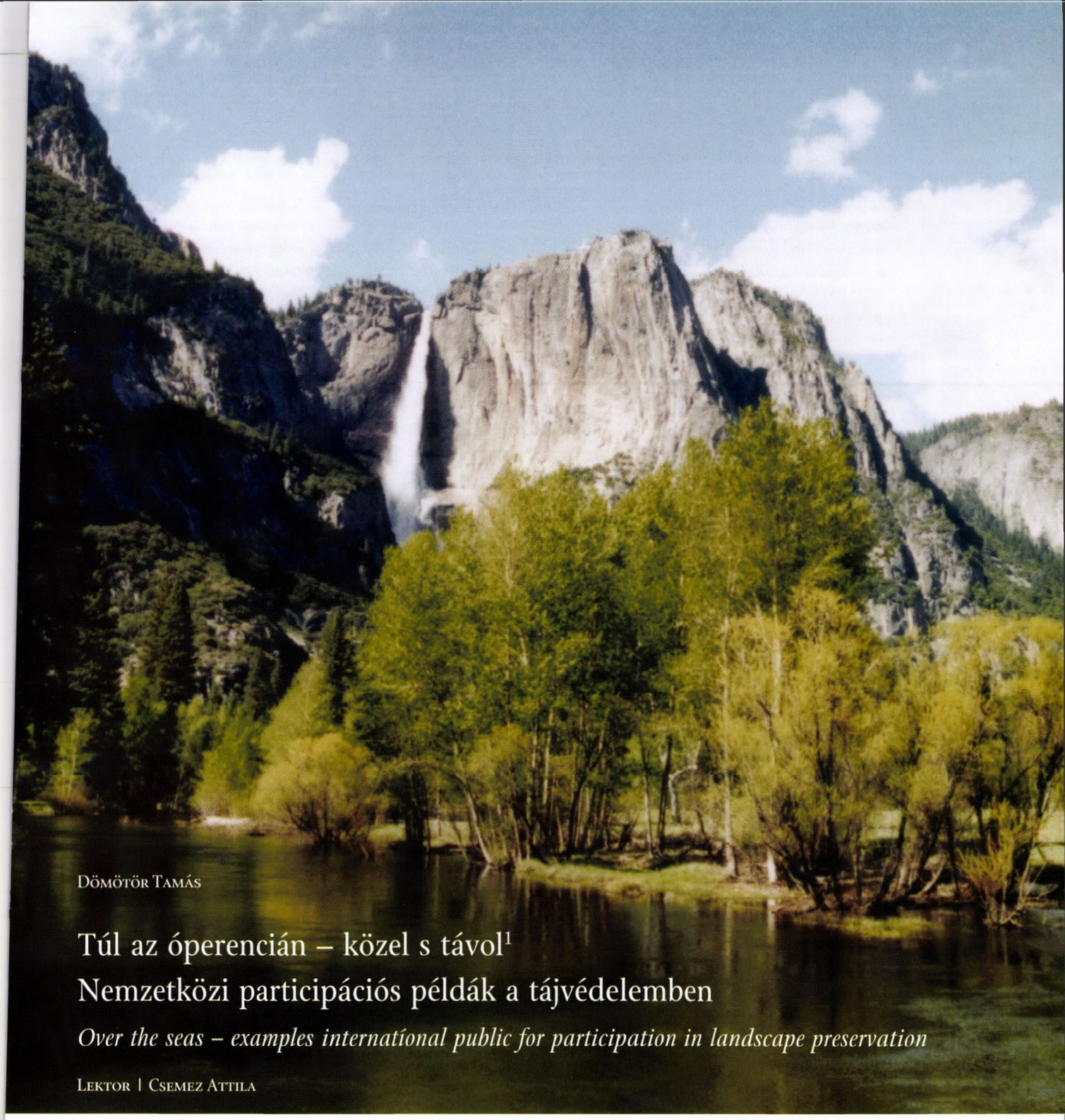


Dömötör Tamás

Túl az óperencián – közel s távol[1]
Nemzetközi participációs példák a tájvédelemben

Over the seas – examples international public for participation in landscape preservation

Lektor | Csemez Attila

„...Otthonunk volt e táj...
...Az ide vissza-utat már
minden égtájról ismerem..."
(Serfőző Simon)

A participatív[2] tervezés háttere

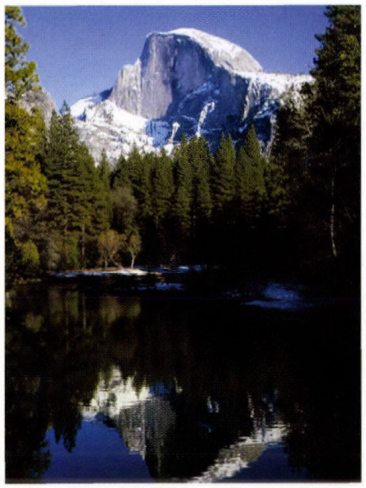
A területi tervezés a hatalom egyik megnyilvánulási formája. Megmutatja, ki rendelkezik bizonyos hatalmi jogokkal és eszközökkel. A nyugati demokráciák a túlzott hatalomkoncentrációt gátló, és ezáltal a fenntarthatóságot növelő intézkedésként írják elő az érintett közösségek részvételét a döntéshozatalban. A részvétel megjelenése az állami és uniós jogrendszerben több évtizedes integrációs folyamat eredménye. Az emberi jogok törvényi biztosítása folyamatosan fonódott össze a környezeti jogok előtérbe kerülésével. E fejlődés eredménye, hogy mára a fejlett demokráciákban az egészséges környezethez való jog, és a környezetkárosítás felelősségének szabályozása több alapjogszabályban is megjelenik. Bár Arnstein[3] már 1969-ben a participatív tervezés számos szintjét határozta meg, a részvétel máig elsősorban

az információhoz való hozzáférés joga alapján jelenik meg a szabályozásban, ami a részvétel alacsony szintjét jelenti. A fenntarthatóság és a szubszidiaritás gondolatának népszerűségének erősödése azonban a részvételi tervezés jelentőségének további fokozódását vetíti előre.

A részvételi tervezés számos előnnyel jár az elfogadhatóság, a megvalósíthatóság és a fenntarthatóság terén. Mindemellett – jellegéből adódóan – számos buktatót rejt a tervezés folyamata. Ezt bizonyítja, hogy a fejlettebb polgári demokráciákban is egyaránt találunk sikeres és sikertelen eseteket. Tanulságul álljon itt néhány példa a világ minden szegletéből. A különböző léptékű és jellegű esetek mindegyikében a tervező a részvétel jellegétől függően más-más, de mindenképp sajátos kapcsolatba került az érintettekkel.

Yosemite Nemzeti Park, USA

Az USA-ban az érintettek bevonásának gondolata jelentős múltra tekint vissza[4]. A részvételi demokrácia gyakorlásának kezdeti időszakában azonban itt is számos buktató, tévút és nehéz tapasztalat kísérte az elmélet megvalósítását. 1975-ben, a National Park Service elkészíttette a Yosemite Park szerkezeti tervét (master planjét)[5], melybe a lakosságot is be kívánták vonni. Az Erdőkezelőség (Forest Secvice) által is elfogadott „Beaverhead National Forest" program szemléletesen mutatja be a társadalom bevonásának kísérletét olyan esetben, amikor egy park nem egy közösséghez tartozik. Az érintettek meghatározásánál arra törekedtek, hogy minden potenciális szereplő megjelenjen a döntéshozatalban. Ezáltal hirtelen az „érintettek" köre kibővült és nem csak a helybeliek, még csak nem is csak a látogatók köre lett a kiindulási alap. A Yosemite esetében a „részvétel" az egész országra kiterjedt és egy nemzeti referendum született, amit még egy népszavazás sem hitelesített (Kaplan, 1982.).



Következtetés:

A Yosemite Park esetében az irreális léptékválasztás a szándékokkal ellentétes hatást ért el, és inkább a demokrácia hátrányára vált. Az egyeztetés parttalan, mondhatni komolytalan lesz, ha a valóban érintettek körét rosszul határozzuk meg. A mai Magyarországon az Európai Unió szubszidiaritás elve a mértékadó a döntéshozatalban. A fejlesztés és védelem közötti kiélezett érdekellentét és az erős önkormányzatiság következtében azonban számos példát találunk a tervezési-döntéshozatali lépték helytelen megválasztására.

Mkomazi Védett Terület, Tanzánia

Az 1951-ben létrehozott rezervátum (Mkomazi Game Reserve) Tanzánia északi részén, a Kilimandzsárótól dél-keletre, a kenyai határnál fekszik, és a kenyai Tsavo Nemzeti Parkkal egy egységet alkot. 3726 km2 füves és sűrű bozótos dombos területén az őshonos állatállományt nagytestű emlősök (zsiráf, elefánt, orrszarvú stb.) jellemezték, ám ezeket a pásztorkodás gyors elterjedésével a háziállatok (juh, kecske, szamár) kiszorították. 1988-ban a Mkomazi rehabilitációját határozta el az állam. A projekt vezetője a londoni George Adamson Wildlife Preservation Trust-öt (továbbiakban GAWPT) kérte fel asszisztensnek.

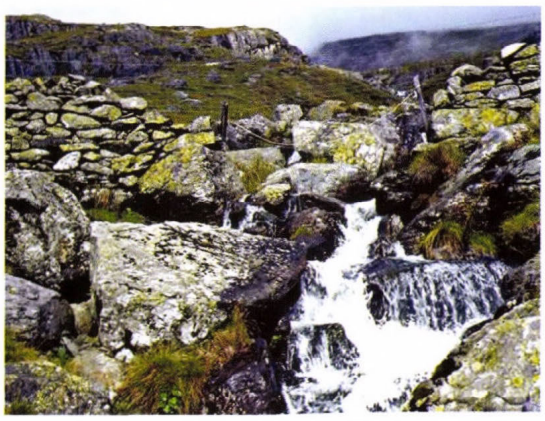
A társadalmi részvétel a projekt szerves része volt Outreach Programme néven, amit a Turisztikai-, valamint a Természet- és Környezetvédelmi Minisztérium alapított, 1993-ban. A programot az első négy évben egy holland házaspár koordinálta, akik évekig éltek egy, a rezervátum határán álló faluban. Megismerték a helyi szokásokat, folyamatokat, és ők látták el információkkal a Trösztöt. A helyiek szemében a tervezők így nem távoli ismeretlenek voltak, akik felülről megmondják, mit és hogyan tegyenek (a „messziről jött emberrel" szemben gyakori az ellenállás, ami gátolja a tervek megvalósulását).

Az információk alapján a programot kiterjesztették olyan érzékeny intézményekre, mint a helyi beteggondozó, általános iskolák, sőt egy női társalgóhelyre is. A rezervátum főbejáratánál (Zange Gate) alapítottak egy szakiskolát, melyet gépkocsival, TV-vel és videóval látott el a GAWPT. A szocializáció ilyen, intézményesült helyszínein hatékonyan lehet egyes célcsoportokra hatni, illetve megismerni speciális igényeiket.

A programban a pénztámogatás mellett pl. cementet adtak a helybelieknek, akik maguk végezték az építési munkákat. Az ilyen aktivizáló támogatások talán a leghatékonyabbak a pozitív hozzáállás kialakításában. A sokoldalú program eredményeképp a lakosság sokkal toleránsabb lett, elfogadták a területi korlátozásokat, így nagyobb élettér maradt a védett természetes növény- és állatpopulációknak. Csak néhány pásztorra nem hatott a folyamat, ők még mindig haragszanak a legelők csökkenéséért. A morális győzelem egy jele, hogy a helyi focicsapat azt a logót használja, amit a GAWPT adott nekik. (Eltringham, 1999.)

Következtetés:

A részvételen alapuló területi tervezés bizonyos folyamatok ellen hat, s emiatt a tervező sokszor nehéz etikai döntésekre kényszerül. Ilyen jelenség a megnövekedett mobilitás. Egyre kevésbé adódik alkalom arra, hogy a tervezők általuk jól ismert területen dolgozzanak. Ritkán van közvetlen kapcsolatunk a tervezési területtel, s ez a tájba illeszkedő optimális megoldások esélyét rontja. A részvételi tervezés ugyanakkor elengedhetetlenné teszi az elmélyült helyismeretet, a sablonok mellőzését. A tervezői érintettség mellett azonban még nagyobb gondot okoz a helyi lakosság a területhez, illetve a tervhez kötődésének csökkenése. A sokoldalú kapcsolat kiépítésének példája a Mkomazi Védett Terület terve, ahol az ökológia a szociális és közösségfejlesztő elemeket messzemenően integrálja, megteremtve ezzel a fenntarthatóság társadalmi alapjait.



Snowdonia Nemzeti Park, Nagy-Britannia

A participatív módszerek gyakran nem csak a hatékonyság és az eredményesség növelésének alternatív eszközei. Sokszor a jogi környezet kényszeríti ki alkalmazásukat – akár indirekt módon is. Erre példa a walesi Snowdonia Nemzeti Park esete, ahol a tulajdonjogi viszonyok miatt elkerülhetetlen volt a helybeliek bevonása a védelembe. Az esettanulmány ismertetése előtt ezért néhány szót kell szólni a brit sajátságokról.

Nagy-Britanniában a Nemzeti Park Igazgatóságok rendszerint nem birtokolják a területeket. A Snowdonia Nemzeti Park Igazgatóság kevesebb mint 5% tulajdonosa, ezért korlátozottak a lehetőségei. Céljaik elérésére a participációs módszerek egész tárházát sorakoztatták fel. A társadalmi részvételt direkt és indirekt módszerekkel egyaránt ösztönözték.

Direkt módszerekként értelmezzük azokat a megoldásokat, ahol a tervezést végeztető/végző szervezet közvetlenül igyekszik a szereplőt motiválni. Ez a leggyakrabban szabályozási előírásokat jelent, de ma már ide sorolhatjuk a különböző preferenciaelvek alapján juttatott támogatásokat is. A Snowdonia Nemzeti Parkban, a romló történeti tájon az Igazgatóság célja volt a meglévő féltermészetes élőhely megőrzése. Már korábban kezelési előírásokat határoztak meg, melyek egyike volt a hagyományos pásztorkodási mód alkalmazása. Betartatásukhoz azonban nem voltak meg a szükséges hatalmi eszközök, ezért egy piac-alapú sémát vezettek be 1992-ben, mely támogatja ezt a tájhasználati módot. A farmerek hektáralapú támogatásban részesültek, amennyiben a hagyományos módon használják és megőrzik a tájat, felújítják a falakat, sövényeket, töltéseket. A legelők mellett ide tartoztak az egyéb féltermészetes használati módok is (erdők, mocsarak, szűzföldek, nedves területek). Fontos kitétel volt, hogy a tulajnak biztosítani kellett az átjárást vagy a táj élvezetének más, csendes formáit. További támogatás járt a táj természeti potenciáljának növelésért (új élőhely létrehozása, degradált táj élőhely-rekonstrukciója) (Ogden, 1999.).

A hatékonyság növelése érdekében indirekt módszereket is alkalmaztak. Közösségi akcióprogramokat szerveztek. A programokat a helybeliekkel közösen alakították ki. Így egyaránt lehetőség nyílt a szükségletek biztosítására és helyi környezet fejlesztésére. Követendő jó példák kifejlesztésével, bemutatásával terelték a fejlesztéseket a tájba illő megoldások felé. A megvalósult példák mellett a helyi stílust és módszereket bemutató tervezési útmutatókat is készítettek. Környezetileg érzékeny turisztikai előírásokat hoztak, így a turizmus pozitívan hatott vissza a tájvédelemre. Az előírások meghatározták a termékismertetés és a szolgáltatások lehetőségeit, valamint a jó példák bemutatását a díjak jellegének meghatározásával együtt. Mindemellett a táji értékek megőrzését, fejlesztését szolgáló civil szervezeteket és önkéntes csoportokat pénzügyileg támogatták.

Az összetett akció következtében 1996-ig belépett farmok száma 257 db

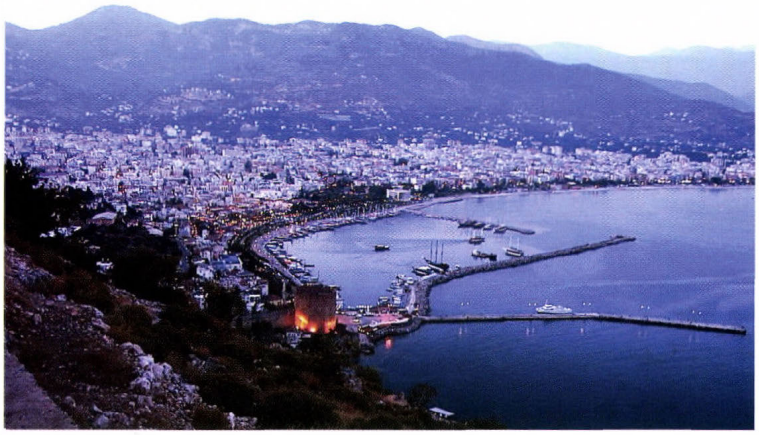
volt, 50 859 hektárral, ami a rendelkezésre álló, alkalmas területek 46,6%-a. Az ezredfordulón már a park 60%-a működött így, a népszerű programnak köszönhetően. 2 évente végeznek ellenőrző vizsgálatokat.

A folyamat eredménye – a táj közvetlen védelme mellett – a munkahelyteremtés a farmokon és a helyi kereskedelemben, védelemben. A negatív folyamatok lassultak, leálltak, sőt visszafordultak. A program nélkül a táj minősége tovább romlott volna, a vidék megtartóereje csökken, a hagyományos kultúra és képességek elvesznek.

Következtetés:

Láthattuk, hogy ha az állami szektor nem tulajdonos, jobban rákényszerül a participatív megoldásokra. Mivel Magyarországon néhány területen még az EU-hoz képest is nagyon nagy a magántulajdon aránya, elgondolkodtató, milyen eszközökkel élhet az állam. A nemzeti parkok hatósági jogkörének megszűnése tovább növeli a részvételi módszerek alkalmazásának szükségességét. A közismerten szűkös államháztartási források szintén ezt a tendenciát erősítik, tekintettel arra, hogy a direkt módszer, a közvetlen pénzbeli támogatás rendszeresen jelentős központi összegeket emészt föl. Az említetteken túl az eset fontos tanulsága, hogy az ilyen jellegű, társadalom által fenntartott (államilag finanszírozott!) tájhasználatnál biztosítani kell, hogy széles rétegek közvetlenül is élvezhessék a gyümölcsét (lássa, hogy jó és számára is hasznos, értékes; kötődjön hozzá, becsülje meg, mert egyébként fölösleges pénzkidobásnak értékeli). Ehhez azonban szükséges, hogy a magántulajdon és a köztulajdon szerepe, helye és értéke tisztázott legyen a társadalom döntő többségének fejében.

A tulajdonosi és kezelői jogok gyakorlása a részvételi tervezésben gyakran felmerülő kérdés. Az, hogy egy adott területet ki birtokol, és ki ellenőriz, döntő lehet az adott táji rendszer működőképessége szempontjából. A tradicionális közösségek belső kontrollja kétségtelenül jól működött, igaz, a szabadság ezzel járó láthatatlan korlátait nem vágyjuk vissza. Az ismeretségen, bizalmon és a közösség megtartó-kitaszító erején alapuló részvételi tervezést még meglévő viszonylag zárt közösségeknél hatékonyan alkalmazhatjuk, ahogy ezt a következő példa is mutatja.



ALANYA, TÖRÖKORSZÁG

Az 1970-es években a törökországi Alanyában – mely inkább turistaparadicsomként ismert – a helyi halászok a túlhalászás gyakori hibájába estek. Ez potenciálromláshoz, majd személyes konfliktusokhoz vezetett. A tervezők kifejlesztettek egy szellemes, bár bonyolult szabályozási rendszert minden egyes hivatalos halász halászhelyéhez kapcsolódva, ahol egy sajátos mintázatban rotációs rendszerben halásznak. A szabályok betartatását maguk a halászok végzik, a kormányzat által elfogadott jogi rendszer alapján. Az egyének ismerik egymást és gyorsan meg tudják határozni a csalókat, akik kockáztatják a kiközösítést és a szankciókat a következő „körben" (Ridley-Low, 1996).

Következtetés:

A területi folyamatok szabályozásában tehát fontos az ellenőrizhetőség, a léptékhelyesség és az állandóság. A természet önszabályozásának kiiktatása következtében és az emberi használat szabályozásának hiányai miatt egy táji rendszer terhelése legtöbbször eléri, sőt meghaladja teljesítőképességének maximumát. A tájjal együtt élő, azt gazdaként kezelő, belső kontrollal rendelkező közösségek egyre ritkábbak. Kicsi, stabil közösségek, melyek ismétlődő interakcióban vannak egymással, megtalálhatják a közös érdekek alapján a fenntartható tájhasználatot – például az egyéni számítások rendszeres váltakoztatásával.

ÖSSZEGZÉS

A participatív tervezést felfoghatjuk a globalizációt ellensúlyozó tevékenységként, mely épp emiatt számos nehézséget hordoz magában, ám kiegyenlítő szerepe miatt az adott hatalom által biztosított rend fennmaradását segítheti elő. A tervezés során előtérbe kell helyezni a folyamattervezést, vagy olyan, számunkra kevéssé ismert fogalmakat, mint a csoportdinamika. A munkánk ezáltal más, a hagyományos formai-fizikai tervezéstől eltérő tervezői módszereket igényel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a táj- és településképpel kapcsolatos eddig felhalmozott tapasztalatokat és tudást el kell vetni. A tapasztalatok jórészt azt mutatják, hogy a lakosság esztétikai alkalmazkodóképessége nagy, így megfelelő módszerek alkalmazásával progresszív tervek is megvalósíthatóak, ugyanakkor részvételük segít a genius loci hatékonyabb érzékeltetésében. Az ideális terv csak akkor születhet meg, ha világosan tisztázott minden szereplő feladata. Funkcionális megoldásokban a helyi szereplők részvétele jelentősen növeli a hatékony és fenntartható tervek születését. A hatékonyabb, fenntartható tervezés a „közös-ség" kialakítása nélkül nehezen elképzelhető.

Meg kell jegyeznem, hogy a nyugati példák egyszerű átvétele – bármennyire is e civilizációhoz tartozunk – ugyanúgy tévutakra vezethet, mint ahogy ez ezeregyszáz éves történelmünk során számtalanszor előfordult. A társadalom bevonásának folyamata hazánkban a nyugaton hőskornak számító 70-es években tervezői oldalról szintén megindult, de erősen korlátozta annak kiteljesedését az erősen központosított rendszer. A rendszerváltásban jelentős szerepet játszottak a civil mozgalmak tiltakozásai (pl. Duna Kör – Bős-Nagymaros), így a környezetjogi és emberi jogi követelések politikai árnyalatokkal színezve, egyszerre törtek a felszínre, aminek máig kiható következményei vannak. Ma az átállás az EU-harmonizációs folyamatok

következtében felgyorsulva történik, ami a jogi keretek megalkotása és a társadalom lassúbb átalakulása között gyakran feszültséget kelt. A társadalmi gyakorlat, az angolszásztól eltérő szocializáció, valamint – ehhez hasonulva – a részvétel minimális jogi biztosítása indokolhatja a hazai példák csekély számát. Mindazonáltal a kortárs irányzatok közül mégis e tervezési eszközt tartom a legkevésbé kockázatos adaptációnak, éppen annak jellege miatt: a jól megszervezett, a helyi társadalomba „ágyazott" tervezési folyamat kiszűrheti a nem odaillő próbálkozásokat.

A tervező előtt két út áll: vagy szükséges rosszként, teherként fogja fel a társadalmi részvétel szükségességét, vagy él az ezáltal adott lehetőségekkel, és mint eszközt a fejlesztési-védelmi célok mellé állítja. Ehhez ki kell alakítani, meg kell ismerni a megfelelő módszereket, és el kell sajátítani a szükséges készségeket.

Jegyzet

1. A cím utalás Annie Proulx novellájára, melyből a háromszoros Oscar díjas Túl a barátságon – közel s távol című film készült. Művében az irónő megdöbbentően írja le a zord természet ember- és közösségformáló hatását, ugyanakkor az így született merev, maradi értékeket szembeállítja a modern nyugati értékrenddel. Az emberi kötődések jelentőségét hangsúlyozza, az érzelmeket feltartóztathatatlan természeti erőként jeleníti meg.
2. A participáció olyan részvételi lehetőség, mely során az érintettek vagy képviselőik a döntési folyamatok részesei lehetnek. Az angolszász megnevezéssel a részvételi tervezés eredetére kívánok utalni.
3. Arnstein, S. 1969-ben az „A Ladder of Citizen Participation" című művében a részvétel szintjeit egy létra fokaihoz hasonlítja, mely az érintettek teljes kizárásától kezdve a helyi szereplők által készített tervek megvalósításáig terjed. E fokozati rendszer kialakítását gyakran tekintjük a részvételi tervezés korszakalkotó kezdetének, mérföldkövének.
4. A részvételi tervezést már az 1920-as évektől szorgalmazták az Amerikai Egyesült Államokban (igaz ez akkoriban bizottsági részvételt jelentett), sőt már Thomas Jefferson is az érintettek bevonásáról beszélt a XVIII-XIX. század fordulóján! (Lukovich, 1997.)
5. A master plan mindig egy olyan, az adott területre vonatkozó tervrajz, mely a helyszín egészét lefedi, és egy bizonyos állapotot jelez. Máig a leggyakoribb és minden szereplő által leginkább elfogadott tervezési „végtermék". Hátránya, hogy a tervezés folyamatát egy statikus végeredménynyel zárja le, a terv rugalmassága ezért csökkenhet, továbbá jellegéből adódóan a formai kérdések túlzott hangsúlyt kaphatnak.

Irodalom:

ELTRINGHAM, S. K.: Identifying priorities for management of large mammals in Mkomazi Game Reserve, Tanzania 117-128. In: WALKNEY, M. – SWINGLAND I. (Eds.): Integrated Protected Area Management. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, NL, 1999.

KAPLAN, R.: Paricipation in Environmental Design: Some Considerations and a Case Study. In: KAPLAN, S. – KAPLAN, R.: Humanscape. Environments for people. Ulrich's Books Inc. Michigan, 1982. 429.o.

LUKOVICH, T.: A posztmodern kor városépítészetének kihívásai. Szószabó Stúdió, Budakalász, 1997.

OGDEN, P. A.: Conservation through development: the protected landscape approach. 81-102.o. In: STOLTON, S. – DUDLEY, N. (Eds): Partnerships for Protection. New Strategies for Planning and Management for Protected Areas. Earthscan Publications Ltd, London, 1999.

RIDLEY, M. – LOW, B. S.: Can Selfishness Save the Environment? In: Campbell, S. – Fainstein, S. (eds.): Readings in Planning Theory. Blackwell Publishers, Malden, Massachusetts, USA, 1996 198-212.o.

Summary

In anglo-saxon democracies participative planning has been a traditional way of planning for many decades. Public participation in decision making was already Thomas Jefferson's idea in the beginning of 19th century. Golden age was the 70's, started by Arnstein's ladder and the Skeffington report in 1969. Escalation of western democracies change also legal system and methods of planning. Public participation is not only a „sideeffect" of democracy, but an important tool for sustainablity. It needs new attitudes, technics and schedules. We have to prefer system analysis and –planning much better, then design. As famous designer, Philip Starck said: we have to replace beauty, which is a cultural concept, with goodness, which is a humanist concept."

Hungary is a jung democracy. There are different habits, experiences in human relationships, and tools for involvement, so we have to care about application of foreign methods. Participative planning is a safe method, which fits to national or local needs and attitudes, but it is not an easy way. In order to learn more about possibilities, methods and tipical problems this article shows some case studies from all around the world. We can read about Yosemite Park's Master Plan (USA) from the 70's, when planners did not find yet who should be involved in a nationwide project. In Mkomazi Game Reserve (Tanzania) western activists and foundations lead different projets to rise up local's awareness for wild mammals. We can have a look at Snowdonia National Park's (GB) sophisticated participatory methods in a mercantilistic and privatised surroundings. Finally we can see an example, how can local fishermen's community maintain a sustainable balance between fishing and natural preservation.