

W polityce rozwoju potrzebujemy rewolucji, a nie ewolucji



dr Elżbieta Kozubek

Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Ku rewolucyjnej przemianie polityki rozwoju skłania cywilizacyjny charakter współczesnych wyzwań oraz typowa dla turbulentnych czasów zmienność i złożoność. Elementem tej rewolucji powinno być przeformułowanie funkcji, jaką pełnią samorzady terytorialne. Dzięki swoim zdolnościom – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego – mogą być remedium na wiele problemów. Nowe cywilizacyjne priorytety musimy jednak umiejętnie przełożyć na administracyjne instrumentarium i prawodawstwo – bez tego cele wielkiej transformacji nie przełożą się na zmianę w świecie rzeczywistym.

Nieuchronny przewrót w polityce rozwoju

Wspólnoty samorządowe, które nauczyły się już skutecznego zarządzania procesami społecznymi i gospodarczymi oraz sprawnego wykonywania przypisanych im zadań, w ciągu ostatnich ośmiu lat były stopniowo pozbawiane perspektyw na dalsze budowanie i rozwijanie samorządności oraz doskonalenie swoich umiejętności. W elitach władzy zatriumfowało myślenie o dobroczynnym wpływie na naszą rzeczywistość procesów centralistycznych, co pociągnęło za sobą obniżenie stopnia samorządności na wszystkich poziomach zarządzania. Przełamanie tego sposobu myślenia będzie dla samorządów początkiem nowego otwarcia.

Przywrócenie samorządności do poziomu sprzed 2015 r., patrząc z dzisiejszej perspektywy, nie byłoby jednak satysfakcjonujące ani dla samorządów, ani dla społeczności, ani też dla władzy centralnej. Nastąpiły bowiem tak głębokie zmiany w otoczeniu samorządów – prawnym, gospodarczym, społecznym, w wymiarze krajowym i międzynarodowym, że nie jest przesadą stwierdzenie, iż jedynym wyjściem jest dokonanie przewrotu w systemie zarządzania rozwojem kraju, a co za tym idzie – w polityce rozwoju. Nowa polityka powinna uwzględniać: zmiany cywilizacyjne, pojawianie się nieprzewidywalnych zjawisk, kurczenie się wymiaru globalnego. Zmiany te powinny wspierać dalsze równoważenie rozwoju, nie tylko w teorii, ale w celu rzeczywistego zapewnienia mieszkańcom jakości życia na odpowiednim poziomie. Konieczne jest zbudowanie na nowo relacji międzyinstytucjonalnych, w tym między samorządem terytorialnym a administracją rządową oraz między podmiotami zarządzającymi a gospodarującymi. Ewolucyjne przemiany nie przyniosłyby pożądanego rezultatu, nie będąc w stanie dotrzymać kroku zmieniającemu się otoczeniu. Już Adam Mickiewicz zauważył, że „ludzkość nie powinna postępować bezpiecznie i spokojnie powolnym krokiem. W krainie życia wszystko posuwa się przez wstrząśnienia i rewolucje”. I tu dochodzimy do istotnej różnicy między rewolucją i ewolucją. Ewolucja – to zmiana ciągła, powolna, rewolucja – to gruntowna, okresowa zmiana myślenia, zasad, formy. W polityce rozwoju kluczowe znaczenie ma rewolucja w myśleniu, w postrzeganiu wartości.

”

Zmiany, które nastąpiły w otoczeniu samorządów – prawnym, gospodarczym, społecznym, w wymiarze krajowym i międzynarodowym – są tak głębokie, że konieczne wydaje się dokonanie przewrotu w myśleniu o zarządzaniu rozwojem kraju, a co za tym idzie – w polityce rozwoju.

Niepokoje związane ze zmianami cywilizacyjnymi

Nie jesteśmy przygotowani na tak szybkie i głębokie zmiany, jakie zachodzą wokół nas – w sposób naturalny wywołując rozliczne niepokoje w życiu rodzinnym, zawodowym społecznym, instytucjonalnym. Zmiany te wpływają także na funkcjonowanie samorządów terytorialnych, chociaż stopień ich oddziaływania jest trudny do oceny. Nowe technologie, cyberbezpieczeństwo czy sztuczna inteligencja to obszary, które muszą być coraz bliższe samorządom, by mogły być wykorzystane w ich codziennych działaniach, przede wszystkim z pożytkiem dla społeczności, ale także z myślą o sprostaniu konkurencji i wyzwaniom.

Potrzeba korzystania z efektów zmian cywilizacyjnych jest cywilizacyjną koniecznością. Nie ma ucieczki od tych procesów, ale rodzą się niepokoje, które trzeba się nauczyć pokonywać. Trapią nas zwłaszcza niepokoje: o nierównomierność rozwoju, o zróżnicowany dostęp do dóbr zapewniających właściwy poziom życia, o środowisko naturalne poddawane nieustającym zagrożeniom, o zachodzące wokół nas zmiany, których geneza nie została dotychczas ustalona, o skutki nieprzemysłanego wykorzystania rezultatów nowoczesności, wreszcie o ograniczone możliwości sfinansowania nowych rozwiązań dla dobra ludzkości. Powoduje to coraz większą alienację, pogarsza się nasza kondycja psychiczna, stajemy się coraz bardziej samotnym społeczeństwem. Wolnorynkowa ideologia i konsumpcjonizm nie pomagają w pokonywaniu samotności i budowaniu wspólnot współpracy.

Przewartościowane priorytety

Realizację polityki rozwoju determinują priorytety unijne, określone dla każdej perspektywy finansowania, oraz zapisy w dokumentach planistycznych i strategicznych na każdym poziomie zarządzania, krajowym i samorządowym. W obecnej perspektywie priorytety unijne związane są w dużym stopniu – w obrębie wszystkich celów polityki spójności – z założeniami zielonego ładu, który odnosi się do wykorzystania nowych źródeł energii, ograniczenia emisji dwutlenku węgla, ograniczenia śladu węglowego, niskoemisyjnego transportu. Nie po raz pierwszy priorytety unijne są niezwykle ambitne, ale tym razem zdają się przerastać możliwości ich urzeczywistnienia, co jeszcze bardziej podkreślają wyznaczone do osiągnięcia „wyśrubowane”, niekiedy kontrowersyjne, wskaźniki. Podobnie wyzwania, którym powinniśmy sprostać, wymagają lepszego skwantyfikowania, w miejsce redundantnych opisów, zacierających istotę problemów do rozwiązania. Szczególnymi przypadkami są gospodarka o obiegu zamkniętym w ramach wyzwania klimatycznego oraz rozwój małych miast i miasteczek, a także gospodarka mieszkaniowa w ramach wyzwania demograficzno-osadniczego. Realizacja nowych priorytetów wiąże się z niewspółmiernym wysiłkiem i nakładami w stosunku do spodziewanych rezultatów. Wiele z tych priorytetów nie ma odniesienia w przepisach prawnych – ustawodawstwie, co pozwalałoby na ich umocowanie i bezkonfliktową realizację. Tak gwałtowny zwrot akcji w wyznaczaniu priorytetów dla państw, gospodarek i społeczeństw jest rewolucją samą w sobie, a bez rewolucji w instrumentarium, nie przełoży się to na, podobnej skali, zmianę w świecie rzeczywistym.

”

Nie po raz pierwszy priorytety unijne są niezwykle ambitne, ale tym razem zdają się przerastać możliwości ich urzeczywistnienia, co jeszcze bardziej podkreślają wyznaczone do osiągnięcia „wyśrubowane” wskaźniki. Tak gwałtowny zwrot akcji w wyznaczaniu priorytetów dla państw, gospodarek i społeczeństw jest rewolucją samą w sobie, ale bez rewolucji w instrumentarium i krajowym ustawodawstwie, nie przełoży się to na zmianę w świecie rzeczywistym.

Konieczność naprawy systemu prawnego

Obowiązujące regulacje prawne wciąż nie nadążają za dokonującym się postępowaniem i pojawiającymi się potrzebami. Statystyki dotyczące polskiego systemu prawnego są zatrważające. W każdym kolejnym roku powstaje więcej aktów prawnych niż odpowiednio w latach wcześniejszych. A są to liczby sięgające znacznie powyżej 100 tys. rocznie. Ogłoszone akty prawne często podlegają zmianom w krótkim okresie, i nie są to zmiany jednokrotne. Zdarza się także nierzadko, że data publikacji aktu prawnego nie jest związana z jego wejściem w życie, bowiem obowiązuje on już od pewnego czasu. Ten chaos prawny powinien zostać jak najszybciej uporządkowany, włącznie z ograniczeniem liczby obowiązujących przepisów, zwłaszcza dotyczących podobnego zakresu tematycznego. Na pierwszym miejscu wśród kryteriów stanowienia prawa powinno być zaufanie do przepisów ze strony obywateli i przedsiębiorców, a także instytucji świadczących usługi dla tych grup społecznych. Do ważniejszych kryteriów naprawy systemu prawnego należy ograniczenie „stopnia uregulowania” wielu dziedzin, tj. tzw. przeregulowania. W przepisach prawnych odnoszących się do polityki rozwoju, w tym planowania przestrzennego, nadal istnieje wiele paragrafów dawno już nieaktualnych. Przewidziano zresztą w tychże ustawach opracowywanie przez samorządy zbyt wielu dokumentów, często powielających swoje treści.

Zmiany są zatem nieuniknione, a dotyczą rozwiązań systemowych w wielu aspektach. Zarówno ustawy, rozporządzenia, jak i dokumenty powstające na ich podstawie, powinny być spójne, transparentne, zredukowane liczbowo, określające narzędzia egzekwowania prawa. Dobre prawo jest strażnikiem sprawiedliwości i wolności obywateli. Jest też warunkiem wzrostu gospodarczego. Złe prawo, w tym także jego nadmiar, przeradza się w „kaganiec” dławiący rozwój społeczny. Rozwiązania systemowe umożliwiłyby przygotowywanie zintegrowanych dokumentów na każdym poziomie prowadzenia polityki rozwoju. Konieczna jest przy tym zamiana konsultacji społecznych na mechanizm partycypacji, który zapewniłby współodpowiedzialność za podejmowane decyzje i sprzyjałby rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Dlaczego rewolucja po 25 latach?

Doświadczenia 25 lat od wprowadzenia reformy administracyjnej i 20 lat funkcjonowania w Unii Europejskiej skłaniają nie tylko do podsumowań, refleksji, ale też upoważniają do zaprojektowania zmian, niekiedy o fundamentalnym charakterze. Skończył się bowiem czas ewolucji, nowe wyzwania żądają zmian systemowych. Polityka rozwoju, kierująca się zasadami zawartymi w przepisach prawnych, unijnych i krajowych, wyrażana w dokumentach strategicznych i planistycznych, w priorytetach dla kolejnych perspektyw finansowania, jest wprawdzie zmienna, ale obecnie – w ogromnym stopniu niedostosowana do współczesnych wymagań. Ewolucyjne zmiany w polityce nie miały właściwości naprawczych, a często pogłębiały poziom jej niedostosowania.



Samorządy dojrzały do głębokich i szybkich decyzji. Dzięki swoim zdolnościom – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego – mogą być remedium na turbulentne czasy. Współdziałanie rządu centralnego z samorządami może przesądzić o skuteczności wprowadzania rewolucyjnych zmian w wielu dziedzinach.

Rewolucja staje się imperatywem w skali globalnej, ponieważ tylko rewolucyjne mechanizmy mogą przyczynić się do ograniczenia otaczających nas ze wszystkich stron zagrożeń, przegradzających się stopniowo w zdarzenia katastrofalne, jak kryzys klimatyczny czy wyczerpywanie zasobów naturalnych planety. Rewolucja jest siłą rzeczy koniecznością także w mniejszych skalach, w tym lokalnej i regionalnej.

Samorządy mogą być remedium na te czasy, dzięki swoim zdolnościom – dowiedzonym m.in. w trakcie pandemii COVID-19 – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego. Współdziałanie rządu centralnego z samorządami terytorialnymi może przesądzić o skuteczności wprowadzania rewolucyjnych zmian w wielu dziedzinach – samorządy dojrzały do głębokich i szybkich decyzji.

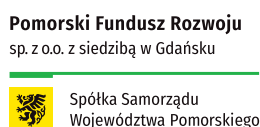
A może powrót do przeszłości?

Życie w czasach przesilenia cywilizacyjnego, nieprzewidywalnych zdarzeń, niekorzystnej sytuacji demograficznej, nasilającej się konkurencji, w otoczeniu wszechobecnych innowacji i nowych technologii sprawia, że na dalszy plan schodzą konserwatywne, dawniej powszechnie cenione, wartości: życia rodzinnego i wspólnotowego, kontaktu z przyrodą, lokalnej i regionalnej specyfiki, budowania tożsamości miejsca itp. Konsekwencją jest samotność, na której nie można budować! Na szczęście, zjawisko to coraz częściej, aczkolwiek zdecydowanie niewystarczająco, dostrzegane jest wśród naukowców, socjologów i psychiatrów. Paradoksalnie podejmowane są, w większym lub mniejszym stopniu, rewolucyjne próby określenia nowych modeli życia i zaspokajania potrzeb, wdrażania zasady równoważenia rozwoju bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń, takiego gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni, by ład przestrzenny został zachowany, tworzenia miejsc cechujących się wysoką, kompleksową jakością dla życia człowieka. Gdyby mogło się to ziścić, byłby to w dużej części powrót do przeszłości, o której zdaje się marzyć coraz więcej mieszkańców naszego globu. Ile musi się zmienić, by było po staremu?

O autorce

Dr **Elżbieta Kozubek** – geograf, Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie; w latach 1984–2012 pracownik naukowy Instytutu Geografii i PZ PAN oraz Instytutu Geodezji i Kartografii; nauczyciel akademicki Wydziału Geodezji i Kartografii PW. Główny obszar badań dotyczy rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, modelowania złożonych systemów przestrzennych, m.in. w zakresie społeczeństwa informacyjnego, procesów urbanizacji, zmian użytkowania ziemi.

Partnerzy



Partnerzy numeru

