

GENEZA KONFLIKTÓW SPOŁECZNO-ŚRODOWISKOWYCH ZWIĄZANYCH Z GÓRNICTWEM

ORIGIN OF SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS CONNECTED TO MINING ACTIVITY

Jarosław Badera - Uniwersytet Śląski, Wydział Nauk o Ziemi, Sosnowiec

W artykule wysunięto tezę, iż fundamentalną przyczyną konfliktów społecznych na tle środowiskowym, związanych z szeroko rozumianą działalnością górniczą, jest brak zaufania społecznego do polityków i administracji, świata biznesu, ekspertów, a także zbyt skomplikowanych przepisów prawa. Wydaje się to implikować konieczność zarządzania zmianą w zdecydowanie szerszym zakresie niż tylko w odniesieniu do polityki surowcowej.

Słowa kluczowe: górnictwo, konflikt społeczno-środowiskowy, polityka surowcowa

In the article a thesis is proposed that the fundamental cause of social conflicts on the environmental background, related to mining activities in a broad sense, is the lack of public trust in politicians and administration, the business world, experts, as well as overly complicated legal regulations. It seems to imply the necessity of change management in a much broader range than only in relation to the mineral policy.

Keywords: mining, socio-environmental conflict, mineral policy

Nie ulega wątpliwości, że surowce mineralne służą ogółowi społeczeństwa, tym niemniej od pewnego czasu stało się jasne, że społeczności lokalne są na ogół sceptyczne w stosunku do konkretnych projektów górniczych realizowanych w ich sąsiedztwie (Badera, 2010; Hilson, 2002). Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest nierównomierna dystrybucja skutków działalności górniczej, zarówno negatywnych jak i pozytywnych. Zazwyczaj w opozycji do górnictwa pozostają także ponadlokalne organizacje pozarządowe, stawiające sobie za cel ochronę środowiska. Sytuacja taka doprowadza często do konfliktów społecznych na szeroko rozumianym tle środowiskowym, skupionych wokół pojedynczych lokalizacji (kopalń) lub związanych z określonymi kopalninami (np. węglem, czy rudami uranu) niezależnie od lokalizacji zasobów. W celu zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego dla całego kraju, państwo prowadzić musi zatem przemyślaną i spójną politykę surowcową w perspektywie krótko- i długoterminowej. Niezbędnym elementem takiej polityki jest pozyskanie zgody społecznej na prowadzenie działalności wydobywczej i przetwórczej (ang. *social licence to operate*; Prno, Slocombe, 2012), co jak się okazuje, wciąż stanowi nie lada problem dla organów państwa oraz przedsiębiorstw omawianego sektora.

Aby mówić o zapobieżeniu lub przynajmniej realnym złagodzeniu skutków tego zjawiska, musi ono zostać wystarczająco dobrze zbadane i opisane, celem wyciągnięcia konstruktywnych wniosków, a następnie wdrożenia optymalnej, czyli możliwie zrównoważonej polityki w zakresie kształtowania i zarządzania bazą surowcową dla gospodarki. Z uwagi na zróżnicowaną strukturę każdego niemal konfliktu, w tym zwłaszcza grę różnych interesów lub wartości, nie jest to zadanie łatwe

i konflikty te mogą eskalować niezależnie od woli rządu krajowego, zwłaszcza że częstokroć pozostaje ona w sprzeczności z wolą samorządów lokalnych, a nawet regionalnych.

W przypadku Polski, a także niektórych innych ważnych państw (USA, Chiny, Niemcy), kluczowe znaczenie dla gospodarki energetycznej wciąż posiadają węgle kamienne i brunatne, co w rezultacie szczywania się bazy zasobowej wymaga kolejnych inwestycji. Te zaś implikują konflikty, zwłaszcza w obszarach niedotkniętych dotąd działalnością górniczą (ang. *greenfield*). Z kolei krajowe zasoby węglowodorów są dość ograniczone, co również może rodzić konflikty, jednak często obejmujące komponent międzynarodowy, a więc dość specyficzne.

Zdecydowanie mniej konfliktogenne, o ile w ogóle, wydaje się wydobywanie bogatych zasobów krajowych rud miedziowo-srebrowych. Zdaniem autora wynika to z bardzo pozytywnego wizerunku KGHM Polska Miedź S.A., co aż prosi się o szerszy opis z określeniem przyczyn takiej sytuacji (zwłaszcza że podjęcie eksploatacji złóż rud innych metali, np. cynku i ołowiu w rejonie zawierciańskim, napotyka jednak na poważny opór społeczny). Rudy uranu możemy w niniejszych rozważaniach pominąć z uwagi na brak większych perspektyw zasobowych oraz z gruntu negatywne skojarzenia z potencjalnie groźną radioaktywnością.

Wreszcie eksploatacja kopalnin skalnych (głównie masowe wydobywanie kamienia łamanego oraz piasków i żwirów) – podobnie jak złóż, najwięcej jest konfliktów w tych właśnie dwóch grupach kopalnin, służących przede wszystkim do produkcji kruszyw. Co prawda są to konflikty o mniejszym zasięgu i nie tak spektakularne, ale za to związane przede wszystkim z brakiem traktowania (przez prawo) eksploatacji tych kopalnin jako inwestycji celu publicznego (Badera, 2016b), a także (paradoksalnie)

z problemem transportu kruszyw drogami publicznymi. Dużym problemem społecznym (choć nieco innego typu) jest nielegalne wydobywanie niektórych kopaliny, w tym także bursztynu (w przypadku którego sprawę komplikuje jeszcze przemysł).

O genezie i mechanizmach konfliktów społecznych (prze-strzennych, lokalizacyjnych) wokół inwestycji górniczych pisa-łem już wielokrotnie (Badera, 2016a i inne), więc przypomnę tylko, iż mają one złożony charakter, co dobrze ilustruje tzw. koło Moore'a (rys. 1). Składowa strukturalna wynika niestety bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa, które to prawo różnicuje poszczególne strony postępowań środowiskowych i planistycznych pod względem siły oddziaływania (opinia, zgoda i decyzja nie są sobie równoważne). Następną składową – tak zwany konflikt danych – wynika z braków polityki informacyjnej realizowanej (lub nie) przez organy decyzyjne lub przedsiębiorstwa, a także specyficznych pozycji, z jakich występują różnego rodzaju media, zwłaszcza tzw. społecznościowe. Kolejny typ konfliktu polega na sprzeczności interesów (materialnych, ale także niematerialnych) w grupie interesariuszy górnictwa jako zjawiska społeczno-gospodarczego (w tym sensie pojedyncze przedsiębiorstwo wydobywcze również postrzegać można jako jednego z interesariuszy). O ile jednak ten rodzaj podlega do pewnego stopnia negocjacji, to praktycznie nienegocjowalne są konflikty wartości (mylone niekiedy łatwo z konfliktem interesów niematerialnych). I wreszcie konflikt relacji – pochodna wszystkich pozostałych. Ten typ opiera się zazwyczaj na silnych emocjach (Belzyt, 2017a; Dutkowski, 2016, 2017) i gdy tylko się ujawni, doprowadzić potrafi do eskalacji na dużą skalę. Jak się wydaje, ten ostatni rodzaj konfliktu wymagałby dalszej pogłębionej analizy socjologicznej i psychologicznej, zarówno w zakresie zachowań indywidualnych, jak i grupowych (por. Kocoń, 2014).

Mimo złożonego i skomplikowanego charakteru zjawiska, zdaniem autora rysują się określone możliwości profilaktyki konfliktów i zarządzania nimi (Badera, 2010-2017), choć są one tylko częściowo zgodne z proponowanymi i kreowanymi aktualnie kierunkami polityki surowcowej państwa. Należą do nich (bez wskazywania hierarchii ważności):

- zmiany w przepisach prawa, z jednej strony zmierzające do jego uproszczenia, a z drugiej do wzbogacenia

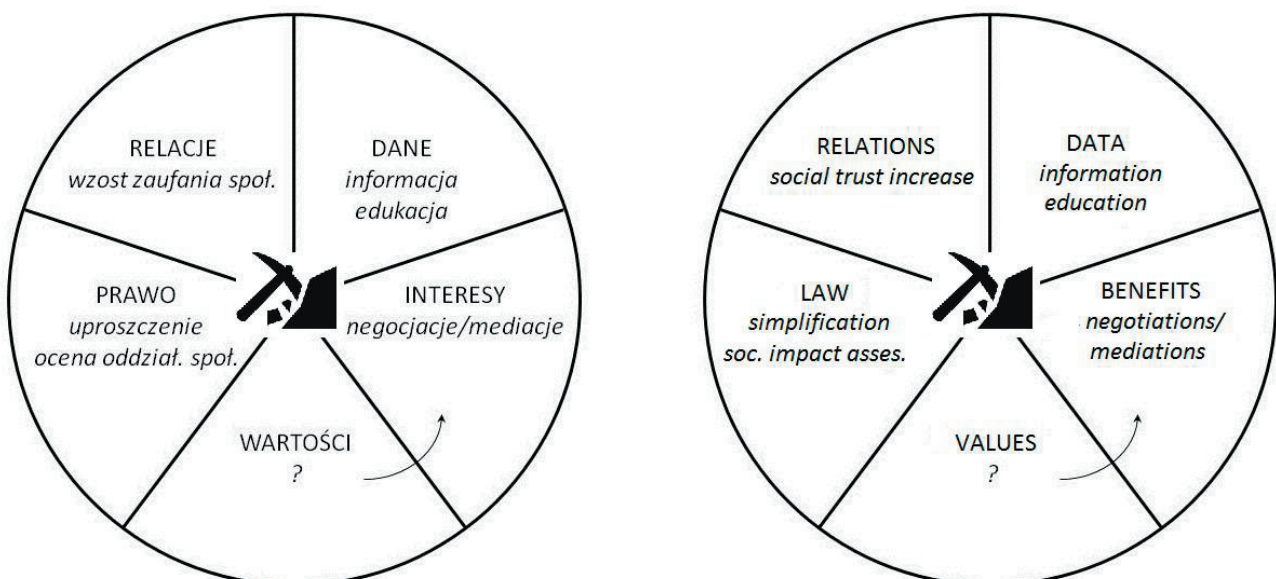
o tzw. ocenę oddziaływania na społeczeństwo (ang. *social impact assessment*; por. Suopajärvi, 2013),

- poprawa wizerunku branży poprzez odpowiednie kreowanie polityki informacyjnej oraz zmiany w sposobie edukacji (i to od najmłodszych lat),
- waloryzacja złóż i przyznanie wybranym obiektom statusu celów publicznych w sensie prawnym (eksploatacja tych złóż jako inwestycja celu publicznego),
- nadanie większego znaczenia konsultacjom społecznym, np. poprzez realne włączenie lokalnych liderów opinii do procesu decyzyjnego oraz zwiększenie roli mediacji (prowadzonych przez osoby specjalizujące się w tematach surowcowych),
- dalsze badania nad rolą emocji, celem wypracowania metod poprawy relacji między interesariuszami (Belzyt, 2017ab; Dutkowski, 2017).

Podsumowanie i wnioski

W dyskusji o społecznej akceptacji działalności górniczej przewijają się różnorodne argumenty racjonalne, jak i towarzyszące emocje o zróżnicowanym poziomie. Powoduje to, iż z punktu widzenia wszystkich zaangażowanych stron, uzyskanie akceptacji dla wydobywania i gospodarowania surowcami mineralnymi jest złożonym i trudnym wyzwaniem. Mimo tego, uzyskanie przyzwolenia na działalność, nawet jeśli trwa to długie lata, jest warunkiem koniecznym rozwoju górnictwa, niezbędnego dla zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju. W tej sytuacji należy intensyfikować wszelkie działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb grupowych i jednostkowych, nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale także niematerialnym.

Należy sobie jednak jasno powiedzieć, że stoimy przed arcytrudnym zadaniem, zwłaszcza w przypadku poprawy relacji. W obliczu postępującego, jak się wydaje, braku zaufania społecznego wobec świata polityki, prawa, biznesu, ekspertów i siebie nawzajem w każdej niemal dziedzinie, wymagałoby to rozsądnego zarządzania zmianą społeczną głębszą niż tylko w odniesieniu do sektora wydobywczego, na co jednak się nie zanosi. I obym był w błędzie...



Rys. 1. Struktura konfliktów wokół projektów górniczych na podstawie klasyfikacji Ch. Moore'a (SKŁADOWE i metody zarządzania zmianą)

Fig. 1. Structure of conflicts connected to mining projects based on the Ch. Moore's classification (COMPONENTS and methods of change management)

Literatura

- [1] Badera Jarosław, *Konflikty społeczne na tle środowiskowym związane z udostępnianiem złóż kopalni w Polsce. Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, 2010, 26, 1: 105-125
- [2] Badera Jarosław, *Interesariusze kopalni kruszyw. Sposoby łagodzenia konfliktów społeczno-środowiskowych*. Kruszywa, 2012, 4: 58-62
- [3] Badera Jarosław, *Kopalnie w zamkniętym kole*. Kruszywa, 2016a, 4: 75-77
- [4] Badera Jarosław, *Polityka w zakresie surowców budowlanych. Czas na zmiany*. Surowce i Maszyny Budowlane, 2016b, 6: 62-65
- [5] Badera Jarosław, *Konflikt wokół kopalni. Wyjść z zamkniętego koła cz. I*. Kruszywa, 2017a, 1: 24-26
- [6] Badera Jarosław, *Konflikt wokół kopalni. Wyjść z zamkniętego koła cz. II*. Kruszywa, 2017b 2: 116-117
- [7] Belzyt Joanna Iza, *The relationship with the Other as a platform for discussion about conflicts. Comments on the Orzesze coal mine project*. Environmental & Socio-economic Studies, 2017a, 5, 2: 19-26
- [8] Belzyt Joanna Iza, *Inny/Obcy a konflikt. Fenomen wzajemnych zależności*. W: Badera, J. (red.), II Interdyscyplinarne Seminarium pt. Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami Ziemi, Sosnowiec, 28-29 września 2017(b), Streszczenia referatów, s. 7
- [9] Dutkowski Marek, *Ogólna poszerzona typologia konfliktów*. W: Badera J. (red.), Interdyscyplinarne Seminarium pt. Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami Ziemi, Sosnowiec, 10 czerwca 2016, Streszczenia referatów, 2016, s. 7
- [10] Dutkowski Marek, *Ekologiczne konflikty emocji*. W: Badera J. (red.), II Interdyscyplinarne Seminarium pt. Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami Ziemi, Sosnowiec, 28-29 września 2017, Streszczenia referatów, s. 11
- [11] Hilson Gavin, *An overview of land use conflicts in mining communities*. Land Use Policy, 2002, 19: 65-73
- [12] Kocoń Paweł, *Selected social phenomena following the extraction of mineral resources*. Environmental & Socio-economic Studies, 2014, 2, 4: 47-51
- [13] Prno Jason Slocombe Scott, *Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories*. Resources Policy, 2012, 37 (3): 346-357
- [14] Suopajärvi Leena, *Social impact assessment in mining projects in Northern Finland: Comparing practice to theory*. Environmental Impact Assessment Review, 2013, 42: 25-30



Kopalnia Biała Góra

z arch. Kopalni