

Szent István Egyetem
Környezettudományi Doktori Iskola

**TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A MAGYARORSZÁGI
BIODIVERZITÁS-KORMÁNYZÁSBAN:
A CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE A NATURA 2000
MEGVALÓSÍTÁSÁBAN**

Doktori (PhD) értekezés

MERTENS CORDULA

Gödöllő

2014

Doktori iskola megnevezése: Környezettudományi Doktori Iskola

Tudományága: Környezettudomány

Doktori iskola vezetője: Dr. Csákiné Dr. Michéli Erika, DSc
Egyetemi tanár, intézetigazgató, az MTA doktora
SZIE, Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar
Környezettudományi Intézet
Talajtani és Agrokémiai Tanszék

Témavezetők: Dr. Pataki György, PhD
Tudományos főmunkatárs
SZIE, Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar
Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet (KTI)
Környezetgazdaságtani Tanszék
Egyetemi docens
Budapesti Corvinus Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék

Dr. Kohlheb Norbert, PhD
Egyetemi docens, tudományos főmunkatárs
SZIE, Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar
Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet (KTI)
Környezetgazdaságtani Tanszék

.....

Az iskolavezető jóváhagyása

.....

.....

A témavezetők jóváhagyása

Célok

Napjainkra elismert tény, hogy a biodiverzitás rendkívüli természeti érték és létfontosságú az emberiség jóléte szempontjából. Mivel a biodiverzitás jelenlegi csökkenése főként az emberi beavatkozásnak tudható be, az embereknek nagy felelőssége van annak megőrzésében. A kormányzati szereplőkön kívül nem állami szereplők, mint például a környezetvédelmi civil szervezetek is fontos szószólói voltak a biodiverzitás megőrzésének a nemzetközi és az európai szinten. Az ő részvételüket a biodiverzitással kapcsolatos kormányzás folyamatában még nem vizsgálták meg alaposan. E hiány pótlására a jelen tanulmány a Natura 2000 megvalósítása során játszott szerepüket vonta vizsgálat alá. A Natura 2000 program, amely a madár- és élőhelyvédelmi irányelven alapul, az Európai Unió zászlóshajó programja a természetvédelem területén, és az elmúlt években rendkívül nagy hatást gyakorolt a magyarországi biodiverzitás-kormányzás rendszerére, mivel új területek kerültek védelem alá és civil szervezetek számára új lehetőségek nyíltak meg az európai többszintű közpolitika-alkotási folyamatban való részvételre.

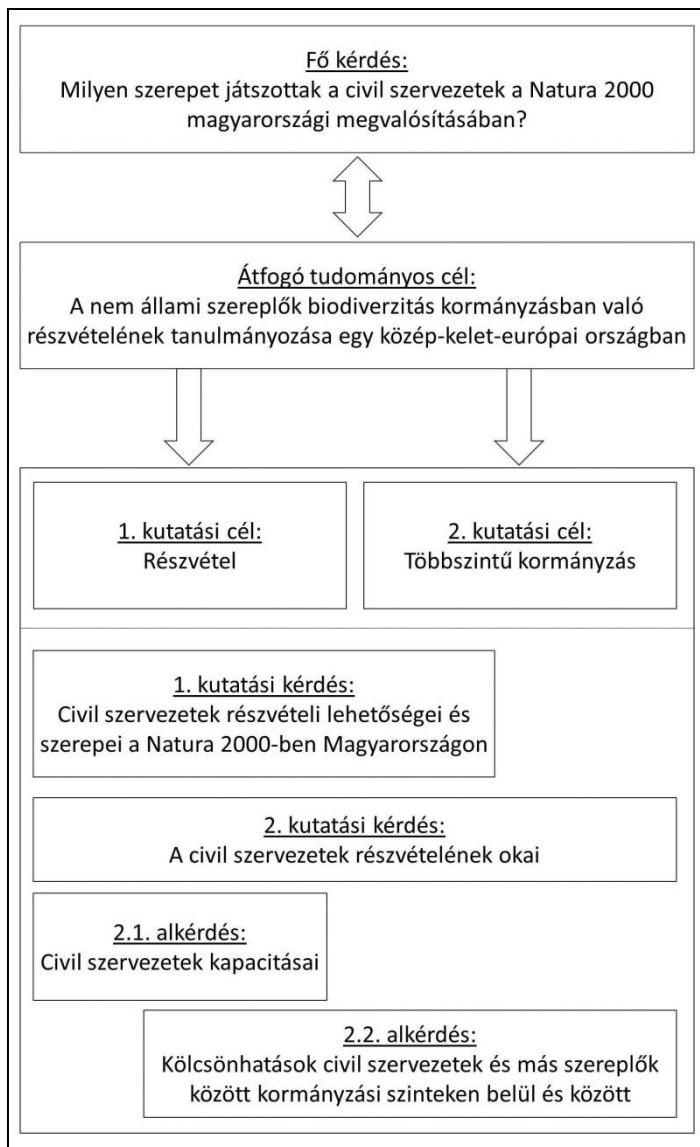
A kutatás célja, hogy elemezze a környezetvédelmi civil szervezeteknek a Natura 2000 magyarországi megvalósításában játszott szerepét, és ezáltal hozzájáruljon a nem állami szereplők részvételének tanulmányozásához egy közép-kelet-európai ország biodiverzitás-kormányzásában (lásd az 1. ábrát a kutatási célokról). A jelen disszertáció tehát a következő általános tudományos kutatási célokat állítja középpontba:

- 1. cél: A környezetvédelmi civil szervezetek biodiverzitás-kormányzásban való részvételének megértése.**
- 2. cél: A többszintű kormányzás dinamikájának megértése egy új kelet-közép-európai EU tagállamban.**

A fenti kutatási célok eléréséhez a tanulmány a következő kutatási kérdésekre igyekezett felelni, amelyeken az elemzés struktúrája is alapult:

- 1. Mikor és hogyan vettek részt a környezetvédelmi civil szervezetek a Natura 2000 magyarországi megvalósításában? Milyen szerepet játszottak?**
- 2. Miért és hogyan tudtak részt venni a civil szervezetek a folyamatban?**
 - 2.1. Milyen kapacitással rendelkeztek a civil szervezetek?**
 - 2.2. A civil szervezetek között, illetve a civil szervezetek és a magyarországi biodiverzitás-kormányzás többi szereplői között milyen kölcsönhatások és hálózati együttműködés zajlott?**

Ezenkívül a jelen kutatásnak egy további, elméletibb célkitűzése, hogy megvizsgálja a nyugat-európai országokban kifejlesztett többszintű kormányzás (multi-level governance vagy MLG) elméletének alkalmazhatóságát a magyarországi kontextusban. Ennél fogva a tanulmány arról is beszámol, hogy a többszintű kormányzás szemléletét alapul véve hogyan lehet elemezni a részvételi folyamatokat.



1. ábra: Kutatósi célok: fő kérdés, átfogó tudományos cél, kutatósi célkitűzések és kutatósi kérdések, illetve alkérdések. Kutatósi célkitűzések (melyek az ábrán a fő koncepciók rövidítéseként szerepelnek): 1. cél: A környezetvédelmi civil szervezetek biodiverzitás-kormányzásban való *részvételének* megértése. 2. cél: A *többszintű kormányzás* dinamikájának megértése egy új közép-kelet-európai EU tagállamban. Kutatósi kérdések és alkérdések (az ábrán rövidített formában): 1. kutatósi kérdés: *Mikor és hogyan vettek részt a környezetvédelmi civil szervezetek a Natura 2000 magyarországi megvalósításában? Milyen szerepet játszottak?* 2. kutatósi kérdés: *Miért és hogyan tudtak a civil szervezetek részt venni a folyamatban?* 2.1.: *Milyen kapacitással rendelkeztek a civil szervezetek?* 2.2.: *A civil szervezetek között, illetve a civil szervezetek és a magyarországi biodiverzitás-kormányzás többi szereplői között milyen kölcsönhatások és hálózati együttműködés zajlott?*

Anyag és módszertan

A tanulmány szerzője kvalitatív, esettanulmányokon alapuló kutatósi módszert választott, mivel ez a megközelítés nyújt mélyebb betekintést egy adott közpolitika-alkotási folyamat dinamikáiba, és mivel ez különösen alkalmas a jelenséget érintő “hogyanok” és “miérték” megválaszolására, amelyek elősegíthetik a civil szervezetek többszintű kormányzási stuktúrában való részvételének jobb megértését. A kvalitatív, esettanulmányokra épülő kutatáshoz az adatok félig strukturált interjúk és a témához kapcsolódó dokumentumelemzés alapján álltak elő. A célból, hogy a szerző tájékozódjon az állami és a nem állami szereplők, illetve a különböző kormányzási szintek szereplőinek nézőpontjáról, interjúkat készített

európai, országos és szubnacionális szinten működő civil szervezetek szakértőivel, valamint országos és szubnacionális szinten tevékenykedő állami szakértőkkel. A kutatáshoz való mintavétel azon a feltételen alapult, hogy a megkérdezett interjúalanyok szakértői tudással rendelkezzenek a tanulmányozott esetről (a Natura 2000 programról); háttérül a többszintű kormányzásra vonatkozó elmélet szolgált, mivel a szerző a kormányzás minden szintjén tevékenykedő szakértőt bevont a kutatásba. A kutató ezenkívül tudatosan igyekezett az interjúalanyok körében növelni a sokszínűséget azért, hogy különböző környezetvédelmi civil szervezetek és különböző állami szervek szakértőit kérdezett meg. Összesen 28 szakértői interjú készült (2009 márciusa és 2010 októbere között), ezek közül két interjú készült több mint egy személlyel (2 és 3 fős csoportos interjúk). A következő szakértői csoportokkal készült interjú:

- 18 civil szakértő: 3 európai szintű szervezet munkatársa, 9 nemzeti szintű szervezet szakértője és 6 szubnacionális szintű civil szervezet szakértője
- 10 állami tisztviselő: a környezetvédelmi minisztérium 2 tisztviselője, a mezőgazdasági minisztérium 1 munkatársa, és 7 nemzeti parknál dolgozó tisztviselő.

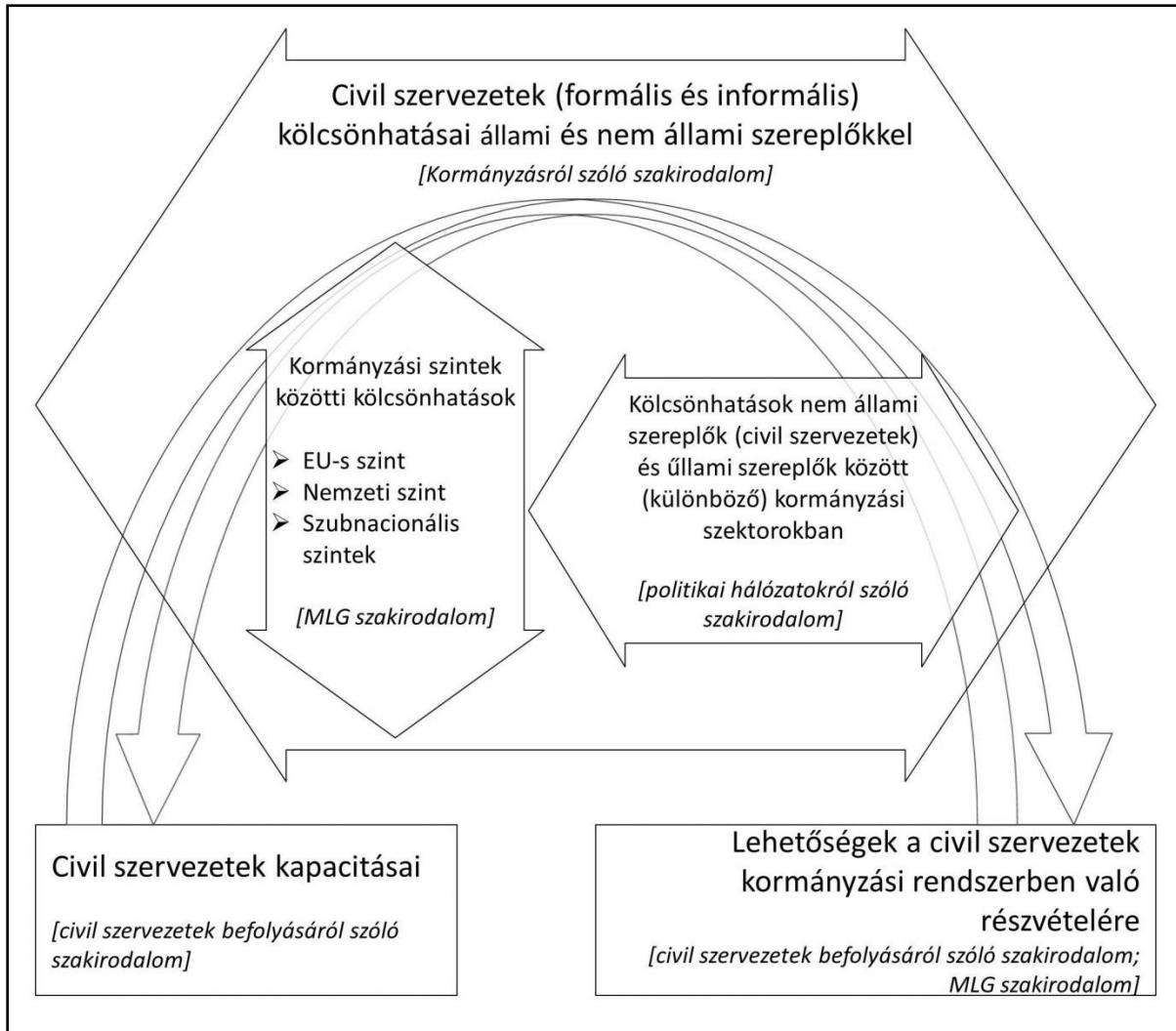
Az interjúkat magyarul (10 esetben teljesen, 4 esetben részben), angolul (12 esetben teljesen, 5 esetben részben) és németül zajlottak (2 esetben teljesen, egy esetben részben); az interjúkat a kutató rögzítette, átírta és egy kvalitatív adatelemző szoftverrel (MAXqda) való kódolás alapján és Word Office programmal elemezte.

Az interneten elérhető, illetve az interjúalanyok által adott kapcsolódó dokumentumokat a tanulmány szerzője arra a célra használta fel, hogy tájékozódjon belőlük a civil szervezetek szerepéről és tevékenységeiről, hogy az interjúkból származó információk helyességéről meggyőződjön, és hogy ezeket kibővítsé és kiegészítse. Az elemzésnek ebben a fázisában manuálisan, Windows operációs rendszerrel működő számítógépen került sor a dokumentumok csoportosítására.

A jelen kutatás induktív és deduktív vonások kombinációját használta fel. Deduktív volt abban a tekintetben, hogy abból a többszintű kormányzási koncepcióra vonatkozó előfeltevésre indult ki, hogy a kormányzás különböző szintjein álló állami és a nem állami szereplők közötti kölcsönhatások lényegesek a civil szervezetek magyarországi közreműködésének megértése szempontjából. Ugyanakkor, mivel a többszintű kormányzás elmélete nem képes magyarázatot adni arra, hogy a civil szervezetek miért és hogyan vesznek részt a folyamat bizonyos stádiumaiban, ahogyan az az empirikus kutatás során megfigyelhető volt – amelyet úgy alakított a szerző, hogy nyitott maradjon a felmerülő kérdésekkel kapcsolatban – így tehát további elméleteket keresett és integrált az elemzési keretbe. Ily módon a koncepcionális keretet induktív módon egészítette ki, a konkrét kutatási eredményekre reagálva.

A többszintű kormányzás koncepciója, mivel a kormányzás szintjei közötti formális és informális interakciókat egyaránt tekintetbe veszi, jó kiindulási alap a részvételi folyamatok tanulmányozásához európai uniós kontextusban. Olyan koncepcionális keretként szolgál, amely megmutatja az elemzésben szerepeltetendő elemeket (vagyis az állami és nem állami szereplőket, a kormányzás különböző szintjeit, és a közöttük lezajló kölcsönhatásokat). Annak megértéséhez, hogy adott szereplők hogyan és miért lépnek bizonyos módokon interakcióba, a tanulmány szerzője áttekintette a különböző érdekelt felek, különösen a környezetvédelmi civil szervezetek szerepére vonatkozó szakirodalmat, illetve a hálózatok működésével kapcsolatos elméleteket. Ily módon a végső elemzési keret alapját különböző szakirodalmi források kombinációja adta, egyrészt az intézményi struktúrára, azaz a többszintű kormányzás koncepciójára vonatkozó szakirodalom, másrészt a környezetvédelmi civil szervezetek szerepével és befolyásával, a közpolitika-alkotásban való részvételükhöz szükséges kapacitással és lehetőségekkel, illetve az állami és nem állami szereplőket is egyesítő közpolitikai hálózatokkal kapcsolatos szakirodalom. A 2. ábra ez a keretet szemlélteti: a nem

állami szereplők különböző szintek közötti és a szereplők különböző csoportjaival való viszonyai és kölcsönhatásai (a többszintű kormányzási koncepcióra, azaz az MLG-re fókuszálva) összekötő kapocsként szolgálnak a civil szervezetek kapacitásai és a kormányzási rendszerben való részvételi lehetőségei között.



2. ábra: Elemzési keret: A különböző szereplőknek a kormányzás szintjei közötti kapcsolódásai és kölcsönhatásai saját kategóriaként kerülnek elemzésre, mivel a civil szervezetek ezeken keresztül tudják kapacitásukat a feltételek kihasználására és új lehetőségek megnyitására fordítani; ezeknek tehát összekapcsoló funkciója van a civil szervezeti befolyás két tényezője között. Mivel kölcsönhatások és kapcsolódások megtalálhatóak egy-egy kormányzási szinten belül és kormányzási szintek, illetve szektorok között egyaránt, ezért ezek többszintű kormányzási keretben kerülnek elemzésre.

Eredmények

- 1. A többszintű kormányzás koncepciója,** amelyet elsőként a jelen tanulmány alkalmazott a biodiverzitásra vonatkozó szakpolitikai szektorra, hasznosnak és alkalmazhatónak bizonyult a környezetvédelmi civil szervezetek szerepeinek és tevékenégeinek kutatásához és értelmezéséhez a Natura 2000 közpolitika-alkotási folyamata során, amely az európai biodiverzitással kapcsolatos többszintű közpolitika-alkotás egyik kiemelkedő példája: a kormányzási szintek közötti kölcsönhatások és az informális kölcsönhatások a civil szervezetek részvételének fontos tényezőjét és feltételét jelentették.

A Natura 2000 különböző kormányzati szintek szereplőinek tevékenysége nyomán valósult meg: a magyar nemzeti kormány volt felelős a magyarországi megvalósításáért: a Natura 2000 területként kijelölendő területeket a környezetvédelmi minisztérium választotta ki, a minisztérium irányítása alá tartozó szubnacionális szervek, azaz a Nemzeti Park Igazgatóságok támogatásával. Az EU leellenőrizte az ország által kiválasztott területek megfelelőségét és megfigyelte a megvalósítás további folyamatát. A helyi földhasználók azok a szereplők, akiknek a megfelelő gazdálkodás segítségével biztosítaniuk kell a Natura 2000 területek kedvező környezetvédelmi állapotát. A mezőgazdasági és a környezetvédelmi minisztériumoknak kellett kidolgozniuk egy támogató rendszert a Natura 2000 területek fenntartására. A környezetvédelmi civil szervezeteknek a kormányzás minden szintjén lehetőségük nyílt bekapcsolódni a folyamatba. A többszintű kormányzás koncepciója segítséget nyújtott ahhoz, hogy a civil szervezeteknek a Natura 2000 megvalósításában való részvétele annak teljes dinamikájában leírható legyen. Ahogyan azt a kormányzásra vonatkozó szakirodalom is megállapította, az informális kölcsönhatások fontos szerepet játszottak a közpolitika-alkotási folyamatban: a magyar civil szervezetek részvételi lehetőségei a Natura 2000 programban sok esetben az állami szereplőkkel zajló informális interakciókon múltott. A kormányzati szintek közötti kölcsönhatások, például az EU-szintű civil természetvédelmi szervezetekkel való kapcsolattartás is fontos volt a természetvédelmi civil szervezetek Natura 2000-ben való részvétele szempontjából.

2. A főbb civil szervezeti tevékenységek minden fajtája, tehát kampányok (lobbizás és kommunikáció), működéssel kapcsolatos (szakértői tanácsadás, területgazdálkodás és monitorozás) és „örsem” vagy „wathdog” tevékenységek is megfigyelhetőek voltak a Natura 2000 folyamatban:

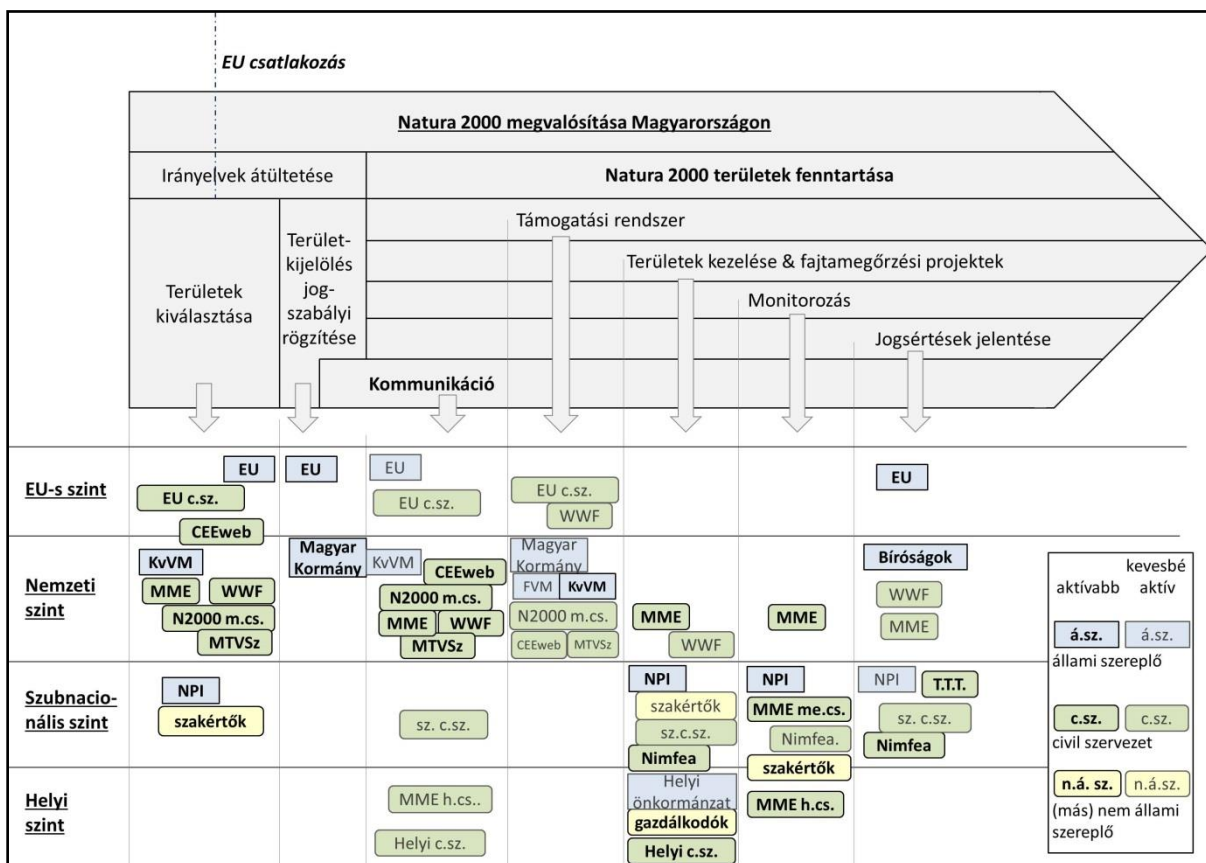
- a. A civil szervezetek tevékenységei **eltérőek voltak a különböző kormányzati szinteken**: amíg a legfőbb természetvédelmi civil szervezetek a Natura 2000-rel kapcsolatos nemzeti közpolitika-alkotási folyamatra összpontosítottak, különösen a területek kijelölésére, addig csupán a szubnacionális környezetvédelmi civil szervezetek vettek részt a tulajdonképpeni területgazdálkodásban és játszottak lokálisan „örsem” szerepet egyes esetekben.
- b. A civil szervezetek **közfeladatok informális ellátását** is végezték olyan esetekben, amikor az állami természetvédelmi igazgatási szervnek nem volt erre elegendő kapacitása; ezen tevékenységek közé tartozott a területkijelölésekre vonatkozó ajánlások előkészítése, a területek monitorozása, a Natura 2000 közpolitikai vonatkozású kommunikációja és a környezet-gazdálkodási tervek kidolgozása.

A környezetvédelmi civil szervezetek lobbiztak a magyar kormánynál a területek kijelölésekor és egy Natura 2000 fenntartási terv elkészítéséért. A Natura 2000 társadalmi ismertségének növelésére a civil szervezetek workshopokat rendeztek és létrehoztak egy Natura 2000-rel kapcsolatos weboldalt. Néhány civil szervezet olyan projekteken vett részt, amelyeknek a célja az egyes területekre vonatkozó gazdálkodási terv kidolgozása volt, vagy pedig maguk megszervezték és kiviteleztek Natura 2000 területek környezetbarát kezelését. A civil szervezetek adatokat gyűjtöttek és osztottak meg a különböző fajok és élőhelyek előfordulásáról. Nem csupán monitorozták az egyes területeket, hanem „örsemként” is felléptek azért, hogy bírósági eljárások kezdeményezésével elhárítsanak Natura 2000 területeket érintő veszélyhelyzeteket; az egyik civil szervezet az EU felé jelentett bizonyos területek védett státuszát fenyegető veszélyeket.

Amint az 3. számú ábrából kitűnik, a különböző környezetvédelmi civil szervezetek különböző tevékenységeket fejtettek ki eltérő kormányzati szinteken: csupán a 4 legnagyobb országos természetvédelmi civil szervezet (WWF, MTVSz, MME és CEEweb) vettek részt a közpolitika-alkotási folyamatokra vonatkozó aktív lobbimunkában. Ezek közül az országos civil szervezetek közül csak az MTVSz és a MME rendelkezik helyi civil tagszervezetekkel

(mint a Nimfea), illetve helyi tagcsoportokkal. Mivel a Natura 2000 területek tényleges fenntartása helyi szinten történik, természetesen csak olyan civil szervezetek tudtak részt venni a kezelési és monitorozási tevékenységekben, amelyek helyi szakértőkkel vagy önkéntesekkel dolgoztak. Az MME volt az egyedüli olyan civil szervezet, amely az összes kormányzati szint tevékenységeiben aktívan részt vett. Két szubnacionális civil szervezet nagyon aktív volt a Natura 2000 területeket érő veszélyhelyzetek jelentésében bírósági eljárások kezdeményezése vagy az EU értesítése útján.

Amíg néhány tevékenység, mint például a lobbizás és az „örszemként” való fellépés jellegzetes civil szervezeti tevékenységek, addig a civil szervezetek más olyan, hagyományosan a kormányzat szerepkörébe tartozó tevékenységeket is elláttak, melyekkel segítséget nyújtottak az állami természetvédelmi igazgatás feladatainak kivitelezéséhez. A madárvédelmi irányelv hatálya alá tartozó területek kijelölése egy környezetvédelmi civil szervezet javaslata alapján történt; a Natura 2000-rel kapcsolatos kommunikációs tevékenységeket az államigazgatás a civil szervezetek bevonásával valósította meg, pl. a magyar nyelvű Natura 2000 weboldal létrehozását; a monitorozás nagy részét civil szervezetek valósították meg, akik ezután az adatokat megosztották az állami szervekkel.



3. ábra: A környezetvédelmi civil szervezetek részvétele a magyarországi megvalósítási folyamat különböző fázisaiban: az állami és a nem állami szereplők a különböző kormányzati szinteken a folyamat különböző fázisaiban vettek részt; az EU csatlakozás időpontját szaggatott vonal jelzi. Azokat a szereplőket, akik erőteljesebben bekapcsolódtak a folyamatba egy adott fázisban, félkövér betűvel, a kevésbé bevonódott szereplőket pedig világosabb árnyalattal jelöltük. Rövidítések: **állami szereplők:** KvVM: Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium; FVM: Földművelésügyi Minisztérium; NPIL Nemzeti Park Igazgatóságok; **nem állami szereplők:** CEEweb: CEEweb a Biológiai Sokféleségért; MME: Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület; MTVSz: Magyar Természetvédők Szövetsége; WWF: World Wide Fund for Nature; EU c.sz.: EU-s civil szervezetek; N2000 m.cs.: civil szervezetek Natura 2000 munkacsoportja; sz.c.sz.: szubnacionális civil szervezetek; Helyi c.sz.: helyi civil szervezetek; MME me.cs.: MME megyei csoportok; MME h.cs.: MME helyi csoport.

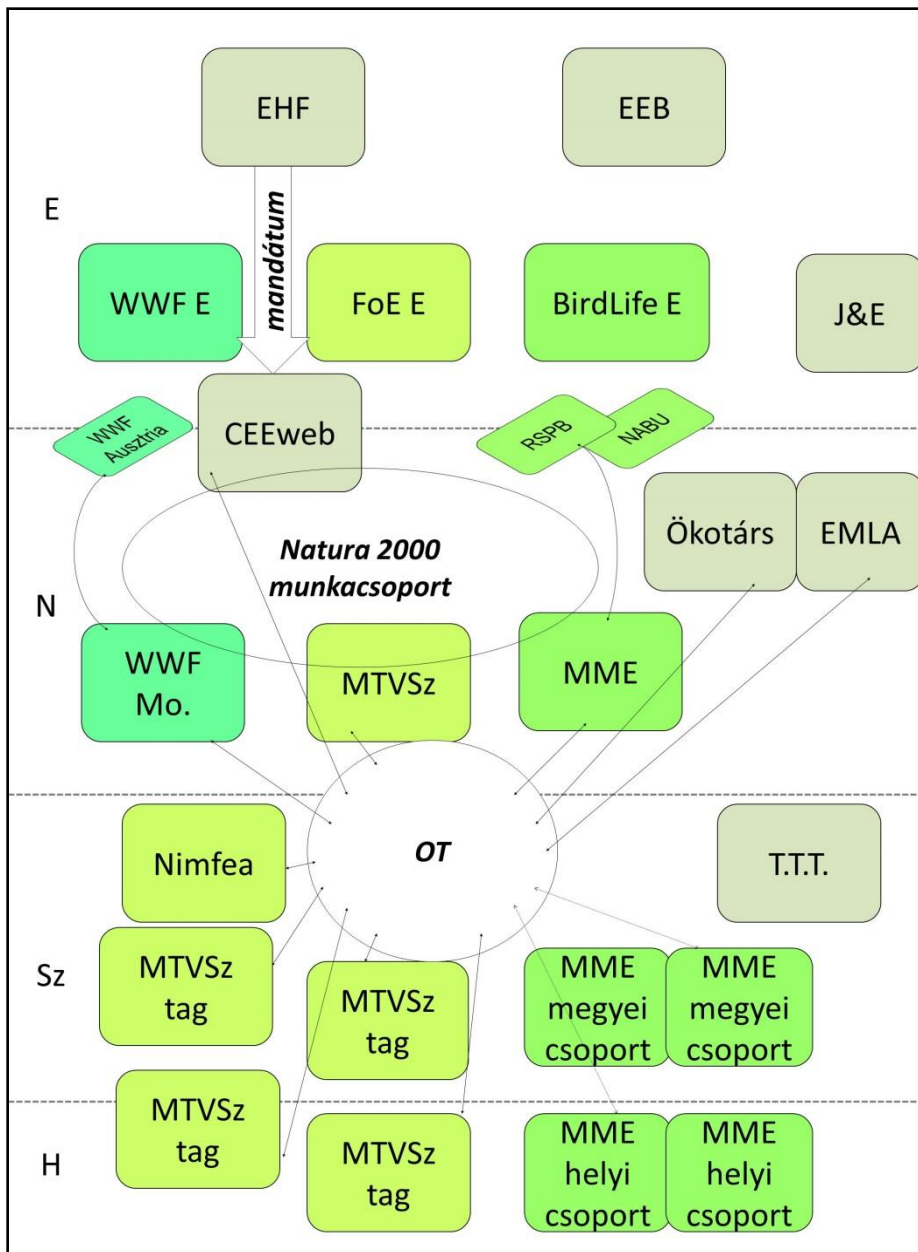
3. Mivel a Natura 2000 területek kijelölése tudományos kritériumoknak kellett, hogy megfeleljen, a környezetvédelmi civil szervezetek körében rendelkezésre álló, a fajok és élőhelyek előfordulására vonatkozó **tudományos ismeretek** rendkívül **fontos előnyt** jelentettek a szempontjukból. Köszönhetően annak, hogy megfelelő tudással rendelkeztek a **Natura 2000-rel kapcsolatos közpolitika-alkotás eljárási rendjéről**, a civil szervezetek ebben a fázisban információval tudtak szolgálni, amikor arra szükség volt.

Mivel tagjaik és munkatársaik között sok képzett természetvédelmi szakember (biológus vagy ökológus) található, a legtöbb civil szervezet magas szintű szaktudással rendelkezik a fajokra és az élőhelyekre vonatkozóan. A közigazgatásban számos fajjal kapcsolatban nem állt rendelkezésre elegendő szakértelm, ám szükségük volt erre a tudásra, mivel az európai Natura 2000 előírásai értelmében a Natura 2000 területek kiválasztása tudományos ismérveken kellett, hogy alapuljon, és a védett fajok és élőhelyek helyzetét rendszeresen ellenőrizni szükséges. Különösen jelentősnek bizonyult az MME szakértői hozzájárulása a terület-kijelölési folyamathoz, mivel az ő fontos madárélőhelyekre vonatkozó listájuk (Important Bird Areas, IBA) szolgált kiindulópontul a madárvédelmi irányelv értelmében kijelölendő területek magyarországi ajánlásához. Az európai ernyőszervezeteiktől kapott képzésnek és információnak köszönhetően a magyar környezetvédelmi civil szervezetek tájékozottak voltak a Natura 2000 folyamatával kapcsolatban, és ily módon, mikor arra a közpolitikai folyamat során szükség volt, szakértelmüket és más erőforrásaikat, mint például kommunikációs eszközeiket a közpolitika-alkotók részére rendelkezésre tudták bocsátani.

4. **A civil szervezetek közösségében rendelkezésre álló**, a kormányzati szintek közötti és szinteken belüli **kapcsolatok** fontosnak bizonyultak a civil részvétel szempontjából: az országos civil szervezetek és EU-s ernyőszervezeteik között meglévő jó munkakapcsolatok kulcsfontosságúak voltak a civil szervezetek Natura 2000 folyamatra való felkészülése szempontjából. A Natura 2000-ben részt vevő országos civil szervezetek egymást kiegészítő módon működtek együtt. Mivel az országos hatókörű civil szervezetek csak elég gyenge szálakkal kapcsolódtak a helyi szintű csoportokhoz, a civil szervezetek részvétele a területkezelés és –monitorozás fázisában kevésbé jól szervezett volt, és nem tudta az egész országot lefedni.

Mind a négy, Natura 2000-ben részt vevő országos hatáskörű civil szervezet egy európai ernyőszervezet tagja (ld. a 4. ábrát).

A CEEweb maga is egy ernyőszervezet, ugyanis közép-kelet-európai környezetvédelmi civil szervezeteket fog össze – a CEEwebet mint olyat az Európai Élőhely Fórum (a Natura 2000 ügyekkel foglalkozó EU-s szintű civil ernyőszervezet) bízta meg azzal, hogy a közép-kelet-európai régió civil szervezeteit a Natura 2000-re felkészítse. Ebben a folyamatban a CEEwebet jelentős mértékben támogatta a WWF Europe és a más nyugat-európai civil társszervezetek (mint az RSPB). Mivel a CEEweb székhelye Magyarországon található, ezért nemzeti civil szervezetként is fellépett és hozzá tudott járulni a Natura 2000 folyamatát érintő szakértelmével a Natura 2000 munkacsoport működéséhez, amelyet a négy legnagyobb országos civil környezetvédelmi szervezet alapított informális együttműködési platformként (ld. 4. ábra). Mivel a négy civil szervezet különböző kapacitással és szakértői tudással rendelkezett, egymás szakterületeit összehangolva működtek együtt. A civil szervezetek közötti együttműködést az interjúalanyok általában jónak jellemezték és alig említették, hogy problémát okozott volna az esetleges versengés.



4. ábra: A civil szervezetek közötti együttműködés: A CEEweb hivatalos mandátumot kapott az Európai Élőhely Fórumtól arra, hogy a közép-kelet-európai civil szervezeteket felkészítse a Natura 2000-re. A négy, országos szinten legaktívabban működő civil szervezet létrehozott egy közös Natura 2000 munkacsoportot. Az együttműködés és a regionális és helyi környezetvédelmi civil szervezetekkel való információcsere szempontjából a környezetvédelmi civil szervezetek éves Országos Találkozója (OT) egy fontos rendszeres esemény volt. Mivel az MME helyi és regionális csoportjait a fő iroda képviseli, ezért ezeket a részvételre vonatkozó nyilatkozat szaggatott vonallal jelöltük. Rövidítések: E: EU-s szint; N: nemzeti szint; Sz: szubnacionális szint; H: helyi szint; EHF: *European Habitats Forum*, EEB: *European Environmental Bureau*, WWF E: *WWF Europe*, FoE E: *Friends of the Earth Europe*, BirdLife E: *BirdLife Europe*, J&E: *Justice & Environment*, RSPB: *Royal Society for the Protection of Birds*, NABU: *Naturschutzbund Deutschland*, WWF Mo.: *WWF Magyarország*; EMLA: *Környezeti Management és Jog Egyesület*; T.T.T.: *Tiszántúli Természetvédők Társulata*; további rövidítésekért lásd a 3. ábrát.

A magyarországi környezetvédelmi civil szervezetek közötti kooperatív szellemiséget egy hagyományosan évente megrendezett találkozóval magyarázták, amelyeken a civil szervezetek összejönnek, információt cserélnek és demokratikus módon megválasztják azokat a képviselőket, akik a civil szervezeteiket a meghívásos alapon működő szakértői bizottságokban reprezentálják. Ugyanakkor a megkérdezett szakértők az országos és a helyi

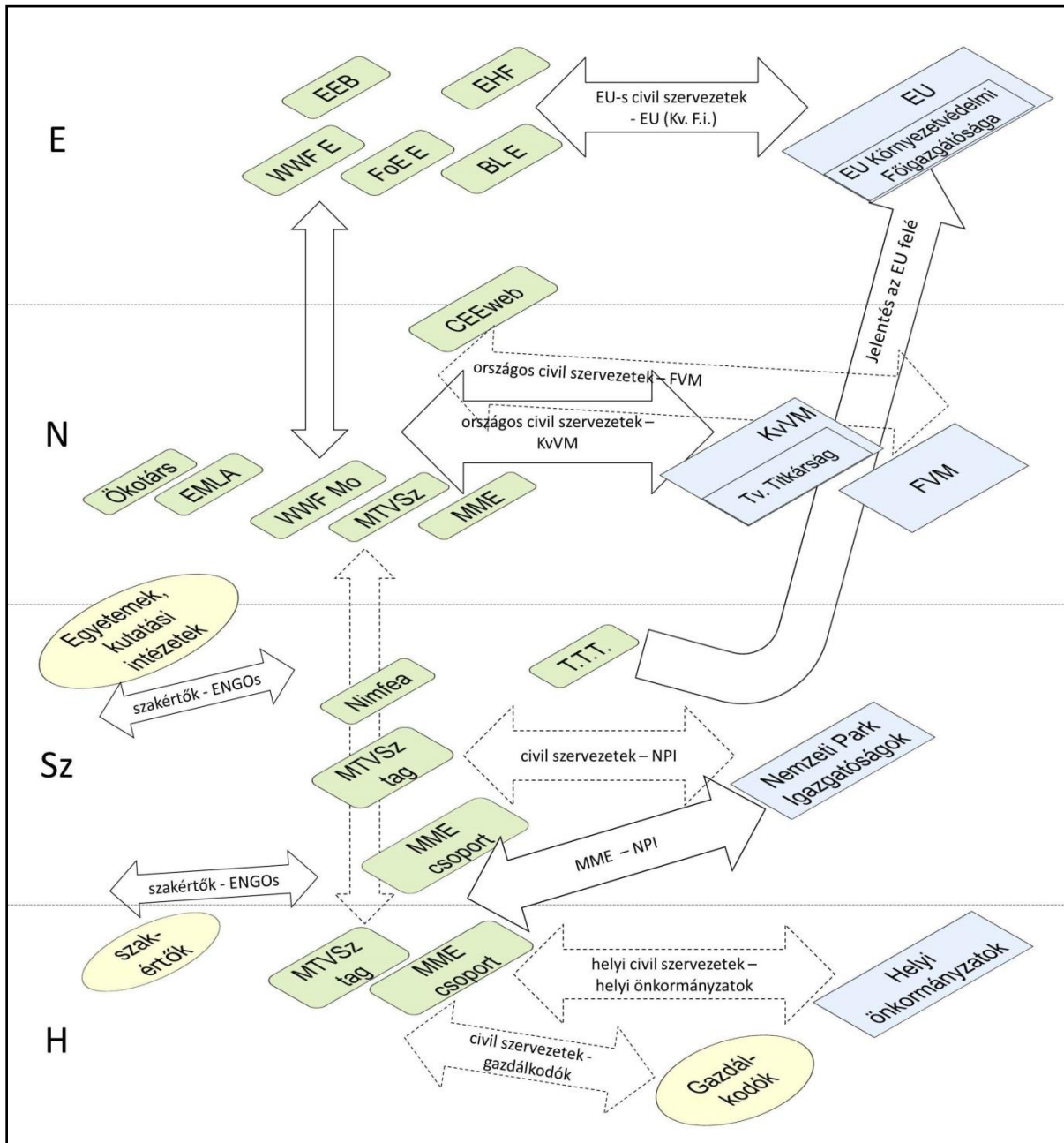
civil szervezetek, illetve csoportosulások közötti kapcsolatokat nem találták elegendően erősnek. Ezt annak tulajdonították, hogy egyrészt a helyi szinten működő csoportok nem bizonyultak elég stabilnak, illetve nem mutattak akkora mértékű érdeklődést a Natura 2000-rel kapcsolatos ügyek iránt; másrészt az országos környezetvédelmi civil szervezetek nem fordítottak elegendő figyelmet ezeknek a kapcsolatoknak az erősítésére, hanem ehelyett inkább az EU-s szintű civil természetvédelmi szervezetekkel való kapcsolattartásra fókuszáltak.

5. A civil természetvédelmi szervezetek és az állami természetvédelmi közigazgatási szervek tisztviselői létrehozta egy **magyar természetvédelmi közpolitikai hálózatot**, közös elvekre és közpolitikai célokra alapozva. A közpolitikai hálózatban való tagság **kihátással volt a civil szervezetek Natura 2000-ben való részvételének mértékére** és a magyar civil szervezetek **stratégiájára**:
 - a. **A civil szervezetek befolyása viszonylag jelentős volt** a Natura 2000 folyamatnak azon **szektorspecifikus szakaszaiban**, amelyekben az állami természetvédelmi szervek szerepe dominált, mivel tisztviselőik nagyban támaszkodtak a civil szervezetek segítségére a közös célok eléréséhez; ugyanakkor a civil szervezetek befolyása azonnal lecsökkent, amint a közpolitikai folyamatban más szektorok kezdtek meghatározó szerepet játszani – lévén a természetvédelmi hálózat tagjai, a környezetvédelmi civil szervezetek nemigen tudtak jó kapcsolatokat kiépíteni a földhasználati szektort képviselő állami tisztviselőkkel.
 - b. Miközben a **legfőbb országos civil környezetvédelmi szervezetek**, a természetvédelmi közpolitikai hálózat legitim tagjaiként, inkább a **magyar állami természetvédelmi szervekkel való informális kapcsolattartást** részesítették előnyben a biodiverzitás-kormányzás befolyásolására, addig néhány olyan **szubnacionális civil szervezet, amelyek kevésbé erős szálakkal kapcsolódtak** a magyarországi természetvédelmi hálózathoz, **konfrontatívabb eljárásmodot választottak** azáltal, hogy bírósági eljárásokat indítottak, illetve hivatalos jelentéseket juttattak el EU-s szervek részére. Mivel a legtöbb civil szervezet a belső civil szervezeti hálózatot használta a kormányzási szintek közötti interakciókra, a **kormányzási szintek átugrása** az EU közvetlen értesítése által **inkább a kivételt jelentette** a Magyarország és Európa közötti többszintű biodiverzitás-kormányzás terén.

A környezetvédelmi civil szervezetek szakértői és az állami természetvédelmi tisztviselők hasonló szakmai háttérrel rendelkeztek, és mindkét szektor tagjai hangsúlyozták a természet fontosságát az emberiség számára, és hogy a természet védelme a döntéshozatali folyamatok során előnyt kell, hogy élvezzen. Erős, gyakran személyes kapcsolatok álltak fenn az országos környezetvédelmi civil szervezetek és a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium Természetvédelmi Titkársága között, valamint szubnacionális szinten elsősorban a MME és a Nemzeti Park Igazgatóságok között (ld. 5. ábra).

A Natura 2000-rel szemben az állami természetvédelmi tisztviselők ugyanúgy érdekeltek voltak abban, hogy a területek védelme érdekében nagyszámú természeti szempontból értékes területet lássanak el Natura 2000 védjegygel – tehát a civil és az állami természetvédelmi szakértők közpolitikai célja ugyanaz volt. Éppen ezért a civil szervezetek az irányú lobbizásukban, hogy biztosítsák elegendő számú terület kijelölését, nem az állami természetvédelmi tisztviselők ellen, hanem velük együtt harcoltak. Mivel az állami természetvédelmi hatóságnál meglehetősen kevés emberi és más erőforrás állt rendelkezésre, gyakran értékelték a civil szervezetek segítségét, különösen azokban az esetekben, amikor, nem állami szereplők lévén, a civil szervezetek stratégiaileg másképpen tudtak fellépni, vagy más finanszírozási forráshoz volt hozzáférésük. Komoly ellentétek voltak a környezetvédelmi és a mezőgazdasági minisztérium (FVM) között a Natura 2000 kapcsán, főként egy országos

fenntartási terv kidolgozását illetően, amely végül nem valósulhatott meg e két, a témáért felelős minisztérium közötti kooperáció hiánya miatt.



5. ábra: A civil szervezetek interakciói az állami és más nem állami szereplőkkel: Az interakciók intenzitását egyrészt folyamatos vonallal (gyakori, megbízható kapcsolatokon alapuló, jó interakciók esetén), illetve szaggatott vonallal jelöltük (kevésbé intenzív, alkalmi interakciók esetén). A civil szervezetek kormányzati szintek közötti interakcióit is jelöltük, hogy a képet teljesebbé tegyük (részletesebb erre vonatkozó magyarázatért ld. a 4. ábrát). Rövidítések: BL E: *BirdLife Europe*; Kv.F.i.: EU Környezetvédelmi Főigazgatósága; Tv. Titkárság: KvVM Természetvédelmi Titkársága; további rövidítésekért ld. a 3. és 4. ábrát.

A környezetvédelmi civil szervezetek sem tudtak könnyen kapcsolatot teremteni a földhasználatért felelős hatóságokkal, akik a civil szervezetekre inkább úgy tekintettek, mint akik túlzó véleménnyel és igényekkel rendelkeznek (mintha csak természet érdekelné őket, az emberek pedig nem). A környezetbarát földgazdálkodással kapcsolatos EU-s programokon keresztül néhány környezetvédelmi civil szervezeti szakértő kapcsolatba került a mezőgazdasági hatóságokkal – tehát valójában több összeköttetés létezett a civil szervezetek

és a gazdálkodói szektor között, mint előzőleg – ám ezek nem voltak eléggé erősek ahhoz, hogy a civil szervezeteknek lehetősége nyílt volna befolyásolni a mezőgazdasági szektor közpolitika-alkotási döntéseit vagy prioritásait.

A nagy, országos hatáskörű környezetvédelmi civil szervezetek, köszönhetően az állami természetvédelmi tisztviselőkkel fennálló kitűnő kapcsolataiknak, amelyek a közös közpolitikai prioritásokra, de hasonló karrierútjaikra és személyes barátságokra is épültek, jól tudták informális módon befolyásolni a természetvédelmi közpolitika-alkotást és alig folyomodtak olyan stratégiákhoz, amelyek a közigazgatással való közvetlen konfrontációhoz vezettek volna. Az a két szubnacionális civil környezetvédelmi szervezet, amely a legaktívabban fejtett ki hivatalos watchdog vagy „órszem” tevékenységet, nem rendelkezett az állami hivatalokhoz olyan közeli kapcsolatokkal – így ők valamivel függetlenebbek voltak; ám az ő konfrontatívabb tevékenységeik, mint például bírósági perek indítása, nem mindig hozták meg a várt sikereket, illetve a természeti értékek pusztulását nem tudták megakadályozni, hanem azt akkor tudták már csak bejelenteni, miután megtörtént. Csupán a T.T.T., egy szubnacionális környezetvédelmi civil szervezet, amelyik inkább kívülálló volt a civil szervezetek közösségében (ld. a 4. ábrát), ragadta meg az alkalmat arra, hogy az új európai többszintű kormányzási rendszerben közvetlenül az EU-s szerveknek tegyen jelentést (ld. a 5. ábrát). A legtöbb magyar civil szervezet csak a velük azonos kormányzási szinten lévő állami szervekkel léptek interakcióba; az országos szinten működő környezetvédelmi civil szervezetek az EU-t inkább a saját EU-s szintű ernyőszervezeteiken keresztül tájékoztatták.

6. A magyar civil környezetvédelmi szervezetek a Natura 2000 területek fenntartására irányuló kezdeményezéseik révén, melyekbe bevonták a helyi érdekelt feleket, valamint az állampolgárok és a hatóságok közötti új kommunikációs felületek létrehozása révén **példát adtak a jogosultság és a hatékonyság közötti szinergiákra** a többszintű kormányzásban.

A közpolitika-alkotási folyamatok legitimitása és hatékonysága a „jó kormányzás” alapfeltételei. A környezetvédelmi civil szervezetek különösen kétféle tevékenység által járultak hozzá ezek erősítéséhez a magyarországi biodiverzitás-kormányzásban: kommunikációs tevékenységükkel, például azáltal, hogy létrehozták a Natura 2000 weboldalt, a civil szervezetek felületet biztosítottak az állampolgárok és a hatóságok közötti információcserére – a weboldal például nem csak a Natura 2000-ről szolgáltat információkkal, hanem az emberek a weboldalt fenntartó civil szervezetnek (MME) is küldhettek e-mailt, amelyet az továbbított az illetékes hatóságoknak. Azok a gazdálkodási kezdeményezések, amelyeket a helyi gazdálkodókkal való együttműködésre alapoznak (pl. amelyet a Nimfea szervezett), a helyi érintettek támogatását élvező megoldásokat tudtak létrehozni a környezetbarát területgazdálkodásra. Az effajta tevékenységek ezért legitimitásnövelő tényezők voltak, mivel segítettek elnyerni az állampolgárok és az érintettek támogatását a Natura 2000-re vonatkozóan, és segítették a megvalósítás hatékonyságának növelését azáltal, hogy a Natura 2000 szabályozásait széles körben megismertették és ténylegesen védelmet biztosítottak néhány területnek megfelelő élőhely-gazdálkodás segítségével.

Következtetések és javaslatok

1. A tanulmány alapján elméleti szempontból azt a következtetést lehet levonni, hogy a többszintű kormányzás koncepciója alkalmas keretet nyújt nem állami szereplőknek egy EU-s közpolitikai folyamatban játszott szerepének elemzésére egy új közép-kelet-európai tagállamban; ahhoz, hogy a megfigyelt kölcsönhatásokban az ok-okozati viszonyokat jobban megértsük, a többszintű kormányzás koncepcióját szükséges és lehetséges specifikusabb elméletekkel ötvözni, mint például a jelen tanulmány során

használt, a civil szervezetek befolyásáról és a közpolitikai szektorokon belüli hálózati együttműködésről szóló elméletekkel.

2. Habár az olyan dinamikák, mint a kormányzási szintek átugrása, a magyarországi biodiverzitás-kormányzásban nem voltak megfigyelhető olyan gyakorisággal, amilyenre a többszintű kormányzás elméletéből számítanánk, mégis a nemzetek feletti kormányzási szint megléte fontos hatással volt a civil szervezetek részvételére és a magyarországi biodiverzitás-kormányzási rendszerre, méghozzá az EU-s civil ernyőszervezetekkel való információcsere, az EU-s szabályozások és a környezetvédelmi civil szervezetek erősebb tárgyalási pozíciója révén, amely az EU közvetlen tájékoztatási lehetőségéből adódott. A kormányzás EU-s szintjét emiatt szükséges számításba venni egy közép-kelet-európai tagország biodiverzitásra vonatkozó közpolitika-alkotási folyamatának elemzése során.
3. Számos szakértő osztotta azt az álláspontot, hogy a környezetvédelmi civil szervezetek által informális és formális módon gyakorolt kontroll segítette abban, hogy a hatóságok és az érintettek körében nőjön a tudatosság és a tisztelet a Natura 2000 védelem iránt. Ahhoz, hogy erős érv maradjon az, hogy a civil szervezetek az EU felé jelentést tehetnek, szükségesek voltak azok az esetek, amikor egy-egy civil szervezet ténylegesen bejelentést tett az EU-nak; a bejelentési lehetőség értéke így kevésbé adódik abból, hogy az érintett területeket meg tudták-e védeni, hanem sokkal inkább abból, hogy megakadályozhatja a Natura 2000 védelem jövőbeli megsértését. A civil szervezetek „watchdog” vagy „őrszem” szerepe tehát fontos a Natura 2000 megvalósítása szempontjából, és ezért szükséges lenne a jövőben is gyakorolni.
4. Egy, az állami és nem állami szereplőket egyesítő közpolitikai hálózat létezése a magyarországi biodiverzitás-kormányzás terén fontos tényezőt jelentett a környezetvédelmi civil szervezetek részvétele és stratégiája szempontjából. Mivel a gyenge állami hatóságok a civil szervezetekre mint segítőkre tekintettek, így lehetőségeket kaptak a folyamatban való részvételre, és informálisan kiállhattak a Natura 2000 által nyújtott védelem érdekében. Ugyanakkor a természetvédelmi szakmai közösség tagjaként a környezetvédelmi civil szervezeteknek kevés lehetőségük volt a közpolitikai folyamat befolyásolására, amint más szektorok szereplői lényeges befolyásra tettek szert a Natura 2000 megvalósítási folyamatában. Ezért tehát a különböző közpolitikai szektorok közötti kölcsönhatások, illetve konfliktusok dinamikáira külön figyelmet szükséges fordítani a nem állami szereplők többszintű kormányzási folyamatokban való részvételének elemzése során.
5. A környezetvédelmi civil szervezetek kétféle módon tudták növelni a Natura 2000 megvalósítási folyamatának legitimitását. Először azáltal, hogy lehetővé tették a tájékozott elemzést azzal, hogy szakértői tudásukkal segítettek javítani a terület-kijelölésre szolgáló adatbázison – ennek ellenére ugyanakkor nem állt rendelkezésre elegendő adat minden területről. Másodszor pedig azáltal növelték a legitimitást, hogy a társadalom és az érintettek felé tájékoztatást nyújtottak a Natura 2000-ről – bár a kommunikációt általánosságban a mezőgazdasági és a civil szervezeti szakértők is elégtelennek tartották, a környezetvédelmi civil szervezetek részvétele nélkül még kevésbé lett volna hatékony. A civil szervezetekre emiatt fontos szereplőként kell tekintenünk a kommunikáció terén.
6. Az összes kormányzási szint vizsgálata ezenkívül azt is felfedte, hogy a helyi szint igen csekély jelentőségű szerepet játszott a Natura 2000-rel kapcsolatos közpolitika-alkotás során. Mivel a civil szervezetek helyi gazdálkodási kezdeményezései reagálni és alkalmazkodni tudnak a helyi társadalmi kontextushoz és természetes környezethez, ily módon szinergiákat tudnak létrehozni a kormányzási folyamatok legitimitása és hatékonysága iránti igények között. Az országos és az európai szintű környezetvédelmi civil szervezeteknek és a donoroknak épp ezért nagyobb figyelmet

lenne szükséges szentelniük a helyi szintű csoportoknak, és támogatniuk kellene a helyi kezdeményezéseket, mert ezek ígéretesek arra nézve, hogy bevonják a helyi érintetteket a Natura 2000 fajok és élőhelyek védelmébe, és így a biodiverzitás megőrzésébe.

Publikációk

Impakt faktoros idegennyelvű folyóirat cikk

Cent, J., **Mertens, C.**, Niedzialkowski, K. (2013): Roles and impacts of non-governmental organizations in Natura 2000 implementation in Hungary and Poland. *Environmental Conservation* 40(2): 119-128: Impact Factor: 1.927.

Lektorált idegennyelvű folyóirat cikk

Mertens, C. (2013): Playing at Multiple Levels in Biodiversity Governance: The Case of Hungarian ENGOs in Natura 2000. *Society and Economy* 35(2): 187-208.

Lektorált, magyar nyelvű folyóirat cikk

Bodorkós, B., **Mertens, C.** (2009): Kié a föld? Intézményi elemzés a természetvédelem helyi irányításáról. *Természetvédelmi Közlemények*, 15: 103-118.

Magyar nyelvű konferencia cikk (absztrakt)

Pataki Gy., Kelemen E., Kalóczkai Á., **Mertens, C.** (2011): Legitimáció és társadalmi részvétel a természetvédelmi politikában: Natura 2000 fenntartási tervek 20 hazai mintaterületen. „Többfrontos természetvédelem: önkéntesek, hivatásos természetvédők és kutatók összefogása természeti értékeink megőrzéséért”, VII. Magyar Természetvédelmi Biológiai Konferencia, Debrecen, 2011. november 3-6.

Bodorkós, B., **Mertens, C.** (2008): Intézményi elemzés a biodiverzitás ügyének helyi kormányzásról. V. Magyar Természetvédelmi Biológiai Konferencia, Nyíregyháza, 2008. november 6-9.

Idegen nyelvű konferencia cikk (teljes)

Mertens, C., Kelemen, E., Pataki, Gy. (2009): An analysis of biodiversity governance in the Kiskunság National Park according to the GoverNat Framework. Pp. 157-167 in Schaft, F., Balmann, A. (eds.) (2009): *Multi-level Processes of Integration and Disintegration: Proceedings of the Third MACE Green Week Conference, Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, IAMO, Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, 52, ISBN 978-3-938584-42-2.

Mertens, C. (2009): Agency of NGOs in the implementation of Natura 2000 in Hungary. Paper for the 2009 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam, the Netherlands, 2-4 December 2009 <http://www.earthssystemgovernance.org/ac2009/papers/AC2009-0264.pdf>

Idegen nyelvű konferencia absztrakt.

Pataki Gy., Kelemen E., Kalóczkai Á., **Mertens, C.** (2011): Conflicts, Legitimacy and Participation in Biodiversity Governance: The Case of Natura 2000 in Hungary. Biodiversity and Nature Protection session, Social Relations in Turbulent Times, 10th Conference of the European Sociological Association, Geneva, 7-10 September, 2011.

Pataki Gy., Kelemen E., Kalóczkai Á., **Mertens, C.** (2010): Conflicts, Legitimacy and Participation in Biodiversity Governance: The Case of Natura 2000 in Hungary. Advancing Sustainability in a Time of Crisis, International Society for Ecological Economics Conference, Oldenburg and Bremen, 22-25 August, 2010.

Mertens, C. (2009): Agency of NGOs in the implementation of Natura 2000 in Hungary. Presentation at the GoverNat Conference on Governance of Natural Resources in a Multi-Level Context, Leipzig, Germany, 19-22 January 2010.

Mertens, C. (2009): Agency of NGOs in the implementation of Natura 2000 in Hungary. Presentation at the 2009 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam, the Netherlands, 2-4 December 2009.

Mertens, C., Kelemen, E. (2009): An analysis of biodiversity governance in the Kiskunság National Park according to the GoverNat Framework. Presentation at the 3rd MACE Green Week Conference: "Multi-level Processes of Integration and Disintegration", Berlin, 14-15 January 2009.

Mertens, C., Trifunov, S., Banaszak, I. (2009): Role of interactions between societal groups in multi-level biodiversity governance: Bridges and barriers for building common institutions. ESEE conference presentation, Ljubljana, Slovenia.

Mertens, C., Trifunov, S., Banaszak, I. (2009): Interactions between Societal Groups in Multi-level Biodiversity Governance. Presentation at the GoverNat Conference on Governance of Natural Resources in a Multi-Level Context, Leipzig, Germany, 19-22 January 2010.

Angol nyelvű könyvrészlet

Santaoja, M., Treffny, R., **Mertens, C.** and Jolibert, C. (2012): Looking for a place to anchor. Confusing thoughts along an interdisciplinary dissertation journey. In Farrell, K. N., Luzzati, T., van den Hove, S. (eds.): *Beyond reductionism: A passion for interdisciplinarity*. Routledge, London, ISBN 978-0415470148

Bodorkós, B., **Mertens, C.** (2007): Institutional Analysis of Biodiversity Governance in Hungary - Local Farmers and the National Park in the Borsodi Mezőség. pp. 42-66, in Kluvánková-Oravská, T., Chobotová, V., Jílková, J., Šauer, P. (eds.) (2007): Institutional analysis of sustainability problems. Proceedings Book, Institute for Forecasting of the Slovak Academy of Sciences, "Emerging Theories and Methods in Sustainability Research" (THEMES), ISBN 978-80-86709-12-3

Nem minősített tanulmányok

Jongman, R.H.G., Bela, Gy. Pataki, Gy. Scholten, L., Mérő, Á., **Mertens, C.** (2008): D 7.1 Web report on the effectiveness and appropriateness of existing conservation policies and their integration into other policy sectors. Rationalising Biodiversity Conservation in Dynamic Ecosystems (RUBICODE) URL: http://www.rubicode.net/rubicode/RUBICODE_Report_on_Conservation_Policy.pdf

Wesselink, Anna with contributions from Catrin Egerton, Oliver Fritsch, **Cordula Mertens**, Mireia Pecurul, Matteo Roggero, Minna Santaoja, Raphael Treffny, Sonja Trifunovova, (2008): WP1: Analysing Multilevel Water and Biodiversity Governance in their Context, Analysis and synthesis of Consultations. UFZ-Discussion Papers 6/2008, Leipzig, URL: http://www.governat.eu/files/files/ufz_discussion_paper_6_2008.pdf

Antunes, P., Quillacq, P., Rauschmayer, F., Santos, R., Videira, N. with contributions from Catrin Egerton, Oliver Fritsch, **Cordula Mertens**, Mireia Pecurul, Matteo Roggero, Minna Santaoja, Raphael Treffny, Sonja Trifunovova (2010): WP2: Assessing multi-level activities in Water and Biodiversity Governance, Final Report. Multi-level Governance of Natural Resources: Tools and Processes for Biodiversity and Water Governance in Europe. UFZ-Discussion Papers, Leipzig, 23 pp. URL: http://www.governat.eu/files/files/dp_governat_11_ufz_7_2010.pdf