

## „Razem o Łupkach”: czyli jak prowadzić dialog publiczny przy poszukiwaniu i wydobyciu gazu z łupków

Piotr Stankiewicz<sup>1</sup>



**"Together about shale gas": how to conduct a public dialogue when prospecting and extracting shale gas.** Prz. Geol., 61: 374–380.

*A b s t r a c t.* The article aims at presenting the public communication programme based on civic participation model, which deals with shale gas exploration and extraction, "Together about shale gas". The programme was prepared on the initiative of the Marshal of the Pomorskie Voivodeship and is going to be implemented on the area of three voivodeships of northern Poland. As stated in the article, the programme constitutes an innovative and pioneer undertaking on the Polish ground, which pertains to the issue of public communication and decision-making when implementing controversial infrastructure investments. The first part of the article outlines the challenges that the communication measures will have to face in the area of Pomorskie voivodeship and key actions implemented so far. The next chapter constitutes a sociological diagnosis of the situation related to the public reactions to shale gas exploration. Further on the article lists the main assumptions and solutions within the scope of public communication and public conflict management, which form grounds for the "Together about shale gas" programme. The key part of the text presents the most important elements of the programme and how they were implemented.

**Keywords:** shale gas, local conflicts, participation, dialogue, controversies, the energy industry, information and education campaigns

Polska północna, a w szczególności województwo pomorskie, należy do najbardziej obiecujących obszarów pod względem potencjalnych zasobów gazu z łupków. Pierwsze działania związane z rozpoznawaniem złóż gazu z łupków rozpoczęły się w 2011 r. i już na etapie badań sejsmicznych spotkały się z wyrazistymi reakcjami mieszkańców, głównie na atrakcyjnych turystycznie terenach Kaszub. W odpowiedzi na rodzącą się dyskusję i wyraźną potrzebę stworzenia ram dla debaty publicznej, marszałek województwa pomorskiego Mieczysław Struk podjął inicjatywę zorganizowania takiej debaty na poziomie regionalnym. Głównym założeniem, na którym została ona oparta, jest idea dialogu publicznego między wszystkimi zainteresowanymi partnerami społecznymi. Oznacza to nie tylko możliwość wypowiedzenia się, prezentacji swojego stanowiska czy opinii, ale współuczestniczenie w procesie podejmowania decyzji odnośnie możliwego przyszłego wydobycia gazu z łupków w województwie. Stąd nazwa programu „Razem o Łupkach”.

Przygotowanie programu zostało powierzone Fundacji Rozwiązań Ekoenergetycznych (FREE), która w 2012 r. opracowała we współpracy z ekspertami z uczelni wyższych (Politechnika Gdańska, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Mikołaja Kopernika), a także organizacji pozarządowej specjalizującej się w prowadzeniu procesów dialogowych i partycypacyjnych (Pracownia Zrównoważonego Rozwoju z Torunia) **kompleksowy program komunikacji społecznej opartej na modelu partycypacji obywatelskiej w zakresie gazu z łupków w województwie pomorskim „Razem o Łupkach”**. Jego przygotowanie zostało dofinansowane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

Na przygotowany program składają się:

– **Koncepcja komunikacji społecznej** stanowiąca kompleksowy program działań z zakresu komunikacji społecznej, obejmujący strukturę, narzędzia i modele działania wspierające dialog i wymianę informacji między

różnymi interesariuszami w zakresie gazu z łupków w województwie pomorskim; koncepcja obejmuje swoim zakresem dwa ściśle ze sobą połączone obszary: program informacyjno-edukacyjny oraz model dialogu publicznego; z dokumentem opisującym koncepcję można zapoznać się w serwisie [www.razemolupkach.org](http://www.razemolupkach.org);

– **Poradnik dobrych praktyk** skierowany do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych; stanowi on kompendium wiedzy dotyczącej gospodarczych, społecznych i technologicznych aspektów poszukiwania i wydobycia gazu z łupków na Pomorzu; poradnik podzielony jest na trzy części dotyczące zasad prowadzenia dialogu publicznego, technologii poszukiwania i wydobycia gazu oraz regulacji prawnych w zakresie kontroli i nadzoru administracyjnego nad tymi procesami; poradnik również można znaleźć na stronie [www.razemolupkach.org](http://www.razemolupkach.org);

– **Serwis internetowy** ([www.razemolupkach.org](http://www.razemolupkach.org)), który ma z założenia charakter nie tylko informacyjny, ale także ma być narzędziem i platformą dialogu między interesariuszami; w związku z tym został on wyposażony w wiele funkcji służących do wielostronnej komunikacji, takich jak możliwość uczestniczenia w debatach on-line, dyskusowania z ekspertami, zadawania pytań i uzyskiwania odpowiedzi; jest on także bazą wiedzy o różnych aspektach poszukiwania i wydobywania gazu z łupków oraz źródłem bieżących informacji dotyczących aktualnej sytuacji w różnych miejscach województwa.

W 2012 r. program „Razem o Łupkach” został zgłoszony do konkursu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pt. „Ochrona środowiska w procesie wydobywania gazu łupkowego”, a dofinansowanie uzyskał w marcu 2013 r. Program odbywa się na terenie Polski północnej, obejmującym trzy województwa: pomorskie, kujawsko-pomorskie oraz warmińsko-mazurskie. Będzie wdrażany do końca 2014 r., a jego sednem jest organizacja siedmiu Lokalnych Komitetów Dialogu (LKD)

<sup>1</sup>Institut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, ul. Gagarina 11, 87-100 Toruń; piotrek@umk.pl.

w powiatach: kartuskim, lęborskim, wejherowskim (woj. pomorskie), radziejowskim, rypińskim (woj. kujawsko-pomorskie) oraz braniewskim i elbląskim (woj. warmińsko-mazurskie). Koordynatorem programu jest Fundacja FREE, zaś partnerami regionalnymi przedsięwzięcia są: Toruńskie Stowarzyszenie Ekologiczne „Tilia” oraz Warmińsko-Mazurska Agencja Energetyczna Sp. z o.o., organizacje, których doświadczenie w działaniach edukacyjnych oraz wiedza z zakresu ekologii i energetyki znacząco wspiera realizację projektu „Razem o Łupkach”. Patronat nad programem objęli minister środowiska, marszałek województwa pomorskiego, marszałek województwa kujawsko-pomorskiego, marszałek województwa warmińsko-mazurskiego.

Pierwsze działania w ramach projektu „Razem o Łupkach” rozpoczęły się w lutym 2013 r. na zasadzie programu pilotażowego prowadzonego przez Pracownię Zrównoważonego Rozwoju ze środków Fundacji im. Stefana Batorego i we współpracy z Fundacją Rozwiązań Eko-energetycznych. Pilotaż oparty jest na organizacji pierwszego Lokalnego Komitetu Dialogu i związanych z tym badaniach socjologicznych. Pilotaż odbywa się na terenie gminy Mikołajki Pomorskie położonej w województwie pomorskim, w powiecie sztumskim.

### ZAŁOŻENIA PROGRAMU „RAZEM O ŁUPKACH”

U podstaw projektu „Razem o Łupkach” legło kilka fundamentalnych założeń i rozstrzygnięć dotyczących sposobu i celu prowadzenia dialogu dotyczącego poszukiwania i wydobywania gazu z łupków. Pierwsze z nich odnosi się do samej natury dialogu i zakłada, że komunikacja oparta na dialogu nie powinna mieć na celu ani przekonania mieszkańców do gazu z łupków, ani prostego pozyskania akceptacji społecznej do tych inwestycji. Wręcz przeciwnie, powinna służyć wspólnemu, angażującemu różne strony, uzgadnianiu stanowisk i wypracowywaniu rozwiązań uwzględniających interesy różnych grup społecznych zamieszkujących dany teren.

To założenie, odwołujące się do idei samorządności leżącej u podstaw polskiego systemu administracyjnego, pociąga za sobą kolejne ustalenie, powierzające zadanie prowadzenia dialogu władzom publicznym. To one powinny być gwarantem rzetelnej, bezstronnej i obiektywnej komunikacji między różnymi stronami. Jej cel to wypracowywanie rozwiązań najkorzystniejszych z perspektywy wspólnego dobra i rozwoju całego regionu.

Kolejne założenie odnosi się do sposobu prowadzenia dialogu publicznego. Przyjęte zostało tutaj podejście partycypacyjne, umożliwiające aktywne włączanie interesariuszy w procesy podejmowania decyzji i negocjowanie warunków inwestycji. Taka komunikacja, oparta na rzetelnym dialogu i partnerstwie, znacznie wykracza zarówno poza popularne kampanie informacyjno-edukacyjne, których celem jest zazwyczaj jedynie „przekonanie” społeczeństwa do z góry ustalonych i przyjętych planów, jak również pozastandardowe procedury konsultacji społecznych, które umożliwiają poznanie opinii części społeczeństwa, lecz nie gwarantują uwzględnienia jej w procesie podejmowania decyzji.

Takie podejście niesie ze sobą nie tylko określone obowiązki władz lokalnych i regionalnych, lecz także określone korzyści. Aktywna współpraca między władzami samorządowymi i różnymi lokalnymi środowiskami skutkuje zwiększeniem zaufania do instytucji administracji publicznej, większą legitymizacją ich działań, a także pozwala na łagodzenie i unikanie gwałtownych konfliktów i protestów. Co może jednak najważniejsze, to fakt, iż – jak pokazują przykłady krajów zachodnich – włączanie obywateli we współdecydowanie pozwala na podejmowanie lepszych decyzji i unikanie błędów.

Wspólne podejmowanie decyzji oparte musi być na rzetelnej merytorycznej wiedzy, która powinna być podstawą każdego dialogu. Dopiero wypracowanie kompleksowego korpusu wiedzy, wspólnego dla wszystkich interesariuszy, pozwala na stworzenie tzw. poinformowanej opinii publicznej, opartej na wiedzy, a nie tylko przekonaniach, wrażeniach czy też niesprawdzonych pogłoskach, mitach bądź celowo rozpowszechnianych nieprawdziwych informacjach.

### DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNEJ

Zanim zaprezentowane zostaną główne elementy programu „Razem o Łupkach”, należy przyrzeć się sytuacji społecznej w regionie Polski północnej, związanej z reakcjami społeczności lokalnych i organizacji społecznych na realizowane i planowane działania poszukiwawczo-wydobywcze. Jednym z głównych problemów związanych z rozwojem sektora gazu z łupków w Polsce są silne kontrowersje społeczne, przejawiające się zarówno w sporach na płaszczyźnie Unii Europejskiej, aktywności międzynarodowych organizacji ekologicznych, publicznych dyskusjach między zwolennikami i przeciwnikami, jak również – a może przede wszystkim – w lokalnych protestach mieszkańców. To właśnie te reakcje lokalnych społeczności i organizacji społecznych w dużym stopniu wpływają na klimat dla rozwoju inwestycji w sektorze gazu niekonwencjonalnego na poziomie regionalnym.

Niniejsza diagnoza ma z konieczności charakter skrótowy i jedynie wypunktowuje główne cechy nastawienia społeczności lokalnych na podstawie badań jakościowych prowadzonych przez autora głównie na terenie województwa pomorskiego od 2011 r. Metodologia badań oparta była na metodzie obserwacji uczestniczącej, realizowanej w trakcie spotkań z mieszkańcami terenów objętych koncesjami, organizowanych przez koncesjonariuszy, samorządy lokalne oraz organizacje mieszkańców, a także spotkań publicznych inicjowanych przez UMWP. Badania obejmowały także wywiady indywidualne z przedstawicielami głównych interesariuszy oraz analizę przekazu medialnego<sup>2</sup>.

Pierwsze reakcje społeczności lokalnych i dyskusje dotyczące gazu z łupków datują się na rok 2011, gdy koncesjonariusze rozpoczęli badania sejsmiczne na terenie niektórych koncesji. W reakcji na nie uaktywniły się lokalne organizacje społeczne i ekologiczne, takie jak Stowarzyszenie Niesiołowice-Węsiory Kamienne Kręgi czy Zdrowa Ziemia Powiatu Lęborskiego; niektóre z nich zostały powołane konkretnie w celu zaangażowania się w

<sup>2</sup>Bardziej szczegółowe informacje, oparte na wynikach badań ilościowych, można znaleźć w publikowanym również w tym numerze Przeglądu Geologicznego artykule autorstwa M. Jackmana i S. Sterczyńskiej pt. „Gaz łupkowy w oczach mieszkańców, samorządów, koncesjonariuszy i instytucji województwa pomorskiego” (patrz str. 381).

dyskusję o gazie z łupków. Zaczęły one od organizowania spotkań dla mieszkańców, na które zapraszały przedstawicieli ogólnopolskich organizacji ekologicznych, wspierających protesty przeciw działaniom firm poszukujących gazu, takich jak np. Instytut Spraw Ekologicznych INSPRO, Centrum Zrównoważonego Rozwoju, a także międzynarodowych organizacji lobbujących, działających przeciw gazowi z łupków (No Fracking France, Food & Water Europe). Nie zabrakło także partii politycznych, takich jak Zieloni 2004 czy Ruch Palikota, organizujących seminaria i spotkania szkoleniowe dla działaczy.

W odpowiedzi na protesty mieszkańców, silnie nagłaśniane przez media lokalne, regionalne i ogólnopolskie, niektórzy koncesjonariusze rozpoczęli organizowanie spotkań informacyjno-konsultacyjnych, a także kompleksowych programów działań skierowanych do społeczności lokalnych, mających na celu budowanie dobrych relacji z partnerami społecznymi. Wiele z tych działań przyniosło skutek w postaci wyciszenia i uspokojenia sytuacji w okolicach odwiertów, jednak obraz sytuacji w regionie Polski północnej jest bardzo zróżnicowany, nie tylko ze względu na różne style działania poszczególnych interesariuszy (istotne jest tutaj m.in. zakorzenienie ich na polskim rynku), ale także ze względu na różnorodny stopień zaawansowania prac poszukiwawczych i różny charakter lokalizacji.

Ze wstępnego oglądu sytuacji w regionie pomorskim wynika, że ogniska konfliktów koncentrują się wokół lokalnych organizacji (stowarzyszeń), które posiadają już doświadczenie w blokowaniu inwestycji infrastrukturalnych na swoim terenie. Jednocześnie następuje rozprzestrzenianie się protestów poprzez kontakty między członkami tych stowarzyszeń i mieszkańcami z innych części województwa.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że przyczyny protestów społecznych tkwią zazwyczaj w błędach popełnionych już na samym początku procesu inwestycyjnego, w fazie jego przygotowań. W większości przypadków odnotowanych w województwie pomorskim bezpośrednim powodem narastających sprzeciwów lokalnej społeczności jest niewłaściwy sposób przeprowadzenia badań sejsmicznych (poprzezdających wiercenia poszukiwawcze) przez podwykonawców koncesjonariuszy. Słowem „niewłaściwy” nie jest tutaj określana nieprawidłowość o charakterze technologicznym czy administracyjno-prawnym, lecz niewłaściwe podejście do relacji ze społecznościami lokalnymi, niedostateczne poinformowanie mieszkańców o charakterze i celu badań, brak współpracy z władzami samorządowymi, ograniczenie się do kontaktów z właścicielami działek, niewystarczający dostęp do informacji. Tę obserwację potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych przez UMWP, które wskazują na to, że tylko połowa samorządów i partnerów Samorządu Województwa Pomorskiego jest zadowolona z komunikacji z koncesjonariuszami, przepływu i dostępu do informacji.

Takie nastawienie pociąga za sobą kolejne błędy, które tylko pogłębiają sytuację napięcia, wzajemnej nieufności i niechęci między koncesjonariuszami a lokalną społecznością. Grzechem głównym jest zazwyczaj zbyt późne rozpoczęcie działań informacyjno-konsultacyjnych i organizowanie pierwszych spotkań z mieszkańcami już po rozpoczęciu aktywności na danym terenie, gdy poziom społecznego wzburzenia jest dość wysoki. Podejmowane wówczas działania mają charakter reaktywny, pojawiają się jako próba uspokojenia sytuacji i wyciszenia konfliktu. Nieste-

ty, jako takie, są to działania często chaotyczne i nie wynikają z żadnej całościowej strategii współpracy ze społecznością lokalną. W efekcie podejmowane *ad hoc* kroki częstokroć prowadzą do zaognienia sytuacji zamiast jej złagodzenia, gdyż nie są w stanie spełnić oczekiwań i potrzeb mieszkańców. Cieniem na relacjach z lokalnymi interesariuszami kładzie się także niewłaściwe podejście do sposobu komunikacji społecznej – dominuje w nim nastawienie propagandowo-edukacyjne zamiast dialogowego. Próbuje się „wytłumaczyć” mieszkańcom, że nie powinni protestować, „przekonać” ich do gazu z łupków, „wyedukować” w zakresie technicznych aspektów poszukiwania i wydobycia węglowodorów. Takie podejście prowadzi w efekcie do zaostrzenia sporu i silnej antagonizacji stron konfliktu.

W tym kontekście palącym problemem jest również działalność firm prowadzących badania sejsmiczne, które pojawiają się w terenie często przed koncesjonariuszem i nie są przygotowane do podjęcia dialogu ze społecznościami lokalnymi. Efektem tego jest rozproszenie odpowiedzialności, potęgujące wśród mieszkańców poczucie zagubienia oraz przerzucanie odpowiedzialności za popełnione błędy na te spółki. Tę sytuację pogarsza częste pomijanie lokalnych władz samorządowych w podejmowanych działaniach i nieinformowanie ich o szczegółach. Dodatkowo, wójtowie znajdują się w sytuacji „między młotem a kowadłem”, często nie potrafią określić swojego stanowiska i włączyć się w proces komunikacji między koncesjonariuszami a społecznością lokalną. Z jednej strony są zachęceni obietnicami korzyści dla gmin z inwestycji w gaz z łupków, a z drugiej odczuwają presję ze strony sceptycznie nastawionych mieszkańców. W rezultacie, lokalne władze samorządowe często wycofują się na neutralne pozycje i czekają, co się wydarzy. To sprawia, że mamy do czynienia z brakiem koordynacji działań między władzami samorządowymi różnych szczebli a koncesjonariuszami oraz tendencją do zrzucania obowiązku informowania społeczeństwa w całości na tych ostatnich.

Powyższe okoliczności wybuchu lokalnych konfliktów wokół gazu z łupków zwracają uwagę na istotny fakt, iż bezpośrednią przyczyną protestów nie jest sama eksploatacja gazu z łupków, lecz błędna komunikacja społeczna towarzysząca inwestycji. Należy również wziąć pod uwagę, że sprzeciw mieszkańców nie ogranicza się bynajmniej do wymiaru komunikacyjnego i żądań dotyczących lepszego dostępu do informacji, lecz rozciąga się na całą inwestycję i jej charakter. Analizując przedstawione wcześniej protesty wobec gazu z łupków, można dojść do wniosku, że w większości przypadków to nie sam gaz z łupków jako źródło energii jest problemem dla społeczności lokalnych, lecz faktyczny sposób jego poszukiwania i wydobycia, a więc pewna praktyka społeczna. Obawy społeczności lokalnych wzbudzają przede wszystkim kwestie proceduralne regulujące poszukiwanie gazu z łupków – na jakich zasadach i według jakich przepisów odbywają się poszukiwania, kto odpowiada za bezpieczeństwo inwestycji, jakie instytucje i za co są odpowiedzialne i jakie są ich kompetencje, jakie są możliwości oddziaływania społeczności lokalnych i samorządów gminnych (udział w konsultacjach), kwestia wywłaszczeń i wykupu gruntów oraz kompetencje wojewody (nowe prawo geologiczne i górnictwo).

To odróżnia tę kontrowersję od innych problematycznych źródeł energii, wzbudzających protesty społeczne, chociażby takich jak energetyka jądrowa, która ma swoją

nieprzejednaną (szacowaną w Polsce na ok. 30%) grupę przeciwników, którzy niezależnie od sposobu realizacji inwestycji będą oponowali przed rozwojem tej gałęzi energetyki. W przypadku gazu z łupków opowiadanie się za lub przeciw nie wynika z generalnego nastawienia wobec tej technologii, lecz często odbywa się na zasadzie „to zależy” – zależy od tego, jak dana inwestycja zostanie zrealizowana, jak będzie zabezpieczona, jakie korzyści osiągnie dzięki niej społeczność lokalna. Stąd istotne jest znaczenie komunikacji społecznej i dialogu ze społecznościami lokalnymi.

Można więc powiedzieć, że mieszkańców w mniejszym stopniu niepokoją kwestie *stricte* środowiskowe i techniczne, lecz przede wszystkim chcą mieć gwarancję, że poszukiwanie i wydobywanie gazu z łupków będzie bezpieczne i pod kontrolą odpowiednich instytucji. Stąd celem procesu komunikacji społecznej nie powinno być przekonanie społeczności lokalnych do gazu z łupków – takie podejście nie odpowiadałoby na potrzeby mieszkańców oraz bardzo szybko doprowadziłoby do zaognienia konfliktów. Celem tych działań powinno być ułatwienie mieszkańcom uzyskiwania dostępu do informacji na temat realizowanych inwestycji (w ramach istniejących regulacji prawnych) oraz zapewnienie kontroli nad procesami poszukiwania i wydobywania gazu z łupków.

Obecnie w naszym kraju wyraźnie odczuwalne są konsekwencje braku dobrych praktyk, nawyków i struktur lokalnego dialogu. W wyniku dość nagle zaistniałej kontrowersji związanej z gazem z łupków, angażującej przedstawicieli różnych środowisk z różnych poziomów życia społecznego, odczuwalny jest brak struktury komunikacji społecznej, który umożliwiłby przepływ informacji, konsultowanie i negocjowanie decyzji politycznych oraz inwestycyjnych między różnymi interesariuszami. W efekcie powstaje próżnia komunikacyjna, o której zagospodarowanie rywalizują przeciwnicy i zwolennicy gazu z łupków, co nie sprzyja wspólnemu podejmowaniu decyzji, uwzględniającymi interesy różnych grup i środowisk społecznych.

## ZARZĄDZANIE KONFLIKTAMI WOKÓŁ GAZU Z ŁUPKÓW

Napięcia i protesty towarzyszące nowym inwestycjom, w tym także te wokół gazu z łupków, kwitowane są czasem stwierdzeniami, że „ludzie sami nie wiedzą, czego chcą” i „protestują przeciwko wszystkiemu, co nowe”. Taką postawę określa się często syndromem NIMBY (z ang. „nie na moim podwórku”), który ma opisywać rzekomo powszechne nastawienie społeczności lokalnych, które generalnie nie są przeciwko nowym inwestycjom infrastrukturalnym (np. budowie drogi, spalarni odpadów czy też farmy wiatrowej), ale nie zgadzają się na to, by były one realizowane w ich okolicy. Syndrom NIMBY doczekał się różnych wariantów, takich jak BIBYTIM (ang. *better in your backyard than in mine* – „lepiej na twoim podwórku niż moim”), NIABY (ang. *not in any backyard* – „na żadnym podwórku”) czy też BANANA (ang. *build absolutely nothing, anywhere near anything* – „nie budować absolutnie niczego, nigdzie i w pobliżu niczego”) (zob. Matczak, 1996; Buczkowski & Matczak, 2001; Badera, 2010; Stankiewicz, 2007). Wspólny dla tych sposobów opisywania postaw społeczności lokalnych jest wyraźnie negatywny sposób ich oceny.

Wszystkie one zasadzają się na założeniu, że protesty mieszkańców wynikają z ich egoizmu, krótkowzroczności i irracjonalnego uporu.

## Pułapka NIMBY

Często popełnianym błędem odnośnie konfliktów dotyczących nowej inwestycji jest pochopne zaklasyfikowanie ich jako protestów typu NIMBY, co upraszcza złożoność konfliktu i utrudnia jego rozwiązanie. Przede wszystkim użycie etykiety NIMBY z góry zakłada irracjonalność sprzeciwu mieszkańców. To wydaje się zwalniać decydentów z wnikania w głębsze przyczyny konfliktu, bo wiadomo: „ludzie zawsze boją się tego, co nieznanne”, „chcieliby mieć prąd w gniazdku, ale elekrowni postawić u siebie nie dadzą” czy też „naczytali się bzdur w internecie”. Od takiego nastawienia tylko krok do stwierdzenia, że ludzie są głupi i nie rozumieją, jakim dobrodziejstwem dla nich będzie np. nowa farma wiatrowa, biogazownia, elektrownia atomowa czy odwiert poszukiwawczy gazu z łupków. Po przyjęciu takich założeń wsłuchiwanie się w argumenty różnych stron czy próba rozpoznania struktury potrzeb, interesów i oczekiwań, kryjących się za konfliktem, wydają się niepotrzebne.

Takie podejście z góry determinuje sposób rozwiązywania konfliktu – ludzi trzeba przekonać, wytłumaczyć im, wyedukować. Jakikolwiek dialog ze społecznością lokalną wydaje się być w takiej sytuacji zbytnią ekstrawagancją. Nie da się ukryć, że wiele lokalnych konfliktów przybiera w pewnym momencie cechy NIMBY. Kluczowe jest jednak słowo „przybiera” – wbrew założeniu kryjącemu się za tym sposobem myślenia, opór mieszkańców na zasadzie „nie i koniec” nie wynika z ich wrodzonego egoizmu, nieufności czy aspołecznego charakteru, lecz jest często efektem sposobu traktowania ich przez inwestora, władze lokalne, urzędników. Syndrom NIMBY może powstawać w wyniku negatywnych doświadczeń społeczności lokalnych przy realizacji wcześniejszych, kontrowersyjnych inwestycji na terenie ich gminy czy miasta, szczególnie pod względem sposobu prowadzenia konsultacji społecznych, uwzględniania opinii mieszkańców i dopuszczania ich do współdecydowania.

## Przyczyny protestów

Pojawienie się konfliktów typu NIMBY i im pokrewnych może wynikać z różnych przyczyn, zazwyczaj stanowiących splot uwarunkowań o charakterze ekonomicznym, politycznym i społecznym.

Kluczowe znaczenie mają też działania (lub zaniechania) decydentów, które mogą wywoływać niepożądane postawy społeczności lokalnej. Jak było to już wcześniej omawiane, brak dialogu ze społecznościami lokalnymi, a często wręcz brak najprostszej kampanii informacyjnej poprzedzającej inwestycję, to bezpośrednie przyczyny protestów wskazywane przez ich uczestników w doniesieniach medialnych, tworzących następnie nieprzychylny „klimat” wokół inwestycji. Potwierdzają to między innymi badania społeczne dotyczące lokalizacji elektrowni jądrowej, wykonane przez autora na zlecenie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w 2011 r. Ponad 40% mieszkańców woj. pomorskiego uznało, że nie są traktowani

sprawiedliwie przy realizacji inwestycji w swojej gminie. Większość z nich stwierdziła, że wyrazem tego jest przede wszystkim fakt, że „nie słucha się i nie informuje społeczności lokalnych o inwestycji” oraz „nie uwzględnia się opinii mieszkańców” (Stankiewicz & Lis, 2011). To pokazuje jak duży jest brak zaufania w stosunku do nowych inwestycji, ale również jak istotną rolę odgrywa informowanie i wysłuchiwanie społeczności lokalnych.

### Zarządzanie konfliktem przez dialog i partycypację

Uwzględnienie okoliczności, w jakich konflikt przybiera postać NIMBY, jest kluczowe, aby móc w odpowiedni sposób nim zarządzać i zapobiegać gwałtownym protestom. Zbyt pochopne przyjęcie założenia o irracjonalnym charakterze sprzeciwu mieszkańców skutkuje zazwyczaj zastosowaniem strategii autorytarnej, która jedynie pogłębia polityczne przyczyny konfliktu. Styl autorytarny opiera się na wykorzystywaniu do rozwiązywania spornych kwestii, przede wszystkim ścieżki administracyjnej i formalnych, przewidzianych prawem działań. Oznacza to ograniczanie kontaktów między decydentami a pozostałymi interesariuszami do niezbędnego, wymaganego prawem minimum (prowadzenie jedynie narzuconych przez prawo obowiązkowych konsultacji), ale także sięganie po wszelkie dostępne prawem metody, by przeforsować swoją decyzję, np. poprzez wywłaszczenia, przymusowy wykup nieruchomości, usuwanie siłą protestujących mieszkańców czy też specustawy. Styl autorytarny to przede wszystkim tzw. strategia DAD: *decide – announce – defend* („decydowanie – ogłaszanie podjętej decyzji – bronienie jej”). Jest to zatem typowe podejście hierarchiczne, oparte na podziale „my” (władze, urzędy, eksperci) i „oni” (społeczeństwo).

Podjęcie decyzji w ramach stylu autorytarnego następuje z pominięciem opinii publicznej, a komunikacja ze społeczeństwem ograniczona jest do kampanii informacyjno-edukacyjnych. Ich zadaniem jest przekonanie społeczeństwa do słuszności już podjętej decyzji i przyjętego rozwiązania, by uśmierzyć ewentualne konflikty. Kampanie informacyjno-edukacyjne mają często charakter propagandowy i opierają się na założeniu, że wszelkie sprzeciwy wobec podjętej decyzji wynikają z braku wiedzy/informacji u „zwykłych ludzi” lub z ich niedouczenia (zob. Bucchi & Neresini, 2008; Stankiewicz, 2010; Wynne, 2006; Irwin, 2001).

Przeciwieństwem podejścia autorytarnego jest styl określany mianem partycypacyjnego, uczestniczącego, dialogowego czy deliberacyjnego. Główna różnica polega na tym, że w modelu partycypacyjnym społeczeństwo, na które składają się różne grupy interesariuszy, nie jest traktowane jedynie jako bierny odbiorca decyzji podejmowanych przez urzędników i inwestorów, lecz jest aktywnie włączane w rozwiązywanie konfliktu. Strategia partycypacyjna pozwala na uwzględnienie poszczególnych uwarunkowań konfliktu, począwszy od różnorodnych potrzeb, interesów i oczekiwań interesariuszy, przez zastane uwarunkowania społeczne, po sposób komunikacji i relacje inwestora z mieszkańcami.

Podejście partycypacyjne charakteryzuje się wyjściem poza wymagane prawem konsultacje i uzupełnienie ich o dodatkowe działania na polu inwestor – władze – społecz-

ność lokalna. Mamy więc do czynienia z wielokierunkową komunikacją, przełamującą hierarchiczny podział „my” – „oni”, w której wszystkie strony na równi mówią i słuchają innych. Stąd też w odniesieniu do partycypacji publicznej mówi się o dialogu, które jest pojęciem znacznie szerszym niż „konsultacje”.

### „RAZEM O ŁUPKACH” JAKO PRZYKŁAD ROZWIĄZYWANIA KONFLIKTÓW POPRZEZ DIALOG

Program „Razem o Łupkach” ma umożliwić realizację dwóch głównych celów: doraźnego i długofalowego. Celem doraźnym jest zaproponowanie spójnego zestawu działań komunikacyjnych, pozwalających na usprawnienie procesów poszukiwania i wydobywania gazu z łupków na terenie Polski północnej. Celem długofalowym jest stworzenie stabilnego systemu komunikacji społecznej (obejmującego zarówno dialog, jak i działania informacyjno-edukacyjne), pozwalającego na zapobieganie i sprawne rozwiązywanie konfliktów wywołanych przez kontrowersyjne inwestycje infrastrukturalne w regionie.

W celu osiągnięcia tych założeń w koncepcji programu zostało zaproponowane rozwiązanie instytucjonalne, opierające się na dwóch filarach: Zespole Koordynującym (ZK), funkcjonującym na poziomie samorządu poszczególnych województw uczestniczących w programie, oraz Lokalnych Komitetach Dialogu (LKD), powoływanych przez lokalne władze samorządowe (gminne lub powiatowe).

**Zespoły Koordynujące** są prowadzone przez odpowiednich pełnomocników marszałka ds. gazu z łupków. W ich składzie znajdują się koordynatorzy Lokalnych Komitetów Dialogu oraz eksperci (naukowcy, inżynierowie specjalizujący się w tematyce gazu z łupków, a także eksperci od edukacji i szkoleń, promocji, kontaktów z mediami i PR), zaproszeni przez marszałków do współpracy przy realizacji programu na poziomie wojewódzkim.

Dzięki takiej konstrukcji ZK mogą nie tylko koordynować działania komunikacyjne, ale także utrzymywać stały kontakt z LKD, służąc za pomost między lokalnymi i regionalnymi władzami samorządowymi oraz wspierając je w prowadzonych działaniach poprzez przygotowywanie szkoleń, materiałów informacyjnych, zapewnianie kontaktu z odpowiednimi ekspertami itp.

**Lokalne Komitety Dialogu** są z założenia podstawową instytucją prowadzenia dialogu w terenie, działającą na poziomie powiatu, ewentualnie gmin. Działalność LKD opiera się na oddolnej inicjatywie władz samorządowych i lokalnych środowisk mieszkańców. Głównym celem LKD jest funkcjonowanie jako platforma współpracy społeczności lokalnej, koncesjonariuszy i władz wojewódzkich oraz organizacja dialogu na poziomie lokalnym. LKD skupiają przedstawicieli administracji samorządowej i państwowej (wójtowie, radni, sołtysi, urzędnicy), stowarzyszeń lokalnych, lokalnych liderów opinii oraz ekspertów i urzędników z instytucji państwowych i samorządowych, zapraszanych do współpracy zależnie od potrzeb. Idea LKD oparta jest na sprawdzonym w krajach Europy Zachodniej modelu grup roboczych czy „obywatelskich komórek planistycznych”. Działalność LKD jest organizowana przez wyznaczonego przez wójta lub starostę pełnomocnika ds.

dialogu, pełniącego funkcję koordynatora LKD i reprezentującego go w Zespole Koordynującym.

Codzienna działalność LKD opiera się na metodologii działań partycypacyjnych i deliberacyjnych i wykorzystuje wypracowane w jej ramach metody i narzędzia komunikacji społecznej, umożliwiające włączanie przedstawicieli społeczności lokalnej i zewnętrznych interesariuszy w proces podejmowania decyzji. W dostępnej już na stronie [www.razemolupkach.org](http://www.razemolupkach.org) koncepcji oraz w poradniku przedstawione zostały szczegółowo narzędzia i metody prowadzenia dialogu, które mogą być wykorzystane przez LKD, jak również przykłady dobrych praktyk, dotyczące partycypacyjnego rozwiązywania konfliktów dotyczących kontrowersyjnych inwestycji w energetyce.

### Dialog o łupkach w praktyce

Realizacja programu „Razem o Łupkach” bazuje na realizacji 6-miesięcznego procesu lokalnego dialogu publicznego, opartego przede wszystkim na pracach LKD w poszczególnych powiatach, wspieranych przez Zespół Koordynujący. W trakcie tego okresu przeprowadzone zostaną następujące kroki:

1. Powołanie koordynatorów ds. dialogu.
2. Przeprowadzenie diagnozy lokalnej i stworzenie „mapy interesariuszy”, pozwalającej na identyfikację i rozpoznanie struktury interesów w danej lokalizacji oraz określenie potrzeb i oczekiwań poszczególnych interesariuszy.
3. Przeprowadzenie w każdym powiecie otwartej debaty z mieszkańcami, rozpoczynającej proces dialogowy.
4. Powołanie LKD, w skład którego wchodzi przedstawiciele interesariuszy.
5. Regularne prace LKD oraz towarzyszące im spotkania publiczne, służące prezentacji aktualnego stanu prac.
6. Debata zamknięcia z mieszkańcami, prezentująca wyniki prac LKD i wypracowane porozumienie.

Sam proces dialogu można podzielić na pięć podstawowych etapów, opisanych poniżej.

**Analiza sytuacji: diagnoza lokalna.** Głównym warunkiem dialogu opartego na partycypacji obywateli jest zapewnienie możliwości wzięcia w nim udziału wszystkim zainteresowanym stronom. Nie można jednak liczyć na to, że strony te „same się znajdą” i zgłoszą do dialogu. Dlatego diagnoza lokalna służy dwóm celom: stworzeniu mapy interesariuszy, pozwalającej na identyfikację najważniejszych środowisk, grup społecznych, organizacji i podmiotów, których dotyczy problem oraz stworzeniu mapy interesów przez nich reprezentowanych: wartości, potrzeb, oczekiwań poszczególnych interesariuszy. Diagnoza lokalna pozwala więc na określenie tego, kto powinien brać udział w dialogu i jakie zagadnienia powinny być w nim poruszane.

Do przeprowadzenia diagnozy najlepiej nadają się odpowiednio zaprojektowane badania socjologiczne – pogłębione wywiady indywidualne, analiza mediów i dokumentów urzędowych lub reprezentatywne, szeroko zakrojone badania ilościowe w danym regionie.

**Kampania informacyjna.** Polega ona na zapewnieniu bezpośredniego dostępu do informacji dotyczących rozwiązywanego problemu i/lub planów inwestycyjnych. Jej zadaniem jest przygotowanie uczestników do udziału w dialogu, zostaną więc im udostępnione informacje możliwie pełne, wyczerpujące, przejrzyste i bezstronne. Przygotowywanie tych materiałów nastąpi na podstawie wyników analizy sytuacji, która powinna dać jasne wytyczne, jakich informacji oczekują interesariusze. Jednym z głównych problemów jest to, że urzędnicy i przedstawiciele inwestora zazwyczaj z wyprzedzeniem wiedzą, czego ludzie chcieliby się dowiedzieć. Niestety w praktyce wyobrażenia te mijają się z rzeczywistością. W podejściu dialogowym kluczowe jest, by dostarczane informacje stanowiły bezpośrednią odpowiedź na sformułowane pytania i oczekiwania.

W kampanii informacyjnej mogą być wykorzystywane takie techniki jak materiały drukowane (broшуry, biuletyny, pakiety informacyjne), przekazy medialne, konferencje, wkładki do gazet, newslettery i strony internetowe, ale także działania bezpośrednie: spotkania informacyjne, punkty informacyjne, wizyty studyjne, dyskusje z zaproszonymi ekspertami.

**Wypracowywanie rozwiązania w ramach LKD.** Ten etap stanowi kluczową część procesu dialogu. Ma on na celu przedyskutowanie z udziałem wszystkich interesariuszy różnych możliwych rozwiązań problemu, w oparciu o zgromadzoną wcześniej wiedzę. W tym celu kluczowe jest wyłonienie przedstawicieli interesariuszy (w oparciu o analizę sytuacji) i zaproszenie ich do uczestnictwa w pracach LKD. Należy pamiętać, że tak rozumiany dialog nie ogranicza się do pojedynczych spotkań konsultacyjnych, organizowanych przez inwestora, lecz jest długotrwałym (w przypadku obecnie realizowanego programu trwającym sześć miesięcy) procesem, w ramach którego regularnie odbywają się spotkania robocze zaangażowanych w nich przedstawicieli interesariuszy. Istotne jest, by przy wypracowywaniu rozwiązania obecni byli przedstawiciele możliwie wszystkich stron: od władz samorządowych (będących gospodarzem i organizatorem procesu poprzez pełnomocnika ds. dialogu), przez reprezentantów odpowiednich urzędów i instytucji państwowych, inwestora, organizacji branżowych (przedstawicieli przemysłu, biznesu) po organizacje ekologiczne i lokalne stowarzyszenia mieszkańców.

Metody wykorzystywane w ramach tego etapu zależą od ilości uczestniczących w nim podmiotów. W przypadku niewielkiej, kilkunastoosobowej grupy dialogowej wykorzystywane metody najbliższe są grupom roboczym, warsztatom scenariuszowym, grupom doradczym. Korzystają one ze wsparcia władz publicznych i powinny mieć możliwość zamawiania dodatkowych ekspertyz i opracowań oraz zapraszania specjalistów z zewnątrz do wyjaśnienia kontrowersyjnych kwestii. Przy większej ilości interesariuszy (kilkadziesiąt do kilkuset osób) możliwe będzie zastosowanie takich metod, jak: sondaż deliberacyjny, spotkania typu *open space* w dużych grupach, wysłuchania publiczne<sup>3</sup>.

**Zawarcie umowy społecznej.** Ten etap stanowi zwieńczenie procesu dialogowego i polega na spisaniu porozumienia wszystkich interesariuszy, określającego dalsze

<sup>3</sup>Ministerstwo Środowiska w ramach kampanii informacyjnej i dialogu ze społeczeństwem na temat gazu z formacji łupkowych, dofinansowanej ze środków Unii Europejskiej i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, planuje przeprowadzić w jesieni 2013 r. wysłuchania publiczne w dwóch regionach Polski, gdzie prace poszukiwawcze są najbardziej zaawansowane.

kierunki działania (bądź protokołu rozbieżności, jeśli dialog nie zakończy się pełnym sukcesem). Newralgicznym elementem tego etapu jest zobowiązanie się władz publicznych i/lub inwestora do dotrzymania tego porozumienia. Jest to niezbędnym warunkiem powodzenia całego procesu dialogowego. Sytuacja, w której po wielomiesięcznej debacie publicznej decydenci „i tak robią swoje”, ma destrukcyjne skutki dla praktyki dialogu społecznego;

**Monitoring inwestycji.** Ten etap, który ma w pewnym sensie charakter dodatkowy, stanowi ucieleśnienie idei „kontroli obywatelskiej”. Polega on na wydłużeniu procesu dialogowego i objęciu obserwacją realizacji inwestycji. Może to nastąpić na drodze przekształcenia się LKD w komitet obywatelski, monitorujący, czy ustalenia poczynione w trakcie dialogu są przestrzegane, a inwestycja realizowana jest zgodnie z planem. Przykładem tego typu rozwiązania może być węgierskie Stowarzyszenie Kontroli i Informacji o Energii Jądrowej (TEIT), które działa na terenie 13 gmin wokół elektrowni jądrowej w Paks. Jego celem jest pełnienie funkcji „pomostu” między operatorem elektrowni, władzami lokalnymi i mieszkańcami. Ma ono prawo do kontrolowania sytuacji w elektrowni, eksperci TEIT mają stały dostęp do jej urządzeń, TEIT prowadzi także własny system monitoringu promieniowania i skażeń promieniotwórczych w okolicy oraz laboratorium badania jakości wody. Dzięki temu 60 tys. mieszkańców okolicznych gmin ma zapewniony stały dostęp do informacji na temat sytuacji w elektrowni.

### Działania promocyjne, informacyjne i edukacyjne

Funkcjonowaniu LKD będą towarzyszyć odpowiednie działania promocyjne, informacyjne i edukacyjne, których zadania omówiono poniżej.

1. **Popularyzowanie samego procesu dialogowego** poprzez zarówno regionalne, jak i lokalne akcje informacyjne, skierowane do mieszkańców i zachęcające do włączenia się w dialog, współpracę z mediami lokalnymi i regionalnymi, a także stroną internetową [www.razemolupkach.org](http://www.razemolupkach.org). Istotną rolę odgrywać będą też szkolenia dla samorządowców, nauczycieli i lokalnych liderów opinii publicznej, dotyczące zarówno tematyki gazu z łupków, jak i prowadzenia dialogu obywatelskiego;

2. **Dostarczanie informacji merytorycznych i wiedzy z zakresu problematyki gazu z łupków.** Istotne jest, by dostarczana informacja i wiedza dokładnie odpowiadały potrzebom mieszkańców i wspierały bieżące prace LKD, pozwalając na wypracowywanie konkretnych rezultatów.

W celu realizacji obu tych celów w koncepcji przedstawione zostały kompleksowe zestawy narzędzi informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych, a także przygotowany został projekt strony [www.razemolupkach.org](http://www.razemolupkach.org). Nowatorski charakter tej strony polega na tym, że nie ogranicza się ona jedynie do dostarczania informacji, ale ma służyć do prowadzenia dialogu poprzez zastosowanie narzędzi z zakresu deliberacji on-line, pozwalających na zbieranie wiedzy na temat opinii, potrzeb i interesów poszczególnych grup zainteresowanych łupkami. W ramach serwisu internetowego powstaną dedykowane poszczególnym lokalizacjom podstrony, dzięki czemu będzie on wspierał komunikację społeczną zarówno na poziomie całego regionu, jak i poszczególnych gmin i powiatów, jako jedno z narzędzi pracy Lokalnych Komitetów Dialogu oraz Zespołu Koordynującego.

## ZAKOŃCZENIE

Wdrażany obecnie na terenie trzech województw Polski północnej program „Razem o Łupkach” stanowi zaledwie pierwszy etap wcielania w życie opracowanej koncepcji dialogu publicznego. Tego typu instytucje dialogu jak Lokalne Komitety Dialogu mogłyby towarzyszyć nie tylko każdemu odwiertowi gazu z łupków, lecz wszelkim kontrowersyjnym inwestycjom infrastrukturalnym, wywołującym lokalne protesty, wspierając proces zarządzania konfliktami, włączania partnerów do współdecydowania i rozwiązywania spornych kwestii.

Program „Razem o Łupkach” znacznie wykracza swym zasięgiem poza jednorazową kampanię informacyjno-edukacyjną w obszarze gazu z łupków, stając się de facto przedsięwzięciem z zakresu kształcenia obywatelskiego, tworzenia struktur dialogu publicznego i wdrażania dobrych praktyk w obszarze tworzenia dobrych relacji między inwestorami realizującymi kontrowersyjne inwestycje infrastrukturalne a społecznym otoczeniem ich inwestycji.

Zgodnie z długofalowym celem prezentowanej koncepcji działań, po jednokrotnym zrealizowaniu zarysowanego procesu dialogowego, lokalna społeczność powinna nabyć umiejętności i wiedzę na temat rozwiązań komunikacyjnych, pozwalających jej na samodzielne rozwiązywanie w przyszłości pojawiających się spornych kwestii i powoływanie kolejnych LKD, dotyczących np. farm wiatrowych, budowy biogazowni, uciążliwych inwestycji, budowy dróg itp. Proponowane działania należy zatem postrzegać również jako element procesu „społecznego uczenia się” i nabywania przez społeczności lokalne kompetencji niezbędnych do funkcjonowania w demokratycznym kraju i społeczeństwie obywatelskim.

Artykuł przygotowany został w ramach realizacji grantu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS6/04032.

## LITERATURA

- BADERA J. 2010 – Kopalnie konfliktów. Surowce i Maszyny Budowlane, 3: 14-20.
- BUCCHI M. & NERESINI F. 2008 – Science and Public Participation. [W:] Hackett J.E., Amsterdamska O., Lynch M. & Wajcman J. (red.) The Handbook of Science and Technology Studies. Cambridge, Mass.: MIT: 449-472.
- BUCZKOWSKI P. & MATCZAK P. (red.) 2001 – Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem. Poznań, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- IRWIN A. 2001 – Constructing the scientific citizen: science and democracy in the biosciences. Public Understanding of Science, 10: 1-18.
- MATCZAK P. 1996 – Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY. [W:] Cichocki R. (red.) Podmiotowość społeczności lokalnej. Poznań.
- STANKIEWICZ P. 2007 – Konflikty technologiczne w społeczeństwie ryzyka. Przykład sporu o budowę masztu telefonii komórkowej. Stud. Socjol., 4: 87-116.
- STANKIEWICZ P. 2011 – Od przekonywania do współdecydowania: zarządzanie konfliktami wokół ryzyka i technologii. Stud. Socjol., 4: 95-119.
- STANKIEWICZ P. & LIS A. 2011 – Dla kogo elektrownia jądrowa? Opinia publiczna o planach rozwoju energetyki jądrowej w Polsce i wybranych województwach w latach 2010-2011, Gdańsk. Raport z badań dostępny na stronie [www.energetyka.gpnt.pl](http://www.energetyka.gpnt.pl).
- WYNNE B. 2006 – Public engagement as a means of restoring public trust in science-hitting the notes, but missing the music? Public Health Genomics: 211-220.