

Kié a föld? – Intézményi elemzés a természetvédelem helyi irányításáról

Bodorkós Barbara és Cordula Mertens

*Szent István Egyetem, Környezet-és Tájgazdálkodási Intézet,
Környezetgazdaságtani Tanszék, Környezeti Társadalomkutatók Tanszéki
Csoport (ESSRG)
2103 Gödöllő, Páter Károly u. 1., E-mail: bodorkos.barbara@essrg.hu*

Összefoglaló: Az intézményi közgazdaságtani megközelítés szerint a természetvédelem jobbra a helyi gazdaságba és társadalomba ágyazottan működik, amelyet a társadalmi cselekvések és a természetvédelem intézményei egymással dinamikus – térben és időben is változó – egymásra hatása jellemez. Elemzésünk emberek és intézmények dinamikus kölcsönhatását, s az azok során formálódó kimeneteket vizsgálja a Borsodi Mezőség területén. A kutatás során az ún. intézményi elemzés és fejlesztés (IAD) elméleti keretében értelmeztük a helyi természetvédelem és a helyi gazdálkodók egymásra hatásával keletkező problématerületeket, helyi, regionális, országos, nemzetközi, valamint globális szinteken is összefonódó érték- és érdekkonfliktusokat. Megállapítható, hogy egymásra halmozódó problémák, az átláthatatlan kárpótlási folyamat, a gazdasági rendszerváltozással megjelenő piaci mechanizmusok, a különféle agrár-környezetgazdálkodási programcsomagok megjelenése, a nemzeti park igazgatóságok „bevétel kényszere”, a részben a természetvédelmi törvény végrehajtásából származó tisztázatlan tulajdonjogviszonyok, valamint a politikai és személyes érdekek megjelenése – együttesen vezettek a helyi gazdák, valamint a Bükk Nemzeti Park Igazgatóság közötti konfliktusokhoz. Ezek kezelésének egyik módja lehet a társadalmi részvétel erősítése a helyi természetvédelem irányításában, vagyis a helyi lakosság, – többek között a helyi gazdálkodók – érdemibb bevonása a helyi természetvédelem döntéshozatali folyamataiba.

Kulcsszavak: Borsodi Mezőség, intézményi közgazdaságtan, konfliktus, nemzeti park igazgatóság, társadalmi részvétel.

Bevezetés

Ebben a tanulmányban egy magyarországi nemzeti park irányítását vizsgáljuk intézményi közgazdaságtani szempontból, különös hangsúlyt fektetve

tetve a két főszereplő, a nemzeti park igazgatóság és a helyi gazdák közötti kapcsolatokra. Értekezésünk kiindulópontja, hogy a természetvédelem jelenlegi állapota történeti folyamat eredménye, emberek és intézmények egymásra hatásának eredménye, és nem a dolgok természetes rendjén alapul (Vatn 2005). E megközelítés alap gondolata, hogy az egyének és intézményeik kölcsönös kapcsolatai alkotják a természetvédelem társadalmi kereteit: az intézményeket az egyén hozza létre és változtatja meg. Ugyanakkor az egyén viselkedésének logikáját befolyásolja az intézményi struktúra. A társadalomtudományok intézmény fogalma – a hétköznapiakban megszokott szóhasználatától eltérően – emberek egy csoportja által elfogadott „játékszabályokra” vonatkozik. Az intézményeket három típusra oszthatjuk: (1) megszokások, (2) normák és (3) formális szabályok. A megszokások olyan szabályok, amelyek az idők folyamán alakultak ki és segítik a mindennapi tevékenységek működését (pl. a nyelvek). A normák bizonyos értékeket foglalnak magukba: megmutatják számunkra, hogy erkölcsi szempontból mi a helyes cselekedet. Formális szabályok például a nemzeti jogszabályok, Európai Unió irányelvek vagy a nemzetközi egyezmények. Az intézmények felhatalmazó jellegűek: jogok, kötelezettségek, privilégiumok és engedélyek kapcsolódnak hozzájuk (Vatn 2005). A legtöbb esetben az intézmények nem fizikai vagy nyílt hatalmi úton fejtik ki hatásukat, hanem a társadalmi rendszer bizonyos mechanizmusai közvetítenek intézményi hatásokat. A közpolitika, így például a természetvédelmi politika, szándéka az, hogy irányítsa, s bizonyos esetekben meg is változtassa a különféle intézményeket.

Az itt bemutatott esettanulmány a fő intézményi struktúrákat és a jelentősebb szereplők közötti kapcsolatokat, valamint a természetvédelem helyi szintű társadalmi következményeit vizsgálja. Elemzésünk főszereplői a helyi kis- és közepes gazdálkodók, akik a természeti erőforrások egyik meghatározó felhasználói csoportját jelentik.

A természetvédelem és a társadalmi részvétel

A védett területek ideális esetben a társadalmi jólétet (Cardiff University 2002), valamint a környezeti és társadalmi fenntarthatóságot (Carrus & Bonnes 2002) szolgálják. Valójában a természetvédelem területén számos, a rövid- és hosszú távú működést ellehetetlenítő konfliktust találunk, amelyeket sokszor maguk a természetvédelmi intézkedések hoztak létre. A konfliktusok gyakori oka, hogy az intézkedések figyelmen kívül hagy-

ják a természetvédelem társadalmi, gazdasági és politikai kihívást jelentő feladatait (Stoll-Kleemann 2001). Ilyen társadalmi, gazdasági és politikai kihívást jelentő feladat többek között a védett területeken élő lakosság megélhetési lehetőségeinek fenntartása, a természetvédelem nemzeti és helyi szintű intézményei és a helyi lakosok között fennálló egyenlőtlen hatalmi viszonyok kezelése, valamint a védett területekhez, mint fontos közösségi terekhez való hozzáférés biztosítása.

Az utóbbi időben három társadalomtudományos megközelítés is bővítette a természetvédelmi kutatások szemléletét: (1) a rendszerszemlélet, (2) az ember ökoszisztémákra gyakorolt hatása, valamint (3) a részvételi alapú megközelítés (Berkes 2003). E megközelítések közös vonása, hogy a társadalom és a természeti környezet közötti dinamikus kapcsolatot hangsúlyozzák (Fischer-Kowalski & Weisz 1999), az "ökológiai-társadalmi rendszer" fogalmával írják le az ember természetbe való beágyazottságát (Ostrom 2007, Berkes 2003), és az ökológiai és társadalmi rendszerek közötti történeti kapcsolatot teszik meg vizsgálatuk tárgyává (Norgaard 1994, Proops 1989). A részvételi alapú megközelítéshez használt érvek szerint pedig mindazoknak, akik a természeti erőforrásokból élnek, közvetlen irányítással kellene rendelkezniük a helyi erőforrások kezelése felett (Davis & Wagner 2003).

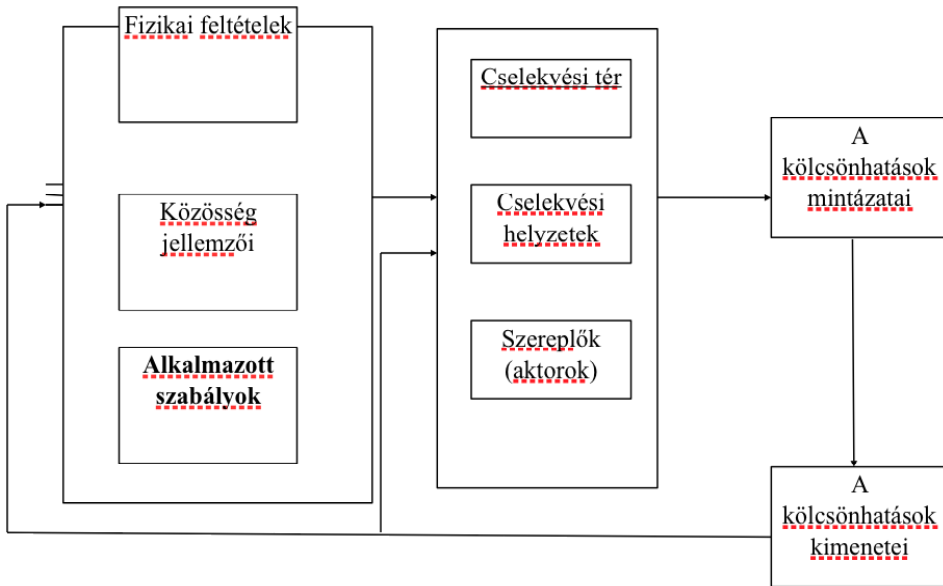
A biodiverzitás ügyének irányítását az Európai Unióban domináns megközelítés szerint az ún. többszintű kormányzás (multi-level governance) (Fairbrass & Jordan 2001, Hooghe & Marks 2001) folyamatai jellemzik, amelyben sokféle helyi, regionális, nemzeti és európai, nemzetközi szereplő érdekei és nem-hierarchikus kapcsolatai hatnak kölcsönösen egymásra. A többszintű kormányzás legfőbb célja a szakpolitikák hatékonyságának növelése, állampolgárokhoz közelebb hozása. Egy efféle többközpontú rendszerben a természetvédelmi politikát a döntéshozatal monopóliumának kiszűrése, a helyi, regionális, nemzeti és európai, nemzetközi szereplők közötti felelősségmegosztás elve vezérli. Stoll-Kleemann (2001) szerint a helyi lakosok természetvédelem intézményeivel, a védett területek kijelölésének és a természeti erőforrások kezelésének folyamatával szembeni ellenállása gyakran azon alapul, hogy az intézkedések korántsem fordítanak megfelelő figyelmet a helyi területhasználók érzékenységére és tudására. E bizalmatlan viszonyulás kölcsönös és főként a közép- és kelet-európai országokban figyelhető meg, hogy a helyi lakosok nem bíznak a nemzeti park igazgatóságokban; csak a nemzeti parkok általuk személyesen is ismert, elfogadott munkatársaival szemben tanúsítanak bizalmat (Klůvanková-Oravská & Chobotová 2006). Sok esetben éppenséggel a táj, amely utóbb

védelemre érdemes területté vált, az ott élők hagyományos gazdálkodási szokásai eredményeképpen alakult ki. Az ezirányú kutatások szerint a védett területeken élő emberek valóban képesek arra, hogy megértsék a természetvédelmi intézkedések jelentőségét, valamint a mezőgazdaság és a természet kapcsolatrendszerének összefüggéseit is, sőt, új társadalmi szabályokat, normákat és intézményeket is kialakítanak a természetvédelem céljainak érdekében (Pretty & Smith 2004). Sokszor meglepően nagy az egyetértés a laikusnak tűnő, helyi ökológiai tudás és a természetvédelem szakértői álláspont között, tipikusan ilyen a természet állapotváltozásainak megítélése vagy a fenntartható természeti erőforrás-használat módja. Előbbire konkrét példát szolgáltatnak egy adott faj nem megszokott mértékű példányszámának, területi eloszlásának, méretének vagy akár erőnléti állapotának megfigyelésére vonatkozó, a tudományossal teljesen összhangban álló „laikus” megfigyelések (Moller *et al.* 2004), utóbbira pedig az őrségi és vendvidéki kisparaszti száraló erdőgazdálkodás (Pataki *et al.* 2005) gyakorlata.

A többszintű kormányzás elve szerint minden szereplő egyedi, eltérő meglátásokkal rendelkezik a területet érintő problémákkal és azok lehetséges megoldásaival kapcsolatban (Stoll-Kleemann 2004), a természetvédelem sikere szempontjából ezért alapvető a természetvédelmi szakemberek és a védett területeken élők, gazdálkodók összefogása, közös véleményformálása és cselekvése.

Intézményi elemzés

Az intézmények vizsgálatának egyik legelterjedtebb elméleti kerete az ún. intézményi elemzés és fejlesztés (Institutional Analysis and Development, IAD) (Ostrom 2006). Az IAD alapján a vizsgálat első lépése az úgynevezett „cselekvési tér” meghatározása, amely a szereplőkből és cselekvési helyzetből, vagyis a szereplők közötti kölcsönhatásokból tevődik össze. A cselekvési tér mint társas közeg biztosítja, hogy az egyes szereplők kapcsolatba lépjenek egymással. A cselekvési teret a következő tényezők formálják: a fizikai feltételek, vagyis az adott terület fizikai adottságai, a helyi közösség jellemzői és a helyi közösségben alkalmazott formális vagy éppen informális szabályok. A cselekvési tér jellemzése után megvizsgálhatjuk a kölcsönhatások sémáit és az általuk létrehozott eredményeket. A cselekvési térben kialakult kapcsolatok eredményei azután ismét megváltoztathatják a cselekvési teret és annak jellemzőit (ld. 1. ábra).



1. ábra: Intézményi elemzés és fejlesztés (Ostrom, 2006 alapján).

Esettanulmányunkban a nemzeti park igazgatóság és a helyi kis- és közepes gazdák közötti kapcsolatokra összpontosítunk, az egyéb részt vevő csoportok által képviselt érdekeket csak érintjük. Elemzésünk többéves, vidékfejlesztési témájú kutatásunkra épít, amelynek fő elemei a helyi lakosokkal készített mély-interjúk, gazdálkodói kérdőíves felmérés, helyi lakosokkal tett terepbejárások, dokumentumelemzés, jogszabályi elemzések, települési és kistérségi fórumok, valamint műhelybeszélgetések voltak (Bodorkós *et al.* 2008, Bodorkós & Pataki 2008, Balázs *et al.*, 2007). Vizsgálatunk részben egyoldalúan, elsősorban a gazdák szemszögéből látatja a konfliktusokat. Ennek legfőbb oka, hogy terepi jelentléteink során a BNPI munkatársai nem tudtak rendelkezésre állni, másrészt pedig az, hogy vizsgálódásaink során elsősorban az eddig kevésbé hallható hangoknak szerettünk volna teret adni. Az 1. ábrán látható intézményi elemzés alapján először bemutatjuk az esettanulmány helyszínét és az ott tapasztaltakat, az alfejezetekben pedig az 1. ábra megfelelő részeinek vizsgálatát adjuk közre.

Környezeti és társadalmi jellemzők:

a Borsodi Mezőség és a Mezőcsáti Kistérség

Ebben az alfejezetben az 1. ábra bal oldalán szereplő fizikai feltételeket, valamint a közösség jellemzőit együtt vizsgáljuk.

A Mezőcsáti Kistérség meghatározó szervező tényezője az 1989-ben kialakított Borsodi Mezőség Tájvédelmi Körzet (BMTK); a kistérség területének mintegy fele a tájvédelmi körzetet kezelő Bükk Nemzeti Park

Igazgatóság (BNPI) oltalma alatt áll. A vizes élőhelyekben gazdag terület növény- és állatvilágában, valamint az évszázadok során kialakult és működtetett úgynevezett ártéri gazdálkodásában drasztikus változásokat eredményezett a múlt század 30-as, majd a 70-es éveiben lezajlott vízrendezés, a Tisza-tó kialakításához kapcsolódó csatornaépítések. A kistérség több évtizede gazdasági recesszióban van.

A Borsodi Mezőségben az 1990-es évek elején kezdődött el egy komplex, a táj teljes rehabilitációján alapuló vidékfejlesztési folyamat egy helyi térségfejlesztési szövetségre (CÖTKÉNY) alapozva, amellyel a BNPI szorosan együttműködött. Ennek köszönhetően a vizes területek használati lehetőségei bővültek (állattartás, halászat, turizmus) és nemzetközi jelentőségű védett madárfajok tértek vissza a területre. A kistérség több településének vezetői és lakosai a 90-es évek végén jelentős mértékben segítették elő, hogy az állam – a hosszadalmas és költséges földkisajátítás helyett – méltányos áron tudta felvásárolni a magánszemélyek tulajdonába került, több ezer hektár mértékű kiegészítő védett területeket. Ezt a helyiek abban a meggyőződésükben tették, hogy az erre akkor képtelen helyiek számára a BNPI majd stabilizálja a földtulajdoni viszonyokat, és nem kerül spekulánsok kezére a föld (Sárvári, 2007, Sárvári, 2008). Ez a segítség alapozta meg a Borsodi Mezőség Tájvédelmi Körzetben később elért jelentős természetvédelmi eredményeket. Ugyanakkor a kisajátításokat követően a helyi gazdák egyre nehezebben tudtak a nemzeti park igazgatóság vagyongazdálkodásában lévő területekhez hozzáférni, és azokat bérelni.

Alkalmazott szabályok

A következő alfejezet az intézményi elemzésben úgynevezett alkalmazott szabályoknak nevezett intézményeket vizsgálja. Elemzésünket a Magyarországon 1989 után bekövetkezett főbb intézményi változásokra, valamint a hazai természetvédelem irányításának bemutatására összpontosítjuk, hiszen ezeken keresztül tudjuk a legjobban megérteni a hazai és helyi szintű természetvédelem intézményi közegét.

Főbb intézményi változások Magyarországon 1989 után

Magyarországon a politikai és gazdasági rendszerváltozás során összetett privatizációs folyamat vette kezdetét, amelynek központi elemeivé a földaukciók, illetve a szövetkezetek felosztása váltak. Azok a nagy területek, amelyeket visszaadtak a tulajdonosoknak, jórészt osztatlan közös tulajdon-

nak számítanak; ez pedig nehézségeket okozott a földek újbóli eladása és megművelése szempontjából (egyik tulajdonosnak sincs érvényes földhasználati joga). Rengeteg jogos területvisszaigénylés érkezett nemcsak olyan emberektől, akik nem voltak szövetkezeti tagok, hanem távoli városok lakosaitól is. A kárpótlási folyamat során kielégített emberek jó részét nem érdekelte a gazdálkodás, és lényegében bárkinek bérbeadták a földjüket, aki megművelte (Swain 1993). Elkerülhetetlenné vált a helyiek és a kívülállók érdekeinek ütközése. Az alultájékoztató és átmenetileg szociális kohézió nélkül maradt helyi lakosok sok esetben nem tudtak megfelelő lépéseket tenni érdekeik védelmében. A földaukciók egyik legfőbb eredménye az lett, hogy a földek és birtokok koncentrációja, valamint a földek elaprózottsága egymás mellett jelenik meg, illetve az is, hogy a területek tulajdonjoga és használati joga sajátos módon elkülönül.

Természetvédelmi irányítás Magyarországon

A védett területek létét széleskörű intézményi háttér támogatja, amelynek célja, hogy szabályozza a természetvédelmi intézkedések és a gazdasági fejlődés közötti potenciális konfliktusokat (Vatn 2005). Az egyes hazai nemzeti parkok esetében eltérően alakul, hogy a nemzeti park igazgatóság működési területén lévő összes védett területnek mekkora része tartozik az igazgatóság közvetlen vagyongazdálkodásába, illetve a vagyongazdálkodás körébe tartozó földek mekkora hányadát adták bérbe mezőgazdasági használatra vagy tartották meg speciális természetvédelmi célokra. A nemzeti park igazgatóságok számára törvény írja elő az egykori termelőszövetkezetek egyes védett és védelemre tervezett természeti területnek minősülő földjeinek állami tulajdonba vételét adásvétel vagy kisajátítás útján. A nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásában lévő földek haszonbérbe adását megelőzően a leendő haszonbérlet írásos bérleti ajánlatát a polgármesteri hivatalok hirdetőtábláján 15 napig nyilvánosan közzé kell tenni; a pályázók meghívására vonatkozóan pedig külön minisztériumi utasítás¹ van érvényben. A minisztérium (KvVM) által a nemzeti park igazgatóságok számára kitűzött egyik ilyen fontos előírás a földek haszonbérletéről szóló döntést illetően az, hogy a helyi lakosokat kell kedvezőbb elbírálásban részesíteni. A Földtörvény részben ellentmondva ennek az aktuális bérlet elsőbbbségi jogát védelmezi: ebben az esetben a nemzeti park igazgatóságok nem kö-

¹9/2006. (K. V. Ért. 4.) KvVM utasítása

telezhetőek a nyilvános közzétételre, és el kell fogadniuk az aktuális bérlő ajánlatát. A gazdálkodókkal kötött haszonbérleti szerződés maximális időtartama az idevonatkozó minisztériumi utasítás értelmében 10 év lehet.

2005-ben a nemzeti parki tanácsadó testület (nemzeti parki tanács) létrehozásával a helyi lakosoknak lehetősége nyílt a nemzeti park igazgatóság irányításában való fokozottabb részvételre. Az idevonatkozó kormányrendelet értelmében minden magyarországi nemzeti park tanács magában foglalhatja a tudományos közösség, a szakmai szervezetek, az oktatás és a képzés képviselőit.

A kölcsönhatások mintázatai

A nemzeti parki igazgatóság földvásárlási tevékenységeinek alapját törvény által meghatározott jogok, az egykori termelőszövetkezetek felosztását és átalakítását érintő széleskörű bizonytalanság és a különböző, többnyire Európai Unió finanszírozású projektek (például LIFE projekt) adták. A 2002-ben bevezetett agrár-környezetgazdálkodási kifizetések (Borsodi Mezőség Érzékeny Természeti Terület, ÉTT) erőteljesebb pozícióba helyezték a nemzeti park igazgatóságokat. Ezt a helyzetet az egyik, független paraszti identitását hangsúlyozó gazdálkodó így jellemezte: „*Legyek a természetvédelem rabszolgája?*” Mindezek mellett a helyi gazdák elismerik a BNPI az ÉTT működtetésére irányuló erőfeszítéseit. Itt kell megemlítenünk azt is, hogy a Borsodi Mezőség ÉTT láthatólag azért lett sikerterület a jelentkezések számát illetően, mert a CÖTKÉNY Szövetség és a BMTK vezetése igen sok erőfeszítést tett a gazdák környezettudatosságának növelésére.

A BNPI a vagyonkezelésében lévő BMTK területek nyolcvanöt százalékát helyi gazdálkodóknak adja bérbe. A magas arány oka részben a természet védelméről szóló törvény által lehetővé tett bevételre való törekvés, részben pedig az, hogy a BNPI jelenleg nem rendelkezik megfelelő eszközökkel és tőkével ahhoz, hogy kezelje magát a területet. Az agrár-környezetgazdálkodási kifizetések megjelenése sok szempontból kedvezően befolyásolta a helyi gazdálkodók életét, hiszen azonnal felértékelődött a földek forgalmi ára, és a gazdaságok bevételeinek átlagban akár felét is kitevő támogatásoknak köszönhetően életképes családi gazdaságok kezdtek kialakulni. Az ÉTT program lett az egyik fontos oka a bérletekre történő túljelentkezésnek; lényegében ez teszi jövedelmezővé a gazdálkodást. A bérleti díjakat a BNPI az ÉTT bevezetése után többszörösére emelte, a szerződések időtartamát pedig 5 évben maximálta. A gazdák szerint azonban az öt év vonatkozásában az állattartásra nem lehet alapozni. Az ÉTT támogatásokat a nemzeti park igazgatóság a saját kezelésében lévő területeken

igénybe veheti, így a támogatások terén a helyi parasztcsaládok „*konkurenciájává*” vált. Egy másik fontos probléma a haszonbérleti jogok felosztása a bérlők között: a földek jelentős hányadát külföldieknek vagy távolabbi magyar városokban élő embereknek adta bérbe a BNPI, akik maguk nem foglalkoznak földműveléssel. Többnyire az jellemzi még őket, hogy befektetési célból, leginkább a különféle támogatások felvétele céljából bérelnek területeket.

A cselekvési tér és a kölcsönhatások kimenetei

Az akcióteret és az ott történt kölcsönhatások kimeneteit együtt mutatjuk be, hiszen esetünkben a két tényező igen nehezen szétválasztható.

A cselekvési térben zajló kölcsönhatások legfontosabb eredményei a következők:

- korlátozott hozzáférés a természeti erőforrásokhoz, legfőképpen a tartós-bérletbe adott területekhez, ártéri területekhez;
- a helyi lakosok kizárása a természeti erőforrások kezeléséből: a helyi társadalom kis mértékű bevonása a döntéshozatalba; valamint
- a természetvédelemre gyakorolt kedvezőtlen hatások: pl. az invazív fajok erőteljesebb megjelenése.

A zavaros, gyakran nem átlátható és bizonytalan kárpótlási folyamat azt jelentette a gyakorlatban, hogy a területek és a termelőeszközök átruházása révén váratlan, sokszor nemkívánatos intézményi változások következtek be, amelyek végül szűkítették a helyi lakosok, különösen a helyi gazdálkodók lehetőségeit. A nemzeti parki igazgatóságok megnövekedett szerepének, az egymásnak ellentmondó földtörvény és a természet védelméről szóló törvény kedvezőtlen hatásainak, valamint az agrár-környezetgazdálkodási támogatások által ösztönzött földspekulációknak, valamint a földbérleti jogok egyenlőtlen elosztásának köszönhetően a helyi lakosok gazdálkodási lehetőségei beszűkültek.

A fent elemzett intézmények és kölcsönhatásaik hatással voltak az ökológiai alkalmazkodóképességre is: egyes helyeken a rendszer fizikai jellemzői a kedvezőtlen állapot irányába mozdulnak el. Például a tisztázatlan tulajdonosi és kezelői struktúra, valamint az érintett vízügyi igazgatóságok és az ártéri területek természetvédelmének egymással ellentétes érdekei mind hozzájárulnak az invazív fajok (például gyalogakác) fokozottabb elterjedéséhez (Bíró 2003). A nemzeti park igazgatóságok és a vízügyi hatóságok feladatainak tisztázatlan elosztása mellett a helyi lakosok csekély mértékű részvétele a természeti erőforrások kezelésében is kedvezőtlen ha-

tással van az ártéri területek ökológiai fenntarthatóságára (azaz például a gyalogakác-problémára).

Társadalmi hatások (visszacsatolás)

Ahogy a helyi gazdák észrevették, hogy lassan kiszorulnak a szülőföldjükről, és elveszítik az egykori családi földeket, a legfőbb gondjuk az lett, hogy a helyi földeket helyi kezekben tartsák². A Borsodi Mezőség Gazdakör Egyesület, amely mintegy 80 tagot számlál, tárgyalásokat kezdeményezett a Bükk Nemzeti Park Igazgatósággal, és igyekszik ezt a kérdést állandó napirendi pontjává tenni. Nyomást gyakorolnak a BNPI-re, hogy biztosítson nekik informális jogokat a nemzeti park igazgatóság által hozott területelosztási döntések megvétózására. Arra is törekednek, hogy a földek haszonbérletére vonatkozó hirdetések a korábbinál nagyobb nyilvánosságot kapjanak, és több idő legyen az ajánlatok benyújtására. Ezzel egyidőben a gazdakör informális riadóláncot hozott létre, amelynek segítségével a gazdák riasztani tudják egymást, ha egy közeli területet eladásra vagy bérbeadásra jelöltek ki. A gazdakör egy időben azt is szorgalmazta, hogy az önkormányzatok és a kistérségi társulás fogadják el egy úgynevezett „kistérségi alkotmány”³ tervezetét, amelytől azt várnák, hogy jobban működik majd, mint a hasonló tartalmú formális szabályok. Ilyen módon a „helyi földek helyi kézben” formájában megfogalmazott íratlan helyi norma még arra vár, hogy a helyi fejlesztési döntések során is alapelveként szolgáljon.

Saját csoportjukon kívül a gazdák korábban inkább passzívak voltak az együttműködést illetően. Az utóbbi időben azonban kistérségi szinten egyre erősödik a helyi gazdák és az önkormányzatok közötti együttműködés a nemzeti park igazgatóság megnövekedett szerepének ellensúlyozására. A helyi gazdák rábírták a probléma által leginkább érintett önkormányzatokat, így többek között Tiszadorogma település önkormányzatát és a Mezőcsát Kistérség Többcélú Fejlesztési Társulását arra, hogy gyakoroljanak nyomást a nemzeti park igazgatóságára, és védjék meg a helyi gazdálkodók érdekeit.

Értékelés

A változó és újonnan megjelenő intézményeknek, és azoknak előre ki nem számítható, szerteágazó kölcsönhatásainak köszönhetően a BNPI tagadhatatlanul relatíve erős hatalmi pozícióba került a BMTK területén:

^{2,3}Forrás: mélyinterjúk, helyi workshopok és közösségi fórumok

1. A kárpótlási és privatizációs folyamathoz kialakított szabályozások lehetővé tették a nemzeti park igazgatóságok számára, hogy könnyen szert tegyenek a kezelési jogokra.
2. A természet védelméről szóló törvény kimondta a nemzeti park igazgatóságok pénzügyi autonómiájának szükségessé tételeit.
3. Az EU-s támogatások részleges anyagi támogatást nyújtanak a védett területek számára. Ezek azonban csak részben szolgálják a segítségre szoruló helyi gazdák javát, sőt bizonyos esetekben még több spekulációnak és társadalmi igazságtalanságnak engednek teret.

A nemzeti park igazgatóság markáns pozíciója azonban nem csupán a formális intézményeknek (jogszabályoknak) tulajdonítható, hanem olyan normák és más informális intézményi elemek is erősítik azt, mint a politikai és személyes érdekek. A rengeteg új szabályozás által okozott, meglehetősen kaotikus helyzet lehetővé tette más egyedülálló szereplők – többek között politikusok vagy külföldi/távoli gazdák – számára, hogy a nemzeti park igazgatóság révén érvényre juttassák saját érdekeiket.

Az aktuális intézményi környezet által okozott vagy éppen fokozott társadalmi igazságtalanság azzal a kedvező fejleménnyel is járt, hogy a gazdálkodók megtanultak szorosabban együttműködni; erősödött a társadalmi tőke (Bodorkós & Kelemen 2007).

Esettanulmányunk példát szolgáltat arra is, hogy ha egyszer létrejött egy új intézményi környezet, a létrehozását alátámasztó érvek és indokok könnyen feledésbe merülnek, amint más intézmények tűnnek fel és válnak erőteljesebbé az intézmények előre ki nem számítható és bonyolult kölcsönhatásai által. A BNPI jogilag megalapozott módon azzal az eredeti szándékkal vásárolta fel az egykori szövetkezetek és a helyi lakosok földjeit, hogy később visszaadja azokat bérbe a helyi lakosoknak. Az elmúlt évek során azonban a földek haszonbérleti jogát számos esetben inkább külföldi befektetők, politikusok és nem helyi befektetők kapták meg.

A gazdák többsége látja a természetvédelmi problémákat, mint például az invazív fajok terjedését, vagy akár a kialakult vízhiányt, habár többnyire a hivatalos természetvédelmi szereplőktől eltérő véleményük van a természetvédelem optimális útjairól. Azt is meg kell jegyeznünk, hogy számos helyi természeti értéket nem, vagy csak töredékesen ismernek a helyi gazdák; és megőrzésükre számos esetben nem fordítanak elegendő figyelmet. Bár a BMTK mint védett terület jórészt a korábbi gazdálkodási módoknak köszönhetően maradt fenn, ha e gazdálkodási formákat a gazdák végül nem folytatják (például felhagynak az extenzív állattenyésztéssel), akkor az eddig megőrzött növények is eltűnnek. Mivel a gazdák a tájban élnek,

fokozottan érdekeltek annak védelmében, hosszú távú megőrzésében és a fenntartható tájgazdálkodásban. Fontos lenne a korábbiaknál érdemibb módon bevonni a gazdákat a védett terület kezelésébe, különös tekintettel a vizes területek rehabilitációjára vagy akár a Natura 2000 területek fenntartására, hogy biztosítható legyen a természetvédelmi intézkedések hosszú távú fenntarthatósága, társadalmi legitimitása. Annál is inkább, mivel a helyi gazdák szorosan kötődnek területükhöz, valamint értékes tudással rendelkeznek a helyi természetet illetően (például egyes fajok előfordulási helye és gyakorisága, állapotromlások stb.), amely szintén segítheti a természetvédelmi célok megvalósulását (Mihók *et al.* 2006).

A nemzeti parki tanácsadó testületére vonatkozóan a jogszabály a helyi gazdákat nem említi a javasolt tagok között. A tanácsadó testületeket azért hozták létre, hogy növeljék a nemzeti park igazgatóságok nyilvános elfogadottságát. E testületek működésére vonatkozóan egyelőre nem indultak vizsgálatok, a terepi tapasztalatok alapján pedig munkájuk hatása egyelőre nem érzékelhető, bár előremutató eszközei lehetnének a társadalmi részvétel erősítésének a természetvédelemben.

Köszönetnyilvánítás

A cikkben foglaltak egy 6 éve zajló kutatás eredményeire támaszkodnak, amelyben 6 egyetem kutatói vettek részt. A cikk szerzői ezúton szeretnének köszönetet mondani Pataki Györgynek a kutatás megvalósításában, valamint a cikk elkészítésében nyújtott segítségéért és útmutató tanácsaiért. Köszönettel tartozunk az ESSRG kutatócsoport minden tagjának a kutatás megvalósításában nyújtott segítségükért és ötleteikért: Balázs Bálint, Bela Györgyi, Kelemen Eszter, Kohlheb Norbert, Mérő Ágnes, Pataki György. Külön köszönet illeti Balázs Bálintot a kézirat szövegének javításáért. Ugyancsak köszönjük Kovács Eszternek a cikkhez fűzött értékes megjegyzéseit. A cikk nem készülhetett volna el a THEMES “Institutional Analysis of Sustainability Problems” című kurzus tanárainak és diákjainak segítségével nélkül. A terepi kutatásban nyújtott pénzügyi és szakmai támogatásért köszönettel tartozunk a Sonnenwiese Alapítványnak és munkatársának, Andreas Bosshardnak, valamint az Európai Unió 03/H/000 LIFE projektjének. Végül, de nem utolsósorban köszönetet mondunk a Bükki Nemzeti Park Igazgatóság munkánkat segítő munkatársainak, valamint a Borsodi Mezőségben élő lakosoknak, gazdálkodóknak, akiktől rengeteget tanultunk, és akiknek türelmét, segítségét, valamint az általuk rendelkez-

zésre bocsátott dokumentumokat nagyon köszönjük. Minden fennmaradó hibáért és hiányosságért természetesen a két szerző a felelős.

Irodalomjegyzék

- Balázs, B., Bodorkós, B., Bela, Gy., Podmaniczky, L. & Balázs, K.: Multifunctional Farming and Survival Strategies in the Borsodi Floodplain. In: Annette Piorr - Klaus Müller (Eds.): *Rural Landscapes and Agricultural Policies in Europe*, 2008 Springer, ISBN 978-3-540-79469-1
- Berkes, F. (2003): Rethinking Community-Based Conservation. – *Conservation Biology* **18**: 621–630.
- Bela, Gy. & Belényesi, M. (szerk.) (2004): *Integrated (multi-level inundation) water management system solving flood-protection, nature conservation and rural employment challenges*. LIFE-PROJECT (03/H/000 291) jelentés, SZIE KTI, Gödöllő
- Bíró, M. (2003): *A Tiszavalk és Ároktő közötti Tisza-hullámtér botanikai felmérése és értékelése*. Kézirat. MTA ÖBKI, Vácrátót.
- Bodorkós, B., Balázs, B., Bela, Gy. & Pataki, Gy. (2008): Community-based sustainability planning and rural development in the South-Borsod region, Hungary. – *Anthropology of East Europe Review*, **26(2)**: 7–18.
- Bodorkós, B. & Kelemen, E. (2007): „Közös lónak túros a háta?” A társadalmi tőke és a részvételi akciókutatás szerepe a Mezőcsáti Kistérség gazdálkodóinak együttműködésében. URL: http://kony.uni-corvinus.hu/phd/1_kg_program.php, előadás az I. Országos Környezetgazdaságtani Ph.D. Konferencián, 2007. november 27. Budapest
- Bodorkós, B. & Pataki, Gy. (2009): Local Communities Empowered to Plan? Applying PAR to Establish Democratic Communicative Spaces for Sustainable Rural Development. – *Action Research*. **7**: 313–334..
- Cardiff University (2002): *Speaking a common language –A progress review, with recommendations on the IUCN system of protected area management categories*. Information sheet number 3, URL: www.cardiff.ac.uk/cplan/sacl, letöltés dátuma: 2007. július 25.
- Carrus, G. & Bonnes, M. (2002): Biodiversity, commons dilemmas and local conflicts in natural protected areas. Paper presented at the workshop “Options for Local Biodiversity Management in Protected Areas: the case of Bulgaria”, Vitosha National Park, 7–10 February 2002, The Macaulay Institute, Aberdeen, Scotland.

- Davis, A. & Wagner, R. J. (2003): Who knows? On the Importance of Identifying "Experts" When Researching Local Knowledge – *Human Ecology* **31**: 463–488.
- Fairbrass, J. & Jordan, A. (2001): Protecting biodiversity in the European Union: national barriers and European opportunities? – *Journal of European Public Policy* **8** (4): 499–518.
- Fischer-Kowalski, M. & Weisz, H. (1999): Society as a hybrid between material and symbolic realms – Towards a theoretical framework of society-nature interaction. – *Advances in Human Ecology* **8**: 215–251.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001): *Multi-Level Governance in the European Union*. In *Multi-Level Governance in the European Integration* by L. Hooghe and G. Marks, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland: pp 1–32.
- Klúvánkóvá-Oravská, T. & Chobotová, V. (2006): Shifting governance in Slovenský Raj National Park. Institutional Changes in Agriculture and Natural Resources (ICAR) Discussion Paper 15/2006.
- Mihók, B., Erős-Honti, Zs., Gálhidy, L., Bela, Gy., Illyés, E., Tinya, F., Erős-Honti, J., Molnár, Á. & Szabó, R. (2006): A Borsodi-ártér természeti állapota a helyben élők és az ökológus szemével – interdiszciplináris kutatás a hagyományos ökológiai tudásról. – *Természetvédelmi Közlemények*, **12**: 79–103.
- Moller, H., Berkes, F., O'Brian Lyver, P. & Kislalioglu, M. (2004): Combining Science and Traditional Ecological Knowledge: Monitoring Populations for Co-Management. – *Ecology and Society* **9**(3): 2, [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss3/art2>
- Norgaard, R.B. (1994): *Development Betrayed: The End of Progress and a Coevolutionary Revisioning of the Future*. Routledge, London.
- Ostrom, E. (2006): Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. Nem publikált kézirat.
- Pataki, Gy., Balázs, B., Matolay, R. (2005): Valuing Forest Ecosystems by Local Communities in Hungary: A Qualitative Enquiry. Proceedings of the 6th International Conference of the European Society for Ecological Economics, June 14 –17, 2005, Lisbon, Portugal. (részletes absztrakt CD-n)
- Pretty, J. & Smith, D. (2004): Social capital in biodiversity conservation and management. – *Conservation Biology* **18**(3): 631–638.
- Proops, J.L.R. (1989): Ecological economics: rationale and problem areas. – *Ecological Economics* **1**: 59–76.

- Sárvári, A.: Emlékeztető a 2007. november 9-i, a BNPI haszonbérleti szerződéseiről szóló egyeztetésről
- Sárvári, A. (2008): A Borsodi Mezőség Gazdakör Egyesület véleménye a természetvédelmi területek használatáról. Kézirat.
- Stoll-Kleemann, S. (2001): Barriers to nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected areas. – *Journal of Environmental Psychology* **21(4)**: 369–385.
- Stoll-Kleemann, S. (2004): The rationale of socio-economic research for the successful protection and use of wetlands: the example of participatory management approaches. – *Hydrobiologia* **527**: 15–17.
- Swain (1993): *Transitions from collective to family farming in Post-Socialist Central-Europe: Background and Strategies for Change*. The University of Liverpool, Centre for Central and Eastern European Studies, Working Paper No. 5, Rural Transition Series
- Vatn, A. (2005): *Institutions and the Environment*. Edward Elgar Publishing, Cheltham, UK, Northampton, MA, USA.

Who Owns the Land? – Institutional Analysis of Biodiversity Governance in Hungary

Barbara Bodorkós and Cordula Mertens

St. István University, Institute of Environmental and Landscape Management, Department of Environmental Economics, Environmental Social Science Research Group (ESSRG)
2103 Gödöllő, Páter K. u. 1., Hungary, E-mail: bodorkos.barbara@essrg.hu

Abstract: The institutional setting in Hungary, as in all Central and Eastern European transition countries, has undergone some fundamental changes in the last two decades, such as the restitution and privatisation process of land and the EU accession. These changes have had many implications on biodiversity governance as well. In order to highlight some of these changes, we have analysed empirical results from a participatory action research project in the underdeveloped Mezőcsát Micro-Region in North-Eastern Hungary according to the IAD framework. Among many other factors, the non-transparent restitution process, market mechanisms, the availability of subsidies from agri-environmental schemes for Environmentally Sensitive Areas (ESAs), the income strive and unclear management responsibilities derived partly from the implementation of the current Nature Conservation Act, as well as political and personal interests have created various conflicts of interests between local farmers and the national park directorate; namely, regarding the access to lands, ESA subsidies, and various ecosystem services of the flood land areas. The scarcity of land, restricted access to natural resources, and limited economic capabilities threaten the survival of small-scale farms and the multi-functionality of local agriculture. These common problems experienced by farmers have contributed to an increased cooperation among farmers, with the aim of creating a local norm accepted by all major stakeholders in local society that 'local lands should be in local hands'.

Keywords: Borsodi Mezőség, Bükk National Park Directorate, institutional economics, conflicts, public participation