

MICHAŁ DULAK
KAROL WAŁACHOWSKI
EWA KRYGLON

OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

PODRĘCZNIK SAMORZĄDOWCA



Klub
Jagielloński

AUTORZY:

MICHAŁ DULAK

KAROL WAŁACHOWSKI

EWA KRYGLON

SKŁAD I GRAFIKA

MAGDALENA MILERT

ISBN 978-83-66562-03-5

Klub Jagielloński

Kraków 2020



**Klub
Jagielloński**

PUBLIKACJA FINANSOWANA W RAMACH PROGRAMU

MINISTRA NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO POD NAZWĄ

„DIALOG” W LATACH 2019-2020



DIALOG



**Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego**

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu publikacji
oraz podanie linku do naszej strony.

SPIS TREŚCI

I. OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH – NAJCZĘŚCIEJ ZADAWANE PYTANIA (FAQ)	
MICHAŁ DULAK, KAROL WAŁACHOWSKI	5
II. UZASADNIENIA DO UCHWAŁ – WYTYCZNE I WSKAZÓWKI	
MICHAŁ DULAK	13
III. TEST REGULACJI – NARZĘDZIA I PROCEDURY WEWNĄTRZURZĘDOWEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH	
KAROL WAŁACHOWSKI	18
IV. KONSULTACJE REGULACYJNE JAKO NARZĘDZIE SPOŁECZNEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH	
EWA KRYGLON, MICHAŁ DULAK	33
AUTORZY	51
O KLUBIE JAGIELLOŃSKIM	52

**I. OCENA SKUTKÓW
REGULACJI W GMINACH
– NAJCZĘŚCIEJ
ZADAWANE PYTANIA
(FAQ)**

MICHAŁ DULAK, KAROL WAŁACHOWSKI

I. OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH – NAJCZĘŚCIEJ ZADAWANE PYTANIA (FAQ)

WIADOMO CZYM JEST OCENA SKUTKÓW REGULACJI NA POZIOMIE RZĄDOWYM. CZYM JEST JEDNAK OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH?

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. Do niedawna brakowało również opracowań badawczych i analitycznych na ten temat. Analogicznie do rządowej OSR, ocenę tę na poziomie lokalnym również można potraktować jako narzędzie administracyjne wykorzystywane w podejmowaniu decyzji przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta) lub stanowieniu prawa przez organ uchwałodawczy (radę gminy, radę powiatu).

Zdajemy sobie sprawę z dużego zróżnicowania gmin, nie tylko pod względem wielkości czy typu, ale przede wszystkim zasobów finansowych, ludzkich czy wreszcie mocy przerobowych administracji. Dlatego proponujemy trzy opcje dokonywania oceny skutków regulacji lokalnych, które można dostosować do potrzeb i ograniczeń gmin. Można podejść do nich także etapowo, tzn. zacząć przeprowadzanie oceny skutków regulacji od najprostszej formy, by z czasem przejść do bardziej ambitnych.

Wyróżnić możemy trzy szczeble w drabinie oceny skutków regulacji lokalnych:

UZASADNIENIE DO PROJEKTU UCHWAŁY

- Powinno posiadać określoną i usystematyzowaną strukturę.
- Powinno być napisane precyzyjnym i zrozumiałym językiem.
- Powinno opierać się o aktualne i wiarygodne dane.
- Najprostsza forma OSR i łatwa w zastosowaniu, gdyż wpisuje się w codzienną pracę urzędu gminy.
- Więcej w rozdziale 2.

WEWNĄTRZURZĘDOWA OCENA SKUTKÓW REGULACJI

- Oceny nie dokonują radcowie prawni, którzy pilnują jedynie, aby projekt uchwały był poprawny od strony formalno-prawnej, ale wewnętrzne jednostki merytoryczne urzędu lub ewentualnie wyspecjalizowana w tym celu jednostka.
- Wewnętrzna OSR wykorzystuje opracowany przez nas specjalny formularz oceny.
- Bardziej ambitna forma OSR wymagająca zaminy zakresu obowiązków urzędników oraz dostosowania struktury organizacyjnej urzędu.
- Więcej w rozdziale 3.

SPOŁECZNA OCENA SKUTKÓW REGULACJI

- Angażuje zróżnicowane grupy społeczne w proces stworzenia prawa lokalnego.
- Wykorzystuje idee konsultacji społecznych, ale sprawia, że są one bardziej konkluzywne dla decydentów.
- Wykorzystywany jest zautomatyzowany mechanizm społecznej oceny skutków regulacji lokalnych.
- Ambitna forma OSR, które jednak przynosi proporcjonalnie większe korzyści dla władz gminy i jej mieszkańców.
- Więcej w rozdziale 4.

Kolejność ułożenia poszczególnych mechanizmów na drabinie oceny skutków regulacji lokalnych wynika ze stopnia rozbudowania zaproponowanych przez nas procedur oceny skutków regulacji w gminach.

JAKI JEST CEL PRZEPROWADZANIA OCENY SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH?

Celem oceny skutków regulacji w gminach jest poprawa jakości stanowionego prawa lokalnego. To stwierdzenie oczywiście niesie ze sobą kolejne pytania dotyczącą chociażby tego, jakie regulacje powinny być poddane ocenie, na jakim etapie uchwalania prawa lokalnego powinna być przygotowane ocena skutków oraz jakie kryteria ta ocena ma uwzględniać.

Patrząc na ocenę skutków regulacji oczami urzędników, narzędzie to ma na celu również wykorzystanie w procesie przygotowania projektów aktów prawnych różnych źródeł wiedzy rozproszonych w urzędzie, a także poprawę poziomu merytorycznego i jakości komunikacji na linii urząd gminy-mieszkańcy.

Czy ocena skutków regulacji lokalnych jest w ogóle możliwa do przeprowadzenia w gminach? W Polsce mamy przecież gminy, które zamieszkuje 1300 os. oraz takie, które mają 1,7 mln mieszkańców.

Rzeczywiście na poziomie gmin w Polsce nie istnieje utrwalona praktyka dokonywania oceny wpływu przyjmowanych aktów prawnych. Niektóre gminy zawarły w swoich statutach obowiązek przygotowania uzasadnienia do projektów uchwał, w których wskazuje się na możliwe koszty dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Fakt ten potwierdza jednak, że brakuje jednoznacznej definicji, co rozumie się pod pojęciem oceny skutków regulacji w gminach. Na przykład w procedurach prawodawczych na poziomie centralnym w Polsce w latach 1990-201¹ opracowano konkretne praktyki, zasady i narzędzia pozwalające przynajmniej oszacować możliwy wpływ ustaw na budżet państwa, prawo Unii Europejskiej, czy też społeczeństwo. W gminach takiej świadomości wśród władzy lokalnej i administracji publicznej nie było.

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. Postulują one między innymi, aby, szczególnie decyzje ingerujące w kształt przestrzeni publicznej, były szeroko konsultowane z mieszkańcami. Opracowanie zunifikowanej procedury oceny skutków regulacji dla gmin jest zatem możliwe, ale należy przyjąć, że narzędzie to będzie silnie uwarunkowane kontekstem, w którym funkcjonują gminy, a który różni się w zależności od ich wielkości, ambicji rozwojowych, czy też ogólnie miejsca jednostek samorządu terytorialnego w systemie politycznym Polski.

JAKIE KORZYŚCI ODNIESIE GMINA Z WPROWADZENIA U SIEBIE OCENY SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH?

Wprowadzając najprostszą formę oceny skutków regulacji lokalnych, czyli obligatoryjne uzasadnienia do projektów uchwał, poprawi się wartość merytoryczna aktów prawnych, a także usprawnieniu ulegnie współpraca na linii urząd gminy – rada gminy.

Kolejną korzyścią jest wykorzystanie wiedzy zgromadzonej wewnątrz urzędu gminy. Urzędnicy będą mogli spojrzeć na przygotowywane akty prawne z szerszej perspektywy, dokonując ich krytycznej oceny pod względem merytorycznym, a nie tylko pilnować ich formalno-prawnej zgodności z ustawami. Takie podejście ma też dodatkową korzyść. Krytyczna analiza potencjalnego wpływu przyjmowanej regulacji pozwala odwoływać się do pewnej generalnej wizji tego „jak chcemy, aby nasza gmina wyglądała”. Innymi słowy, przeprowadzanie oceny skutków regulacji lokalnych pozwala uniknąć „utknięcia” w bieżących drobnych sprawach dnia codziennego gminy i utrzymać spójność ze strategicznymi dokumentami rozwojowymi lub finansowymi w gminie. Dodatkowo jednolita forma uzasadnień przyczyni się do lepszego zrozumienia podejmowanych decyzji przez mieszkańców, dziennikarzy, społeczników etc.

W dużych gminach, gdzie wydatki na ekspertyzy nie są rzadkością, wprowadzenie proponowanego przez nas mechanizmu oceny skutków regulacji pozwoli ograniczyć koszty ponoszone na opinie ekspertów zewnętrznych. Dotyczy to zarówno OSR w postaci uzasadnień do uchwał, jak i jej bardziej ambitnych form - wewnątrzurzędowej oraz społecznej oceny skutków regulacji.

NA JAKIM ETAPIE PROCESU PRAWODAWCZEGO W GMINIE POWINNA BYĆ STOSOWANA OCENA SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH?

Każdy z trzech zaproponowanych przez nas mechanizmów oceny skutków regulacji lokalnych może być wykorzystany na różnych etapach procesu prawodawczego w gminie. Uzasadnienia do projektów uchwał powinny być przygotowane w momencie opracowywania treści normatywnej uchwały przed jej przedstawieniem radzie gminy. Wewnątrzurzędowa ocena skutków regulacji powinna być przeprowadzona przez urzędników merytorycznych na etapie tworzenia projektów aktów normatywnych w urzędzie gminy. Zastosowanie społecznej oceny skutków regulacji lokalnych z kolei jest najbardziej optymalne na etapie konsultowania założeń do uchwały, a nie pracy nad już gotowym dokumentem.

Mimo, że każdy z mechanizmów umieściliśmy w określonej kolejności na drabinie oceny skutków regulacji, to nie mają one charakteru sekwencyjnego, tzn. wykorzystanie narzędzia na drugim poziomie nie jest uwarunkowane przygotowaniem uzasadnienia do projektu uchwały itd. Wręcz przeciwnie, owe mechanizmy są względem siebie komplementarne, a więc można sobie wyobrazić sytuację, że w określonych przypadkach (np. sprawach o dużym znaczeniu dla społeczności lokalnej) gmina zechce zastosować je równocześnie.

CZY GMINY MAJĄ WYSTARCZAJĄCE ZASOBY – LUDZKIE I FINANSOWE – DO PRZEPROWADZENIA OCENY SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH?

Pierwszy, podstawowy krok, który można wykonać w stronę wprowadzania pełnej procedury oceny skutków regulacji w gminach to poprawa jakości uzasadnień do projektów uchwał. Z naszych badań wynika, że decydenci lokalni narzekają na niską wartość merytoryczną tych uzasadnień, jeżeli w ogóle są one przygotowane. W gminach nie ma takiego obowiązku ustawowego. Wpisanie do statutów gmin obligatoryjności dołączania do projektów uchwał uzasadnień jest właśnie tym absolutnym minimum, które władze gminy mogą zrobić, aby poprawić jakość stanowionego prawa. Odpowiedzialność w tej kwestii spadnie głównie na urzędników, jednak nie powinno to stanowić dla nich zbyt dużego obciążenia, gdyż najczęściej mają oni gruntowną wiedzę na temat dziedziny, której dotyczy projekt uchwały, z resztą również przez nich przygotowywanej.

CZY OCENA SKUTKÓW REGULACJI NIE WYDŁUŻY PROCESU PRZYJMOWANIA UCHWAŁ?

Przewrotnie można stwierdzić, że czasami dłuższy namysł nad przyjmowanym prawem wpływa pozytywnie na jego jakość. W toku naszych badań przedstawiciele rad gmin wskazywali, że istotnym mankamentem w procesie tworzenia prawa jest presja czasu. Radni często nie mają możliwości, aby w terminie dokładnie zapoznać się z projektami uchwał przesyłanymi przez organ wykonawczy. Przygotowanie uzasadnienia do uchwały wskazującego możliwe konsekwencje przyjmowanej regulacji, bądź też pełny raport z oceny potencjalnych skutków ułatwiłby radnym szybkie oraz wieloaspektowe rozeznanie się w materii przyjmowanej uchwały.

Szerokie spektrum spraw, o których decydują radni siłą rzeczy sprawia, że nie są oni w stanie włączyć się w każdy temat. Kompleksowa analiza wpływu stanowionego prawa na społeczeństwo i gospodarkę ich gminy z pewnością sprawi, że decyzje władz lokalnych podejmowane będą z pełną świadomością konsekwencji. Poza tym z perspektywy gminy lepiej jest, żeby podjąć raz dobrą decyzję, niż poprawiać kilkakrotnie wadliwe rozwiązanie.

JAKIE KOSZTY BĘDĄ MUSIAŁ PONIEŚĆ, ABY ZASTOSOWAĆ U SIEBIE W GMINIE OCENĘ SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH?

To zależy od tego, który szczebel w drabinie oceny skutków regulacji lokalnych chcemy wykorzystać.

Wprowadzenie najprostszej formy OSR w gminach, czyli obligatoryjnych uzasadnień do projektów uchwał, wymaga jedynie zmiany statutów gmin poprzez dopisanie prostego sformułowania. Jak to zrobić, podpowiadamy w rozdziale 2 podręcznika.

Wewnątrzurzędowa ocena skutków regulacji wymaga zmiany statutów polegającej na dodaniu nowych kompetencji wydziałom, ewentualnie stworzenie odrębnej wyspecjalizowanej jednostki. Te struktury mogą wykorzystywać opracowany przez nas specjalny formularz oceny (więcej w rozdziale 3 podręcznika). Jest to narzędzie, które nie wymaga ani zatrudniania dodatkowych osób, ani stosowania skomplikowanego systemu informacyjnego.

Spółeczna ocena skutków regulacji w gminach w porównaniu do poprzednich dwóch form OSR niesie za sobą większe nakłady pracy. Wymaga ona nie tylko wprowadzenia nowej procedury administracyjnej, ale także odrębnego systemu analizy uwag zgłaszanych przez społeczne panele składające się z reprezentantów wybranych grup interesów i grup społecznych z terenu danej gminy. Proponowany przez nas zautomatyzowany mechanizm społecznej oceny skutków regulacji lokalnych nie niesie ze sobą dodatkowych kosztów, ale jego obsługa wymagałaby zaangażowania przez gminy przeszkolonych osób. Więcej na ten temat piszemy w rozdziale 4 podręcznika.

CO STOSOWANIE OCENY SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH DA MIESZKAŃCOM GMINY I WSPÓLNOCIE LOKALNEJ?

Wyjaśnienie decyzji władz samorządowych mieszkańcom jest jak najbardziej godne pochwały i potrzebne, aby budować opartą na szacunku i zrozumieniu wspólnotę lokalną. Dlatego warto podkreślić, że ocena skutków regulacji lokalnych poza górnolotnie brzmiącymi hasłami poprawy stanowionego prawa ma jeszcze dwa ważne atuty o charakterze praktycznym. Mianowicie, zarówno uzasadnienie do projektu uchwały, jak też poszerzony raport z oceny regulacji będą tłumaczyły skomplikowany język prawny uchwały na prostszy język „zysków i strat” zrozumiały dla każdego. Społeczna ocena skutków regulacji w modelu zaproponowanym przez nas w tym podręczniku proponuje także systemowe włączenie mieszkańców w proces przygotowywania uchwał. Tym samym zwiększa się także ich odpowiedzialność za prawo stanowione w gminie.

GMINY PRZYJMUJĄ BARDZO RÓŻNE DOKUMENTY I TYPY AKTÓW PRAWNYCH. KTÓRE Z NICH POWINNY BYĆ Poddane OCENIE SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH?

Kwestia ta wymaga dłuższego wyjaśnienia. Warto jednak poświęcić temu chwilę.

Art. 87 Konstytucji RP określa źródła prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród nich wskazane są akty prawa miejscowego. Są one powszechnie obowiązującym prawem, ale tylko na obszarze działania tych organów władzy publicznej, które je uchwały. Akty prawa miejscowego mogą przyjmować wojewodowie, ale również organy samorządu terytorialnego. W gminach jest to rada gminy, która uchwała uchwały, zaś w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt w formie zarządzenia.

Czy to oznacza, że poprzez fakt konstytucyjnego umocowania aktów prawa miejscowego ocena skutków regulacji na poziomie lokalnym powinna się ograniczać tylko do nich? Co zrobić z innymi aktami, które dotyczą problematyki organizacji samorządu terytorialnego? Czy powinny one zostać wyłączone z procedur oceny skutków regulacji?

Art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje 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 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy, jak wcześniej zostało wykazane, jest organem stanowiącym prawo. Oznacza to, że potencjał do wywierania skutków na rzeczywistość społeczno-gospodarczą gminy mają także inne decyzje, nie będące 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 ustawy o samorządzie gminnym). 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. Zatem, oprócz aktów prawa miejscowego ocenie skutków regulacji mogłyby być poddawane także samorządowe akty planowania 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 obowiązującego. 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 prezydenta miasta w czasie nieobecności).

Przyglądając się jednak praktyce uchwałodawczej gmin w Polsce, stosowanie oceny skutków regulacji wobec wszystkich aktów prawa miejscowego, samorządowych aktów planowania oraz aktów kierownictwa wewnętrznego byłoby bezcelowe. Po pierwsze dlatego, że w ciągu roku przyjmuje się ich bardzo dużo, a po drugie – i najważniejsze – nie wszystkie, mówiąc wprost, są na tyle ważne, aby poświęcać czas na analizowanie ich wpływu na społeczeństwo i gospodarkę lokalną. Dla przykładu, wśród aktów prawa miejscowego znajdziemy takie, które dotyczą ustalania wysokości opłat za wywóz śmieci, ale też mniej istotne uchwały o przekształceniu gimnazjum w szkołę podstawową. Z kolei wśród aktów kierownictwa wewnętrznego znajdziemy błahe zarządzenie organu wykonawczego ustanawiające skład jury w konkursie gminnym, ale również ważniejsze zarządzenie nadające nowe kompetencje jednostce organizacyjnej gminy, co należałoby już poddać ocenie wpływu.

Próbując rozstrzygnąć tę chyba najbardziej problematyczną kwestię, jeżeli chodzi o ocenę skutków regulacji lokalnych, proponujemy następujące rozwiązanie:

Uzasadnienia do projektów regulacji powinny być obligatoryjnie przygotowywane do każdego z aktów prawa miejscowego oraz samorządowych aktów planowania, będących

uchwałami. Przygotowanie uzasadnienia można rozważyć dla aktów kierownictwa wewnętrznego. Zaproponowany przez nas zakres uzasadnienia nie spowoduje większego niż normalnie obciążenia administracyjnego.

Wewnątrzurzędowa oraz społeczna ocena skutków regulacji lokalnych mogą być sporządzane wobec wybranych aktów normatywnych, o czym decyduje każdorazowo wnioskodawca danego aktu, jednakże z zastrzeżeniem, że musi być ona stosowana wobec tych aktów normatywnych, których materia dotyczy ważnych kwestii dla lokalnej społeczności.

CZY DO PRZYGOTOWANIA OCEN SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH NIEZBĘDNE BĘDZIE ZATRUDNIENIE WIĘKSZEJ LICZBY RADCÓW PRAWNYCH?

Nie. Rola radców prawnych w gminach w zasadzie powinna sprowadzać się do opinowania zgodności z prawem projektów uchwał oraz pomocy w redagowaniu treści takiego projektu, aby spełniał on wszystkie kryteria języka prawniczego. Proponowany przez nas mechanizm oceny skutków regulacji w gminach bardziej niż do wiedzy prawniczej, odwołuje się do wiedzy merytorycznej w danej dziedzinie a nawet potocznej choć głębokiej znajomości własnej gminy. W ocenie skutków uchwał chodzi przede wszystkim o znalezienie związków przyczynowo-skutkowych oraz różnorodnych uwarunkowań wpływających na otoczenie, a wynikających z decyzji władz gminy.

CZY OCENA SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH JEST „ŚWIĘTYM GRALEM” USTAWODAWSTWA LOKALNEGO, DZIĘKI KTÓREMU KAŻDA DECYZJA BĘDZIE OPTYMALNA?

Niestety nie. Skuteczność oceny skutków regulacji lokalnych zależy od zaangażowania, rzetelności i skrupulatności osób ją przeprowadzających. Żadna procedura nie może uchronić przed niewłaściwą diagnozą i finalnie podjęciem złej decyzji. Mimo to zaproponowane przez nas trzy formy oceny skutków regulacji w gminach mają na celu zmaksymalizowanie prawdopodobieństwa podjęcia dobrych decyzji.

Przypisy końcowe

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

**II. UZASADNIENIA
DO UCHWAŁ
– WYTYCZNE
I WSKAZÓWKI**

MICHAŁ DULAK

II. UZASADNIENIA DO UCHWAŁ – WYTYCZNE I WSKAZÓWKI

Przygotowanie uzasadnienia do projektu uchwały nie jest obowiązkowe. Decyzja o tym czy w procesie stanowienia prawa taki dokument opracować oraz co powinien konkretnie zawierać leży w gestii władz samorządowych. W Polsce na poziomie lokalnym utrwaliła się jedynie praktyka dołączania do projektu uchwały uzasadnienia ukazującego przewidywane skutki finansowe dla budżetu gminy. Jest to działanie wynikające logicznie z obowiązku wykazania się przez wójta, burmistrza lub prezydenta racjonalnością w gospodarowaniu środkami gminy i konieczności uzyskania absolutorium.

W poszukiwaniu najbardziej optymalnej formy uzasadnienia projektu uchwały, który odpowiadałby formalnym wymogom oceny skutków regulacji lokalnych, możemy sięgnąć do doświadczeń kilku przeanalizowanych przez nas miast.

Statut Wrocławia (§ 39 ust. 4)¹ określa, że wnioskodawca uchwały w uzasadnieniu powinien:

- wyjaśnić cel i przewidywane skutki podjęcia uchwały;
- przedstawić aktualny stan faktyczny i prawny w dziedzinie, której ma dotyczyć uchwała;
- wskazać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
- wskazać źródła finansowania, jeżeli projektowana uchwała pociąga za sobą obciążenia budżetu gminy.

Statut Wadowic (§ 8 ust. 3)² stwierdza, że uchwała powinna posiadać uzasadnienie oraz m.in. następujące informacje (które bez przeszkód można również umieścić w owym uzasadnieniu):

- wskazanie podmiotu, któremu powierza się wykonanie uchwały;
- wskazanie adresatów regulacji;
- inne niezbędne w danych okolicznościach elementy.

Statut gminy Łapanów (§ 50 ust. 3)³ oraz regulamin organizacyjny urzędu gminy (§ 24)⁴ stwierdzają, że w uzasadnieniu do projektu uchwały powinny znaleźć się:

- potrzeba podjęcia uchwały;
- informacja o skutkach finansowych uchwały;
- wszelkie stanowiska i opinie, w tym te, których nie uwzględniono, opatrzone wyjaśnieniem.

Statut Gdyni (§ 17a ust. 2)⁵ stwierdza, że do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie merytoryczne i prawne zawierające w szczególności:

- wskazanie potrzeby podjęcia uchwały;
- oczekiwane skutki społeczne;
- oczekiwane skutki finansowe, o ile takie skutki powodować będzie uchwała.

Statut Warszawy (§ 29 ust. 5)⁶ określa, że w uzasadnieniu powinny być zawarte następujące elementy:

- wyjaśnienie potrzeby i celu podjęcia uchwały;
- przedstawienie dotychczasowego stanu w zakresie objętym uchwałą;
- wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem;
- skutki finansowe realizacji uchwały.

Specyficzne oczekiwanie wobec treści uzasadnienia uchwał zawarto w statucie Szczecina (§ 17 ust. 2)⁷. Projektodawca w uzasadnieniu jest zobowiązany podać m.in.:

- czy podjęcie proponowanej uchwały wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii, uzyskania zgody lub stanowiska innego organu (organizacji, instytucji) oraz czy opinię taką (zgode, stanowisko) uzyskał.
- Statut Tarnowa (§ 31 ust. 2)⁸ wskazuje, że uzasadnienia uchwały zawiera:
- opis dotychczasowego stanu rzeczy;
- opis obowiązujących regulacji prawnych;
- przyczyny koniecznej zmiany;
- cel i istotne skutki wprowadzenia zmian.
- Statut Grudziądz (§ 19 ust. 2)⁹ wskazuje, że uzasadnienie powinno zawierać:
- wyjaśnienie potrzeby przyjęcia uchwały;
- informacje o ewentualnych bezpośrednich skutkach finansowych dla budżetu miasta i/lub bezpośrednich skutkach majątkowych dla miasta.

W trakcie wywiadów z osobami decyzyjnymi w gminach, które realizowaliśmy w naszym projekcie, formułowano szereg postulatów na temat tego, jak mają wyglądać uzasadnienia do uchwał. Przedstawiciele rad gmin zwracali uwagę na ogólnikowość przedstawianych w uzasadnieniu tez i brak odwołania do wiarygodnych danych. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci podkreślali, że uzasadnienia mają wymiar praktyczny – pomagają przygotować się do dyskusji w trakcie posiedzenia danej komisji lub rady, a także zwiększają zaufanie pomiędzy władzą wykonawczą i uchwałodawcą.

Niezależnie od przyjętej perspektywy wynikającej ze sprawowanej funkcji, zdaniem naszych rozmówców uzasadnienia powinny posiadać określoną i usystematyzowaną strukturę; być napisane precyzyjnym, ale zrozumiałym językiem; posiadać pogłębioną stosownie do wagi sprawy analizę przygotowaną w oparciu o konkretne, wiarygodne dane.

Biorąc pod uwagę wiedzę zdobytą w trakcie wywiadów z przedstawicielami samorządów oraz na podstawie własnych analiz, proponujemy następujące kroki dla gmin, które chciałyby wprowadzić u siebie pierwszy element z drabiny oceny skutków regulacji lokalnych, którym są uzasadnienia do uchwał.

Krok 1.

W statucie gminy należy wprowadzić dla wnioskodawców obowiązek przygotowywania uzasadnienia do projektu uchwały.

Krok 2.

W wersji podstawowej uzasadnienie do projektu uchwały powinno zawierać co najmniej:

- wskazanie potrzeby i celu uchwały, określając jaki zdiagnozowany problem społeczny, przestrzenny lub gospodarczy uchwała ta ma rozwiązać.
- Wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym w uchwale stanem rzeczy.
- Wskazanie skutków finansowych natychmiastowych oraz tych, które gmina będzie ponosić w związku z realizacją uchwały w kolejnych latach.

Krok 3.

W wersji rozszerzonej uzasadnienie do projektu uchwały może dodatkowo uwzględniać:

- najważniejsze wnioski z opinii do projektu uchwały uzyskanych od właściwych merytorycznie komisji rady gminy oraz właściwych merytorycznie wydziałów urzędu gminy.
- określenie organu, któremu powierza się wykonanie uchwały.
- wskazanie potencjalnego – pozytywnego i negatywnego – wpływu przyjmowanej regulacji na inne obszary aktywności gminy (wewnętrzne i zewnętrzne) oraz jej polityki publiczne.

Ważna uwaga: Należy pamiętać, że w przypadku wprowadzenia poprawek do uchwały na etapie prac komisji rady gminy lub samej rady, treść uzasadnienia powinna zostać zaktualizowana.

Przypisy

- 1 Obwieszczenie Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały 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, Dz. Urz. Woj. Doln. z 28.09.2017 r. poz. 3965, <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/193/statut-wroclawia> (dostęp 1.09.2020).
- 2 Uchwała nr XXXIX/284/2017 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie: przyjęcia Statutu Gminy Wadowice, <https://wadowice.pl/urząd/samorząd/statut-gminy/> (dostęp 1.09.2020).
- 3 Uchwała nr XLVII/264/18 Rady Gminy Łapanów z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łapanów, <https://bip.malopolska.pl/ugłapanow,m,109128,statut.html> (dostęp 1.09.2020).
- 4 Zarządzenie Nr 145/2013 Wójta Gminy Łapanów z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Łapanowie, <https://bip.malopolska.pl/ugłapanow/Article/id,107715.html> (dostęp 1.09.2020).
- 5 Uchwała Nr XXXIII/489/04 Rady Miasta Gdyni z 22 września 2004 roku w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni, <https://bip.um.gdynia.pl/statut-miasta,343/statut-miasta-gdyni,372198> (dostęp 1.09.2020).
- 6 Obwieszczenie Nr 1 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy, <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/03D65D81-5C19-468B-8FF1-1BB64B8567A9,frameless.htm> (dostęp 1.09.2020).
- 7 Załącznik do uchwały Nr VI/189/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2019, <http://bip.um.szczecin.pl/files/DEA65EF2CACC45EDAAC5855E31787296/statutMiastaSzczecin.pdf> (dostęp 1.09.2020).
- 8 Uchwała Nr XXIII/253/2016 Rady Miejskiej W Tarnowie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa, <https://bip.malopolska.pl/umtarnow/Article/get/id,1195975.html> (dostęp 1.09.2020).
- 9 Uchwała Nr XXIX/253/20 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie statutu gminy-miasto Grudziądz, <http://bip.grudziadz.pl/strony/menu/31.dhtml> (dostęp 1.09.2020).

**III. TEST REGULACJI
– NARZĘDZIA
I PROCEDURY
WEWNĄTRZURZĘDOWEJ
OCENY SKUTKÓW
REGULACJI W GMINACH**

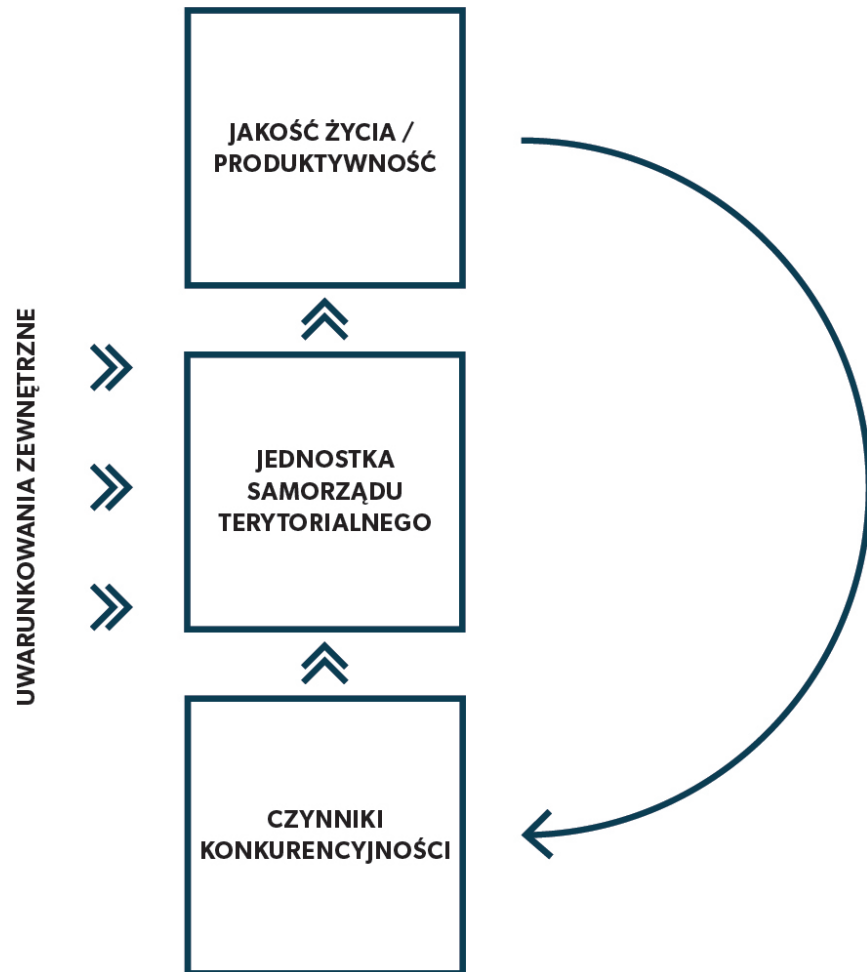
KAROL WAŁACHOWSKI

III. TEST REGULACJI – NARZĘDZIA I PROCEDURY WEWNĄTRZURZĘDOWEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

3.1 FUNKCJONOWANIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Istnieje wiele definicji i opisów ukazujących funkcjonowanie miast oraz jednostek samorządu terytorialnego. Możemy je opisywać np. jako organizację, która składa się z aktorów (mieszkańcy, urzędnicy, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe), proces (sposób wytwarzania wartości miejskich, historia), miejsce czy kategoria prawna. Dla oceny skutków regulacji lokalnych najbardziej przejrzystym spojrzeniem wydaje się podejście systemowe input-output¹. Składa się ono z czterech elementów i w sposób cyrkularny ukazuje procesy, które odbywają się w jednostkach samorządu terytorialnego.

Rysunek 1. Model input-output konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Sinkienė, 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.

Na wejściu systemu (inputs) znajdują się czynniki konkurencyjności. To dzięki nim jednostka samorządu terytorialnego wytwarza wartości dodane. Bez nich niemożliwe jest wytwarzanie produktywności lub jakości życia, które łącznie stanowią poziom konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego. Dlaczego konkurencyjność, a nie np. rozwój jest dla nas wynikiem całego procesu? Ponieważ podobnie do zawodników biorących udział w zawodach sportowych, jednostki samorządu terytorialnego ścigają się między sobą o mieszkańców, podmioty gospodarcze, czy kapitał. Jeśli jakaś zmiana zachodzi we wszystkich ośrodkach, to z perspektywy mieszkańców, atrakcyjność wszystkich jednostek pozostaje taka sama. Używając analogii sportowej: jeśli wszyscy kolarze dostaną lżejsze, szybsze rowery, nie wpłynie to na końcową klasyfikację.

To, jakie czynniki są istotne dla konkurencyjności jednostki określa strategia rozwojowa. Duże metropolie, takie jak Kraków czy Poznań powinny budować swoje czynniki konkurencyjności w każdej z kategorii. Rzecz ma się inaczej w mniejszych ośrodkach.

Nie każdy ośrodek musi być zaawansowany we wszystkich czynnikach konkurencyjności. Często strategią dla mniejszych jednostek jest koncentracja na swoich atutach i pomijanie deficytów, które nie są konieczne dla dalszego rozwoju w swoim obszarze. Na przykład Zakopane jako miejscowość stricte turystyczna, niekoniecznie musi rozwijać swoje cechy związane z rozwojem technologicznym czy innowacyjnością w obszarze firm produkcyjnych. Właściwsze jest skoncentrowanie się na swoich czynnikach środowiskowych, dzięki którym turyści przyjeżdżają do miasta, oraz jakości życia. W najmniejszych jednostkach możliwości wpływu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą są zdecydowanie ograniczone, dlatego czynniki konkurencyjności także ulegają zredukowaniu, zwykle do tych związanych stricte z jakością życia mieszkańców.

Tabela 1. Zestawienie czynników konkurencyjności wraz z przykładami.

CZNNIK KONKURENCYJNOŚCI	DEFINICJA I PRZYKŁADY
Instytucje	Formalne (prawo lokalne, regulaminy wewnętrzne administracji, procedury partycypacji społecznej), nieformalne (normy społeczne, wzorce kulturowe, zwyczaje), instytucyjno-organizacyjne (rynki, sieci).
Technologia	Zaawansowanie w wykorzystaniu nowoczesnych technologii np. dostęp do sieci 5G, inteligentne rozwiązania parkingowe, zaawansowanie technologiczne firm produkcyjnych.
Innowacyjność	Zdolność do wytwarzania nowych rozwiązań: produktów, usług, przez firmy, ale także administrację samorządową, np. inteligentne strefy parkowania, opatentowane produkty, wyjątkowe dla obszaru usługi.

Przedsiębiorczość	Umiejętność dostrzegania potrzeb i doskonalenia pomysłów zdolność do podejmowania ryzyka i wykorzystywania nadarzających się okazji. Dotyczy zawsze ludzi.
Internacjonalizacja/ relacje	Siła powiązań z innymi JST oraz innymi państwami np. relacje gospodarcze, sieci powiązań naukowych.
Kapitał społeczny	Siła relacji i zaufania w społeczeństwie, np. działalność organizacji pozarządowych, wysoki poziom kontroli obywatelskiej.
Kultura	Całokształt materialnego i duchowego dorobku społeczeństwa np. działalność teatrów, bibliotek.
Demografia i migracje	Struktura ludnościowa oraz migracje do wewnątrz oraz na zewnątrz np. liczba urodzeń, stosunek pracujących do emerytów.
Jakość życia	Stopień zaspokojenia potrzeb materialnych i niematerialnych mieszkańców np. wysokość wynagrodzeń, dostęp do terenów rekreacyjnych.
Środowisko	Ogół elementów ożywionych i nieożywionych na danym obszarze oraz relacje pomiędzy nimi np. czystość powietrza, zróżnicowanie gatunków roślin.
Infrastruktura	Urządzenia i systemy konieczne do prawidłowego funkcjonowania wspólnoty np. drogi, kanalizacja.

Źródło: opracowanie własne

Czynniki konkurencyjności zostają następnie przetworzone na wyniki (outputs) przez procesy polityczne i strukturę gospodarczą w ramach konwersji wewnątrzsystemowej. Dokonuje się ona w systemie instytucjonalnym jednostki samorządu terytorialnego. Jej procesami są np. procedury legislacyjne, poprzez które tworzone jest prawo lokalne.

Wyniki (outputs) w naszym modelu rozumiane są jako konkurencyjność, czyli: jakość życia, która jest subiektywnym odczuciem wszystkich mieszkańców gminy oraz produktywność, która reprezentuje efektywność struktury gospodarczej. Możemy ją opisać jako wartość wszystkich wyrobów i usług wytworzona na danym terenie, pomniejszona o koszty związane z ich wytworzeniem. Miarą wartości dodanej brutto mogą być np. wartość wynagrodzeń oraz zyski przedsiębiorstw, czy udział firm w rynkach².

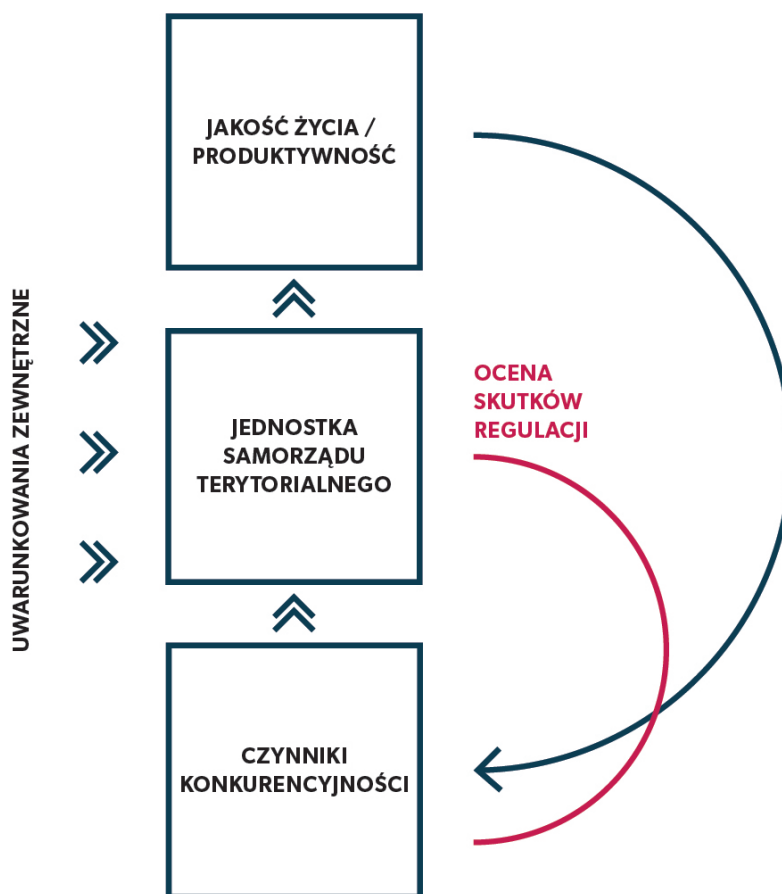
Rysunek 2. Składowe konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu modelu input-output.



Źródło: opracowanie własne

Jakość życia traktować zaś należy szeroko jako zaspokojenie potrzeb materialnych i niematerialnych ludności. Istnieje wiele miar jakości życia. Jedną z najpopularniejszych jest ta przygotowana na potrzeby rankingu „Quality of living Ranking” przez firmę Mercer³. Lista ta nie jest zamknięta, może być poszerzona na inne obszary.

Rysunek 3. Miejsce oceny skutków regulacji w modelu input-output konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego.



Źródło: opracowanie własne.

Miejsce oceny skutków regulacji w systemie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego znajduje się pomiędzy czynnikami konkurencyjności, a konwersją wewnątrzsystemową. Poprzez tworzenie prawa lokalnego, organy legislacyjne mogą wpływać na czynniki konkurencyjności danej gminy. Rolą oceny skutków regulacji lokalnych jest analiza wpływu danego aktu legislacyjnego na czynniki konkurencyjności. Są one kryteriami oceny danego aktu podczas procesu prawodawczego. Wszelkieprzeanalizowanie możliwych skutków, jakie odniesie tworzona regulacja ma przyczynić się do poprawy stanowionego prawa i prognozowania jego przyszłych skutków.

3.2 PROCEDURA WEWNĄTRZURZĘDOWEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH

Procedura oceny skutków regulacji lokalnych składa się z ośmiu elementów. Może być modyfikowana w wyjątkowych sytuacjach do lokalnych uwarunkowań. Jednak dla przejrzystości i powtarzalności powinna być utrzymywana w takiej samej formie dla wszystkich aktów prawnych. W zależności od rodzaju aktu i jego przedmiotu niektóre elementy OSR będą mieć większą lub mniejszą rolę. Powtarzalność kolejności i elementów oceny skutków regulacji lokalnych jest istotna także z powodu dostępności do informacji w jednostce samorządu terytorialnego. Częstym problemem w samorządzie jest tzw. „biegunka legislacyjna” objawiająca się pojawieniem bardzo dużej liczby aktów prawnych. Taka sama struktura gminnej OSR znacznie ułatwia porządkowanie wiedzy i dostęp do informacji dla samych legislatorów (urzędników, radnych etc.) oraz dla zainteresowanych procesem legislacyjnym (dziennikarze, społecznicy, zainteresowani mieszkańcy).

Każdy z ośmiu kroków w poniższej procedurze tworzenia oceny skutków regulacji lokalnych zawiera wyjaśnienie metodyki, czyli tego co należy na poszczególnym etapie zrobić. Ma ona ułatwić urzędnikowi w gminie sporządzającemu formularz OSR analizę kolejnych zagadnień. Metodyka bierze zatem pod uwagę ograniczone zasoby czasowe i warsztatowe urzędników, ale jednocześnie wykorzystuje wiedzę z danej dziedziny, za którą odpowiada w urzędzie gminy dana osoba wypełniająca formularz oceny skutków regulacji.

Krok 1. Opis problemu, który rozwiązuje akt prawny

Przedstawia on diagnozę problemu, który rozwiązywany jest przez dany akt prawny. Zawiera przyczynę, dlaczego zasadne jest wprowadzenie nowego prawa. Jest to więc najważniejszy element OSR, gdyż jego pominięcie lub błędne zdefiniowanie może spowodować, że nikt nie będzie wiedział po co właściwie przyjmowana jest dana regulacja.

Ostatecznie w tym miejscu należy pamiętać o dwóch rzeczach:

- A. nie można mylić problemu (co sprawia kłopot lub co nie działa) z celem, który chce się osiągnąć;
- B. oprócz zdefiniowania problemu konieczne jest wskazanie jego przyczyn, czyli powodów, które sprawiły, że coś stanowi kłopot lub nie działa (dlaczego coś stanowi kłopot lub nie działa?).

Krok 2. Rozwiązanie problemu, sposób interwencji oraz oczekiwany efekt

Jest to opis rozwiązania, które proponuje twórca aktu prawnego. Musi ono odpowiadać na problem opisywany w punkcie pierwszym lokalnej OSR. Zawiera sposób, w jaki rozwiązywany zostanie problem oraz oczekiwany efekt, czyli cel aktu prawnego. Cel jest pozytywnym odbiciem sytuacji sformułowanej w problemie. Zatem warto już teraz wstępnie okre-

ścić miernik, który pozwoli nam stwierdzić, czy osiągnęliśmy cel, czy też nie. Aby zobaczyć jak taki miernik może wyglądać, warto przeczytać opisanie przez nas studium przypadku w dalszej części rozdziału.

Zastanawianie się nad sposobami rozwiązania problemu można zacząć od pewnego eksperymentu myślowego, w którym odpowiadamy sobie na pytanie co się stanie, jeżeli nie podejmiemy działania. Innymi słowy, jak będzie wyglądał interesujący nas problem, jeżeli zrezygnujemy z regulacji.

Ostatecznie w tym miejscu należy pamiętać o jednej rzeczy:

Bądź konkretny zarówno, jeżeli chodzi o zaproponowane działanie, jak i oczekiwany cel. Cel powinien być mierzalny, ale nie metodą „na oko”.

Krok 3. Inspiracje projektu, podobne rozwiązania w innych samorządach

W tym punkcie przedstawia się wprowadzone w innych samorządach lub w innych krajach podobne rozwiązania, które były inspiracjami do napisania projektu aktu prawnego. Opis ten powinien zawierać także osiągnięte rezultaty oraz odpowiadać na pytanie, dla czego lokalna sytuacja jest podobna do tej w innym miejscu.

Oczywiście jeżeli proponowane przez nas rozwiązanie problemu jest unikatowe, ma autorski charakter, wówczas pomijamy ten punkt w lokalnej OSR.

Ostatecznie w tym miejscu należy pamiętać o jednej rzeczy:

Warto poświęcić trochę czasu na analizę podobnych rozwiązań, gdyż daje nam to jedną niezaprzeczalną korzyść – możemy uniknąć powielania cudzych błędów.

Krok 4. Oddziaływanie projektu na różne podmioty

Jest to opis grup, na które oddziałuje projekt regulacji, np. urzędnicy, rada gminy, określona grupa przedsiębiorców, mieszkańcy danej ulicy etc. Legislacja przedstawia grupy oraz jaki efekt dla każdej z nich będzie mieć uchwalenie danego aktu prawnego.

Dla ułatwienia sobie opisu w tym punkcie można zastosować następującą technikę analizy. Podmioty, na które będzie oddziaływał dany akt prawny dzielimy na dwie grupy (dwa kręgi). Pierwszą grupę/krąg stanowią te podmioty, na które bezpośrednio oddziałuje dana regulacja. Identyfikujemy je, odpowiadając sobie na pytanie kto skorzysta na rozwiązaniu problemu. Oczywiście w grupie, której dotyczy rozwiązywany problem mogą znaleźć się także te podmioty, które stracą na danej regulacji. Jeżeli po analizie ich liczba będzie większa niż tych podmiotów, które zyskają, wówczas należy wrócić do kroku 1 i 2 i sprawdzić, czy dobrze zdefiniowaliśmy problem i czy aby na pewno zaproponowane przez nas rozwiązanie jest najbardziej optymalnym.

Do drugiej grupy/kręgu podmiotów zaliczają się te, na które przyjmowany akt prawny może oddziaływać pośrednio. Identyfikujemy je poprzez odpowiedzi na dwa pytania – które podmioty mają duży wpływ na podejmowaną przez nas interwencję oraz które podmioty mogą być bardzo zainteresowane włączeniem w rozwiązanie problemu. Jeżeli przy obydwu odpowiedziach pojawią się te same podmioty należy zastanowić się, czy nie warto zaangażować ich w podejmowaną przez nas interwencję.

Krok 5. Wpływ na finanse publiczne

Jest to kalkulacja wpływu na stan finansów publicznych na przestrzeni x lat. Oprócz wydatków, kalkulacja powinna uwzględniać także przychody związane z projektowaną interwencją. Opis musi obejmować wykorzystaną metodę szacunków i źródła danych. Jeśli projekt wiąże się z kosztami, kalkulacja powinna uwzględniać źródło ich finansowania.

Proponujemy wykorzystanie następujących technik analizy. Część z nich wymaga wsparcia wydziału budżetowego oraz skarbnika gminy, część może zostać przeprowadzona przez urzędników wydziałów merytorycznych.

a) Analiza kosztów i korzyści - sumuje korzyści, które zostaną odniesione w wyniku wprowadzenia danej regulacji i odejmuje od nich koszty interwencji. Oczywiście analiza sprawdzana jest do wymiaru finansowego, dlatego jeżeli korzyści przewyższają koszty, lub są na to realne perspektywy, interwencja jest zasadna. Często zdarza się jednak sytuacja, w której nie każda korzyść bądź koszt mogą być przedstawione w ujęciu finansowym. W takim wypadku dopuszczalne jest pozostawienie ich w formie opisowej. Warto jednak pamiętać, że zbyt częste stosowanie takiej formy może prowadzić do niepełnego obrazu. 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 koszty⁴.

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 wysokości. Przykładem może być zmiana odsetka pasażerów podróżujących komunikacją miejską w efekcie wprowadzenia nowej linii tramwajowej (biorąc pod uwagę koszt takiej zmiany) w porównaniu z analogiczną zmianą w efekcie wprowadzenia nowej linii autobusowej (także biorąc pod uwagę koszt drugiego z rozwiązań). Jest to metoda prostsza i wymagająca mniejszej ilości danych niż analiza kosztów-korzyści, gdyż wskazuje jedynie rozwiązanie najbardziej optymalne z punktu widzenia efektywności kosztów⁵.

Krok 6. Wpływ na czynniki konkurencyjności

W tym kroku staramy się określić jak działania przewidziane w danym akcie normatywnym wpłyną na poszczególne elementy tworzące konkurencyjność gminy. Analiza powinna obejmować interdyscyplinarne podejście do problemu, zawierające wielopłaszczyznowe szacowanie skutków. Inspiracją do analizy może być „karta rezultatów” zawierająca

zestawienie stopnia wpływu ustawowych zadań własnych zawartych w artykule 7 ustawy o samorządzie gminnym na czynniki konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego. Wpływ w tabeli określany jest za pomocą trójstopniowej skali. Jeden plus oznacza słaby wpływ danego obszaru na czynnik konkurencyjności, a dwa plusy silny.

TABELA 2. KARTA REZULTATÓW

Czynniki konkurencyjności/ zadania własne JST	Institucje	Technologia	Innowacyjność	Przedsiębiorczość	Internacjonalizacja	Kapitał społeczny	Kultura	Demografia	Jakość życia	Środowisko	Infrastruktura
Środowisko, przyroda i gospodarka wodna ⁶						+	+		++	++	+
Gospodarka nieruchomościami ⁷				+		+	+	+	+	+	+
Ład przestrzenny ⁸				+		+		+	++	+	++
Transport ⁹				+		+	+		++	+	++
Gospodarka komunalna ¹⁰				+					+	++	++
Ochrona zdrowia ¹¹								++	++		
Pomoc społeczna i polityka prorodzinna ¹²						+	+	++	+		

Edukacja ¹³	+	+	++	++	+	++	++		+	+	
Kultura i ochrona zabytków ¹⁴		+	++	+	+	++	++		++		+
Turystyka, kultura fizyczna i promocja ¹⁵				+	+					+	
Porządek publiczny i bezpieczeństwo ¹⁶	+			+		+			+		+
NGO i aktywność obywatelska ¹⁷	+	+	+	+		++	++		+	+	+

Źródło: opracowanie własne

Krok 7. Obciążenia regulacyjne

Przedstawienie wszelkich obciążeń administracyjnych związanych z projektem aktu normatywnego. Mogą to być zarówno koszty i czynności związane z przeszkoleniem administracji, jak i koszt dodatkowego czasu koniecznego do obsługi administracyjnej. Należy uwzględnić koszty zarówno po stronie administracji publicznej, jak i innych podmiotów (np. przedsiębiorstw, osób fizycznych).

Krok 8. Ewaluacja

W tym kroku określamy jak będziemy mierzyć efekty aktu prawnego. Odwołujemy się przy tym m.in. do mierników celu sformułowanych w kroku 2. Warto pamiętać, że przemyślane sprezycowanie sposobu pomiaru pozwoli uzyskać wiarygodne wyniki, które mogą posłużyć do oceny skutków regulacji ex post.

Ważna uwaga: opis oceny skutków regulacji lokalnych powinien być sporządzony zwią-
złym językiem. Maksymalna długość formularza OSR powinna wynosić od 3 do 4 stron.

Patrz Aneks 1: Formularz wewnątrzurzędowej oceny skutków regulacji

3.3. WEWNĄTRZURZĘDOWA OCENA SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH – STUDIUM PRZYPADKU

Za przykład wykorzystania Wewnętrznej Oceny Skutków Regulacji Lokalnych posłuży uchwała Rady Miasta Krakowa nr CIX/2895/18 z dnia 12 września 2018 r. „w sprawie wprowadzenia ograniczeń na terenie Dzielnicy I Stare Miasto w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.

Krok 1. Opis aktu prawnego

Przedmiotem aktu prawnego jest ograniczenie możliwości sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych (22.00- 6.00). Problemem społecznym pojawiającym się w skargach i wnioskach mieszkańców jest powtarzające się spożywanie alkoholu w miejscach publicznych w pobliżu punktów sprzedaży, które prowadzi w dalszej kolejności do zakłócania bezpieczeństwa publicznego, przestępczości oraz wypadków drogowych. Uniemożliwienie zakupu alkoholu w godzinach nocnych ma za zadanie obniżyć częstotliwość i nasilenie negatywnych zjawisk.

Krok 2. Rozwiązanie problemu, sposób interwencji oraz oczekiwany efekt

Interwencja dotyczy ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach 22.00-6.00 w lokalach, w których nie odbywa się konsumpcja. Problemy społeczne wynikające ze spożywania alkoholu występują głównie w godzinach nocnych, w pobliżu miejsc sprzedaży. Dlatego interwencja zakłada czasowe ograniczenie. Efektem interwencji ma być zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w godzinach nocnych. Miernikiem efektu będzie więc spadek liczby wykroczeń oraz przestępstw w godzinach 22.00-6.00 w pobliżu sklepów dotychczas sprzedających alkohol; spadek liczby osób cierpiących na chorobę alkoholową; spadek liczby osób prowadzących samochód po spożyciu alkoholu w godzinach 22.00-6.00.

Krok 3. Inspiracje projektu, podobne rozwiązania w innych samorządach

Ograniczenia w sprzedaży alkoholu występują w wielu państwach na świecie m.in. w Szkocji, Szwecji, Norwegii, Danii, Kanadzie i wybranych stanach USA (Kansas, Oklahoma). Występują one także w wielu polskich miastach np. Poznaniu, Wrocławiu, Włocławku, Łodzi, Puławach oraz Mielnie.

Krok 4. Podmiotowe oddziaływanie projektu

- A. Sprzedawcy alkoholu
 - obniżenie przychodów z powodu zakazu nocnej sprzedaży alkoholu.
- B. Konsumenci
 - brak możliwości nocnego kupna alkoholu.
- C. Mieszkańcy pobliskiej okolicy punktów sprzedaży
 - zwiększenie poziomu bezpieczeństwa.
- D. Służby porządkowe
 - zmniejszenie liczby interwencji.

Krok 5. Wpływ na finanse publiczne

Realizacja uchwały nie wywołuje bezpośredniego wpływu na stan finansów publicznych. Pośrednim wpływem będzie ograniczenie wpływów podatkowych o przychody firm sprzedających alkohol w godzinach nocnych w wysokości 50 000 zł (szacunki Urzędu Miasta Krakowa).

Krok 6. Wpływ na czynniki konkurencyjności

Uchwała wpływa na następujące czynniki konkurencyjności:

- A. Kapitał społeczny – zwiększenie bezpieczeństwa przekłada się bezpośrednio na zwiększenie poziomu zaufania wśród mieszkańców, którzy chętniej mogą uczestniczyć w życiu wspólnoty.
- B. Jakość życia – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa publicznego, zmniejszenie poziomu przestępczości, przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz jego konsekwencjom (ubóstwo, bezrobocie, bezdomność).
- C. Demografia – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa oraz zmniejszenie poziomu przemocy w rodzinie.

Krok 7. Obciążenia regulacyjne

Jedynym obciążeniem po stronie sektora publicznego jest ewentualne kontrolowanie wykonywania przedmiotu uchwały przez podmioty dotychczas sprzedające alkohol, za które odpowiadać będzie Straż Miejska. Po stronie sklepów sprzedających alkohol obciążeniem regulacyjnym jest konieczność zmiany godzin otwarcia.

Krok 8. Ewaluacja

Pomiar efektów uchwały mierzony będzie poprzez:

- A. Liczbę wykroczeń oraz przestępstw w godzinach 22.00-6.00 w pobliżu sklepów dotychczas sprzedających alkohol.
- B. Liczbę osób cierpiących na chorobę alkoholową.
- C. Liczbę osób prowadzących samochód po spożyciu alkoholu w godzinach 22.00-6.00.

Po roku od wejścia w życie uchwały dane zostaną porównane z poprzednimi latami, kiedy alkohol był sprzedawany w godzinach nocnych.

Patrz Aneks 2: Formularz Wewnętrznej Oceny Skutków Regulacji Lokalnych dotyczący uchwały Rady Miasta Krakowa nr CIX/2895/18 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń na terenie Dzielnicy I Stare Miasto w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Przypisy

- 1 K. Wałachowski, Kryteria oceny rozwoju gmin w Polsce a ocena skutków regulacji, [w:] M. Dulak (red.), Ocena skutków regulacji w gminach, Kraków 2020, s. 153-182.
- 2 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. 2-37.
- 3 Quality of Living Reports, <https://mobilityexchange.mercer.com/quality-of-living-reports> (dostęp: 15.08.2020).
- 4 P. Olszyk, Wykorzystanie danych publicznych w procesach decyzyjnych samorządu lokalnego, [w:] M. Dulak (red.), Ocena skutków regulacji w gminach, Kraków 2020, s. 129-130.
- 5 Ibidem.
- 6 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 1) ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, pkt 12) zieleni gminnej i zadrzewień.
- 7 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 1) gospodarki nieruchomościami, pkt 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego, pkt 11) targowisk i hal targowych, pkt 13) cmentarzy gminnych, pkt 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.
- 8 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 1) ładu przestrzennego.
- 9 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, pkt 4) lokalnego transportu zbiorowego.
- 10 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, pkt 3a) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 11 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 5) ochrony zdrowia.
- 12 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, pkt 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, pkt 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
- 13 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 8) edukacji publicznej.
- 14 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.
- 15 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, pkt 18) promocji gmin.
- 16 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.
- 17 Kategoria zawiera sprawy dot.: pkt 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, pkt 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284), pkt 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

**IV. KONSULTACJE
REGULACYJNE
JAKO NARZĘDZIE
SPOŁECZNEJ OCENY
SKUTKÓW REGULACJI
W GMINACH**

EWA KRYGLON, MICHAŁ DULAK

IV. KONSULTACJE REGULACYJNE JAKO NARZĘDZIE SPOŁECZNEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

4.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE - (NIE)EFEKTYWNE NARZĘDZIE TWORZENIA POLITYK PUBLICZNYCH W GMINACH

Przeprowadzone w ramach OSR rzetelne, włączające wiele podmiotów o różnorodnej wiedzy i doświadczeniu konsultacje są źródłem wiedzy o praktycznych konsekwencjach projektowanych regulacji. Umożliwiają przygotowanie uchwał realizujących cele uchwałodawcy przy równoczesnym uwzględnieniu skutków społecznych, ekonomicznych i politycznych.

Na stan konsultacji w Polsce można spojrzeć przez pryzmat następujących wskaźników: (1) przyjęcie w formie uchwały regulaminu konsultacji; (2) szczegółowe rozwiązania w tych regulaminach konsultacji; (3) przestrzeganie regulaminów przez organizatorów konsultacji; (4) przebieg obowiązkowych konsultacji; (5) przebieg współpracy w zakresie konsultacji z organizacjami pozarządowymi; (6) wzajemne zaufanie i chęć współpracy po stronie urzędników, mieszkańców i organizacji pozarządowych. Wskaźniki te zostały opracowane m.in. na podstawie badania przeprowadzonego w 2018 r. przez Obserwatorium Polityki Miejskiej oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR) na temat stanu partycypacji i konsultacji społecznych w Polsce.

1) Przyjęcie w formie uchwały regulaminu konsultacji. Na stan konsultacji społecznych wpływa już sam fakt przyjęcia w formie uchwały regulaminu konsultacji, gdyż porządkuje to przebieg konsultacji i czyni zadość zasadzie ich przewidywalności. Z badań wynika, że dostępność narzędzi partycypacji publicznej rośnie wraz z wielkością miasta. 82% dużych miast posiada ogólny regulamin konsultacji, w stosunku do 70% wszystkich miast ogółem posiadających regulamin konsultacji.

2) Szczegółowe rozwiązania w regulaminach konsultacji. Kluczowe są szczegółowe przepisy regulaminów i ich zgodność z wypracowanymi standardami konsultacji. Rekomendacje dotyczące tego, w jaki sposób przełożyć siedem zasad konsultacji lokalnych na konkretne zapisy zostały opracowane przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE) w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Zdaniem autorów opracowania, w celu maksymalnej realizacji siedmiu zasad konsultacji, regulamin konsultacji powinien zawierać następujące elementy: (i) Bezpośrednie odwołanie do 7 zasad konsultacji. (ii) Prawo do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych dla wszystkich mieszkańców. (iii) Uznanie za mieszkańca każdego, kto wyraża zamiar mieszkania, bez względu na posiadanie zameldowania. (iv) Określenie

form, w jakich przeprowadzane są konsultacje. W szczególności obowiązek wykorzystania różnych form konsultacji, w tym opartych na bezpośrednim kontakcie. (v) Określenie zakresu tematycznego konsultacji oraz zapis, że konsultacje są ważne bez względu na liczbę uczestników. (vi) Określenie, kto może złożyć wniosek o konsultacje. W przypadku zgłaszania wniosku przez mieszkańców należy określić minimalną liczbę osób. (vii) Sprecyzowanie zawartości wniosku o konsultacje. Wniosek powinien zawierać co najmniej: przedmiot konsultacji, uzasadnienie, osobę upoważnioną do kontaktu, listę popierających osób. (viii) Określenie trybu postępowania z wnioskiem. (ix) Określenie minimalnych wymogów ogłoszenia o konsultacjach. (x) Wskazanie gospodarza konsultacji i jego obowiązków. Powinien to być ktoś pełniący istotne funkcje decyzyjne: prezydent, burmistrz lub wójt. (xi) Obowiązek wskazania koordynatora konsultacji, jednostki odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji. (xii) Określenie form informowania. Minimum to strona internetowa urzędu i wywieszenie informacji w budynku urzędu, warto jednak wspierać także aktywne docieranie do zainteresowanych danymi konsultacjami grup, które nie korzystają ze standardowych kanałów informacyjnych. Określenie, z jakim wyprzedzeniem powinna pojawić się informacja o konsultacjach. (xiii) Obowiązek poinformowania o celu i dalszych krokach wdrożeniowych konsultacji lub o stanie realizacji działania, którego dotyczą konsultacje. (xiv) Określenie ram czasowych. Rekomendowany minimalny czas trwania konsultacji to 21 dni. (xv) Obowiązek publikacji raportu z konsultacji w określonym czasie. (xvi) Określenie zasad informacji zwrotnej przekazywanej uczestnikom konsultacji. (xvii) Obowiązek oceny i ewaluacji poszczególnych konsultacji po ich zakończeniu. (xviii) Obowiązek prowadzenia platformy do konsultacji on-line.

W zakresie zgodności standardów konsultacji społecznych z przyjętymi w analizowanych regulaminach rozwiązaniach, autorzy raportu „Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast” wskazują na występowanie szeregu obszarów problematycznych (stan na 2018 r.).

- a) Ograniczanie prawa do wzięcia udziału w konsultacjach tylko do osób pełnoletnich. Choć takie zawężenie jest niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym, znajduje się ono w około 40% przeanalizowanych regulaminach.
- b) Brak precyzyjnego określenia form prowadzenia konsultacji. Techniki informowania mieszkańców mylone bywają z tymi, które mają na celu zbieranie opinii, a czasem konsultacje redukowane są do procedury głosowania nad wyborem jednej z opcji.
- c) Brak określenia minimalnego czasu trwania konsultacji. W ponad połowie analizowanych dokumentów nie sprecyzowano, ile czasu konsultacje powinny trwać.
- d) Brak sprecyzowania, jak powinno wyglądać podsumowanie konsultacji. Standard taki znalazł się jedynie w 9 z 38 analizowanych regulaminów, a wymóg odniesienia się decydentów do uwag i poinformowania opinii publicznej o sposobie odniesienia się do postulatów mieszkańców zaledwie w 7.
- e) Nadmierne utrudnienia w zgłoszeniu wniosku o konsultacje społeczne. Oceniono, że jest to bardzo trudne w ok. 15% badanych miast, a w niektórych miastach wręcz niemożliwe.

3) Przestrzeganie regulaminów. Sprawdzenie na ile standardy wynikające z regulaminów konsultacji są przestrzegane przez organizatorów konsultacji, nie było przedmiotem przywołanego badania. Nie udało się dotrzeć do innych badań analizujących kompleksowo to zagadnienie w całej Polsce. Istnieją natomiast ewaluacje konsultacji społecznych dla niektórych miast. Ciekawym pod tym względem, jest przykład Krakowa, ponieważ przyjęty przez Radę Miasta regulamin z dnia 26.09.2020 r. spełnia większość z opracowanych przez Fundację Wspierania Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych rekomendacji dotyczących regulaminów konsultacji. Równocześnie na zlecenie UMK została wykonana ewaluacja konsultacji pod kątem wypełniania wymogów przyjętego regulaminu w trakcie przebiegu konsultacji .

4) Przebieg obowiązkowych konsultacji. Analizując stan konsultacji społecznych w Polsce, warto zatrzymać się nad przebiegiem konsultacji, których obowiązek przeprowadzenia nałożony jest na władze gmin na mocy ustawy. Najbardziej powszechnym przykładem takich konsultacji są konsultacje dokumentów planistycznych. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewnia udział społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Autorzy raportu „Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast” zwracają uwagę, że w opinii wielu planistów wymogi narzucone konsultacjom przez ustawę nie są wystarczające, gdyż większość uwag zbierana jest na dość późnym etapie powstawania planu, gdy jest już gotowy wstępny projekt. Podkreślają, że mimo mankamentów tej procedury planistycznej większość miast nie podejmuje dodatkowych kroków, by zwiększyć wpływ mieszkańców na to, jak będą ostatecznie wyglądały konsultowane dokumenty – w przypadku 71% ośrodków konsultacje dokumentów planistycznych ograniczają się do kroków, które są obowiązkowe w świetle ustawy. Warto zwrócić tu uwagę, że w przypadku miast, które przyjęły bardziej ambitny regulamin konsultacji społecznych, przeprowadzone zgodnie z ustawą konsultacje mogą się okazać niewystarczające. Porównanie wymogów stawianych konsultacjom dokumentów planistycznych w ustawie, w przytoczonych wyżej rekomendacjach oraz w uchwale Rady Miasta Krakowa było przedmiotem badania ewaluacyjnego procesów konsultacji społecznych prowadzonych w Krakowie od 1 października 2018 roku do 1 października 2020 roku .

5) Przebieg współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi w zakresie konsultacji. Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi są innym ważnym aspektem stanu konsultacji oraz - w przypadku rocznego program współpracy - innym przykładem konsultacji obowiązkowych . Autorzy przywoływanego raportu stawiają tezę, że konsultacje z przedstawicielami trzeciego sektora są obecnie powszechne, ale bardzo rutynowe. Wyniki ich badań wskazują, że roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi konsultuje 92% miast, które przyjmują tego typu dokument. Najczęściej zbiera się uwagi na piśmie, rzadziej organizuje się spotkania czy zasięga opinii ciał przedstawicielskich. Sporadycznie sięga się po bardziej skomplikowane metody jak np. warsztaty. Autorzy raportu uważają, że większość innowacji na polu partycypacji ma obecnie miejsce w ramach dialogu z mieszkańcami, a nie z organizacjami pozarządowymi .

6) Wzajemne zaufanie i chęć współpracy po stronie urzędników, mieszkańców oraz organizacji pozarządowych. Ważnym tłem stanu konsultacji i partycypacji w ogóle jest

stosunek do nich mieszkańców, urzędników, radnych i władz miasta. Autorzy przywołanego przez nas raportu stawiają tezę, że możliwości udziału mieszkańców w życiu miast zwiększają się szybciej niż poziom aktywności obywatelskiej. Na poparcie tej tezy przytaczają wyniki badania zrealizowanego na zlecenie Fundacji Stocznia w 2015 r., w których tylko 11% respondentów zadeklarowało, że przekazało władzom opinię na temat spraw gminy (np. w ramach konsultacji) w ciągu dwóch lat przed rozmową z badaczami. Autorzy wskazują, że jednym z powodów takiej sytuacji jest z pewnością niezajomość wśród mieszkańców praw i możliwości działania. Potwierdzają to przytoczone badania CBOS-u z 2018 r., z których wynika, że tylko co trzecia osoba jest w stanie wymienić jakiegokolwiek sposobu na poprawę sytuacji lokalnej społeczności. Z drugiej jednak strony badania pokazują, że istnieją dobre fundamenty do rozwoju partycypacji na szczeblu lokalnym w postaci zaufania do władz lokalnych, poczucia sprawczości i oczekiwania, że mieszkańcy będą włączani w proces podejmowania decyzji. Jak można przeczytać w omawianym raporcie: „Poczucie wpływu na sprawy gminy i miasta od kilku lat deklaruje co drugi z nas – to znacznie więcej niż w przypadku podobnego pytania o wpływ na sprawy krajowe”. Z przytoczonych w raporcie badań CBOS-u z 2018 r. wynika, że aż 64% respondentów było przekonanych, że władze miast i gmin uwzględniają głos mieszkańców przy podejmowaniu decyzji dotyczących społeczności lokalnych. Duże są też oczekiwania, że samorządowcy będą pytać mieszkańców o sprawy, które wpływają na ich życie. W ogólnopolskich, reprezentatywnych badaniach zleconych przez Fundację Stocznia w 2015 r. aż 72% respondentów opowiedziało się za włączeniem mieszkańców (w mniejszym lub większym stopniu) w podejmowanie decyzji. Jedynie 10% badanych oddałoby wszystkie decyzje w ręce administracji.

4.2. CO SPRAWIA, ŻE KONSULTACJE SPOŁECZNE W PEWNYCH WARUNKACH SĄ SKUTECZNYM NARZĘDZIEM, POMAGAJĄCYM W PODEJMOWANIU DECYZJI WŁADZOM GMIN?

Powyższe badania i przytoczone zasady prowadzenia konsultacji uzmysławiają, że aby były one skutecznym narzędziem musi zaistnieć równocześnie szereg warunków zarówno po stronie samorządu, jak i strony społecznej. Warto pamiętać, że choć konsultacje społeczne są bardzo wartościowym sposobem komunikacji i wymiany informacji, nie w każdej sytuacji są narzędziem najbardziej efektywnym.

Warunki po stronie samorządu:

1. Przekonanie do użyteczności informacji i inspiracji pochodzących z konsultacji społecznych.
2. Wola, by korzystać z tego narzędzia w procesie podejmowania decyzji.
3. Zasoby i umiejętności, by przeprowadzić proces konsultacji w sposób, który dostarczy wartościowych informacji.

4. Zasoby i umiejętności, by przedstawić wyniki konsultacji w sposób użyteczny dla decydentów.
5. Zasoby i umiejętności, by przeprowadzić proces konsultacji w sposób, budujący zaufanie, zrozumienie i poczucie sprawstwa u strony społecznej.
6. Właściwy dobór narzędzia, jakim są konsultacje, do zakładanych celów i potrzeb.

Warunki po stronie mieszkańców i organizacji samorządowych:

1. Zasoby czasowe i chęć uczestnictwa w procesie przez zainteresowane grupy.
2. Zaufanie do organizatorów konsultacji i przekonanie o sensowności procesu.
3. Zrozumienie, że wyznacznikiem dobrze przeprowadzonych i wykorzystanych konsultacji nie jest uwzględnienie każdej uwagi.

Warunki te wzajemnie na siebie oddziałują i wzmacniają się. Deficyt lub progres w jednym obszarze pociąga za sobą deficyt lub odpowiednio progres w innym.

4.3. CO SPRAWIA, ŻE KONSULTACJE SPOŁECZNE SĄ W PEWNYCH WARUNKACH NIEEFEKTYWNYM NARZĘDZIEM?

W świetle przytoczonych badań i analiz widać, że nieefektywność konsultacji społecznych może mieć miejsce na różnych poziomach. Poniżej przedstawiamy propozycję typologii różnych rodzajów nieefektywności i ich przyczyny.

- **Nieefektywność definicyjna.**
Konsultacje fasadowe, przeprowadzone bez dobrej wiary lub nie spełniające innych zasad z kanonu konsultacji. Konsultacje przeprowadzone w sposób niezgodny z regulaminem. Przyczyny: (a) brak właściwych kompetencji, (b) brak woli, (c) brak zasobów.
- **Nieefektywność merytoryczna.**
Brak uzyskania odpowiedzi na stawiane przez decydentów pytania, nieuzyskanie informacji od części zainteresowanych podmiotów, brak przeprowadzenia prawdziwej rozmowy, brak przestrzeni dla rozwiązań alternatywnych. Przyczyny: (a) brak precyzyjnie postawionych pytań i obszarów podlegających ustaleniom; (b) złe dobrane metody do celu konsultacji; (c) niereprezentatywność pewnych grup; (d) brak planu konsultacji; (e) niewłaściwie przeprowadzona kampania informacyjna; (f) niskie zaangażowanie pewnych grup; (g) przeprowadzenie konsultacji w sytuacjach, które wymagały innego narzędzia.

- **Niefektywność wdrożeniowa.**

Brak wykorzystania wiedzy i informacji uzyskanych podczas konsultacji. Przyczyny: (a) brak syntezy i analizy zebranego w konsultacjach materiału; (b) niekomunikatywny raport; (c) brak koordynacji z procesem decyzyjnym; (d) brak koordynacji z procesem legislacyjnym; (e) niesprecyzowanie obszarów, w których konsultacje mają głos rozstrzygający.

- **Niefektywność partycypacyjna.**

Brak poczucia dialogu wśród mieszkańców, brak budowy zaufania i poczucia sprawczości. Przyczyny: (a) brak informacji zwrotnej o sposobie wykorzystania konsultacji; (b) brak informacji zwrotnej o sposobie rozpatrzenia uwag; (c) przeprowadzenie konsultacji w sposób nieprofesjonalny; (d) przedstawienie prawidłowo lub częściowo prawidłowo przeprowadzonego procesu konsultacyjnego jako fasadowego przez różne grupy interesów.

4.4. KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO EFEKTYWNE NARZĘDZIE OCENY SKUTKÓW REGULACJI W GMINACH

Na temat konsultacji społecznych napisano wiele analiz i raportów. Opracowano także wiele różnego rodzaju wytycznych o tym jak prawidłowo owe konsultacje przeprowadzać. W naszym podręczniku chcemy zachęcić czytelników, aby spojrzeli na konsultacje społeczne w inny niż dotychczas sposób. Aby wyraźnie dostrzec przydatność konsultacji z mieszkańcami w przygotowywaniu oceny wpływu prawa lokalnego, musimy ustanowić swego rodzaju linię demarkacyjną. Granica ta pozwoli rozróżnić, jakim rozumieniem konsultacji społecznych będziemy się posługiwać, a także w jakim momencie gminnego procesu prawodawczego można zastosować konsultacje społeczne w zaproponowanej przez nas wersji, aby stanowiły narzędzie oceny skutków regulacji.

Obie strony w konsultacjach społecznych – władze publiczne oraz społeczeństwo – myślą o konsultacjach, i w takiej też logice w nich uczestniczą, w sposób, który dobrze oddają najbardziej znane definicje tego zjawiska. Na ich podstawie można wskazać szereg cech konsultacji społecznych:

1. Konsultacje społeczne to forma komunikowania się władzy z mieszkańcami na partnerskich warunkach (dialog).
2. Konsultacje społeczne pozwalają władzy wysłuchać opinii mieszkańców i uznać je za reprezentatywne dla społeczności lokalnej.
3. Konsultacje społeczne pomagają władzy podjąć decyzje w sprawach publicznych, opierając się na opinii mieszkańców.
4. Konsultacje społeczne służą także do przekazania komunikatu w drugą stronę tj. od władzy do mieszkańców - informowanie o decyzjach, które mają zostać podjęte.

5. Konsultacje społeczne pozwalają wymyślić propozycję rozwiązania jakiegoś problemu lub działania, a także zdiagnozować potrzeby w obszarze, w którym w przyszłości podejmowane będą decyzje publiczne.

Przywołane cechy konsultacji społecznych pozwalają uznać je za element partycypacji społecznej. Służą one zatem ni mniej, ni więcej tylko do wymiany informacji pomiędzy obywatelami a samorządem i omawiania z nimi istotnych spraw lokalnych. W ten sposób mieszkańcy gminy zostają upodmiotowieni poprzez poczucie zaangażowania w sprawy publiczne oraz sprawczości kształtującej otaczającą rzeczywistość.

Naszym zdaniem konsultacje społeczne, których główny silnik tworzą powyższe cechy, pod pewnymi warunkami można wykorzystać w inny sposób – mogą się wspierać tworzenie prawa lokalnego. Aby dojść do takiego momentu, musimy, posługując się analogią motoryzacyjną, wmontować silnik konsultacji społecznych, do nowej karoserii, którą w tym wypadku tworzy administracja samorządowa uczestnicząca w procesie przygotowywania regulacji prawnych. Odtąd możemy mówić już nie o konsultacjach społecznych, ale o konsultacjach legislacyjnych, które są podstawą społecznej oceny skutków regulacji.

W naszej propozycji narzędzia społecznej oceny skutków regulacji chcemy więc połączyć instrument o wysokim stopniu wpływu na kształt prawa z cennym elementem konsultacji społecznych, a mianowicie unikatową wiedzą o otaczającej rzeczywistości, którą chcą dzielić się mieszkańcy. Zatem społeczna ocena skutków regulacji zakładająca mechanizm konsultacji legislacyjnych znajdowałaby się gdzieś między najwyższymi poziomami partycypacji obywatelskiej, czyli współpracą (collaboration), a upoważnieniem (empowerment). Obrazuje to poniższy rysunek ukazujący poziomy partycypacji obywatelskiej wyróżnione przez międzynarodową organizację International Association for Public Participation .

Tabela 1. Pięć poziomów partycypacji obywatelskiej.

Poziom partycypacji Cecha	Informowanie	Konsultowanie	Angażowanie	Współpraca	Upoważnianie
CELE PARTYCYPACJI	Zapewnienie społeczeństwu obiektywnych informacji w celu ułatwienia zrozumienia problemów, szans i alternatywnych rozwiązań	Uzyskanie opinii społeczeństwa o decyzjach strony publicznej	Współpraca bezpośrednio ze społeczeństwem będąca wyrazem troski władz publicznych co do rozumienia i rozwiązywania problemów społeczeństwa	Partnerska współpraca ze społeczeństwem na każdym etapie podejmowania decyzji, uwzględniająca ewolucję alternatyw i wybór odpowiedniego rozwiązania	Oddanie ostatecznych decyzji w ręce społeczeństwa
GWARANCJE DLA SPOŁECZEŃSTWA ZE STRONY PUBLICZNEJ	Ciągłe informowanie społeczeństwa	Ciągłe informowanie, wysłuchiwanie oraz uwzględnianie obaw i aspiracji społecznych, informowanie o wpływie konsultacji na podejmowane decyzje	Zapewnienie, że obawy i cele społeczne są uwzględniane w pracach strony publicznej, informowanie o wpływie konsultacji na podejmowane decyzje	Zapewnienie maksymalnego poziomu wdrożenia sugestii społecznych w działania sfery publicznej	Implementacja decyzji podjętych przez społeczeństwo

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2013, nr 24, s. 177.; International Association for Public Participation, *IAP2 Spectrum of Public Participation*, https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

Dla zobrazowania różnicy pomiędzy konsultacjami społecznymi a konsultacjami legislacyjnymi, na których bazuje społeczna ocena skutków regulacji konieczne jest rozbudowanie kanonu siedmiu zasad konsultacji społecznych (dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego) o: (8) przydatność, (9) merytoryczność, (10) zintegrowanie, (11) wykorzystanie. Zasady te częściowo pokrywają się z 7 zasadami. Niemniej wyodrębnienie ich podkreśla najważniejsze cechy konsultacji będących częścią procesu oceny skutków regulacji. Poniżej przedstawiamy znaczenie tych nowych cech konsultacji społecznych.

PRZYDATNOŚĆ

Wynik konsultacji legislacyjnych powinien dostarczać czytelnej, przekrojowej, zsyntetyzowanej wiedzy o stanowisku i ideach różnych grup mieszkańców i innych podmiotów oraz odpowiedzi na stawiane przez decydentów pytania. O przydatności przesądza zatem sposób zaplanowania konsultacji oraz sposób prezentacji i syntezy zebranych informacji oraz uwag. Konsultacje legislacyjne powinny być zaprojektowane w sposób uwzględniający potrzeby informacyjne decydentów. Ważne jest uczestnictwo w procesie planowania konsultacji osób, które będą korzystać z raportu końcowego. Jednostka planująca konsultacje legislacyjne powinna wiedzieć w jaki sposób raport z konsultacji będzie wykorzystany, jakie pytania stawiają sobie decydenci i wnioskodawcy konsultacji, jakie są kluczowe kwestie do rozstrzygnięcia oraz obszary, w których poszukuje się rozwiązań. Bardzo ważne jest, aby podczas planowania konsultacji legislacyjnych było jasnym zarówno dla jednostki organizującej, jak i uczestników, na jakim etapie jest konsultowane rozwiązanie: czy są to konsultacje rozpoznawcze, informacyjne, czy są przeprowadzane w celu stworzeniu uchwały, czy też uchwała, program, bądź np. projekt przebudowy ulicy jest już gotowy.

MERYTORYCZNOŚĆ

Na merytoryczność wpływa dobór podmiotów, które będą uczestniczyły w konsultacjach, dotarcie do nich, zachęcenie i przygotowanie ich do udziału. Ważne jest także by uczestnicy byli możliwie dobrze poinformowani o przedmiocie konsultacji i konsekwencjach różnych rozwiązań.

ZINTEGROWANIE

Konsultacje społeczne powinny być integralną częścią procesu zbierania informacji koniecznych do przygotowania regulacji lokalnych. Należy je tak zaplanować, by współgrały z innymi częściami procesu tworzenia uchwał. Jest to duże wyzwanie, ponieważ wymaga nie tylko zaplanowania konsultacji, ale też całego procesu pracy nad uchwałą czy innym aktem prawnym. Niemniej bez tego elementu istnieje duże ryzyko, że uzyskane informacje nie będą wykorzystane, pojawią się zbyt późno lub że konsultacje będą fasadowe. Konieczna jest więc integracja procesu uchwałotwórczego i uchwałodawczego i traktowa-

nie ich jako współgrających części. Pozwoli to wyeliminować problemy i wyzwania, które w systemie oceny skutków regulacji występują na szczeblu krajowym.

WYKORZYSTANIE

O wykorzystaniu konsultacji społecznych możemy mówić w sytuacji, gdy zostały przeprowadzone i raportowane w takim momencie i w taki sposób, że brane są pod uwagę przy opracowywaniu uchwał i innych aktów prawnych.

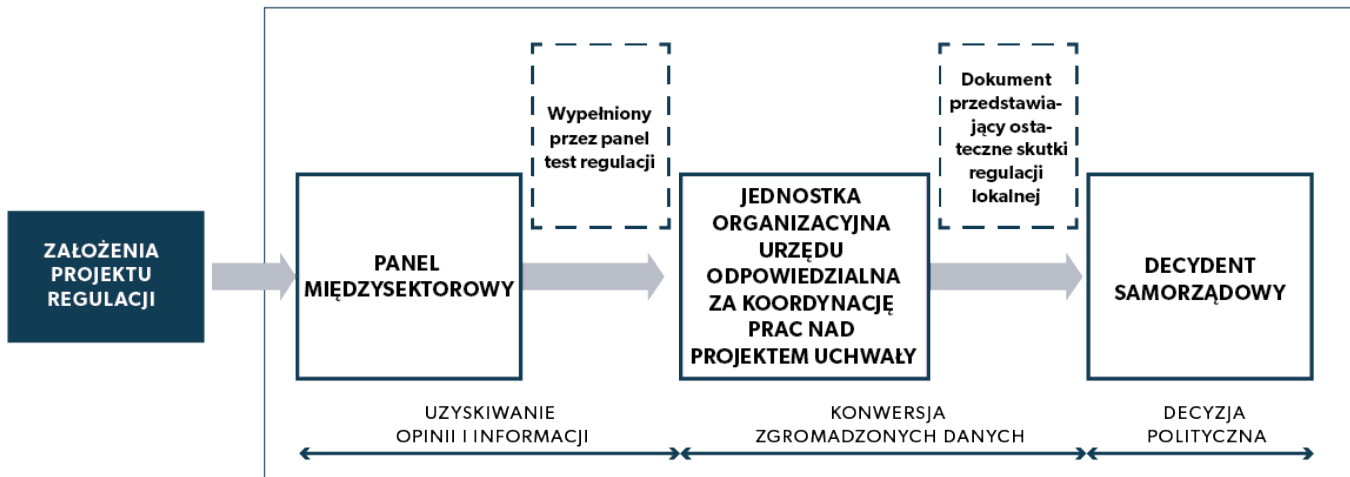
W kontekście proponowanego przez nas narzędzia społecznej oceny skutków regulacji, której mechanizm zostanie omówiony poniżej, ważne jest poczynienie wyjaśnienia dotyczącego zasady powszechności konsultacji społecznych. W przeciwieństwie do zasady charakterystycznej dla konsultacji jako elementu partycypacji społecznej, konsultacje uznawane za element tworzenia prawa mogą dopuszczać, że opinię do projektu aktu normatywnego oceniającą jego skutki dla społeczeństwa i gospodarki w gminie wyrażają tylko wybrani przedstawiciele grup społecznych lub grup interesów. Konsultacje społeczne jako forma oceny skutków regulacji zakładają więc, że oczywiście każdy zainteresowany tematem może się zgłosić do wzięcia udziału w procedurze społecznej OSR (zasada powszechności), jednak to czy zostanie on wybrany do panelu międzysektorowego oceniającego dany akt prawny uzależnione jest od metody doboru próby, która ma zapewnić reprezentatywność przeprowadzonej oceny wpływu (analogicznie jak czyni się to w panelu obywatelskim).

4.5. ZAUTOMATYZOWANY MECHANIZM SPOŁECZNEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI LOKALNYCH

Spółeczna ocena skutków regulacji lokalnych jest procedurą administracyjną. Powinna być ona stosowana w konkretnym momencie procedury prawodawczej w gminie, a mianowicie po przygotowaniu założeń projektu regulacji przez wnioskodawcę, a przed opracowaniem projektu samej regulacji, która zawiera już propozycję treści konkretnych przepisów. Założenia do projektu regulacji powinny zawierać: zwięzłe informacje o planowanym projekcie aktu prawnego; podstawę prawną projektu aktu prawnego; informację o przyczynach, potrzebie i istocie podejmowanych działań legislacyjnych; wskazanie skutków społecznych i ekonomicznych projektowanego aktu prawnego.

Model społecznej oceny skutków regulacji wraz z jego poszczególnymi etapami został przedstawiony na rysunku 1.

Rysunek 1. Model społecznej oceny skutków regulacji w gminach.



Źródło: opracowanie własne

1. PANEL MIĘDZYSEKTOROWY

Składa się z przedstawicieli sektora biznesu, społecznego, środowisk naukowo-badawczych. Osoby te, podając bądź to afiliację sektorową (np. przedsiębiorca z branży A, członek stowarzyszenia B, wykładowca na kierunku C), bądź afiliację terytorialną (np. mieszkaniec dzielnicy/osiedla A, mieszkaniec ulicy B) wpisywani będą do bazy danych. Bazą będzie zarządzać właściwa jednostka organizacyjna urzędu gminy. Wybrani adekwatnie do problemu członkowie panelu międzysektorowego otrzymywać będą do oceny projekty regulacji (m.in. zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta, uchwały rady gminy, dokumenty o charakterze strategicznym dla rozwoju gminy).

Zgodnie z przyjętą zasadą reprezentatywności kluczowy dla powodzenia OSR na tym etapie jest odpowiedni dobór składu panelu międzysektorowego. Rekomendowaną techniką, zgodną z opracowaną przez nas oceną skutków regulacji lokalnych, jest nieprobabilistyczny wybór celowy. Mając z jednej strony bazę osób, które zgłosiły chęć uczestnictwa w panelu międzysektorowym, a z drugiej wiedzę o materii przyjmowanej regulacji, jesteśmy w stanie dobrać taki skład panelu międzysektorowego, który będzie odzwierciedlał opinię maksymalnie zbliżoną do opinii całej populacji, której dotyczy przyjmowana regulacja.

Kolejną rekomendowaną przez nas techniką doboru członków panelu międzysektorowego, którą możemy zastosować w przypadku aktów prawnych o złożonej materii jest technika doboru kwotowego próby. Dzięki niej, na podstawie wskazań afiliacji sektorowej przez osoby, które zgłosiły się do bazy, jesteśmy w stanie dobrać taki skład panelu, który odzwierciedlał będzie udział poszczególnych sektorów, proporcjonalnie do ich udziału w całej populacji (terytorium gminy).

2. TEST REGULACJI

Jest to ustrukturyzowany formularz pytań, na które odpowiadać będzie panel międzysektorowy w momencie, gdy otrzyma on do oceny projekt regulacji. W kwestionariuszu członkowie panelu międzysektorowego wyrażą opinię na podstawie swojej najlepszej wiedzy i doświadczenia o tym, jak dana regulacja może oddziaływać na jakość życia (społeczeństwo) oraz generowanie dochodów dla gmin (gospodarka). Test regulacji może zostać przeprowadzony wirtualnie (dedykowana platforma on-line), ale można go zastosować także jako podstawę do omówienia stanowisk w czasie rzeczywistego spotkania przedstawicieli panelu.

Aby prawidłowo przeprowadzić test regulacji, należy najpierw zrozumieć perspektywę osoby, która będzie wypełniała jego poszczególne rubryki. Test regulacji, jak sama nazwa wskazuje, ma na celu przetestowanie założeń projektu aktu prawnego przygotowanego przez wnioskodawców w gminie. Zatem uczestnicy panelu międzysektorowego – mówiąc kolokwialnie - pracują na dokumencie zawierającym założenia treści materialnej uchwał lub zarządzeń. W przeciwieństwie więc do wewnątrzurzędowej oceny skutków regulacji (patrz rozdział 3 podręcznika), kiedy to ocena wpływu jest przeprowadzana równoległe do tworzenia przepisów materialnych, w społecznej ocenie skutków regulacji owa ocena dokonywana jest tuż po przygotowaniu treści przepisów aktów prawnego przez wnioskodawców.

3. KONWERSJA ZGROMADZONYCH DANYCH

Realizuje ją bądź jednostka organizacyjna urzędu odpowiadająca bezpośrednio za dany projekt uchwały, bądź specjalnie wyodrębniona jednostka urzędu koordynująca działania innych podmiotów związane z przygotowaniem w imieniu organu wykonawczego gminy stanowisk, opinii, zmian dotyczących projektów uchwał rady. Mechanizm konwersji może opierać się na metodach analizy krytycznej, które pozwolą na syntezę informacji zebranych od panelu międzysektorowego lub, jeżeli zebrane dane to umożliwiają, na metodach analizy statystycznej.

4. FINALNA OCENA SKUTKÓW REGULACJI LOKALNEJ

Jest to dokument przedstawiający uporządkowany i skondensowany zestaw informacji o konsekwencjach przyjmowanych rozwiązań prawnych lub decyzji strategicznych. Ma on stanowić podstawę dla podejmowania decyzji opartych na faktach przez organy wykonawcze i stanowiące gmin. Dokument ten jest dołączany do projektu aktu prawnego i przedkładany decydom w gminie.

Test regulacji składa się z następujących elementów:

1. Analiza poprawności problemu, który rozwiązuje akt prawny

Uczestnicy panelu międzysektorowego, według swojej najlepszej wiedzy i perspektywy sektora, który reprezentują, oceniają, czy problem zdefiniowany przez autorów projektu aktu prawnego jest poprawny. Innymi słowy oceniana jest poprawność w następujących aspektach:

- a. Czy to co sprawia kłopot lub co nie działa (problem) zostało dobrze zidentyfikowane w projekcie aktu prawnego?
- b. Czy powody, które sprawiły, że coś stanowi kłopot lub nie działa (przyczyny problemu) zostały dobrze nazwane, a co najważniejsze czy wymieniono wszystkie przyczyny problemu?
- c. Czy nowy akt prawny jest optymalnym rozwiązaniem zidentyfikowanego problemu
- d. Jakie są alternatywne metody rozwiązania danego problemu?

2. Rozwiązanie problemu, sposób interwencji oraz oczekiwany efekt

Członkowie wybrani do panelu międzysektorowego, wypełniając ten punkt testu regulacji, wyrażają opinię na temat rozwiązania problemu, które zaproponował twórca aktu prawnego. Jak już wcześniej wspominaliśmy, do pewnego etapu procedura społecznej oceny skutków regulacji bazuje na przygotowanym przez wnioskodawcę (np. organ wykonawczy gminy, grupa radnych lub komisja rady gminy) projekcie założeń regulacji. Dlatego owa opinia panelu międzysektorowego będzie stanowiła niejako recenzję już w jakimś stopniu spójnej propozycji. To oczywiście nie wyklucza to podważenia zasadności całej interwencji, poprzez uznanie, że wskazany przez wnioskodawcę problem nie jest w rzeczywistości problemem.

Przydatna w tym punkcie będzie analiza kontrfaktyczna, która pozwoli odpowiedzieć na pytanie co się stanie, jeżeli nie podejmiemy działania. Innymi słowy, jak będzie wyglądał interesujący nas problem, jeżeli zrezygnujemy z regulacji.

Członkowie panelu międzysektorowego w tym punkcie testu regulacji oceniają także zaproponowane przez wnioskodawcę mierniki celu interwencji pod kątem ich skonkretyzowania, mierzalności, osiągalności, wagi oraz określenia czasu ich realizacji (metoda SMART). Członkowie paneli mogą także uzupełnić listę mierników o swoje propozycje.

3. Oddziaływanie projektu na różne podmioty

Członkowie panelu międzysektorowego w tym punkcie testu regulacji opisują, na które grupy ich zdaniem oddziałuje projekt. Dla ułatwienia sobie tego opisu można zastosować

następującą technikę analizy. Podmioty, na które będzie oddziaływał dany akt prawny dzielimy na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią te podmioty, na które bezpośrednio oddziałuje dana regulacja. Identyfikujemy je, odpowiadając sobie na pytanie, kto skorzysta na rozwiązaniu problemu. Jest to więc ta grupa, której w pierwszej kolejności dotyczy rozwiązywany problem. Oczywiście mogą się w niej znaleźć także te podmioty, które tracą na danej regulacji.

Do drugiej grupy podmiotów zaliczają się te, na które przyjmowany akt prawny może oddziaływać pośrednio. Identyfikujemy je poprzez odpowiedzi na dwa pytania – które podmioty mają duży wpływ na podejmowaną przez nas interwencję oraz które podmioty mogą być bardzo zainteresowane włączeniem w rozwiązanie problemu.

4. Analiza kosztów-korzyści

Określanie najbardziej rzeczywistych kosztów oraz korzyści może być trudne, jest to jednak kluczowe w procesie opracowywania interwencji publicznej, gdyż określi czy podejmowanie danego działania jest zasadne. Co do zasady wszystkie spodziewane koszty lub korzyści powinno sprowadzać się do wymiaru finansowego. Często jednak zdarzają się sytuacje, w których nie każda korzyść bądź koszt mogą być przedstawione w ujęciu finansowym. W takim przypadku dopuszczalne jest pozostawienie ich w formie opisowej.

Najistotniejsze jest jednak to, aby członkowie panelu międzysektorowego, odpowiadając na pytania o koszty i korzyści planowanych działań legislacyjnych odnosili je tylko do swoich branż/sektorów. Podyktowane jest to tym, że to właśnie w nich mają największe doświadczenie i tzw. wiedzę wewnętrzną. Stanowi to cenną informację dla administracji i wnioskodawców, którzy następnie przygotowywać będą właściwy projekt uchwały.

Zaproponowane w podręczniku trzy komplementarne wobec siebie modele oceny skutków regulacji w gminach skupiają się na procesie tworzenia projektów uchwał (proces uchwało-twórczy). Jest to podejście analogiczne do obecnego sposobu przeprowadzania OSR na szczeblu krajowym. Poza obszarem zaproponowanych modeli pozostaje jednak etap prawodawczy (uchwało-dawczy na szczeblu samorządowym, podobnie jak ustawodawczy na szczeblu krajowym). OSR w prezentowanej wersji proponuje procedury administracyjne i badawcze, które mają na celu podniesienie jakości przygotowywanych projektów aktów prawnych, nie ingeruje natomiast w sposób pracy nad aktem prawnym na forum rady gminy.

Warto zwrócić uwagę, że możliwe jest także podejście do zagadnienia lokalnych OSR, które miałyby na celu zintegrowanie procesu uchwało-twórczego oraz uchwało-dawczego. Powstały w wyniku takiego podejścia zintegrowany model lokalnego OSR łączyłby proces przygotowywania uchwały, wewnątrzurzędowych uzgodnień, zbierania opinii, konsultacji legislacyjnych i społecznych z procesem prac nad uchwałą w radzie gminy i w jej komisjach. Model taki wychodziłby także naprzeciw diagnozie wyzwań stojących obecnie przed krajowym modelem OSR¹. Opracowanie takiego modelu wymagałoby przeprowadzenia dalszych pogłębionych badań nad specyfiką procesu uchwało-dawczego i uchwało-twórczego w samorządach lokalnych.

Przypisy

1 Więcej na temat wyzwań modelu OSR krajowego w: J. Górniak (red.), Ocena Wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2015 oraz E. Kryglon, Procedury podnoszące jakość stanowionego prawa w rządowym procesie ustawo - twórczym i ustawodawczym w Polsce, EWSPiA, Warszawa, 2018 - praca mgr napisana pod kierunkiem naukowym dr Tomasz Bojar-Fijałkowskiego.

		Data sporządzenia OSR: <i>Kliknij lub naciśnij, aby wprowadzić datę.</i>																																																																																																																																																																																																																											
<p>Nazwa projektu: <i>Wpisz nazwę projektu aktu prawnego</i></p> <p>Wydział odpowiedzialny: <i>Wpisz nazwę wydziału urzędu gminy, który odpowiada merytorycznie za przygotowanie projektu regulacji</i></p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt: <i>Wpisz imię i nazwisko, komórkę, w której pracuje dana osoba, telefon, e-mail + bezpośredniego przełożonego</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
Wewnętrzna Ocena Skutków Regulacji Lokalnych																																																																																																																																																																																																																													
<p>Jaki problem jest rozwiązywany? <i>Co sprawia kłopot lub nie działa?</i> <i>Dlaczego coś stanowi kłopot lub nie działa?</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
<p>Jaka jest propozycja rozwiązania problemu, sposób interwencji oraz oczekiwany efekt? <i>Zaproponowane działanie oraz oczekiwany cel sformułowane maksymalnie konkretnie</i> <i>Co się stanie, jeżeli nie podejmiemy działania?</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
<p>Miernik celu: 1. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst</i> 2. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst</i> 3. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
<p>Jakie były inspiracje dla projektu regulacji oraz jak problem został rozwiązany w innych samorządach? <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
<p>Oddziaływanie projektu regulacji na podmioty. <i>Kto skorzysta na rozwiązaniu problemu?</i> <i>Które podmioty mają duży wpływ na podejmowaną przez nas interwencję oraz które podmioty mogą być bardzo zainteresowane włączeniem w rozwiązanie problemu?</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
<p>Wpływ na finanse publiczne <i>Kalkulacja wydatków oraz przychodów związanych z projektowaną interwencją na przestrzeni x lat</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
Wpływ na czynniki konkurencyjności																																																																																																																																																																																																																													
<p>Czynniki konkurencyjności/zadania własne JST</p>	<table border="1"> <tr> <td>Instytucje</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Technologie</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Innowacyjność</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Przedsiębiorczość</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Internacjonalizacja</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Kapitał społeczny</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Kultura</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Demografia</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Jakość życia</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Środowisko</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> <tr> <td>Infrastruktura</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> <td>Wybierz</td> </tr> </table>	Instytucje	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Technologie	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Innowacyjność	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Przedsiębiorczość	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Internacjonalizacja	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Kapitał społeczny	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Kultura	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Demografia	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Jakość życia	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Środowisko	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Infrastruktura	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	<p><i>Krótki opis tego w jaki sposób regulacja dotycząca danego zadania własnego wpływa na wybrane czynniki konkurencyjności.</i></p>
Instytucje	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																											
Technologie	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Innowacyjność	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Przedsiębiorczość	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Internacjonalizacja	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Kapitał społeczny	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Kultura	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Demografia	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Jakość życia	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Środowisko	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
Infrastruktura	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz																																																																																																																																																																																																										
<p>Jakie obciążenia administracyjne wprowadza regulacja? <i>Np. koszty i czynności związane z przeszkoleniem administracji, koszt dodatkowego czasu koniecznego do obsługi administracyjnej. Należy uwzględnić koszty zarówno po stronie administracji publicznej, jak i innych podmiotów (np. przedsiębiorstw, osób fizycznych)</i></p>																																																																																																																																																																																																																													
<p>Ewaluacja <i>Opis sposobów pomiaru efektów aktu prawnego na podstawie mierników celu</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Miernik celu</th> <th>Sposób pomiaru</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i></td> <td><i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i></td> </tr> <tr> <td>2. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i></td> <td><i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i></td> </tr> <tr> <td>3. ...</td> <td>...</td> </tr> </tbody> </table>			Miernik celu	Sposób pomiaru	1. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>	<i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>	2. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>	<i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>	3.																																																																																																																																																																																																																			
Miernik celu	Sposób pomiaru																																																																																																																																																																																																																												
1. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>	<i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>																																																																																																																																																																																																																												
2. <i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>	<i>Kliknij lub naciśnij tutaj, aby wprowadzić tekst.</i>																																																																																																																																																																																																																												
3.																																																																																																																																																																																																																												

Aneks 2:

Formularz Wewnętrznej Oceny Skutków Regulacji Lokalnych dotyczący uchwały Rady Miasta Krakowa nr CIX/2895/18 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń na terenie Dzielnicy I Stare Miasto w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

Data sporządzenia OSR:

Kliknij lub naciśnij, aby wprowadzić datę

Nazwa projektu:

Wpisz nazwę projektu aktu prawnego

Wydział odpowiedzialny:

Wpisz nazwę wydziału urzędu gminy, który odpowiada merytorycznie za przygotowanie projektu regulacji

Osoba odpowiedzialna za projekt:

Wpisz imię i nazwisko, komórkę, w której pracuje, telefon, e-mail + bezpośredniego przełożonego

Wewnętrzna Ocena Skutków Regulacji Lokalnych

Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedmiotem aktu prawnego jest ograniczenie możliwości sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych (22.00-6.00). Problemem społecznym pojawiającym się w skargach i wnioskach mieszkańców jest powtarzające się spożywanie alkoholu w miejscach publicznych w pobliżu punktów sprzedaży, które prowadzi w dalszej kolejności do zakłócania bezpieczeństwa publicznego, przestępczości oraz wypadków drogowych. Uniemożliwienie zakupu alkoholu w godzinach nocnych ma za zadanie obniżyć częstotliwość i nasilenie negatywnych zjawisk.

Jaka jest propozycja rozwiązania problemu, sposób interwencji oraz oczekiwany efekt?

Interwencja dotyczy ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach 22.00-6.00 w lokalach, w których nie odbywa się konsumpcja. Problemy społeczne wynikające ze spożywania alkoholu występują głównie w godzinach nocnych, w pobliżu miejsc sprzedaży. Dlatego interwencja zakłada czasowe ograniczenie. Efektem interwencji ma być zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w godzinach nocnych.

Miernik celu:

Spadek liczby wykroczeń oraz przestępstw w godzinach 22.00- 6.00 w pobliżu sklepów dotychczas sprzedających alkohol

Spadek liczby osób cierpiących na chorobę alkoholową

Spadek liczby osób prowadzących samochód po spożyciu alkoholu w godzinach 22.00- 6.00

Jakie były inspiracje dla projektu, regulacji oraz jak problem został rozwiązany w innych samorządach?

Ograniczenia w sprzedaży alkoholu występują w wielu państwach na świecie m.in. w Szwecji, Norwegii, Danii, Kanadzie i wybranych stanach USA (Kansas, Oklahoma). Występują one także w wielu polskich miastach np. Poznaniu, Wrocławiu, Włocławku, Łodzi, Puławach oraz Mielnie.

Oddziaływanie projektu regulacji na podmioty

Sprzedawcy alkoholu – obniżenie przychodów z powodu zakazu nocnej sprzedaży alkoholu.
Konsument – brak możliwości nocnego kupna alkoholu.
Mieszkańcy pobliskiej okolicy punktów sprzedaży – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa.
Służby porządkowe – zmniejszenie liczby interwencji.

Wpływ na finanse publiczne

Realizacja uchwały nie wywołuje bezpośredniego wpływu na stan finansów publicznych. Pośrednim wpływem będzie ograniczenie wpływów podatkowych o przychody firm sprzedających alkohol w godzinach nocnych w wysokości 50 000 zł (np. szacunki Urzędu Miasta Krakowa).

Wpływ na czynniki konkurencyjności

Czynniki konkurencyjności/zadania własne JST	Instytucje	Technologie	Innowacyjność	Przedsiębiorczość	Internacjonalizacja	Kapitał społeczny	Kultura	Demografia	Jakość życia	Środowisko	Infrastruktura
Pomoc społeczna i polityka prorodzinna	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	Wybierz	+	+	++	+	Wybierz	Wybierz

- A. Kapitał społeczny – zwiększenie bezpieczeństwa przekłada się bezpośrednio na zwiększenie poziomu zaufania wśród mieszkańców, którzy chętniej mogą uczestniczyć w życiu wspólnoty.
- B. Jakość życia – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa publicznego, zmniejszenie poziomu przestępczości, przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz jego konsekwencjom (ubóstwo, bezrobocie, bezdomność).
- C. Demografia – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa oraz zmniejszenie poziomu przemocy w rodzinie.

Jakie obciążenia administracyjne wprowadza regulacja?

Jedynym obciążeniem po stronie sektora publicznego jest ew. kontrolowanie wykonywania przedmiotu uchwały przez podmioty dotychczas sprzedające alkohol, za które odpowiadać będzie Straż Miejska. Po stronie sklepów sprzedających alkohol obciążeniem regulacyjnym jest konieczność zmiany godzin otwarcia.

Liczby zostaną porównane po roku od wejścia w życie uchwały z danymi z poprzednich lat, kiedy alkohol był sprzedawany w godzinach nocnych.

Ewaluacja

Miernik celu	Sposób pomiaru
Liczba wykroczeń oraz przestępstw w godzinach 22.00- 6.00 w pobliżu sklepów dotychczas sprzedających alkohol	Sprawozdanie policji i straży miejskiej
Liczba osób cierpiących na chorobę alkoholową	Dane MOPS
Liczba osób prowadzących samochód po spożyciu alkoholu w godzinach 22.00- 6.00	Dane policji

AUTORZY

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 i współautor m.in. Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa oraz Ocena skutków regulacji w gminach.

Kontakt: michal.dulak@uj.edu.pl

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.

Kontakt: karol.walachowski@gmail.com

EWA KRYGLON

specjalistka w zakresie procesów konsultacyjnych i partycypacyjnych, specjalistka w zakresie badań jakościowych, socjolog prawa, badaczka miejska. Z wykształcenia prawnik i socjolog. Od wielu lat związana z badaniem procesów partycypacyjnych i konsultacyjnych, analizą prawnych uwarunkowań działania samorządu terytorialnego oraz badaniami świadomości prawnej. Absolwentka specjalizacji badawczo-analitycznej w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego; ekspert Interdyscyplinarnego Centrum Analiz Społeczno-Prawnych UJ. Najważniejsze projekty: Ewaluacja konsultacji społecznych UMK 2018-2020, Ewaluacja budżetu obywatelskiego miasta Krakowa 2017 - 2019, pilotaż programu Wspólne Projekty BO 2020, Konsultacje społeczne obszaru Wesoła w Krakowie.

Kontakt: ewakryglon@gmail.com

**O KLUBIE
JAGIELLOŃSKIM**



**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 także tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

JEŻELI SPODOBAŁA CI SIĘ NINIEJSZA PUBLIKACJA, DOŁĄCZ DO GRONA DARCZYŃCÓW KLUBU JAGIELLOŃSKIEGO!

Możliwości wsparcia:

- • bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:
47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.) tytułem:
„Darowizna na cele statutowe”
- wpłata w formie darowizny przez stronę
www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:
 - przelewu ze strony banku
 - aplikacji BLIK
 - wpłaty za pomocą karty płatniczej
 - portfela elektronicznego
- przekazanie 1% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315.

DZIĘKUJEMY ZA TWOJE WSPARCIE!

ZASADY WSPÓŁPRACY

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone eksperytyzy opierają się na pracy kolegialnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. MISYJNOŚĆ

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. NIEZALEŻNOŚĆ

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. PRZEJRZYŚĆ

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. SAMOOGRANICZENIE

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperti CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

DOROBEK PUBLIKACYJNY



Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.



Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.



Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

Nowe narzędzie czy nowa jakość? Autor, uznany analityk stosunków międzynarodowych, zastanawia się, czy wpływ cyfrowej rewolucji na politykę zagraniczną ogranicza się do wyposażenia dyplomatów w nowe narzędzia, czy też fundamentalnie przeobraża środowisko ich pracy.



AlgoPolska. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu

Budując zaufanie do technologii, musimy zachować dbałość o interes społeczny w jej wdrażaniu. W raporcie "AlgoPolska" autorzy z Fundacji Centrum Cyfrowe i Klubu Jagiellońskiego wskazują, że aby Polska dokonała technologicznego skoku, potrzebujemy realnej debaty, modelu regulacji algorytmów, audytów i wyjaśnialności takich systemów, nowych rozwiązań w kwestii zarządzania danymi oraz powszechnej edukacji.



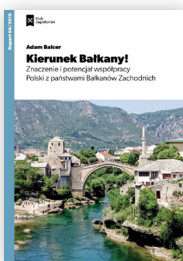
Kto powinien dbać o nasze konta? Polska wobec europejskiej unii bankowej

Niniejszy raport stanowi próbę rozszerzenia dyskusji wokół integracji gospodarczej w Unii Europejskiej, która w Polsce ograniczana jest do zagadnień związanych ze wspólną walutą. Autor analizuje argumenty „za” i „przeciw” obecności Polski w europejskiej unii bankowej.



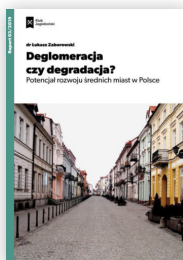
Dostateczna zmiana. Ranking polityk publicznych 2015-2019

Wiarygodność, determinacja i suwerenność intelektualna, ale z drugiej strony antyinstytucjonalizm, lekceważenie procedur oraz niska kultura dialogu. Podsumowując dorobek Zjednoczonej Prawicy w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, zdecydowaliśmy się wystawić tróję.



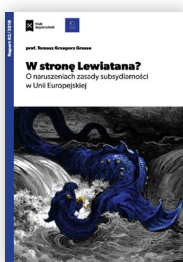
Kierunek Bałkany! Znaczenie i potencjał współpracy Polski z państwami Bałkanów Zachodnich

Polska ma potencjał, aby stać się istotnym podmiotem na Bałkanach Zachodnich. Dobrą podstawą tego procesu jest bezprecedensowy wzrost aktywności polskiej dyplomacji na Bałkanach Zachodnich w ostatnich latach.



Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce

Jeśli poważnie traktujemy hasła o równoważeniu rozwoju kraju, potrzebujemy większej liczby biegunów wzrostu postaci ośrodków subregionalnych. Miasta pozbawione przywilejów „wojewódzkich” nie tylko nie mają równego dostępu do środków i inwestycji, ale tracą również kapitał ludzki.



W stronę Lewiatana? O naruszeniach zasady subsydiarności w Unii Europejskiej

Parlamenty narodowe w niewielkim stopniu przyczyniają się do niwelowania deficytu demokratycznego UE. Zamiast tego pełnią funkcję legitymizującą dla ekspansji kompetencyjnej i rozwoju systemu regulacyjnego w UE. Przedstawiamy kolejny raport CAKJ autorstwa prof. Tomasza Grosse.



Nowa współzależność. Perspektywy rozwoju polsko-niemieckiej współpracy gospodarczej

W najbliższych latach Polska i Niemcy staną przed wyzwaniem wypracowania nowego modelu rozwojowego. Eksperti Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Ośrodka Studiów Wschodnich oraz Polskiego Instytutu Ekonomicznego analizują potencjalne pola współpracy oraz największe bariery.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2018

Fragmentaryczność reform, odwlekanie działań, bierność w wielu obszarach – to wątki przewijające się w licznych rozdziałach syntezy. Rzut oka na wystawione rządowi cenzurki nie nastraja optymistycznie: jakość rządzenia pozostaje w Polsce niska.



Lekarstwo dla uniwersytetu. Kolegia jako sposób na decentralizację polskich uczelni

W raporcie poddajemy pod rozwagę propozycję zmiany struktury uczelni, zakładającą wprowadzenie instytucji tzw. kolegiów, które mogą stać się potrzebnym, skutecznym forum wewnętrznej współpracy, niezbędnej dla spożytkowania energii obecnej na polskich uczelniach.



Z prądem czy pod prąd? Perspektywy rozwoju elektromobilności w Polsce

Raport pokazuje przyczyny i dynamikę rozwoju elektromobilności w poszczególnych segmentach motoryzacji. Publikacja nie ogranicza się jedynie do diagnozy, ale przedstawia rekomendacje, będące propozycją korekty rządowej strategii rozwoju elektromobilności.



Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce

„Prawdziwe życie toczy się gdzieś indziej” – w tym zdaniu możemy zamknąć doświadczenie „Polski średnich miast”. Jako Klub Jagielloński sprzeciwiamy się rozwojowi naszego państwa ograniczonemu do kilku największych metropolii. Dlatego prezentujemy kompleksowy program deglomeracji.

oraz:

Rząd pod lupą. Rankig polityk publicznych 2017

Brakującym wymiarem analizy w debacie są zmiany w polityce publicznej, czyli reformy w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa. Prezentujemy syntetyczne podsumowanie najważniejszych reform dokonanych w 11 kluczowych działach administracji państwowej, od polityki gospodarczej do polityki kulturalnej.

Tak blisko, a tak daleko. Wyzwania dla współpracy transportowej UE z państwami partnerstwa wschodniego

W raporcie autor dr Michał Beim wykazuje podstawowe bariery we wzajemnej współpracy oraz propozycje możliwych zmian i usprawnień, które mają na celu kompleksową harmonizację systemów transportowych państw UE i PW.

Rewolucja i równowaga. Założenia kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości

Zasadniczym celem szeroko zakrojonej, systemowej reformy musi być przede wszystkim zmiana dominujących wzorców zachowania polskich sędziów. Autor proponuje rozwiązania, które mogą usprawnić polski wymiar sprawiedliwości.

Zawodówki reaktywacja. Rola wyższych szkół zawodowych w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski

System edukacji zawodowej w Polsce nie tylko nie jest przygotowany na wyzwania przyszłości, ale z trudem radzi sobie z zaspokajaniem bieżących potrzeb rynku pracy. Autorzy raportu przygotowali przegląd problemów i wyzwań, przed jakimi stoją współcześnie PWSZ. Autorami raportu są eksperci CAKJ.

Widmo euroegoizmu. Unia Europejska na kursie ku protekcjonizmowi

Polski rząd powinien rozważyć zasadność wprowadzenia w przyszłości instrumentów ochronnych dla krajowych przedsiębiorstw i miejsc pracy, zwłaszcza w sektorach uznawanych za strategiczne – proponuje profesor Tomasz Grzegorz Grosse w raporcie Centrum Analiz.

Wpływ kapitału. Jak mierzyć korzyści, które przedsiębiorstwo przynosi polskiej gospodarce

Dla uniknięcia peryferyzacji gospodarki należy otoczyć społecznym i publicznym szacunkiem tych przedsiębiorców, którzy prowadząc działalność gospodarczą, przynoszą duże korzyści gospodarce krajowej. Proponujemy więc metodę mierzenia korzyści polskiej gospodarki.

Odkorkować Polskę. Propozycja zrównoważonego systemu poboru opłat drogowych

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego przygotowali obszerny raport, w którym przedstawili kompleksową propozycję nowego, zrównoważonego systemu poboru opłat. Proponują odejście od ręcznego poboru opłat za drogi na rzecz trzech alternatywnych form odpłatności.

Plan budowy państwa. Dwadzieścia idei na rzecz poprawy jakości rządzenia

Niska jakość rządzenia w Polsce, nawet w zestawieniu z innymi krajami postkomunistycznymi, ma swoje zasadnicze (co nie znaczy wyłączone) źródło w słabościach systemu instytucjonalno-organizacyjnego władzy państwowej. W raporcie ekspert Centrum Analiz Jan Rokita proponuje swój plan naprawy.

Wszystkie raporty znaleźć można na

klubjagiellonski.pl/kategoria_publicacji/raporty

KONTAKT W SPRAWIE WSPÓŁPRACY:

Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ,

członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel. 792 302 130

pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

