

Spis treści

Wprowadzenie	7
Pytania i hipotezy	15
Nieudana metropolizacja. Historia ustroju Warszawy	18
Rozdział 1	
Rola administracji w tworzeniu reguł i główne schematy analityczne wykorzystywane do badania procesu legislacyjnego	
Wprowadzenie	27
Administracja jako samodzielny uczestnik w procesie rządzenia	27
Proces polityk publicznych	40
Schemat instytucjonalnej analizy rozwoju	42
Budowa schematu instytucjonalnej analizy rozwoju	47
Schemat koalicji poparcia	54
Podsumowanie	64
Rozdział 2	
Normy według prawa i wybranych badań empirycznych: definiowanie, działanie, tworzenie	
Definiowanie reguł	67
Tworzenie norm formalnych (prawa)	72
Model racjonalnego tworzenia prawa i rozwojowy model tworzenia prawa	82
Model racjonalnego tworzenia prawa	82
Rozwojowy model tworzenia prawa	89
Administrative rulemaking	93
Podsumowanie	99
Rozdział 3	
Narzędzie do badania tworzenia reguł	
Wprowadzenie	101
Różne sposoby rozumienia polityki	103
Rywalizacja o reguły. Określenie modelu	105
Składniki modelu	110
Udział egzekutywy (administracji) w procesach rządzenia i tworzenia reguł	110
Podsystem administracyjno-samorządowy (wielkich samorządów)	113
Grupy poparcia i ich strategie	116
Instytucja, przechwycenie instytucji	120
Uczestnicy rządowi i okołorządowi	121
Przebieg procesu politycznego tworzenia reguł w modelu rywalizacji grup	123
Pytania badawcze i hipotezy	127
Podsumowanie	133
Rozdział 4	
Tworzenie prawa – modele i reguły	
Reguły rządowego procesu legislacyjnego – Regulamin pracy Rady Ministrów	135
Procedury legislacyjne – stara i nowa	138
Projekt na posiedzeniu plenarnym Rady Ministrów	148
Podsumowanie	149

Rozdział 5	
Metropolizacja 2011–2015: analiza dokumentów rządowych	151
Wprowadzenie	151
Projekty Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji	153
Zielona księga i Biała księga – nieudana(?) próba społecznej legitymizacji regulacji metropolitalnej	153
Projekty aktów prawnych	165
Dynamika instytucji metropolitalnych w trakcie negocjacji	172
Dokument w wersji projektu ustawy – negocjacje rządowe	181
Projekt Ministerstwa Rozwoju Regionalnego	185
Dynamika metropolitalnych instytucji wymiaru terytorialnego w fazie rządowej	188
Obszar funkcjonalny pod kontrolą województw	189
Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego	203
Podsumowanie	207
Rozdział 6	
Analiza dynamiki reguł w obrębie ustaw	211
Przebieg negocjacji	212
Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym	212
Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	219
Badania gramatyki instytucji	225
Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym – analiza zmienności reguł	236
Czy dynamika zmian reguł zależy od podmiotu zobowiązanego?	245
Czy dynamika reguł jest zależna od operatu deontycznego?	250
Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – analiza zmienności reguł	251
Czy dynamika zmian reguł zależy od podmiotu zobowiązanego?	257
Czy dynamika zmian reguł zależy od operatu deontycznego?	261
Podsumowanie	262
Rozdział 7	
Analiza dynamiki reguł w obrębie instytucji	265
Analiza treści reguł w instytucjach	267
Typy reguł – zasady kodowania	267
Instytucje nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w ujęciu statycznym i dynamicznym	280
Przekształcenia instytucji samorządu lokalnego w trakcie negocjacji	289
A. Wspólna obsługa	292
B. Łączenie gmin/ powiatów	295
C. Związek komunalny	299
Instytucje nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w ujęciu statycznym i dynamicznym	306
Przekształcenia instytucji rozwoju regionalnego w trakcie negocjacji	314
A. MOFOW	320
B. Obszary funkcjonalne	321
Podsumowanie	325
Wnioski	329
Bibliografia	345
Summary	361
Spis tabel i rysunków	365
Indeks osób	369

Wprowadzenie

Tworzenie, zmiana oraz konserwacja reguł, na których opiera się porządek w państwie, to jedno z podstawowych zadań stojących przed świadomą wspólnotą polityczną. Niedostatki w tym zakresie nieuchronnie będą prowadzić do poważnych kryzysów państwa.

Niniejsza publikacja poświęcona jest tworzeniu reguł i całych instytucji w rządowo-parlamentarnym procesie legislacyjnym. W tekście proponuję metodę empirycznego badania tego procesu. Stawiam pytanie o to, jak powstają ustawy¹ oraz wchodzące w ich skład instytucje i pojedyncze reguły. Zgodnie z odpowiedzią próbną powstają one w trakcie rywalizacji o pozycję prowadzonej przez grupy złożone z uczestników administracyjnych i pozaadministracyjnych. Przedmiotem mojego zainteresowania były przypadki procesów, w których tworzone projekty o randze ustrojowej. Dalsze pytania dotyczą szczegółów takiego procesu, na przykład: Czy zastosowanie schematu, o którym mowa, pozwala uzupełnić wiedzę o procesie legislacyjnym w stosunku do innych sposobów, w jakie może być on postrzegany? Czy stosowany model rywalizacji grup poparcia jest lepiej dostosowany do danych niż model oparty na koncepcjach badaczy administracji, którzy wskazują, że w prowadzeniu polityki przewagę nad egzekutywą polityczną i legislatywą ma administracja?

Dlaczego analizowanie procesu tworzenia instytucji jest ważne? Po pierwsze, ze względu na znaczenie samych instytucji, które określają warunki funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Po drugie, pozwala

¹ Relacja między regułą a jej nośnikiem – ustawą jest tożsama ze znanym z prawa powiązaniem między normą a przepisami prawa.

na badanie działania formalnych i nieformalnych, głębiej osadzonych metareguł określających proces kreowania reguł. Po trzecie, pozwala na analizowanie przebiegu procesów warunkowanych przez działanie tworzonych reguł, a w rezultacie uzyskanie kompleksowego obrazu wiążącego elementy składowe: aktorów, proces tworzenia reguły, samą regułę oraz jej działanie. Po czwarte, badanie procesu tworzenia instytucji umożliwia analizowanie działania uczestniczących w nim aktorów, a zarazem twórców reguł. W takim przypadku proces tworzenia reguł staje się wskaźnikiem dla innych zjawisk lub procesów, zwłaszcza tych, w których uczestniczą aktorzy będący jednocześnie twórcami reguł. Takie badanie procesu „regułowtwórczego” daje szansę na poznanie strategii stosowanych przez uczestników, zajmowanych przez nich pozycji, posiadanych zasobów, sieci, które ich wiążą, oraz rywalizacji towarzyszącej formułowaniu reguł. To właśnie ten aspekt procesu legislacyjnego jest przedmiotem mojego szczególnego zainteresowania. Główny akcent pracy został położony na wymiar metodologiczny – zastosowany sposób analizy.

Patrząc na poruszaną problematykę z nieco innej perspektywy, można powiedzieć, że w książce zajmuję się procesem rządzenia. Proces ten rozumiem jako tworzenie reguł i badam/operacjonalizuję poprzez wytwory – projekty reguł zapisane w dokumentach. Badam, jakie składniki splatających się powiązań między uczestnikami powodują niemożność podjęcia decyzji o wprowadzeniu ustroju metropolitalnego, co w dalszej perspektywie może być wstępnie ekstrapolowane na inne próby implementowania zmian. Analizą objąłem nie tylko wielokrotnie badaną parlamentarną fazę procesu legislacyjnego (np. Dudzińska 2015), lecz także wcześniejszą fazę administracyjnorządową. Jest to etap o tyle bowiem ważny, że projekty rządowe stanowią znaczącą większość „produkcji legislacyjnej”.

Przedmiotem mojego zainteresowania jest proces tworzenia reguł i mechanizmy, które w nim funkcjonują. Przedstawiam zarówno narzędzie do badania tego procesu, jak i zastosowanie tego instrumentarium do próby stworzenia reguł ustroju metropolitalnego. Najnowsza historia polskich wysiłków mających doprowadzić do stworzenia specjalnego modelu ustrojowego dla wielkich miast sięga początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku i poza krótkim epizodami, Warszawy oraz Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, jest to seria niepowodzeń reform, a tryumf status quo.

Przystępując do pracy, zamierzałem skoncentrować się na jednym akcie prawnym. Chciałem odtworzyć proces powstawania ustawy metropolital-

nej w trakcie kadencji 2011–2015, jej tworzenie rozpoczęła publikacja Zielonej księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych z 2012 r.² oraz Białej księgi obszarów metropolitalnych³. Wraz z upublicznieniem drugiego dokumentu rozpoczęłem gromadzenie materiałów z toczących się w administracji rządowej negocjacji. Problematyka metropolitalna stosunkowo szybko przestała być głównym elementem projektowanego aktu prawnego. „Zaginione” wątki metropolitalne „odnalazły się” w projekcie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, stworzonym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Skłoniło mnie to do rozszerzenia perspektywy badawczej. Od tego momentu przedmiot empirycznego zainteresowania stanowił proces tworzenia instytucji, który obejmował więcej niż przygotowywanie jednego projektu ustawy. W rezultacie analiza, która wypełnia empiryczną część tego opracowania, dotyczy dwóch rządowych projektów ustaw: nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2015, poz. 1045) i nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 379). Powyższe dwa projekty będę traktował jako składające się na jeden proces tzw. polityk publicznych i dopiero śledzenie interakcji między nimi da szansę na obserwowanie całości procesu tworzenia reguł.

W książce badam wyłącznie projekty rządowe, ma to istotne znaczenie metodyczne, umożliwia systematyczne analizowanie wpływu fazy przedparlamentarnej na treść projektu. Należy pamiętać, że projekty rządowe stale stanowią dominującą część prac ustawodawczych. Są to również przedłożenia postrzegane jako lepiej przygotowane, bardziej dopracowane (Wawrzyniak 2005: 19–20). Kluczowe znaczenie projektów rządowych sprawia, że szczególną uwagę należy skierować na przedparlamentarną część procesu legislacyjnego, tzw. rządową prelegislację – fazę bardzo istotną, a jednocześnie stale niedowartościowywaną:

„wydaje się, że – przede wszystkim w świadomości potocznej, ale nierzadko także w świadomości profesjonalistów zajmujących się stanowieniem prawa – panuje przekonanie, jakoby ten pierwszy etap (przedparlamentarny) był mniej ważny aniżeli etap

² Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

³ Biała księga obszarów metropolitalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Wprowadzenie

drugi (parlamentarny) – po wniesieniu projektu do łaski marszałkowskiej). Stosownie do powyższej opinii prawo regulujące tryb przygotowywania projektów ustaw jest mało jednoznaczne, często względnie obowiązujące, dające dużą swobodę działania podmiotom przygotowującym projekt, przy bardzo nieprecyzyjnych sformułowaniach odnoszących się do procedur kontrolnych, sprawdzających jakość projektu” (Wawrzyniak 2005: 29).

Pomimo upływu dłuższego czasu między opublikowaniem powyższych refleksji a relacjonowanym badaniem przytoczone wyżej słowa nie utraciły aktualności.

W ogólnym zarysie, zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie zbierania materiałów do tej pracy, tworzenie projektów ustaw rządowych dzieliło się na dwie rozłączne części: fazę administracyjnorządową, w której przygotowywany projekt był przedmiotem negocjacji w egzekutywie, oraz fazę parlamentarną.

Co do zasady rządowa faza negocjacji projektów odbywa się w jednakowych ramach formalnych, określa je przede wszystkim Regulamin pracy Rady Ministrów⁴. Dwukrotna nowelizacja Regulaminu, przeprowadzona w latach 2009 i 2011, wprowadziła zmiany w trybie rządowych prac ustawodawczych, w konsekwencji czego zaczęły obowiązywać dwa tryby: stary i nowy. Badane projekty w fazie rządowej powstawały według odmiennych procedur. Projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym – zgodnie z nowym trybem, w którym faza rządowa została podzielona na dwa subetapy, a projekt nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – w trybie starym, w którym faza rządowa była jednoetapowa. W nowym trybie podjęto próbę częściowego uporządkowania, skodyfikowania i ujawnienia obserwatorom zewnętrznym pierwszej części procesu legislacyjnego. W starym trybie ta część procesu pozostawała niejawną i nieskodyfikowaną na tym poziomie (Mistyga 2012; Patyra 2012).

Zogniskowanie analizy na obu fazach – administracyjnorządowej i parlamentarnej oraz podkreślanie wagi pierwszej z nich wymagało przygoto-

⁴ Uchwała Rady Ministrów z 19 marca 2002r.: Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2002 nr 13 poz. 221) ze zmianami (M.P. 2002 nr 30 poz. 482; M.P. 2004 nr 42 poz. 734; M.P. 2005 nr 55 poz. 757; M.P. 2006 nr 40 poz. 439; M.P. 2009 nr 20 poz. 246; M.P. 2010 nr 5 poz. 47; M.P. 2011 poz. 6; M.P. 2011 nr 50 poz. 553; M.P. 2011 nr 78 poz. 785; M.P. 2011 nr 113 poz. 1146).

wania odpowiedniego oprzyrządowania analitycznego. Instrument taki powinien obejmować cały proces tworzenia reguł, stwarzać możliwość prowadzenia analiz ilościowych. Narzędzie to powinno być też uniwersalne – przydatne do wykorzystania nie tylko w jednym przypadku.

Książka ma więc dwie warstwy. Pierwsza to próba wypracowania podejścia analitycznego, pozwalającego na badanie procesu tworzenia, zmieniania oraz znoszenia reguł (norm) formalnych. Celem autora było stworzenie takiego narzędzia, które obejmie całość procesu tworzenia reguł – począwszy od sformułowania pierwszej wersji dokumentu, poprzez kolejne modyfikacje aż do podpisu prezydenta. W tej, metodologicznej, warstwie wykorzystuję koncepcje teoretyczne zaliczone do nurtu badań procesu polityk publicznych: Instytucjonalną analizę rozwoju – *Institutional Analysis and Development (IAD)*, a zwłaszcza powiązanego z nią aparatu analitycznego do badania gramatyki instytucjonalnej *Institutional Grammar Tool (IGT)* oraz schemat koalicji poparcia – *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. Prócz tych narzędzi analitycznych sięgam po niektóre wątki prawoznawstwa, umożliwiające powiązanie narzędzi badawczych o instytucjonalnej proveniencji z konstrukcją reguł/ norm prawnych oraz systemu prawa.

Druga – szczegółowa – warstwa książki aplikuje podejście analityczne oparte na IAD/ IGT i ACF do badania instytucji ustroju metropolitalnego. Przeprowadzając operacjonalizację pytań badawczych, odwołuję się do elementów współczesnych koncepcji rządzenia (*governance*), innymi słowy, odwołuję się do perspektywy, która głównym przedmiotem zainteresowania czyni udział aktorów społecznych w procesie tworzenia reguł.

W książce skupiam się na ograniczeniach wynikających z głębiej osadzonych reguł, których konstrukcja i uplasowanie w systemie powoduje, że implementacja zmian z wyższego poziomu staje się trudna do wykonania. Zwracam uwagę na ograniczenia wynikające z siły aktorów – uczestników systemu – powoduje ona, że poważniejsze modyfikacje systemowe są utrudnione, dominuje dążenie do utrzymania *status quo*.

Badane w książce stwierdzenia normatywne (instytucje i reguły) definiuję, korzystając z propozycji Douglassa Northa oraz Elinor i Vincenta Ostromów. Terminem „instytucja” określają oni podzielane sposoby rozumienia, ograniczenia, wymogi i dozwolenia nałożone na jednostki i organizacje (North 2003: 13). Aktorzy odwołują się do reguł, kiedy chcą podjąć, usankcjonować lub wyjaśnić prowadzone przez siebie działania. Instytucje umożliwiają przewidywanie, jak zachowa się inny aktor lub grupa

aktorów. To oparte na regułach przewidywanie przez aktora, że inni będą (lub nie będą) z nim (z nią) kooperować umożliwia funkcjonowanie grupie. W centrum jest tu aktor, to nie instytucje działają, lecz aktorzy kierują się treścią instytucji w swoim działaniu. Elinor Ostrom i Sue Crawford uporządkowały typy stwierdzeń normatywnych, kluczowym kryterium różnicującym czyniąc obecność dwóch elementów – określenia powinności (może, musi, nie może) oraz sankcji za unikanie podporządkowania się (Crawford, Ostrom 1995; E. Ostrom 2013; North 2014).

Prezentowane w książce podejście opiera się na empirycznym (ilościowym) badaniu projektów aktów prawnych oraz dynamiki ich zmiany w trakcie procesu legislacyjnego. Jest to podejście o rodowodzie socjologicznym, przy czym obecnie polska socjologia głównego nurtu jest w mniejszym stopniu zainteresowana prawem niż w przeszłości (Kojder 2016: 250). Nauka prawa jest zazwyczaj skupiona na konstrukcji reguł (np. Lande 1959), mniej interesuje ją zaś empiryczne badanie ich powstawania. Są oczywiście wyjątki, należą do nich prace Stanisława Ehrlicha (np. Ehrlich 1988) oraz nurt analiz prawa określany jako „historia legislacyjna” (Bielska-Brodziak 2017). Wspomniany deficyt badań tworzenia prawa jest w pierwszej kolejności dostrzegalny w odniesieniu do administracyjnego etapu procedury legislacyjnej. Wspomniane ograniczone zainteresowanie tworzeniem prawa przełamywano także w PRL-u. Pisano wówczas o tym procesie, skupiając uwagę na wymiarze formalnym i ogólnych zasadach osiągania celów poprzez stosowanie mechanizmów legislacyjnych (np. Wróblewski 1985, Wronkowska 1982). Po 1989 r. zainteresowanie badaczy skoncentrowało się na ogólnych zagadnieniach związanych z tworzeniem oraz zmianą instytucji, przede wszystkim na transycji do rynku i demokracji. Przedmiotem uwagi stała się służba cywilna i proces rekrutacji do niej, zwłaszcza zaś jej dysfunkcje. Poruszano również problematykę związaną z procesem tworzenia reguł (np. Federowicz 2004; Kamiński, Kamiński 2004; Wołek 2004; Arcimowicz 2010; Dudzińska 2015; Gadowska 2015; Kamiński, Kamiński 2016). Nadal istnieje przestrzeń dla interdyscyplinarnych analiz tworzenia instytucji odpowiadających na pytania o związek procesu powstawania instytucji z ich charakterystyką.

Badanie procesu tworzenia reguł, które znalazło się w tej pracy, było możliwe dzięki częściowemu ujawnieniu przebiegu wewnętrznej korespondencji oraz treści kolejnych wersji powstającego dokumentu na etapie administracyjnym. Pozwoliło to na swoiste wniknięcie za kulisy aparatu egzeku-

tywy i systematyczną analizę tworzenia projektu w fazie rządowej. Jest to procedura pokazująca kształtowanie się, funkcjonowanie i efekty działania koalicji podmiotów, w tym także ministerstwa – oficjalnego wnioskodawcy projektu. Jest to także wskaźnik działania reguł określających procedurę w procesie legislacyjnym (reguł poziomu konstytucyjnego).

W części empirycznej przedstawię rekonstrukcję procesu tworzenia nowego rozwiązania instytucjonalnego dla obszarów metropolitalnych. Ustrój metropolitalny jest jedną ze składowych reform ustrojowych – samorządowych, których dwa pierwsze etapy zostały przeprowadzone w Polsce już wcześniej. W roku 1990, gdy wprowadzono ustrój demokratycznego samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, i w latach 1998–1999 – gdy zreformowany został terytorialny podział kraju: czterdzieści dziewięć małych województw zastąpiono szesnastoma dużymi o dwóch równoległych strukturach administracyjnych – rządowej i samorządowej. Równolegle nastąpiła implementacja powiatów o demokratycznym ustroju. Wielkie miasta czy, szerzej ujmując, obszary metropolitalne również zostały objęte tymi reformami i otrzymały ustrój analogiczny do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego – nie przewidziano dla nich żadnych specjalnych rozwiązań. Jedyny wyjątek od tej zasady stanowiła do 2002 roku Warszawa. Przykład Warszawy jest zresztą drastyczny, w stolicy zrezygnowano z porządku ustrojowego o wielu ośrodkach. Vincent Ostrom (1994) o takim porządku pisał jako o administracji demokratycznej o układzie policentrycznym. Model tego typu istniał w Warszawie w latach dziewięćdziesiątych, lecz gdy ujawniły się deficyty niektórych obowiązujących rozwiązań, został, przy powszechnej akceptacji aktorów politycznych i administracyjnych, porzucony i zastąpiony najprostszym rozwiązaniem – modelem ustroju scentralizowanego.

Tworzenie specjalnych rozwiązań ustrojowych, podobnie jak reforma wojewódzka i powiatowa, odbywało się w drodze czytelnego przetargu pomiędzy uczestnikami o różnych interesach. Rozwiązania z tego obszaru są więc typowe dla ustroju III RP, który jest przedstawiany jako powstały w efekcie przypadku. Zachwiane są w nim relacje między władzami – legislatywa nie kontroluje egzekutywy, a elektorat nie jest w stanie rozliczać legislatorów (Kamiński, Kamiński 2018: 134).

Zbadanie tego, jak przebiegało tworzenie porządków instytucjonalnych w przypadku ustroju dla obszarów metropolitalnych, wymaga nieortodoksyjnego wykorzystania narzędzi z rodziny *policy process*. Przyjąłem

dwuetapowy schemat postępowania badawczego. Najpierw w formie opisowej odnoszę się do wstępnego okresu tworzenia rozwiązania metropolitalnego (rozdział 5). Następnie przedstawiam analizę ilościową (rozdziały: 6 i 7), wykorzystując w tym celu narzędzie analityczne oparte na elementach dwóch zasygnalizowanych wcześniej schematów pojęciowych⁵: *Institutional Analysis and Development* i pokrewnego narzędzia *Institutional Grammar Tool* (E. Ostrom 2005; Crawford, Ostrom 1995; Basurto i in. 2010). Wykorzystam także schemat koalicji poparcia⁶ *Advocacy Coalition Framework ACF* (Sabatier 1988; Sabatier 1991). Przewiduje on rywalizację najczęściej dwóch grup (koalicji), z których jedna – dominująca – zabiega o utrzymanie status quo, a druga dąży do wprowadzenia zmian oraz zajęcia pozycji dominującej. Przedstawię kluczowych aktorów i zajmowane przez nich pozycje. Następnie zostanie przeprowadzona rekonstrukcja reguł zawartych w tworzonej ustawie w kluczowych momentach jej powstawania w trakcie procesu regułowotwórczego, w której wykorzystane zostaną elementy schematu badania panelowego. W dalszej kolejności pozwoli to na przeprowadzenie analizy dynamiki tych reguł.

Zastosowanie rywalizacyjnego modelu tworzenia reguł jest próbą systematyzacji procesu legislacyjnego w całym okresie prac nad projektami legislacji. Takie podejście powinno pozwolić nie tylko na ogólne zrozumienie rywalizacji o dominację w podsystemie, ale także na wyjaśnienie tego, jak rywalizacja przebiega, jak w szczegółach zmieniają się reguły, które

⁵ Termin *framework* tłumaczę jako „schemat pojęciowy”, podobnie tytuł książki Karla Poppera *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality* Bohdan Chwedeńczuk tłumaczy jako „Mit schematu pojęciowego ...” (Popper 1997).

⁶ W polskiej literaturze przyjęło się stosowanie tłumaczenia: „koalicja rzeczników” lub „koalicja rzecznicza”. W tych przypadkach, gdy mowa jest o wspieraniu interesów jednostek, grup abstrakcyjnie rozumianych interesów ogólnych, np. przyrodniczych. Takie tłumaczenie nie wydaje się uzasadnione, gdy mowa o koalicji, której uczestnicy partycypują w grze/ negocjacjach i mogą bezpośrednio skorzystać na ich przebiegu. Wykorzystanie pojęcia „rzecznik” – w słownikowym rozumieniu „osoba występująca w imieniu kogoś innego niż ona sama” – nie wydaje się zasadne w takich sytuacjach. Z kolei Kazimierz W. Frieske w tłumaczeniu podręcznika B. Guya Petersa (1999) posłużył się terminem „koalicja wpływów” (Peters 1999: 223). Jest to tłumaczenie bliższe temu, które zastosowałem. Nie zdecydowałem się na zastosowanie tego wariantu, uważając, że jest nazbyt wartościujący.

Pytania i hipotezy

ich elementy są modyfikowane w kolejnych etapach. Ten model ma ambicje być interdyscyplinarną próbą przedstawienia procesu politycznego rozgrywającego się wokół tworzenia reguł określających zasady podsystemu lub systemu⁷. Poprzez badane dynamiki zmienności samych projektów reguł próbuję poznać przebieg trudnej do bezpośredniego uchwycenia rywalizacji uczestników tego procesu.

Jak już sygnalizowałem, w książce zastosowałem perspektywę neoinstytucjonalną w wariacie proponowanym przez Elinor Ostrom (np. 1998; 2000; 2005; 2013) i Vincenta Ostroma (1974; 1994; 1997) – twórców tak zwanej szkoły z Bloomington – rozszerzonym o niektóre wybrane elementy innych schematów pojęciowych zaliczanych do grupy procesu polityk publicznych (*policy process*). Obficie korzystałem także z prac Piotra Chmielewskiego (2011; 2012; 2013; 2018) i Antoniego Kamińskiego (1984, 2014, A. Kamiński, B. Kamiński 2004; 2016; 2017; 2018).

Dane wykorzystane w analizach negocjacji legislacyjnych zawartych w książce to zakodowane reguły badanych projektów ustaw oraz towarzyszące tym projektom uzasadnienia, a także oficjalna korespondencja, za pośrednictwem której przedstawiam stanowiska w trakcie tych negocjacji. Niemal wszystkie zamieszczone w książce tabele i wykresy przedstawiają analizę tych danych. Nieliczne wykresy zapożyczone z innych publikacji zostały opatrzone przypisami informującymi o ich pochodzeniu.

Pytania i hipotezy

Fundamentalne zagadnienie, którego szczególnym przypadkiem jest badany problem, to mechanizm implementowania zmiany systemowej (ustrojowej). Jakie są warunki wprowadzenia zmiany reguł oraz zmiany całych instytucji? Co decyduje o ich zmienności lub stabilności? Innymi słowy, jakie czynniki są katalizatorami zmiany, a jakie jej inhibitorami? Czy zastosowanie schematu rywalizacji grup poparcia pozwala uzupełnić

⁷ Szczegółowo system i podsystem definiuję w rozdziale pierwszym i trzecim, tu ograniczam się do operacyjnego przedstawienia podsystemu. Jest to część sfery publicznej wydzielona/ definiowana przez politykę sektorową, na przykład polityka energetyczna wyodrębnia podsystem energetyczny, w którym aktywne są podmioty związane z tą polityką.

wiedzę o procesie legislacyjnym w stosunku do innych sposobów, w jakie może być on postrzegany? Czy model rywalizacji grup poparcia jest lepiej dostosowany do danych niż model oparty na koncepcjach badaczy administracji wskazujących na przewagę administracji wynikającą głównie z większej wiedzy o funkcjonowaniu (pod)systemu (*asymetry of knowledge*). Przyjęty przeze mnie schemat analizy zakłada badanie reguł i ich zmienność w trakcie procesu legislacyjnego. Rywalizacja grup manifestuje się w zmienności reguł. W analizie pod uwagę biorę wyłącznie efekty działania uczestników, przedstawiane projekty reguł oraz ostatecznie przyjęte reguły. Deklarowane intencje i opinie pomijam.

W książce staram się przedstawić, jak przebiegał proces tworzenia prawa (reguł) określającego zasady ustroju obszarów metropolitalnych, kto w nim uczestniczył i jak się zakończył. Najbardziej ogólne pytania i hipotezy dotyczące politycznego procesu tworzenia instytucji ustrojowych dla obszarów metropolitalnych przedstawiam niżej. Pierwsze pytanie brzmi, czy zastosowanie modelu rywalizacji grup poparcia w stosunku do procesu legislacyjnego jest uzasadnione poznawczo – pozwala uzyskać informacje niedostępne innymi metodami.

Postawienie tego pytania prowadzi do sformułowania hipotezy wskazującej na rywalizację grup poparcia jako główny schemat porządkujący proces tworzenia reguł. Innymi słowy, jest to pytanie o to, jak należy operacjonalizować proces tworzenia reguł: Czy jest on rywalizacją o treść reguł, która ma charakter gry o sumie zero, czy też gry o sumie większej niż zero? Hipotezę tę można uzupełnić o pytania pomocnicze dotyczące deskryptywnej charakterystyki procesu.

Kolejne pytanie/ grupa pytań dotyczy samego procesu; odwołuję się w tym przypadku do znanego wzorca relacji – rywalizacji między egzekutywą a legislaturą. Jaki był jego przebieg? Jaki był wpływ uczestników / aktorów na treść reguł? W jakiej sekwencji ewoluowały reguły powstające w trakcie procesu? Jak zmieniane były elementy składowe reguł podczas kolejnych faz⁸ procesu?

⁸ Zgodnie z „trybem nowym” proces legislacyjny składa się z fazy administracyjnorządowej, w której należy wyróżnić dwa etapy – etap I, gdy dokument miał formę założeń projektu ustawy, oraz etap II, gdy dokument miał postać projektu ustawy. Po tym następowała faza negocjacji parlamentarnych, podczas których projekt miał ciągle formę projektu ustawy.

Pytania i hipotezy

Trzecia grupa to – oparte na schemacie rywalizacji pomiędzy grupami poparcia – pytania dotyczące powiązania przekształceń reguł ze zmianą grupy zajmującej centralną pozycję w podsystemie. Czy zmiana instytucjonalna, o ile nastąpiła, była powiązana ze zmianą grupy dominującej? Czy doszło do przechwycenia projektu instytucji – przejścia instytucji projektowanej przez grupę dążącą do zmiany przez aktorów zabiegających o utrzymanie *status quo*?

Hipotezy, jak wspominałem, można podzielić na trzy kategorie. Pierwszą stanowi pojedyncza hipoteza (H1). Jest to odpowiedź próbna na pytanie, czy proces legislacyjny odbywa się zgodnie ze schematem rywalizujących grup poparcia? Inne możliwe schematy porządkujące proces legislacyjny to nadal obecny normatywny racjonalny model tworzenia prawa lub schemat rywalizacji egzekutywy z legislatywą, a przede wszystkim schemat parlamentarnej rywalizacji koalicji z opozycją.

H1 – Proces mający prowadzić do zmiany instytucjonalnej odbywał się zgodnie z modelem rywalizujących grup poparcia.

Kolejne pytania oraz związane z nimi hipotezy (od H2 do H3) dotyczą uproszczonego modelu rywalizacji egzekutywy z legislatywą oraz egzekutywy politycznej z administracją w procesach legislacyjnych. Czy dominujące znaczenie ma, jak przewiduje standardowy model, legislatywa? Czy dominuje władza wykonawcza, czy też przeważa administracyjny pion władzy wykonawczej, który – jak sugerują teoretycy zarządzania – korzysta z przewagi kompetencji i wiedzy?

H2 – Proces tworzenia reguł kontroluje egzekutywa (polityczna).

H2.1 – O treści przyjętych reguł/ instytucji decyduje administracja (biurokracja) wnioskodawcy.

H3 – Kluczowy wpływ na treść projektu ma legislatywa.

Trzecia kategoria (H4, H5) to hipotezy dotyczące szczegółów zmian następujących podczas negocjacji. Dotyczą one rywalizacji pomiędzy grupami poparcia. Ich testowanie ma wskazać, czy model rywalizacji grup poparcia trafnie oddaje przebieg procesu tworzenia reguł. Hipotezy dotyczą szczegółów dynamiki przekształceń instytucji w trakcie procesu legislacyjnego.

H4 – Grupa aspirująca z sukcesem przeprowadziła własny projekt ustawy przez cały proces legislacyjny. Utrzymała też korzystną dla siebie postać projektu.

H5 – Nastąpiło przechwycenie instytucji⁹ – propozycja grupy aspirującej została przejęta przez grupę *status quo* i przeformułowana na jej korzyść.

Techniczne szczegóły dotyczące tych hipotez przedstawiono w rozdziale trzecim.

Nieudana metropolizacja. Historia ustroju Warszawy

Przy pomocy rywalizacyjnego modelu tworzenia reguł zbadana została część procesu tworzenia reguł ustroju metropolitalnego. Na rzecz wyboru tego przypadku przemawia wspomniana historia prób implementacji metropolitalnego rozwiązania instytucjonalnego. W przypadku wielkich miast mamy do czynienia z niedokończoną reformą ustroju administracyjnego, w Polsce obowiązują rozwiązania, o których można zasadnie twierdzić, że są przejściowe – wprowadzono je w 1990 roku, a w latach 1998 i 1999¹⁰ jedynie uzupełniono. W konsekwencji powstała konstrukcja „miasta na prawach powiatu”, obowiązująca nie tylko w metropoliach, lecz również w miastach średniej wielkości. Niezależnie od tego, co było przyczyną rezygnacji z wprowadzenia specjalnego rozwiązania ustrojowego dla metropolii – czy taką zmianę podczas obu fal samorządowej reformy ustrojowej uznano za nadmiernie kłopotliwą, napotkano na opór, szczególnie w 1998 r., czy przeciwnie, uznano, że konieczność implementowania takiego rozwiązania była na tyle oczywista, że pozostawiono to zadanie na przyszłość – skutkiem było niewykorzystanie „momentu konstytucyjnego” dla reform ustrojowych z 1990 i 1998 roku.

⁹ Przechwycenie instytucji, szerzej definiowane w rozdziale trzecim, może oznaczać przeformułowanie, przedstawionego przez grupę aspirującą i korzystnego dla niej projektu instytucji, w wyniku czego projekt instytucji stał się korzystny dla grupy zwolenników dotychczasowego porządku. Przechwycenie może polegać też na innej sekwencji działań zwolenników istniejącego porządku, szerzej piszę o tym niżej.

¹⁰ Reforma była przygotowywana w 1998 roku, a weszła w życie w styczniu roku 1999.