



ISSN 2082-8675

nr 17 (01/2013)

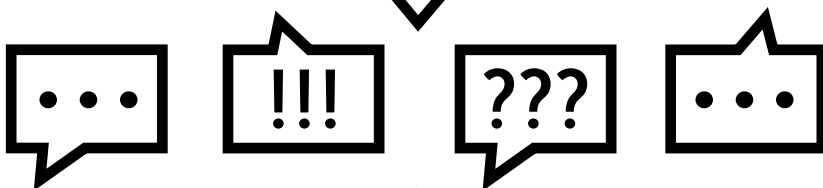
KWARTAŁ

magazyn SKN SPATIUM

Wiktor Wróblewski

metody

komunikacji społecznej



w polityce przestrzennej miasta

Informacja – forma czy treść

Trudność w obiektywnej ocenie instrumentów informacyjnych prowadzenia polityki przestrzennej wynika z przenoszonej przez nie treści światopoglądowej. Propaganda i PR są orężem politycznym każdej władzy.

Dla porównania ocena technik legisłacyjnych jest łatwiejsza, bo instrumenty prawne reglamentują i kontrolują wolność jednostki, więc są skatalogowane. Prawo budowlane, normy techniczne oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla inwestora i projektanta to nie design, lecz konkretne ograniczenia dysponowania własnością. Instrumenty finansowe służą zbieraniu większych lub mniejszych podatków i ich późniejszej redystrybucji albo w formie pomocy, albo stymulującej alokacji. Żeby analizować techniki uspołeczniania polityki przestrzennej, trzeba najpierw wyizolować retoryczną bazę na poziomie światopoglądowym, na podstawie której władza podejmuje decyzje (Rys.1): wolność jednostki czy dobro ogółu oraz czy lepiej dać rybę czy wędkę.

Inaczej mówiąc, jeżeli drabina uczestnictwa (Tab.) obrazuje poziom wymiany informacji na pionowej osi z, to wydaje się, że można ją ustawić w dowolnym miejscu politycznej szachownicy x, y instrumentów finansowych i regulacyjnych (Rys.2).

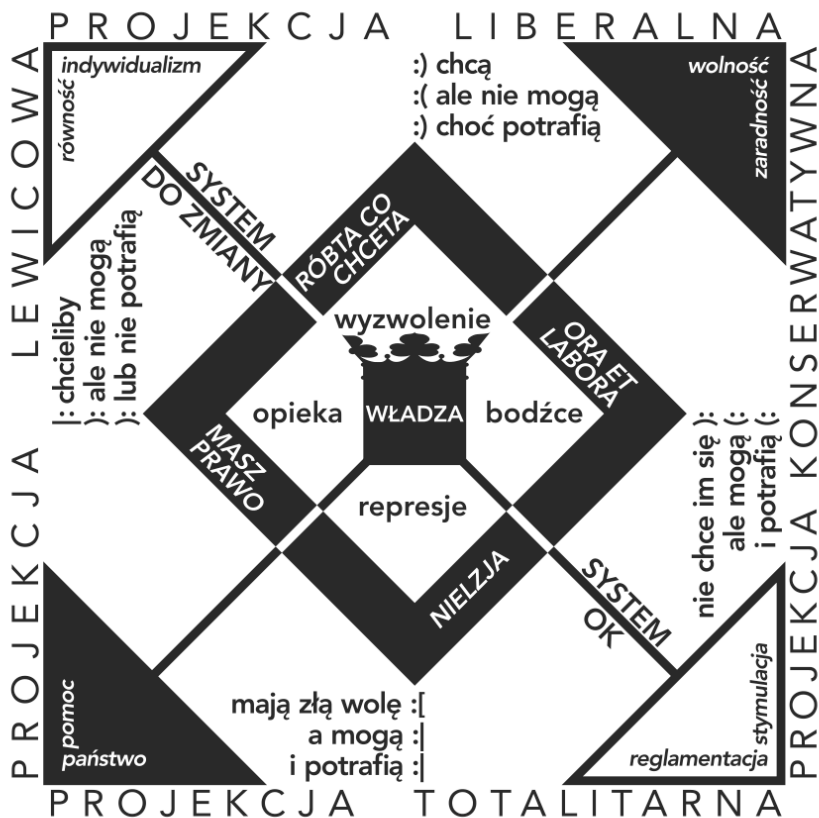
Dla kogo informacja?

Aby zrozumieć rolę instrumentów informacyjnych polityki przestrzennej, trzeba odpowiedzieć na pytanie, kto buduje miasto? Książki historyczne z reguły mówią o imperatorze zakładającym obóz, królu nadającym prawo do targu, fabrykancie... Rzadko można spotkać rozprawę o codziennej mrówczej pracy setek kupców, rzemieślników i kamieniczników oraz kolejnych pokoleniach tysięcy mieszkańców.

Dziś miasto budują usługodawcy, deweloperzy i użytkownicy. Lecz wśród nich wciąż uwagę władzy skupiają światowi gracze a nie sektor małych przedsiębiorstw, stanowiący trzon gospodarki. Tymczasem to światowi gracze mają własne biura analityczne, sprawne niczym agencje wywiadowcze, za to zwykli mieszkańcy korzystają z darmowej, powszechnie dostępnej informacji publicznej.

Podsumowując, można przyjąć, że instrumenty informacyjne przede wszystkim tworzą mechanizm wspierania indywidualnych decyzji mieszkańców i inwestorów. Lecz zgodnie z zasadą wzajemności instrumenty informacyjne również mogą wspierać podejmowanie decyzji zbiorowych. W tym celu władza, podejmując decyzje przestrzenne, ma do dyspozycji różne metody komunikacji.

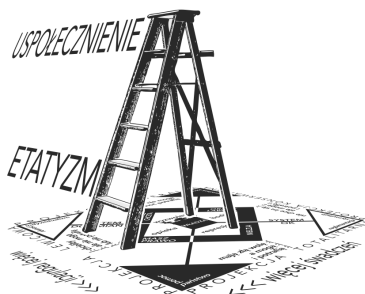
Rysunek 1. Próba wizualizacji zależności pomiędzy wyobrażeniem władzy o potrzebach społecznych a przyjętą retoryką
źródło: opracowanie autora



Metody komunikacji

W bogatej literaturze przedmiotu zostało wykazane, że tradycyjne metody udziału obywateli w podejmowaniu decyzji nie zdają egzaminu, ponieważ:

- nie dostarczają decydentom istotnych dla danego projektu informacji,
- nie dostarczają obywatelom przeświadczenia, że są słyszani,
- nie poprawiają już podjętych decyzji,
- nie pozwalają na szeroką reprezentację grup społecznych,
- antagonizują – zmuszając grupy interesów do polaryzacji stanowisk,
- zniechęcają osoby kompetentne i świadome, które widzą, że cała



procedura zmierza jedynie do spełnienia wymogów prawnych.

Próby opisu i rozwiązania problemów związanych z uczestnictwem społecznym zostały przedstawione przez Sherry R. Arnstein już w 1969 roku i bardzo trafnie zilustrowane w zaproponowanej przez nią drabinie uczestnictwa².

Na szczeblu 1 i 2 nie ma uczestnictwa, bo zostaje ono zastąpione manipulacją, tzn. pod hasłem partycypacji w negocjacjach obywatele są tak „edukowani” przez specjalistów public relations, aby uzyskać ich wsparcie dla projektu.

Na szczeblu 3 obywatele są wprowadzeni do informacji o projekcie, ale nie mają możliwości wyrażenia swojej opinii, bo komunikacja jest jednokierunkowa, a oni nie mają siły przebicia.

Na 4 i 5 konsultacje są pozorne, bo mierzone liczbą ludzi, którzy przyszli na spotkanie. Mogą oni zgłaszać swoje uwagi i nawet stanowić głos doradczy, ale nie mają wpływu na podejmowane decyzje, bo stanowią mniejszość.

Dopiero na szczeblu 6 i wyższych obywatele mają tyle praw, by brać udział w procesie decyzyjnym, a im wyższy szczebel, tym większy wpływ na podejmowane decyzje. Na najwyższym mają zapewnioną większość w głosowaniach, a co za tym idzie pełnię władzy w zarządzaniu projektem³.

W artykule *Public Participation in Planning: New Strategies for the*

21st Century Judith E. Innes i David E. Booher proponują nowe metody konsultacji i dialogu, aby przezwyciężyć wymienione na początku wady starych metod i w konsekwencji osiągnąć pełną partycypację obywateli w procesie planowania, czyli szczebel 8. Konsultacja społeczna prowadzona tymi metodami staje się wielokierunkową i wielotorową dyskusją wokół zadań i problemów angażującą planistów, decydentów i zainteresowane grupy społeczne. Tradycyjną prostą relację WŁADZA ↔ OBYWATEL zastępują skomplikowaną siatką wzajemnych relacji.

Autorzy sądzą, iż skuteczny dialog oparty o wzajemną współpracę wytwarza więzi, które utrzymują się długo po zakończeniu danego projektu, generują stałą wymianę poglądów i budują siłę tych, którzy w tym dialogu uczestniczą. Twierdzą, że siatki nowo wytworzonych powiązań pozwalają na szybki przepływ wiedzy i informacji⁴. Uważają również, że tak poprowadzone dys-

Tabela: Drabina uczestnictwa Arnstein
tłumaczenie własne autora

8	kontrola obywatelska	uczestnictwo rzeczywiste	Citizen Power
	<i>Citizen Control</i>		
7	władza powierzona		
	<i>Delegated Power</i>		
6	współudział	uczestnictwo symboliczne	Tokenism
	<i>Partnership</i>		
5	łagodzenie		
	<i>Placation</i>		
4	radzenie się	brak uczestnictwa	Nonparticipation
	<i>Consultation</i>		
3	powiadamianie		
	<i>Informing</i>		
2	uzdrawianie/wygaszanie		
	<i>Therapy</i>		
1	kręctwo i intrygi		
	<i>Manipulation</i>		

kusje w ostatecznym rozrachunku wpływają na rozwój systemów demokratycznych i społeczeństwa obywatelskiego w taki sposób, że są one w stanie dopasować się do szybko zmieniających się warunków⁵.

Proponowane metody pełnej partycypacji oparte o ścisłą współpracę nie zawsze się sprawdzają nawet w tzw. starych demokracjach, ponieważ zacierają granice pomiędzy władzą a obywatelem, ponadto w trakcie dyskusji nad różnymi rozwiązaniami zwykle generują nowe grupy interesu, a najsłabszym ekonomicznie obywatelom wprawdzie dają kontrolę nad procesem decyzyjnym, ale nie dają środków na realizację projektu.

Wydaje się, że w polskich warunkach należałoby wzorować się na doświadczeniach skandynawskich i pracach Jana Gehla z Kopenhagi, czyli po pierwsze nie szkodzić już istniejącym przestrzeniom publicznym i projektować tak, by stworzyć nowe, choćby miniaturowe.

Profesor Gehl, jeden z prekursorów myśli postmodernistycznej, wychodzi z założenia, że na ulicach i w miejskich przestrzeniach o niskiej jakości zachodzi jedynie niezbędne minimum aktywności, a ludzie spieszą się do domów. Odwołuje się do starego skandynawskiego powiedzenia, że „ludzie przychodzą tam, gdzie są ludzie” i ta teza jest nicą przewodnią jego prac. Podejmu-

je się analizy możliwości spotykania ludzi i tworzenia wysokiej jakości przestrzeni publicznych. Jego zdaniem miasto jest żywe, jeżeli przeszerzenie zewnętrzne są przyjazne i zapraszają do użytkowania, tworząc pożądane warunki nie tylko dla koniecznych typów aktywności pozadomowej, lecz również działań opcjonalnych i rekreacyjnych oraz działań społecznych. Jan Gehl uważa, że projektowanie uwzględniające społeczne i psychologiczne uwarunkowania i nie zawsze uświadomione potrzeby mieszkańców miast i osiedli jest gwarantem sukcesu projektu urbanistycznego⁶.

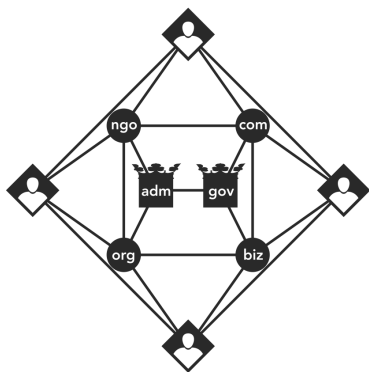
Można uznać, że skandynawska wrażliwość społeczna w projektowaniu, z góry uwzględniająca potrzeby obywateli, jest tańsza i bardziej efektywna niż pełna kontrola i uczestnictwo obywateli, która zdaniem Arnstein prowadzi do separatyzmu, bałkanizuje usługi publiczne oraz jest kosztowna i czasami mało efektywna⁷. Należy zwrócić uwagę, że

nawet w opinii samych autorów nowych metod opartych na współpracy ten model uczestnictwa nie jest bez wad, bo niesie ze sobą ryzyko wciągania obywateli w struktury władzy i zacierania granic pomiędzy władzą a obywatelami⁸.

Przykład metod komunikacji

Za namową aktywistów miejskich z SKN SPATIUM przyjrzałem się metodom komunikacji stosowanym w planowaniu przestrzennym w Łodzi na przykładzie projektu „Miejskiego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Łodzi na lata 2013–2015”⁹.

Deklarowanym przez UMŁ celem konsultacji było „zebranie od mieszkańców miasta Łodzi propozycji i opinii do przedmiotu konsultacji, które zostaną wykorzystane w dalszych etapach pracy nad Programem”¹⁰. Zaproponowano trzy równoległe formy komunikacji: otwartego spotkania z mieszkańcami miasta, zbierania opinii na piśmie z wykorzystaniem standaryzowanego formularza oraz poprzez internetowe forum kontaktu z mieszkańcami¹¹. Czas konsultacji zaplanowano od 23 lutego do 4 marca 2013 roku, czyli już po zakończeniu ferii zimowych w łódzkich szkołach i uczelniach. Informacja o konsultacjach była dostępna od pierwszych dni zarówno w oficjalnym Biuletynie Informacji Publicznej UMŁ, jak i w lokalnej prasie i jej serwisach internetowych, w tym: Gazeta Wy-



borcza¹², Dziennik Łódzki¹⁴, Nasze-Miasto.pl¹⁴.

W toku konsultacji na oficjalnym forum pojawił się 1 (słownie: jeden) komentarz. Nieporównywalnie więcej komentarzy zostało umieszczonych pod artykułami w wymienionych, lokalnych serwisach internetowych.

Do Zarządu Dróg i Transportu w ciągu dwóch tygodni trwania konsultacji napłynęły 103 formularze zawierające propozycje i opinie łodzian.

Otwarte spotkanie z mieszkańcami odbyło się w sali obrad Rady Miasta w czwartek 24 lutego w godzinach od 17 do 20, czyli w dzień powszedni po godzinach pracy urzędu. Realizatorem spotkania na zlecenie ZDiT była wynajęta firma zewnętrzna.

Spotkanie przebiegło według schematu: pół godziny na prezentację głównie statystyk dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w mieście, dwie godziny na dyskusje w grupach roboczych i 20 minut na podsumowanie efektów i podziękowania.

Początkowo zaplanowałem badanie w formie obserwacji nieuczestniczącej, dlatego celowo nie pobrałem kartki z przydziałem do grupy. Mała liczba uczestników konsultacji (około 30 osób) i duża aktywność realizatorów spotkania w zaangażowanie wszystkich gości obecnych na sali spowodowała zmianę formy badania na obserwację uczestniczącą.

Mieszkańcy na podstawie własnej afiliacji zostali podzieleni na trzy grupy robocze. Najmniej liczną (ok. 8 osób) kierowców, najliczniejszą kilkunastu rowerzystów oraz około 10-osobową grupę pieszych – i w tej ostatniej uczestniczyłem.

Moderator grupy zaczął od przedstawienia się i omówienia zasad dyskusji, po czym poprosił o przedstawianie się uczestników. W grupie uczestniczyły osoby w różnym wieku, ich liczba się zmieniała w czasie, ponieważ część uczestników się spóźniła, a część opuściła salę przed końcem spotkania. W dyskusji w grupie pieszych uczestniczyły 3–4 osoby w wieku studenckim, 2–3 w wieku 30–40 lat, 3–4 osoby w wieku 40–60 lat oraz 1 w wieku emerytalnym.

Po pierwszym dość krytycznym i delikatnie atakującym głosie z sali moderator wyjaśnił, że nie jest pracownikiem UMŁ ani ZDiT, a przedstawicielem zewnętrznej firmy realizującej spotkanie. To wyjaśnienie natychmiast bardzo uspokoiło i zmieniło ton dyskusji. Dalsza debata przebiegała zgodnie z zasadami dobrej dyskusji, na wysokim poziomie merytorycznym. Moderator poprowadził dyskusję, w sposób pozwalający wyodrębnić kolejno 3 bloki problemowe. Uwagi ogólne do założeń, celów i redakcji całego dokumentu, następnie opinie i propozycje ogólnych metod i generalnych rozwiązań służących poprawie bezpieczeństwa, a w ostatnim bloku zebranie konkretnych przykładów

ulic, skrzyżowań i innych punktów problemowych.

W pierwszym odruchu irytującym wydawał się fakt, iż moderator nie pochodził z Łodzi, więc nie znał miejsc, adresów, po kilka razy dopytywał o nazwę ulicy. Po głębszej analizie wydaje się, że takie rozwiązanie daje większe szanse na obiektywność moderatora poprzez absolutny brak zaangażowania emocjonalnego w omawiane problemy.

Do każdej z grup przysiadł się jeden z pracowników ZDiT. Ponadto do grupy pieszych okresowo przysiadł się w cywilnym ubraniu komendant straży miejskiej w Łodzi. Pozostała grupa ekspertów, w tym umundurowani przedstawiciele policji i straży miejskiej oraz innych służb i instytucji, przez cały czas spotkania zasiadali przy stole eksperckim i nie podeszli do żadnej z grup mieszkańców.

Moderator grupy pieszych w przeciwieństwie do pozostałych dwóch dopuścił dyskusję do ostatniej chwili, więc nie miał 10 minut na przejrzanie notatek sporządzonych na dużych arkuszach na tzw. flipczarcie. W konsekwencji podczas podsumowania zreferował dyskusję na gorąco w sposób niekompletny. Zamykając spotkanie, obiecano opublikować raport po zakończeniu konsultacji.

Wnioski, nadesłane formularze, jak i raport firmy realizującej spotkanie zostały przeanalizowane, a stanowisko Prezydenta Miasta

opublikowano 16 kwietnia w BIPie UMŁ (na stronie ZDiT pojawiło się później)⁴⁵. Program uzyskał 65 na 103 zdecydowanie negatywnych ocen. Łącznie sformułowano 150 propozycji merytorycznych ze spotkania i formularzy. Z 48 propozycji przypisanych pieszym: 22 są uznane jako niemożliwe do zrealizowania ze względu na prawo, normy, potrzeby, brak planów itp.; 10 uważa się za już realizowane; 10 będzie przekazanych do dalszej „analizy”, pozostałe 6 będzie realizowane przy najbliższej inwestycji.

Podsumowanie

Z punktu widzenia publicznej informacji o przestrzeni światopogląd władzy wydaje się nieistotny, ale należy umieć go wyekstrahować z komunikatu. Wymiana informacji jest potrzebna obywatelom do podejmowania decyzji indywidualnych, a także władzy do podejmowania decyzji zbiorowych. Wrażliwość projektanta, z góry uwzględniająca (nie zawsze uświadomione) potrzeby społeczne wydaje się lepsza od zbytnej fascynacji uczestnictwem społecznym.

Konsultowane opracowanie jest dalekie od zasad wrażliwości na potrzeby społeczne, a uspołecznienie podejmowania decyzji ma charakter konsultacji, czyli 4 stopnia drabiny uczestnictwa Arnstein. ■

Metody komunikacji społecznej w polityce przestrzennej miasta

- 1 Innes J.E., Booher D.E., *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*, University of California, Berkley 2000, s. 2.
- 2 Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, 35/4, lipiec 1969, s. 216-224 [@] http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf. 2004, s.2.
- 3 Tamże, s. 2–12.
- 4 Innes J.E., Booher D.E., *Public Participation...*, op.cit., s. 29.
- 5 Tamże, s. 31.
- 6 Gehl J., *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo RAM, Kraków 2009, s. 45.
- 7 Arnstein S.R., *A Ladder...*, op.cit., s. 13.
- 8 Innes J.E., Booher D.E., *Public Participation...*, op.cit. s. 33.
- 9 <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=8485>, 10.05.2013.
- 10 Tamże.
- 11 <http://www.forum.samorząd.lodz.pl/viewtopic.php?f=2&t=45>, 10.05.2013.
- 12 http://lodz.gazeta.pl/lodz/1,35153,13439415,Gdzie_ma_stanac_fotoradar_Gdzie_sygnalizator_Zadecyduj_.html, 22.02.2013.
- 13 <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/772737,pomoz-zdit-i-popraw-bezpieczenstwo-na-lodzkich-drogach,id,t.html>, 24.02.2013.
- 14 <http://lodz.naszemiasto.pl/artykul/1748307,jak-poprawic-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego-w-lodzi,id,t.html>, 25.02.2013
- 15 http://zdit.uml.lodz.pl/pl/strona/Konsultacje_spoleczne/219, 10.05.2013.

Systemy informacji przestrzennej w samorządzie lokalnym. Badania przeprowadzone wśród pracowników wybranych urzędów gmin powiatu zgierskiego

- 1 Werner P., *Wprowadzenie do systemów geoinformacyjnych*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2004, s. 90–91.
- 2 Litwin L., Myrda G., *Systemy Informacji Geograficznej – Zarządzanie danymi przestrzennymi w GIS, SIP, SIT, LIS*, Helion, Gliwice 2005, s. 9.
- 3 Tobiasz M., *Systemy Informacji Przestrzennej (SIP)*, [w:] *Przegląd zastosowań GIS, Systemy informacji przestrzennej – komu to potrzebne?*, Instytut Rozwoju Miast, ESRI Polska, Kraków, Warszawa 2007, s. 9.
- 4 Buchwald B., *Systemy GIS, jako narzędzie do wspomaganie procesów zarządzania*, www.neokartgis.com.pl/?getfile=9, 20.05.2012.
- 5 *Ibidem*.
- 6 Przy tym i omawianych dalej pytaniach dane nie sumują się do 100%, gdyż ankietowani mieli możliwość udzielenia kilku odpowiedzi.
- 7 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.