wśród polityków partykularyzmem i brakiem należytego szacunku dla tradycji – zatem zagadnień wciąż kluczowych w refleksji o polityce. Dokonana przez Burke’a interpretacja tych dylematów stała się kanoniczną dla kolejnych pokoleń konserwatystów. Odnajdują oni w niej zasady polityki rozsądnej, sprawiedliwej i skutecznej, które do dziś stanowią ważną intelektualną inspirację i znakomitą szkołę politycznego myślenia.

Edmund BURKE, *O duchu i naturze rewolucji*

Wybór pism Edmunda Burke’a (1729-1797), jednego z najwybitniejszych myślicieli w dziejach Europy, uchodzącego za „ojca” współczesnego konserwatyzmu. Zawiera publikowane po raz pierwszy w polskim tłumaczeniu teksty, w których przedstawił on swoje fundamentalne rozważania o angielskiej konstytucji

i gospodarce, prawach kolonistów północnoamerykańskich i irlandzkich katolików, rewolucji francuskiej i polityce europejskiej. Znalazł się wśród nich także list Burke'a – wielkiego admiratora Konstytucji 3 maja – do króla Polski Stanisława Augusta Poniatowskiego. Prace te niezmiennie stanowią ideowy fundament i punkt odniesienia dla kolejnych pokoleń konserwatystów i klasycznych liberałów. Przenikliwe uwagi Burke'a – o wolności, porządku społecznym, naturze polityki, źródłach, podstawowych zasadach i granicach władzy politycznej i prawa, a także o zagrożeniach, jakie niesie ze sobą konstruktywistyczny, ignorujący tradycję, wynoszący na piedestał abstrakcyjne zasady radykalizm – nie straciły bowiem nic ze swojej aktualności.

François-René de CHATEAUBRIAND, *O rewolucji, wolności i władzy*

François-René de Chateaubriand (1768-1848) zapisał się w dziejach kultury europejskiej jako autor cieszących się wielką popularnością dzieł o tematyce religijnej i powieści. Dużą rolę odgrywał też we francuskiej polityce, uczestnicząc w burzliwych przemianach, przez które przechodziła Francja od wybuchu rewolucji 1789 r. Zasłynął też jako znakomity pisarz polityczny. W swych głośnych traktatach, broszurach i artykułach pisał o krwawym terrorze jakobińców, despotycznych rządach Napoleona i wyzwaniu rzuconym przez niego innym mocarstwom Europy, powrocie do władzy Burbonów i związanych z tym nadziejach i zawodach rojalistów, rewolucji lipcowej i jej skutkach. Nie tylko opisywał rzeczywistość, będąc zwykle surowym jej krytykiem, ale również wykladał własne propozycje polityczne – zwłaszcza koncepcję monarchii konstytucyjnej. W pierwszym w Polsce wyborze pism politycznych Chateaubrianda znalazły się teksty, które wywoływały ferment we francuskiej polityce i odegrały ważną rolę w rozwoju myśli konserwatywnej. Wiele jego opinii wciąż może inspirować.

Samuel Taylor COLERIDGE, *O konstytucji Kościoła i państwa*

Samuel Taylor Coleridge (1772-1834) znany jest przede wszystkim jako wybitny twórca angielskiego romantyzmu, jeden ze słynnych „poetów jezior”. Był jednak także interesującym i wpływowym myślicielem politycznym. W młodości pełen sympatii do idei radykalnych i rewolucji francuskiej, już jako dojrzały twórca odrzucił je, stając się jednym z najbardziej przenikliwych krytyków inspirowanych nimi trendów politycznych i kulturowych zmieniających Anglię i inne kraje Zachodu w pierwszych dekadach XIX wieku. Nawiązywał do myśli Edmunda Burke'a, twórczo ją rozwijając i uzupełniając o własne oryginalne refleksje. Obawiał się skutków podporządkowania życia społecznego koncepcjom utylitarystów i nieokiełznanemu „duchowi handlu”, krytykował negowanie zasad tradycyjnej moralności, odrzucał atomistyczny indywidualizm i materializm. Stworzył intelektualne podstawy pod ewolucję polityczną torysów ku konserwatyzmowi o bardziej wrażliwym społecznie obliczu. Swoimi dziełami przyczynił się także do ożywiania religijnych przekonań Brytyjczyków. Wciąż może i powinien inspirować kolejne generacje konserwatystów.

Juan Donoso CORTÉS, *O katolicyzmie, liberalizmie i socjalizmie*

Pierwszy w Polsce wybór pism Juana Donoso Cortésa (1809-1853), słynnego krytyka liberalizmu, socjalizmu i rewolucji, zawierający jego najważniejsze prace: *Esej o katolicyzmie, liberalizmie i socjalizmie, rozważanych w ich fundamentalnych zasadach*, *Mowę o dyktaturze*, *Mowę o położeniu Europy* i *Mowę o położeniu Hiszpanii*. Te arcydzieła myśli konserwatywnej – szeroko dyskutowane i interpretowane w XIX i XX wieku, m.in. przez Carla Schmitta – wciąż mogą inspirować dyskusje polityczne i ideowe, nie tylko w gronie konserwatystów.

„Dostań także *Essai sur le Catholicisme Libéralisme et Socialisme* par Donoso Cortés dopiero co wyszłe. Pełno sofistyczności, ale też pełno genialnych błyskawic i gromów. To specyficzna osobowość. Duch jak u de Maistre’a, styl daleko dziarższy, pugałowy, namiętny. Hiszpan gębą całą. Okiem tylko dotąd rzuciłem, a jużem kilka razy podskoczył na krześle i sam rzekł do siebie: Tęgo”. – Z listu Zygmunta Krasińskiego do Augusta Cieszkowskiego

Petr FIALA, *Koniec beztroski. O Europie, demokracji i polityce, jakiej nie chcemy*

Wybór tekstów czołowego czeskiego politologa, byłego rektora Uniwersytetu Masaryka, współtwórcy cenionego think-tanku Centrum Studiów nad Demokracją i Kulturą z Brna, który z naukowca zmienił się w aktywnego polityka – prezesa Obywatelskiej Partii Demokratycznej. To książka o tym, co stało się w ostatnich latach z polityką w Europie i jakie ma to skutki dla życia Europejczyków.

„Możliwe, że jestem na tyle doświadczony i odczytany, by sceptycznie odnieść się do obietnic rajy na ziemi. Nie jestem gotowy poświęcić tych dobrych rzeczy, które mamy, tylko dlatego, że ktoś myśli, że coś innego mogłoby być jeszcze lepsze. Jestem za zmianami, ale w ramach ciągłości, w oparciu o jasną definicję problemu i z bardzo konkretnym celem. I dlatego jestem konserwatystą. Myślę, że jest to najnowocześniejsza i najbardziej nonkonformistyczna postawa z tych, które mamy dziś do dyspozycji”. (fragment tekstu *Polityka konserwatywna*)

Marcin GAJEK, *W stronę republikańskiego liberalizmu. Kategoria cnót liberalnych we współczesnej amerykańskiej myśli politycznej*

W jakim stopniu republikańskie kategorie pomagają nam radzić sobie z fundamentalnymi problemami dotyczącymi natury i uprawomocnienia demokracji liberalnych u progu XXI wieku? Co znaczą dziś pojęcia cnoty, dobra wspólnego i edukacji obywatelskiej? Czy dają się one pogodzić z koncepcją państwa neutralnego (a może stały się przestarzałe lub też zdyskredytowane – jako zbyt „opresywne”)? Czy demokracje liberalne, choć przejęły od republikanizmu wiele koncepcji i rozwiązań systemowych, nie porzuciły jednocześnie republikańskich uzasadnień i wartości (a jeśli tak, to czy nie jest to jednym z głównych powodów wewnętrznych sprzeczności oraz problemów współczesnych społeczeństw demokratycznych)? Czy liberalno-republikańskie instytucje dają się utrzymać bez towarzyszących im publicznych przekonani i wartości?

Adam GUROWSKI, *Ameryka, Europa, Rosja*

Adam Gurowski (1805-1866) był w XIX wieku jednym z najlepiej znanych polskich myślicieli i publicystów. Jego książki i artykuły czytano szczególnie chętnie we Francji, Anglii i Stanach Zjednoczonych. Zwłaszcza za Oceanem ceniono go za teksty o problematyce europejskiej i rosyjskiej. Odegrał też dużą rolę w propagandowej walce toczonej w czasie wojny secesyjnej, w której wspierał Północ. Kontrowersje związane z ideowymi i politycznymi wyborami Gurowskiego i brak polskich wydań jego prac sprawiły, że jego dorobek nie znalazł nigdy należnego mu miejsca w naszym życiu intelektualnym. Sam uważał się za apostatę narodowego, a również wielu jego krytyków piętnowało go jako zdrajcę, który wyrzekł się ojczyzny. Ich zdaniem wywodził swe koncepcje ze złych zasad ideologicznych (np. kultu przemocy i materializmu politycznego) i błędnego rozumienia istoty posłannictwa dziejowego Rosji. Podkreślali także, że źle ocenił żywotność i przywiązanie do swej tożsamości samych Polaków. Talent Gurowskiego służył zatem niekiedy złej sprawie, zarazem jednak rozmach i błyskotliwość jego wywodów stawiają go w gronie najwybitniejszych polskich autorów okresu zaborów. Niniejszy tom zawiera jego książkę pt. *Ameryka i Europa*, którą śmiało można porównywać ze słynnym dziełem Tocqueville'a *O demokracji w Ameryce*. Znajduje się w nim również wykład poglądów Gurowskiego na temat Rosji – wieńczący pracę *Russia as it is* rozdział pt. *Boskie przeznaczenie*. Ponad sto pięćdziesiąt lat po ich ukazaniu się w Nowym Jorku te wybitne dzieła wreszcie trafiają do czytelników w polskim przekładzie.

Michał JASKÓLSKI, *Kaduceus polski. Myśl polityczna konserwatystów krakowskich 1866-1934*

Książka o fenomenie konserwatyzmu krakowskiego, jednego z najważniejszych zjawisk w dziejach polskiej myśli politycznej. O jego znaczeniu przesądziła dojrzałość intelektualna rozważań czołowych myślicieli nurtu: Józefa Szujskiego, Stanisława Koźmiana, Michała Bobrzyńskiego, Władysława Leopolda Jaworskiego, czy Stanisława Estreichera. Konserwatyzm krakowski był również zjawiskiem stabilnym w czasie, odgrywającym dużą rolę w polityce polskiej drugiej połowy XIX i początków XX wieku. Do jego wyjątkowej na tle innych doktryn epoki recepcji przyczyniły się także sztuka i literatura. To one przez osoby Jana Matejki i Stanisława Wyspiańskiego (choć nie tylko) wpisały konserwatystów krakowskich w świadomość Polaków w postaci słowa-znaku, którym stała się nazwa „stańcycy”, do dziś budząca emocje i często przywoływana jako jedno z najważniejszych odniesień w dyskusjach o polskiej tradycji politycznej. Owych dyskusji nie sposób bowiem prowadzić pomijając rozważania konserwatystów krakowskich na temat narodu, państwa, władzy i wielu innych kluczowych zagadnień, poddanych w niniejszej książce gruntownej analizie.

Edgar Julius JUNG, *Władztwo miernot. Jego rozpad i zastąpienie przez Nowe Imperium*

Słynne dzieło Edgara Juliusa Junga (1894-1934), czołowego myśliciela politycznego w Republice Weimarskiej, intelektualnego przywódcy konserwatywnej opozycji na początku rządów nazistów, zamordowanego przez nich w czasie

czystek, których apogeum była tzw. noc długich noży. To jeden z najważniejszych manifestów niemieckiej rewolucji konserwatywnej. Pozwala wniknąć w istotę sporów prowadzonych w międzywojennej Europie, których niektóre wątki, choćby związane z realiami funkcjonowania systemów demokratycznych i kryzysem wartości, wciąż są aktualne. Zarazem odzwierciedla groźne tendencje ówczesnej myśli i praktyki politycznej.

„Ci, którzy dziś sprawują rządy dusz, przyjemności życia podnoszą do rangi kultu; zabijają tym samym prawdziwą radość życia. Jako najwyższą cnotę sławią tolerancję, po czym topią tego, kto ma odmienne zdanie, w morzu nienawiści”.

Russell KIRK, *Konserwatywny umysł. Od Burke’a do Eliota*

Russell Kirk (1918-1994) należał do czołowych myślicieli i działaczy konserwatywnych w Stanach Zjednoczonych. Opublikowanie w 1953 r. pierwszego wydania *Konserwatywnego umysłu* i dyskusja, która wówczas się wywiązała, są uważane za kluczowe dla ożywienia i ukształtowania powojennego amerykańskiego konserwatyizmu, nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale i praktycznym, do czytelników i fanów Kirka należało bowiem wielu czołowych amerykańskich polityków. Błyskotliwa i wszechstronna analiza dorobku wybitnych myślicieli konserwatywnych – m.in. Edmunda Burke’a, Johna Adamsa, Samuela Taylora Coleridge’a, Johna Randolpha of Roanoke, Johna C. Calhouna, Alexisa de Tocqueville’a, Johna Henry’ego Newmana, Benjamina Disraeliego, Irvinga Babbitta, Paula Elmera More’a, George’a Santayany, T. S. Eliota – przenosi czytelnika w sam środek wielu fundamentalnych dyskusji intelektualnych toczonych od schyłku XVIII wieku do dziś. To także fascynująca opowieść o konserwatywnej polityce – jej sukcesach i porażkach w czasach, gdy ważne dla niej idee, zasady i tradycje były wciąż atakowane i zagrożone. To, że konserwatyzm niezmiennie pozostaje intelektualną i polityczną siłą zdolną stawiać czoła presji liberalnej lewicy i innych radykalnych nurtów, jest również zasługą takich książy, jak *Konserwatywny umysł*.

Władysław KONOPCZYŃSKI, *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku*

Po raz pierwszy prezentowane w całości, fundamentalne dzieło wybitnego historyka, traktujące o jednym z najbardziej interesujących okresów historii Polski. Szykanowany przez komunistów Władysław Konopczyński pisał je w ostatnich latach życia. Stworzył erudycyjną, opartą na prowadzonych przez kilka dekad gruntownych badaniach, skreśloną z niezwykłym rozmachem panoramę myśli polskiej z czasów, kiedy stanęła ona przed bodaj największym wyzwaniem w swych dziejach: gdy podjęła próbę zatrzymania Rzeczypospolitej na jej drodze do upadku. To fascynująca opowieść o przezwyciężaniu niekiedy wielowiekowych przyzwyczajęń i stereotypów, o pokusie ślepego naśladownictwa obcych rozwiązań ustrojowych, społecznych, gospodarczych i kulturowych, zwłaszcza tych nadciągających z Francji, o nieustannym konfrontowaniu idei z realiami osiemnastowiecznej polityki. Autor analizuje koncepcje Konarskiego, Karwickiego, Wybickiego, Kołłątaja, Staszica, Stroynowskiego, Leszczyńskiego, Szaniawskiego, Skarszewskiego, Naxa, Wielhorskiego, Krasińskiego

go, Zamoyskiego i wielu innych myślicieli tego okresu. Poznanie ich dorobku jest niezbędne dla zrozumienia przyczyn upadku I RP i niepowodzenia prób jej ratowania. Jego przemyślenie może także inspirować rozważania o naturze współczesnej polityki, pewne bowiem słabości i zalety polskiej polityczności są niezmiennie mimo upływu wieków.

Kazimierz KORAB, *Polityka. Zmierzch czy odrodzenie?*

„Jestem pod wielkim wrażeniem tej książki. To wyjątkowo oryginalna, oddalona od politologicznej sztampy, analiza świata polityki w ujęciu systemowym, ustrojowym i filozoficznym zarazem. Ważne dzieło!” – prof. dr hab. Andrzej Nowak

„Intencja napisania tej książki była prosta i oczywista. Po największym w dziejach sponiewieraniu polityki przez dwudziestowieczne systemy totalitarne pragnę bronić jej wielkości, godności i czystości. A jeśli prawdziwa polityka miałaby się gdzieś odrodzić, to swój honor i dumę odzyskać powinna najpierw w tej części świata, gdzie je utraciła; tam, gdzie została najbardziej pohańbiona, wykorzystana i porzucona przez nowoczesnych i postępowych barbarzyńców; swoje katharsis powinna przeżyć w tych krajach, w których została zbrukana i sponiewierana”. – Od autora

Wojciech KUNICKI, *Rewolucja i regres*

Wznowienie po ponad dwudziestu latach książki, będącej charakterystyką wczesnej twórczości Ernsta Jüngera, uzupełnionej o kilka dodatkowych tekstów poświęconych temu słynnemu pisarzowi, autorstwa jego czołowego badacza i tłumacza.

Michał ŁUCZEWSKI, *Kapitał moralny. Polityki historyczne w późnej nowoczesności*

„Książka fascynuje swoim „imperialnym” rozmachem, obejmującym analizę polityk historycznych Rosji, Niemiec i Polski, a zarazem swoją interpretacyjną śmiałością. Z zupełnie nowej perspektywy, osadzonej w koncepcji uniwersalnej walki o kapitał moralny, możemy tutaj zobaczyć nasze spory o Muzeum II Wojny Światowej, o „Wyklętych”, o pamięć i doświadczenie ofiary. Michał Łuczewski potrafi stawiać swoje, ważne pytania o sens polityki historycznej, nie wchodząc w koleiny publicystycznej młócki. Dzięki temu możemy się od niego wiele dowiedzieć: o naszej historii, o naszej pamięci, o nas samych”. – prof. Andrzej Nowak

Joseph de MAISTRE, *O rewolucji, suwerenności i konstytucji politycznej*

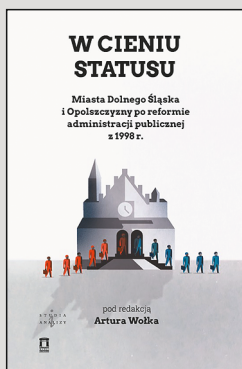
Wybór pism jednego z najważniejszych i najbardziej inspirujących myślicieli konserwatywnych. W tomie znajdują się jego klasyczne dzieła o suwerenności, konstytucjach politycznych i rewolucji francuskiej. To ponadczasowe traktaty o przyczynach i konsekwencjach wprowadzania w życie błędnych i niebezpiecznych zasad ideowych.

„Dziwne to zaślepienie ludzi w naszym stuleciu! Chełpią się swoim oświeceniem, nie znają się jednak na niczym, bo nie znają samych siebie. Nie wiedzą ani kim są, ani jakie są ich możliwości. Niepohamowana pycha nieustannie każe im obalać wszystko, co nie jest ich dziełem”.

„Praca zbiorowa pod redakcją Michała Dulaka poświęcona jest uwarunkowaniom stosowania w polskich samorządach gmin oceny skutków regulacji (OSR) jako narzędzia dla podniesienia jakości szeroko rozumianej legislacji lokalnej. Jest to więc praca wyraźnie pionierska, bowiem ocena skutków regulacji poniżej poziomu centralnego nie była przedmiotem refleksji ani w wymiarze opisowym (stosowanych praktyk, które korespondują z OSR na poziomie centralnym), ani postulatywnym (jak poprawić jakość lokalnej legislacji poprzez zastosowanie narzędzi OSR). Praca skupia się przede wszystkim na pierwszym z tych wymiarów, a w wymiarze drugim, na podstawie teorii rozwoju regionalnego, daje zarys kryteriów, którymi mogłaby posługiwać się OSR na poziomie gminy”.

dr hab. Artur Wołek prof. AIK

Polecamy także



www.omp.org.pl



**Klub
Jagielloński**

ISBN 978-83-66112-26-1



9 788366 112261