Stracone szanse planowania

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 14, kwiecień 2019 20:08
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1985

Niekwestionowaną bolączką aktualnego systemu zarządzania rozwojem w Polsce jest prawny wymóg opracowywania kilkunastu różnych branżowych dokumentów planistycznych przy jednoczesnej pozorności dokumentu, który powinien mieć znaczenie fundamentalne, tj. strategii rozwoju lokalnego. Strategie te są bowiem w wielu przypadkach pisane nie jako hierarchizacja ambitnych, jednak wykonalnych celów, lecz jako koncert życzeń podporządkowany możliwości pozyskania jakichkolwiek środków zewnętrznych.

Tak skonstruowane strategie prowadzą do podejmowania przedsięwzięć nie mających kluczowego znaczenia z punktu widzenia przyszłości danej jednostki samorządu terytorialnego, tylko dlatego że otworzyły się możliwości ich dofinansowania. To, że konieczny wkład własny mógłby zostać znacznie lepiej spożytkowany nikogo już nie obchodzi – w końcu przedsięwzięcie w zakresie strategii się mieściło. Najlepszym zresztą potwierdzeniem dekoracyjnej roli wielu strategii jest brak oprzyrządowania ich planami operacyjnymi opisującymi sposób osiągania poszczególnych celów w strategii zakreślonych.

Jednocześnie poszczególne resorty nie wierząc w realność strategii wymuszają podejmowanie licznych dokumentów planistycznych. Czasami przybiera to kuriozalny charakter, np. wprowadzony w roku 2012 obowiązek corocznego uchwalania przez gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Paradoksalnie zapobieganie bezdomności ludzi nie zasłużyło na odrębny dokument – jest częścią strategii rozwiązywania problemów społecznych, nie wymagających corocznego przyjmowania. Trudno jest zatem znaleźć racjonalne powody, dla których opieka nad zwierzętami stała się przedmiotem odrębnego dokumentu, choć równie dobrze mogłaby być np. częścią programu ochrony środowiska.

Liczba branżowych dokumentów planowania jest tak duża, że właściwie nikt już nie pilnuje ich wzajemnej zgodności. Najbardziej dobitnym tego przykładem są analizy kosztów wdrażania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – które standardowo nie znajdują odzwierciedlenia w wieloletnich prognozach finansowych. Gdyby znajdowały to oczywiste stałoby się, że wiele gmin nie jest w stanie ponieść kosztów uzbrojenia terenów, które hojną ręką przeznaczyły na cele budowlane.

Wobec tak przedstawiającego się stanu faktycznego zapowiedź Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, iż zamierza podjąć prace legislacyjne mające na celu doprowadzić do konsolidacji systemu zarządzania rozwojem Polski przyjąłem z nadzieją. Niestety – będący realizacją owych zapowiedzi projekt nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (i innych ustaw) rozczarowuje. A momentami prowokuje do pytania, czy resort odpowiedzialny za planowanie rozwoju ma dostateczną wiedzę o ustroju samorządu terytorialnego w Polsce.

Projekt nie przewiduje praktycznie żadnych skutecznych narzędzi integracji planowania na poziomie gminy. Takiej roli nie są w stanie pełnić elementy przestrzenne wprowadzone obligatoryjnie do strategii rozwoju gminy (która jest jedynie fakultatywna). Projekt nie znosi też obowiązków w zakresie tworzenia odrębnych planów sektorowych, jak również nie zapewnia ich zgodności ze strategią rozwoju gminy.

Pomija jednocześnie planowanie strategiczne na poziomie powiatu. Zgodnie z wyobrażeniem autorów strategia rozwoju ponadlokalnego ma być opracowywana przez gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie. Udział powiatu jest jedynie fakultatywny; zastanawia mnie zatem jak ma być projektowana i realizowana strategia rozwoju ponadlokalnego w zakresie interwencji na rynku pracy, wielu działań z zakresu polityki społecznej, czy wreszcie w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego – jeśli podmiot odpowiedzialny za te obszary w tworzeniu strategii nie będzie musiał brać udziału.

Phoca PDF

Jednocześnie projekt wprowadza chaos w zasadach współpracy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W obecnym stanie prawnym klasyfikacja form zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego była czytelna. Istniały związki - gminne, powiatowe, gminno-powiatowe, które tworzone były w celu wspólnego wykonywania określonych zadań publicznych oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – umożliwiające wspólne reprezentowanie interesów swoich członków. Oczywiście związki komunalne miały swoje ograniczenia – przede wszystkim związane z brakiem możliwości nawiązywania współpracy w oparciu o kryterium terytorialne – jednakże i w doktrynie, i w projektach legislacyjnych były już proponowane sposoby zaradzenia temu problemowi. Najlepszym tego przykładem może być idea zespołów współpracy terytorialnej zaproponowana w poprzedniej kadencji Parlamentu przez prezydenta Bronisława Komorowskiego.

Ministerstwo nie zdecydowało się jednak na sięgnięcie do już skonsultowanych niegdyś rozwiązań – mających zresztą akceptację poszczególnych organizacji samorządowych. Zamiast tego zaproponowało by stowarzyszenia gmin mogły być tworzone nie tylko w celu wspierania idei samorządu terytorialnego, czy obrony wspólnych interesów, lecz również… realizacji zadań publicznych. Zgodnie z pomysłem resortu gminy będą mogły powierzać stowarzyszeniu gmin zdania własne w całości, w części lub poprzez konkretne przedsięwzięcia. W ten sposób praktycznie podważony zostaje sens istnienia związków komunalnych, a jednocześnie znosi się instytucjonalne zabezpieczenia realizacji zadań publicznych. W tej sytuacji drobiazgiem jest już to, że prawdopodobnie „przy okazji” – ze względu na nieporadność legislacyjną – podnosi się liczbę jednostek uprawnionych do tworzenia stowarzyszeń, a jednocześnie ogranicza dopuszczalny zakres zadań stowarzyszeń powiatów.

Nie wystawia to dobrego świadectwa Ministerstwu Inwestycji i Rozwoju.

Phoca PDF