

TÉNYKÉP / REPORTS

Védett területek mint a határon átnyúló együttműködés tényezői? Reflexiók az osztrák–magyar határ mentén lebonyolított ETE-projekt tapasztalatai alapján

Large-scale protected areas as instruments for transborder cooperation? Írottkö–Geschriebenstein Nature Park – a case study

MARTIN HEINTEL, NORBERT WEIXLBAUMER, BARBARA DEBRE

Martin HEINTEL: egyetemi tanár, Bécsi Egyetem, Földrajzi és Regionális Kutatási Intézet; martin.heintel@univie.ac.at

Norbert WEIXLBAUMER: egyetemi tanár, Bécsi Egyetem, Földrajzi és Regionális Kutatási Intézet; norbert.weixlbaumer@univie.ac.at

Barbara DEBRE: mesterszakos hallgató, Bécsi Egyetem, területrendezési szak; barbara.debre@gmail.com

KULCSSZAVAK: határon átnyúló védett terület, regionális fejlesztés, regionális kormányzás, Európai Területi Együttműködés

ABSZTRAKT: Az Írottkö–Geschriebenstein Natúrpark esettanulmányon keresztül – amely az osztrák–magyar határon terül el – megválaszoljuk, hogy a határon átnyúló védett területek milyen mértékben alkalmasak regionális fejlesztésre. A cikk elején a védett területek koncepcióit és lehetséges megközelítéseit mutatjuk be a határon átnyúló összefüggésben. Nemzetközi összehasonlításban is elemezzük a határon átnyúló védett területek fejlődéstörténetét, valamint különleges helyzetüket a Vasfüggöny „kelet–nyugati” határa mentén.

Az Írottkö–Geschriebenstein Natúrpark példáján a regionális kormányzás szemléletéből elemezzük a határon átnyúló kooperáció lehetőségeit és korlátait, az Európai Területi Együttműködés keretei között támogatott projektben.

Megemlíjtjük, hogy a határon átnyúló együttműködés tartalmi összefüggésében – mint például a turizmusban – sok egysége jött létre az együttműködésnek. Szintén fontos a kommunikációs és kooperációs feltételeket erősíteni a kétoldalú, határon átnyúló együttműködésben. Az EU-s programok bürokráciája, valamint egyes sikeres modellek kiterjeszhetőségének hiánya a regionális fejlesztésben és együttműködésben továbbra is akadályokat jelent.



Martin HEINTEL: professor, Department of Geography and Regional Research, University of Vienna; martin.heintel@univie.ac.at

Norbert WEIXLBAUMER: professor, Department of Geography and Regional Research, University of Vienna; norbert.weixlbaumer@univie.ac.at

Barbara DEBRE: master student, spatial planning programme, University of Vienna; barbara.debre@gmail.com

KEYWORDS: transboundary protected areas, regional development, regional governance, European Territorial Cooperation (ETC)

ABSTRACT: Transboundary Protected Areas can offer a bunch of opportunities for regional development in border regions. The range of possibilities reaches from measures of environmental protection to projects of local development and sustainability or even issues of attitudes and strategies for action aimed at neighbourhoods. From the experts' point of view and according to current scholarly discourse they are considered to be promising and fruitful instruments of cross border cooperation.

With respect to national border regions, borders fulfil the functions of division, separation and connection. In the context of historical and political developments in the past decades, border regions – as the one along the Austro-Hungarian border – are interpreted as points of articulation due to the creative linkages between divided spaces that they have traditionally established. Linkages emphasise commonalities. A linkage provides access to a separated area, which can thus be entered or exited, providing opportunities for communication and exchange. The border areas of the case study which is analysed in this paper have also gradually come to be considered as spaces relatively open to at least some sort of new forms of use.

The Austro-Hungarian border region of Írottkő-Geschriebenstein, the easternmost transboundary segment of the Alpine area, represents such a potential space that has been designated for rapprochement in the context of regional policies of the European Union. Large scale protected areas like national parks, biosphere reserves and in particular nature parks, constitute suitable projects for cross border cooperation, especially if both sides of the border have already signaled their willingness to cooperate in principle.

The analysis in this article is mainly about a discussion of expectations and claims that those kinds of protected areas tend to prompt in the region. What are some of the unique aspects of transborder protected areas and which principles come into play and need to be taken into consideration in bilateral co-operations? The further analysis of the case study Írottkő-Geschriebenstein Nature Park is based on discussions around this topic held at the international level and complemented by a commentary on the results of a project carried out in this nature park within the framework of EU-regional policies. Its acronym "IGEN – Innovativ – Grenzüberschreitend – Einheitlich – Nachhaltig" (innovative – transboundary – unified – sustainable) clearly reflects its contents and components.

The case of this Transborder Protected Area at the interface of two contrary political systems serves to illustrate the following points: Firstly, how cross border cooperation and regional development progress in the context of regional governance as the policy principle. Secondly, which prerequisites need to be met in order to manage cooperation in cross border contexts by means of large-scale protected areas.

Bevezetés

Az aktuális tudományos diskurzusban a nagy kiterjedésű védett területeket a területrendezés olyan eszközeinek tekintik, melyek kapcsán sokféle igény fogalmazódik meg (Hammer, Mose, Siegrist, Weixlbaumer 2012). Ezek a védett te-

rületek gyakran szerepelnek fenntarthatósági kezdeményezések modell-régióiként. Különbséget kell azonban tenni, hogy bioszféra-rezervátumról, natúrparkról vagy nemzeti parkról van-e szó. A területi kategóriák mindegyike egyedi esetet képvisel, amelyek a határtérségekben határon átnyúló védett területeként válhatnak hatékonyvá a területrendezésben és regionális fejlesztésben.

Az ebben az esettanulmányban vizsgált, az Alpok térségének legkeletibb, határon átterjedő nyúlványán elhelyezkedő osztrák–magyar határ régió a lehetőségek területe, ami az EU regionális politikájának összefüggésében itt a közeledést jelenti. A Bécsi Egyetem Földrajzi és Regionális Kutatási Intézete Martin Heintel és Norbert Weixlbaumer vezetésével vett részt az ebben a térségben zajló IGEN projektben.¹ A célkitűzés a natúrparki egyesületek határon átnyúló kommunikációjának és kooperációjának támogatása, valamint a szervezet jobb megvalósításának elősegítése volt. A projekt céljai közt szerepelt a sikeresség kritériumrendszerének kidolgozása, valamint a határon átvívelő natúrparki fejlesztés szerkezeti-szervezeti alapjainak közös kidolgozása. Nagy hangsúlyt kapott a kölcsönös tanulás folyamata is. Fontos pontot jelentett a referenciaprojektek elemzése, bel- és külföldi tanulmányutak szervezése, beszélgetések és interjúk zajlottak az érintettekkel és érdekeltekkel, valamint workshopokat rendeztek.

A tanulmány hipotézise az, hogy a nagy kiterjedésű védett területek, elsősorban a natúrparkok, alkalmas eszközt jelentenek a határon átnyúló együttműködés elősegítésére, főleg akkor, ha a határ mindkét oldalán alapvetően pozitív jelzések mutatkoznak. A cikk alapjául szolgáló fő kérdések tehát így hangzanak: Hogyan valósul meg nemzetközi kontextusba ágyazva a határon átnyúló együttműködés, illetve a regionális fejlesztés a regionális kormányzás szemszögéből? Milyen előfeltételek adóttak (a Strukturális Alapok politikája, a határon átnyúló védett területek beágyazódása)? Milyen elemzési keretek alkalmasak a folyamatok értelmezésére?

Védett területekről alkotott koncepciók és ezek relevanciája a határon átnyúló összefüggésrendszerben

A védett terület Dudley (2008) nyomán olyan földrajzilag lehatárolt tér, amelyet jogi vagy más hatékony eszközökkel a természetvédelem és a kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatások és kulturális értékek hosszú távú megőrzésére jelölnek ki és irányítanak. Azok a védett területek, amelyeket bemutatunk, kellően nagy kiterjedésűek (az International Union of Nature Conservation and Natural Resources – IUCN – meghatározása szerint) és általában menedzsmentstruktúrával is rendelkeznek. Ennek megfelelően nagyfokú társadalmi, gazdasági és ökológiai jelentőséget tulajdonítanak nekik.

A nagy kiterjedésű védett területeknek sok követelménynek kell megfelelniük. Az elvárások szintje a „védelem” és a „hasznosítás” területe között ingadozik. Ezek az igények, illetve elvárások a következők (Hammer, Mose, Siegrist, Weixlbaumer 2007): erőforrások tárházai, a regionális gazdaság megerősítése, a regionális arculat (imázs) felértékelése, a regionális identitás elősegítése, a kultúrtáj megtartása és integrált továbbfejlesztése. Az elvárások alapját általában a területen meglévő nagyfokú biodiverzitás és az általuk reprezentált tájtypusok sokszínűsége adja. Az igények azáltal kerülnek veszélybe, hogy a felgyorsult gazdasági fejlődés következtében a tájegységek nagymértékben fragmentálódtak (Jongman 2012).

Erre az 1960-as évektől kezdődően észlelt problematikára (pl. Carson 1963; Meadows et al. 1972; Wilson 1992) társadalompolitikai reakcióként egészen napjainkig különböző egyezmények és más megállapodások szorgalmazása volt a válasz, mint a ramsari egyezmény, a firenzei (európai táj) és riói (biodiverzitás) egyezmény, a Natura 2000 hálózat stb. Mindezen kezdeményezések közös célja az, hogy ökológiai hálózatokat hozzanak létre a biodiverzitás és a táj egyensúlyának védelmére, illetve továbbfejlesztésére. Minden ilyen kezdeményezésnek központi eleme a határon átnyúló jelleg. A természet és a kultúrtárség fejlődése ugyanis nem áll meg a politikai határoknál, ugyanakkor viszont a politikai határok visszafoghatják működésüket. Az összekapcsolódás és szétválasztás kettőssége itt válik szembetűnővé, ami a politikai cselekvés mikéntjében is visszatükröződik.

Az egyezmények, koncepciójukat tekintve, kifejezetten határon átnyúló hatályra törekednek. Ezek közé tartozik például a Green Belt Europe / európai zöld öv kezdeményezés (lásd a következő részben). Ezen ambiciózus kezdeményezések hatékony megvalósítása azonban mindeddig nagyrészt meghiúsult. Az okok főleg abban keresendők, hogy a partnerek együttműködése hiányos, s ebben döntő szerepe van a mindenkori szomszédos államoknak, az ágazati politikának, valamint az érintett társadalmi szereplőknek (Jongman 2012).

Az ilyen kezdeményezések sikerének lényegi kritériumai: a) az erőforrások védelme és a társadalmi-gazdasági érdekek összehangolása, b) az ágazati-politikai határok áttörése, c) a táj- (vagy termőföld-) felhasználók és a földtulajdonosok érdekeinek olyan jellegű egyeztetése, hogy ezek az adott megállapodás céljaival ne kerüljenek ellentmondásba. Lényeges elem annak az elérése is, hogy a kooperációs partnerek elfogadják a szükséges intézkedéseket.

E kritériumok megvalósításának egyik előfeltétele a természetvédelmi politikában a 20. század végén fokozatosan végrehajtott paradigmaváltás, a védett területek ugyanis mindig központi építőelemei ezeknek a határon átnyúló ökológiai kezdeményezéseknek. Másrészt azonban ezek egy rendszer részeit képezik, akár a fizikai értelemben vett hálózat szemszögéből, akár a többszintű kormányzás összefüggésében nézzük. A késői 20. században a védett területek értelmezése átalakult a statikus-konzerválótól a dinamikus-innovatív paradigma irányába (Mose, Weixlbaumer 2012). Ezzel mára fennáll a lehetőség, hogy a sikerhez vezető kritériumokat a gyakorlatban is jobban sikerüljön teljesíteni.

E paradigmaváltás központi elemei a következők:

- A természetvédelem jelenti a téren és időn átívelő alapelvet.
- A fenntartható fejlődés elve jut kifejezésre abban, hogy a tisztán területi alapon történő védelem helyett a folyamat védelmére, valamint ezen túlmenően a védett területen kívül elhelyezkedő területek és folyamatok védelmére kifejtett hatáson van a hangsúly.
- Az integrált védelmi és tájfejlesztési intézkedéseket általában teljes értékű menedzsmentstruktúra hozza meg.
- A természetvédelmet a politikák vegyítésével (a „top down” és a „bottom up” célok összeegyeztetésével) társadalmi feladatnak tekintik. Az intézkedések ily módon kevésbé normatív jellegűek, nagymértékben az önkéntességre alapoznak.
- Nagy hangsúlyt helyeznek az intézkedések érintettek általi elfogadására: általában velük közösen történik a kidolgozásuk.

A kutatásnak és a menedzsmentnek transz- és interdiszciplinárisnak kell lennie, hogy az integrált alapelveknek és jellemzőknek meg tudjon felelni. Ebből fakad az a területvédelmi gondolat, amelynek célkitűzése Európában mindenekelőtt a – kifejezetten innovatív jellegű – mezohegység tájak fenntartható fejlesztése. A fő eszköze ennek a szemléletnek sokszor a natúrparkok nagy családja, illetve az V. számú IUCN-kategória, amely főleg az 1970-es évekkel kezdődően bővült.

A természetvédelmi vitákból adódóan (mindenekelőtt Európában) mostanára elfogadottá vált a dinamikus-innovatív szemlélet. A kihívást ekkor az jelenti, hogy a legkülönbözőbb (felhasználói) érdekeket integráljuk. Ezen keresztül próbálják meg a natúrparkot mint kísérleti területet a védelem és a hasznosság társadalmi, gazdasági és a körülvevő világ kategóriáival összeegyeztetni. Más szóval: a védett területek szabályozási és élettér-, valamint fenntarthatósági, fejlesztési, termelési és információs funkcióját kell megőrizni, valamint ezek határain túl hatást elérni (Weixlbaumer 2005).

A jó koncepció mellett az ökológiai hálózatok sikeres megvalósítása a lakosság és az érintettek tudatosságán és a politikai szervezeti struktúráján múlik. A következő fejezetben arra a kérdésre próbálunk választ adni, mennyire sikerülhet ezeket a koncepcionális és szervezeti szempontból központi kérdéseket a határon átnyúló védett területek vonatkozásában megválaszolni. A határon átnyúló védett területek történelmi fejlődésének bemutatása mellett egy útitervet is kifejünk, valamint röviden bemutatjuk a „zöld öv” kezdeményezést – melynek egyik építőelemét az Írottkö–Geschriebenstein Natúrpark is képezi.

A határon átnyúló védett területek fejlődése

A határon átnyúló védett terület gondolata időben, tematikájában és a politikai helyzetet tekintve is paradigmaváltáson ment keresztül. A határon átnyúló vé-

dett területek gondolata a 20. század végétől fejlődik dinamikusan, az odáig vezető út vonatott volt (Braack et al. 2006). A történeti források szerint a békepark fogalma legelőször az erdő- és halgazdasági erőforrások határon átnyúló felhasználásáról szóló békés megállapodással összefüggésben, a 18. században tűnt fel (Chester 2006). Más források a Svédország és Norvégia közt 1914-ben létrehozott Morokulien nevű békeemlékhelyet tekintik Európa első határon átnyúló védett területének. Az emlékművet egy 6 hektár nagyságú területen állították fel, a két ország között 100 éve fennálló béke tiszteletére (www.fredsmonumentet.com). Jelenleg folyik a közös munka, hogy a védett területet nagy kiterjedésűre bővíthessék. A terület kijelölése időben nagyjából egybeesik az első skandináv nemzeti parkok létrehozásával (1909). Az európai nagy kiterjedésű védett területek politikájának kezdete az egyesült államokbeli (Yellowstone 1872) példáját követte és a statikus-konzerváló paradigma elvei szerint járt el.

A védett területek kijelölésének első gyökereire építve a két világháború közti időszakban következik be az első konkrét lépés: Európában és Észak-Amerikában megközelítőleg egyidejűleg létrehozzák az első határon átnyúló, nagy kiterjedésű védett területeket. Európában ennek jogi megalapozását az 1924-es krakkói jegyzőkönyv jelentette (Chester 2008; Vasilijevic 2012b). Lengyelország és (az akkori) Csehszlovákia vitatott határvidékén, a Pieninekben alapították meg az első határon átnyúló nemzeti parkot. A park létrehozásának fő célja az volt, hogy az első világháborúból fennmaradt határtérségi konfliktusokat leküzdjék (Chester 2006). Azonban nyolc évig tartott, míg a területet a kulturális, vadvilág-, növény- és tájképvédelmi célkitűzésnek megfelelően, a statikus-konzerváló paradigma jegyében ténylegesen működőképpé lehetett tenni (Chester 2008). Majdnem ugyanebben az időben került sor Kanada és az Egyesült Államok határvidékén a Waterton–Glacier International Peace Park ünnepélyes felavatására.

Világszerte fokozatosan nőtt a határon átnyúló védett területek kijelölése (Braack et al. 2006; Chester 2006; Erg, Vasilijevic, McKinney 2012; IUCN 2003), így az 1970-es években Közép-Amerikában a La Amistad Park (Costa Rica és Panama határán), vagy ezt követően Délkelet-Ázsiában a Turtle Island Heritage Protected Area (Malajzia és a Fülöp-szigetek között), vagy Afrikában a Kgalagadi Transfrontier Park, a Dél-afrikai Köztársaság és Botswana határvidékén (Mittermeier et al. 2005; Vasilijevic 2012b). Európából meg kell említenünk a világ legelső, hármashatáron fekvő UNESCO bioszféra-rezervátumát a Keleti-Kárpátokban, amely Lengyelországot, Szlovákiát és Ukrajnát érinti. Ez a világot átfogó fejlődés különösen az 1990-es években gyorsult fel (Braack et al. 2006). A globális mértékű határon átnyúló védett területté nyilvánítások során terminológiai és koncepcionális különbségek alakultak ki (Erg, Vasilijevic, McKinney 2012). Említést kell tenni a határon átnyúló védett területek mellett a békeparkok, a határon átnyúló védett és fejlesztési területek és a határon átnyúló ökológiai folyosók formáiról.

A UNEP World Conservation Monitoring Centre összeállítása szerint 2007-ben már több mint 220 ilyen kezdeményezés létezik, amelyek jóval több, mint 3000 egyedileg védett területet ölelnek fel. E kezdeményezések minőségi állapotáról

tájékoztató kutatás viszont egyelőre még várta magára. A határon átnyúló védett terület olyan földterület vagy vízfelület, amely állami, szubnacionális egységek (tartományok, régiók, autonóm területek) közötti határokon átível, és amelyeket különösen a biológiai sokféleség, a természeti és kapcsolódó kulturális erőforrások megőrzésére és kezelésére tartanak fenn, jogi vagy más eszközök segítségével (Sandwith 2001).

A nagy kiterjedésű védett területek alapvetően a konfliktusok megszüntetésének eszközei, valamint a biodiverzitás elősegítésének eszközei. A paradigmaváltozás miatt ezen túlmenően a határterületek gazdasági (fenntartható) fejlődését is szolgálják. Ha pontosabban szemügyre vesszük, a nagy kiterjedésű védett területek fontos eszközt jelentenek a határon átnyúló együttműködésben, ami számos lehetőséget rejt magában: sokféle a cél és földrajzi-politikai kontextus, a megvalósítás eltérő módjai is változatos gyakorlati példákat mutatnak (Braack et al. 2006). Az osztrák–magyar, Írottókó–Geschriebenstein esettanulmány elemzésének célja e tény további megvilágítása és konkretizálása.

A határon átnyúló védett területek kialakítása

A határon átnyúló védett területek létrehozásakor egy komplex kormányzási modell alkalmazásáról van szó. Ez egyrészt a hosszú időtávon, másrészt partnerségi megegyezések sokaságán alapszik (Fürst, Lahner, Pollermann 2006). Összességében olyan küldetést jelent, amelyhez nagy kitartásra és empátiára van szükség. Niewiadomsky (idézi Vasilijevic 2012b) ezt a következőképpen fogalmazza meg: kevés dolog fog történni, ha nincs a partnerek között együttműködés, nincsenek ösztönzők az együttműködésre, nem látszódnak a lehetséges nyereségek vagy hiányzik a partnerek különböző működési lehetőségeinek és kultúráinak ismerete és megértése. Ennek megfelelően a megvalósításakor a problémák is a következő pontokban rejlenek (Vasilijevic 2012a): a profizmus hiánya, illetve eltérő szintjei; a gazdasági fejlettség különbségei; nyelvi akadályok; politikai, kulturális vagy vallási különbségek.

Niewiadomsky (2006) szerint a határon átnyúló együttműködéshez egyrészt kölcsönösen tudatában kell lenni, hogy a határon átívelő együttműködés többletértéket képvisel, emellett szükségesek a törvényi és jogi keretmegállapodások, a pénzügyi támogatás és a társadalmi tőke, valamint az erőforrásoknak is rendelkezésre kell állniuk. Másrészt szükség van egy megváltozott, új hozzáállásra is, amelyben tükröződik az a hajlandóság, hogy a határvidékeket mint koherens régiókat lássuk.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy nem létezik egységes megvalósítási modell (McKinney, Vasilijevic 2012). Léteznek azonban általánosítható problémák, valamint az elmúlt évtizedek tapasztalatai azzal kapcsolatban, hogy milyen intézkedések szükségesek a fejlődés hasznos irányba való mozdításához. Egy ilyen úttervet mutatunk be a következőkben McKinney és Vasilijevic (2012) nyomán.

A javasolt alapelvek eszköztára a határon átnyúló együttműködésben egyben a releváns kritériumok megvalósításának eszköztára is. Az útiterv egy tapasztalatokon alapuló ötlettár, amelyet rugalmas eszköznek kell tekinteni. A határon átnyúló védett területek alapelvei és eszközei a következők:

- a védett terület katalizátorként működik a kérdések határon átnyúló megoldásában,
- a védett terület a helyi és regionális kooperációs formák kerete,
- a védett terület kölcsönös és alapvető megállapodás a megvalósítás szándékával, a változásokat víziószerűen végre is akarjuk hajtani,
- a védett terület a közös érdekek megtárgyalására és érdekegyeztetésre szolgáló közvetítő közeg,
- a védett terület a közös tanulás platformja, a tudás- és tapasztalatcsere eszköze,
- a védett terület jövőkép, figyelembe veszi a regionális helyzetet, valamint az érdekeket,
- folytonosságot képvisel, ahol a határon átnyúló védett területek megvalósítására született projektek és folyamatok tapasztalati szinten megjeleníthetők,
- a védett terület rugalmas eszköz, amelyet monitoringgal és értékeléssel felül kell vizsgálni.

A kulcskritériumokat a további részekben az esettanulmány tárgyalása kapcsán felhasználjuk, az általános alapelveket és eszköztárat a határon átnyúló natúrparkok politikájának továbbfejlesztésének keretében vizsgáljuk.

A Vasfüggönytől a határon átnyúló védett területig

A 2. világháború következményeként létrejött Vasfüggöny politikai demarkációs vonalként nagyjából 1989-ig állt fenn. Ez a társadalompolitikai akadály kelet és nyugat között a határvidéki flóra és fauna számára a Barents-tengertől a Fekete-tengerig akaratlanul is új esélyhez vezetett: szűk fél évszázadra lehetővé vált a határon átnyúló ökoszisztémák számára a többé-kevésbé zavartalan fejlődés. Ebben is megmutatkozik a határok szétválasztó és összekötő jellegének ambivalenciája.

A Vasfüggöny ledöntése után a kormányzati és nem kormányzati szervezetek azon dolgoztak, hogy ezeket az élettereket in grosso modo fenntartsák. 2003-ban hívták életre az „európai zöld öv” nevű kezdeményezést. Kb. 12 500 km hosszúságban, a Barents-tengertől, a norvég-orsz határtól, a Balti-tenger partvonalán és Közép-Európán át a Balkánig, majd a Fekete-tengerig húzódik az övezet. Ebből a 12 500 kilométerből mintegy 1 200 km az osztrák határ mentén terül el, ahol négy szomszédos ország található. Ezek közül legkelebbre Magyarország fekszik, mellyel Ausztria a Fertő-Hanság Nemzeti Park mellett az Írott-kő-Geschriebenstein Natúrparkot tartja fenn mint határon átnyúló nagy kiterjedésű védett területet. Mindkét parkot az 1990-es években

hozták létre, hozzájuk társult 1998-ban a délebbre fekvő Őrség–Raab–Goricko Hármashatár Natúrpark.

A „zöld öv” geopolitikai kihívást és esélyt jelent arra, hogy a természetvédelmi szempontokat összekapcsoljuk a kulturális értékekkel (Geidezis, Kreutz 2012). A kezdeményezés hosszú távú célja az, hogy elérje az UNESCO kulturális világörökségi státuszt. A „zöld öv” ma 24 államot fog át, egy páneurópai ökológiai hálózat gerincét képezi, valamint a legkülönbözőbb szektorokban jelent összekötő elemet a határon átnyúló együttműködés számára. A „zöld öv” a határon átnyúló együttműködés törekvésének jele és kiállás a közös természeti és kulturális értékek mellett. Elsősorban a természetvédelmi jelentősége köztudott. A következő tényekben is visszatükröződik mindez: „40 nemzeti park fekszik közvetlenül a zöld öv területén, és több mint 3 200 védett terület található 50 km széles folyosón az európai zöld öv mentén. Majdnem minden európai biogeográfiai régió végighúzódik.” (www.europeangreenbelt.org) Ehhez az övezetbe tartozik az Írottkő–Geschriebenstein Natúrpark is, melyre a következőkben az Európai Területi Együttműködés (ETE) kontextusában térünk ki közelebbről.

Az esettanulmány, az Írottkő–Geschriebenstein Natúrpark

Az IGEN (Írottkő–Geschriebenstein Natúrpark / Innovatív – Grenzüberschreitend – Einheitlich – Nachhaltig) ETE-projekt

Az Európai Területi Együttműködés (ETE) EU-s programjának általános célkitűzése a határon átnyúló gazdasági, szociokulturális és ökológiai kapcsolatok intenzívebbé tétele. Az együttműködés feladata egyrészt a versenyképesség erősítése, másrészt a regionális különbségek csökkentése. A program első prioritási tengelye a gazdasági együttműködésre, valamint a versenyképes régiók fejlesztésére helyezi a hangsúlyt. A második prioritási tengely a fenntartható fejlődésre és a megközelíthetőségre törekszik. Az IGEN projekt fő célkitűzéseit tekintve a második prioritási tengelybe tartozik, mégpedig a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás erősítése témakörbe.

Az IGEN projekt hozzájárul a határon átnyúló védett terület szervezeti fejlődéséhez, valamint a határon átnyúló hálózatok felépítéséhez. A projekt céljai között szerepel emellett a helyi lakosság körében a határon átnyúló natúrpark jelentőségét tudatosító intézkedések végrehajtása. A szervezetfejlesztéssel ki kell dolgozni a jövőbeni együttműködés határon átnyúló modelljét. Ezen túlmenően az egymástól való tanulás, valamint a helyi lakosság natúrparkkal történő azonosulása is támogatást kap.

Mivel a határon átnyúló natúrpark a „zöld öv” területén fekszik, modellrégióként működhet a határon átnyúló védett területek jövőorientált fejlesztésében.

A natúrpark a lehetőségek területe a határon átnyúló együttműködésben

1995-ben alapították az osztrák oldalon Rechnitz/Rohonc és Lockenhaus/Léka községekben a két, natúrparkot fenntartó egyesületet. Az ezt követő évben a Geschriebenstein Natúrparkot a burgenlandi tartományi kormányzat hivatalosan is natúrparkká nyilvánította. Egy évvel később az Írott-kő-masszívum magyar oldalát is natúrparkká minősítették, így vált Magyarország első natúrparkjává s egyszersmind az első határon átnyúló natúrparkká. Ökoszisztémájának jellegét tekintve az erdős natúrparkok közé tartozik. A natúrpark jelenlegi területe több évtizeden át a Vasfüggöny területén helyezkedett el, tehát ökoszisztémája viszonylag zavartalanul fejlődhetett. Az Írott-kő (Geschriebenstein) 884 méteres tengerszint feletti magasságával Burgenland legmagasabb pontja és egyúttal az Alpok legkeletibb csúcsa. A rajta található kilátótorony a határon átnyúló natúrpark szimbóluma.

27 000 hektárnyi területtel a natúrpark nagyobb része a magyar oldalon fekszik, ott Kőszeg városát és Bozsok, Cák, Csepreg, Kőszegdoroszló, Kőszegszerdahely és Velem települések területét öleli fel. Az osztrák oldalon a natúrpark 8 500 hektáros területen helyezkedik el, és Lockenhaus/Léka, Unterkohlstätten/Alsószénégető, Rechnitz/Rohonc valamint Markt Neuhodis/Újhodász községek területét foglalja magába (1. ábra).

Egy natúrpark olyan minősített táj, amelyben valamely jogi szabályozás alapján fenntartható tájfejlesztést kell végrehajtani. Az Ausztriai Natúrparkok Szövetségének jövőképe szerint a natúrpark törekszik a védelem, a kikapcsolódás, a művelődés és a regionális fejlődés együttes megteremtésére. A natúrpark funkciói a következő négy pilléren nyugszanak:

- Védelem: A természeti tér biztosítása a fenntartható használat és a kultúrtáj megőrzése révén.

1. ábra: Az Írott-kő–Geschriebenstein Natúrpark térképe
Map of the Írott-kő–Geschriebenstein Nature Park



- Kikapcsolódás: Olyan kikapcsolódást szolgáló létesítmények kínálata, amelyek megfelelnek a védett területnek és a táj jellegének is.
- Művelődés: A természet megértésének és megélésének interaktív formái révén a természet és kultúra, valamint ezek összefüggésrendszerének elfogadása.
- Regionális fejlesztés: A natúrparkokon keresztül a regionális fejlődést, a regionális értéktanteremtést kell segíteni, valamint biztosítani a helyi lakosság életminőségét. Itt nemcsak a természetvédelem, mezőgazdaság, turizmus, kis- és kézművesipar, illetve a kultúra együttműködéséről van szó, hanem marketing- és információs anyagokról, környezetbarát turizmusról, régiós munkahelyekről és natúrparki termékekről.

Mivel mindezek a funkciók egyenrangúak, a natúrpark hídszerepet tölt be a természetvédelem és a regionális fejlesztés között. A 35 500 hektár nagyságú Írott-kő-Geschriebenstein Natúrpark kínálatában nemcsak natúrparkiskolák, információs irodák, tanösvények szerepelnek, hanem egy többszáz kilométer hosszúságú túraútvonal-hálózat is. Csak rövid ideje járhatók ezek a kirándulási útvonalak a határon, és a kétnyelvű táblák elhelyezésével kapcsolatban is ellentmondásokkal találkozunk. A nyelvi akadályok és a határon átnyúló együttműködés gyér tradíciói nehezítik az együttműködést a társadalmi-gazdasági szférában.

Magyarországon hét állami natúrpark létezik, Ausztriában 48 (ebből hat Burgenlandban). A két országban jogi szempontból különbözik a helyzet, így a natúrparki koncepciót is különböző módon valósítják meg. Ausztriában a természetvédelem a tartományok hatáskörébe tartozik, és ennek megfelelően azt a tartományi természetvédelmi törvényben szabályozzák. Magyarországon a természetvédelmet központi módon szabályozzák, így például a védett területté történő minősítésben országos szinten a Vidékfejlesztési Minisztérium az illetékes. Magyarországon a natúrparkká nyilvánítás ugyan központi módon történik, a közös natúrpark-politikához azonban Básthly (2013) szerint hiányoznak a szabályozások és eszközök. Mindez érezteti hatását a határon átnyúló együttműködésben, így alig léteznek intézményi struktúrák, viszont léteznek informális együttműködések.

A regionális kormányzás szemlélete a határon átnyúló együttműködésben

Ahogy bemutattuk, az IGEN projekt során a feladatok közé tartozott a határon átnyúló regionális fejlesztés és együttműködés szervezeti oldalának egy nagy kiterjedésű védett terület példáján keresztül történő elemzése. Módszertani és elméleti keretnek a regionális kormányzás kínálkozott. „A regionális kormányzás a regionális szereplők regionális fejlesztési feladatok megvalósítására létrejött, gyengén intézményesült, inkább hálózatszerű kooperációs formáit jelenti.”

(www.umwelt.uni-hannover.de) Ez a definíció az eddigi intézmények és szereplők informális cselekvési terét az Írott-kő–Geschriebenstein Natúrparkban nagyon jól leírja.

Az Osztrák Területrendezési Konferencia (ÖROK) már 2007-es stratégiai keretrendelésében a „kormányzást mint horizontális prioritást” definiálja, amely azért szükséges, hogy „egy ennyire sokrétű környezetben a régiók és a polgárok számára a legkedvezőbb eredményeket lehessen elérni”. A kormányzás mint „a közösségi módozat kulcsszava” külön hangsúlyt kap (ÖROK 2007, 51.), mindazonáltal a határon átnyúló együttműködés során a regionális fejlesztésbe további megegyezéseket is integrálni kell.

Az 2011-es ausztriai területfejlesztési koncepció különösen az új területi gyakorlatok összefüggésrendszerében tárgyalja a kormányzás kérdését: „olyan többszintű kormányzás kifejlesztése szükséges, amely már nem tartósan körülhatárolt területekre terjed ki, hanem a funkcionális feladatoknak megfelelően rugalmas korlátokon alapszik. Maguk a modellek laza és kizárólag informális szintű együttműködési struktúrákat is tartalmazhatnak, de lehetnek jogilag kötelező szervezeti modellek is. A modellek ilyen irányú fejlődését a föderációnak [a nemzetállamnak] és az illetékes tartományoknak támogatniuk kell.” (ÖROK 2011, 83.) A bilaterális, határon átnyúló együttműködés különösen nagy jelentőségűvé válik, mivel sokhelyütt az új kooperációs struktúrákat még ki kell építeni.

A határon átnyúló együttműködés európai keretfeltételei

Annak érdekében, hogy az ezt követő elemzést megfelelő közegbe tudjuk illeszteni, szükséges a határon átnyúló együttműködés eddigi európai szintű keretfeltételeinek rövid összefoglalása. Kiindulópontul az 1999-es európai területfejlesztési perspektíva (ESDP) szolgál (ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_de.htm), amely az Európai Unió bővítési politikájának alapelveit tartalmazza, és ezzel a határon átnyúló együttműködés jelentőségének növekedéséről is szól, főleg ha az olyan határokat érint, amelyeket eddig a Vasfüggöny elválasztott Európa magterületétől. Ezért szerepel az ajánlások között, hogy „a tagállamok saját jogalkotásuk keretén belül vizsgálják meg azon határokon átívelő tervek és intézkedések elkészítését, amelyek jelentős területi hatást gyakorolnak a szomszédos országokra” (47. oldal).

A területi kohézióról szóló zöld könyvben, amelyet az Európai Bizottság 2008-ban tett közzé, bevezetik az európai területi társulást (EGTC), melyet a következőképpen definiálnak: „Ez az integrált megközelítés jogilag elismert alapot biztosít a résztvevők számára az adminisztráció különféle szintjeinek és formáinak összehangolásához (a többszintű közigazgatás támogatása), és a résztvevőket egy rájuk nézve jogi kötőerővel rendelkező jogrendszer hatálya alá vonja.” „Az EGTC alapításával járó bonyodalmak jellegükből adódóan elretentőnek tűnhetnek, de amint a csoportosulás megkezdí működését, megszűn-

nek a határon átnyúló együttműködés olyan akadályai, mint a jogrendszerek, a közigazgatási struktúrák és a kultúrák közötti különbségek” (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_de.htm).

Az ajánlások egyrészt azt mutatják, hogy a határon átnyúló együttműködés az Európai Unió bővítéséről szóló politikai felismeréstől fogva a figyelem központjában állt, és élvezte a Strukturális Alapok támogatását. Egyidejűleg azonban látható az is, hogy fáradtságos folyamatot jelentett a gyakorlati megvalósítás.

Az IGEN projekt a 2007–2013 közötti programozási időszakra, az Európai Területi Együttműködés 3. célkitűzésébe esik, ennek során a projekten belül bilaterális, határon átnyúló együttműködés válik láthatóvá. Erről az Osztrák Területrendezési Konferencia 13. területrendezési beszámolója a következőket írja: „Határon átnyúló programok: Az aktuális, 2007–2013 közti periódus felértékelődéshez vezetett, beleértve a magasabb összegű anyagi támogatást, valamint néhány jelentős változást is (leadpartnerrelv, ..., az adminisztrációra és ellenőrzésre fordított források mértéke), amelyek komoly kihívást jelentenek a projektgazdák és a programszervek számára.” (ÖROK 2012, 92.) Egy évvel később, az EU 2007–2013 közötti kohéziós politikájának megvalósításáról szóló második ausztriai stratégiai beszámolóban a határon átvívelő együttműködés helyzete még élesebben fogalmazódik meg: „Értéktöbbletünket [az ETE-programokét] ellentételezi a növekvő (formai) követelményekből fakadó csekélyebb érték, ami nem utolsósorban károsítja az ETE-programok vonzerejét és széles körben kifejtett hatását. Az a veszély fenyegeti őket, hogy alacsonyabb rendű programokká válnak, amelyek értéktöbblete (túl) kis körre korlátozódik, és erős az a tendencia, hogy ugyanazok a szereplők és hasonló projektek jutnak támogatáshoz.” (ÖROK 2013, 38.)

Sokszor azt a benyomást keltik, hogy e projektek kezdeti nehézségeit nem sikerült elhárítani. Sőt, a helyzet ahhoz vezetett, hogy további problémás területek adódtak. Az EU Strukturális Alapjainak célkitűzései viszonylag világosan körülhatároltak, bár értelmezésükben és az operacionalizálásban nemzeti és projektszinten is marad mozgástér. Az Európai Területi Együttműködés programszervezete összefoglalóan a következő célokat tűzi ki: „a határokon átnyúló gazdasági és társadalmi tevékenység fejlesztését; a transznacionális együttműködés megteremtését és fejlesztését, a regionális politika hatékonyabbá tételét a régiók közötti együttműködés népszerűsítésével, valamint olyan hálózatok létrehozásával, melyek a regionális és helyi hatóságok tapasztalatcseréjét biztosítják” (http://ec.europa.eu/regional_policy).

Az európai területfejlesztés idézett dokumentumaihoz csatlakozva – melyek már kitértek a határon átnyúló együttműködés nehézkes folyamatára – a kérdésfeltevéseket a projekt egyedi kontextusára alkalmazzuk. Központi kérdésünk végül is az, hogy hogyan mutatkozik meg a határon átvívelő együttműködés és a regionális fejlődés a regionális kormányzás szemszögéből, a védett területeken történő bilaterális együttműködés példájában.

Melyek a határon átnyúló európai uniós regionális politika ismérvei a regionális kormányzás kontextusában?

- Nagy számban kerülnek az addig nemzetállami tervezési hatáskörbe tartozó kompetenciák és szolgáltatások más szintre.
- A heterogén szereplőket tartalmazó szintér összehangolása (partnerségi elv, részvétel, kooperáció támogatása) egyre nehezebbé válik.
- A hálózatszerű egyezségek, valamint a határidőkhöz kötött intézményesített cselekvés a Strukturális Alapok ciklusai által a gyenge intézményesedés új formájához vezetnek.
- Többszintű rendszerre van szükség, amely összeilleszti a „bottom-up” és „top-down” igényekben megjelenő különböző érdekeket és cselekvési logikákat.
- A társfinanszírozás elve (pl. a köz- és magánszféra együttműködése, különböző irányítási logikák közös keretbe való foglalása) és a támogatástól való függőség bürokratikus akadályokhoz, függőségekhez, az eszközök időszakos szüneteléséhez vezetnek, és a határidőktől függő biztosítékok ezzel párhuzamosan bizonytalanságot okoznak.

Az ETE projekt módszertanáról

Az előzőekben idézettek közül sok kihívás az IGEN projektben is megjelent (Heintel, Weixlbaumer 2009). Ezért az Írott-kő-Geschriebenstein Natúrpark esete alkalmas arra, hogy kiegészítő kutatás és elemzés alapján cselekvési lehetőségeket és cselekvési hiányosságokat mutassunk fel a nagy kiterjedésű védett területek határon átnyúló szervezéséről.

A projekt három éves futamideje alatt rendszeres találkozókat folytattak, hogy minden érintett szereplőt bevonjanak, a tevékenységekről megállapodjanak, valamint az intervenciók kutatás (www.uni-klu.ac.at/iff/ogi/inhalt/1349.htm) értelmében visszacsatolások is legyenek. A helyi lakosságot a kezdetektől fogva bevonták a folyamatba, a natúrparki folyóiratban megjelenő cikkek segítségével informálták őket a projekt előrehaladásáról. A határon átnyúló együttműködés (pl. hálózatkialakítási stratégiák, turisztikai marketing) más példáiból való tapasztalatok megszerzése végett tanulmányutakat szerveztek hasonló, határon átnyúló régiókba.

A problémák és lehetőségek feltárására 40 szakértői interjú készült az osztrák és a magyar oldalon, olyan személyekkel, akiknek a tevékenysége összefügg az Írott-kő-Geschriebenstein Natúrparkkal (a natúrpark településeinek polgármesterei, a helyi gazdaság szereplői, a természetvédelmi egyesületek munkatársai). Ennek során egyrészt munkavégzésük szempontrendszeréről és a határon átnyúló kooperáció szervezeti formáiról, másrészt újítási javaslataikról és a turisztikai marketingről beszéltek.

A kidolgozott témakörökről való visszacsatolást workshop biztosította. Ezt követően a bemutatott kutatási eredményekre történő reflexió és a kiegészítő elemzés állt a középpontban. Az előzetes eredmények közül fontos volt a különbö-

ző struktúrák és hatáskörök tisztázatlansága, ami a tevékenységek hiányos összehangolásához vezet, továbbá szó volt az önkéntes és főállású munkatársak egyenlőtlén arányáról és a határon átnyúló együttműködés hiányzó hagyományairól is.

A javaslatok között a natúrparki települések jobb regionális beágyazódásáról, a természetvédelemmel és környezettudatossággal kapcsolatos ismeretek elmélyítéséről, valamint a közös marketing erősítéséről és a közép- és hosszútávú célkitűzésekkel rendelkező stratégia szükségességéről volt szó. A szakértők és résztvevők a következő lépésben rögzítették a központi témaköröket mint jövőbeli, kötelező érvényű bilaterális intézkedéseket.

A projekt eredményei

A projekt eredményei a határokon átnyúló védett területek megvalósításakor az általános alapelvek fontosságát támasztják alá. A mélyinterjúkból leszűrt tapasztalatokat a következő témacsoportok szerint foglaltuk össze.

Kommunikáció. A natúrparkok közötti párbeszéd megítélése különbözik. A politikusok az irányvonalat működőképesnek tartják, míg más szereplők a tevékenységekben nem látják az aktív párbeszédet. Sok kezdeményezés párhuzamosan, nem összehangoltan halad, ami felesleges kettősséghez vezet. A települések egyes szereplői túl keveset tudnak a többi egyesületről és hiányzik egy központi koordináló személy. A tudástranszfer és a konkrét projekteken keresztül történő eszmecsere – példának okáért a natúrparki iskolákon keresztül – hozzájárulhatna a határon átvívelő együttműködéshez.

Kooperáció. A határon átnyúló kooperációról az a hír terjed, hogy hiányzik a hagyományuk, és főleg azért kezdeményezik őket, hogy ezen keresztül támogatáshoz lehessen jutni. Ennek következménye a viszonylag elszigetelten, egymás mellett végzett munka, és legfeljebb a támogatási feltételek teljesítésének érdekében történő összehangolás, de nem a tényleges együttműködés. Ezen kívül a magyar oldal az Ausztriával történő együttműködésekben még ma sem érzi magát egyenrangú partnernek, Ausztriát domináns félnek élik meg. Ami a határon átnyúló együttműködés jobbá tételét illeti, egy interkulturális projektmenedzsment hozzájárulhatna a két kultúra kölcsönös megértéséhez. A natúrparki egyesületeket az olyan helyi szereplők, mint a vállalkozók, termelők, natúrparki iskolák és a projekt kezdeményezői gyakran nem tekintik egyenrangú vagy éppen aktív partnernek.

A helyi szereplők egymás közti hálózatának hiánya, a változó illetékességi körök, a projektekben a nem tisztázott szerepek, valamint részben a fölérendelt natúrparki stratégia figyelmen kívül hagyása ahhoz vezet, hogy a natúrparki stratégiai tervezésének összehangolása nehézségekbe ütközik.

A határon átnyúló együttműködés akadályozó tényezőinek tekintik – mind a magyar, mind az osztrák oldalon – a mentalitásbeli, nyelvi és bürokratikus különbségeket, valamint a pénzügyi keretfeltételek eltérő mivoltát.

Szervezet. Az osztrák oldalon a változó és nem egyértelmű illetékesség, valamint a konkurencia nyomása miatt a natúrparki egyesületek munkája megnehezedik. A natúrpark ernyőszervezetével történő hiányzó azonosulás egyik lehetséges oka visszavezethető annak keletkezéstörténetére. Ezt is támogatástechnikai okok miatt hozták létre, illetve hogy legyen a tartományi kormányzatnak a natúrparkokban fő tárgyalópartnere. Így a tényleges munka a két helyi natúrparki egyesületre koncentrálódik. Az önkéntesekkel viszont könnyebbé válik a helyi lakosság azonosulási folyamata. Ez ismét ahhoz vezet, hogy hiányzik a hosszabb távra tekintő menedzserszemlélet. A magyar oldalon különösen a rugalmatlan döntési struktúrák bizonyulnak gyenge pontnak, ami a sokszor határozatképtelen közgyűlésekben is megnyilvánul.

A natúrparkban mind a magyar, mind az osztrák oldalon hiányzik a hivatásos, főállású menedzsment. A natúrparki irodák feladatköre az idegenforgalmi irodák és az információs irodák feladatköréhez hasonlítható. A menedzsmentre tartozó feladatokat önkéntes munkával oldják meg, ezáltal hiányzik a hosszabb távú perspektíva és az összehangolás. A natúrparkban hiányzik a jövő tervezése, mivel projektidőszakokban és támogatási periódusokban gondolkodnak. Ennek során gyakran figyelmen kívül maradnak a hosszabb távú megfontolások, amelyek a tartós működtetésre és szakértői tudásra irányulnának.

Turisztikai marketing. A natúrpark a turisztikai fejlődésre koncentrál, és főleg a magyar oldalon ilyen értelemben sok reményt fűznek hozzá. Az osztrák oldalon a Burgenland Tourismus új orientációjában látnak esélyt, amely a természetközeli turizmus erőteljesebb reklámozását és marketingjét célozta meg. A natúrpark jelentős turisztikai kínálattal rendelkezik, a koordináció és a turisztikai palettán való pozicionálás azonban hiányosságokat mutat fel. Akadálymentes natúrparkként piaci részt lehetne kihasználni. Általánosságban szükséges a szálláshelyek és vendéglátóhelyek minőségének javulása. Az idegenforgalmi üzemeltetők natúrparkkal való azonosulása nem fejlődött ki, ami a turisztikai hagyományok hiányára vezethető vissza.

A natúrpark helyi termelőkkel való kooperációjának – úgy tűnik – kevés hagyománya van. Ezáltal hiányoznak azok a partnerek is, akik a helyi termékeket piacra viszik és a natúrpark környezetében való eladásról gondoskodhatnak.

Bár a határ mindkét oldalán attraktív kínálattal találkozunk, a kooperáció és összehangolás, valamint a turisztikai kínálat határon átnyúló marketingje hiányos. Kétnyelvű weboldallal és közös marketingfellépéssel a natúrpark jelentősége nőhetne.

A natúrparkból hiányzik az innovatív jelleg, egyfajta stagnálás érezhető. Bár a natúrpark erősen fókuszál a turisztikai fejlődésre, mégsem kizárólag a turizmus szempontjai szerint kellene a szerepét meghatározni, inkább úgy kellene rá tekinteni, mint az egész régió átfogó márkajegyére. A natúrpark további fejlődéséhez olyan stratégiára van szükség, amelyben a rövid, közép- és hosszú távú célok is szerepelnek. Csak így válhat impulzusadóvá a határon átnyúló regionális fejlődésben.

Köztes összegzésként megállapítható, hogy a natúrpark ugyan a helyi lakosság körében – úgy tűnik – ismert, a megkérdezett szakértők megítélése szerint azonban inkább magától értetődő természeti és kulturális térnek számít, amely közvetlenül ajtajaik előtt található. Nem ismerik fel a benne rejlő lehetőségeket. Az Írott-kő közelében fekvő települések lakói inkább azonosulnak a natúrparkkal, mint azok, akik távolabb fekvő natúrparki településeken laknak. Az osztrák települési egyesületekben ugyan létezik önkéntes munka, de a natúrparki egyesületek túl kevésbé vannak jelen a lakosság napi életében. A natúrparki iskolák jelentőségét alábecsülik, a velük való intenzívebb együttműködéssel és a natúrparki iskolák magyarországi felépítésével a fiatal generáció érdeklődését mobilizálni lehetne a natúrpark ügyei iránt, és ez hozzájárulhatna ahhoz, hogy a natúrpark jobban beilleszkedjen a régióba. A natúrparkot jelenleg inkább címkének tartják ahelyett, hogy a fenntartható regionális fejlődés motorjaként tekintenek rá.

A további célokat a neuhodisi charta (névadója az egyik osztrák natúrparki település) rögzíti: az együttműködés elmélyítése; ne legyen közös szervezeti struktúra a jövőben, viszont dolgozzák ki a közös együttműködési kereteket; erősítsék a közös megjelenést a turizmus terén; erősítsék a natúrparki tudatot; legyen közös termékfejlesztés. A neuhodisi charta célja, hogy olyan alapdokumentumként működjön, amely röviden rögzíti, miről szóljon a natúrparki partnerek jövőbeni együttműködése. Olyan ideális víziót tartalmaz, amelyhez a jövőben minden érintett igazodni tud, és képes irányt mutatni a natúrpark területén végzett további munkához. Az összes témakör közös nevezője a bilaterális együttműködés. A neuhodisi chartával fontos dokumentum jött létre Magyarország és Ausztria közötti, a védett területek kezelésére vonatkozó további, határon átnyúló együttműködés területén.

Együttműködés az Írott-kő-Geschriebenstein Natúrparkban – folyamatértékelés

Elemzési szempontból a határon átívelő együttműködést a regionális kormányzás kontextusában a legitimitáció, az önkéntes elköteleződés és a közös, területileg hatályos irányítási igény jelenti. Milyen struktúrák és minták kidolgozása lehetséges tehát a határon átnyúló együttműködés példájából kiindulva? Mennyire tekinthetők elfogadottnak a határon átívelő területfejlesztési intézkedések az IGEN projekt példáját tekintve?

A bizalom elve. A kormányzás során és ahhoz, hogy hálózatokban lehessen kooperációt folytatni, bizalom szükséges az együttműködő partnerek között. A határon átnyúló regionális kormányzás összefüggésrendszerében gyakran hiányzik az alapvető bizalom, főleg akkor, ha a határt korábban a Vasfüggöny határozta meg. Ez a mentális határ mind a mai napig gátló tényező, generációkon átívelő a hatása.

A bizalmat mint az együttműködés alapját felépíteni a határon átívelő regionális kormányzás kontextusában nehézkes és lassú, még akkor is, ha alapve-

tően határon átnyúló tematikus, konszenzust igénylő tényező az, hogy a védett terület létezik. A hálózatokban egymással konkuráló irányítási logikák (pl. nemzeti érdekek versus szövetségi előny; gazdaság versus környezet stb.) ilyenkor még inkább láthatóvá válnak, és a projekten belül gátak és ellentmondások kialakulásához vezetnek.

Jogi helyzet és illetékesség. A leadpartnerelv alkalmazásának ellenére a bilaterális, határon átnyúló együttműködés közelebb juttat egymáshoz két nemzetállami jogrendszert. Az európai jogrendszerek és a törvényi szabályozások túlföntül heterogének. Ha olyan, több projektpartneret tartalmazó, határon átvívelő együttműködésről van szó, amelyben a projektpartnerek különböző politikai rendszerek metszéspontján helyezkednek el, akkor ez világosan megmutatkozik. Annak függvényében, hogy inkább centralizált (Magyarország) vagy föderalisztikus (Ausztria) berendezkedésről van szó, a regionális fejlesztés helyszíni intézményesítése kisebb vagy nagyobb horderejű kérdés. Ebből gyakran fakad kényes helyzet és a régiós szintű cselekvés legitimációs problémája. Az együttműködő partnereknek a hierarchia értelmében vett „azonos szintje” gyakran nem létezik, ami összehangolási problémákhoz és megértési nehézségekhez, akár személyes sértődöttséghez is vezethet (Kinek kívül szabad beszélnie?). A nyelvi akadályok pedig csak bővítik a problémalehetőségek készletét.

A transzfer gyengesége és a hatékonyság. A jó kormányzás normatív igény, viszont a határon átvívelő együttműködés esetén gyakran ütközik korlátokba. Az EU eszközeivel támogatott regionális fejlesztésben gyakran a program implicit része a jó kormányzási gyakorlatok terjesztése, amelyet a határon átvívelő regionális fejlesztésben még nehezebb végrehajtani, mint a nemzetállami szinten. Az együttműködést pedig, még ha a projekt engedélyezésének alapvető követelményeként szerepel is, nem lehet „elrendelni”. A kooperáció bizalmon és önkéntességen alapul, és nem azért működik, mert a programozás szintjén egy projektben a támogatás alapfeltételeként szerepeltetik. Ha a térségeket társadalmi rendszereknek tekintjük, akkor a bennük tevékenykedő szereplők sem cserélhetők ki tetszés szerint. Amennyiben pedig olyan határtérségekről van szó – mint jelen esettanulmányban –, amelyek nemzeti szinten is periferikus helyzetben vannak, ott a vidéki periferikus térségek strukturális konzervatizmusa is hat a projektekre. Még a jelen esettanulmány tárgyául szolgáló nagy kiterjedésű védett terület esetében is – ahol pedig fennállnak a témához fűződő bilaterális érdekek – jelen vannak a fenti problémahelyzetek.

Önkéntesség. Az önkéntesség és azok a civil társadalmi szerveződések, amelyek a többszintű kormányzás alapjait jelenthetnék, az új tagállamokkal való határon átnyúló kontextusban sokszor hiányoznak. Túlontúl különböznek a társadalmi előfeltételek, az érintettség mértéke, a keretfeltételek, a politikailag legitimált felelőségek és a politikai rendszerek. A civil társadalomra jellemző cselekvési forma eltérő az új EU-tagállamok, az EU15-ök és az USA között. Például az elváró magatartásforma (a „ráhagyatkozás valakire”) az Egyesült Államokban sokkal kevésbé érezhető, mint ahogyan ez a téma az EU-n belül

napirenden van. Az új tagállamokban pedig sokszor a mindennapok részéhez tartozott a „majd előírják, mit kell csinálni” logikája, azaz az egyéni felelősség felvállalására való hajlandóságot gyakran meg kell tanulni, főleg akkor, ha olyan közjavakról van szó, mint a nagy kiterjedésű védett területek. A részvételi tervezés lehetőségei, igény szintjei és a rá való hajlandóság tehát eltérő szinten vannak.

Bürokrácia. Az egyes tagállamok eltérő közigazgatási kultúrái és követelményei még összetettebbé teszik a bilaterális projektek lebonyolítását. Az összes érintett közigazgatási szint száz százalékos jogi biztonságra törekszik, ami akadályokhoz vezet a belső projektellenőrzés során. Az érintettek, ha Ausztria esetét vesszük, a programigazgatóság (pl. egy tartomány), az osztrák ellenőrző hatóság (a Szövetségi Kancellári Hivatal) valamint az Európai Bizottság. A projektek társfinanszírozása sok projektgazda (vagy az új tagállamok) számára teljesíthetetlen akadályt jelent, a teljes logisztikai háttér követelménye pedig egyre több kisprojektet gazdálja számára teljesíthetetlen, mert nincsenek meg a nagy szervezetekre kitalált erőforrásaik. Az Osztrák Területrendezési Konferencia egy aktuális publikációjában – mint azt előbb idéztük – már „csökkenő hasznosságról” esik szó, ami a programokkal szemben támasztott növekvő formális követelményrendszer következménye (ÖROK 2013). Ugyanakkor bezáródást is tapasztalunk, azaz mindig ugyanazok a szereplők vannak jelen, akik profitálnak ezekből a politikákból. A jövőben a határon átnyúló programok lebonyolításában a bürokrácia csökkentése kívánatos lenne, mindenekelőtt a végrehajtható tartalmak javára.

Összefoglalás

Ebben a cikkben annak a kérdésnek próbáltunk utánajárni, hogy mennyiben járulhatnak hozzá a nagy kiterjedésű védett területek a határon átnyúló együttműködéshez. E kérdés megvitatásának háttérét a nagy kiterjedésű védett területek paradigmája és koncepciója szolgáltatta. Ezeket a hagyományos alapértelmezés szerint elsősorban a konfliktusrendezés eszközeként szánták, később ezen túlmenően a biodiverzitás fenntartására, valamint a fenntartható gazdasági fejlesztési formák támogatására jöttek létre. A határon átnyúló védett területek megvalósítására készült elméleti útitervet összehasonlítottuk az Írott-kő–Geschriebenstein Natúrpark példájával, amely az egykori Ausztriát és Magyarországot elválasztó Vasfüggöny mentén fekszik.

E határon átnyúló védett terület példáján – amely két ellentétes politikai rendszer metszéspontján helyezkedik el – taglaltuk, hogy hogyan alakul a határon átnyúló együttműködés, illetve a regionális fejlesztés a regionális kormányzás közpolitikai elve szerint, valamint hogy milyen előfeltételek szükségesek ahhoz, hogy határon átnyúló kontextusban működő együttműködések lehessen létrehozni a nagy kiterjedésű védett területek segítségével.

Az IGEN projekt vizsgálatának összefoglalásául megállapítható, hogy a regionális fejlesztés határon átnyúló kormányzásában a formális, mentális és gyakorlati hiányosságok egész sorával kell megküzdeni; ha azonban ezek tisztán nemzeti szinten merülnének fel, kisebb fajsúlyú problémát jelentenének.

Annak ellenére, hogy sok tartalmi elem esetében megvolt a konszenzusra törekvés a határon átnyúló védett terület kialakítása során, a szervezeti megvalósítással kapcsolatban sok kérdés és probléma maradt. A közös ötletek ugyan jó alapot jelentenek a határon átvivő együttműködés számára, de ezek sem képesek felülemelkedni a fennálló hiányosságokon. Az is látszik, hogy a határon átnyúló védett terület mint közös eszme nem elégséges ahhoz, hogy a kormányzás a határon átnyúló szférában hatékony legyen. Az empirikus felmérés eredményei ezen kívül azt az általános benyomást is megerősítik, hogy a Strukturális Alapok szerinti programigazgatásra fordítandó erőfeszítések túlon túl rátelepszene a megvalósítandó tartalmakra, demotiváló tényezőként hatnak a részt vevő szereplőkre.

A mélyinterjúk szerint a regionális kormányzás lényeges területein további hiányosságok állnak fenn. Ezek többek között a következő területeken jelentkeznek:

- kommunikáció - kezdve a bizalommal, a szerepek tisztázottságával az illetékesség terén, és a jogi és bürokratikus akadályok leküzdésének képességével,
- szervezeti és menedzsmentkérdések,
- turisztikai marketing - leginkább bilaterális szinten.

A határon átnyúló védett területek legrelevánsabb együttműködési formáit jellemző hiányosságok ahhoz vezetnek, hogy a natúrparkok általános céljait csak részben sikerül elérni. Összességében véve ezekben a problémahelyzetekben visszatükröződik, hogy a határon átnyúló védett területekben rejlő lehetőségek a régióban még nem jutottak el a címzettekhez. Mivel azonban a hiányosságok feldolgozása a regionális szereplők részéről már zajlik, fennáll annak az esélye, hogy egy koordinált fejlesztési folyamat eredményeként a határon átnyúló védett területet mint eszközt a jövőben jobban sikerül értékének megfelelő súllyal latba vetni.

Jegyzet

- 1 A projekt futamideje 2011–2014. A kutatás az Európai Unió finanszírozásában, az Európai Területi Együttműködésben (ETE), az Ausztria–Magyarország határon átnyúló együttműködési program 2007–2013 keretében valósult meg. A projekt címe: Innovatív – Határon átnyúló – Egységes – Fenntartható / Innovatív – Grenzüberschreitend – Einheitlich – Nachhaltig (IGEN): Bécs délkeleti peremén elhelyezkedő, nagy kiterjedésű védett területek szervezeti modellje – kooperációk és hálózatok. Az Írotttkő–Geschriebenstein Natúrpark példája. A szerződé fél a Bécsi Egyetem Földrajzi és Regionális Kutatási Intézete, a vezető partner az Írotttkő Natúrparkért Egyesület; a szervezeti modellről szóló munkacsomag projektvezetője

Martin Heintel és Norbert Weixlbaumer, a projekt munkatársak: Birgit Reutz, Andrea Perchthaler, Taschner Tamás, Manuela Wade és mások.

Irodalom

- Báshty, B. (2013): Ungarische Naturparke – Entwicklung durch internationale Kooperationen. In: Verband der Naturparke Österreichs (Hrsg.): *Naturparke und nachhaltige Regionalentwicklung*. VNÖ, Graz, 89–90.
- Braack, L. et al. (2006): *Security considerations in the planning and management of transboundary conservation areas*. IUCN, Gland, Cambridge
- Carson, R. (1963): *Der stumme Frühling*. Biederstein, München
- Chester, C. C. (2006): *Conservation across borders: Biodiversity in an interdependent world*. Island Press, Washington
- Chester, C. (2008): *Transboundary protected areas*. <http://www.eoearth.org/view/article/156688> (Léptöltés: 2014. február 3.)
- Dudley, N. (ed.) (2008): *Guidelines for applying protected area management categories*. IUCN, Gland <http://doi.org/dfcg9r>
- Erg, B., Vasilijevic, M., McKinney, M. (eds.) (2012): *Initiating effective transboundary conservation. A practitioner's guideline based on the experience from the Dinaric Arc*. IUCN Programme Office for South Eastern Europe, Gland, Belgrade
- Fürst, D., Lahner, M., Pollermann, K. (2006): *Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft. Analysen von Place making- und Governance-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien*. Institut für Umwelplanung, Hannover (Beiträge zur räumlichen Planung; 82.)
- Geidezis, L., Kreutz, M. (2012): Green Belt Europe – Structure of the initiative and significance for a pan European ecological network. In: Marschall, I., Müller, M., Gather, M. (eds.): *The Green Belt as a European ecological network - strengths and gaps. Proceedings of the 1st GreenNet Conference*. University of Applied Sciences, Erfurt, 12–21. (Berichte des Instituts Verkehr und Raum; 10.)
- Hammer, T., Mose, I., Siegrist, D., Weixlbaumer, N. (2007): Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century. In: Mose, I. (ed.): *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*. Ashgate, Aldershot, 233–246.
- Hammer, T., Mose, I., Scheurer, T., Siegrist, D., Weixlbaumer, N. (2012): Societal research perspectives on protected areas in Europe. *eco.mont, Journal on Protected Mountain Areas Research and Management*, 1., 5–12. <http://doi.org/84s>
- Heintel, M., Weixlbaumer, N. (2009): Die regionalökonomische Bedeutung des österreichischen Naturparktourismus. Das Beispiel Burgenland. *Natur und Landschaft*, 7., 315–321.
- IUCN (2003): *The Durban accord*. Vth IUCN World Parks Congress, Durban, 12–13.
- Jongman, R.H.G. (2012): Ecological networks: A society approach for biodiversity conservation. In: Marschall, I., Müller, M., Gather, M. (eds.): *The green belt as a European ecological network - strengths and gaps. Proceedings of the 1st Green Net Conference*. University of Applied Sciences, Erfurt, 2–11. (Berichte des Instituts Verkehr und Raum; 10.)
- Meadows, D. L. et al. (1972): *Die Grenzen des Wachstums*. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart
- McKinney, M., Vasilijevic, M. (2012): Guidelines for initiating transboundary conservation. In: Erg, B., Vasilijevic, M., McKinney, M. (eds.): *Initiating effective transboundary conservation. A practitioner's guideline based on the experience from the Dinaric Arc*. IUCN Programme Office for South Eastern Europe, Gland, Belgrade, 24–58.
- Mittermeier, R. A. et al. (2005): *Transboundary conservation. A new vision for protected areas*. Cemex, Mexico
- Mose I., Weixlbaumer N. (2012): A shift of paradigm? Protected areas policies in Europe in transition – by the example of the Hohe Tauern National Park. In: Weixlbaumer, N. (ed.):

- Anthologie zur Sozialgeographie*. Institut für Geographie und Regionalforschung, Wien, 106–124. (Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung; 16.)
- Niewiadomski, Z. (2006): *Enhancing transboundary biodiversity management in South Eastern Europe*. Summary of the draft report. UNEP, Vienna
- ÖROK (2007): *strat.at. Nationaler strategischer Rahmenplan Österreich*. (ÖROK Schriftenreihe; 175.)
- ÖROK (2011): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011*. (ÖROK Schriftenreihe; 185.)
- ÖROK (2012): *13. Raumordnungsbericht*. (ÖROK Schriftenreihe; 187.)
- ÖROK (2013): *STRAT.AT Bericht 2012*. (ÖROK Schriftenreihe; 188.)
- Sandwith, T. (2001): *Transboundary protected areas for peace and co-operation*. IUCN, Gland, Cambridge
- Vasilijevic, M. (2012a): *Transboundary conservation: An emerging concept in environmental governance*. In: Erg, B., Vasilijevic, M., McKinney, M. (eds.): *Initiating effective transboundary conservation. A practitioner's guideline based on the experience from the Dinaric Arc*. IUCN Programme Office for South Eastern Europe, Gland, Belgrade, 6–11.
- Vasilijevic, M. (2012b): *Transboundary conservation areas: History and global trends*. In: Erg, B., Vasilijevic, M., McKinney, M. (eds.): *Initiating effective transboundary conservation. A practitioner's guideline based on the experience from the Dinaric Arc*. IUCN Programme Office for South Eastern Europe, Gland, Belgrade. 12–15.
- Weixlbaumer, N. (2005): „Naturparke“ – Sensible Instrumente nachhaltiger Landschaftsentwicklung. Eine Gegenüberstellung der Gebietsschutzpolitik Österreichs und Kanadas. *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, 147., 67–100.
- Wilson, E. O. (1992): *Ende der biologischen Vielfalt? Der Verlust an Arten, Genen und Lebensräumen und die Chance für eine Umkehr*. Spektrum, Heidelberg
- http://ec.europa.eu/regional_policy (Letöltés: 2014. február 14.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_de.htm (Letöltés: 2014. február 14.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_de.htm (Letöltés: 2014. február 14.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_de.htm (Letöltés: 2014. február 14.)
- <http://www.fredsmonumentet.com> (Letöltés: 2014. március 6.)
- <http://www.europeangreenbelt.org> (Letöltés: 2014. február 21.)
- <http://www.umwelt.uni-hannover.de/fuerst.html> (Letöltés: 2013. április 22.)
- <http://www.uni-klu.ac.at/iff/ogi/inhalt/1349.htm> (Letöltés: 2014. február 21.)