

KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO ELEMENT REALIZACJI DUŻYCH PROJEKTÓW INFRASTRUKTURALNYCH – STUDIA PRZYPADKÓW

Katarzyna JAKUBCZYK, Marek WIRKUS

Streszczenie: W opracowaniu przedstawiono aspekt przeprowadzania konsultacji społecznych w realizacji projektów infrastrukturalnych. Podjęto próbę odpowiedzi na pytania: czy faktycznie istnieje potrzeba, czy też konieczność prowadzenia konsultacji społecznych w realizacji projektów infrastrukturalnych, jak szeroko prowadzić konsultacje, czy jest wskazane i efektywne ponoszenie nakładów finansowych na konsultacje w szerokim gronie interesariuszy oraz, czy wystarczy ograniczać się tylko do interesariuszy wewnętrznych. Celem opracowania jest także wskazanie zakresu wpływu konsultacji społecznych na realizację założeń społecznej odpowiedzialności i dążeń do zrównoważonego rozwoju. Analizowano dwa projekty. Jest to budowa obwodnicy miasta i linii kolejowej.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektem, konsultacje społeczne, społeczna odpowiedzialność, zrównoważony rozwój, Rospuda, PKM

1. Wstęp

We współczesnym otoczeniu, gdzie informatyzacja zwiększyła możliwości komunikacyjne, a prywatyzacja w Polsce wykazała negatywne skutki gry rynkowej i działań zmierzających do zwiększenia zysku podmiotów gospodarczych, uwidoczniła się potrzeba współdziałania ze społecznością i instytucjami publicznymi. Media, inne środki komunikacji i przekazu oraz związany z nimi szeroki dostęp do informacji, kształtują świadomość obywateli, co do zjawisk zachodzących w ich otoczeniu. Uczestnikom komercyjnego rynku zwraca się uwagę na możliwość weryfikacji potrzeb społecznych poprzez prowadzenie dialogu.

1.1. Aspekty prawne przeprowadzania inwestycji infrastrukturalnych w Polsce

Z badań prowadzonych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki (MG) i zebranych w formie *Podręcznika konsultacji społecznych przy inwestycjach infrastrukturalnych* wynika, że główną barierą w efektywnym przeprowadzaniu konsultacji społecznych (KS) jest dwuetapowość tego działania i podział odpowiedzialności. Inwestor ma obowiązek dostarczenia dokumentacji związanej z inwestycją, ale nie ma powinności dostosowania treści do indywidualnych wymagań pracowników służby administracyjnej, którzy nie mają wpływu na jakość dostarczonych materiałów i nie są zobowiązani do uwzględniania wymogów inwestora dotyczących prowadzenia KS. Obowiązek nawiązania kontaktu ze społecznością lokalną leży w gestii administracji publicznej. Jest trudno jednoznacznie stwierdzić, co mieści się pod pojęciem KS, ponieważ wytyczne do ich przeprowadzania zawarte są w różnorodnych dokumentach.

Polityka wspólnotowa wymaga od podmiotów realizujących inwestycję uwzględnianie potrzeb zainteresowanych nią stron. Są to ludzie, organizacje i środowisko naturalne. W literaturze przedmiotu zwani są oni interesariuszami.

2. Analiza przypadków

2.1. Budowa obwodnicy Augustowa przez Dolinę Rospudy

Przedmiotem analizy jest budowa obwodnicy Augustowa. Jest to jeden z najbardziej popularnych projektów infrastrukturalnych ostatnich lat, w którym przeprowadzono konsultacje z interesariuszami w obszarze wymaganym przez ustawodawcę. Niestety, sława ta wynika z negatywnych skutków wywołanych realizacją projektu. Projekt ten ingerował w stan środowiska naturalnego Doliny Rospudy i był powodem konfliktów jeszcze przed jego rozpoczęciem. Budowa obwodnicy została przerwana zaraz po rozpoczęciu robót, ponieważ nie uwzględniono opinii zewnętrznych interesariuszy, którzy sprzeciwiali się naruszeniu środowiska naturalnego tego obszaru.

Dolina Rospudy stanowi od 1991 roku teren chronionego krajobrazu. Oznacza to, że ochroną zostały objęte wszystkie występujące tam ekosystemy i jest zakaz niszczenia środowiska naturalnego. Pomimo tego w 1996 roku zapadła decyzja o budowie obwodnicy w okolicach rzeki Rospuda oraz unikatowymi, zdaniem ekologów, torfowiskami. Miała to być część trasy Via Baltica biegnąca od Warszawy, przez Białystok i Suwałki do Litwy. W 2002 roku rozpoczęto pierwsze prace i przeprowadzono KS. Ograniczały się one do spełnienia wymogów narzuconych prawnie. Uzyskano informacje: o braku analiz środowiskowych, wątpliwości organizacji proekologicznych. Zdecydowano się kontynuować prace bez wprowadzenia zmian. KS zadziałały tylko jednostronnie, czyli zgodnie z przepisami prawa i nic ponad to. W 2004 roku teren ten objęty został programem Natura 2000. Rok później podjęto się kontynuacji dialogu. Do 2007 roku prowadzono postępowanie na drodze sądowej i administracyjnej. Rozpoczęcia budowy na początku 2007 roku, nie powstrzymała oficjalny sprzeciw Komisji Europejskiej. Prace budowlane planowano sfinansować za krajowe pieniądze na terenie chronionym przez unijne prawo, co groziło karami i zagrażało możliwości dalszego finansowania przez UE inwestycji realizowanych w całym kraju. W dniu 31.07.2007 r. Premier Rzeczypospolitej Polskiej (RP) naciskany przez Komisję Europejską, która wniosła pozew do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przeciwko rządowi RP, zatrzymał realizację inwestycji. Zaskutkowało to diametralną zmianą wcześniej opracowanego planu. Planu, który opracowano przed rozmowami z interesariuszami i konsekwentnie realizowano, pomimo pojawiających się obiekcji. W 2009 roku uznano, że trasa będzie omijać teren będący źródłem konfliktu władz i organizacji działających na rzecz ochrony przyrody. Opinie kluczowych interesariuszy uwzględniono w planach inwestycyjnych. Wyciągnięto wnioski z raportu środowiskowego, w związku z czym przeprowadzono rozmowy z organizacjami, społecznością i samorządami. Pojawiły się deklaracje w związku z odszkodowaniami za przymusowa odsprzedaż gruntów oraz, że Rząd będzie wspierać plany budowy uzdrowiska w okolicach Augustowa (również finansowo).

Za wstrzymaniem prac i zaniechaniem inwestycji opowiedziało się wiele podmiotów poprzez różnorodne formy protestu, takie jak:

- Apel wystosowany przez 464 naukowców został dodatkowo poparty przez 35 artystów, pisarzy oraz muzyków.

- Z inicjatywy Gazety Wyborczej prezydent RP otrzymał list otwarty podpisany przez około 150 tys. obywateli.
- Rzecznik Praw Obywatelskich dopatrując się naruszenia Konstytucji, skierował sprawę na drogę sądową.
- Prezydent Polski wyraził się o sprzeciwach organizacji pozarządowych następująco: „*W tym przypadku ekolodzy działają rozsądnie*”.
- Komisja Europejska nakazała dwumiesięzny przestój w budowie drogi i złożenie wyjaśnień.

Budowie obwodnicy Augustowa przez Dolinę Rospudy sprzeciwiali się obrońcy środowiska. Inne stanowisko w tej sprawie reprezentowali sami mieszkańcy. Pozostali zwolennicy budowy tej trasy wskazywali na konieczność szybkiego ukończenia inwestycji. Ta grupa osób twierdziła, że straty dla ekosystemu i unikatowości obszaru będą nieznaczące.

Dialog społeczny odbywał się w formie konsultacji. Do czasu obrad Okrągłego Stołu polegały one wyłącznie na przyjmowaniu pisemnych uwag przez służbę administracyjną. Okrągły Stół powołany został z inicjatywy Ministra Środowiska (09.01.2008 r.), w celu rozwiązania konfliktów wywołanych przez pierwotny plan budowy obwodnicy. Wówczas okazało się, że wybrana trasa jest najmniej korzystną ze wskazanych, możliwych wariantów.

Projekt budowy obwodnicy wywołał konflikt między organizatorami projektu, a grupami wspierającymi ochronę środowiska naturalnego. Od początku trwania projektu, aż do jego przerwania, w momencie zagrożenia stabilności kraju, nie uwzględniano opinii tych interesariuszy. W przeglądanej prasie i artykułach elektronicznych nie znaleziono informacji o odbywających się protestach społeczności lokalnej. Brak reakcji na opinie części kluczowych grup zainteresowanych projektem, zaskutkowało przerwaniem jego realizacji oraz ponownym rozpoczęciem procedury administracyjnej i działań od początku. Źródła podają, że koszt pierwszej wersji projektu wyniósł od 700 mln. zł. do 1 mld. zł. Z projektu miało skorzystać w sumie 100 tys. mieszkańców Suwałk i Augustowa. W 2011 roku rozstrzygnięto przetarg na budowę obwodnicy zgodnie z nowym planem. Tym samym koszt realizacji inwestycji wzrósł o 659 mln. zł., a czas realizacji inwestycji wydłużył się do końca 2014 r. Wspomnieć należy także, że część drogi wybudowanej w ramach pierwszego projektu wymaga remontów ze względu na niestabilne podłoże (teren torfowisk).

Podczas opracowywania nowego planu budowy obwodnicy Augustowa, uwzględniono wyniki analiz środowiskowych i opinie interesariuszy. Z inicjatywy osób odpowiedzialnych za dalszą realizację projektu, zorganizowano wystąpienia publiczne i wywiady, w których transparentnie zachęcano do zgłaszania uwag i wypowiedzania opinii. Kolejnym nowym elementem stało się reagowanie na opinie zainteresowanych z zewnątrz. Udzielano odpowiedzi na zadawane pytania. Brak jest w mediach komunikatów o występowaniu, prócz sprzeciwów ekologów, protestów społecznych i pozostałych grup interesariuszy.

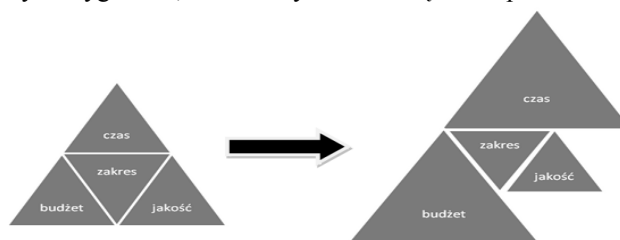
Aby zapobiec kolejnym konfliktom i protestom, inwestorzy zadbali o kwestię KS i transparentność prowadzonych działań. W tym celu utworzono między innymi stronę internetową poświęconą projektowi. Organizowane są także spotkania z mieszkańcami. Występuje duża dbałość o komunikowanie w ogólnodostępnych środkach przekazu, kolejnych działań wykonywanych w ramach projektu jeszcze przed ich rozpoczęciem.

Pomimo przeprowadzenia konsultacji przed rozpoczęciem realizacji projektu i wcześniejszych sygnałów o możliwości wystąpienia protestów, nie zareagowano na występujące obiekcje, co zaskutkowało wstrzymaniem budowy i generacją dodatkowych

kosztów. Zarządzający projektem wyciągnęli wnioski z pierwszej próby budowy obwodnicy. Zwrócili oni uwagę na siłę opinii społecznej, która może powstrzymać nawet rządowe plany. W drugim podejściu do realizacji projektu uwzględniono ponadobligatoryjny wymiar KS. Przeprowadzono dwustronny dialog.

Nawiązując do trójkąta ograniczeń zarządzania projektami (TZP) stwierdzić można, że pierwszy projekt budowy obwodnicy Augustowa nie powiódł się, ponieważ: wygenerowano większe koszty niż prognozowano, wydłużył się czas realizacji projektu i nie zwiększyło to jego jakości (Rys. 1). Jak więc zrealizowano zakres inwestycji? Nie udało się tego dokonać.

Wszystkie elementy TZP były ustalone na początku. Czas i koszty ulegały ciągłym zmianom o tendencji wzrostowej. Analiza przebiegu przygotowań i budowy pozwala stwierdzić, że pomimo widocznych sygnałów, nie zdecydowano się na wprowadzenie zmian w zakresie i jakości projektu. Jak na podstawie przypadku budowy obwodnicy Augustowa, pokazała praktyka, kiedy jeden element wskazany jako ograniczenie, zostaje zmieniony, to zniekształceniu



Rys. 1 Efekt zmiany części ograniczeń w projekcie bez uwzględniania ich wpływu na pozostałe w projekcie budowy obwodnicy Augustowa

ulega cały trójkąt. Trzeba więc uwzględnić zmiany w pozostałych elementach, aby uzyskać pożądany kształt, czyli rezultat stanowiący cele projektu. Przy budowie obwodnicy, nie brano pod uwagę możliwości pojawienia się nieprzewidzianych zdarzeń. W wyniku konfliktu z początkowo małym gronem obywateli, projekt został przerwany. Ze względu na brak uwzględnienia opinii innych interesariuszy, niż tylko planujących projekt tzn. zlecających i wykonawców, konieczne było przerwanie budowy. Wymagane były kolejne nakłady łagodzące negatywne skutki dotychczasowych działań oraz dodatkowe środki na modyfikację projektu. Co prawda w teorii zarządzania projektami zwraca się uwagę na elastyczność niektórych elementów trójkąta. Nie można jednak stwierdzić, że prawidłowo nimi zarządzano, skoro nie osiągnięto celów projektu.

Pierwszy plan budowy obwodnicy, ograniczający się do minimalnych nakładów na KS, okazał się fiaskiem. Drugi plan dostosowany został do wymogów zgłaszanych przez sprzeciwiające się grupy interesariuszy i póki co, nie został zatrzymany. Ponad to jest pozytywnie postrzegany przez ekologów, społeczność i inne zainteresowane nim grupy.

2.2. Partycypacja interesariuszy w przygotowaniach do budowy Pomorskiej Kolei Metropolitalnej

Przedmiotem analizy jest budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (PKM). Jest to jeden z największych projektów infrastrukturalnych realizowanych przez Samorząd Województwa Pomorskiego. W zakresie, budżecie i kosztach projektu znalazły się KS. Uważa się, że dzięki temu budowę kolei rozpoczęto i jest prowadzona bez poważnych konfliktów.

PKM ma być antidotum na obsługę transportową Metropolii. Trasa kolei ciągnie się z Gdańska do Gdyni przez Port Lotniczy im. Lecha Wałęsy. Kolej powstaje w wyniku

rewitalizacji kolei kokoszkowskiej, funkcjonującej od rozpoczęcia pierwszej do zakończenia drugiej wojny światowej. Dodatkowo projekt zakłada prace usprawniające transport między Gdańskiem a Kościerzyną i Kartuzami. Planuje się, że pociągi będą osiągać prędkość do 120 km/h. PKM zostanie zbudowana na istniejącym nasypie kolejowym, z wykorzystaniem regionalnych linii kolejowych. Pomimo nadmorskiego położenia, ze względu na morenowe wzgórza kolejka będzie miała charakter podgórski.

Najogólniej rzecz ujmując, w projekcie zakłada się odbudowę istniejących nieużywanych lub słabo używanych torów, budowę około dwudziestokilometrowego odcinka linii kolejowej oraz przystanków. Projektem zarządza powołana przez samorząd spółka akcyjna PKM (31.05.2010 r.). Urząd Marszałkowski (UM) jest jedynym udziałowcem, w związku z czym dysponuje 9 mln. zł kapitału zakładowego. Inwestycja wyceniana jest na 719,1 mln. zł. z czego 85% kosztów pokryje dotacja z Unii Europejskiej w ramach Programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Budowa korytarza kościerskiego (202 mln. zł.; UE: 117 mln zł.) oraz helskiego (220 mln. zł.; UE: 132 mln zł.) finansowana jest z udziałem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego. Rozpoczęcie prac budowlanych zaplanowano jesień 2012 r. Prace rozpoczęto w styczniu 2013 r., a mają się one zakończyć w grudniu 2014 r. Uruchomienie linii PKM zaplanowano na II kwartał 2015 r.

Opracowano trzy możliwości budowy trasy kolei. Wykonano wymagane przepisami prawa ekspertyzy. Dodatkowo przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami, których zakres znacząco przekraczał wymagany przepisami prawa obowiązek. W celu zminimalizowania prawdopodobieństwa popełnienia błędu, część działań powtórzono oraz rozszerzono zakres przeprowadzonych wcześniej badań.

Przeprowadzono różnorodne analizy. Okazało się, że największym zagrożeniem są konflikty pomiędzy inwestorami a społecznością. Celem konsultacji stało się więc, podniesienie poziomu spójności lokalnej, czyli mieszkańców Pomorza.

Rzecznik prasowy PKM S.A. wskazuje na priorytet budowy PKM - *ma być przyjazna dla przyszłego użytkownika*. Projekt budowy PKM od października 2010 roku konsultowany był ze społeczeństwem tzn. przyszłymi użytkownikami oraz mieszkańcami okolic inwestycji infrastrukturalnej. Spotkania zorganizowano w celu poinformowania mieszkańców o ogólnych założeniach projektu i źródłach jego finansowania. Tym samym organizatorzy rozpoczęli dialog społeczny w formie konsultacji. Społeczność Metropolii a w szczególności dzielnic, których bezpośrednio dotyczy inwestycja, mogli zgłaszać swoje uwagi dotyczące konkretnych, planowanych rozwiązań. Organizatorzy spotkań zaprosili do uczestnictwa część interesariuszy zidentyfikowanych jako kluczowe grupy, to jest: władze województwa i samorządowe, pracowników spółki PKM oraz biura projektowego. Wspólnie omawiano uwagi, wątpliwości oraz alternatywne rozwiązania. Omawiano lokalizację przystanków, parkingów, trasę, rozkład jazdy, możliwość i sposób połączenia PKM z Komunikacją Miejską i inne. Obawy organizatorów zwrócił fakt, że silne zainteresowanie konsultacjami i zgłaszane uwagi mogą zagrozić planowanym terminom realizacji inwestycji. Przebieg, wyniki i fotorelacja z obrad zamieszczone zostały na oficjalnej stronie spółki zarządzającej projektem. Jak wynika z oficjalnego filmu promocyjnego PKM, zaprezentowanego po raz pierwszy 12.10.2011 r. na gdańskich Targach Kolejowych TRAKO 2011. W sumie odbyło się 14 spotkań informacyjnych, w których uczestniczyło ponad 1 tys. osób. W wyniku tego zebrano ponad 300 wniosków i propozycji. Po weryfikacji, część z uwag uwzględniono w projekcie. Trwający dwa miesiące plebiscyt umożliwił wyłonienie nazw przystanków. W głosowaniu oddano ponad 50 tys. głosów. Mieszkańcy sami zaproponowali i wybrali nazwy przystanków. Wydawać

by się mogło, że dla inwestora KS i plebiscyt dotyczący nazw przystanków to generacja dodatkowych kosztów. Inwestorzy dostrzegli w tym jednak wartość dodaną. Uznano, że w przyszłości kwestia ta zmniejsza ryzyko wystąpienia konfliktów – przynajmniej w poruszonych obszarach tematycznych.

W dniu 21.05.2011 r. prawie sto osób spacerowało wzdłuż trasy PKM. Uczestnicy przeszli około 10 km od przystanku SKM Gdańsk Zaspą do Kiełpinka. Marsz zwieńczono rozstrzygnięciem głosowania w sprawie nazw przystanków. Filmowa relacja z imprezy, zorganizowanej przez spółkę akcyjną PKM, gazetę „Dziennik Bałtycki” oraz Pomorskie Stowarzyszenie Sympatyków Transportu Miejskiego, jest ogólnie dostępna w Internecie.

W przygotowanie projektu została włączona między innymi Politechnika Gdańska, która wraz z PKM S.A. zorganizowała konkurs, mający na celu wyłonienie najlepszych koncepcji architektonicznych przystanków pomorskiej kolei. Prace można było oglądać przez miesiąc poczynając od 6 października 2012 r. w sali im. Lecha Bądkowskiego w Urzędzie Marszałkowskim. Otwarcie wystawy zakończyło dwudniową konferencję „*Pomorska Kolej Metropolitalna – przyszłość, rozwój, inwestycje*”. Wydarzenie skupiło: przedstawicieli administracji z samorządu, parlamentu oraz naukowców i przedsiębiorców potencjalnie związanych z daną inwestycją kolejową. Podczas Konferencji prezentowano rozwiązania techniczne i technologiczne. Jednym z celów inicjatywy było rozpoczęcie dialogu między uczestnikami.

PKM S.A. oraz UM współpracują z gazetą Dziennik Bałtycki. Opracowano konkurs rysunkowy, którego tematem przewodnim była PKM. Narysowanie pracy wymagało znajomości tematu. Kreatywne, budowlane projekty opracowane przez dzieci mają stać się inspiracją dla dojrzałych projektantów i budowniczych. Wybranych 12 najlepszych prac, które zostaną umieszczone w kalendarzu promującym PKM i projekt jej budowy.

W trakcie KS, obok tematu parkingów dla dojeżdżających do przystanków samochodami, podjęto problem rowerzystów. Plany uwzględniały rozmieszczenie stojaków dla cyklistów na parkingach i dostosowanie ich ilości do zaludnienia danego terenu. Nową inicjatywą jest budowa ścieżki rowerowej wzdłuż trasy kolei. Jest to idea zaproponowana przez gdańszczan na jednym ze spotkań konsultacyjnych. Rodzi to problemy techniczne, jednak zarządzający projektem dążą do zaspokojenia tej potrzeby. Dowodem na szczere chęci dostosowania możliwości kolei do rowerzystów są przeprowadzone wśród internautów ankiety na temat Systemu *Bike and Ride*. Opinie zbierano od początku lipca 2012 r. Mieszkańcy zadeklarowali chęć korzystania z możliwości dojazdu rowerem do przystanków PKM. Zwrócili jednak uwagę na problem bezpieczeństwa osobistego i pojazdów. W tej samej ankiecie zbadano nastroje przyszłych użytkowników PKM. Okazało się, że są pozytywne. Ponad to około ¾ ankietowanych korzystnie odnosi się do formy kwestionariusza uwzględniającego swobodną wypowiedź, jako narzędzie weryfikacji oczekiwań i nastrojów mieszkańców oraz sposób informowania o zaplanowanych inwestycjach.

KS w sprawie kolei metropolitalnej stały się głównym przedmiotem obrad podczas inicjatywy zaproponowanej przez Prezydenta Miasta Gdańsk „Mój dom, moja dzielnica, moje miasto”. Jest to cykl spotkań obywatelskich zorganizowany dla uzyskania opinii społecznej na temat planowanych i przeprowadzanych inwestycji. Spotkania umożliwiają wymianę informacji pomiędzy inwestorem, a społecznością zamieszkującą okolice inwestycji. Ich głównym zadaniem jest uświadomienie, że nie jest ważne tylko „moje podwórko”, ale także pobliskie tereny, dobro całego Gdańska oraz pozostałej części Trójmiasta i okolic. Zwraca się uwagę, że trzeba myśleć perspektywistycznie i patrzeć całościowo na miasto, w którym się żyje i pracuje. O spotkaniach informują się różnymi

drogami elektronicznymi (e-mail, portal społecznościowy, strony internetowe) oraz poprzez plakaty i ogłoszenia między innymi kościelne. Przez godzinę przed spotkaniami mieszkańcy mogą korzystać z informacji instytucji publicznych Gdańska, które rozkładają swoje stoiska w miejscu spotkania. Zachęca się do przekazywania opinii i wniosków. Dzieciom zapewnia się zabawę. W spotkaniach uczestniczą radni miasta. Prezydent honoruje najefektywniejszych działaczy osiedli.

Gdy pojawiają się plotki lub negatywne opinie o PKM, prawie natychmiast się je wyjaśnia lub traktuje jako konstruktywną krytykę znajdującą odzwierciedlenie w planach. Na przykład, gdy 20.12.2010 r. opublikowano artykuł, w którym wskazano błąd braku połączenia SKM i PKM już od początku funkcjonowania nowej kolei, odpowiedź na postawione zarzuty została umieszczona dwa dni później w tej samej gazecie. Szczegółowo wyjaśniono przesłanki opowiadające się za wybranym wariantem, powołano się na wyniki głosowań przeprowadzonych w trakcie KS. Wszystko po to, by przyszedli pasażerowie wiedzieli, że PKM jest budowana dla nich, ku poprawie jakości ich życia i w przyjazny sposób.

Projekt uplasował się na pierwszym miejscu w plebiscycie „Skrzydła Trójmiasta”. Jest to konkurs organizowany przez, dobrze znany internautą Metropolii, portal trójmiasto.pl.

W konsultacjach uczestniczyli zarówno przedstawiciele władz Gdańska, Urzędu Marszałkowskiego, jak też zarządzający i rzecznik prasowy PKM S.A. oraz gdański Oficer Rowerowy.

Rozmowy z mieszkańcami Metropolii wskazują na silną integrację społeczności z budowaną PKM. Lokalna ludność ma poczucie współuczestniczenia w opracowaniu planów w szczególności, że ich uwagi mają realny wpływ inwestycję. Uwagi znajdują odzwierciedlenie w projekcie w związku z czym, plan projektu jest na bieżąco korygowany.

Zarządzający budową PKM, okazują obawy, co do przyzwyczajień społeczności do korzystania z samochodu jako głównego albo jedynego środka transportu. Prezes PKM S.A. zapewnia, że kolej metropolitalna jest zaoszczędzeniem czasu, pieniędzy i korzystniejszym, niż samochody rozwiązaniem dla środowiska.

Budowa PKM miała rozpocząć się w 2013 r. w okresie przygotowań do realizacji projektu, nie pojawili się działacze, ani nie zidentyfikowano żadnych protestów zagrażających realizacji założonych planów. Oznacza to, że budowa PKM, przynajmniej do tej pory, realizowana jest zgodnie z planem. Przeprowadzenie dialogu miało zmniejszyć ryzyko zmian w projekcie. Z pewnością etap przygotowań do realizacji budowy różni się znacząco od analitycznego realizowanego w okolicach Augustowa. W projekcie budowy PKM, w przeciwieństwie do drogi przez Rospudę, uwzględniono wysokie nakłady na poznanie opinii społeczności. Zmniejszyło to ryzyko powstania konfliktów w czasie realizacji inwestycji, ale wygenerowało kolejne koszty związane z wprowadzeniem zmian w projekt. Konsultacje zwiększyły wiedzę wykonawców, co do potrzeb i oczekiwań społeczności i umożliwiły dostosowanie projektu do ich wymagań.

Wykonawcy zadali sobie wiele trudu z dodatkowymi działaniami, które nie są bezpośrednio związane z realizacją projektu. Zająć się tylko budową kolei i spełnieniem wymogów zleciodawców, zmniejszyłoby znacząco koszty i czas realizacji inwestycji. Nie bez znaczenia jest tu także szeroki zakres zadań, do realizacji których, konieczne było zaangażowanie sztabu ludzi o różnorodnych kwalifikacjach i znalezienie finansowania na te cele.

Problem z niedotrzymaniem ograniczeń wynikających z trójkąta ograniczeń, nie występuje w przypadku PKM. Uważa się, że zakres realizacji etapu planistycznego

projektu przybrał większy zakres, ale przy utrzymaniu pozostałych elementów w kontroli.

Wspólną cechą inwestycji infrastrukturalnych jest cel ich przeprowadzania. Mają posłużyć w zwiększeniu jakości i komfortu życia obywateli oraz osób odwiedzających Polskę. Jak wskazuje przedstawiony przykład, podejmowane są trudy dostosowania realizacji inwestycji oraz jej skutków do potrzeb społeczności lokalnych, pracowników i innych grup interesariuszy. Uwzględnianie tylko racji interesariuszy wewnętrznych to za mało, żeby zrealizować projekt i osiągnąć założone w planie cele. Aby osiągnąć cele należy kierować się interesem wszystkich zainteresowanych – także interesariuszy zewnętrznych, którzy mogą wpłynąć na realizację projektu.

3. Konsultacje społeczne w dużych projektach infrastrukturalnych – potrzeba czy konieczność

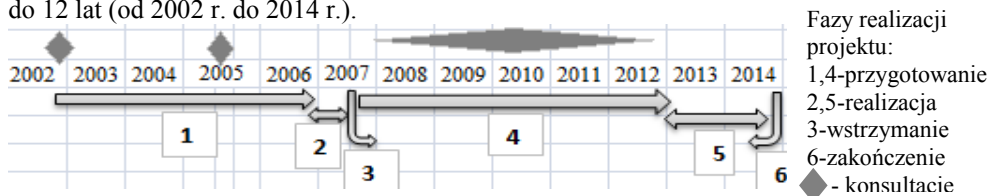
KS są metodą rozpoznania potrzeb społeczeństwa. Angażują społeczność w proces realizacji inwestycji, na przykład poprzez zgłaszanie uwag i współuczestniczenie w opracowaniu rozwiązań. Partycypacja społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, umożliwia wykonawcom dostosowanie projektu do wymogów osób nim zainteresowanych. Podczas realizacji projektu uwidocznił się cel przeprowadzenia konsultacji. Nie zorganizowano ich po to, by poznać opinie interesariuszy i uwzględnić je w planach. Projekt budowy obwodnicy zakładał przeprowadzenie konsultacji w zakresie określonym przepisami prawa. Starania w spełnieniu tylko wymogów legislacyjnych, zaszkodziły przerwaniem budowy. W drugim projekcie dzięki zaangażowaniu obu stron (prowadzących konsultacje i społeczności lokalnej) utworzyła się nić porozumienia pomiędzy władzami a obywatelami. Zrozumienie wzajemnych problemów poskutkowało zarówno zmianami w projekcie, ale też zaowocowało praktycznie bezkonfliktowym jego rozpoczęciem.

Z analizy drugiego przypadku wynika, że wzbogacenie etapu planistycznego o KS, przygotowało projekt do praktycznie bezkonfliktowego rozpoczęcia inwestycji. Poprowadzenie KS o szerokim spektrum, ma umożliwić sprawną realizację budowy Pomorskiej Kolej Metropolitalnej i zapobiec jej przerwaniu, ze względu na sprzeciwy zainteresowanych grup nacisku.

KS to konieczność narzucona przez ustawodawcę. Ministerstwo Gospodarki opublikowało listę aktów prawnych dotyczących KS: Konstytucja RP, Ustawa z dnia 6 lipca 2006 r. o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin prac Rady Ministrów. Rozwiązania prawne narzucają przeprowadzanie konsultacji w projektach realizowanych ze środków publicznych w następujących zakresach: uprawnienia opiniotwórcze i konsultacyjne społecznych grup, udziału społeczeństwa w różnych dziedzinach polityki prowadzonej przez organy państwowe, funkcjonowania publicznych instytucji ds. konsultacji, uprawnień do partycypacji społeczeństwa w zakresie praw i wolności. Wynika z tego, że prowadzenie KS jest koniecznością, ale nie określa się sposobów ich przeprowadzania.

Plan realizacji obu opisywanych w publikacji projektów miał wynieść ok. 700 mln. zł. W przypadku budowy obwodnicy Augustowa przeprowadzono krótkie konsultacje z fazy planowania (przygotowania do budowy). Tuż po rozpoczęciu prac budowlanych wystąpiły

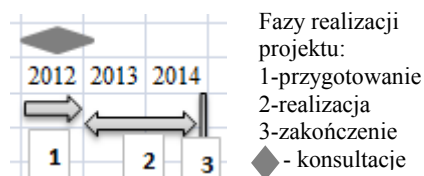
silne sprzeciwy ludności, które powstrzymały realizację inwestycji. Okazuje się, że ludzie najsilniej zgłaszają sprzeciwy, gdy ich otoczenia zaczyna się widocznie zmieniać. W wyniku tego konieczne było ponowne rozpoczęcie konsultacji z kluczowymi interesariuszami, koszt projektu jest obecnie wyceniany na 1 mld. zł., a czas wydłużył się do 12 lat (od 2002 r. do 2014 r.).



Rys. 2 Konsultacje w projekcie budowy obwodnicy Augustowa od XII 2002 do I 2013 r.

W projekcie budowy PKM, konsultacje prowadzono praktycznie przez cały okres trwania przygotowań do realizacji projektu i planuje się, że będą one prowadzone aż do momentu uzyskania informacji zwrotnej od pierwszych użytkowników kolei, czyli do II kwartału 2015 r. (okres realizacji – 3 lata). Do stycznia 2013 r. nie wystąpiły żadne istotne wahania w harmonogramie i kosztorysie projektu. Twierdzi się, że uzyskane od interesariuszy zewnętrznych informacje pozytywnie wpłynęły na planowane i już zastosowane rozwiązania. Budowa PKM to bardzo kosztowny projekt i może wywierać, tak samo pozytywny wpływ, jak i negatywne oddziaływanie na mieszkańców i środowisko Metropolii. Dlatego Władze i spółka zaangażowana w budowę kolei, dokonują wszelkich starań, by nie powtórzyć błędów organizatorów budowy drogi przez Dolinę Rospudy i poznać wymagania jak największej i najróżnorodniejszej grupy interesariuszy. Obserwacja realizacji projektu, pozwala stwierdzić, że opinie wszystkich osób, które mają uwagi są istotne, co oznacza, że każdego, kto się udzieli w konsultacjach uważa się za kluczowego interesariusza.

Rys. 2 Konsultacje w projekcie budowy PKM od 2012 r. do I 2013 r.



Opisany projekt budowy obwodnicy Augustowa dowodzi, że nie w pełni właściwie przeprowadzone konsultacje mogą skutkować wstrzymaniem prac. Budowę przerwano, a budżet i harmonogram przekroczone. KS przeprowadzono, ale nie uwzględniono opinii interesariuszy z zewnątrz. Na podstawie porównania tego przykładu do budowy PKM uznaje się, że konsultacje z interesariuszami projektu nie są tylko koniecznością. Powinny być one wykonywane sumiennie ze względu na rezultaty, jakie są osiągnięte dzięki ich realizacji zgodnie z celem wykraczającym ponad spełnienie obowiązku narzuconego przez organy legislacyjne, przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych.

4. Zakres prowadzenia konsultacji z interesariuszami

Aby zrealizować projekt i uzyskać zaplanowane cele, należy zwrócić uwagę na potrzeby i opinie podstawowych grup w niego zaangażowanych. Zgodnie ze znanymi metodami zarządzania projektami, wykonawca powinien rozpoznać zewnętrzne i wewnętrzne grupy wpływu na dany projekt oraz zweryfikować ich dążenia. W zestawieniu (tab. 1) uwzględniono grupy, co do których ustosunkowano się podczas pierwszego i

drugiego podejścia do budowy obwodnicy. Podczas analizy informacji dotyczących projektu nie znaleziono danych między innymi o interesariuszach wewnętrznych tj. pracownikach realizujących projekt oraz związkach zawodowych i podwykonawcach etc. W tabeli (Tab. 1) wymieniono tylko te grupy interesariuszy zewnętrznych, które uznano za strony wywierające nacisk na realizatorów projektu.

Tab. 1 Uwzględnianie w projekcie budowy obwodnicy Augustowa odpowiedzialności wobec kluczowych grup interesariuszy.

Interesariusze zewnętrzni	Pierwsza próba budowy	Po przerwaniu prac budowlanych
okoliczni mieszkańcy	przeprowadzono konsultacje	przeprowadzono konsultacje; wnioski uwzględniono w założeniach
właściciele gruntów, na których miałyby powstać drogi	przeprowadzono konsultacje	przeprowadzono konsultacje; wnioski uwzględniono w założeniach
szczególne grupy nacisku, głównie ekolodzy	przeprowadzono konsultacje	przeprowadzono konsultacje; wnioski uwzględniono w założeniach
administracja centralna i samorządowa	działania wymagane przepisami prawa	organ doradczy i partycypujący w działaniach
organa Komisji Europejskiej	nie uwzględniono opinii	przeprowadzenie konsultacji i działanie zgodnie z ustaleniami
media	nie włączono	komunikowanie działań; pośredniczenie w ustalaniu rozwiązań

Zidentyfikowano sześć grup kluczowych, zewnętrznych interesariuszy. Sprzeciw tylko jednej z nich (ekolodzy) i zaangażowanie w protest drugiego podmiotu (unijne organa), wywołało przerwanie realizacji projektu. W wyniku konfliktu powstałego podczas pierwszego podejścia do budowy Obwodnicy, w kreowanie założeń projektowych, włączono kolejnych interesariuszy. Protest osób działających na rzecz ochrony środowiska naturalnego i ich zwrócenie się do organów Komisji Europejskiej o opinie spowodowało, że inwestycją zainteresowała się społeczność całego kraju i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Skala ewentualnych skutków problemu zmusiła przedstawicieli kraju do oficjalnego zajęcia stanowisk i konkretnych działań. W planach projektowych nie uwzględniono opinii interesariuszy zewnętrznych, czyli innych niż inwestorzy i wykonawcy. Zasięg konfliktu zwiększył się przynajmniej kilkakrotnie, a jego negatywne skutki mogły wstrzymać unijne dotacje i zagrozić rozwojowi gospodarki kraju. Ponadto wywołano skandal na skalę globalną, który rozpowszechniała kolejna grupa zewnętrznych interesariuszy, czyli media.

Z przedstawionej analizy wynika, że aby skutecznie zrealizować projekt, tzn. osiągnąć zamierzone w planie cele, należy poznać i uwzględnić opinie kluczowych interesariuszy. Jak wykazuje przykład obwodnicy Augustowa, istotnymi interesariuszami są nie tylko inwestorzy i wykonawcy, ale także społeczność lokalna, szczególne grupy nacisku itd. Analiza założeń projektowych powinna być konsultowana zarówno z interesariuszami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi.

5. Konsultacje jako narzędzie do realizacji założeń koncepcji społecznej odpowiedzialności (SR) i zrównoważonego rozwoju (ZR)

Efektywność finansowa, dbałość o środowisko i społeczność oraz etyka postępowania

to obszary zawierając się zarówno w koncepcji zrównoważonego rozwoju, jak też społecznej odpowiedzialności. W projekcie budowy drogi nad Doliną Rospudy wystąpiły problemy ze społecznością angażującą się w dbanie o środowisko naturalne. Ponadto projekt wygenerował nieprzewidziane koszty - także finansowe. Sprzeciwu ekologów budzą wątpliwości, co do etyki prowadzenia działań już od początku projektu. Jak wynika z protestów ekologów, projekt niszczy część zasobów naturalnych a tym samym uniemożliwia zrównoważony rozwój.

Analiza przypadku opisywanego jako pierwszy, pozwoliła na przeprowadzenie porównania obecnych rezultatów projektów pod względem realizacji obszarów koncepcji zrównoważonego rozwoju i elementów społecznej odpowiedzialności (tab. 2).

Tab. 2 Uwzględnianie obszarów składających się na zakres zrównoważonego rozwoju do momentu przerwania prac budowlanych (pierwszy etap) oraz po nim

Zrównoważony rozwój w obszarze:	Pierwszy etap	Po wstrzymaniu prac budowlanych
ekonomicznym	nie spełniono zamierzeń	wystąpił istotny wzrost kosztów
społecznym	przeprowadzono konsultacje, ale nie wyciągnięto wniosków	przeprowadzono konsultacje, analizy i uwzględniono w planie
środowiskowym	brak analiz	przeprowadzenie obowiązkowych i fakultatywnych ekspertyz

Przedstawione zestawienie obrazuje realizację ekonomicznych aspektów przedsięwzięcia. Można uznać, że pierwsza wersja planu była kosztowna w związku z czym druga koncepcja realizacji budowy, wymagała poniesienia dodatkowych funduszy. Stwierdzono więc, że żadna z realizowanych prób budowy Obwodnicy, nie spełnia tego wymogu. Podczas realizacji pierwszego planu społeczność lokalna nie zgłaszała sprzeciwów wobec inwestycji. Protestowały raczej osoby, których codzienne życie nie jest bezpośrednio związane z Doliną Rospudy. W drugim podejściu do budowy obwodnicy dokonano starań by uwzględnić zdanie społeczności – zarówno tej, która wcześniej zgłaszała sprzeciw, jak również i tej neutralnie oraz pozytywnie nastawionej.

Autorzy uznali, że projekt budowy kolei metropolitalnej uwzględnia każdy ze wskazanych obszarów składających się na koncepcję zrównoważonego rozwoju. Środki finansowe na budowę nie zostały do tej pory przekroczone ponad plan, społeczność ma pełną informację o działaniach i planach. Bierze się pod uwagę minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko.

Jak wykazała przeprowadzona analiza interesariuszy (Tab. 1) pierwsza podjęta próba realizacji inwestycji nie uwzględniała opinii wszystkich osób i instytucji zainteresowanych projektem. W drugim podejściu do realizacji osiągnięcia zaplanowanych celów został spełniony wymóg zawierający się w koncepcji społecznej odpowiedzialności, jaką jest dbałość o interesariuszy. Natomiast w projekcie budowy PKM kładzie się nacisk na dobre relacje z interesariuszami.

6. Wnioski

Przeanalizowana literatura przedmiotu oraz dokumenty prawne stwarzają konieczność przeprowadzania konsultacji w projektach finansowanych ze źródeł publicznych. Z analizy przypadku budowy obwodnicy Augustowa oraz Pomorskiej Kolei Metropolitalnej wynika, że konsultacje społeczne:

- przeprowadzone wyłącznie dla spełnienia wymogów prawnych w inwestycji infrastrukturalnej realizowanej z budżetu publicznego, niezgodnie z ich pierwotnym celem i nieuwzględnienie uzyskanych opinii w założeniach do projektu, może spowodować istotne komplikacje a nawet przerwanie prac budowlanych, są więc one nie tylko powinnością określoną przez ustawodawcę, ale również koniecznością,
- są metodą poznawania opinii obejmującej wymagania interesariuszy zewnętrznych; zakres KS obejmuje więc zarówno inwestorów, wykonawców jak i otoczenie projektu; projekty infrastrukturalne osadzone są w otoczeniu i nie należy ignorować bodźców przez niego wysyłanych,
- powinny być wpisane w budżet, harmonogram i zakres projektu, a także być składową oceny jego jakości,
- odpowiednio przeprowadzone zwiększają zakres projektu poprzez poprawienie jego jakości, przy zachowaniu planowanych kosztów i czasu bez zmian przy ich realizacji i jest to zgodne z koncepcją zmodyfikowanego trójkąta ograniczeń oraz korzystne,
- poprzez ich organizację można uzyskać rozwiązania lepiej dostosowane do użytkowników efektów projektu czyli interesariuszy zewnętrznych,
- powinny być realizowane w ciągu fazy przygotowującej (planowania) do realizacji projektu, aby zapobiec jego przerwaniu lub istotnym komplikacjom w trakcie budowy.

Po udzieleniu odpowiedzi na postawione we wstępie pytania powstają kolejne wątpliwości dotyczące podmiotu, który miałby przeprowadzać konsultacje, tego jak powinno się je przeprowadzać i na jakim etapie zgodnym z cyklem życia projektu, jak odnosi się to do wielkości ryzyka. Na te i kolejne pytania postaramy się odpowiedzieć w kolejnej publikacji.

Literatura

1. Budner W., Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe, Poznań 2003.
2. Żmigala M., Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa budowanie zdrowej efektywnej organizacji, Wydawnictwo Wolters Kluwer Sp. z o.o, Kraków 2007.
3. Podręcznik konsultacji społecznych przy inwestycjach infrastrukturalnych, wydanie elektroniczne, Ministerstwo Gospodarki [dostęp: 04.01.2013 r.) <http://www.mg.gov.pl/files/upload/10900/Podrecznik%20konsultacji.pdf>
4. Wirkus M, Trykosko R.: Właściwie przygotowanie przedsięwzięcia budowlanego głównym czynnikiem osiągnięcia jego sukcesu. W: Budownictwo i inżynieria środowiska. 2011, vol. 2, iss. 3

Dr hab. inż. Marek WIRKUS, prof. nadzw. PG
 Mgr Katarzyna JAKUBCZYK
 Wydział Zarządzania i Ekonomii
 Politechnika Gdańska
 80-233 Gdańsk,
 ul. Gabriela Narutowicza 11/12
 e-mail: katjakub@pg.gda.pl
mwir@zie.pg.gda.pl