

Konflikty społeczne przy realizacji projektów Via Baltica i Rail Baltica

Social conflicts in the implementation of the Via Baltica and Rail Baltica projects

Maciej Dariusz Dobrzyński, Katarzyna Kinga Butkiewicz

Politechnika Białostocka, Wydział Zarządzania, Katedra Informatyki Gospodarczej i Logistyki, e-mail: maciej.dobrzynski@onet.eu, kingabutkiewicz@onet.eu.

Abstract

The development of road and rail infrastructure is one of the priorities of EU transport policy. Transportation projects often result in conflicts with local communities. Conflicts make the implementation of projects expands and becomes more expensive. The same is true in the case of two transport projects Via Baltica and Rail Baltica. Already at the design stage, they led to a number of social conflicts in the ecological. Our aim is to show ways of resolving social conflicts and the possibility of applying them to solve problems concerning the implementation of transport projects. Proper preparation of the project on transport infrastructure should take into account not only its technical aspects but also social conditions. Preparatory activities, which may include public consultation, avoid protests and conflicts.

Keywords: Rail Baltica, social conflicts, constructive conflicts

Wstęp

Rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej jest jednym z priorytetów polityki transportowej Unii Europejskiej. Projekty transportowe powodują niekiedy konflikty z lokalnymi społecznościami. Konflikty sprawiają, że realizacja projektów wydłuża się i staje się bardziej kosztowna. Podobnie jest w przypadku realizacji dwóch projektów transportowych Via Baltica i Rail Baltica. Już na etapie projektowym wywołały one szereg konfliktów społecznych o podłożu ekologicznym. Celem autorów jest ukazanie sposobów rozwiązywania konfliktów społecznych

i możliwości zastosowania ich do rozwiązywania problemów z zakresu realizacji projektów transportowych.

1. Teoria konfliktu

Teoria socjologiczna konfliktu społecznego, zdaniem zwolenników, do których należał m.in. Karol Marks, jest postrzegana jako ład społeczny, który w pewnym sensie jest nieosiągalnym ideałem. Twórcy teorii wpisują go w społeczeństwo jako zjawisko ścierania się interesów i sprzeczności pomiędzy warstwami czy grupami społecznymi. Opisany jest jako chwiejna równowaga.

Teoria psychologiczna konfliktu jest to proces dewiacji i ujednoznaczenie się granic zwaśnionych grup, w sytuacji tej wzrasta stereotypizacja wroga dająca poczucie komfortu psychicznego i wyższości.

Istnieją różne klasyfikacje konfliktu, ze względu na efekty, jakie niesie za sobą:

- konflikt destruktywny – występuje, gdy jedna ze stron zaangażowanych wygrywa, a druga przegrywa,
- konflikt konstruktywny – występuje, gdy obie zaangażowane strony potrafią w jego wyniku odnieść korzyść.

Należy zatem tak pokierować konfliktem, aby stał się on pozytywny w skutkach. Konflikt to wspólny problem, zarówno jednej, jak i drugiej strony najlepszym (konstruktywnym) rozwiązaniem jest kompromis, jako sposób pozwalający na zaspokojenie potrzeb stron. Każda w efekcie z czegoś zrezygnuje na rzecz zrealizowania częściowo swoich zamierzeń i planów. Niewątpliwie łatwiej jest wyjaśnić i dojść do porozumienia, niż przewidzieć i brnąć w kierunku destrukcyjnego konfliktu, co nazwać można regułą wzajemności. Przewidywanie faktów jest możliwe, choć należy koniecznie odróżnić przewidywanie faktów nowych i faktów znanych. W zasadzie, jedynym warunkiem powodzenia w przewidywaniu jest wiedza o istnieniu pewnych regularności. Wszystko jedno, czy regularność zostanie ustalona w wyniku empirycznych obserwacji, czy też w następstwie długotrwałych badań. W zakresie przewidywania faktów znanych, istnieje różnica między stwierdzeniem: „potoczny” i „naukowy”. Pierwszy skupia swoją uwagę wyłącznie na warunkach występowania pewnej regularności, więc wystarczy stwierdzenie, że coś zdarza się często, aby oczekiwać, że zdarzy się ponownie. Natomiast stwierdzenie „naukowy” poszukuje danych na temat warunków, w jakich regularność nie wystąpi. Przewidywanie faktów nowych nie jest lapidarne. Przede wszystkim dlatego, że z natury rzeczy, brak jest danych obserwacyjnych. Te muszą dopiero za-

istnieć. Fakty nowe mogą być przewidywane na podstawie teorii systemu założeń i twierdzeń o wysokim szczeblu ogólności.

Rodzaje konfliktu:

- wartości wyznawanych i cenionych przez strony konfliktu;
- relacji pomiędzy stronami, związany z błędną percepcją, wpływem stereotypów;
- danych posiadanych przez strony, ich błędnego rozumienia źródeł, różnic w interpretacji bądź niewiedzy;
- struktury sytuacji, czyli ograniczeń czasowych, rozkładu sił, określenia ról, nierównej kontroli zasobów;
- interesów, czyli podziału pracy, kontroli i odpowiedzialności, procesu podejmowania decyzji oraz ustaleń formalnych dotyczących aspektów rozwiązywania sporu.

Rozróżnia się trzy postawy przyjmowane w sytuacjach konfliktowych:

Unikanie to styl charakterystyczny dla ludzi, których samo napięcie emocjonalne i frustracja, spowodowane konfliktem są tak silne, iż wolą wycofać się z konfliktu.

Dostosowanie to tendencja do współdziałania, postępowanie zgodne z interesem strony przeciwnej i nastawienie na utrzymanie dobrych relacji bez uwzględnienia własnych interesów.

Rywalizacja jest egocentrycznym dążeniem do zaspokojenia potrzeb własnych, w konsekwencji oznacza osiągnięcie celu poprzez użycie nie zawsze uczciwych środków.

Reakcje na konflikt:

- ignorowanie – pomijanie milczeniem problemu, unikanie wymiany poglądów, powtarzanie własnego zdania;
- odwlekanie – oczekiwanie na zmiany, wraz z upływem czasu osoby zaangażowane nabierają przekonania o racji własnych poglądów;
- pokojowe współistnienie – strony maskują się, podkreślając wspólnotę, współdziałają ze sobą z obowiązku;
- reorientacja – obarczanie odpowiedzialnością słabszych za przyczyny konfliktu;
- separacja – odizolowanie strony zwaśnionej, co jest tożsame z utratą pewnych wartości będących wynikiem związku;
- kompromis – porozumienie osiągnięte wskutek wzajemnych ustępstw;
- eskalacja – prowadzi do uruchomienia frustracji poznawczej i emocjonalnej, prowadzi do wyolbrzymienia i ujawnienia konfliktu poprzez dominację, wymuszenia, rywalizację;

- walka – najprostsza wersja, to tworzenie stresowych sytuacji, im więcej ofiar tym łatwiej podtrzymywać konflikt przypominając poniesione straty;
- deprecjonowanie – umowne pozbawienie wartości przeciwnika bądź pomniejszanie wartości przedmiotu sporu.

Rozważając nad konfliktem wokół Via Baltica możemy wpisać go w ramy konfliktu konstruktywnego, pomimo, iż strony przejawiają różnorodność zachowania od przymusu i groźby, aż do negocjacji i zrelaksowanej komunikacji, właśnie w celu akceptowalnego rozwiązania. W konflikcie tym interakcja między stronami będzie dość często zmieniała kierunek. W procesie pracy nad konfliktem charakterystyczne są:

- krótkie cykle eskalacji i unikania;
- cykle de-eskalacji i konstruktywnej pracy.

W konfliktach konstruktywnych interakcja opiera się na wierze uczestników w to, że strony mogą pogodzić pozornie niezgodne ze sobą pozycje. Konflikt konstruktywny zakłada, że wszystkie interesy każdej ze stron są jednakowo rozpatrywane i działają na jednej płaszczyźnie. Proste założenie, że siła z jaką wyraża się własne poglądy i stanowisko nie jest najważniejsza, lecz techniki wpływania i pertraktowania, które podkreślają i uskuteczniają równowagę sprzymierzeńców. Zwolennicy budowy, jak i przeciwnicy ujmuje swoje interesy w sposób, jaki przewidziałyby druga strona, ponieważ systemy wartości, kultura i instytucje wywierają wpływ na kształtowanie się swoich interesantów, tak by zredukować konflikt i przybliżyć do rozwiązania. Różnice jednak istnieją, co jest odzwierciedleniem różnorodności paradygmatu. Każda ze stron wnikliwie i z zamiarem bezrefleksyjnych ustępstw analizuje rozwiązanie sporu poprzez napływ informacji, technologii i ludzi.

2. Geneza i opcje rozwojowe Rail Baltica

Projekt Rail Baltica powinien być rozpatrywany w dwóch kontekstach:

- element integracji paneuropejskiej jako połączenie, pomiędzy Tallinem w Estonii, a Warszawą (i domyślnie Berlinem) – ten cel należy uznać za strategiczny;
- element integracji sieci transportowej państw bałtyckich – Estonii, Łotwy i Litwy.

Podstawowym oficjalnym dokumentem inicjującym prace nad projektem jest Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 kwietnia 2004 r. (zmieniająca decyzję 1692/96/EC), w sprawie rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Doku-

ment podkreśla konieczność stworzenia transeuropejskiej sieci transportowej, w celu zapewnienia społecznego i ekonomicznego rozwoju wspólnoty. Wśród priorytetów w punkcie 27 wymienia się projekt Rail Baltica, stanowiący oś Warszawa-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki z proponowanymi datami początku prac dla poszczególnych odcinków:

- Warszawa-Kaunas (2010);
- Kaunas-Riga (2014);
- Riga-Tallinn (2016)¹.

W ramach rozwoju sieci TEN-T Rail Baltica powinien być rozpatrywany łącznie z innymi elementami I korytarza, jak Via Baltica i Via Hanseatica).

Ważność projektu została potwierdzona, również w innych dokumentach np. Programie Regionu Bałtyckiego INTERREG III B².

Przebieg korytarza Rail Baltica jest szeroko dyskutowany w krajach zainteresowanych projektem i doczekał się ponad 20 wariantów rozwojowych. Dokonano selekcji opcji, biorąc pod uwagę następujące kryteria: oszacowane koszty inwestycji, wstępna ocena potrzeb transportowych, kwestie związane z ochroną środowiska oraz uwzględnienie niejednorodności kolejowej struktury transportowej³. W studium wykonalności wyodrębniono i oceniono 3 główne pakiety inwestycyjne:

- Pakiet 1, zapewniający minimalną prędkość transportową na odcinku Warszawa-Tallinn na poziomie 120 km/h; pakiet ten postuluje utrzymanie na terenie państw bałtyckich rosyjskich standardów kolejowych (za wyjątkiem odcinka od Kowna do granicy polsko-litewskiej); utrzymanie rosyjskich standardów wymusza powstanie centrum logistycznego (lub stacji przeładunkowej) w regionie Kowna;
- Pakiet 2 (zgodny w większości założeń z pakietem 1), postulujący minimalną prędkość projektową 160 km/h;
- Pakiet 3, najbardziej ambitny, postulujący wprowadzenie europejskiego standardu rozstawu torów w odniesieniu do wszystkich odcinków korytarza; wariant przewiduje budowę nowych elementów logistycznych infrastruktury kolejowej, na części z nich planowana prędkość do 200 km/h.

Koszty realizacji poszczególnych pakietów można ocenić na 1 mld EUR, 1,5 mld EUR i 2,5 mld EUR.

¹ Decision No. 884/2004/EC of The European Parliament and of The Council, Official Journal of the European Union, 30.4.2004.

² zakończonym 31 grudnia 2008 r.

³ Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej, Studium wykonalności połączenia Rail Baltica. Główne wnioski i zalecenia, styczeń 2007, s. 3, dokument dostępny w formie elektronicznej na stronie http://ec.europa.eu/regional_policy, stan na dzień 30 września 2010 r.

Autorzy studium wykonalności opowiedzieli się za jak najszybszą realizacją inwestycji, zgodną z pakietem 1. Powyższy pakiet stanowi najszybszą i najmniej skomplikowaną opcję wdrożeniową. Pakiet ten pozostawia możliwości dalszego rozwoju projektu wraz ze wzrostem popytu na usługi transportowe. Autorzy studium, we wnioskach z analizy postulują „przekształcenia projektu Rail Baltica z innowacyjnego, opartego na strategii, europejskiego projektu, w strategiczny i trwały, lecz praktyczny północno-południowy korytarz kolejowy zapewniający opłacalne usługi transportowe dla krajów zaangażowanych w rozwój zapotrzebowania na tego typu usługi”.

3. Opis przypadku konfliktu budowy Via Baltica i Rail Baltica

W literaturze przedmiotu wyodrębnić można wiele przyczyn i źródeł konfliktu. Konflikt zdefiniować można jako różnicę poglądów, wytyczonych celów, wyznaczanych ideałów, czy uznawanych wartości. To swoistego rodzaju dysfunkcja pomiędzy stronami, w organizacji czy społeczeństwie. Rozwój technologiczny, gospodarczy, rywalizacja czy konkurencja w biznesie, sprzyjają nie tylko postępowi, ale również zaostrzają konflikt na wielu płaszczyznach.

Istotą społecznego konfliktu jest spór o budowę obwodnicy Augustowa, która ma być częścią międzynarodowej trasy, łączącej Polskę z trzema krajami Bałtyckimi. Trasa przechodzić ma przez Dolinę Rospudy, cenną pod względem unikatowej fauny i flory. Dolina Rospudy należy do sieci europejskich terenów chronionych Natura 2000. Jest to nietypowy konflikt przypominający mediacje, gdyż do stron oddziałujących na siebie w konotacji negatywnej włączyły się media i Komisja Europejska.

Przeciwnicy oponują za przeniesieniem budowy w inne miejsce, natomiast inwestor, władze miast, mieszkańcy i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad opowiadają się za przecięciem Rospudy.

Konflikt pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami nie prowadzi do porozumienia, gdyż żadna ze stron nie chce ustąpić. Liderzy mają świadomość, że jest to problem złożony i poważny trzeba zatem, w jak najkrótszym czasie bez osiągnięcia jednoznacznego porozumienia, co do trafności rozwiązania, przyjąć określoną formę podjętej decyzji.

Ekologiczne organizacje pozarządowe z Ogólnopolskim Towarzystwem Ochrony Patków i Polską Zieloną Siecią apelowały o zmianę trasy Via Baltica od wielu lat. W 2003r. w wyniku ich działań Rada Europy wydała rekomendację dla

Polski, aby wybór trasy oparty był o strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Rekomendację ekspertów przyjął Rząd RP.

Śledząc problem, trudno dostrzec optymistyczne prognozy, gdyż obie strony mają dużo racji. Ekolodzy wychodzą z przeświadczeniem, że przyroda jest unikatowym tworem natury i nieodtwarzalnym, zaś mieszkańcy Augustowa apelują do władz o rozbudowę sieci dróg odciążających miasto.

Zatem gdy polski rząd, szuka rozwiązania poprzez referendum, chcąc poznać opinię mieszkańców Augustowa, Komisja Europejska wetuje pozwolenie na budowę i daje czas na podjęcie decyzji, nie mieszkańcom, lecz władzom państwa. Problem budowy obwodnicy musi być rozwiązany na linii Warszawa – Bruksela.

20 października 2009 Rada Ministrów oficjalnie wydała decyzję o zmianie przebiegu trasy Via Baltica. Dzięki niej, międzynarodowa trasa tranzytowa ominie cenne tereny przyrodnicze Polski północno-wschodniej. Po przyjętych zmianach droga będzie prowadziła przez Łomżę. Jest to wariant najmniej szkodliwy przyrodzie. Został wysoko oceniony według kryteriów transportowych, społecznych i ekonomicznych. Rada Ministrów sprostowała oczekiwaniom Komisji Europejskiej jest spójna z opinią Parlamentu Europejskiego.

Via Baltica jest niezbędna do zapewnienia ekonomicznej i społecznej spójności Unii Europejskiej. Wraz z Via Baltica przyjdą inwestycje potrzebne dla regionu i w konsekwencji poprawiłaby się komunikacja wewnątrz i międzynarodowa.

Poniżej przedstawiono kalendarium realizacji projektu oraz protestów społecznych związanych z realizacją inwestycji, zestawione na podstawie informacji prasowych i publikacji internetowych:

1992 – Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych w Warszawie zleca opracowanie studium techniczno – ekonomicznego węzła dróg krajowych w Augustowie. Wszystkie warianty przewidywały przebieg obwodnicy po zachodniej stronie miasta

1993 – przewodniczący Rady Miejskiej Augustowa zwraca się do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej o pozwolenie na budowę obwodnicy ze względu na nasilony ruch samochodów z przejścia granicznego w Ogrodnikach oraz planowego przejścia granicznego w Budzisku

1997 – ministrowie transportu UE na konferencji w Helsinkach zalecają przebieg Via Baltica przez Białystok – Augustów

1999 - Wojewódzka Komisja Ochrony Przyrody w Białymstoku wydaje pozytywną opinię przebiegu obwodnicy

2001 – 2003 – biuro Transprojekt w Warszawie przygotowuje projekt budowlany oraz projekty wykonawcze dotyczące budowy obwodnicy Augustowa. Zostaje również opracowana szczegółowa koncepcja przekroczenia doliny rzeki Rospuda,

dokonano też opracowania oceny wpływu obwodnicy na środowisko przyrodnicze doliny rzeki

7 grudnia 2006 – GDDiA Oddział w Białymstoku składa do wojewody podlaskiego wnioski o pozwolenie na budowę obwodnicy

12 grudnia 2006 – Komisja Europejska upomina Polskę za plany inwestycji związanych z budową obwodnicy na obszarze chronionym w ramach programu Natura 2000

9 lutego 2007 – wojewoda podlaski wydaje pozwolenie na budowę

12 lutego 2007 – ekolodzy rozpoczynają protest na terenie doliny

15 lutego 2007 – podpisanie umowy z wykonawcą robót Budimex – Dromex

18 lutego 2007 – protesty przeciwko budowie w wielu miastach Polski

20 lutego 2007 – unijny komisarz S. Dimas ds. środowiska podczas spotkania z ministrem J. Szyszka żąda w imieniu KE wstrzymania prac przy budowie

21 lutego 2007 – przekazanie palcu budowy wykonawcy

22 lutego 2007 – rozpoczęcie prac przygotowawczych w terenie

25 lutego 2007 – w obozie Greenpeace w dolinie Rospudy odbywa się protest grupy mieszkańców Augustowa, którzy chcą uświadomić ekologom potrzebę budowy obwodnicy

28 lutego 2007 – KE żąda po raz kolejny wstrzymania pracy, grozi przekazaniem sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

1 marca 2007 – zamknięcie obozu przez ekologów ze względu na okres lęgowy ptaków

2 marca 2007 - delegacja zwolenników budowy jedzie do Brukseli, aby przekonać komisarza ds. środowiska do podjęcia rozmów na temat obwodnicy

6 marca 2007- Państwowa Rada Ochrony Przyrody apeluje o cofnięcie decyzji na budowę

12 marca 2007- mieszkańcy Augustowa protestują przeciwko wstrzymaniu prac nad obwodnicą, blokując ruch samochodów. Blokady dróg odbywały się w Wasilkowie, Kuźnicy Białostockiej i Czarnej Białostockiej

24 października 2007 – na stronach GDDKiA i „Scott&Wilson” została opublikowana informacja o stanie prac nad analizą wariantów przebiegu drogi. Przedstawiona została analiza ekonomiczna i wybór czterech wariantów, które będą analizowane

7 lipca 2008 – agencja „Scott&Wilson” przekazała GDDKiA raport z konsultacji społecznych ws. strategii rozwoju I Pan-Europejskiego Korytarza Transportowego, w którym to zespół autorski podtrzymał swoją rekomendację dla wariantu nr 42. Analiza, na podstawie której powstał raport, została przeprowadzona przy równo-

rzędnym traktowaniu czterech kryteriów – drogowego, społecznego, ekonomicznego i ekologicznego

24 sierpnia 2009 – opublikowano projekt Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenia w/s sieci autostrad i dróg ekspresowych, który zakłada utworzenie nowej drogi ekspresowej E 61 (tzw. trasy Via Baltica) po przebiegu Ostrów Mazowiecka – Łomża – Stawiski – Szczuczyn – Ełk – Raczki – Suwałki – Budzisko – granica państwowa (Kowno)

20 października 2009 – Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie zmieniające w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, przedłożone przez ministra infrastruktury, w którym został zatwierdzony nowy przebieg trasy Via Baltica po śladzie nowo utworzonej drogi ekspresowej S 61

19 kwietnia 2010 – Fundacja Ochrony Środowiska Goldmanów przyznała najważniejszą światową nagrodę w dziedzinie ochrony środowiska zw. „ekologicznym noblem” Małgorzacie Górskiej za intensywną kampanię na rzecz ochrony Doliny Rospudy i zmianę przebiegu drogi ekspresowej Via Baltica.

Podsumowanie

Prawidłowe przygotowanie projektu z zakresu infrastruktury transportowej powinno uwzględniać, nie tylko jego aspekty techniczne, ale i uwarunkowania społeczne. Czynności wstępne, do których można zaliczyć konsultacje społeczne, pozwalają uniknąć protestów i konfliktów. Reasumując, przy projektach transportowych szczególną uwagę należy zwrócić na:

- czynniki ekonomiczne, czyli prognozę warunków ekonomicznych, jak zmniejszyć ryzyko prowadzonych operacji, tak by skutecznie współpracować z danym krajem.
- zagadnienia polityczno-prawne, które zdefiniować można jako aktywny udział państwa oddziałujący na gospodarkę mający na celu korzyści w postaci zysków i pogłębienia relacji międzynarodowych;
- aspekty kulturowe (socjologiczne), które mają na celu skutecznie optymalizować system poznania danej nacji, tak by wykluczyć tarcia i wstrząsy na tle historycznym, kulturowym, religijnym i niwelować różnice w przypisywanych danemu państwu priorytetach.
- względy techniczne - dostosowujące metody produkcji i działalności technologicznej do innych krajów.

Piśmiennictwo

1. De Bono E., 2010. *Myślenie przeciw konfliktom. Twórcze metody rozwiązywania sporów*. Wydawnictwo Helion, Gliwice.
2. Lewis M., Haviland – Jones J., 2005. *Psychologia emocji*. GWP, Gdańsk.
3. Schmidt W., Tannenbaum R., Wetlaufer S., Blake R., Keiser T., Ertel D., Kesner I., Allison J., Carver T., 2000. *Harvard Business Review on Negotiation and Conflict Resolution*. Harvard Business School Publishing Corporation.
4. Tracy B., 2007. *Punkt zwrotny. Metody rozwiązywania sytuacji kryzysowych*. Wydawnictwo Muza S.A, Warszawa.
5. Winch A., Winch S., 2010. *Negocjacje. Jednostka, organizacja, kultura*, Difin Warszawa.