



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



MARIA MAKOWSKA

Konsultacje społeczne Zasad planowania lasów (The Forest Planning Rule) w USA

PRZYKŁAD CIEKAWEJ PRAKTYKI

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

Miejsce:	USA
Czas:	Od grudnia 2009r. do końca 2011r.
Instytucja organizująca konsultacje:	Agencja Służb Leśnych Departamentu Rolnictwa
Dokument:	„Zasady planowania lasów” (The Forest Planning Rule)
Kontakt:	Larry Hayden, US Forest Service, lhayden@fs.fed.us

I. STRESZCZENIE PROCESU

Agencja Służb Leśnych (*The Forest Service Agency*), podległa Departamentowi Rolnictwa, miała obowiązek stworzyć ogólnokrajowe „Zasady planowania lasów” (*The Forest Planning Rule*). Jest to dyrektywa dotycząca tworzenia „Planów gospodarowania lasami i użytkami zielonymi” (*Land Management Plans*) przez poszczególne jednostki wchodzące w skład amerykańskiego Systemu Parków Narodowych (*The National Forest System*).

Tworzenie „Zasad planowania lasów” miało za sobą skomplikowaną historię prawną. Pierwotny dokument z 1982 został poddany ostrej krytyce w procesie konsultacji w 1989r. Główne zarzuty dotyczyły złożoności procesu, wysokich kosztów, długotrwałości, uciążliwości partycypacji. Od 1991 trwała skomplikowana procedura opracowywania kolejnych wersji tego dokumentu, które były ciągle poprawiane lub wręcz odrzucane przez Sąd Federalny. Zarzuty wobec przeprowadzonych wówczas konsultacji dotyczyły niejasności procesu podejmowania decyzji oraz wykluczenia pewnych grup interesów. Jako, że Służbom Leśnym zależało na opracowaniu trwałego i dobrego dokumentu, podjęto decyzję o partycypacyjnym podejściu do procesu opracowywaniu nowych „Zasad planowania lasów”, czyli wysłuchaniu uwag i opinii zainteresowanych stron. Miał on być od początku oparty na zasadach współpracy, przejrzystości i partycypacji. Podkreślano jednak wyraźnie, że nie będzie to pociągało za sobą partycypacyjnego podejmowania decyzji.

Konsultacjami zostały objęte bardzo różne instytucje i grupy społeczne. Na poszczególnych jego etapach zastosowano następujące metody i techniki, których celem było zasięgnięcie opinii obywateli: strona internetowa, blog, zgłaszanie uwag do ogłoszonych dokumentów, spotkania regionalne, spotkania ogólnokrajowe, forum naukowe.

Za zaplanowanie i przeprowadzenie wszelkich działań informacyjnych odpowiadała Agencja na poziomie centralnym i jej regionalne oddziały. Na tym etapie wykorzystano następujące kanały i metody: biuletyn informacji publicznej, strona internetowa procesu, blog, informacje prasowe rozsyłane do prasy lokalnej, strony internetowe innych krajowych i regionalnych agencji publicznych, zaproszenia listowne.

Cały proces pomyślany był w ten sposób, że jego kolejne etapy bazowały na informacjach zwrotnych i wnioskach uzyskanych w poprzednich krokach. Wszystkie wnioski zebrane na poszczególnych etapach zamieszczano w raportach, które przekazywane były do Agencji Służb Leśnych i zamieszczane

na stronie internetowej. Służby Leśne od samego początku deklarowały otwartość na informacje zwrotne dotyczące współpracy i przebiegu całego procesu konsultacyjnego. Ewaluacja poszczególnych działań była od razu wykorzystywana do określenia partycypacyjnego tworzenia planów gospodarowania lasami w ostatecznym dokumencie. Wykorzystano również narzędzie badania satysfakcji użytkowników strony internetowej.

AKTORZY

Organizatorem całego procesu partycypacyjnego była Agencja Służb Leśnych. Stworzyła ona wewnętrzną grupę roboczą (*Internal Task Group*), w której skład weszli pracownicy Agencji z różnych poziomów jej struktur i o różnych obszarach kompetencji. Ich rolą było tworzenie propozycji dotyczących „Zasad planowania lasów” oraz analiza danych uzyskiwanych w trakcie poszczególnych etapów procesu partycypacyjnego. W ramach tej grupy funkcjonuje roboczy zespół odpowiedzialny za sporządzenie dokumentów (*Rule Writing Team*).

Powołano również Międzysektorową Grupę Roboczą (*Interagency Working Group*) jako ciało kontrolne i zapewniające współpracę z innymi agencjami federalnymi. Rolą tego zespołu było wspieranie zespołu opracowującego dokumenty.

W trakcie wszystkich etapów procesu partycypacyjnego Agencja Służb Leśnych współpracowała z Narodowym Instytutem Rozwiązywania Konfliktów Środowiskowych (*US Institute for Environmental Conflict Resolution, IEER*) oraz z zewnętrznymi instytucjami konsultingowymi odpowiedzialnymi za prowadzenie poszczególnych działań i opracowywanie wniosków. Przy ich wsparciu opracowano cele całego procesu, jego przebieg, kształt wszystkich podejmowanych działań, oraz określono grupy interesów, grupy obywateli i instytucji, których udział w procesie partycypacyjnym był istotny ze względu na określone cele i zaplanowane rezultaty. Uczestnikami poszczególnych działań partycypacyjnych byli: przedstawiciele różnych agencji administracji stanowej i federalnej, samorządy lokalne, przedsiębiorcy, przedstawiciele przemysłu, organizacje pozarządowe, naukowcy, mieszkańcy (w tym przedstawiciele społeczności indiańskich), użytkownicy lasów, przedstawiciele mediów, inne grupy związane ze środowiskiem naturalnym, rekreacją, wspólnotami lokalnymi.

II. OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO: ETAP ZASIĘGANIA OPINII

W ogłoszeniu Ministra Rolnictwa otwierającym proces konsultacji, zaproponowano 8 priorytetów, które mogłyby stać u podstaw tworzenia nowych „Zasad planowania lasów”. Każdemu priorytetowi towarzyszyło uzasadnienie oraz pytania do dyskusji. Zostały one opracowane na podstawie różnych źródeł, w tym doświadczeń ostatnich 27 lat z planowania gospodarki leśnej, opinii zgłaszanych przez społeczeństwo w odniesieniu do poprzednich zasad planowania, dokumentów i ekspertyz profesjonalnych instytucji w zakresie planowania. Priorytet 6 mówi o tym, że „Plany gospodarowania lasami” mogłyby uwzględniać rozbudowaną współpracę i kontakt z obywatelami. Dyskusja na temat tych priorytetów stała się głównym przedmiotem wszystkich działań podejmowanych w trakcie całego procesu partycypacyjnego.

Rezultatem etapu przygotowań było opracowanie szeregu dokumentów objaśniających cały proces partycypacyjny – jego cele, kontekst, historię, etapy określone w czasie. Wszystkie informacje i opracowane dokumenty zostały zamieszczone na specjalnie utworzonej stronie internetowej¹.

Proces zasięgnięcia opinii (zaplanowany do końca roku 2011), składał się z kilku etapów i wielu różnych działań, realizowanych w okresie od 18.12.2009 do 10.02.2011r.:

- zgłaszanie uwag
- prowadzenie bloga
- konsultacje z przedstawicielami społeczności indiańskich
- spotkania publiczne, marzec – maj 2010
 - a. Forum Naukowe (Science Forum), marzec 2010
 - b. spotkania regionalne (*Regional Roundtables*), kwiecień 2010
 - c. spotkania ogólnokrajowe (*National Roundtables*), kwiecień-czerwiec 2010

Poniżej znajduje się szczegółowy opis poszczególnych form konsultacji.

Zgłaszanie uwag

Pisemne komentarze do ogłoszenia Ministra Rolnictwa o rozpoczęciu procesu opracowywania „Zasad planowania” mogły być nadsyłane w ciągu 60 dni poprzez portale partycypacji społecznej², faxem lub pocztą na adres *Forest Service Planning DEIS*. Wszystkie nadesłane uwagi zostały udostępnione publicznie na specjalnej stronie internetowej³. Uzyskano ponad 26 tys. komentarzy (683 drogą elektroniczną i ponad 25 tys. pocztą tradycyjną), z czego 4,5 tys. było komentarzami osób indywidualnych. W kwietniu 2010 roku Agencja Służb Leśnych opracowała raport⁴ analizujący otrzymane komentarze.

Prowadzenie bloga

Blog prowadzony przez Agencję Służb Leśnych miał na celu stworzenie dodatkowej płaszczyzny do dyskusji na temat całego procesu partycypacyjnego i jego rezultatów. Komentarze internautów zamieszczone na blogu nie były jednak traktowane jako formalne uwagi przy tworzeniu dokumentu. Od momentu uruchomienia bloga zebrano na nim ponad 300 komentarzy.

Konsultacje z przedstawicielami społeczności indiańskich

Memorandum z 2009 r. w sprawie konsultacji z Indianami określa konsultacje z rdzenną ludnością Ameryki jako kluczowy element dobrych relacji z państwem. Zgodnie z tymi wytycznymi, do procesu tworzenia nowych „Zasad planowania lasów” zaproszono również przedstawicieli społeczności indiańskich. Nie były to formalne rządowe konsultacje, ale stworzenie przestrzeni do wymiany informacji pomiędzy Indianami a Służbami Leśnymi.

W maju i sierpniu 2010 roku miały miejsce dwie krajowe telekonferencje (*Tribal Roundtable Teleconference*), w których przy użyciu telefonu mogli uczestniczyć wszyscy zainteresowani (na stronie internetowej procesu podany był numer telefonu i hasło dostępu). Zaproszenia listowne

¹ <http://fs.usda.gov/planningrule>

² <http://www.govcomments.com> i <http://www.regulations.gov>

³ <http://contentanalysisgroup.com/fsr/>

⁴ http://www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb5155162.pdf

zostały rozesłane do liderów poszczególnych plemion. Telekonferencje moderowała niezależna mediatorka pracującą dla IRKS. Uczestniczyło w nich łącznie ponad 165 osób (zgłosiło się 165 linii telefonicznych, z jednej linii czasem korzystało kilka osób). Zalety tej metody to niski koszt oraz równy dostęp dla wszystkich. Podczas pierwszej telekonferencji omawiane były propozycje 8 priorytetów zaproponowanych w ogłoszeniu Ministra. Druga telekonferencja służyła podsumowaniu zebranych dotychczas sugestii ze strony Indian oraz omówienie wstępnych, jeszcze nieoficjalnych wersji dokumentów „Zasady planowania lasów” i projektu „Raportu nt. wpływu Zasad planowania lasów na środowisko”. Na głównej stronie procesu planowania dostępne są transkrypcje z telekonferencji, podsumowujące raporty oraz inne towarzyszące dokumenty przekazywane zaproszonym osobom (program telekonferencji, list zapraszający rozsyłany do przedstawicieli plemion, prezentacja objaśniająca proces, przewodnik dot. konsultacji ze społecznościami indiańskimi).

Odbyło się również sześć regionalnych spotkań z przedstawicielami Indian (*Regional Tribal Roundtables*), zorganizowanych z inicjatywy Agencji Służb Leśnych na szczeblu regionalnym w lokalach należących do organizacji plemiennych. Uczestniczyło w nich średnio po 8-10 przedstawicieli społeczności indiańskich oraz po 2-5 przedstawicieli Agencji. Moderatorami i osobami sporządzającymi raport w większości przypadków były osoby zewnętrzne. Każde ze spotkań miało podobny przebieg - omawiano na nich kolejne priorytety do utworzenia „Zasad Planowania Lasów” zaproponowanych przez Agencję Służb Leśnych. Po każdym ze spotkań powstał raport zawierający zgłoszone uwagi, pytania, propozycje, kierunki pracy nad „Zasadami planowania”.

Trzecia kilkugodzinna telekonferencja planowana jest na 11.03.2011r. Nie będzie miała ona charakteru konsultacji, ale konferencji informacyjnej. Będzie okazją do pogłębienia wiedzy na temat zaproponowanego dokumentu oraz do rozmowy z jego twórcami.

Spotkania publiczne, marzec – maj 2010

a. Forum Naukowe, marzec 2010

Zwołane przez Agencję Służb Leśnych przy wsparciu Booz Allen Hamilton (firmy konsultingowej współpracującej z agendami rządowymi), dwudniowe forum naukowe odbyło się w marcu 2010 roku. Paneliści prezentowali na nim najnowsze badania naukowe dotyczące kwestii powiązanych z tworzeniem „Zasad planowania lasów”. Kluczowe tematy poruszone podczas forum miały służyć spotkaniom konsultacyjnym na poziomie krajowym i regionalnym. Bezpośrednia transmisja forum była dostępna *online*, a na stronie internetowej procesu planowania dostępne są nagrania video wszystkich wystąpień oraz prezentacje towarzyszące prelekcjom.

b. Spotkania regionalne, kwiecień 2010

Odbyło się 35 spotkań regionalnych (we wszystkich dziewięciu regionach leśnych), w których łącznie uczestniczyło 1700 osób (bezpośrednio lub przez internet/telefon). Były one okazją do zgłoszenia uwag przedstawicielom Służb Leśnych w kontekście własnego regionu. Informacja o spotkaniach była zamieszczana w federalnym rejestrze informacji publicznej⁵, w lokalnej prasie, na regionalnych i krajowych stronach internetowych. Na miesiąc przed spotkaniem rozsyłano średnio 100 zaproszeń do potencjalnie zainteresowanych osób i instytucji, wytypowanych przez Służby Leśne. Spotkania były moderowane przez niezależnych facylitatorów i mediatorów zakontraktowanych przez IRKS. Brali w nich udział przedstawiciele Służb Leśnych szczebla regionalnego i centralnego. Ich rolą było wspieranie dyskusji, ale nie uczestniczyli bezpośrednio w moderowanych rozmowach. Przysłuchiwali

⁵ Amerykański odpowiednik Biuletynu Informacji Publicznej.

się rozmowom i włączali się jedynie w specyficznych tematach, które wymagały ich wiedzy eksperckiej. Zapewniono łączność video pomiędzy równoległe odbywającymi się spotkaniami w jednym regionie, a niektóre z nich transmitowane były online. Wszystkie zgłoszone podczas spotkania uwagi były zapisywane, a w ciągu 7 dni od spotkań powstawały podsumowujące je raporty, zawierające opis przebiegu spotkania, główne wnioski oraz szczegółowo rozpisane komentarze dotyczące poszczególnych zagadnień. Były one przekazywane zespołowi Agencji Służb Leśnych odpowiedzialnemu za sporządzenie ostatecznych dokumentów i udostępniane na stronie całego procesu konsultacji.

c. Spotkania ogólnokrajowe, kwiecień-czerwiec 2010

Krajowe spotkania w Waszyngtonie zwoływane były przez Służby Leśne przy wsparciu *IRKS* i *The Meridian Institute* – organizacji pozarządowej zajmującej się wspieraniem rozmaitych instytucji w prowadzeniu złożonych procesów konsultacyjnych, planowania strategicznego i rozwiązywania konfliktów w sferze publicznej. Ich celem było włączenie różnych zainteresowanych grup w dialog na temat „Zasad planowania lasów”, stworzenie okazji do poznania różnych perspektyw, rozmowy na temat dobrych i złych rozwiązań obecnie funkcjonujących, oraz uzyskanie sugestii co do zawartości nowego dokumentu.

Każde z czterech dwudniowych spotkań poświęcone było innym zagadnieniom: 1. Współczesnym wyzwaniom gospodarki leśnej; 2. Społecznym, ekonomicznym i kulturalnym wpływom lasów państwowych na lokalne gospodarki; 3. Podsumowaniu rezultatów pierwszych dwóch spotkań; 4. Omówieniu opracowanych wytycznych do sporządzenia projektu „Zasad planowania lasów”, w tym szczególnie procesu konsultacji społecznych i monitoringu.

Łącznie we wszystkich czterech spotkaniach wzięło udział ok. 400 osób reprezentujących różne grupy interesów, w tym użytkowników lasów (motocykliści, piloci, turyści), organizacje młodzieżowe, organizacje pozarządowe, przedstawiciele sektora prywatnego, stanowe i lokalne władze, naukowców. Brali w nich udział również przedstawiciele zespołu opracowującego ostateczny dokument, reprezentanci poszczególnych regionów, kadra zarządzająca różnymi agendami Służb Leśnych. Spotkania miały charakter otwarty, a informacja o zapisach zamieszczona była na stronie internetowej. Uczestnicy spotkań mogli wnioskować o wsparcie finansowe kosztów podróży i noclegów. Wszystkie spotkania były transmitowane na żywo przez Internet.

REZULTATY

Wszystkie działania konsultacyjne zostały podsumowane w zbiorczym raporcie⁶ opracowanym przez instytucję moderującą cały proces – *The Meridian Institute*. Dokument ten jest zorganizowany wokół pytań zawartych w przewodniku do dyskusji w ramach spotkań konsultacyjnych.

Agencja Służb Leśnych wykorzystała wszystkie zebrane uwagi do opracowania projektu „Zasad planowania lasów” i 10 lutego 2011 opublikowała jego propozycję w publicznym rejestrze. Łącznie we wszystkich działaniach konsultacyjnych wzięło udział ponad 3000 osób.

W 2011 roku podjęte zostaną następujące działania:

⁶ http://www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb5186110.pdf

- Etap opracowywania ostatecznej wersji dokumentu „Zasad planowania lasów”
 - a) Zgłaszanie uwag do dokumentu, 11.02 – 16.05.2011

90 dni na zgłaszanie pisemnych uwag do projektu dokumentu poczta elektroniczną, tradycyjna lub faxem. Wszystkie nadesłane komentarze zostaną udostępnione na stronie <http://contentanalysisgroup.com/fsrd/>.

b) Spotkania publiczne

10.03.2011 w Waszyngtonie odbędzie się Krajowe Forum, organizowane w taki sam sposób jak spotkania ogólnokrajowe w poprzednim etapie konsultacji; będzie transmitowane poprzez Internet. Na 11.03.2011 zaplanowano telekonferencję informacyjną dla przedstawicieli społeczności indiańskich. Odbędzie się również kolejna seria spotkań regionalnych – ich dokładna liczba i program są w trakcie opracowywania.

- Opublikowanie ostatecznego kształtu dokumentu „Zasady planowania lasów” oraz „Raportu nt. wpływu Zasad planowania lasów na środowisko” (koniec 2011r.)

III. PODSUMOWANIE

Opracowanie „Zasad planowania lasów” jest najbardziej partycypacyjnym przedsięwzięciem w historii Agencji Służb Leśnych. Jest to proces obciążający czasowo, angażujący różne szczeble administracji lasów i innych agend rządowych w imię założenia o maksymalnym zaangażowaniu obywateli w proces tworzenia nowego dokumentu. Pełne podsumowanie efektów procesu będzie możliwe dopiero po jego zakończeniu, a więc pod koniec roku 2011.

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- włączenie w proces wielu perspektyw, wielu grup interesów, typów instytucji, grup obywateli
- zbudowanie społecznego zaplecza osób rozumiejących idee i założenia procesu konsultacyjnego jako sposób na zbudowanie kapitału społecznego w ważnej kwestii społecznej
- zastosowanie szerokiej gamy technik i metod konsultacyjnych, wychodzących poza metody konsultacji publicznych narzucone prawnie (np. telekonferencje)
- wyraźne określenie stopnia wpływu obywateli na ostateczne rezultaty procesu tworzenia konsultowanego dokumentu