

Konsultacje społeczne chronią przed blokowaniem inwestycji

Jedną z korzyści przeprowadzania konsultacji społecznych przy inwestycjach jest możliwość ich realizacji bez zakłóceń i w terminie. Choć ten swoisty dialog władzy z obywatelami wymaga większych nakładów czasowych, to jest bezsprzecznie opłacalny w kontekście np. uniknięcia protestów blokujących przedsięwzięcie.

Sporo między inwestorem i wykonawcą to nie jedyna płaszczyzna powstawania konfliktów w procesie inwestycyjnym. Najpoważniejsze konflikty to te, których wynikiem jest całkowity paraliż inwestycji na trudny do przewidzenia czas. Takie sytuacje mają miejsce, kiedy niedoinformowane lub sfrustrowane społeczeństwo, reprezentowane przez grupy interesów, nie zgadza się z planowaną inwestycją i dochodzi do głosu w mediach. Wówczas eskalacja konfliktu z poziomu lokalnego do międzynarodowego następuje w mgnieniu oka.

Dlatego inwestorzy coraz częściej dostrzegają sens informowania społeczności lokalnej o planowanych inwestycjach i przeprowadzania tzw. konsultacji społecznych jeszcze przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji administracyjnej.

Dialog z obywatelami

Konsultacje społeczne to szczególnie dobra forma dialogu między władzą a obywatelami. Wymaga większych nakładów czasowych, ale jest bezsprzecznie opłacalna w kontekście np. uniknięcia protestów blokujących inwestycję.

Jeśli inwestor stara się o kredyt w Banku Światowym lub EBOR, przeprowadzenie konsul-

tacji społecznych jest warunkiem wstępnym udzielenia kredytu.



WAŻNE

Doświadczenia międzynarodowych instytucji finansujących pokazują, że akceptacja społeczna jest kluczowym warunkiem planowej realizacji inwestycji.

Stopień zaangażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne, czyli sprawowanie władzy, waha się od zerowego (nazywanego manipulacją społeczeństwem) do władzy obywatelskiej, gdzie obywatele mają duży wpływ na ostateczne decyzje lub gdzie te decyzje od nich bezpośrednio zależą.

Zgodnie jednak z praktyką, dialog z obywatelami dzieli się na trzy dość ogólne stopnie: **informowanie, edukowanie, angażowanie**. Przy angażowaniu obywateli mamy do czynienia z **grupami interesu**, czyli grupami zainteresowanymi uzyskaniem określonych skutków przedsięwzięcia (mogą być nimi np. organizacje ekologiczne, przedsiębiorcy, mieszkańcy, osoby starsze, młodzież).

Wpływ obywateli na podejmowane decyzje może przybierać różne formy, takie jak: warsztaty, fora, okrągły stół, ankiety, wywiady, programy rozwiązywania konfliktów. Jednak w odróżnieniu od jednostronnej komunikacji w kierunku władza – obywatele, z któ-

rą mamy do czynienia na poziomie informowania i edukowania, na poziomie angażowania przepływ informacji jest dwukierunkowy – z jednej strony władze informują obywateli o swoich planach, edukują, czyli dzielą się swoją wiedzą odnośnie do konieczności realizacji projektu, wynikami analiz technicznych i badań, ale także przyjmują zgłaszane obawy i propozycje modyfikacji oraz wdrażają je, zachowując równowagę między potrzebami miasta a oczekiwaniami grup interesu. Jak w każdym procesie komunikacji, zwłaszcza wielostronnej, w takich warsztatach czy forach przydatna jest pomoc zewnętrznych specjalistów. Ekspert komunikacji niebędący przedstawicielem władzy zachowuje bezstronność i tak jest postrzegany przez uczestników. Działa też jako strażnik procedury i zapobiega powstawaniu konfliktów.

Przygotowując konsultacje społeczne, ekspert ds. komunikacji rozpoznaje potrzeby i możliwości urzędu. Oczywiście im wcześniej zacznie się proces informowania obywateli, tym lepiej, ponieważ grupy interesu otrzymują wiarygodne dane umożliwiające przeprowadzenie analizy przed podjęciem decyzji. Dzięki temu projekt ma szansę na uzyskanie poparcia tzw. cichej większości.

Najlepiej, jeśli model współpracy zakłada przekazanie przez obywateli reprezentowanych przez grupy interesu informacji zwrotnej i stałe komunikowanie się władzy/inwestora z grupami interesu. Niestety, nie zawsze

jest to możliwe. Dlatego na etapie przygotowania procesu dialogu należy określić, jakie możliwości ma w tym zakresie urząd/inwestor. Nie ma bowiem nic gorszego, niż poprosić grupy interesu o wypowiedzenie się w danej kwestii, jeśli ich zdanie nie będzie wzięte pod uwagę.

Czym grozi niedoinformowanie

Gdy te działania podejmuje się późno lub w ogóle, jest bardzo prawdopodobne, że poczucie odsunięcia lub pominięcia obywateli bądź grupy interesu w procesie podejmowania decyzji doprowadzi do negacji założeń projektu, nawet przy jego całkowitej nieznanomości. Przy dalszym braku reakcji decydentów/inwestora może skłonić grupy interesu do podjęcia działań, które nawet jeśli są zgodne z prawem, opóźniają lub blokują inwestycję albo projekt.

Chociaż z punktu widzenia szybkiej realizacji inwestycji najkorzystniejszy jest model angażowania obywateli, jednak nie zawsze może on być w konkretnym przypadku wdrożony. Może się bowiem okazać, że np. finansowe albo techniczne uwarunkowania nie pozwalają na włączenie obywateli w proces decyzyjny.

GSIA RADZI

Dlatego etapem początkowym kampanii powinno być określenie oczekiwanego poziomu partycypacji społecznej i dostosowanie informacyjnej części kampanii do wybranego modelu. Należy unikać np. zachęcania obywateli do wyrażania zdania i zgłaszania pomysłów, a następnie ignorowania ich. „Wycofanie” się władzy z dialogu jest postrzegane gorzej niż założenie od początku, że dialog nie będzie występował. Takie wycofanie pociąga za sobą nieuniknione poczucie rozczarowania i frustrację, która może wymknąć się spod kontroli.



Angażowanie obywateli w proces decyzyjny związany z realizacją inwestycji powoduje, że nie tylko uczą się oni, jak działa społeczeństwo obywatelskie, ale także czują się współautorami przyjętych rozwiązań.

Do podobnego efektu dochodzi przy niewłaściwie przygotowanych spotkaniach konsultacyjnych. Grupy interesu o nierozpoznanych oczekiwaniach, żądaniach i poczuciu niewysłuchania ścierają się bezpośrednio z przedstawicielami inwestora i/lub władzy lokalnej, ponieważ nie miały okazji przedstawić swoich oczekiwań i propozycji wcześniej i czują się ignorowane w procesie podejmowania decyzji. Najczęściej nie ma wtedy mowy o żadnej konstruktywnej pracy czy chociażby wymianie informacji, a zaczyna się walka. Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy jest to spotkanie jedyne, na którym grupy interesu mają szansę zostać wysłuchane.

GSIA RADZI

Dlatego ideałem jest przygotowanie gruntu konsultacji przez wydelegowanie neutralnej osoby trzeciej – mediatora, wyposażonej przez inwestora/władze lokalne w niezbędne informacje, aby spotkała się z każdą z grup interesu osobno, przygotowała do procedury właściwej konsultacji i pomogła im wypracować propozycje rozwiązań.

Takie rozwiązania są na porządku dziennym stosowane w USA, gdzie Departamenty Urbanistyki i Planowania Przestrzeni ściśle współpracują z mediatorami.

Jak władze Salzburga osiągnęły kompromis

Doskonałym przykładem wykorzystania technik mediacji i facylitacji jako nieodłącznego elementu dialogu społecznego jest np. *Traffic Forum* zorganizowane kilkanaście lat temu w Salzburgu. Założenie ograniczenia ruchu samochodowego w mieście i promowanie przyjaznych dla środowiska środków transportu dzieliły mieszkańców oraz grupy interesu i stały się główną kartą przetargową w lokalnych wyborach. Wtedy powstał pomysł niezwykle kosztownej budowy tunelu przez Górę Kapuziner. Władze miasta postanowiły włączyć obywateli w proces podejmowania decyzji zgodnie z modelem partycypacji obywatelskiej. Celem

dokończenie na str. VIII

Konsultacje społeczne chronią przed blokowaniem inwestycji

dokończenie ze str. VII

wspomagane przez mediatorów *Traffic Forum* było zebranie w jednym miejscu przedstawicieli grup interesu, administracji publicznej, polityków i ekspertów, aby umożliwić im dyskusję i rozwiązanie problemów rozwoju ruchu drogowego w mieście.

Uczestnicy forum zostali podzieleni na 2 grupy: krąg wewnętrzny składał się z przedstawicieli grup interesu, krąg ze-

miasta, osób dojeżdżających do pracy do miasta, osób robiących zakupy, turystów, interesy grupy biznesu, a także interesy, takie jak ochrona środowiska, zdrowie, bezpieczeństwo. W procesie otwartym zidentyfikowano grupy interesu, z których każda reprezentowana była przez jedną osobę. Każda z trzech największych grup: ekonomiczna, społeczna i środowiskowa wybrała po 1 osobie, która wraz z mediatorem i przedstawicielem administracji

ZAPAMIĘTAJ

Prowadzenie konsultacji społecznych przy inwestycjach jest wymogiem prawnym, który ustanawiają ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawo wspólnotowe – Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r. Sprostanie mu umożliwia:

- wnioskowanie o środki unijne,
- przeprowadzenie procesu inwestycyjnego bez zakłóceń i w terminie,
- zapobieżenie powstawaniu punktów zapalnych na linii urząd – grupy interesu,
- wzmacnianie pozytywnego wizerunku urzędu jako władzy dzielącej się decyzyjnością,
- osiągnięcie przez urząd celów bez konfliktów z obywatelami,
- tworzenie pozytywnego klimatu wokół inwestycji.

wewnętrzny z przedstawicieli administracji, polityków i ekspertów, których zadaniem było dostarczanie dodatkowych informacji na potrzeby pracy kręgu wewnętrznego, przysłuchiwanie się dyskusji i sposobom podejmowania decyzji. Członkowie kręgu wewnętrznego mieli pierwszeństwo wypowiedzi.

Żeby wytypować członków wewnętrznego kręgu, grupa określiła podstawowe interesy, jak np.: interesy pieszych, rowerzystów, osób korzystających z transportu miejskiego, kierowców samochodów osobowych, młodzieży, osób niepełnosprawnych, starszych, mieszkańców miasta, mieszkańców terenów przylegających do

publicznej weszła w skład zespołu ds. planowania. Ich zadaniem było przygotowanie treści i procesu każdego ze spotkań.

Prace rozpoczęły się od spisania kontraktu zawierającego „reguły gry”, podpisywanego następnie przez wszystkich członków i przedstawicieli *Traffic Forum* łącznie z przedstawicielami administracji publicznej. Jest to zabieg, którym zaczyna się każda praca w zespole wielostronnym, składający członków grupy do wypowiedzenia tzw. pierwszego tak. Jeśli chodzi o treść spotkań, to na początku krąg zewnętrzny przygotował listę wszystkich problemów ruchu drogowego w Salzburgu. Najpierw wypracowano tzw. środ-

ki natychmiastowe, które można było szybko wdrożyć ze względu na ich niski koszt i bezwzględna konieczność. Ku zdumieniu uczestników *Traffic Forum* okazało się, że natychmiastowe uzgodnienia w tematach drogowych poczyniono w 50 proc. kwestii. Następnie opracowano kryteria pozytywnej oceny rozwiązań dotyczących ruchu drogowego i rozpoczęły się długa dyskusja i negocjacje na temat celów i priorytetów. Po kilku miesiącach uzgodniono środki umożliwiające osiągnięcie tych celów. Na sam koniec zostały rozbieżności.

Model działania *Traffic Forum*, proces i wyniki prac zostały spisane i przekazane jako zalecenia dla polityków i władz miasta. W sumie członkowie *Traffic Forum* przepracowali 1000 godzin. W ciągu 13 miesięcy spotkali się 16 razy, za każdym razem na przynajmniej 3 godziny, aby korzystając z nowego sposobu słuchania, przekonywania i negocjacji, wypracowywać rozwiązania. Wynik pracy to opracowanie wizji przyszłości ruchu drogowego w mieście w postaci 62 celów jakościowych i ilościowych; dla porównania tylko 5 z nich nie uzyskało konsensusu. Określono 72 środki osiągnięcia tych celów i 92 środki natychmiastowe – tanie i możliwe do wdrożenia w ciągu roku. Co ciekawe, forum odrzuciło pomysł budowy tunelu przecinającego górę, ponieważ wszyscy przekonali się, że nie poprawi on sytuacji ruchu drogowego w mieście. Władze miasta pozytywnie oceniły ten wkład pracy obywateli i przyjęły niemal wszystkie zalecenia polityki ruchu dla Salzburga.

Anna M. Wróbel

Autorka jest ekspertem w dziedzinie mediacji i rozwiązywania konfliktów.