



pracownia badań
i innowacji
społecznych



PRACOWNIA BADAŃ I
INNOWACJI
SPOŁECZNYCH
STOCZNIA

**OPIS CIEKAWEGO PRZYKŁADU
PARTYCYPACJI
WARSZAWSKI OKRĄGŁY STÓŁ
REKLAMOWY
EWA STOKŁUSKA**

**Opracowanie powstało w ramach programu Laboratorium Partycypacji
Obywatelskiej realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.**

Metoda: okrągły stół

Przydatne do: konsultacji, stworzenia platformy do spotkania i dyskusji nad interesami obywateli, samorządu i biznesu dotyczącymi przestrzeni publicznej, opracowania kompromisowych propozycji zmian w prawie do przedłożenia jako rekomendacja

Organizator: Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy

Czas trwania: 15 października 2008 – 3 listopada 2009

Co się działo: pod patronatem i auspicjami Rady Warszawy odbyła się seria spotkań przedstawicieli branży reklamowej, samorządowców i organizacji pozarządowych, poświęconych kwestii uporządkowania obecności reklam w Warszawie i konsultacji propozycji zmian w prawie krajowym dotyczącym reklamy zewnętrznej. Przez rok uczestnicy szukali kompromisu w sprawie uregulowania obecności reklam w mieście, wykorzystując formułę okrągłego stołu - spotykając się na sesjach plenarnych oraz pracując w ramach trzech podstolików tematycznych.

Przestrzeń miejska Warszawy od lat „zanieczyszczana” jest reklamami instalowanymi często w sposób niekontrolowany i bez poszanowania zasad estetyki przestrzeni publicznej. W przeciągu ostatnich kilku lat coraz silniej słyszalne są głosy nazywające to zjawisko problemem społecznym, pojawiają się postulaty wprowadzenia stosownych regulacji prawnych oraz spójnej koncepcji systemowej w zakresie rozmieszczania nośników reklamy zewnętrznej. Dużym problem są luki w prawie krajowym, uniemożliwiające skuteczne działania samorządowi i wykorzystywane przez firmy outdoorowe ze szkodą dla obywateli.

W odpowiedzi na to zjawisko, we wrześniu 2008 roku Przewodnicząca Rady m. st. Warszawy, pani Ewa Malinowska-Grupińska, zainicjowała zorganizowanie serii spotkań przedstawicieli branży reklamowej, samorządowców, urzędników oraz organizacji pozarządowych, które miały doprowadzić do uporządkowania obecności reklam w mieście. Inspiracji do powołania Stołu dostarczyła debata na temat reklamy w przestrzeni publicznej, zorganizowana w październiku 2008 roku w Centrum Sztuki Współczesnej przez Stowarzyszenie MiastoMojeAwNim.pl. Organizacja ta już wcześniej kontaktowała się z Urzędem m.st. Warszawy, przedstawiając swoje postulaty w zakresie uregulowania funkcjonowania reklamy zewnętrznej, w tym propozycję spotkania przy jednym stole urzędników i strony społecznej, bez udziału firm outdoorowych, tak, aby to społeczeństwo mogło zdecydować o tym, ile przestrzeni przeznaczy się w mieście dla reklamy. Od 1989 roku nikt w Warszawie nie zajął się kwestią reklamy kompleksowo, a dopiero połączenie sił i kompetencji stwarzałyby szanse rozwiązania tego problemu. Problem dostrzegały też firmy reklamy zewnętrznej, deklarując w rozmowach, że stworzenie lepszego prawa zachęciłoby je do odejścia od wykorzystywania luk w ustawodawstwie. Różnych aktorów łączyło poczucie, że należałoby „coś z tym zrobić”. Jak zauważyła Elżbieta Dymna, prezes stowarzyszenia, Okrągły Stół Reklamowy był pomysłem rewolucyjnym pod względem zaangażowania wielu aktorów niedostrzegających wcześniej problemu reklamy w mieście lub traktujących go marginalnie.

Osiągnięciem projektu było włączenie do współpracy przedstawicieli różnych jednostek Urzędu Miasta, w tym: Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, Biura Drogownictwa i Komunikacji, Biura Gospodarki Nieruchomości, Biura

Stołecznego Konserwatora Zabytków, Biura Prawnego, Biura Promocji Miasta i Biura Kultury, a także Straży Miejskiej, Zarządu Dróg Miejskich, Zarządu Terenów Publicznych, Zarząd Transportu Miejskiego, Metra Warszawskiego, spółki WAREXPO, administratora tradycyjnych nośników reklamy na terenie Warszawy, oraz Rady Architektury i Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy. Organizacje pozarządowe i branżowe reprezentowali: Stowarzyszenie MiastoMojeAwNim.pl, Izba Gospodarcza Reklamy Zewnętrznej, Stowarzyszenie Agencji Reklamowych, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Izba Architektów RP, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Towarzystwo Przyjaciół Warszawy. W poszczególnych spotkaniach brali również udział zaproszeni goście, w tym przedstawiciele wspólnot mieszkaniowych, przedstawiciele samorządów dzielnicowych, wojewoda mazowiecki Jacek Kozłowski, oraz wiceminister infrastruktury Olgierd Dziekoński.

Wzorem dla WOSR były dwa wcześniejsze przedsięwzięcia Urzędu Miasta z zakresu dialogu społecznego – Warszawski Okrągły Stół Transportowy (2004) i Warszawski Okrągły Stół Odpadowy (2007-2008). Organizacją obrad zajmowało się Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy (CKS).

METODY

Zgodnie z deklaracjami strony samorządowej, celem nadrzędnym powołania Stołu miało być „wypracowanie długofalowych rozwiązań, które zapewnią właściwe kształtowanie estetyki przestrzeni publicznej oraz poprawę bezpieczeństwa mieszkańców”. Postawiono przed nim zadanie wypracowania ustaleń, które w formie rekomendacji mogłyby zostać przedstawione władzom samorządowym i rządowi.

WOSR pomyślany był jako forum wymiany opinii i dyskusji między stronami zainteresowanymi kwestią funkcjonowania reklam w przestrzeni miasta. Partycypacyjny charakter tego projektu polegał na włączeniu partnerów społecznych i biznesowych do rozmów nad kształtem prawodawstwa i praktyk samorządowych w tym zakresie. Formuła okrągłego stołu została wybrana ze względu na kontrowersyjność tematyki i potencjał konfliktu interesów różnych podmiotów działających w związku z reklamą w przestrzeni miejskiej – zdaniem przedstawicieli CKS, była to jedyna możliwa do zastosowania metoda. Miała ona gwarantować uczestnikom równą pozycję w dyskusji i uniknięcie sytuacji, w której rozmowy toczą się „na zasadach” organizatora.

W ramach WOSR odbywały się dwa typy spotkań – sesje plenarne oraz spotkania trzech grup roboczych, tzw. podstolików. W trakcie dwóch pierwszych spotkań plenarnych uczestnicy wybrali tematy do dalszych prac i dokonali podziału na podstoliki. Zajmowały się one kwestiami legislacyjnymi, wykorzystania bieżącego prawa (a od 09.2009 także reklamami wielkoformatowymi), oraz działalnością miasta w obszarze zarządzania przestrzenią publiczną w kontekście reklamy.

W okresie od października 2008 do listopada 2009 odbyło się 39 spotkań, które trwały zwykle ok. 2-3 godzin (zdarzało się, że pojedyncze sesje trwały nawet cały dzień). W miarę możliwości zebrania poszczególnych podstolików organizowane były w różnych terminach, tak, aby osoby zainteresowane pracą różnych grup mogły wziąć w nich udział.

W pracach podstolika legislacyjnego uczestniczyło kilkanaście osób, pozostałych dwóch – od 20 do 40 osób. Wszystkie spotkania prowadzone były przez zewnętrznych moderatorów, a praca w nich przebiegała nad ustalonymi wcześniej tematami, na podstawie rozsyłanej przez pracowników CKS przed spotkaniem agendy. Po spotkaniach rozsyłano z kolei protokoły obrad.

	2008r.	2009r.	15.10.2008-03.11.2009r.
Podstolik dot. kwestii legislacji, tzw. podstolik legislacyjny	3	6	9
Podstolik nr 2 dot. wykorzystania bieżącego prawa, a od września także reklam wielkoformatowych	3	5	8
Podstolik nr 3 zajmujący się działalnością Miasta w obszarze zarządzania przestrzenią publiczną w kontekście reklamy	6	9	15
Spotkania plenarne Warszawskiego Okrągłego Stołu Reklamowego	4	3	7
Suma wszystkich spotkań	16	23	39

Wykaz liczby spotkań w ramach WOSR (ze źródeł Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy)

Według oceny pracownic CKS, najsprawniej toczyły się prace podstolika legislacyjnego, gdzie pracowano nad postulatami zmian, jakie należałoby wprowadzić do obowiązującego prawa regulującego funkcjonowanie reklamy zewnętrznej w Polsce. Podstawy do prac dostarczyły postulaty zgłoszone przez Stowarzyszenie MaistoMojeAwNim.pl, które ostatecznie zostały przyjęte prawie w

całości (bez punktu o strefach wolnych od reklam). Decyzje nad akceptacją postulatów zapadały na zasadzie jednogłośnie. Praca podstolika zakończyła się przygotowaniem listu końcowego zawierającego postulaty w sprawie nowelizacji ustawy o prawie budowlanym, który przekazano do Ministerstwa Infrastruktury. Opracowania formalnego wyników obrad dokonali przedstawiciele SARP oraz Wydziału Estetyki UM. Odbyły się również dwa spotkania uczestników Stołu z Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Olgierdem Dziekońskim - na ostatniej sesji Stołu złożył on obietnicę zajęcia się projektem ustawy uwzględniającej wypracowane postulaty, jednak do końca 2010 roku nie została ona zrealizowana.

Obradowano również nad wypracowaniem kodeksu postępowania w sprawie reklamy, który jednak wywołał duży opór zarówno po stronie miasta, jak i firm reklamowych, bojących się nałożenia na swoje działania zbyt wielu ograniczeń. Rozmowy prowadzone były na dość ogólnym poziomie, a spisany ostatecznie „Katalog wartości i zasad postępowania w zarządzaniu reklamami w przestrzeni miejskiej” nie przełożył się na konkretne zapisy prawne.

Ostatnie posiedzenie Stołu odbyło się 3 listopada 2009r. Po przekazaniu do Ministerstwa Infrastruktury katalogu proponowanych zmian legislacyjnych formuła Stołu wyczerpała się, ponieważ jakiegokolwiek dalsze działania samorządu zależą od wprowadzenia tych zmian w życie. Działalność WOSR została zawieszona i do końca 2010 roku nie podjęto decyzji co do jego kontynuacji. Monitoringiem postępów prac nad ustawą zajmuje się na bieżąco na własną rękę Stowarzyszenie MiastoMojeAwNim.pl.

EFEKTY

Wymiernym efektem prac Stołu było osiągnięcie kompromisu w sprawie wytycznych do zmiany prawa ogólnokrajowego, m.in. propozycji nowelizacji prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz spisanie ich w formie komunikatu końcowego, który został przedłożony Ministerstwu Infrastruktury. Wstępne założenia przygotowywane przez Ministerstwo miały zostać przekazane, na etapie konsultacji resortowych, na ręce Przewodniczącej Rady m.st. Warszawy, w celu zaopiniowania ich przez uczestników WOSR – do końca roku 2010 ta obietnica nie została jednak zrealizowana.

W grudniu 2008r. uczestnicy WOSR uchwalili ogólny „Katalog wartości i zasad postępowania w zarządzaniu reklamami w przestrzeni miejskiej”, który został przekazany Radzie Warszawy, ale nie posiada żadnej mocy prawnej. Ponadto stworzono katalog nielegalnych reklam wielkoformatowych i telebimów reklamowych.

Na wniosek WOSR doszło również do powołania zarządzeniem Prezydent m.st. Warszawy zespołu do spraw konsultacji procedury uzgadniania lokalizacji nośników reklamowych oraz zasad ich instalowania na terenie m.st. Warszawy, którego zadaniem miało być dokonanie analizy funkcjonowania obowiązujących procedur uzgadniania lokalizacji nośników reklamowych oraz zasad ich instalowania na terenie m.st. Warszawy. W ostatnim kwartale 2009 r. odbyły się dwa posiedzenia zespołu w gronie przedstawicieli jednostek miejskich oraz dwa posiedzenia z udziałem przedstawicieli Izby Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej, jednak w roku 2010 działania zespołu uległy zawieszeniu.

W opinii organizatorów i strony społecznej, najważniejszym pozytywnym rezultatem powołania Warszawskiego Okrągłego Stołu Reklamowego było samo stworzenie forum, na którym po raz pierwszy mogły spotkać się różne podmioty mające wpływ lub zainteresowane reklamą zewnętrzną, umożliwienie bezpośredniego kontaktu między miastem, organizacjami i przedsiębiorcami. Było to szczególnie cenne dla przedstawicieli strony społecznej, którzy dotąd w swoich działaniach trafiali na liczne trudności w dotarciu do niektórych instytucji – Elżbieta Dymna wskazała np. na przełomowe otwarcie na kontakty Zarządu Dróg Miejskich. Jak mówi: „Stół bardzo otworzył kontakty i możliwości działania (...) Nie ma teraz problemu żeby się czegoś dowiedzieć”.

Zdaniem Dymnej Stół przyniósł też zauważalne efekty na poziomie działań podejmowanych m.in. przez ZDM, który zaangażował się w usuwanie nielegalnie rozmieszczanych plakatów i karanie mandatami osób je rozwieszających. Problematyka regulacji reklamy zaznaczyła silniej swoją obecność w dyskursie publicznym.

„Ważnym punktem tego Stołu Reklamowego jest to, że instytucje, które nie zajmują się reklamą na co dzień, bo nie jest to dla nich priorytetowa sprawa, zauważyły w ogóle, że istnieje coś takiego jak reklama i że jest to w jakikolwiek sposób problem (...) Wszyscy zauważyli, że to jest problem, że trzeba o tym rozmawiać, i że trzeba w tej kwestii coś zrobić (...) Każdy chce

dobrze – ani Urząd Miasta nie chce świadomie źle, ani firmy outdoorowe. Oni od dawna walczą o tę przestrzeń.” Elżbieta Dymna, Stowarzyszenie MiastoMojeAwNim.pl



Ostatnia sesja WOSR, 3.11.2009r. (zdjęcie z zasobów Stowarzyszenia MiastoMojeAwNim.pl)

W opinii Stowarzyszenia, brakiem organizacyjnym WOSR była niewystarczająca promocja projektu w mediach, który przełożył się na niewielką wiedzę mieszkańców Warszawy o powołaniu takiej inicjatywy. Na spotkaniach Stołu zabrakło rzecznika prasowego, który na bieżąco informowałby media o przebiegu prac i uświadamiał wagę diskutowanego problemu nie tylko dla Warszawy, co mogły korzystnie wpłynąć na promocję tematu wśród obywateli i dostarczyć wsparcia dla działań na rzecz nowej ustawy.

WSPÓŁPRACA

Obrady Stołu toczyły się zazwyczaj w dobrej atmosferze. Strona miejska była pozytywnie zaskoczona zaangażowaniem w obrady przedstawicieli branży reklamowej, m.in. faktem, iż w pracach uczestniczyli osobiście prezesi i wiceprezesi największych firm.

Na skuteczności obrad kładły się cieniem przede wszystkim dwie kwestie. Po pierwsze, powtarzający się brak umiejętności wyjścia poza horyzont własnych interesów przez poszczególnych aktorów. Dotyczyło to zarówno przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych, firm reklamowych (odmienne interesy producentów

billboardów i dynamicznej reklamy), jak i różnych jednostek miejskich, np. rozbieżności interesów w kwestii rozmieszczania reklam na taborze Tramwajów Warszawskich, ZTM i Metra. Po drugie, brak porozumienia między jednostkami miejskimi - Miasto nie występowało jako jedna strona, nie mówiło jednym głosem. Różne komórki prezentowały często rozbieżne interesów, skupiały się wyłącznie na wycinku wchodzącym w zakres odpowiedzialności danej jednostki. Dochodziło również do sytuacji, w których na spotkania delegowani byli urzędnicy niezorientowani w problemie reklamy i w zakresie kompetencji swojej jednostki w tej kwestii, co powodowało, że ustalenia z jednego spotkania musiały być rewidowane na następnym. Zgłoszony postulat powołania jednego biura/jednostki decyzyjnej ds. reklamy, przedstawiony na Zarządzie Miasta, nie został przezeń podjęty.

Brak sprawnej współpracy i komunikacji pomiędzy jednostkami doprowadził m.in. do uchwalenia przez Radę Miasta podwyżek stawek za reklamy w pasie drogowym, o którym uczestnicy Stołu dowiedzieli się z mediów - zostało to uznane przez firmy outdoorowe za zaprzeczenie idei dialogu, działanie Miasta „za plecami” innych uczestników obrad i „w sprzeczności z ideą i dążeniem Stołu”. Kilka dni po zakończeniu obrad IGRZ przyjęła stanowisko w sprawie podsumowania prac Stołu i wydała oświadczenie, w którym napisano m.in.: „Z perspektywy czasu widać, że co najmniej zamierzeniem (a na pewno efektem) prac WOSR było wciągnięcie branży reklamowej do dyskusji, która skutecznie zablokowała stanowcze wystąpienia branży wobec władz miejskich, dając miastu czas na realizację własnych celów.” W późniejszych wypowiedziach na łamach mediów przedstawiciele Miasta i IGRZ deklarowali jednak otwartość na dalsze próby poszukiwania porozumienia.

FINANSOWANIE:

Obrady Stołu nie wymagały znacznych nakładów finansowych – sale na spotkania udostępniał Urząd Miasta, a koszty obsługi spotkań (w tym koszty moderacji) pokryło Centrum Komunikacji Stołecznej m.st. Warszawy.

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

Obrady Warszawskiego Okrągłego Stołu Reklamowego nie doprowadziły póki co do realnych zmian w prawodawstwie – los ustawy pozostaje w rękach Ministerstwa Infrastruktury, a bez zmian na poziomie ustawy Miasto pozostaje bez narzędzi do

sprawne regulacji funkcjonowania reklam. Prace Stołu zostały jednak docenione przez stronę społeczną jako próba stworzenia forum, na którym mogły się spotkać różne podmioty zainteresowane tym tematem. Wykazały one, że w wielu kwestiach interesy różnych stron dają się pogodzić i że w wielu obszarach wszyscy aktorzy zainteresowani są wprowadzeniem przejrzystych regulacji.

LINKI

MiastoMojeAwNim.pl - strona internetowa Stowarzyszenia

[Izba Gospodarcza Reklamy Zewnętrznej](#) – stanowisko w sprawie WOSR