

Prof. dr hab. Stanisław Kasiewicz
Sekretarz naukowy ALTERUM

Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie

Zasada proporcjonalności dla samorządów (jednostek samorządu terytorialnego)

Skuteczność i efektywność systemu regulowania działalności przedsiębiorstw i instytucji (np. samorządów) zależy od wielu czynników, w tym w szczególności od oceny skutków ekonomiczno - społecznych regulacji. Jedną z kluczowych w tym zakresie jest zasada proporcjonalności zarówno wtedy, gdy trwa proces legislacyjny, a także wówczas gdy, dany akt prawny wdraża się w życie. Omawiana zasada powinna stać na straży dążenia do zachowania równowagi stron w życiu społeczno-gospodarczym, unikania sytuacji wprowadzania nagłych i dramatycznych postanowień, zwłaszcza niekorzystnie zmieniających warunki działania podmiotów i instytucji, preferowania tylko jednej grupy interesariuszy np. władz centralnych. Najczęściej wynika to z nierównomiernego rozkładu:

- kosztów bezpośrednich (dla różnych podmiotów regulowanych i innych interesariuszy),
- kosztów stałych (zróżnicowane możliwości absorpcji),
- przeliczenia kosztów na strony trzecie,
- arbitrażu regulacyjnego i eskalacji regulacji,
- usztywnienia zarządzania (narzucanie wzorców).

Jednym zdaniem dotyczy to sytuacji, gdy ujawniają się zdecydowanie odmienne warunki działania na skutek dysproporcji w kosztach, korzyściach i ryzyku, wynikające z planowanej/wdrażanej regulacji. Nierespektowanie zasady proporcjonalności prowadzi do powstawania

wielu negatywnych zjawisk takich jak: niski poziom realizacji planowanych celów regulacji, ponoszenie nieuzasadnionych kosztów mających poważny wpływ na finanse podmiotów regulowanych, zahamowanie rozwoju i inwestycji, negatywny wpływ na otoczenie np. wzrost bezrobocia, powstawanie patologii, redukcja pożądanego z punktu widzenia społeczno-gospodarczego aktywności, koncentrowanie się na unikaniu lub pozorowaniu dostosowania się jednostek regulowanych do wymogów regulacyjnych.

Potrzeba wykorzystania zasady proporcjonalności wynika z kilku przyczyn m.in.:

- konieczności ograniczenia zbędnej dotkliwości dostosowywania się do wymogów regulacji krajowych, unijnych i globalnych,
- ogromnych różnic rozwojowych, instytucjonalnych, demograficznych lub kulturowych występujących na danym terenie działania jednostek samorządu w stosunku do innych regionów (skutki regulacji mogą być całkowicie odmienne),
- dysproporcji w posiadaniu ograniczonych zasobów (materialnych, niematerialnych, finansowych, kadrowych, kompetencyjnych),
- potężującego się stanu przeregulowania wielu dziedzin, przy jednoczesnym braku innych, ważnych regulacji,
- zbyt krótkich przyjętych terminów na wdrożenie regulacji.

Zasada proporcjonalności jest znana od dawna, zwłaszcza odnosząca się do rozmiarów działania podmiotów regulowanych (duże, średnie, małe), wprowadzona została oficjalnie do wspólnotowego porządku prawnego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości już w 1956 r.

Jednakże jej stosowanie jest bardzo ograniczone, co zwłaszcza widać na tle gwałtownie spadającej jakości procesu legislacyjnego w Polsce.

Istota zasady proporcjonalności sprowadza się do tego, aby unikać sytuacji, w której koszty regulacyjne podmiotów regulowanych są nadmierne w stosunku do planowanych korzyści realizacji planowanych celów. Obejmuje ona trzy główne składowe:

- **ODPOWIEDNIOŚĆ**

Określa, czy projektowana regulacja jest właściwym (adekwatnym) instrumentem, który po wprowadzeniu prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu.

- **KONIECZNOŚĆ**

Stwierdza, czy projektowana regulacja nie może być osiągnięta przez inne rozwiązania, mniej uciążliwe dla podmiotów regulowanych.

- **PROPORCJONALNOŚĆ SENSU STRICTO**

Wymaga zachowania odpowiedniej równowagi między wszystkimi kosztami (różnych interesariuszy) a korzyściami uzyskanymi przez społeczeństwo (regulatora).

W ALTERUM zajmujemy się badaniem i analizą zasady proporcjonalności w różnych przekrojach, w tym w sektorze finansowym, publicznym. Stan badań, które zostały zainicjowane lub wykonane w ramach ALTERUM obejmuje:

- raporty i opinie publikowane w specjalistycznych czasopismach, dostarczane także do naczelnich organów administracji publicznej,
- ekspertyzy dotyczące przestrzegania zasady proporcjonalności w odniesieniu do konkretnych aktów normatywnych,
- wydanie monografii na ten temat 'ZASADA PROPORCJONALNOŚCI. PRZEŁOM W OCENIE REGULACJI', w której zaproponowaliśmy model oceny respektowania zasady proporcjonalności (RZP),

Rekomendowany przez ALTERUM model Respektowania Zasady Proporcjonalności posiada liczne zalety:

- łączy analizę jakościową z weryfikacją ilościową,
- jest metodyką elastyczną (kwestie użycia zmiennych kryteriów),
- wskazuje na pozytywne i negatywne cechy regulacji,
- wykorzystuje informacje z różnych źródeł, w tym ekspertów,
- uzupełnia lub wspomaga inne metodyki oceny skutków regulacji,
- uwzględnia postawy, zachowania interesariuszy
- ocenia potencjał regulacyjny.

Ze względu na prostą metodykę Modelu Respektowania Zasady Proporcjonalności ALTERUM można go wykorzystywać zarówno do podmiotów gospodarczych, jak i innych instytucji np. jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie tej zasady sprzyja stymulowaniu tworzenia

racjonalnych i efektywnych regulacji. Stanowiąc może ważny argument w przeciwdziałaniu uchwalaniu niekorzystnych legislacji oraz optymalizowaniu procesu wdrażania konkretnych przepisów w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego.

Zwiększoną uwagę na respektowanie zasady proporcjonalności zwróciły władze Unii Europejskiej w ostatnim czasie. Zróżnicowanie krajów członkowskich stanowi poważny problem, gdyż oddziaływanie regulacji unijnych niesie ze sobą odmienne skutki, w niektórych regionach bardzo niepożądane. W pełni uzasadniona jest analogia do zróżnicowanej struktury jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Niestety polskie władze przykładają zdecydowanie mniejszą wagę do tego zagadnienia, chociażby ze względu na brak lub dalece uproszczone analizy skutków regulacji. W tych okolicznościach same podmioty regulowane muszą dostarczać stosowne argumenty i ekspertyzy.

Zespół ALTERUM jest gotowy do współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu Państwa problemów – diagnozie wynikającej z wdrażania projektowanych lub przyjętych regulacji, budowania środowiska stawiającego na wzmocnienie samorządności w Polsce. Raporty i ekspertyzy ALTERUM mogą stanowić ważny argument w procesie konsultacji społecznych przy przygotowywaniu nowych aktów prawnych lub wnioskowania o nowelizację już istniejących.

(-) Prof. dr hab. Stanisław Kasiewicz

Warszawa, grudzień 2018 rok



ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego

ul. Solec 38 lok. 104

tel 22 182 31 70

00-394 Warszawa

sk@alterum.pl