

Partycypacja się opłaca



O angażowaniu mieszkańców w projektowanie przestrzeni, polskiej rzeczywistości i wyzwaniach związanych z planowaniem partycypacyjnym opowiada Paweł Jaworski – urbanista, członek zarządu Fundacji Napraw Sobie Miasto.

Łukasz Drozda: Czy planowanie przestrzenne się polskim gminom opłaca? Jakie korzyści można wnieść z tej długotrwałej i kosztownej procedury? Teoretycznie wystarczy przecież opracować ogólniejsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie jest elementem prawa miejscowego, a w dodatku nie powoduje odpowiedzialności finansowej.

Paweł Jaworski: Samo studium nie może być jedynym narzędziem prowadzenia polityki przestrzennej, ponieważ wyznacza zasady działania władz gminy, ale nie prywatnych inwestorów. Jeżeli miejscowość rozwija się dynamicznie, albo są w niej obszary, które należy bezwzględnie chronić przed zabudową lub żywiołowym zainwestowaniem, plan jest niezbędnym! Przestrzeń w niektórych miastach jest co prawda zabudowywana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, ale w dłuższej perspektywie prowadzić to może do chaosu. Z ich pomocą nie skoordynujemy przecież inwestycji w drogi publiczne, infrastrukturę techniczną oraz rekreacyjno-sportową, a także usługi społeczne. Lokalizację tych terenów musimy zaplanować, a wybrane obszary „zarezerwować”, do czego właśnie służy plan miejscowy. Trudno mi sobie wyobrazić gminę całkowicie pozbawioną planów, w której ten stan nie odbija się negatywnie na zagospodarowaniu przestrzeni i jakości życia jej mieszkańców.

Uchwalanie podstawowych instrumentów planowania przestrzennego (studium i planu), wymaga od samorządowców przeprowadzenia konsultacji społecznych. Czy istniejące procedury są wystarczające?

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza minimalny zakres działań konsultacyjnych, które samorząd musi zrealizować, żeby procedurę planistyczną wojewoda i sądy administracyjne uznały za zgodną z prawem. Czy takie rozwiązanie jest wystarczające? To zależy od tego, w jaki sposób władze gminy odnoszą się do tych przepisów – ustawa nie zabrania przecież robić czegoś więcej lub w sposób niestandardowy. Można wprowadzić zorganizowane spotkanie o godzinie 13:00 w dzień powszedni, w budynku bardzo oddalonym od obszaru planu, przedstawić w jego trakcie abstrakcyjny dokument i będzie to zgodne z prawem. Wówczas prawdopodobnie nikt się na spotkaniu nie pojawi, a na koniec okaże się, że dokument nie spełnia niczyich oczekiwań, a wręcz mieszkańcy poczują się oszukani i powiedzą, że nie mieli odpowiedniej wiedzy o projekcie, gdy był on tworzony. Samo wyłożenie i dyskusję publiczną można przygotować w inny sposób. Spotkania mogą odbywać się po południu, w

ogóle może być ich kilka. Mogą być zorganizowane w lokalnej bibliotece lub domu kultury. Jeżeli podejmiemy do procedury w sposób partnerski, to zwiększymy szansę na sukces polegający na zaakceptowaniu dokumentu przez mieszkańców.

Jak najczęściej wyglądają konsultacje w polskich gminach, jakie są ich mocne i słabe strony?

Problemem jest zwykle to, że konsultacje pojawiają się późno, kiedy gotowy, uzgodniony i zaopiniowany jest już projekt planu miejscowego. Mieszkańcy spotykają się z urbanistami i urzędnikami, zaczyna się więc swoista gra: stronie samorządowej zależy na tym, żeby nie powtarzać procedury, która przekreśli sens podjętych do tej pory prac, a mieszkańcy z kolei – zaskoczeni ustaleniami – zaczynają coraz bardziej nerwowo dopytywać o to, kto i dlaczego tak je sformułował. Odpowiedzi, które padają, często rodzą frustrację. Wielokrotnie spotkałem się z takimi sytuacjami i dla mnie – urbanisty – były one bardzo trudne. Jednak można – i warto temu zapobiegać, dokładając dodatkowe etapy informowania i konsultowania nawet w fazie ustalania granic przyszłego planu, jeszcze przed podjęciem uchwały inicjującej prace planistyczne. Są urzędnicy, którzy widzą opisany problem i eksperymentują, szkoda, że często nie są to medialnie nagłośnione procesy. A na czym polegają? Na przykład na współpracy urzędników z członkami rad dzielnic – urzędnicy organizują spotkania w trakcie zbierania wniosków, prowadzą warsztaty, na których używają wizualizacji urbanistycznych, makiet czy zdjęć lotniczych obrazujących w lepszy sposób intencje projektantów.

Zajmujesz się zawodowo planowaniem partycypacyjnym, czyli taką metodą planowania, która włącza w jego proces mieszkańców i innych interesariuszy. Na czym polega przewaga tej metody nad innymi?

Po pierwsze - urbanista i urzędnik pracujący metodami partycypacyjnymi bardziej dbają o dobre informowanie o swoich działaniach, wiedząc, że brak przejrzystości na wewnątrzurzędowych etapach procedury planistycznej może rodzić późniejsze problemy i nieporozumienia. Zastosowanie narzędzi planowania partycypacyjnego nie zastępuje oczywiście działań eksperta w zakresie planowania przestrzennego i nie powinno mieć takiego celu, ale zapewnia transparentność.

Po drugie, patrząc z perspektywy urbanisty, nie wszystko można wyczytać z baz danych czy inwentaryzacji przeprowadzonej w terenie. Są sprawy ważne z punktu widzenia projektowania, o których wiedzą sami mieszkańcy, więc najlepiej zapytać ich o to wprost. Przykład z mojego doświadczenia dotyczy melioracji w jednej z dzielnic śląskiego miasta, gdzie przygotowywałem kiedyś plan miejscowy, który miał uregulować zasady tworzenia nowej zabudowy. Nie popełniłem kilku błędów ponieważ od osób, z którymi pracowałem, dowiedziałem się gdzie przebiega drenaż pól uprawnych. W ten sposób w przyszłości będzie można uniknąć przecięcia drenów i podtopień. W takiej lub podobnych sytuacjach projektant ma okazję poznać przestrzeń oczami jej użytkowników i dowiedzieć się o niej więcej. Pozwala to ostatecznie przygotować lepszy dokument.

Nie wszyscy są zwolennikami planowania partycypacyjnego. Wielu boi się zjawiska NIMBY (ang. *Not In My Backyard* – *nie w moim sąsiedztwie*). Zwykle nie lubimy, kiedy duża trasa budowana

jest tuż obok naszej działki, nawet kiedy rozumiemy potrzebę budowy nowych dróg. Korki są uciążliwe, ale trudno popierać wzrost opłat za parkowanie, gdy uderzą nas po kieszeni. Zasada NIMBY mówi: życie wymaga poświęceń, ale może jednak zdołamy je przetrzymać kilka ulic dalej? Czy nie jest tak, że jednak lepiej aby za planowanie przestrzenne odpowiadali specjaliści zewnątrzni którzy patrzą na sprawę chłodnym okiem, a nie mieszkańcy posiadający często sprzeczne interesy?

To jest z zasady niemożliwe. Urbanista sporządza plan nie samodzielnie, ale działając w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który ponosi także koszty polityczne decyzji związanych z planowaniem przestrzeni. Trudno mi sobie wyobrazić taką sytuację, w której władza nie będzie liczyć się ani trochę ze zdaniem mieszkańców. Brak dobrych konsultacji jest groźny dla samych samorządowców. Na ich nieodpowiednie prowadzenie narzekano np. w Poznaniu, gdzie w ostatnich wyborach doszło do zmiany u władzy.

Wróćmy jednak do meritum. Skoro planowanie jest sprawą publiczną, plan trzeba będzie ostatecznie skonsultować nawet wtedy, gdy przez długi czas powstawał za zamkniętymi drzwiami urzędu. Ze sprzecznymi interesami – których zderzenia się obawiamy – można sobie poradzić przy pomocy metod warsztatowych. Czasem trwa to dłużej, ale nie jest tak, że są to sytuacje, z którymi urbanisci i mediatorzy wcześniej się nie spotykali. Konflikty w fazie wyłożenia, o którym mówi ustawa, można zwyczajnie uniknąć lub go rozwiązać. Planowanie partycypacyjne to przecież nie rozmowa o tym, co się komu podoba, ale procedura zawierająca element edukacyjny, dyskusję o wizji i celu zmian, pozwalająca dobrze doradzić decydentom.

Ostatecznie o kształcie dokumentu urbanistycznego i tak decydują władze samorządowe, jednak mogą zasięgnąć opinii poszczególnych grup interesu. Jest oczywiście ryzyko, że na końcu procesu pojawią się osoby protestujące, lecz nie powinno to stanowić argumentu przekreślającego pracę konsultacyjną i otwartość urzędu. W przypadku każdego działania musimy zastanowić się, kogo zmiany dotkną, kto może mieć na nie wpływ. Jeżeli mamy do czynienia z inwestycją istotną dla rozwoju całej gminy, to nie możemy dyskutować z mieszkańcami wyłącznie najbliższej okolicy jej lokalizacji. Ważna droga czy spalarnia śmieci to budowle, które mogą pozytywnie lub negatywnie wpłynąć na większą społeczność. Rozmawiać należy ze wszystkimi i nie tylko na pojedynczym spotkaniu.

Jakie pomysły najczęściej zgłaszają mieszkańcy w trakcie konsultacji i w jaki sposób można je wykorzystać?

To zależy od tematu planu. Przykład melioracji był typowy dla przedmieścia, gdzie znajdziemy dużo terenów rolniczych. Przy planowaniu obszarów o gęstej zabudowie uwagi najczęściej dotyczą możliwości realizacji funkcji innych niż mieszkaniowa albo parametrów i wskaźników urbanistycznych: np. wysokości i intensywności zabudowy oraz ilości terenów zielonych. Mieszkańców interesuje to, gdzie będzie park, szkoła, przedszkole, albo gdzie znajdą się obszary przeznaczone w przyszłości pod takie funkcje. Czasem szczególnie ważna jest jedna kwestia jak ustalenie akceptowalnych parametrów drogi i dopiero jej rozwiązanie pozwala ruszyć z dyskusją o innych wątkach.

W jaki sposób zachęcić mieszkańców do partycypacji? Co zrobić, żeby w czasie konsultacji społecznych sala nie świeciła pustkami lub pojawił się ktoś inni niż sami „dyżurni aktywiści”?

Po pierwsze, nie należy prowadzić procesów fikcyjnych, realizowanych po podjęciu decyzji, żeby nie nadwyręzać zaufania mieszkańców.

Po drugie, do konsultacji należy się dobrze przygotować. Nie zawsze trzeba organizować tylko jedno spotkanie. Dobrym pomysłem bywa debata dedykowana, na którą zaprosimy konkretną grupę. Na otwartą dyskusję o przestrzeni publicznej w centrum miasta przedsiębiorcy raczej nie przyjdą, ale jeżeli będziemy chcieli usłyszeć ich głos, możemy zorganizować warsztat sprofilowany na ich potrzeby. Jeżeli mamy do czynienia z inwestycją budzącą kontrowersje, pojawią się zapewne wyłącznie jej zagorzali przeciwnicy. Może w tej sytuacji trzeba będzie przeprowadzić kilka spotkań różnymi technikami, a także zrealizować dokładną rekrutację uczestników? Może lepsze będzie sięgnięcie po badania ankietowe czy fokusowe, które stworzą komfortowe warunki do wypowiedzi tym osobom, które nie krzyczą najgłośniej lub w ogóle? Może istotne będzie zaangażowanie dzieci i młodzieży? Zastosowanie różnych technik i narzędzi pozwala osiągnąć dobre efekty. Lepsze niż wtedy, gdybyśmy zrobili tylko otwarte spotkanie dla wszystkich.

Zaangażowanie obywatelskie kojarzymy z miastami. Nie przypadkiem mówimy o ruchach miejskich, a nie lokalnych. Czy planowanie partycypacyjne może sprawdzić się na poziomie gminy wiejskiej?

Zdecydowanie tak, choć nie zawsze w ten sam sposób jak dzieje się to w mieście! Mam świeże doświadczenia pracy z gminami wiejskimi, gdzie w prace nad planami miejscowymi angażowali się mieszkańcy całych sołectw. Jeżeli sprawa była dla nich ważna, ponieważ chcieli np. urządzić teren sportowy dla siebie i swoich dzieci lub zbudować świetlicę, to mobilizowali się i tłumnie przybywali na konsultacje. Nie musieliśmy w tym celu stosować specjalnych zabiegów rekrutacyjnych, ponieważ współpraca z sołtysami zapewniała sukces frekwencyjny. W dużym mieście możemy mieć z tym większy problem, ponieważ grup interesu jest dużo i czasami są trudno uchwytny. W przeprowadzenie procesu musimy włożyć więcej pracy i użyć specjalnych narzędzi.

Z moich doświadczeń wynika, że na wsi mieszkańcy bardziej dostrzegają bezpośredni wpływ planowania przestrzeni na ich życie. Plany miejscowe są tutaj czymś więcej niż abstrakcyjnymi dokumentami złożonymi w urzędzie gminy.

Czy planowanie partycypacyjne jest drogie? Mówi się, że np. warsztaty charrette to najdroższa metoda planowania przestrzeni. Jakie techniki może zastosować mała gmina, a co lepiej sprawdzi się w dużym mieście?

Planowanie partycypacyjne nie musi być drogie. W jednej z gmin wiejskich pracowałem z wykorzystaniem modelu wykonanego przez dzieci z lokalnej szkoły w ramach ich zajęć plastycznych. Koszt wykonania był tutaj niewielki, ponieważ makieta została zbudowana z materiałów, które każdy przechowuje w swoim domu. Rodzice dzieci wykonujących model

pojawił się na konsultacjach także dlatego, aby zobaczyć dzieło swojego potomstwa, co stanowiło dodatkowe narzędzie promocyjne. Wystarczyło wykorzystać istniejące zasoby!

Jeżeli rozmawiamy o zmianach w przestrzeni, które dotkną niewielką, rozpoznaną grupę osób, to prowadzenie badań społecznych lub stosowanie skomplikowanych narzędzi warsztatowych byłoby niepotrzebnym przeinwestowaniem procesu planistycznego. Jeżeli jednak mówimy o złożonym problemie dotyczącym centrum dużego miasta, to musimy zastanowić się, czy nie powinniśmy skorzystać z rozwiązań niestandardowych. Wówczas należy liczyć się z dużymi kosztami i pracą, której gmina nie będzie w stanie wykonać samodzielnie. Nie ma żadnego cennika takich działań, ale wydatki mogą sięgać od kilkuset złotych do kilku tysięcy.

Czy zaangażowanie mieszkańców w powstanie planu miejscowego wydłuża ten proces?

Może go wręcz skrócić! Wyobraźmy sobie sytuację, w której przygotowujemy projekt, po czym dostajemy do niego 800 uwag. Zatrzymujemy się, żeby je rozpatrzyć. Zmieniamy plan, wywracając przyjęte wcześniej ustalenia do góry nogami, więc musimy powtórzyć procedurę. Moglibyśmy tego uniknąć, gdybyśmy wcześniej spotkali się z mieszkańcami i rozładowali wszystkie konflikty. Współpraca wydłuża w takiej sytuacji pracę projektantów, ale warto podjąć takie ryzyko.

Jesteś urbanistą, który na co dzień pracuje z samorządami. Jakiego wsparcia najbardziej potrzebują gminy w Polsce, żeby usprawnić procedury tworzenia i uchwalania planów?

Gminy potrzebują przede wszystkim wiedzy o różnych narzędziach i technikach oraz historii sukcesu. Chodzi nie tylko o wyidealizowane przykłady z tak zamożnych państw jak Holandia i Niemcy, ale i przypadków, które przyniosły korzyści społeczności lokalnej w Polsce. Urzędnicy potrzebują również wsparcia w przeprowadzeniu pierwszego procesu, tak aby w ogóle ruszyć z miejsca w miarę bezpiecznych warunkach i nie ponieść zniechęcającej porażki. Kadra instytucji, która wcześniej pracowała w systemie eksperckim, nie przygotowuje przecież od ręki świetnego warsztatu.

Jakie są najlepsze przykłady planowania partycypacyjnego w Polsce? Skąd warto czerpać inspiracje?

Dobre przykłady daje Warszawa, gdzie samorząd przy wsparciu stowarzyszenia „Odblokuj” przeprowadził w kilku dzielnicach warsztaty, a ponadto przygotował internetową „geoankietę”. Z ludźmi uczestniczącymi w jednym z projektów Fundacji Napraw Sobie Miasto i urzędem w Katowicach zrealizowałem spotkanie w formule planowania partycypacyjnego już na etapie składania wniosków do planu. Z Fundacją Wspomagania Wsi pracowałem z trzema gminami wiejskimi z zupełnie różnych części kraju, testując techniki przykrojone do skali sołectw. Wykorzystywaliśmy tam m. in. wspomnianą już makietę przygotowaną przez dzieci, ale również mapowanie i akcje animacyjne.

Skoro udaje się zarówno w małych miejscowościach jak i wielkich miastach, to warto te praktyki przenosić na kolejne obszary.

Dziękuję za rozmowę!

Rozmawiał Łukasz Drozda

Paweł Jaworski - architekt, który pracuje metodami warsztatowymi w planowaniu przestrzennym, projektowaniu urbanistycznym i rewitalizacji. Członek zarządu Fundacji Napraw Sobie Miasto i Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich. Współautor gminnych dokumentów oraz koncepcji urbanistycznych, analizy przekształceń w centrum Katowic do „Białej Księgi Mobilności 2015” oraz „Audytu Wiślanej Trasy Rowerowej (WTR) na terenie województwa śląskiego w 2015 r.”. Kurator wystaw poświęconych historii rozwoju miast. Z zespołem Fundacji Napraw Sobie Miasto opracowuje plany mobilności miejskiej dla Rybnika i Żor.

Łukasz Drozda (ur. 1990) – politolog, doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH, student gospodarki przestrzennej w SGGW, absolwent Instytutu Nauk Politycznych UW. W swoich badaniach koncentruje się na dwóch obszarach: politologii oraz studiach miejskich. Specjalista ds. komunikacji społecznej, stały współpracownik magazynu „Le Monde Diplomatique – edycja polska”. Stypendysta programu „PhDo w Stocznii” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności edycji 2015/16.

*Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, wspólnie z Fundacją Napraw Sobie Miasto, Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Pracownią Zrównoważonego Rozwoju oraz Związkiem Miast Polskich realizuje aktualnie **projekt „Przestrzeń dla partycypacji”**, którego celem jest wsparcie samorządów stojących przed wyzwaniem opracowania lub zmiany dokumentów planistycznych (np. planów zagospodarowania przestrzennego).*

*Celem działań jest **wsparcie w przygotowaniu konsultacji społecznych tych dokumentów planistycznych na dwóch etapach**: tworzenia założeń do ich projektów przy aktywnym udziale mieszkańców oraz konsultacji z mieszkańcami wstępnych projektów.*

Więcej na ten temat na stronie: <http://partycypacjaobywatelska.pl/przestrzen-dla-partycypacji/>.