

KÖZÖSSÉGI TILTAKOZÁS, NEMKÍVÁNATOS PROJEKTEK

The Role of Local Communities in the Process of Siting of the Unwanted Facilities within the Rural Areas in Poland

Maria Bednarek-Szczepańska

Annak ellenére, hogy a különféle beruházási projektek célkitűzései pozitív gazdasági eredményeket vetítenek előre – különösen fontos ez a posztkommunista, periférikus vidéki térségekben –, sokszor fordul elő az, hogy a közvetlen társadalmi és természeti környezetre gyakorolt hatásuk következtében ellenkezést váltanak ki a helyi közösség részéről. A legtöbb esetben ennek a sajátos közösségi magatartásnak a hátterében a projektekben érdekelt felek közötti hatékony kommunikáció hiánya, vagy a projektekben érdekeltnek körének nem megfelelő meghatározása áll. Pontosabban az, hogy a helyi közösség mint projektben érdekelt fél, nincs bevonva a projekt tervezési szakaszába. A területfejlesztéssel foglalkozó szakmai munkákban egy újszerű megközelítést és ugyanakkor módszert jelent a közösségi attitűdök elemzése, amelyre érdemes felfigyelni. Maria Bednarek-Szczepańska lengyel kutató tanulmányának¹ vázlatos bemutatása ennek a területfejlesztésben újszerűnek számító szakmai megközelítésnek és módszertani eszköznek az alkalmazását szemlélteti.

Maria Bednarek-Szczepańska a Lengyel Tudományos Akadémia Földrajzi és Területszervezési Intézetének munkatársa, aki a 2019-ben megjelent tanulmányában egy Lengyel Nemzeti Tudományos Központ által finanszírozott kutatás eredményeit ismerteti. A tanulmány a lengyel vidéki közösségek nemkívánatos projektek körül kialakult konfliktusaival foglalkozik, rávilágítva a társadalmi tőke szerepének jelentőségére a társadalmi részvételben, valamint a részvételen és együttműködésen alapuló fejlesztési tervezés fontosságára. A tanulmány az ismertetett szakirodalmi szem-

¹ Maria Bednarek-Szczepańska: The Role of Local Communities in the Process of Siting of the Unwanted Facilities within the Rural Areas in Poland. In *Eastern European Countryside*. 25/2019. <https://content.sciendo.com/view/journals/eec/25/1/article-p63.xml>

pontok, a konkrét esetekre vonatkozó szakmai következtetések, valamint a kutatási módszer szempontjából is példaértékű lehet a posztkommunista kelet-európai, vidéki társadalmak sajátosságainak, társadalomtörténeti hagyományainak, illetve az EU-hoz való csatlakozással fölerősödő fejlesztési tevékenységeinek összeegyeztetése szempontjából. Jelen ismertető ennek a tanulmánynak a vázlatos bemutatása.

A tanulmány tárgya a lengyel vidéki közösségek tevékenységei/fellépése a lakóhelyükön tervezett, nemkívánatos projektekkel szemben, továbbá ezeknek a tevékenységeknek a hatása a helyi döntéshozókra és a projektek alakulására. Az elemzés öt olyan lengyel települést magába foglaló kérdőíves felmérésen alapszik, ahol valamilyen projekt kapcsán konfliktus alakult ki a helyi lakosság és a döntéshozók között. A kutatás a következő tevékenységekre fókuszált: petíciók előkészítése, helyi találkozókat szervezése, részvétel a helyi döntéshozók vagy befektetők által szervezett találkozókban, javaslatok és megjegyzések benyújtása, együttműködés külső szereplőkkel. A kutatás eredményei alapján a helyi lakosság nemkívánatos projektekkel szembeni aktivitása az esetek többségében hatással volt a konfliktusok végkimenetelére, és a döntéshozók a tervezett projekteket végül nem valósították meg, vagy jelentősen módosították.

A tanulmány a lengyelországi vidéki területek fejlődése kapcsán az Európai Unióhoz való csatlakozás utáni időszakban bekövetkező változások rövid ismertetésével kezdődik: dinamikus fejlődés, infrastrukturális hiányosságok pótlása, intenzív beruházások a gazdaság különböző szektoraiba. Annak ellenére, hogy a külső eszközök beáramlása által generált változások általános értelemben nagyon pozitívan értékelték, konkrét helyszíneken bizonyos projektek a helyi közösség tiltakozását váltják ki. A szerző ezeknek a konfliktusoknak a felszínre kerülését egyrészt társadalomtörténeti sajátosságokkal (az alapvető polgári és politikai jogok visszanyerése az elmúlt évszázadban, valamint a szabad véleménykinyilvánítás lehetősége), másrészt pedig a lengyel területi tervezési rendszer gyengeségével magyarázza. Mivel sok esetben hiányzik a helyi területi fejlesztési terv, a projektek megvalósítása helyszíni döntés alapján történik, ami a helyi közösségi részvételt kizárólag a környezeti hatásvizsgálat szakaszban írja elő.

A közösségi részvétel fontossága a területfejlesztésben

A *szakirodalmi szempontokat* tartalmazó fejezet három kulcstémára bontva tárgyalja a közösségi részvétel területfejlesztési jelentőségét: a NIMBY-szindróma (Not In My Back Yard – nem a hátsó udvaromban), társadalmi tőke, részvételi és együttműködési tervezés.

A *NIMBY-szindróma* című alfejezetben a szerző definiálja a fogalmat, amely a helyi közösség tagjainak egyfajta attitűdjére vonatkozik egy lakóhelyéhez közeli beruházási projekttel kapcsolatban. Ez a hozzáállás tulajdonképpen ellenállás, amelynek a lényege az adott helyszín védelme. Ennek a pszichológiai válasznak több szakasza van (tudatossá válás, a változás értelmezése, a változás fenyegetésként történő értékelése, a válaszok és az ellenállás vagy támogatás), amelyek közül a tanulmány szerzője a viselkedési szakasszal foglalkozik, pontosabban a helyvédelmező cselekvési formákkal. A fejezet további részében olyan szakirodalmi anyagokra történik hivatkozás, amelyek különféle példákon keresztül ennek a közösségi attitűdnek az elemzésével foglalkoznak. Több elemzés következtetése alapján ez a közösségi attitűd gyakran társul politikai, technológiai és társadalmi innovációkkal: részvételi hálózatok kialakítása, környezetbarát technológiák alkalmazása, intézmények demokratizálódása.

A társadalmi tőke elméleteit és azok alkalmazását vázolja fel röviden a *társadalmi tőke* című alfejezet a tanulmány témája szempontjából. A fejezet mondani valója az, hogy a társadalmi tőke szorosan összefügg a helyi közösségi részvétellel. A hálózatosodás, együttműködés, a társadalom tagjainak spontán szerveződése fontos szerepet játszik a tiltakozó közösségi attitűd előidézésében, illetve a gazdaság és a régiók fejlődésében.

Az együttműködésen és részvételen alapuló tervezés előtérbe kerülése a területi politikákban a hagyományos, fentről lefelé irányuló tervezéssel szemben képezi a *részvételi és együttműködési* tervezés című alfejezet tárgyát.

Közösségi attitűd-elemzés mint módszertani kiindulópont

Az ismertetett tanulmány alapját képező kutatás kvalitatív és kvantitatív kutatási módszereket alkalmaz. A módszertani fejezetben ismertetésre kerülnek a kérdőíves kutatás céljai, kiindulópontjai, valamint a mintavételi eljárás. A témában releváns statisztikai adatok hiányában a célcsoport meghatározásában a helyi és regionális sajtóban megjelenő újságcikkek jelentették a kiindulópontot: a kutatás

során 200 vidéki településről (beleértve a kisvárosokat is) gyűjtöttek információkat helyi önkormányzatok által tervezett beruházási projektek kapcsán kialakuló konfliktusokról 2009 január és 2014 március közötti időszakban. A kérdőívek online formában kerültek kiküldésre a helyi önkormányzatokhoz, és 116 válasz érkezett vissza. A kérdőíves kutatást öt település esetében kvalitatív adatgyűjtés egészítette ki: interjúk készítése tüntetések vezetőivel és helyi önkormányzatok képviselőivel. Továbbá elemzésre kerültek a konfliktus szempontjából releváns hivatalos dokumentumok és a tüntetők által közzétett anyagok is.

Mivel magyarázható és mit eredményez a nemkívánatos beruházási projektekkel szembeni közösségi tiltakozás?

A tanulmány további részében a szerző három alfejezetben, adatokkal és interjúrészekkel ismerteti *a kutatási eredményeket*: a nemkívánatos beruházási projektekkel szembeni társadalmi tevékenység, a lakosság aktivitásának hatása a vitatott projektekkel kapcsolatos döntési folyamatra, a vitatott projektek megvalósításával kapcsolatos konfliktusok kimenetele.

A kutatási eredmények alapján *a nemkívánatos beruházási projektekkel szembeni ellenzéki magatartás* minden esetben az állampolgárok aktivizálását eredményezi: konkrét lépéseket tesznek a lakóhelyükkel kapcsolatos hátrányos változások megakadályozása érdekében. Mind az öt alaposan megvizsgált konfliktus esetében egy ellenzéki csoport alakult ki, amelynek működése – különösen a társadalmi részvétel szintjét illetően – nagyon eltérő volt: erős és gyenge részvételi modell. Míg a gyenge részvételi modellben az ellenzéki csoport csak öttagú, és a tevékenységek kezdeményezője a csoport vezetője, az erős részvételi modellben a csoportnak negyven tagja van, a konkrét tevékenységbe való bevonódás több személyt érint, és a tevékenység szervezett, feladatorientált részekre tagolódik. A tanulmány szerzője szerint ennek a két modellnek a kialakulása a társadalmi tőkével magyarázható. Mindkét eset eltérő társadalmi-kulturális sajátosságokkal rendelkező régióhoz kapcsolódik, amely összefüggésben van az együttműködő hálózatok számával és az általános bizalom szintjével.

A tiltakozások nyomásgyakorlásának leggyakoribb formája az aláírásgyűjtés volt (a konfliktusok 87%-ában), amelynek során a tiltakozó csoportok a demokrácia elveire és a helyi többség akaratának figyelembevételére alapozva törekedtek a minél nagyobb támogatottság elérésére. Bizonyos esetekben az aláírások összegyűjtése

több településre kiterjedt, és szolidaritást eredményezett a települések között. Tehát olyan települések és szervezetek is támogatták az akciót, amelyeket konkrétan nem érintett a tervezett beruházási projekt (a társadalmi tőke hídképző funkciója). Ugyanakkor fontos megemlíteni a tiltakozó csoportok vezetőinek jelentős szerepét és befolyását a helyi társadalomra. Összességében az elemzett társadalmi tevékenység kiválóan szemlélteti, hogy a nemkívánatos projektekkal szembeni tiltakozó közösségi magatartás új csatornákat képezhet az aktív állampolgárság irányába, és hálózatok kialakulását eredményezheti különféle szereplőcsoportok között. Sok esetben a kialakult hálózatok aktivitása túlmutat a tiltakozás elsődleges céljain, és további projektek esetében is érvényesül. Olyan eset is előfordult, amikor egy tiltakozás vezetője az adott konfliktus során kapott társadalmi támogatottságnak köszönhetően politikai tőkét halmozott fel, ami helyi vezetői pozíciók megszerzését eredményezte.

A társadalmi tevékenység elemzése mellett a kutatás fontos célkitűzése volt megvizsgálni, hogy *a társadalmi részvétel milyen hatást gyakorolt a vitatott projektek megvalósítására*. A kutatási eredmények alapján csupán a figyelembe vett esetek 13%-ában volt érvényes az, hogy a helyi lakosságot már a tervezés első szakaszába bevonták. Legtöbb esetben (63%) a lakosságot csak akkor tájékoztatják, amikor a tervdokumentumok elkészültek, és bár az észrevételek és javaslatok benyújtásának lehetősége garantált, az érintett döntéshozók (pl. a helyi önkormányzat) nem kötelesek ezeket figyelembe venni. A szerző megjegyzi, hogy ez a fajta jogi modell igencsak távol áll a tényleges társadalmi részvétel fogalmától. Az esetek 24% -ában a helyi közösség csak akkor kezdett tiltakozni a tervezett projekt ellen, amikor a befektető már megkapta az építkezési engedélyt, tehát a helyi közösség nagyon későn értesült a beruházási tervekről, és ilyenkor jogi értelemben már nincs helye a társadalmi részvételnek. A helyi közösséget a legtöbb esetben nem vették figyelembe, mint potenciális érdekeltet a folyamatban. A tervezési rendszer sajátosságai alapján a fejlesztők anélkül döntenek a projektek helyszíneiről, hogy megbeszelnék azt a helyi közösséggel. Mivel a megvizsgált esetek alapján a helyi közösség tiltakozása eredményes volt, a tanulmány szerzője szerint a döntéshozók sok erőforrást elpazaroltak azzal, hogy a tervezés előrehaladt fázisába vonták be a helyi közösséget. Tehát az együttműködésen alapuló tervezéssel elkerülhetők lennének a tiltakozások.

Az elemzett konfliktusok végkimenetével kapcsolatban, bár az adatfelvétel időpontjában nem minden esetben dőlt el, hogy az adott projekt végül megvalósult

vagy sem, a kutatási eredmények azt mutatják, hogy az eljárások nagyon elhúzódtak. Habár a helyi közösség aktív részvétele nem eredményezi minden esetben a projekt megvalósításának leállítását, késlelteti a megvalósítását, ami mindenképpen hátrányos a befektető számára. Továbbá a 2015 végéig lezárult konfliktusokban gyakrabban volt „nyertes” a helyi közösség. Azon beruházási projektek esetében, amelyeket a tüntetők nem tudtak teljesen blokkolni, a projektek 1/3-át a beruházó eredeti terveihez képest jelentősen módosították. A módosítások pedig előnyösek voltak a helyi közösség számára, visszaszorítva a projekt környezetterhelő jellegét. Azoknál a konfliktusoknál, ahol a helyi közösség „nyert”, átlagosan magasabb volt a tiltakozók és a tiltakozó akciók száma.

Az együttműködésen alapuló tervezés szerepe a döntéshozatali folyamatban

Az elvégzett elemzés összegzése és a következtetések alapján a lengyel társadalom – különösen a vidéki – rosszul teljesít a társadalmi tevékenységek terén, ha olyan szempontok alapján kerül értékelésre, mint a civil szervezetek száma vagy az önkéntes tevékenység. Tehát a szerző szerint a lengyelországi civil társadalom és polgárainak aktivitása Nyugat-Európához viszonyítva nem erős. Ennek ellenére, a tanulmányban ismertetett kutatás eredményei szemléltetik a vidéki térségek lakosságának helyi szintű szerveződési képességét. Ez a társadalmi önszerveződés egyik alapvető formája, amely egy nemkívánatos beruházási projekt által érzékelt fenyegetettség hatására alakult ki. Ez a társadalomszerveződés szempontjából pozitív és hasznos, de a területfejlesztés terén érvényes szabályozási rendszer kapcsán egy negatív és tanulságos következtetés. A bemutatott eredmények a lengyel demokrácia állapotáról azt árulják el, hogy a viszonylag rövid ideje tartó demokrácia ellenére, a lengyel helyi közösségek megtanulták megszervezni magukat, kihasználni a demokratikus állam kínálta lehetőségeket. A „hely védelmében” tett lengyel akciók demonstrálják

K. Dekker (2007) feltételezését a részvétel és a helyi közösség társadalmi tőkéje közötti folyamatos, dinamikus kölcsönhatásról. Egyrészt a társadalmi tőke elősegítette a lakosok széleskörű és jól szervezett bevonását az akciókba. Másrészt az új kapcsolatok keresése, az együttműködés a külső szereplőkkel elősegítette a helyi társadalmi erősítését. A konfliktusok kimenetele alapján megállapítható, hogy a helyi közösségek társadalmi tőkéje produktív volt. Annak ellenére, hogy a helyi lakosság bevonódásának szintje a helyi térről való döntéshozatali eljárásokba viszonylag

alacsony, a társadalmi eszközökön alapuló közös cselekvések legalább részben sikeresek voltak. A tanulmány másik fontos következtetése, hogy a lengyel fejlesztési rendszerek nem támogatják az együttműködésen alapuló tervezést és az állampolgárok tényleges bevonását a döntéshozatali folyamatba. Éppen ezért a társadalmi részvétel szempontjából nagyon fontos a helyi önkormányzatok szerepvállalása és szándéka. A tanulmány alapján a helyi hatóságok általában nem fordítanak kellő figyelmet arra, hogy tájékoztassák a lakosságot a beruházási projektekről. Csak akkor kerül sor a bevonásra, amikor a konfliktusok nyilvánvalóvá válnak, és ilyenkor a helyi hatóságok a törvény által meghatározott korlátozások ellenére megpróbálják növelni a lakosok véleményének jelentőségét a projektek megvalósítási folyamatában. Tehát mindez az igazolja, hogy a törvényi keretek és előírások ellenére ez nem lehetetlen.